



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Carrera de Derecho

La función legislativa ecuatoriana: ¿Unicameralidad o Bicameralidad?: Un estudio comparado.

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogado de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales

Autor:

Fernando Sebastián Ramírez Quezada

CI: 0106426034

Correo electrónico: fsrq@hotmail.com

Director:

PhD. Julio Teodoro Verdugo Silva

CI: 0301697280

Cuenca, Ecuador

07-enero-2021



Resumen:

En el presente trabajo de investigación se realizó un estudio comparado de las dos formas clásicas de organización de un parlamento, el Bicameralismo y el Unicameralismo, desde sus antecedentes históricos, conceptos en base a sus características, modelos y ejemplos de su implementación, condiciones para ponerse en marcha y los argumentos a favor de cada uno. Por otro lado, se analizó los partidos y movimientos políticos ecuatorianos, su comportamiento en el ámbito interno y, por supuesto, su rol en el Poder Legislativo durante los últimos 41 años.

El método utilizado para el desarrollo del proyecto fue, por un lado, documental pues se ha recopilado antecedentes e información tanto de libros como de artículos científicos, y, por otro lado, transcriptivo ya que para respaldar el análisis se referencia definiciones, estudios y aportes de diferentes autores.

De las conclusiones se evidencia que ambos sistemas tienen sus fortalezas y debilidades, que su efectividad depende de las condiciones dadas por el Estado donde se implementen y el papel de las agrupaciones políticas, cuyas acciones son determinantes. En razón de la coyuntura social y política actual de Ecuador, la reforma del legislativo hacia un parlamento bicameral es factible y coherente si se pretende tener una Asamblea Nacional más reflexiva y moderada que pueda mantenerse estable en el ambiente volátil y la débil institucionalización partidista características de nuestro país.

Palabras claves: Parlamento. Poder Legislativo. Unicameralismo. Bicameralismo. Partidos Políticos.



Abstract:

This research work carries out a comparative study of the two classic forms of parliament organization, Bicameralism and Unicameralism, from their historical antecedents, concepts based on their characteristics, models and examples of their implementation, conditions to start up and the arguments in favor of each one. On the other hand, the Ecuadorian political parties and movements were analyzed, their behavior in the internal sphere and their role in the Legislative Power during the last 41 years.

The method used for the development of this project was, on the one hand, documentary, because it has compiled background and information from books and scientific articles, and, on the other hand, transcriptional, because to support the analysis I made reference to definitions, studies and contributions from different authors.

From the conclusions it is evident that both systems have their strengths and weaknesses, which their effectiveness depends on the conditions given by the State where they are implemented and the role of political parties, whose actions are decisive. Due to the current social and political situation in Ecuador, the reform of the legislature towards a bicameral parliament is feasible and coherent if it is intended to have a more reflective and more moderate National Assembly that can remain stable in the volatile environment and the weak partisan institutionalization that characterizes our country.

Keywords: Parliament. Legislative Power. Unicameralism. Bicameralism. Political Parties.



Índice

Resumen	2
Abstract:	3
Índice.....	4
DEDICATORIA.....	7
AGRADECIMIENTO.....	8
INTRODUCCIÓN:	9
Evolución y cambio de la Función Legislativa en Ecuador	9
CAPÍTULO I: BICAMERALISMO.....	15
1.1 Concepto y Antecedentes	15
1.2 Modelos de Bicameralismo	18
1.3 Condiciones de Bicameralismo	19
1.4 Argumentos a favor del Bicameralismo	25
CAPÍTULO II: UNICAMERALISMO	32
2.1 Concepto y Antecedentes	32
2.2 Modelos de Unicameralismo	34
2.3 Condiciones del Unicameralismo	36
2.4 Argumentos a favor del Unicameralismo.....	37
CAPÍTULO III: ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	44
CONCLUSIONES.....	57
REFERENCIA	62



Cláusula de Propiedad Intelectual

Fernando Sebastián Ramírez Quezada, autor del trabajo de titulación “La función legislativa ecuatoriana: ¿Unicameralidad o Bicameralidad?: Un estudio comparado”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, 07 de enero de 2021

Fernando Sebastián Ramírez Quezada

C.I: 0106426034



Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

Fernando Sebastián Ramírez Quezada en calidad de autor y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación “La función legislativa ecuatoriana: ¿Unicameralidad o Bicameralidad?: Un estudio comparado”, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 07 de enero de 2021

Fernando Sebastián Ramírez Quezada

C.I: 0106426034



DEDICATORIA

A mis padres, Enrique y Patricia, que son mi razón para seguir adelante y son mi apoyo en todos mis proyectos.

A mi hermana Melissa y a mi hermano Paúl, que me aguantaron en mis días más difíciles y son mi orgullo.

A mis abuelitos, Hilda y Raúl, que fueron mis primeros maestros, sus valores y enseñanzas se quedan indelebles en mi corazón.



AGRADECIMIENTO

A mi Tutor, el Dr. Teodoro Verdugo Silva, por sus consejos y sus enseñanzas.

A mi amada Universidad de Cuenca, por mi formación, por las personas que me permitió conocer y por la visión del mundo con la que salgo.

A mis amigos, los que son los que están en las buenas, en las malas y en las que nos faltan.



INTRODUCCIÓN:

Evolución y cambio de la Función Legislativa en Ecuador

En la campaña de independencia de los territorios que hoy configuran el Estado ecuatoriano, tanto en la revolución de Quito en 1809 como en las de Guayaquil y Cuenca se expidieron constituciones regionales con clara influencia republicana. Pero con la liberación de lo que se conocía como la Real Audiencia de Quito en 1822, dicho territorio se anexó a la República de Colombia como Departamento del Sur y pasó a regirse por la Constitución de Cúcuta. Posteriormente, el 13 de mayo de 1830 los territorios del sur se separan de la República de Colombia, y se forma la República del Ecuador. En ese momento las élites quiteñas le encargaron el mandato provisional del nuevo Estado al General Juan José Flores, quien convoca la primera Asamblea Constituyente, concluyendo con la promulgación de la primera Constitución, el 11 de septiembre de 1830.

Con la primera Constitución se estableció que el poder legislativo estuviese constituido por un Congreso de Diputados, a su vez conformado por 10 legisladores de cada departamento, que desempeñaban su cargo por 4 años, siendo renovados la mitad cada 2 años y los requisitos para serlo eran: ser ecuatoriano en ejercicio de sus derechos, ser mayores de 30 años, y tener bien raíz, entre otros. Con la segunda Constitución se cambia el congreso, dividiéndolo en una Cámara de Senadores y una Cámara de Representantes, semejante a la del parlamento de Estados Unidos de América. Las funciones de este Congreso serían, por un lado, que los congresistas ejerzan la representación de los ciudadanos, es decir de sus intereses, y, por otro lado, realicen el control de las otras funciones del Estado; sin olvidar la potestad fundamental de debatir, promulgar y derogar leyes y normas, más adelante agregando otras potestades.

Con la segunda Constitución se cambia el congreso, dividiéndolo en el Senado y la Cámara de Representantes. Tras un breve paso por el Unicameralismo, el congreso se mantiene con dos Cámaras. Se puede observar como los cambios constantes de constitución se daban en razón de una fuerza política dominante de una época determinada; se puede poner como ejemplo la hegemonía del



conservadorismo liderada por Gabriel García Moreno y la iglesia Católica (Constituciones de 1861 y 1869 conocida como la “Carta Negra”), o más adelante la Revolución Alfariista (Constituciones de 1895 y 1906) y la Revolución Juliana (Constitución de 1929) que es considerada el inicio del Constitucionalismo Contemporáneo Ecuatoriano (Paz y Miño et al, 2007).

Sobre el constitucionalismo ecuatoriano hasta este punto de nuestra historia, Paz y Miño (2007) menciona como se refleja una “república oligarco-terrateniente” garantizada por el marco jurídico del país, donde los hacendados, banqueros e industriales concentraron el poder político dejando subordinados a los otros sectores, que representaban el 90% de la población. Esto se demuestra en la segregación sistemática de grupos específicos, como afrodescendientes, indígenas, campesinos o mujeres, a través de la limitación de derechos. Así, para considerarse ciudadano y, desde la primera Constitución, se requería tener 22 años de edad o estar casado, saber leer y escribir, tener una propiedad de cierto valor y “ejercer una profesión o industria útil, sin sujeción a otro como sirviente doméstico o jornalero” y para ser Presidente o Diputado los requerimientos económicos eran más altos, como tener una propiedad de 30.000 pesos, rentas anuales de entre 4.000 y 6.000 pesos, entre otros. Estos requerimientos con Constitución de 1861 se suprimieron y en la Constitución de 1869 se suma la condición de ser católico. En la Constitución de 1884 se considera ciudadanos solo a los “varones” que cumplan los requisitos. En consecuencia los curules en el Congreso eran ocupados únicamente por representantes de las clases altas.

El primer gran cambio del conservadorismo hacia un modelo liberal llega con el gobierno no democrático de Eloy Alfaro, que resultó en un distanciamiento institucional del Estado y la Iglesia, la institucionalización de la educación primaria pública y obligatoria; sin embargo se mantuvo la segregación de las personas analfabetas, pues se los excluyó hasta la constitución de 1978 que incluyó el voto analfabeto. De la misma manera se mantuvo el concertaje, simplemente controlando los “excesos” del mismo, luego reemplazado por el Huasipungo.



La Constitución de 1945 estableció un congreso unicameral, pero se cambió la estructura legislativa nuevamente con la carta magna de 1946 y se mantuvo el parlamento con la de 1967, posterior a una dictadura militar. El Senado durante esta época, estaba conformado de forma mixta, se podría decir; pues era en parte territorial con la elección de 2 senadores por provincia y 1 por el archipiélago de Galápagos; y en parte también tenía una suerte de configuración corporativista, con 15 senadores que representaban a los gremios, de la siguiente forma: 1 senador por la educación pública y 1 por la privada, 1 senador por los medios de comunicación, academias y sociedades científicas y culturales; 2 senadores por la agricultura, 2 por el comercio y 2 por la industria; 4 senadores por los trabajadores, 1 por las Fuerzas Armadas y 1 por la Policía Nacional.

Desde 1978 se rompe la tradición de Bicameralismo en Ecuador y se establece un parlamento unicameral: el Congreso Nacional, que no ha sido ajeno a cambios; este suceso en palabras de Basabe (2009) marca la etapa de consolidación partidaria post dictadura, en la que se erigen los nuevos líderes políticos y precisa el fin de las tendencias clásicas como dominadoras de la política nacional, los Conservadores, Liberales y el Velasquismo. Se constituyeron grandes cambios en el Congreso, se destaca la distinción entre diputados nacionales y provinciales. También funciones como: la aprobación del presupuesto del Estado; el establecimiento, modificación y supresión de impuestos, la aprobación de tratados internacionales o la potestad de enjuiciar al Presidente de la República.

Es llamativo el aumento del tamaño y de la composición del Congreso, ya que no solo sucedió por un obvio aumento de la población, también fue consecuencia de cambios en la organización del país, como nuevas provincias, presión política hecha por ciertas ciudades o conflictos armados. Solo en 2002 se redujo el número de diputados por la eliminación de los legisladores nacionales.

La fragmentación interna del congreso ha sido la constante en Ecuador desde el regreso a la democracia, que se puede observar en la cantidad de partidos que alcanzaban curules en el Congreso y el número de legisladores de cada partido que era bastante reducido. Se puede evidenciar aún más en el número de



diputados de un partido que obtenía la primera bancada del Congreso, fácilmente rebasada por coaliciones de agrupaciones políticas pequeñas. Esta problemática se puede poner en evidencia recordando cómo en 1997 quien llegó a ser presidente del congreso, Fabián Alarcón, solo tenía tres diputados en su bancada y posteriormente llegó a ser Presidente de la República interino. Este suceso, señala Basabe (2009), marca el inicio de la etapa de inestabilidad política que se complementa con la crisis económica de 1999.

Otro factor generador de la fragmentación interna fue la representatividad de los legisladores provinciales, quienes se limitaban a sus circunscripciones territoriales y representaban sus intereses, contrariando el principio de que los legisladores no representan un territorio específico sino al pueblo en general. Esta forma de representatividad es algo característico de los Estados Unitarios y, a su vez, de los parlamentos unicamerales. Por lo que esta forma de diputación en relación únicamente a una circunscripción específica, arraigada en la dinámica política nacional, resulta por demás incongruente para la forma de Estado con la que se configura Ecuador. Esto se agudizó cuando se implantaron las partidas presupuestarias de interés provincial, que designaba cierta cantidad de recursos para que los diputados provinciales, en teoría, realicen obras en sus respectivas provincias, lo cual se prestó para actos de corrupción por lo que se suprimió en 1997 (Freidenberg y Pachano, 2016).

La etapa de inestabilidad que menciona Basabe (2009) termina con la elección de Rafael Correa como Presidente de la República, en 2006. Este suceso es atribuido a la aversión y desconfianza del pueblo hacia la clase política generada en las décadas anteriores. El presidente Correa promovió una Asamblea Constituyente, y en consecuencia se promulga la Constitución de 2008, que generó numerosos cambios en la estructura del Estado ecuatoriano¹.

Respecto al Congreso, este pasó a llamarse Asamblea Nacional, único órgano de la función legislativa, formada por 137 asambleístas, de circunscripción: nacional,

¹ Como la inclusión de otras funciones: la electoral y la de transparencia y control social. Reconocimiento de Derechos de la Naturaleza, restablecimiento de órganos del Estado, jerarquía normativa, etc.



provincial y, posteriormente, del exterior. Un asambleísta desempeña su cargo por 4 años y para aspirar a un curul debe ser ecuatoriano/a, tener 18 años y gozar de los derechos políticos. Más allá del cambio de su nombre, se presenta una tendencia a la reducción y, en cierta medida, pérdida de atribuciones elección y nombramiento de gran variedad de autoridades. Esto nos permite observar que existe una problemática respecto a la generación de normas y la institucionalidad de la Asamblea Nacional (Basabe, 2018).

