

■ Ecuador: la (in)acción legislativa en tiempos de triple crisis por la COVID-19

PABLO VALDIVIESO KASTNER
SANTIAGO BASABE-SERRANO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL.—3. CONTEXTO POLÍTICO.—4. PANDEMIA E IMPACTO EN EL PAÍS.—5. PAPEL DEL PARLAMENTO Y RELACIONES CON EL EJECUTIVO.—6. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS CITADAS.

1. Introducción

En este capítulo damos cuenta de la (in)actividad legislativa en la Asamblea Nacional del Ecuador durante el último año de pandemia ocasionada por la COVID-19. A partir del mes de marzo de 2020, la pandemia empeoró una triple crisis política, económica y sanitaria que ya venía en desarrollo. La escisión que experimentó el partido de Gobierno (Alianza País), los sucesivos episodios de tensión social y los escándalos de corrupción minaron la capacidad de actuación del Gobierno del presidente Moreno. En su año final, el Gobierno fue particularmente errático pues apenas podía reaccionar a las circunstancias de la crisis. Junto a esto, el endeudamiento público a altas tasas de interés y la caída de los precios del petróleo obligaron al Ecuador a buscar un rescate financiero de parte de organismos como el FMI, el BID y el Banco Mundial. En medio de esta compleja situación, la pandemia mundial por la COVID-19 tuvo especial efecto en la salud de la población y la economía del país.

En el Ecuador, el primer caso de COVID-19 fue reportado a inicios de marzo de 2020. A mitad de ese mes el país entró en un estado de excepción que, entre otras medidas, dispuso un toque de queda. A pesar de estas medidas las provincias de Pichincha, Guayas y Manabí fueron duramente afectadas. El índice de mortalidad alcanzó picos extraordinarios y el sistema de salud colapsó. Junto a esto, el sistema hospitalario tuvo serias limitaciones en cuanto a su capacidad de respuesta. Esta precaria situación estuvo relacionada con la baja disponibilidad de equipo y medicina especializada, pero también con los escándalos de corrupción por sobrepagos y en la adquisición de insumos médicos.

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo estuvieron marcadas por una continua tensión. A pesar de su fortaleza institucional, el Ejecutivo tuvo serios problemas para pasar su agenda de política pública. El papel del Legislativo fue reactivo en tanto que se limitó a enmendar los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo. La legislación producida —particularmente la llamada ley de apoyo humanitario— no brindó un marco efectivo para hacer frente a la pandemia mundial por la COVID-19. Desde el punto de vista de la fiscalización, la Asamblea Nacional llevó adelante varios juicios políticos a través de los cuales censuró y destituyó algunos ministros.

Este capítulo se estructura como sigue. En el primer apartado hacemos referencia a la configuración institucional del Ejecutivo y de la Asamblea Nacional del Ecuador. Después nos aproximamos al contexto político del último año de dicha legislatura. En un tercer apartado revisamos el impacto de la pandemia del COVID-19 en el país. Posteriormente examinamos el papel que jugó la Asamblea durante la emergencia. El capítulo concluye con algunas reflexiones derivadas de los puntos anteriores.

2. Configuración institucional

El diseño constitucional del Ecuador concibe un Estado con cinco funciones. Siguiendo la tradición regional de un presidencialismo intenso, la función ejecutiva aventaja a las otras en términos de sus capacidades institucionales. Frente a ello, aunque con

menor poder, el Parlamento está dotado de algunas facultades de legislación y control. En este apartado revisamos la configuración de ambas funciones con especial énfasis en los mecanismos institucionales relacionados al estado de excepción declarado con ocasión de la pandemia por la COVID-19.

La Constitución ecuatoriana de 2008 estructura el Estado con cinco funciones. Además de las tres clásicas, se agregan las funciones de Transparencia y Control Social, y la Electoral. Dentro de este esquema institucional el Ejecutivo se ha caracterizado por concentrar una cantidad importante de atribuciones legislativas y no legislativas. En efecto, Negretto (2013) puntúa al presidente ecuatoriano con 86,29 puntos sobre 100 con respecto a la Constitución de 2008.

Entre las principales *facultades legislativas* del presidente se pueden citar: i. La capacidad de iniciar legislación, incluso de manera exclusiva¹; ii. Leyes económicas urgentes que imponen un plazo fatal de 30 días al Legislativo para su aprobación; iii. veto total, cuyo efecto hace que el proyecto de ley observado pueda ser tratado únicamente un año después para una eventual insistencia legislativa. iii. Veto parcial (aditivo, supresivo o sustitutivo) y por inconstitucionalidad²; iv. Potestad de elaborar de reglamentos para la aplicación de leyes; v. Emitir decretos, y vi. Capacidad de reformar la Constitución vía referéndum, con una calificación previa de la Corte Constitucional³.