Se observa que cada etapa, desde la vuelta a la democracia, se caracteriza por la creación de una nueva Constitución. Esta situación puede llevarnos a pensar que tanto las constituciones como las instituciones devenidas de éstas, se forman en relación o al servicio de un grupo político o económico, generando poca institucionalidad de los órganos del Estado, entre ellos el legislativo.

Tal como comenta Pachano (2016) respecto al cambio en el diseño tradicional del parlamento ecuatoriano por el unicameral, considera que se pensó como un mecanismo adecuado para lograr mayor agilidad en el desempeño legislativo, dando más importancia a la eficacia en la promulgación, reforma y derogación de las leyes. Pero aunque se gana en eficacia, se pierde profundidad en el debate y termina siendo deficiente, no solo en la labor de legislar, sino también en la fiscalización y control político (Freidenberg y Pachano, 2016). Si a esto se le suma la facilidad con la que los actores políticos pierden la credibilidad del electorado, una falta de institucionalidad, una irregular labor de control de las otras funciones del Estado y de auto tutela del parlamento.

Entonces en este contexto ha ganado terreno en la arena política, y en debate público, la idea de cambiar la estructura de la Asamblea Nacional. Así lo evidencia el Proyecto de Reforma Parcial a la Constitución de la República del Ecuador, presentado por la agrupación “Comité de Institucionalización Democrática” ante la Asamblea Nacional, el 26 de noviembre de 2019. El proyecto fue conocido y debatido por la Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales que cuente con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional para el informe para primer debate el



07 de septiembre de 2020, dicho informe fue aprobado y se solicitó que de manera urgente sea debatido en el pleno de la Asamblea. El proyecto tiene tres puntos principales de los que se destaca, en lo que nos compete, el rediseño de la Asamblea Nacional a través del sistema Bicameral. Esta reforma en lo principal propone: la creación del Senado conformado por 30 senadores escogidos en circunscripción nacional para un periodo de 4 años y una Cámara de Representantes con 89 representantes para una legislatura de 2 años, con diferentes requisitos para optar a cada Cámara. Respecto a sus funciones el proyecto propone: iniciativa legislativa para las dos Cámaras con la revisión a cargo de la Cámara opuesta; eliminar la muerte cruzada; potestad acusadora de la Cámara de Representantes ante el Senado; enjuiciamiento de los miembros de las altas cortes; designar ciertas autoridades públicas, realización de audiencias públicas.

En razón de lo expuesto, en este trabajo se plantea la siguiente interrogante: ¿Cuáles son las diferencias y semejanzas entre los sistemas unicameral y bicameral en el contexto de la estructura de función legislativa Ecuatoriana? Para responder esta pregunta se estudió los sistemas Bicameral y Unicameral, sus características, formas y condiciones; para poder hacer un análisis comparativo de dichos sistemas parlamentarios en el contexto actual del Estado Ecuatoriano; sin dejar de lado el papel de los partidos y movimientos políticos ecuatorianos y su comportamiento interno y su actuar en el parlamento. Para el desarrollo de esta investigación se ha recopilado información de libros y artículos científicos, utilizando una metodología documental y transcriptiva con un enfoque cualitativo.



CAPÍTULO I: BICAMERALISMO

1.1 Concepto y Antecedentes

Para empezar el estudio de las formas en las que se estructura un parlamento, en razón del número de cámaras que posee, primero hay que definir lo que es el parlamento y su origen histórico. Como antecedentes más lejanos tenemos en código de Hammurabi (siglo XVIII A. C.), dentro de una monarquía donde el poder de legislar recaía únicamente en el emperador. Esta facultad con el paso del tiempo se fue delegando a diferentes autoridades. Avanzando en el tiempo encontramos las asambleas de ciudadanos en las polis griegas, con diferentes requisitos en cada una de ellas, que sirvieron de inspiración para las asambleas de patricios y plebeyos romanas (Tapia, 2018).

Para vislumbrar un poco mejor que se entiende por parlamento se puede recurrir al origen etimológico de la palabra parlamento. Al respecto Manzanares (1970) menciona el Diccionario Etimológico de Dauzat, en el que se explica que la palabra francesa “parlament”, derivada del latín “parlar” que se entiende como toda acción de hablar, y también puede ser entendida como una entrevista, una conversación. Esta acepción acuñada aproximadamente desde el siglo XII.

En el siglo XIII, aparece el vocablo “Parlamentum”, durante el reinado de Luis IX de Francia. Este término se utilizó para referirse al ente que nombraba cortes y asambleas, luego pasó a ser parte de los asuntos judiciales, llegando a ser el máximo órgano judicial de las apelaciones de la corona francesa. Además, el Parlamentum fungía como órgano consejero del rey (Manzanares, 1970).

Para acercarse a un entendimiento más político de esta institución hay que referirse a la Monarquía Inglesa. En un principio el parlamento se entendió como autoridad legislativa suprema y estaba conformada por el Rey y las Cámaras. Ya en el siglo XIX, adquiere una nueva acepción, semejante a la de una asamblea política. Con el tiempo pasa a ser más que una cámara de consejo del rey, resultado de la debilitación progresiva de las monarquías, adquiere mayor relevancia en el ámbito político, convirtiéndose en una suerte de contrapeso a las



decisiones autoritarias de la corona. Esta situación se refleja de manera más clara cuando el parlamento pasa a estar dividido en la Cámara de Lores y la Cámara de Comunes, existente desde el siglo XIV. En un principio tenía más poder la Cámara de Lores, pero desde 1911 la Cámara de Comunes sobrepasa su poder (Tapia, 2018). Por su longevidad, el parlamento Británico ha sido ejemplo e inspiración para la formación del aparato legislativo en varios Estados.

Como último antecedente, encontramos a Los Estados Unidos de América. Con la Constitución de Filadelfia, la primera en plasmar el principio de la división de poderes desarrollado por Montesquieu, promulgada resultado del proceso de independencia y fundación de esta república federal. Esta Constitución instituye los tres poderes del Estado, siendo: el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo. El Congreso adopta un sistema bicameral, con una Cámara de Senadores para representar a cada Estado de la unión, y una Cámara de Representantes, que encarna los intereses del pueblo en general. Esta configuración del Poder Legislativo atendía, por un lado, a la herencia de las instituciones británicas, y, por otro, a la naturaleza federal de este país.

Repasados los antecedentes que permiten entender y observar las características de un parlamento se puede proceder a definirlo. Entonces, un parlamento es aquel órgano del poder público colegiado, que está facultado para: debatir, promulgar y derogar leyes; y ejercer control de los otros poderes del Estado. Esas no son las únicas potestades que tiene un parlamento, pues las otras atribuciones que se puedan sumar varían de acuerdo al momento histórico y al tipo de Estado del que se esté hablando.

Un parlamento se considera bicameral cuando posee la particularidad de estar formado por dos Cámaras, que obedecen a representaciones diferentes con una composición y tamaño distintos. Sus atribuciones y funciones, dependiendo el modelo pueden ser compartidas o diferenciadas. En el Bicameralismo a las cámaras se les conoce comúnmente como: Alta y Baja, primera y segunda, de Representantes o popular y de Senadores o Senado.



Entendido el origen y significado del parlamento, es necesario explicar en líneas generales como se conforma un parlamento. En Estados democráticos los parlamentos se conforman en base al principio de la representación que se logra a través del sufragio universal, es decir, este derecho que tienen todos los ciudadanos que pertenecen al Estado para emitir su voto en igualdad respecto al resto de la población para elegir a sus representantes. El sufragio es delimitado en razón de ciertos aspectos que varían dependiendo de cada Estado y de la época, pero generalmente se repiten los siguientes:

El más común es el aspecto demográfico. Este se focaliza en la densidad poblacional de una circunscripción y en base a esta cantidad se asigna una cantidad proporcional de representantes que puede elegir dicha circunscripción. Estas circunscripciones generalmente se dividen por provincias, departamentos, condados, cantones, parroquias, etc. Así, la representación en el congreso debe atender a esta división interna del Estado, a la que se suma la representación nacional.

También está la representación en base al origen étnico, que garantiza curules para grupos étnicos determinados, como el caso colombiano. También puede darse la representación corporativista, que confiere escaños en el congreso a grupos económicos y sindicales, como se puede evidenciar en los casos de: Francia con la Constitución de 1958 (Tapia, 2018), en Ecuador antes de pasar al Unicameralismo², y en la Italia de Mussolini que sirvió para la consolidación del Fascismo.

Por otra parte, es necesario un sistema de partidos políticos que permita la selección de los representantes que puedan aspirar al parlamento. Este sistema permite la concurrencia las diferentes ideologías políticas, colectivos, sindicatos, gremios y otras agrupaciones. Así logrando, teóricamente, que se tengan en cuenta una pluralidad de opiniones de todos los sectores que coexisten en un Estado.

² Con la Constitución de 1946



1.2 Modelos de Bicameralismo

Con lo antes mencionado hay que aclarar que no existe un solo tipo de parlamento bicameral, es más, cada Estados con un parlamento bicameral tiene su propio modelo. Por ello se recurre a los modelos enumerados en la doctrina, que nos describe rasgos comunes de esta forma de estructuración del Parlamento.

Al momento de describir modelos de Bicameralismo, Lijphart (1999) menciona dos variables para distinguir los tipos de Bicameralismo que podemos encontrar. Estas variables son la congruencia y la simetría³, que permiten diferenciar el nivel de fortaleza o debilidad del Poder Legislativo. En base a estos parámetros tenemos cinco modelos distinguibles que se dividen en:

- Unicameralismo, donde no hay división de poderes.
- Bicameralismo Débil, si las Cámaras son asimétricas y congruentes.
- Bicameralismo Medio, si las Cámaras son asimétricas e incongruentes.
- Bicameralismo Perfecto, cuando las Cámaras son simétricas y congruentes.
- Bicameralismo Fuerte, cuando las Cámaras son simétricas e incongruentes.

Tanto Garat (2004) como Obrador (2006) mencionan la clasificación realizada por Kristan. Este autor reconoce cuatro categorías, dadas en razón de la posibilidad de legislar la Cámara Alta en contra de la voluntad de la Baja y la capacidad de veto que tiene esta última:

A) Bicameralismo completo de grado alto: en este caso las Cámaras tienen las competencias iguales en todo ámbito.

B) Bicameralismo completo de grado bajo: aquí la Cámara Baja prevalece dado que la Cámara Alta tiene menores competencias, pero en el proceso legislativo ambas Cámaras son iguales.

³ Congruencia hace referencia a las similitudes o diferencias en la conformación que toman dos Cámaras, mientras que la Simetría hace referencia a las diferencias de atribuciones de las dos Cámaras (Lijphart, 1999)



C) Bicameralismo incompleto de grado alto: cuando la Cámara baja prima en todos los aspectos, pero la Cámara Alta tiene derecho a veto absoluto.

D) Bicameralismo incompleto de grado bajo: la Cámara Baja prevalece en todos los aspectos y la Cámara Alta tiene atribuciones reducidas.

Otra forma de clasificar los modelos, que menciona Cerro (2014), es la dada por di Ruffia, que agrupa los modelos de Bicameralismo en relación al método utilizado para elegir a los miembros de la Cámara Alta, así:

- Primero, cuando el nombramiento se da únicamente por parte del jefe de Estado;
- Segundo, cuando existe un sistema mixto, donde parte de los miembros de la Cámara Alta son nombrados por el jefe del Estado y la otra parte de parlamentarios son elegidos conforme a derecho;
- Tercero, un sistema con un procedimiento distinto entre Cámaras, en razón de 3 requisitos: el número de sus componentes (menor), edad exigida para aspirar (mayor), duración del cargo (más larga) y en la forma de llevarse a cabo la elección. Este es el método más utilizado en los sistemas bicamerales.

1.3 Condiciones de Bicameralismo

Para que funcione este sistema deben encontrarse ciertas condiciones. Las que se destacan son las tendientes a diferenciar a la Cámara Alta de la Baja en su conformación y funcionamiento, para que esta se pueda convertir en un actor relevante en el proceso legislativo.

Primero está la congruencia o incongruencia en los mecanismos electorales para configurar las dos Cámaras. Este aspecto va enfocado en la funcionalidad de la segunda Cámara. Para lograr la incongruencia cameral, hay que atender a ciertas cuestiones como:



El mecanismo utilizado para la distribución de los escaños de la segunda Cámara. En algunos casos los congresistas son elegidos de modo indirecto, como en Alemania que lo hace por medio de delegaciones de los gobiernos de los Estados federados. También pueden ser elegidos por voto directo, como es en Estados Unidos. España donde el sistema mixto con un Senado elegido por mayorías y un Congreso elegido mediante representación proporcional; en Australia, se maneja de al revés.

La configuración del distrito electoral. Por lo general se hace mediante circunscripciones electorales y la repartición proporcional de escaños. En los Estados Federales lo más habitual es que en la Cámara Alta la representación se adscriba a las unidades territoriales. Tales son los casos de Alemania, EEUU o Australia. Existen democracias donde las unidades territoriales no tienen el mismo peso en la Cámara Alta, como España o Austria.

Otro aspecto particular es la no concurrencia electoral, pues si hay coincidencia de elecciones provoca que no haya diversidad de resultados electorales. La cultura parlamentaria, que puede ser de cooperación y equilibrio o de confrontación; y la existencia de una disciplina partidista, procurando que sea fuerte, como se ejemplifica en Inglaterra y Alemania (Cartier, 2019).

Lijphart (1999) también menciona los elementos que están presentes en las constituciones. Dichos elementos contribuyen para la formación y funcionamiento de los sistemas bicamerales. Estos elementos se dividen en dos grupos:

Primero, los rasgos que fomentan la incongruencia, es decir las diferencias en la composición de ambas cámaras. Se incluye otros elementos como:

- a) Edad mínima para aspirar a la Cámara Alta mayor en relación a la de la Cámara Baja. Se busca esta diferenciación para que la segunda Cámara se integre por legisladores con más experiencia, y más avanzados en sus carreras políticas.
- b) Para la selección de senadores evaluación de su experiencia.



- c) Elección indirecta para obtener un grupo selecto de senadores.
- d) Períodos de cargos más largos en la Segunda Cámara para desarrollar pericia, experiencia y crear mayor independencia de opinión y estabilidad.
- e) Renovación parcial de la Segunda Cámara para ganar estabilidad en la producción legislativa.
- f) Menos parlamentarios en la Segunda Cámara, para favorecer la comunicación interpartidaria.

Segundo, los dispositivos constitucionales tendientes a fortalecer la posición de la Cámara Alta en el sistema de peso y contrapesos. Pueden incluir elementos que fomentan la simetría de ambas cámaras, como son:

- a) Capacidad para presentar proyectos de ley para ambas Cámaras.
- b) Sistemas de resolución de desacuerdos intercamerales.
- c) Instrumentos de control al Poder Ejecutivo semejantes en ambas Cámaras.
- d) Participación del Senado en nombramientos de funcionarios.
- e) Distribución de las tareas para los juicios políticos o moción de censura.

Aunque comúnmente se atribuye como condición un tipo de Estado Federal, esto no es una regla, ya que depende de la representación que ejerza el Senado. En Estados descentralizados, generalmente federales, las Cámaras altas obedecen a la necesidad de garantizar la representación de cada Estado subnacional. Esta es la representación territorial que se da en razón de los intereses de entidades territoriales, a diferencia diferente a la representación política⁴.

En la mayoría de países americanos existe influencia del modelo Constitucional de Estados Unidos y en consecuencia se mantiene el Bicameralismo en varios países del continente, como son: Canadá, México, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y

⁴ La representación política atiende a una manifestación de la población en su conjunto.



Colombia. Para Bertino (2013) instituir congresos bicamerales es consecuencia de diversos intereses, todos escudados en la idea de una mejor representación. Pudiendo ser la causa principal representar a una clase específica, precautelar por los intereses territoriales o establecer un órgano de control dentro del mismo legislativo que limite la actividad de la Cámara Baja.

En el constitucionalismo actual, las segundas Cámaras tratan de encontrar su posición de dos modos: la tendencia a una disminución de su carácter elitista y el fortalecimiento del contrapeso a la Primera Cámara, o mediante la transformación del carácter representativo de la Cámara en una representación territorial. Mill (1965) sostiene que es preponderante institucionalizar una Cámara Alta para establecer gobiernos democráticos, ya que la conformación de cada Cámara responde a distintos principios y tiene un objeto diferente. Si su composición es parecida entonces tendrán las mismas influencias y quien tenga mayoría en una Cámara, casi seguro, la obtendrá en la otra. Él considera que es necesario que la Cámara Alta realice un examen permanente de la actividad de la Baja para evitar excesos. Entonces quienes conformen el Senado deben ser personas que representen mérito personal, probado y garantizado por servicios públicos y depurado por la experiencia (Mill, 1965).

Para la implementación del Bicameralismo es necesaria la diferenciación de las Cámaras para que no se dé una duplicidad y puedan desempeñar sus funciones. Albala (2017) resalta como rasgos característicos la diferenciación de las Cámaras en razón de un proceso electoral con reglas distintas, tamaño reducido de la Cámara Alta en relación a la Baja, y un mandato más corto de esta última.

Son varios los cambios institucionales que se han desarrollado en diversos países a nivel Sudamericano desembocando en la supresión de la Segunda Cámara. Están los casos de Perú desde 1994 y Venezuela desde 1999; aún más temprano en el siglo pasado lo hizo el Estado Ecuatoriano, siendo el primer país de la región en romper la tradición bicameralista en 1979, después de una dictadura militar. En Sudamérica, actualmente los países con un modelo bicameral son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Uruguay.



Ahora para ejemplificar las condiciones mencionadas se ha escogido el parlamento colombiano y uruguayo puesto que aparte de coincidir en la misma zona subcontinental también son Estados Unitarios como Ecuador, y fueron tomados como referencia por la Comisión Especializada Ocasional para el Tratamiento de los Proyectos de Enmiendas y Reformas Constitucionales que cuente con Dictamen de Procedimiento de la Corte Constitucional durante la discusión del informe para primer Debate respecto al proyecto de reforma a la Asamblea Nacional planteado actualmente. Para resaltar en qué medida son congruentes y simétricos los parlamentos de estos países se han elaborado cuadros comparativos expuestos a continuación.

CONGRUENCIA LEGISLATIVA		
	COLOMBIA	URUGUAY
Diferencia de edad:	Senador: 30 años Diputado: 25 años	Senador: 30 años Diputado: 25 años
Otros requisitos:	Más años de ciudadanía	Más años de ciudadanía
Elección:	Directa	Directa
Duración en el cargo:	Senador: 4 años Diputado: 4 años	Senador: 5 años Diputado: 5 años
Renovación del Cuerpo:	Total.	Total.
Tamaño del cuerpo:	Senadores: 108 Diputados: 171	Senadores: 30 Diputados: 99

Elaboración propia, en base a la Constitución de Colombia (1991) y de Uruguay (1967).



En caso colombiano, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, se tiene circunscripciones especiales reservadas para grupos específicos para: afrodescendientes, indígenas, comunidad raizal, colombianos en el exterior, uno para la segunda candidatura vicepresidencial más votado y últimamente se agregó escaños para las FARC como parte del proceso de paz de dicho país.

SIMETRÍA LEGISLATIVA		
	COLOMBIA	URUGUAY
Excepciones en ambas Cámaras	-Senado: Admitir o no las renuncias del Presidente o el Vicepresidente. -Diputados: elegir al Defensor del Pueblo, examinar el presupuesto presentado por el Contralor General.	Ninguna.
Instrumentos de Control	-Senado: solicitar informes, comisiones de investigación, conocer acusación hecha por otra Cámara. -Diputados: acusación al Presidente, conocer de las denuncias presenten por el Fiscal General	Senado y Diputados: informes escritos, interpelaciones, comisiones de investigación, solicitud de juicio político.
Participación del Senado en nombramientos	Corte Constitucional, militares, procurador general.	Militares, diplomáticos, fiscales, tribunales de apelaciones, miembros de directorios y directores generales.

Elaboración propia, en base a la Constitución de Colombia (1991) y de Uruguay (1967).



En el Senado uruguayo el Vicepresidente de la República ocupa el cargo de jefe del Senado. Lo que se busca es que de esta manera se le confiera un papel importante tanto al Vicepresidente de la República como al Senado, por un lado, en el proceso de creación de políticas y, por el otro, en la mediación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (Bertino, 2015).

1.4 Argumentos a favor del Bicameralismo

Dependiendo la época se puede encontrar diferentes argumentos para justificar el sistema bicameral del parlamento, desde justificar a la segunda cámara como representante de la nobleza, pasando a encarnar a la aristocracia. En los nacientes Estados de América cambió su razón de ser, convirtiéndose en una Cámara de representación de territorios dentro de un Estado. En los Estados unitarios el Senado representó intereses especiales de sectores económicos, sociales, profesionales, entre otros.⁵ En nuestros tiempos se mantiene algunas de estas razones, pero se suman otras más relacionados al actuar mismo del parlamento.

Hay razones generales, indistintas a la forma de Estado, y otras específicas en razón del Estado del que estamos hablando. Tomando en cuenta que este trabajo se desarrolla en torno al Estado ecuatoriano, que es unitario, no se mencionarán justificaciones inherentes a Estados Federales.

Dentro de los argumentos podemos encontrar aquellos que resultan de la naturaleza propia del sistema Bicameral, ligados a éste, y otros argumentos que, se alegan como consecuencia de la implementación de este sistema. Dentro del primer grupo podemos mencionar los siguientes:

La razón histórica, que considera que la Cámara Alta a lo largo de los años se ha formado en razón de una representación de ciertos intereses privilegiados. Esta característica data de las primeras asambleas en la Europa del medioevo, antecedentes de los congresos bicamerales. Estas asambleas tuvieron su razón

⁵ Esto lo evidenciamos en el modelo de la Italia Fascista, para los gremios, o en Colombia, Bolivia, Bélgica y Nueva Zelanda para ciertas etnias.



de ser en la representación de los intereses de los nobles, quienes copaban los órganos de consejo para la corona en busca de salvaguardar sus privilegios.

El defensor más célebre de esta idea fue Montesquieu. Él afirma que la forma más depurada para regir un Estado no es la Monarquía despótica, sino la república⁶. Advierte que una república puede ser popular o aristocrática. Considera que la república popular carece de la virtud aristocrática, ese espíritu de la moderación, elemento central en el fortalecimiento de la república.

Ahora, es fácil denotar que el argumento de Montesquieu está ligado a una sociedad estratificada que busca resguardar intereses de un grupo específico, la aristocracia. Entonces se vuelve ilógico que en una democracia moderna el sistema político, que tiene entre sus fundamentos la igualdad de todos los ciudadanos, se fundamente en este argumento.

Parecida a la anterior esta la justificación en base a personas honoríficas. Partiendo del modelo inglés, cuyo parlamento poseía un consejo de los nobles, que por su casta tenían influencia. Con la instauración de la Cámara de los Comunes la influencia de los nobles y su Cámara fueron perdiendo importancia. Esta forma de integración pierde adeptos por su ilegitimidad desde el punto de vista democrático.

Otro argumento común es el de representación de intereses especiales. Este tema nos remite a la disyuntiva de la representación unitaria y la doble representación. Para entender la representación unitaria es conveniente situarse en la Francia post revolución, donde se erige la república sobre la idea de que la voluntad soberana es unitaria y se expresa en un parlamento nacional, por lo que resulta innecesaria una Segunda Cámara. En consecuencia surge otro argumento, la doble representación que puede entenderse como Funcional o Pluralista.

⁶ Según Montesquieu, la república viene a ser aquella en la que el pueblo o parte de este ejerce la potestad soberana, monarquía en la que el poder recae en el monarca; la democracia se asemeja a la república pero en su afán de igualdad cae en el despotismo.



La representación Funcional se estructura en torno a gremios y corporaciones. Mientras la Cámara Baja viene a ser de representación general, la Cámara Alta sería de representación funcional. Entonces la Cámara Alta estaría constituida por gremios, que se consideran despolitizados, para recoger y definir demandas sectoriales.

La representación Pluralista entiende al cuerpo político como una pluralidad de grupos e intereses contrapuestos. Desde esta óptica se considera que no puede haber representación perfecta, pues existe un abanico amplio de intereses y relaciones no necesariamente representados desde una perspectiva unitaria. Entonces, el conjunto de individuos requiere de un sistema parlamentario que permita que los intereses estén adecuadamente representados.

Pero es posible que se dé una falta de auténticas asociaciones, y que las pocas que hayan, resulten ser representantes de grupos económicos que anteponen la defensa de sus intereses particulares por sobre el interés general del pueblo. Además está el temor latente que genera el corporativismo por su antecedente como mecanismo clave para la consolidación de partidos totalitarios.

Es interesante el argumento de las minorías permanentes, partiendo de la idea de que las funciones específicas de cada Cámara están determinadas en función de la representación que hace cada una. La Cámara Baja sería de representación de los intereses generales de la población, mientras que la Cámara Alta representaría los intereses particulares de cada circunscripción permitiendo condensar en el Senado la voluntad de cada circunscripción garantizando su autonomía y diversidad frente a la unidad representada en la Cámara Baja, desplazando la lógica partidista que rige a esta última (Garrido, 2016). Un buen ejemplo se encuentra en Bélgica, donde su sistema parlamentario tiene legislaturas regionales y comunitarias, buscando una efectiva representación de las comunidades que reconoce el Estado (Cartier, 2019).

Este argumento es plausible si atendemos a lo que Trujillo (2006) menciona sobre los territorios que hoy son Ecuador. Narra que estas tierras estaban diferenciadas



en culturas y pueblos de: el Austro, sierra Centro Norte, la Costa y se le añade el Oriente con la conquista española. Recuerda que incluso antes de las conquistas estos territorios estaban separados organizacionalmente unos de los otros, y que ni la ocupación Inca con los mitimaes⁷, ni la española con sus instituciones coloniales, lograron la uniformidad de todos los pueblos que ocupaban lo que hoy es nuestro país. También insinúa que Ecuador se formó de una manera consuetudinaria, puesto que los españoles respetaron la división que tenía el imperio Inca al formar el Virreinato de Nueva Granada. Esta división se heredó al formarse la Gran Colombia, siendo Ecuador el departamento del sur, y al disolverse también se conservó esos límites como un Estado Independiente. Al respecto Trujillo (2006) comenta que Ecuador es un territorio plural cultural, lingüística y étnicamente; que las y los ecuatorianos tenemos historia común sólo en parte: una parte de los indígenas, otra los mestizos y aun esa parte común es vivida por cada comunidad de manera diferente.

La pluralidad étnica de nuestro país se refleja en el Art. 1 de la Constitución (2008), que sentencia que Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional. En consecuencia, y en base al Plan Nacional de Desarrollo, se reconoce 14 nacionalidades⁸ y 18 pueblos⁹. Estas nacionalidades y pueblos que, en su mayoría y por distintas circunstancias, han estado fuera de la esfera política, y del debate legislativo, hasta la irrupción de Pachakutik en 1995.

Es necesario aclarar dentro de este argumento que la representación de minorías en el Legislativo no se puede lograr únicamente mediante un sistema bicameral.

⁷ Enviar a un grupo de personas a un territorio determinado para cumplir tareas o como castigo (Trujillo, 2006).

⁸ Según el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) son un conjunto de pueblos milenarios anteriores y constitutivos del Estado ecuatoriano, que se autodefinen como tales, que tienen una identidad histórica, idioma, y cultura comunes, que viven en un territorio determinado mediante sus instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad; y son: Awá, Chachis, Épera, Tsa'chila, Achuar, Andoa, Cofán, Huaorani, Secoya, Shiwiar, Shuar, Siona, Zápara y Kichwa (Sierra y Oriente).

⁹ El CODENPE los reconoce como colectividades originarias, conformadas por comunidades o centros con identidades culturales que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana, regidos por sistemas propios de organización social, económica, política y legal; y son: Chibuleo, Cañarí, Karanki, Cayambi, Kisapincha, Kitukara, Panzaleo, Natabuela, Otavalo, Puruwá, Palta, Salasaka, Saraguro, Waranka, Huancavilca, Secoya, Siona, Cofán.