En lo que respecta a las *facultades no legislativas* destacan: i. La posibilidad de disolver la Asamblea Nacional⁴ y gobernar mediante decretos-ley⁵ hasta que se convoquen a nuevas elecciones.

¹ Esta facultad recae sobre temas como: tributos, organización político-administrativa y gasto público.

² En ese caso se deriva el proyecto de ley a la Corte Constitucional para que dictamine si existen contradicciones con la Constitución.

³ Esto implica que una Corte alineada al presidente puede dar curso a cualquier reforma constitucional que el Ejecutivo plantee, mediante una interpretación funcional.

⁴ Esta facultad también incentiva al presidente a mantener una férrea disciplina a su favor en su bloque parlamentario, incluso mediante amenazas constantes de renuncia y/o disolución de la Asamblea.

⁵ Estos decretos son controlados por la Corte Constitucional y pueden ser desestimados por el nuevo Congreso electo.

nes presidenciales y legislativas. ii. Crear o suprimir ministerios y nombrar a sus titulares sin necesidad de aprobación legislativa, iii. Nominar altas autoridades de control; iv. Formular las políticas monetaria, crediticia, financiera y elaborar el presupuesto general del Estado; v. Declarar estado de excepción⁶ (EE).

Según el diseño institucional ecuatoriano, el *estado de excepción* puede ser declarado por tres causales: i. Conflicto armado; ii. Grave conmoción interna; iii. Calamidad pública o desastre natural⁷. Este decreto puede durar hasta sesenta días y renovarse por treinta más. Durante su vigencia el presidente tiene atribuciones especiales como la recaudación anticipada de impuestos, re-dirigir fondos públicos para atender la emergencia, contar con el apoyo de la policía o fuerzas armadas, entre otras. El presidente debe notificar con el decreto a organismos internacionales como ONU y OEA. Como parte del modelo de frenos y contrapesos, ante estos decretos, a la Asamblea Nacional le corresponde el control político. Así, a través de un voto de mayoría absoluta, el congreso puede revocar el decreto de excepción. Por su parte, la Corte Constitucional se encarga del control jurídico. En todos los casos, dicha Corte tiene un término de 20 días para dictaminar si el decreto se ajusta a la Constitución. En caso de encontrarlo pertinente la Corte puede moderar las medidas decretadas.

Adicionalmente, la coordinación de acciones y respuesta a los hechos que motivaron las medidas del EE están a cargo de los comités de operaciones de emergencia (COE). Los COE pueden tomar decisiones a nivel nacional, provincial y cantonal. El COE nacional está presidido por el presidente o su delegado y compuesto por las principales autoridades de carteras de estado como riesgos, defensa, gobierno, salud, entre otras, y además por un comité asesor científico especializado en atender la emergencia. Los COE provinciales y cantonales tienen una conformación similar y están presididos por las máximas autoridades territoriales.

⁶ En otros países también llamado estado de sitio, de alarma o de emergencia.

⁷ En la práctica, el presidente recurrió a las causales del grave conmoción interna y calamidad pública para declarar el estado de excepción.

Por otro lado, en lo que respecta a la Asamblea Nacional (AN), su clasificación en cuanto a su poder institucional es mediana, de acuerdo con Chernykh *et al.* (2017) que la puntúan con 53 sobre 100. Una de las razones para la disminución del poder de la Legislatura —en comparación a la anterior configuración de 1998— está relacionada a que, dentro del esquema de cinco funciones, la facultad de designación de altas autoridades fue trasladada al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que pertenece a la nueva función de Transparencia y Control Social.

La AN del Ecuador es unicameral y está conformada por 137 asambleístas que tienen un período de funciones de cuatro años. De ellos, 15 provienen de una circunscripción nacional y 116 de circunscripciones provinciales y del exterior⁸. El Legislativo ecuatoriano está dirigido por un presidente y dos vicepresidentes, que son seleccionados con una votación de mayoría absoluta y su cargo dura por dos años. Los principales organismos al interior de la Asamblea son el Consejo de Administración Legislativa (CAL)⁹, 13 comisiones¹⁰ permanentes y existe la posibilidad de crear comisiones especiales para asuntos puntuales. Cada año los legisladores tienen dos períodos ordinarios de sesiones con 15 días de receso cada uno. También existen períodos extraordinarios en los que se reúnen para tratar asuntos específicos.

Las atribuciones en materia *legislativa* de la AN comprenden: i. Iniciativa legislativa con el apoyo de al menos 7 legisladores; ii. Aprobación de proyectos de ley (orgánicos, ordinarios y urgencia económica) y tratados internacionales, con dos debates y una votación de mayoría absoluta¹¹; iii. Insistencia legislativa frente al veto presidencial con un voto de los dos tercios de la AN; iv.

⁸ Actualmente una bancada está conformada por al menos 14 legisladores.

⁹ El CAL está integrado por las tres principales autoridades más 4 vocales elegidos de las bancadas legislativas.

¹⁰ La integración de las comisiones varía entre 8 y 11 integrantes. Adicionalmente, a raíz de las reformas introducidas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa en 2020 se crea una nueva comisión: DDHH y Garantías Constitucionales.

¹¹ La diferencia entre ambos tipos de ley radica en que ciertas materias, por disposición constitucional, deben ser reguladas a través de ley orgánica.

Aprobación de reformas constitucionales con un voto de los dos tercios de los legisladores.

Las facultades en cuanto al *control* y *fiscalización* son variadas: i. Juicio político al presidente y vicepresidente, y ministros y otras altas autoridades de estado. En el primer caso se requiere una mayoría de dos tercios, mientras en el segundo, basta una votación de mayoría absoluta para producir censura y destitución; ii. Solicitud de información a otros organismos e instituciones del Estado; iii. Destitución del presidente y convocatoria a elecciones.

3. Contexto político

Antes de la COVID-19, tanto el Ejecutivo como el Legislativo venían en un proceso de desgaste sostenido. Durante el período de estudio esta realidad se agudizó en un entorno de crisis política, económica y sanitaria. En este apartado revisamos el contexto político de las relaciones Ejecutivo-Legislativo a lo largo del último año.

La función legislativa en el Ecuador se ha caracterizado por su composición multipartidista extrema, la inestabilidad de sus coaliciones y una alta incidencia de transfuguismo político (Mejía, 2009; Mejía y Polga-Hecimovich, 2011). A pesar de que en un inicio —2017— el número de legisladores del partido de Gobierno —Alianza País— concentraba una cómoda mayoría para gobernar (72 votos), hacia febrero de 2018 se produjo una escisión. Las fricciones internas en Alianza País llevaron a que un grupo de legisladores leales al ex presidente Correa formaran la «bandada de la revolución ciudadana» (30 votos), mientras que otro grupo plegó hacia el presidente Moreno (Wolff, 2018). Las diferencias entre el partido de Gobierno y la revolución ciudadana se agudizaron aún más a partir de la consulta popular de 2018 que, dio lugar a un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio con poderes extraordinarios para evaluar y cesar autoridades de control¹². Como lo muestra la Tabla 1, el oficialismo perdió su mayoría legislativa y se vio forzado a promover

¹² Para ampliar sobre este punto ver: Páez y Rodríguez (2018).

Tabla 1
Composición partidista de la Asamblea Nacional (2017-2021)

No	Mayo 2017			Mayo 2020		
	Partido	No Asientos	%	Partido	No Asientos	%
1	Alianza País	72	0,53	Alianza País	40	0,29
2	CREO	27	0,20	Rev. Ciudadana	30	0,22
3	PSC	17	0,12	CREO	18	0,13
4	SUMA	6	0,04	PSC	16	0,12
5	MUPP	5	0,04	MUPP	5	0,04
6	ID	2	0,01	SUMA	6	0,04
7	PSP	2	0,01	ID	1	0,01
8	FE	1	0,01	PSP	2	0,01
9	Otros	5	0,04	FE	1	0,01
10				Juntos podemos	2	0,01
11				Independientes	10	0,07
12				Otros	6	0,04
	Total	137		Total	137	
	NEP	2,98		NEP	5,77	

Fuente: Elaborado por los autores con información de la web de la Asamblea Nacional del Ecuador.

acuerdos coyunturales con otros partidos minoritarios para pasar su agenda.

En concordancia con los autores citados previamente, la conformación de la AN 2017-2021, da cuenta de la alta fragmentación. En efecto, el número efectivo de partidos de incrementa de 2,98 a 5,77¹³. En la misma línea, la mayoría de partidos experimentaron la salida de algunos de sus miembros debido a diferencias político-partidistas. Junto a esto, al cumplirse dos años desde su posesión, el cambio de autoridades al interior de la AN implicó la reorganización del CAL y la dirección de las comisiones legislativas.