Esta representación se puede plasmar también en un sistema unicameral, garantizando escaños en Congreso a comunidades étnicamente diversas.

Por otro lado, están otros argumentos que se dan como consecuencia de la implementación del sistema bicameral. Dentro de estas razones las más comunes son:

El perfeccionamiento de la calidad de la legislación. Para los defensores de este argumento, como Álvarez y Ugaz (2018), el modelo bicameral supone una garantía contra una legislación precipitada, porque permite la posibilidad de una revisión por parte de la segunda Cámara. Entonces, la presencia de dos cámaras posibilita, teóricamente, que las leyes sean discutidas con mayor profundidad y por diferentes legisladores. Desde esta perspectiva la Cámara Alta, además de actuar como una cámara de representación de intereses territoriales, también actúa como una cámara revisora (Tsebelis y Money, 1997). Aunque con el procedimiento legislativo genera una menor cantidad de normas, es resultado de un proceso que involucra los intereses de un porcentaje mayor de la población, por lo que cada norma promulgada tendrá mayor legitimidad y calidad (Bullard et al. 2017).

En este punto se debe aludir a los parámetros que menciona Lijphart (1999), la simetría y congruencia. Si las cámaras son simétricas y congruentes, entonces una es la reproducción de la otra y no se cumpliría esta facultad revisoria. Pero si las cámaras son diferentes en su conformación y en sus funciones específicas, tendría sentido esta segunda revisión del proyecto legislativo. El mejoramiento de la legislación está relacionado con la idea de un Senado como lugar de reflexión y de aporte técnico (Bullard et al. 2017). Para saber la veracidad de este argumento, se deben establecer parámetros para medir la calidad de la legislación. También se debe demostrar que no existen otros medios para garantizar dicha calidad de la legislación, tener en cuenta el papel de los partidos y movimientos políticos.

La estabilidad y el rol moderador del sistema bicameral. Respecto al rol moderador, la aplicación de este sistema se presenta como garantía contra los



posibles excesos o abusos que se podrían dar en el sistema unicameral. De esta manera una Cámara sirve de contrapeso de la otra al posicionarse como revisora.

La estabilidad que resulta de la implementación del Bicameralismo se considera por la independencia que brinda respecto a la variabilidad de las preferencias en un momento u otro de una legislatura. Sobre esto Castro (2017) menciona que la implementación del Bicameralismo, junto con otras medidas como la tasa de enmiendas, permitiría una vida útil más longeva de una Constitución, pues promueven la difusión del poder político, creando entornos políticos estables y plurales. Además la menor producción legislativa propia de este sistema genera mayor estabilidad, ya que contribuye a una mayor seguridad jurídica (Bullard et al. 2017).

Pero por el simple hecho de tener dos cámaras no implica que se tenga estabilidad y moderación intercameral. Es necesario que las cámaras estén bien diferenciadas en funciones y estructura, para que la dinámica legislativa de cada una sea diferente. Con Cámaras diferenciadas, en mayor o menor medida, se pueda lograr que se cumpla el rol moderador y la estabilidad de la Cámara Alta. Castro (2017) reconoce que es necesario tomar en cuenta otras variables económicas, sociales y coyunturales que inciden en la estabilidad de un Estado.

El fortalecimiento del Poder Legislativo. Con este sistema una Cámara funge como acusadora de los funcionarios públicos como procuradores, fiscales, jueces de altas cortes y los miembros del Ejecutivo; y la otra Cámara sustancia el procedimiento de estas acusaciones. Al respecto Serra (2016) menciona que la vigilancia del Legislativo a los actos del gobierno es la forma de control más importante que puede ejecutar el primero. Para ello se puede usar: sesiones públicas de las comisiones de investigación, interpelaciones al gobierno, la presentación de la acusación y la votación (Cartier, 2019).

Para autores como Blanco y Franco (2004), el parlamento bicameral permite que se materialice el control interorgánico. En contraposición, estaría el parlamento



unicameral que consideran característico de Estados totalitarios. Cabe recalcar que no hay sustento empírico para asegurar esta afirmación.

Aunque se permite que en caso de mociones de censura o interpelaciones que no sea un mismo órgano juez y acusador, se puede establecer mecanismos alternos sin cambiar de sistema legislativo, como: fórmulas electorales proporcionales, mayorías cualificadas, el referéndum legislativo de iniciativa popular o el control de la constitucionalidad de las leyes (Ruiz, 2016)

Por último está la idea de que un sistema bicameral contrarresta la corrupción. Teniendo dos Cámaras dotadas de la función de control y fiscalización, no solo ejerce dicho control sobre la actividad de los poderes del Estado, sino también de la otra Cámara y de la eventual corrupción que pueda darse dentro.

Testa (2010) en su trabajo "Bicameralism and corruption" busca demostrar la relación entre los sistemas parlamentarios y la capacidad para evitar actos de corrupción. Describe que en un sistema político una de las formas de relaciones entre las instituciones del Estado y agentes externos son los incentivos para la aprobación o no de una ley en el Parlamento. En un sistema bicameral cada Cámara actúa como examinadora en el proceso de creación de la ley. Entonces reflejaría una influencia del sistema bicameral en la neutralización de la corrupción, y también aumentaría la responsabilidad de los congresistas.

Pero factores como posiciones políticas, la posibilidad de la polarización de las Cámaras, las coaliciones, la influencia del partido sobre el legislador; entorpecen la evaluación que una Cámara haga sobre la otra. Testa sostiene que cuando el parlamento está políticamente polarizado, el sistema bicameral tendría más posibilidades de reducir los índices de corrupción.

Dados los factores antes mencionados, y como refleja el trabajo de Testa, en términos generales no puede afirmarse de manera categórica que existe una relación directa entre el sistema y la posibilidad de disminuir la corrupción en la función parlamentaria.



CAPÍTULO II: UNICAMERALISMO

2.1 Concepto y Antecedentes

El Unicameralismo tiene el mismo origen que el Bicameralismo, sin embargo, cabe recalcar que el Unicameralismo aparece primero, como se puede apreciar en sus antecedentes en el Imperio Romano con la asamblea de patricios, inspirada en instituciones de las polis griegas.

Más adelante aparecen las asambleas de nobles en los reinos europeos, que se manejaban de forma itinerante para tratar temas de sus territorios. El “parlament”, en la época de la monarquía francesa fue mutando agregando y quitando funciones, que iban desde actuar como una suerte de cortes hasta fijar ciertos impuestos. De la misma forma se fue desarrollando en el resto de los reinos del continente y se fue agregando personas no pertenecientes a la realeza, por lo general de la burguesía, para tratar los asuntos relacionados al pueblo (siervos).

En el siglo XVIII cambia el paradigma de las asambleas legislativas, en el marco de la Revolución Francesa y las guerras de independencia en América. En el caso Francés, fruto de la abolición de la monarquía y bajo los ideales de la igualdad y libertad de los ciudadanos, se rompe con el paradigma histórico y se instaura una república, que da plena vida a la teoría de la división de poderes y por ende a un Parlamento¹⁰.

Un parlamento unicameral sería el órgano legislativo organizado de manera colegiada que representa al pueblo, cuyos miembros son elegidos por sufragio, para debatir, promulgar y derogar leyes y ejercer control de las otras funciones. Su característica fundamental fue estar formado por una sola Cámara.

En América, con la independencia de los Estados Unidos de América hacia el final del siglo XVIII, inspirados en los mismos ideales de la Revolución Francesa, se crea un precedente para las otras colonias en el resto del continente. El tipo de

¹⁰ La Asamblea Nacional de Francia fue constituida el 17 de junio de 1789 (Rosatti, 2002).



parlamento de este Estado se tomó como referencia para el resto de países americanos que instituyeron el Bicameralismo.

Durante el siglo XX, fueron cambiando los parlamentos en funciones y estructura siempre como consecuencia de eventos como guerras mundiales, dictaduras, insurrecciones internas y guerras entre Estados. También se dieron cambios políticos a nivel nacional, como en nuestro país con la “vuelta a la democracia” en 1979, que trajo consigo un giro del Bicameralismo al Unicameralismo que se mantiene hasta el presente.

En Estados con una extensión territorial reducida se estima que deben tener un parlamento unicameral pues al considerarse homogéneos se cree que una Cámara Alta no se justifica y es redundante (Irureta, 2017). Pero hay ejemplos que contrarían este argumento como Ucrania de gran extensión territorial, que tiene parlamento unicameral, la Rada Suprema. Asimismo hay Estados pequeños como Suiza, con un parlamento bicameral para poder lograr la representación de las comunidades diversas que coexisten dentro de este Estado.

A lo largo del siglo pasado y hasta hoy en día se ha generado un debate, que parece interminable, alrededor de estas dos formas de estructurar el parlamento. Por un lado, los críticos del Bicameralismo, que no encuentran una justificación válida para continuar con la implementación de dos cámaras dentro del Legislativo. Por el otro, están quienes consideran que el cambio hacia el Unicameralismo es una estratagema política para debilitar al Poder Legislativo frente al Ejecutivo.

Reinoso (2009) reflexiona sobre el caso de Perú y Venezuela, dos países históricamente bicamerales. En 1992 y en 1999 respectivamente, cambiaron sus parlamentos hacia el Unicameralismo. Estos cambios constitucionales que derivaron en parlamentos unicamerales fueron promovidos por: Fujimori, Presidente de Perú, que aludió a razones económicas; y Chávez, Presidente de Venezuela, que se justificó en la necesidad de cambiar las políticas públicas. Reinoso (2009) considera que esos argumentos no se respaldaron en la realidad,



sino en la tendencia de concentrar el poder de estos presidentes y evitar que le Legislativo limite sus decisiones.

2.2 Modelos de Unicameralismo

El Bicameralismo Perfecto puede entenderse como un parlamento caracterizado por tener una sola cámara en el poder legislativo, que desempeña las funciones de un congreso de “forma integral” como afirma Cevallos (2018), más las que se le vayan agregando según el Estado del que hablemos. Ejemplos de este modelo a nivel sudamericano los tenemos Venezuela, un Estado federal. Este modelo es muy común en los países centroamericanos como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua o Panamá.

A nivel europeo esta Suecia, una monarquía constitucional, que cuenta con un Parlamento unicameral perfecto, con las funciones parlamentarias concentradas en el único órgano legislativo, el Riksdag, dividido en comisiones especializadas. La facultad más llamativa del parlamento sueco es la prerrogativa de manejar la política exterior.

Otro ejemplo es Ecuador, que ha sido Estado bicameral la mayor parte de su historia, con solo 3 Constituciones¹¹ que establecieron parlamentos unicamerales. La tradición se rompe con la Constitución de 1979 y se implementa un parlamento unicameral, doctrinariamente se denomina perfecto, que se mantuvo con las constituciones de 1998 y 2008. Actualmente se llama Asamblea Nacional y está integrada por 137 asambleístas. Los órganos que conforman la Asamblea Nacional son: el Pleno; la Presidencia de la Asamblea; el Consejo de Administración Legislativa y Comisiones Especializadas permanentes y ocasionales. Tiene trece funciones enumeradas en la Constitución y veintiuno sumadas las que prescribe la Ley Orgánica de la Función Legislativa, todas concentradas en el único órgano parlamentario.

¹¹ Las constituciones de 1830, vigente hasta 1843; la de 1851 vigente hasta 1852; y la de 1945, que apenas duró hasta 1946 (Paz y Miño et al. 2007).



El Unicameralismo imperfecto comparte la misma característica que el otro modelo, un sistema parlamentario con una sola Cámara. La diferencia de este modelo radica en que, en general, la Cámara no desempeña las funciones parlamentarias, pues existe otro órgano separado, que no tiene el rango de Cámara. Este órgano se desempeña de manera paralela a la Cámara de diputados y no fiscaliza su actuar. Está conformado por algunos de los diputados del congreso, que son escogidos en el seno del mismo. Ejemplos de este modelo tenemos en:

China, cuyo órgano legislativo es la Asamblea Popular Nacional, formada por más de 2900 diputados que son elegidos para un periodo de 5 años y sesionan una vez al año. Debido a la gran cantidad de legisladores, cumplir con sus funciones se complica, aparece el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional. El Comité, integrado por 157 de los diputados de la Asamblea, está encargado de ejercer las atribuciones parlamentarias mientras la Asamblea está en receso y convocar la sesión de la Asamblea. Sus autoridades más importantes son: el presidente, vicepresidentes y el secretario general. Entre sus funciones se destacan expedir y reformar leyes en materias que no sean propias de la Asamblea Popular; también interpretar la Constitución y las leyes, y aprobar tratados internacionales.

A nivel sudamericano está Perú, país con tradición bicameral en la mayoría de la historia. El sistema cambia con la Constitución peruana de 1993. Desde entonces el Estado peruano tiene un sistema unicameral imperfecto porque, aparte de la Cámara, se creó la Comisión Permanente. La Comisión está integrada por una parte proporcional de los diputados del parlamento que representan a los diferentes grupos parlamentarios y precedida por el Presidente del Congreso. Funciona de manera continua, inclusive cuando la Cámara sesiona, pues es una rama adscrita al Congreso (Cevallos, 2018). Entre sus atribuciones están las funciones legislativas que el Congreso le otorgue, pero son exclusivas de la comisión: la acusación ante el Congreso del Presidente o Vicepresidente de la República, ministros de las carteras de estado y otros altos funcionarios estatales.



2.3 Condiciones del Unicameralismo

Para el funcionamiento del sistema es necesario que concurren ciertas circunstancias, que se encuentran principalmente en las constituciones de los Estados. Estas son dadas por los principios del Poder Legislativo y la organización del parlamento.

La configuración electoral. Esto se maneja en razón de la división política interna del Estado. Por lo general se eligen congresistas nacionales, provinciales o departamentales, y en el caso ecuatoriano además existe la circunscripción que representan a los ciudadanos en el exterior. También puede darse escaños para congresistas que representen a grupos étnicos o sociales.

El tamaño del congreso, está dado de manera proporcional al número de habitantes de un Estado, asignando una mayor cantidad de representantes a los territorios más densamente poblados. En el caso ecuatoriano por cada provincia se eligen 2 asambleístas, pero este número aumenta por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil.

Cabe en este punto hacer una comparación entre el Congreso Peruano, que tiene 130 congresistas y siendo su población más de 30 millones de personas, y la Asamblea Nacional de Ecuador, que tiene actualmente 137 asambleístas y una población de aproximadamente 17 millones de habitantes; dicho esto no parece muy proporcional la cantidad de diputados en relación a la población en uno de estos Estados.

Para fortalecer la función legislativa se le otorga funciones específicas, como la prerrogativa para el nombramiento de funcionarios públicos de: altas cortes, diplomáticos, mandos militares, fiscales, etc. En el caso ecuatoriano, se ha venido dando una tendencia de limitar o quitar funciones al Legislativo, por ejemplo la eliminación de la facultad para nombrar a algunas autoridades estatales, trasladar la exclusividad de ser el máximo intérprete de la Constitución y la imposibilidad de enjuiciar políticamente a esta última (Solano, 2018).



El control de los otros Poderes del Estado y funcionarios como: Procurador General, Contralor General, Fiscal General, miembros de Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública. Para fiscalizar, el congreso participa tanto en la acusación como en su juzgamiento político. Asimismo está la atribución de enjuiciamiento político a los ministros de Estado y al Presidente o Vicepresidente de la República. Inclusive se puede atribuir la prerrogativa de destituir al Presidente si este incurre en las causales debidamente determinadas en la Constitución de cada Estado¹².

2.4 Argumentos a favor del Unicameralismo

Razones para instaurar un sistema unicameral se pueden encontrar desde la época de la Revolución Francesa, con autores como Sieyés y Saint-Étienne, quienes se mostraron reacios a la idea de un congreso bicameral. Ambos sustentándose en el argumento de que si la nación es una sola entonces la representación debe manejarse de la misma manera (Sáenz, 2017).

La Roche (1956) cita a Bentham, quien explica que tener una segunda Cámara resulta innecesario, ya que representaría a un particular, lo cual resulta poco democrático. Otro defensor del Unicameralismo que menciona La Roche (1956) fue Kelsen, que considera que el ideal de democracia requiere un órgano legislativo compuesto por una sola Cámara, y que la dualidad de Cámaras debilita la representación popular.

Por la misma línea Schmitt considera que el Unicameralismo es la manera óptima de del ejercicio del poder legislativo en un Estado que se considere democrático, basándose en la idea de que representan la identidad del pueblo que es una sola (La Roche, 1956).

Estas razones de justificación del Unicameralismo van siempre desde una posición de crítica hacia el Bicameralismo. Estos argumentos se han ido sumando y entrelazando con el paso del tiempo y el cambio de ciertos conceptos y

¹² En Ecuador se da sólo en dos circunstancias: por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional o por grave crisis política y conmoción interna, así lo prescribe el art. 130 de la Constitución de 2008.



principios que rigen a los Estados modernos, en especial la idea de democracia y la igualdad de los ciudadanos de un Estado. Es necesario profundizar en los argumentos a favor del sistema unicameral y no quedarse en una simple enumeración de cuestiones. Así, podemos mencionar las razones más comunes de justificación de este sistema, nombradas por varios de los autores antes mencionados, que serían:

La noción de unidad nacional del Estado. Partiendo del principio de unidad nacional como pilar de un Estado para englobar posturas políticas, culturales y religiosas de lo más diversas que pueden coexistir, el aparato legislativo que represente a la población debe ser uno solo. Entonces resulta contradictorio que existan dos Cámaras para representar a un mismo pueblo. Siyé cuestiona la existencia de dos cámaras, pues si están de acuerdo entonces una de ellas es inútil; y si, por el contrario, están en discrepancia, entonces una de ellas no representa los intereses del pueblo (Sáenz, 2017).

Entonces si el pueblo es uno, la representación consecuentemente se logra con una sola Cámara, indistintamente del Estado o forma de gobierno. Esto se refuerza si se cimenta en el principio democrático de la soberanía popular, así como el sufragio universal, lo que resaltaría la contradicción entre Bicameralismo y la noción de unidad nacional (Sáenz, 2017).

Este argumento se puede discutir desde una perspectiva conceptual ya que la noción de unidad nacional está fuertemente influenciada y ligada al concepto de Estado Nación¹³. El uso de la unidad nacional se maneja como elemento para la cohesión y supervivencia del Estado. La idea de la identificación común de los individuos en razón de un pasado compartido, costumbres, idiosincrasia, etc., y la necesidad de continuarlos sirven para ligar los individuos a un territorio (Rosatti, 2002).

¹³ En palabras de Rosatti (2002), es la estructura organizativo-burocrática caracterizada por vincular institucionalmente a un territorio con una población por un orden jurídico hermético y expresado por símbolos.



Pero este ideal es contrario principios y postulados modernos, como la interculturalidad y la plurinacionalidad. Si, de manera teórica, el pueblo es uno solo, pero esto no excluye la idea de la representación de las distintas culturas, regiones y nacionalidades que forman un Estado. Puede ser necesario, dependiendo el contexto, un sistema parlamentario que sea diferente al Unicameralismo para plasmar esa representación sin contrariar la premisa de que el pueblo es solo uno.

Adscribir a un tipo de Estado un sistema parlamentario específico. De esta manera, en la doctrina clásica y en especial la escuela norteamericana de ciencia política, atribuye el sistema bicameral a los Estados federales y a los Estados Unitarios el sistema unicameral. Esta distinción se hace en razón de la representación territorial que hace la segunda Cámara en los Estados federales y la innecesariedad de esta en los Estados Unitarios.

Existe evidencia empírica abundante que desestima esta razón. Se puede advertir este error desde la génesis del bicameralismo, que se dio en Inglaterra que es un Estado unitario. Actualmente puede encontrarse varios Estados unitarios y tienen parlamento Bicameral como Colombia o federales con un congreso unicameral como Venezuela (Sáenz, 2017).

Evitar la duplicidad de Cámaras, abordada por Loewenstein (1986). Él sostiene que cuando ambas Cámaras son elegidas con la misma base electoral es de esperar que coincidan los mismos partidos en ambos órganos, y en consecuencia desaparece el control interorgánico al responder a los mismos los mismos representantes. Para evitar este problema se han creado ciertos mecanismos tendientes a diferenciar las Cámaras.

Pero estas medidas, para Loewenstein, solo mantienen el carácter conservador de la Segunda Cámara, al constituirse con personas de ciertas cualidades haciendo que las Cámaras respondan a diferentes grupos sociales. Esto genera que ambas Cámaras se bloqueen mutuamente de manera inevitable en los procesos políticos y legislativos. Estos riesgos se hacen evidentes en sistemas de



bicamerales basado en la doble confianza, con Cámaras similares como el caso Italiano (Olivetti, 2019).

El análisis de este argumento es superfluo, partiendo del hecho de que el Bicameralismo sigue vigente y funcional actualmente. Respecto a la igualdad del electorado y funciones, hay que mencionar los parámetros de congruencia y simetría dados por Lijphart (1999) que permiten diferenciar una Cámara de la otra, por cuestiones como el tamaño, los periodos de legislatura y funciones de cada Cámara y así evitar el problema de la duplicidad.

Sobre el bloqueo permanente entre cámaras, hay que recordar que existe el mecanismo de resolución de desacuerdos entre las Cámaras que dotan de la capacidad de un voto dirimente a una de las dos Cámaras, sin que por eso se deslegitime o se subestime la importancia y peso de la otra Cámara en la toma de decisiones.

La Disparidad social respecto a los individuos que conforman cada cámara, dando como resultado una suerte de elitización de la Segunda Cámara, es relativa porque depende de los requisitos para optar a un curul en dicha cámara. En la actualidad los requisitos no responden a razones elitistas o aristocráticas, exceptuando algunos Estados monárquicos. Entonces esta elitización de la Cámara respondería a razones más bien sistemáticas de la construcción del propio Estado.

La celeridad en el proceso legislativo, ya que al ser una sola Cámara el proceso para la presentación, debate y promulgación de una ley o código se simplifica. En este sentido, si se tienen dos Cámaras, la segunda generalmente es asociada con la reflexión, la pausa y la moderación por la forma en la que se conforma, lo que implica proceso más dilatado. Esta Cámara, como espacio de deliberación más pausado, podría retardar el proceso e incluso diluir el debate y provocar disonancia respecto del debate.

Al respecto Sáenz (2017) menciona que no es necesaria una segunda cámara para que una ley pueda ser sometida a lecturas de enfriamiento o un



procedimiento más pausado que genere una mejor calidad técnica, bastaría con un órgano de carácter asesor para cumplir con esas funciones.

Como resultado se tendría lentitud del examen que realiza la segunda Cámara, que generaría estatismo en un proceso de transformación normativa de un Estado. Dependiendo del contexto de un Estado puede ser positivo, originando seguridad jurídica al no cambiarse las normas de una manera apresurada (Bullard et al. 2017). Puede ser negativo, si es que se está por la labor de una transformación necesaria del ordenamiento jurídico de un Estado.

Sobre este argumento se puede discutir desde varias aristas, empezando con la disyuntiva entre celeridad y calidad de la legislación. Existen posiciones diversas respecto al tema, pero quienes defienden al Bicameralismo tienden a cuestionar la calidad de la legislación que sale de una Cámara si no es revisada o depurada por una segunda. Tapia (2018) al referirse al proceso ecuatoriano y peruano, considera que los resultados del Unicameralismo son negativos no sólo para la producción legislativa sino también para la estabilidad del régimen político. Cabe recordar que no hay evidencia empírica ni que respalde la causalidad entre el sistema implementado y la calidad de la legislación promulgada, ni parámetros claros para medir dicha claridad.

La reducción del gasto público en el Poder Legislativo. Si el parlamento está conformado por una sola Cámara los costos administrativos, de infraestructura, número de parlamentarios y funcionarios se reducen sustancialmente. Este argumento es especialmente relevante para los Estados que cuentan con recursos escasos y tendencia a un gasto público limitado. Dentro de estos lineamientos cabe un sistema parlamentario unicameral al ser reducido en tamaño, eficiente en el cumplimiento de sus funciones y con un manejo de presupuestos menores (Irureta, 2017).

Es cierto que una transición del sistema del Bicameralismo al Unicameralismo reduce todos los aspectos mencionados, pero no es menos cierto que se puede lograr un resultado similar modificando el tamaño y limitando los recursos en un



congreso de dos cámaras. Esto más que una consecuencia que se obtiene con la implementación del Unicameralismo, parece estar más relacionado a una política estatal enfocada en la reducción del tamaño del Estado y la optimización del gasto público en todos sus poderes.

Por ejemplo, en la Asamblea Nacional de Ecuador existen 137 asambleístas, 296 asistentes de asambleístas, 336 asesores de asambleístas ¹⁴ , 272 analistas y especialistas, 191 personas en el equipo técnico operativo, 53 secretarios, 52 coordinadores y supervisores, y 11 especialistas en técnica legislativa ¹⁵ . Del presupuesto de 53 millones de dólares asignado al Poder Legislativo, más de 46 millones se destinan al pago de los sueldos de los 1348 funcionarios. Como se puede observar, la reducción del gasto público no depende del sistema parlamentario si no de una política orientada a la reducción del gasto público por parte del Estado.

La existencia de una sola cámara fortalece al Poder Legislativo. Al estar las funciones del congreso concentradas en una sola cámara no se dispersa el debate ni se prolonga la toma de decisiones respecto al control a los otros poderes del Estado, a diferencia de un congreso de dos cámaras que internamente se ve debilitado por las pugnas intercamerales y que por su tamaño ralentiza la dinámica parlamentaria.

Este argumento también es discrecional, siendo utilizado tanto por defensores del Unicameralismo como por quienes patrocinan al sistema Bicameral. Es un argumento moldeable a la conveniencia de la tendencia que quiera justificar uno u otro sistema. El debilitamiento del Poder Legislativo viene de otros factores como la pérdida progresiva de funciones frente al Ejecutivo, que no es una situación que

¹⁴ El sueldo anual de asambleísta es de aproximadamente \$57000, el de sus asesores de entre \$16000 y \$36000, el del equipo técnico operativo entre \$16000 y \$31000, analistas y especialistas entre \$20000 y \$36000, el de coordinadores entre \$34000 y \$40000 y el de supervisores entre \$6000 y \$40000, los asistentes de asambleístas entre \$10000 y 17000, secretarios entre \$9000 y \$34000 y los especialistas en técnica legislativa entre \$16000 y \$24000. Información del Observatorio Legislativo de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo, actualizada a julio de 2020.

¹⁵ Que son profesionales que se dedican a verificar la constitucionalidad y calidad técnica, lingüística y estilo de la norma.



se dé como resultado de la implantación de uno u otro sistema. En realidad es resultado de cambios no relacionados a la forma de conformarse el parlamento.

Al respecto Solano (2018) menciona que hay dos temas relevantes que generan desequilibrio entre poderes estatales. Primero, el presidencialismo reforzado y segundo, un congreso debilitado. En Ecuador el congreso, que es unicameral, se ha debilitado en razón de la pérdida de algunas de sus funciones. Así lo expresan Freidenberg y Pachano (2016), atribuyendo esta situación a cambios institucionales orientados a fortalecer al Ejecutivo con el incremento de las funciones y atribuciones constitucionales del Presidente de la República en detrimento de las del congreso. Al establecer un régimen presidencialista se alteró el equilibrio de los Poderes del Estado y control entre los mismos, dando efectividad al Ejecutivo, debilitando al Legislativo (Pachano, 2011).



CAPÍTULO III: ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Es importante reflexionar sobre el rol de los partidos y movimientos políticos ya que de estos se valen los actores políticos para posicionarse en las instituciones del Estado a las que se accede mediante el voto de la ciudadanía, entre ellas nuestra Asamblea Nacional.

Para abordar el rol de los partidos y movimientos políticos en la dinámica dentro del Poder Legislativo y las características que han contribuido a la situación actual, es necesario hacer un recuento histórico de las agrupaciones y actores políticos que se han desarrollado en la arena política ecuatoriana desde 1978, cuando se realizó la transición desde una dictadura militar hacia la democracia que se mantiene hasta hoy. Este repaso se divide en tres etapas marcadas por tres constituciones: la de 1979, la de 1998 y la de 2008.