¹³ El número efectivo de partidos fue calculado siguiendo a LAAKSO y TAA-GEPERA (1979)

La crisis política que ya enfrentaba el Gobierno se agudizó en octubre del 2019. Como parte de su programa económico, el presidente Moreno emitió el decreto 883 que liberalizaba los precios de los combustibles. Frente a esto, la primera reacción fue un paro de transportistas a los que posteriormente se sumaron el movimiento indígena (CONAIE¹⁴) y otros grupos sociales. Durante once días este grupo bloqueó la ciudad capital e impidió su abastecimiento. Adicionalmente, algunos miembros de estos grupos tomaron edificios públicos y generaron importantes daños a la propiedad pública y privada. La respuesta del Gobierno fue errática. El Ejecutivo intentó controlar la situación a través de la declaratoria del estado de excepción y la movilización de policías y militares (Olivares y Medina, 2020).

Las autoridades del Legislativo evaluaron durante varios días la posibilidad de sesionar, sin embargo, las propuestas se diluyeron después del 8 de octubre, con la ocupación de las instalaciones de la AN. Como resultado de los enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas del orden existieron lesiones, heridas y muertes en ambos grupos. Al doceavo día los líderes indígenas y el Gobierno entablaron una mesa de negociación que culminó con la derogatoria del Decreto Ejecutivo 883 y otros acuerdos. Si bien el ya inestable Gobierno de Moreno logró mantenerse, las perspectivas económicas del mismo se tornaron aún más complejas¹⁵.

Ya en 2020, a causa de la declaratoria de EE por la COVID-19, la AN suspendió sus actividades presenciales. El trabajo del Legislativo se trasladó enteramente a la modalidad virtual a partir de marzo. Para el efecto se aprobó un reglamento de sesiones virtuales que permitió que sesiones de pleno, comisiones y votaciones se realicen a través de medios telemáticos. Esto permitió que la actividad legislativa y de fiscalización no se vea interrumpida durante los cinco meses que duró el confinamiento decretado a través de sucesivos estados de excepción.

¹⁴ El movimiento Pachakutik (MUPP) es conocido como el brazo político de parte de la CONAIE.

¹⁵ Para ampliar sobre estos acontecimientos ver: ALTMANN (2020) y BARRAGÁN *et al.* (2020).

Paralelamente a esto, durante los meses en que la pandemia ocasionada por la COVID-19 tenía fuertes efectos en la salud y en la economía, el Legislativo fue objeto de varios escándalos de corrupción. En primer lugar, en junio de 2020 se destapó una red de corrupción en torno a la construcción del Hospital de Pedernales¹⁶. Las investigaciones apuntaron a que los ex legisladores Daniel Mendoza (Alianza País) y Eliceo Azuero (independiente) se valieron de su cargo y coordinaron acciones para obtener el contrato de construcción del mencionado hospital. Ambos ex legisladores renunciaron a sus cargos y fueron condenados judicialmente en noviembre de 2020 (El Comercio, 2020; GK, 2021).

En segundo lugar, en julio de 2020 salió a la luz un nuevo caso de corrupción por obtención de carnés de discapacidad a favor de varias altas autoridades. Dentro de este grupo, 11 legisladores fueron señalados como beneficiarios de tal carné sin tener discapacidad alguna. La AN conformó una comisión especial de investigación que concluyó que únicamente el legislador Fabricio Villamar (ex CREO-Ahora) se benefició de su carné para comprar un auto cuando su discapacidad era auditiva. Como resultado, el legislador fue censurado y destituido por el pleno de la AN a un día de terminar el período legislativo (El Comercio, 2021; Primicias, 2020).

La sumatoria de todos estos episodios minaron la credibilidad del Ejecutivo y del Legislativo que a su vez se tradujeron en una amplia percepción negativa a su gestión. En este mismo sentido, la AN no fue capaz de evitar la inestabilidad y el fraccionamiento que le han caracterizado durante las últimas décadas.

4. Pandemia e impacto en el país

Con la llegada de la pandemia, la lamentable situación del sistema sanitario del país se hizo evidente. En ocasiones la ausencia de infraestructura, en otras la falta de provisión de insumos básicos y en la mayor parte de los casos escándalos de corrupción

¹⁶ Pedernales es un cantón de la provincia de Manabí que fue muy afectado por el terremoto de 2016.

de diferente naturaleza, empañaron los esfuerzos del Gobierno por controlar tanto el número de infectados como el tratamiento digno a quienes fallecieron por esta causa. Lo dicho sumado al déficit crónico de personal hospitalario da cuenta de un país que se halla entre los que de peor forma manejó la crisis sanitaria. Si a lo evidenciado se agrega el hecho de que las arcas fiscales atravesaban uno de sus peores momentos desde el retorno a la democracia en 1979, el escenario se torna aún más catastrófico. Elecciones presidenciales y legislativas de por medio y un Jefe de Estado con los peores niveles de aceptación ciudadana en América Latina, cierran la descripción general de lo acaecido en Ecuador durante el período en análisis.