De cara a las elecciones de 1979, y con una nueva Constitución de por medio, se promulga una ley de partidos políticos, con ciertas disposiciones transitorias ¹⁶, para poder estructurar un sistema de partidos políticos. También se instaaura el Tribunal Supremo Electoral como órgano rector para los comicios venideros, bajo la estricta vigilancia de la junta militar que gobernaba el país por esa época.

Dentro de este marco se desarrollaron los que se convertirían en los partidos tradicionales de Ecuador: el partido Izquierda Democrática (ID) de tendencia centro izquierda, el Partido Social Cristiano (PSC) de ideología de derecha, el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) de tinte populista y Democracia Popular (DP) representando a la derecha conservadora. Estos partidos durante las siguientes dos décadas tuvieron presencia en todos los procesos electorales, la mayoría en las elecciones legislativas y ocuparon el mayor número de escaños en el congreso (Freidenberg, 2016). A los partidos antes mencionados se les suman otras dos agrupaciones recurrentes en la escena política que irrumpieron más

¹⁶ Dirigidas específicamente para prohibir las eventuales candidaturas de José María Velazco Ibarra, Carlos Arosemena Monroy y Assad Bucaram (Pachano, 2007).



tarde en la vida política del país, Movimiento Popular Democrático (MPD) y Pachakutik.

Una lectura de este primer periodo permite resaltar ciertas características, dadas principalmente por el sistema de partidos políticos y el sistema electoral que condicionan las oportunidades, costos y beneficios de una carrera política estática, progresiva, cesante o discreta (Montilla, 2017). Estos sistemas al ir dejando de ser estables generan ciertos fenómenos que poco a poco debilitaron la política ecuatoriana.

La más notoria es el multipartidismo extremo. Si bien hubo partidos que se consolidaron en las elecciones nacionales, no lograron los mismos resultados a nivel provincial y cantonal. En consecuencia aparecieron gran cantidad de partidos concebidos y desarrollados en provincias o cantones que se hacían del control político de dichos lugares pero no trascendieron más allá de ese espectro. Solo en los territorios de mayor concentración poblacional se fortalecieron los partidos tradicionales.

Esta situación se generó en gran parte por gestión interna de los partidos grandes del país, que se puede evidenciar con tres de partidos tradicionales del país. Por un lado está el caso del PRE, donde las decisiones, sea selección de candidatos o quiénes podían continuar su carrera política, se concentraron en la voluntad de Abdalá Bucaram Ortiz. En contraposición está el PSC que se basó en cuestiones económicas y comerciales para integrar las listas y elegir candidatos; decisiones tomadas por los líderes provinciales o por los líderes del partido, León Febres Cordero y Jaime Nebot. Por último está DP que en primera instancia, en la década de 1980 y mediados de la siguiente, consideraban reglas internas y la carrera en el partido para seleccionar a los candidatos; y luego, desde mediados de la década de 1990, con la debacle de la institucionalización partidista adoptó métodos parecidos a los del PSC.

Estos comportamientos configuraron lo que Basabe (2018) llama “carreras legislativas discretas”, que se entiende como aquellos casos en que diputados que



desaparecen del espectro político luego de una legislatura. Históricamente hablando desde 1979, casi la mitad de los legisladores¹⁷ llegaron una sola vez al Congreso y luego desaparecieron de la vida política. Como resultado las cúpulas de los partidos perdieron contacto con las bases provincial y cantonal, al no tener interlocutores con los otros niveles del partido. Esta situación debilitó la interna de los partidos y perdieron predominio frente a nuevas agrupaciones que se pudieron identificar mejor con los votantes de estos lugares.

Esto sumado a otra característica, la volatilidad de las preferencias del votante ecuatoriano. La media de volatilidad, en esta etapa, bordeaba el 28,1% en las elecciones legislativas, que se puede atribuir a la fortaleza de los partidos a nivel provincial, y en un 47,3% las presidenciales, posiblemente consecuencia de la personalización de las candidaturas (Pachano, 2008). Quizá por eso ningún partido pudo repetir la Presidencia de la República ni conseguir mayoría absoluta en el Congreso¹⁸. En este contexto los partidos gobernantes se vieron obligados a formar coaliciones, a veces fugaces. Con minorías legislativas y alianzas efímeras proliferaron conductas poco éticas como prácticas patrimonialistas, el clientelismo, las mayorías móviles y los “cambios de camiseta” política (Pachano, 2011).

Con la expansión del derecho al sufragio que, hasta antes de la Constitución de 1978 sólo la tenían las personas mayores de 18 años que sepan leer y escribir, lo que excluía a gran cantidad de la población ecuatoriana que era analfabeta. También se resalta la nula representación de las mujeres en el Congreso, teniendo durante este periodo, en suma de todas las legislaturas, apenas 20 representantes; dado por un cúmulo de cuestiones como: las oportunidades electorales mínimas y desfavorables, el contexto cultural conservador, la realidad socioeconómica (Cassis et al. 2016)

El tamaño del Congreso. En 1979 se conformó Unicameral, constituido por 69 diputados elegidos por circunscripciones nacional y provincial. Cada provincia elegía un diputado, si sobrepasaba los doscientos mil habitantes elegía dos. En

¹⁷ Basabe menciona que entre 1984-1998 el promedio de carreras legislativas discretas fue de 43,53%.

¹⁸ León Febres Cordero y Sixto Durán Ballén gobernaron presencia ínfima en el Congreso (Pachano, 2011).



1997, cada provincia pasó a estar representada dos diputados y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento treinta y tres mil.

Con el sistema electoral de 1978 los diputados fueron elegidos por el sistema de listas cerradas¹⁹; no se podía aspirar a la reelección para el mismo cargo en el siguiente período, aunque sí se podía optar por otro nivel de representación. Las alianzas electorales y las candidaturas independientes entre partidos se fueron aprobadas en 1995 (Freidenberg, 2016).

Este cumulo de características provoco la debacle del sistema político ecuatoriano, que marca el fin de este primer periodo. Esto se refleja en los cambios en el sistema electoral en 1996 que facilitaron el nacimiento de nuevas agrupaciones políticas que a la larga terminarían desplazando a los partidos tradicionales, sobretodo en el ámbito local; y las elecciones presidenciales y legislativas desarrolladas ese mismo año.

Durante la campaña Abdalá Bucaram, por el PRE, se presentó con un discurso populista, como el candidato antisistema que le haría frente a la oligarquía que representaban a los empresarios y políticos tradicionales. Terminó segundo en las votaciones de la primera vuelta electoral. En tercer lugar aparece Freddy Ehlers, alguien sin pasado político o cargos públicos en su currículum. En la segunda vuelta electoral se vieron enfrentados Abdala Bucaram y Jaime Nebot, candidato del PSC, presentado por su opositor como esbirro del ex presidente y líder del partido, León Febres Cordero. Realizada la segunda vuelta, Bucaram resultó electo Presidente de la República.

Con el contexto descrito y una serie de decisiones cuestionables del Presidente Bucaram, escándalos de corrupción y una crisis económica en el horizonte, se creó el caldo de cultivo perfecto para la fractura del sistema político ecuatoriano. Así, luego de más de 17 años ininterrumpidos de democracia, el 5 de febrero de 1997, en medio de multitudinarias marchas a nivel nacional, el Congreso Nacional

¹⁹ En 1997 se introdujo la posibilidad de elegir candidatos presentados en una sola lista de un movimiento o partido o distribuir el voto entre candidatos de diferentes listas.



destituyó de manera ilegítima²⁰ al Presidente de la República, y posesiona como Presidente interino de la República al Presidente del Congreso, Fabián Alarcón²¹.

Este caótico panorama llevó a una asamblea constituyente que se encargó de la elaboración de la Constitución de 1998, hecho que marca el inicio del segundo periodo. Aunque se cambió la Constitución, no mejoró la dinámica de la política del país. Siguiendo el patrón del periodo anterior, los cambios en las reglas electorales que quitaron el monopolio de la representación a los partidos políticos y facilitando la formación de alianzas coyunturales (Freidenberg, 2014), aumentó el tamaño del Congreso, aparición de más agrupaciones políticas que agravaron la fragmentación interna de los partidos y de la oferta partidista en el ámbito territorial, aumento de las carreras legislativas discretas, etc.

Como hecho positivo está el crecimiento cuantitativo de la representatividad de la mujer en el Congreso, consecuencia de la implementación de mecanismos que establecen un porcentaje de representación de género en las listas para elecciones plurinominales (Cassis et al. 2016).

El rasgo que definió este período fue la desconfianza de la población hacia la clase política, resultando en una inestabilidad política sin precedentes en el país, con la peor crisis económica de por medio, Los nuevos actores políticos fueron reemplazando a la vieja política en el panorama nacional. Se puede apreciar en las elecciones de 1998. Por DP se presentó Jamil Mahuad, ex alcalde de Quito y figura notoria durante las protestas contra Bucaram en 1997; por el PRE se presentó el empresario Álvaro Noboa, quien fue presidente de la Junta Monetaria durante el gobierno anterior. En segunda vuelta Mahuad vence a Noboa, con denuncias de fraude por parte de este último.

Fruto de la ley de salvataje bancario, creada para evitar la quiebra de algunos bancos privados, gran inflación y políticas económicas infructuosas por parte del

²⁰ Sin dictamen médico de por medio, el congreso declaró incapacidad mental del Presidente y, contradictoriamente se inició procesos penales contra él.

²¹ Ejemplo claro del multipartidismo extremo y la fragmentación interna del Congreso, pues su partido solo tenía tres diputados y aun así llegó a la Presidencia del Congreso



gobierno, se dio el “feriado bancario” y por último se adoptó el dólar estadounidense como moneda nacional. Todo esto terminó en un golpe de Estado cívico-militar que el 21 de enero del 2000 derrocó al Presidente Mahuad. El mandato lo acabó el Vicepresidente, Gustavo Noboa. En el derrocamiento de Mahuad los actores principales fueron las Fuerzas Armadas y la CONAIE.

Viendo el comportamiento de los partidos políticos en estos 20 años se refleja una clara fractura que divide sociedades regionales realmente heterogéneas. Esto explica la clara diferencia en la que se manejaron los partidos que, si bien se decían de vocación nacional, generaron fuertes vínculos con sectores económicos y sociales de regiones específicas del país, lo que Freidenberg (2014) bautizó como “un país de mil reinos”.

En 2002 se realizaron las elecciones presidenciales y legislativas con la presencia de más partidos, movimientos y candidatos que en las elecciones anteriores. Nuevamente se presentó Álvaro Noboa, con su propia agrupación el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN); y el otro candidato fuerte fue uno de los protagonistas del último golpe de Estado, el Coronel Lucio Gutiérrez que se presentó por el Partido Sociedad Patriótica (PSP) en alianza con Pachakutik. El resultado dio como ganador a Gutiérrez, quien concentró su discurso en recordar su nulo pasado político, promesas de acabar con la corrupción y su participación en el golpe de Estado contra Mahuad. Esto muestra un nuevo giro ideológico del votante. También se observa el debilitamiento de la institucionalidad de los partidos, pues a la segunda vuelta llegaron partidos noveles, creados de manera personalista y de tendencia claramente populista. La personalización de la política y de los partidos, junto a una tendencia populista, se convirtió en la hoja de ruta de las agrupaciones políticas futuras.

Este gobierno se resalta por sus alianzas débiles con fuerzas políticas de cualquier tendencia en razón de su minoría en el Congreso, nepotismo, contradicciones políticas resultado de transigir con grupos de presión para mantenerse en el poder y denuncias de corrupción. A pesar del crecimiento económico, que no se veía en el país desde hace treinta años, la gente mantenía



incertidumbre respecto a la estrategia del gobierno. La gota que rebalsó el vaso fue, en razón de pactos políticos, la destitución de todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia y reemplazándolos con la “Pichi Corte” permitiendo el regreso del ex mandatario Abdala Bucaram Ortiz. Como consecuencia todos los enemigos políticos de Bucaram se volcaron contra el Presidente Gutiérrez. Se movilizó gente en todo el país y termino con la destitución y posterior huida del país del hasta entonces Presidente. Alfredo Palacio, Vicepresidente de la República completó el mandato constitucional.

El segundo periodo llega a su recta final con la primera Presidencia de la República de Rafael Correa. En las elecciones de 2006 llegaron a la segunda vuelta electoral: Rafael Correa, el candidato nuevo casi sin pasado político²² y con un movimiento nuevo llamado Alianza País, en coalición con la mayoría de agrupaciones de izquierda; enfrentando a un ya conocido Álvaro Noboa, que por tercera vez consecutiva llegaba a la segunda vuelta electoral. La campaña de Correa se concentró en un ataque directo a la “larga noche neoliberal” y la “partidocracia”; en la vereda del frente estaba Álvaro Noboa, que en base a “regalos” costeados por su propio bolsillo buscaba hacerse de la confianza del electorado. El panorama se presentó igual que en todo el periodo, con partidos y movimientos nuevos desplazando a los tradicionales en la predilección de la gente rápidamente desmantelados y derrocados.

Si bien este periodo acaba con la promulgación de la Constitución del 2008, hay un contexto dado por la política del gobierno de Correa. Gracias a los cuatro años precedentes de estabilidad, crecimiento económico y un alto precio del barril de petróleo, se desplegó una serie de programas sociales que beneficiaron a sectores populares haciendo que se dispare la popularidad del Presidente. En lo político, Correa se enfrascó en una guerra frontal contra los viejos políticos y los partidos tradicionales, debilitados en sus bases y sin credibilidad ante el pueblo. Tal fue la consigna anti partidista del gobierno, que su movimiento no presentó

²²Fue Ministro de Economía por unos meses en el gobierno de Alfredo Palacio



candidatos al Congreso, y evitó cualquier acercamiento con la vieja política, pero no quedó exento de alianzas con otros actores.

Con una popularidad abrumadora, el gobierno concentró sus esfuerzos en promover una Asamblea Constituyente durante el 2007, para formar una nueva Constitución. Esta Asamblea fue copada por el movimiento oficialista y sus aliados, garantizando que el texto se ajuste a su postura. Los partidos tradicionales tuvieron muy pocos asambleístas sumando entre todos 10 curules. Mediante referéndum constitucional se aprobó, el 28 de septiembre de 2008, la nueva Constitución.

Con la Constitución de 2008 se inicia un nuevo periodo para los partidos y movimientos políticos en Ecuador. Una nueva Constitución implicó nuevamente un cambio en el ordenamiento jurídico del país que se ajuste a la misma. El campo político y electoral no fue la excepción, con la introducción de un nuevo Poder del Estado, el Electoral; con instituciones como el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Con la reforma electoral de 2009 se introdujo tres tipos de circunscripciones electorales para la elección de asambleístas: nacional, provincial y por los ciudadanos en el exterior. Aumentó el tamaño del congreso, eligiendo 124 asambleístas. Para adjudicar los escaños de los asambleístas nacionales se aplicó el método Webster mientras que para los provinciales y parlamentarios andinos se decidió usar la fórmula D'Hondt.

En las elecciones de 2009 Alianza País arrasó en las elecciones legislativas consiguiendo 59 curules, hecho sin precedentes para un partido oficialista en la historia del país, y en las elecciones presidenciales Rafael Correa fue reelecto en primera vuelta, otro hecho sin antecedentes democráticos en Ecuador. También se remarca el salto cuantitativo en el número de asambleístas mujeres que alcanzó dicha legislatura, llegando a ocupar por primera vez el 30% del Legislativo, lo que se convirtió en una tendencia para las siguientes elecciones, fruto de la política de paridad de género que busca igualar la situación de la mujer frente al hombre en el ámbito electoral, plasmada en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Cassis et al. 2016).



La elección sirvió para consolidar la llamada “Revolución Ciudadana” que acaparó todas los Poderes del Estado, sumado a una Constitución considerada “hiperpresidencialista” por las funciones que se otorga al Presidente. Los comicios sirvieron como reflejo del colapso consumado de las viejas élites políticas que, incapaces de organizarse para hacer frente a la agrupación dominante, fueron relegados a un segundo plano y alcanzaron un número bajo de legisladores en la Asamblea Nacional, desapareciendo el multipartidismo extremo, característico de nuestra democracia.

La estrategia de Alianza País se caracterizó por programas sociales y una acción electoral continúa (Pachano, 2008), siempre en torno a la figura del Presidente, y por el enfrentamiento directo con la oposición y medios de comunicación. Pero Alianza País no estuvo exenta de las prácticas utilizadas por los partidos tradicionales. El gobierno de Correa empezó con las negociaciones con los miembros del Congreso, pasando por la entrega de cargos a políticos, pero a grupos no alineados con la “partidocracia”. Se pueden citar como ejemplos la designación de Ramiro González al Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o la de Carlos Vallejo como ministro de agricultura y como parte del directorio del Banco Central (Basabe, 2009)²³.

La dinámica de carreras legislativas discretas aumentó considerablemente en relación a la etapa anterior, ya que entre 1998 y 2010 el promedio de estas carreras llegó al 72,38% (Basabe, 2018). Situación dada por el manejo interno de las agrupaciones políticas que, aunque sean nuevas en el papel, no cambian sus prácticas como las aportaciones económicas y amistades con las cúpulas de los partidos y la notoriedad política que puedan alcanzar. Se puede sumar la reciente noticia de diario El Universo, que menciona que el apenas el 28% de los assembleístas actuales se presentarán para la reelección por cuatro años más, teniendo esta posibilidad 80 de los 137 que conforman la Asamblea Nacional, que refleja cómo se mantiene la tendencia de carreras legislativas discretas.

²³Gonzales fue prefecto de Pichincha y uno de los dirigentes más conspicuos de la Izquierda Democrática y Vallejo fue asesor y ministro del Presidente Hurtado; diputado por Democracia Popular y legislador por el PRIAN (Basabe, 2009).



De cara a las elecciones de 2013, se presentó una vez más el Presidente Correa, que mantuvo su estrategia y su popularidad, para un tercer mandato consecutivo. Frente al oficialismo aparecieron nuevos movimientos políticos, con nuevas caras. Esta Sociedad Unida Más Acción (SUMA) con Mauricio Rodas; Norman Wray con Ruptura 25, partido aliado del gobierno hasta 2011; Alberto Acosta, uno de los idearios y ex militante de Alianza País, por Unidad Popular en alianza con Pachakutik. Por último, el movimiento CREO, Creando Oportunidades, que se convirtió en el opositor más notorios al régimen, presentó como candidato al empresario Guillermo Lasso.

Todos los candidatos mencionados compartían una característica, todos tenían una carrera política corta y se presentaron por partidos y movimientos nuevos. Otro aspecto que comparten varios candidatos y organizaciones mencionadas es que fueron parte del gobierno y se distanciaron por las decisiones del Presidente Correa. Se presenta una disgregación de quienes fueron parte de la coalición de Alianza País, pero esto no debilitó al movimiento oficialista.

El resultado de las elecciones fue aún más contundente que el anterior, ganando Rafael Correa, esta vez con 57,17% frente a un primerizo Guillermo Lasso que alcanzó el 22,68. En las elecciones Legislativas el resultado fue histórico nuevamente²⁴, logrando el movimiento oficialista 100 asambleístas de 137 que conforman la Asamblea Nacional.

Hasta este punto se evidencia la completa erosión de partidos tradicionales del país, como el PSC que no presentó candidato presidencial y obtuvo solo 7 legisladores; la extinción de Democracia Popular y los últimos comicios para el PRE. MPD y el PRIAN desaparecieron después de estas elecciones y la Izquierda Democrática participó poco. Al frente se plantaron nuevas agrupaciones como las mencionadas CREO, SUMA o el partido AVANZA.

²⁴ Alianza País se convirtió en la agrupación política con mayor nacionalización de Ecuador desde la vuelta a la democracia (Freidenberg, 2014).



Con la imposibilidad constitucional del Presidente Correa para presentarse para otro mandato consecutivo, dentro de Alianza País se empezaron a barajar nuevos candidatos y se resolvió que el binomio sería Lenin Moreno, Vicepresidente de la República de 2007 a 2013, y Jorge Glas, Ministro de diferentes carteras de Estado del gobierno de Correa y Vicepresidente de 2013 a 2017. El panorama se presentó dificultoso para un movimiento que se construyó y funcionó en razón de Rafael Correa. Debido a esta situación, se dio una concentración del poder al interior del movimiento, incapaz de organizarse institucionalmente, que generó el distanciamiento de partidos y dirigentes a lo largo de 10 años de gobierno.

El gobierno saliente dejó una serie de denuncias de corrupción acumuladas durante 10 años, acusaciones de autoritarismo y limitación de la libertad de expresión a través de la intimidación a los medios de comunicación. También fue importante el conflicto continuó con la oposición que generó la irrupción de nuevos líderes que ocuparon el vacío dejado por los anteriores, organizándose para hacer frente al oficialismo.

A las elecciones de 2017 se presentaron Lenin Moreno por Alianza País; en su segundo intento Guillermo Lasso por CREO; Cynthia Viteri por el Partido Social Cristiano, tras la negativa de Jaime Nebot; y por Izquierda Democrática Paco Moncayo, quien fuera Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas entre 1996 y 1998, además de diputado y alcalde de Quito del 2000 al 2009. Estos candidatos fueron los más oponentes, mostrando todos un pasado político amplio excepto Lasso.

En primera vuelta los más votados fueron Moreno con el 39,36% y Lasso con el 28,09%, provocando una segunda vuelta electoral, que no se daba desde 2006. Como consecuencia casi todas las fuerzas políticas que participaron en la contienda electoral se alinearon con el conservador de Derecha Guillermo Lasso, en un solo frente que incluyó a los movimientos SUMA y Juntos Podemos del alcalde de Quito Mauricio Rodas y prefecto del Azuay Paul Carrasco, y al lado oficialista solo se unió Iván Espinel, ex miembro de Alianza País.



En las elecciones Legislativas nuevamente el movimiento oficialista se consolidó como la fuerza dominante, pero logrando menos escaños (74). Al frente quedaron 34 escaños del movimiento CREO. Los partidos tradicionales sobrevivientes nuevamente alcanzaron pocos curules, destacándose los 15 asambleístas que obtuvo el PSC y en contraste está la ID que alcanzó solo 4 escaños.

El 2 de abril de 2017 se dio la segunda vuelta, y terminada la jornada ambos candidatos presidenciales se autoproclamaron ganadores y se produjo una caída de la página oficial del Consejo Nacional Electoral donde se seguía el escrutinio en vivo. Esa noche, como resultado del conteo rápido, se proclamó oficialmente como ganador al oficialista Lenin Moreno, lo que generó descontento en la oposición que denunció un fraude electoral. Dos días después mediante cadena nacional, el presidente del Consejo Nacional Electoral anunció que con el casi el 100% de las actas escrutadas el ganador fue Lenin Moreno. Desconociendo el anuncio, el movimiento CREO solicitó el recuento de votos, que se dio el 18 de abril, transmitido en vivo y reiterando el resultado anterior que daba como ganador a Lenin Moreno con 51,16% de los votos frente al 48,84% de Lasso.

Lenin Moreno se alejó de Alianza País durante los 4 años anteriores y no figuraba como uno de los líderes del movimiento, a diferencia de Jorge Glas que estuvo activo en el gobierno de manera ininterrumpida, siendo amigo personal de Correa y perfilado como su sucesor. Moreno asume la presidencia con una crisis económica extendida desde 2012. Moreno se hizo eco de la frase utilizada por Correa al dejar la Presidencia, que “dejaba la mesa servida” al próximo gobernante, refutando que no había tal. Desde los primeros días de su gobierno tomó distancia con Correa y con el Vicepresidente Glas.

El Presidente Moreno continuó la tendencia al acercarse a la oposición que incluía partidos, empresarios, activistas y otros gobiernos; provocando la desaprobación de Correa. La relación con el ex presidente se quebró definitivamente cuando Moreno, en medio de investigaciones por corrupción de su Vicepresidente le retiró sus funciones provocando una lluvia de críticas de un sector del movimiento encabezados por Correa. A partir de la sentencia condenatoria al Vicepresidente



se dio una fractura interna en Alianza País entre morenistas y correistas. Este hecho acercó al Presidente a la oposición y a la bancada correista fuera del movimiento País. Regresaron agrupaciones que estaban en conflicto con Correa al gobierno y al movimiento.

Se puede notar el giro del nuevo gobierno, presentaba como la continuación del anterior, hacia políticas más austeras en el tema económico, consecuencia de la falta de fondos públicos, que resultaron en masivas manifestaciones en octubre de 2019. Conciliador con fuerzas con las que el anterior Presidente estuvo en conflicto, como el Fondo Monetario Internacional, las agrupaciones políticas de Derecha, el gobierno de los Estados Unidos, entre otros.

Esta situación nos permite advertir dos cuestiones que se repiten en la mayoría de partidos. Primero, la débil institucionalización de Alianza País al haber sido construido en torno a un único líder, y cuando se suscitó la primera pugna de poder importante dentro del movimiento resultó en su división y debilitamiento prolongado de Alianza País. Se evidencia más con la desafiliación de muchos actores relevantes de Alianza País. Segundo, se repiten las prácticas clientelares y patrimonialistas que han sido utilizadas por todos los partidos políticos que alcanzaron el poder, incluido Alianza País que ha gobernado los 14 años.

Cabe resaltar que en 2019 la Asamblea Nacional reformó ciertas disposiciones del Código de la Democracia. De cara a las elecciones de 2021 se cambió de método para asignación de escaños, pasando a ser la fórmula de Webster la que se utilizará para elegir a todas las dignidades. Se modificó, luego de 22 años, al sistema de listas cerradas. Con este cambio, según Pachano (2010), se puede interpretar que se busca evitar la personalización de la política, dando más importancia a los partidos y movimientos de vocación nacional.



CONCLUSIONES

Terminada la exposición de las formas de conformarse un parlamento en razón del número de cámaras que constituyan dicho órgano, sea Bicameral sea Unicameral, y rol de los partidos y movimientos políticos, corresponde explicar ciertos aspectos y realizar las conclusiones de cada uno de los temas abordados en cada capítulo como resultado del desarrollo de este trabajo. Así, las conclusiones principales que se puede extraer de la investigación son:

Respecto al Bicameralismo, que se puede fundamentar en la representación de intereses especiales, como es el corporativismo, cuestión que no es ajena al Estado ecuatoriano, ya que el Congreso antes de la dictadura se constituía de esta manera, con senadores que representaban a la educación pública y privada, a la agricultura, al comercio, la industria, inclusive a las fuerzas del orden, entre otros. Cabe recalcar que la representación en el Senado ecuatoriano en esa época era también territorial, existiendo los senadores provinciales. Entonces estas formas de justificar un Congreso ecuatoriano Bicameral podrían ser válidas, atendiendo a la conformación que ha tenido en la mayor parte de su historia, pero reflejado al panorama actual del país, que en estos 41 años de democracia ha progresado reconociendo derechos que durante mucho tiempo fueron restringido para gran parte de la ciudadanía, igualmente con el acceso a la educación que ha disminuido drásticamente el analfabetismo; factores que contribuyen a que un hipotético Senado no se convierta en un espacio exclusivo de las elites. Otra cuestión exclusiva del Bicameralismo es la estabilidad y el rol moderador que se argumenta comúnmente, pero siempre que las Cámaras sean distintas, en base a los parámetros mencionados. Hay otros temas, como las minorías permanentes, que se pueden implementar sin cambiar a este sistema; y justificaciones que son monopolio del Bicameralismo o el Unicameralismo, como el perfeccionamiento de la calidad de la legislación y que contrarreste la corrupción el simple hecho de implementar un modelo u otro, pues no hay evidencia empírica que demuestre un nexo causal entre estos argumentos, ni se ha planteado ningún tipo de parámetro



para medir la calidad o la corrupción en razón de la implementación de un sistema parlamentario.

Sobre el Unicameralismo, que es el sistema parlamentario que se ha mantenido durante los últimos 41 años en Ecuador, al igual que el anterior sistema tiene argumentos que son mencionados reiteradamente a favor de su implementación que empíricamente no guardan correspondencia con este sistema, o con el otro, como pensar que por la mera puesta en práctica del Unicameralismo se llegase a contrarrestar la corrupción o a mejorar la calidad de la legislación. Se suman otros argumentos como el fortalecimiento del Poder Legislativo o la reducción del gasto público que son cuestiones que están más relacionadas a las atribuciones y funciones que se le da al parlamento indistintamente del tipo de parlamento, en el primer caso, y con la política de gasto público del Estado, en el segundo caso; así se ha ejemplificado con nuestro propio país. Si es cierto que, por obviedad, este sistema evita la duplicidad de Cámaras, si se parte del hecho puntual de que un Estado mantenga un sistema Bicameral donde las Cámaras sean una copia la una de la otra. Los argumentos históricos como atribuirle un sistema parlamentario específico a un tipo de Estado específico o la noción de unidad nacional, se caen fácilmente al mencionar ejemplos de países que en la práctica desacreditan estas teorías tradicionalistas. Luego y para terminar tenemos la que bajo mi óptica es la mayor virtud que puede tener el Unicameralismo, que es la celeridad que proporciona un parlamento unicameral para cumplir con sus potestades, en especial en el procedimiento de promulgación de una ley, pero no se puede dejar de lado el potencial sacrificio en calidad de la legislación y en el funcionamiento del parlamento.

A continuación y para cerrar el análisis de estos dos sistemas de organización del Legislativo, mediante un cuadro comparativo, se exponen rasgos característicos desarrollados durante este trabajo de investigación y los argumentos a favor de cada uno y nos permite clarificar las diferencias fundamentales que cimentan estos sistemas y su funcionamiento.



	Bicameralismo	Unicameralismo
Funciones Parlamentarias	En el Débil y el Medio son diferenciadas. En el Perfecto y el Fuerte son similares o iguales.	Perfecto: concentradas en la Cámara. Imperfecto: funciones divididas entre el parlamento y el órgano paralelo.
Instrumentos de Control	Cámara baja: acusación al presidente, vicepresidente y ministros de Estado. Cámara alta: sustanciación de la acusación.	Tanto la función acusadora como la de sustanciación concentradas en la única Cámara.
Renovación del Cuerpo	Cámara baja: total. Cámara alta: dependiendo el nivel de congruencia puede ser total o parcial cada cierto periodo.	Total.
Elección	Cámara baja: directa o indirecta. Cámara alta: puede ser directa, indirecta o ambas.	Directa
Requisitos	En el Débil y el Perfecto son iguales. En el Medio y el Fuerte son diferentes.	Los mismos para todos los escaños
Duración	En el Débil y el Perfecto son iguales. En el Medio y el Fuerte son diferentes.	La misma para todos los escaños
Argumentos a favor	-Representación de intereses especiales. -Minorías permanentes. -La estabilidad y el rol moderador. -Perfeccionamiento de la calidad de la legislación. -Fortalecimiento del Poder Legislativo	-La noción de unidad nacional. -Evitar la duplicidad de Cámaras. -Celeridad en el proceso legislativo. -Reducción del gasto público. -Fortalecimiento del Poder Legislativo

Elaboración propia, en base a la información expuesta en los capítulos I y II.



En lo referente al rol de los partidos y movimientos políticos ecuatorianos se puede observar como estrategias y comportamientos se fueron multiplicando con el paso de los años, desde la vuelta a la democracia. En un principio con muy pocos cambios en el sistema de partidos políticos y en las reglas electorales se generó un escenario propicio para la consolidación de ciertos partidos políticos que llenaron el hueco dejado por las viejas tendencias políticas y caudillos, pero no cambiaron su dinámica ni al interior del partido ni en su desempeño en los cargos para los que son elegidos. Aunque se construyeron y se mantuvieron estos partidos, jamás lograron capitalizarse a nivel nacional. Estos aspectos que fueron creciendo con el paso de los años y generaron un debilitamiento del sistema de partidos políticos del país; a lo que se suma el cambio de las reglas de juego, multipartidismo extremo y carreras legislativas discretas, terminaron por dinamitar las bases de las agrupaciones políticas dominantes frente a los nuevos movimientos políticos de vocación cantonal, provincial o regional, y así Ecuador se convirtió en uno de los países con menor nacionalización de los partidos de América Latina, hasta la irrupción de Alianza País.

Otra cuestión poco advertida es que nuestro país se ha manejado como un Estado homogéneo en general, esto lo podemos apreciar en el comportamiento interno de los partidos tradicionales que se diferenció dependiendo del lugar donde se consolidaron. Al no ser entendida nuestra sociedad como heterogénea, que históricamente ha sido así, se han generado grietas no solo políticas, y es cierto que se ha avanzado en este tema en los últimos años pero hay cuestiones que han quedado solo en el papel. Se pasó del multipartidismo extremo al dominio nacional de un solo movimiento que por la poca institucionalización se quebró internamente y ya no es la fuerza política dominante o relevante. Todos estos aspectos han mostrado la deficiencia de los partidos en el congreso, con alianzas efímeras o gobiernos con minoría en el legislativo, cambios de camiseta política y ruptura de agrupaciones que dejan a un lado el cumplimiento de sus funciones y posicionándose en el debate público más por casos de corrupción que por su labor.



Al analizar cada uno de los temas abordados en este trabajo he podido aclarar ideas que me he planteado mientras lo había planteado, pero me ha ayudado aún más a desvirtuar ciertas nociones erróneas. La principal me parece es que por la simple implementación de un sistema parlamentario no se solucionan problemas como la calidad o la cantidad de la legislación, corrupción o la fragmentación interna que adolece nuestra Asamblea Nacional. También que cada sistema tiene cualidades que pueden coadyuvar para el mejoramiento del Poder Legislativo, pero teniendo en cuenta el contexto de un Estado. Que el rol de los partidos y movimientos políticos es fundamental para el funcionamiento de un congreso, más allá del Bicameralismo y el Unicameralismo, pues son el elemento humano que copa el mismo, por lo que es necesario el fortalecimiento del sistema de partidos políticos ecuatoriano para que se dé un manejo óptimo del parlamento. Por último, considero plausible una reforma constitucional, como la planteada por el Comité por la Institucionalización Democrática, para fortalecer al Poder Legislativo y el desempeño las funciones que le atribuye la Constitución, dotándole de una Cámara un rol moderador y de reflexión que pueda sobreponerse a la coyuntura política nacional tan volátil; y devolverle facultades para nombrar autoridades públicas y ejercer control sobre la actividad de las mismas.



REFERENCIA

- Albala, Adrián. (2017). Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalition Survival?. *Brazilian Political Science Review*, 11(2). Epub August 10, 2017.
- Álvarez, Ernesto., Ugaz, Rosemary. (2018). Reforma Política en la Organización del Congreso de la República: ¿Es necesario restituir el sistema bicameral en el Congreso Peruano? *Vox Juris*, Vol. 35, No. 1, 2018, pp. 145-152.
- Basabe, Santiago. (2009). "Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas políticas". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 29, No. 2, pp. 381-406.
- Basabe, Santiago. (2018). Carreras legislativas discretas en contextos de débil institucionalización partidista: Propuesta teórica y evidencia empírica aplicada a la legislatura de Ecuador, 1979-2007. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 38(1), pp. 1-23.
- Bertino, María. (2013). ¿Legisladores o Representantes? Evidencias sobre la producción legislativa en los bicameralismos de las provincias argentinas.
- Bertino, María. (2015). Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa. *Colombia Internacional*, (83), 77-101.
- Blanco, Adriana., Franco, Andrea. (2004). Congreso ¿Unicameralismo o Bicameralismo?. Universidad de la Sabana, Colombia.
- Bullard, A., Iñiguez, E., López, U. (2019). ¿Más de lo mismo? El retorno al Congreso Bicameral. *IUS ET VERITAS: Revista de la Asociación Ius et Veritas*, No. 58, pp. 154-169.



- Cartier, Emmanuel. (2019). El Parlamento y el Tiempo: entre duración e instante. Perspectivas comparadas: Francia, Bélgica, Alemania, Italia, Reino Unido y Unión Europea. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLX, No. Extraordinario, pp. 175-205.
- Cassis, A., Jara, C., Umpierrez, S. (2016). Ecuador, Mujeres y Representación Legislativa. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, Vol. XIV, No. 24, pp. 13-40, Universidad Central de Chile, Chile.
- Castro, José. (2017). El reemplazo constitucional en cinco países de América del Sur. Un análisis empírico comparativo. Estudios de Derecho, 74 (164), pp. 69-88.
- Cevallos, José. (2018). Antecedentes históricos y normativos del bicameralismo en el Perú y legislación comparada Legislatura 2018-2019. Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso.
- Freidenberg, Flavia (2014), "Un país con mil reinos: predominio de nuevos actores e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2014)", en Freidenberg, Flavia y Suárez-Cao, Julieta (eds.), Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, Flavia (2016), "El camino inverso del sistema de partidos ecuatoriano (1978-2015): desde el multipartidismo extremo al partido predominante", en Freidenberg, Flavia (ed.), Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015), México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Freidenberg, Flavia., Pachano, Simón. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador.



- Garrido, Carlos. (2016). Pero... ¿Puede ser el Senado una cámara de representación territorial? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 107, pp. 75-116.
- Irureta, Claudia. (2017). *Crítica a la Justificación del Bicameralismo en Estados Unitarios*. Universidad de Santiago, Chile.
- La Roche, Humberto. (1984). *Instituciones constitucionales del Estado venezolano*. S/E. Venezuela.
- Lijphart, Arend. (2012). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. 2nd. ed. New Haven: Yale University Press.
- Loewenstein, Karl. (1986). *Teoría de la Constitución*. Barcelona.
- Manzanarez, Henri. (1970). El Régimen Parlamentario en Europa Occidental. *Revista de Estudios Políticos* No. 171-172, pp. 51-78.
- Mill, John. (1965). "*Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*"; Herrero Hermanos Sucesores S.A.; México.
- Montilla, Adriana. (2017). *La Producción Legislativa en el Bicameralismo: Un Estudio sobre los Regímenes Presidenciales*. Universidad de Salamanca
- Nuñez, Rosa., Matos, María. (2004). El Estado federal unicameral: nuevo paradigma del federalismo. *Provincia*, (Esp).
- Olivetti, Marco. (2019). La Reforma Constitucional de 2016 y sus razones. *Revista de Derecho Político* No. 105, pp. 293-311. UNED.
- Pachano, Simón. (2007). *La trama de Penélope*. FLACSO-Ágora Democrática-IDEA-INMD.
- Pachano, Simón. (2008). El precio del poder: izquierda, democracia y clientelismo en Ecuador. En el Segundo Coloquio Internacional de



Ciencia Política. Gobiernos de Izquierda en Iberoamérica en el Siglo XX. México.

Pachano, Simón. (2010). ECUADOR: EL NUEVO SISTEMA POLÍTICO EN FUNCIONAMIENTO. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 30(2), pp. 297-317.

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

Paz y Miño, J., Dávalos, P., de la Torre, C. (2007). Asamblea Constituyente y Economía. Constituciones en Ecuador, primera edición. Ecuador.

Pensabene, Tommaso. (2017). Aspectos Relevantes del Intento de Reforma Constitucional en Italia en la Cuestión de Procedimiento Legislativo y Fuentes Primarias. *Revista Jurídica de la Universidad de León*, No. 4, pp. 67-100.

Reynoso, Diego. (2009). Las variedades del bicameralismo en América Latina. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, Volumen No. 2, pp. 9-50.

Reynoso, Diego. (2010). La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 18 (35), pp. 105-144.

Rosatti, Horacio. (2002). El Origen del Estado. Argentina.

Ruíz, Juan. (2016). Más dependiente y menos competente: el nuevo senado belga de comunidades y regiones tras la reforma constitucional. *Teoría y realidad constitucional*, No. 38, pp. 339-374

Sáenz, Eva. (2017). El Bicameralismo en el Siglo XXI: los últimos debates sobre el senado en el derecho comparado. *Teoría y realidad constitucional*, No. 40, pp. 507-527. España.



- Serra, Diego. (2016). Defender el Bicameralismo y igualar los Poderes: El Caso del Perú. Bicameralism Under Pressure, A Global Symposium in Memory of Gabriella Angiulli, Roma
- Solano, Vicente. (2018). La relación entre Funciones del Estado. Revista IURIS No. 17, Volumen No. 1, pp. 87-102.
- Tapia, Rafael. (2018). Comentarios Académicos sobre Bicameralidad y Unicameralidad en el Parlamento Peruano. Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso.
- Testa, Cecilia. (2010). "Bicameralism and corruption". European Economic Review, Elsevier, Volumen No. 54, pp. 181-198.
- Trujillo, Julio. (2006). Teoría del Estado en el Ecuador (Segunda Edición, Vol. 8).
- Tsebelis, George., Money, Jeannette. (1997). Bicameralism. New York: CUP

NORMATIVA

- Constitución de la República del Ecuador (1830), 11 de septiembre de 1830.
- Constitución de la República del Ecuador (1945), 6 de marzo de 1945, Registro Oficial No. 228.
- Constitución de la República del Ecuador (1946), 31 de diciembre de 1946.
- Constitución de la República del Ecuador (1979), 27 de marzo de 1979, Registro Oficial No. 800.
- Constitución de la República del Ecuador (2008), 20 de octubre de 2008, Registro Oficial No. 449.



Constitución Política de Colombia (1991), 20 de julio de 1991, Gaceta Constitucional No. 116.

Constitución Política del Perú (1993), 29 de diciembre de 1993.

Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967), 02 de febrero de 1967.

LOFL, Ley Orgánica de la Función Legislativa. (2009), 27 de julio de 2009, Registro Oficial Suplemento No. 642.

Código de la Democracia, Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (2009), 27 de abril de 2009, Registro Oficial Suplemento No. 578.

Proyecto de Reforma Parcial a la Constitución de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial No. 449 de fecha 20 de Octubre de 2008. (2019).

EMEROTECA

El Universo. (2020). El 28 % de legisladores aspira a reelegirse por cuatro años más en la Asamblea Nacional.