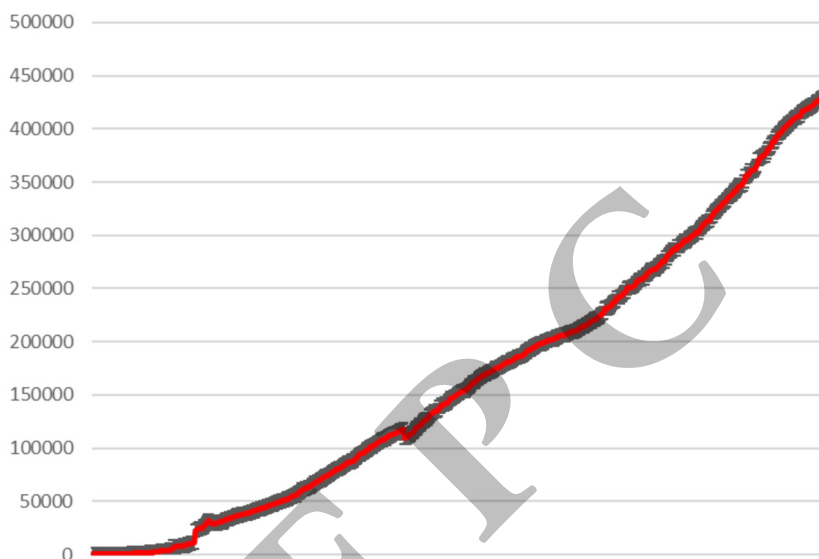
A lo dicho es necesario agregar que la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia y el COE, uno de sus ejes articuladores de política, han sido dirigidos por funcionarios sin mayor formación específica en tales áreas. Como consecuencia de ello, las decisiones han sido erráticas, contradictorias respecto a las asumidas por las instancias de salud y seguridad del Gobierno central y en permanente tensión con el posicionamiento asumido por las autoridades seccionales, principalmente alcaldes y alcaldes cantonales. De allí que a la primera semana del mes de junio de 2021 los datos oficiales arrojen la suma de 429.817 personas infectadas y registradas así por la prueba PCR; 45.522 casos de altas médicas; y 20.706 fallecidos a causa de la COVID-19¹⁷.

Para enfrentar la pandemia, la legislación ecuatoriana no establecía una normativa específica. Por ello, el Gobierno del presidente Moreno debió recurrir a decretos de excepción como vía para mitigar las diferentes aristas de incidencia de la COVID-19. Así, a través de una de las herramientas más restrictivas de derechos que contempla el presidencialismo, fue posible aplicar medidas como la limitación del derecho a la libertad de tránsito, a la asociación y reunión y otros. A lo largo de cinco meses de cuarentena —desde marzo a julio de 2020— el país vivió bajo circunstancias atípicas derivadas del combate a la pandemia. En

¹⁷ Para información oficial sobre la evolución de la pandemia se puede acudir a: <https://www.coronavirusecuador.com/estadisticas-covid-19/>.

Gráfico 1

*Evolución de contagios de la COVID-19
(febrero de 2020-mayo de 2021)*



Fuente: Datos compilados por Simón Pachano.

total, el Gobierno nacional dictó cinco decretos de excepción, dos de ellos renovados de acuerdo a lo establecido por la Constitución del Ecuador. Como mencionamos en la sección previa, un decreto de este tipo puede tener una validez máxima de 60 días con la posibilidad de una sola renovación por 30 días más.

En cuanto al control de esta herramienta de Gobierno, la Corte Constitucional efectuó un examen pormenorizado de todos y cada uno de los decretos presidenciales, declarando inconstitucionalidades en varias disposiciones en las que el Jefe de Estado se excedía en sus atribuciones. En uno de sus dictámenes la Corte conminó al Ejecutivo a preparar un proyecto de ley para hacer frente a la COVID-19 sin necesidad de recurrir a la declaratoria de Estado de Excepción. La Corte fue enfática en la necesidad de medidas ordinarias que no afecten el orden democrático y que al

mismo tiempo permitan la contención de la emergencia. Como respuesta a estos requerimientos, el Ejecutivo apenas envió un proyecto de ley al final de abril de 2021.

En el plano económico, la crisis por la pandemia fue de la mano con un déficit fiscal de los más importantes que ha observado el país en su vida republicana puesto que el PIB decreció en 8.9 puntos en relación al 2019¹⁸. Frente a ello y la necesidad inminente de recursos frescos de cara a afrontar la pandemia, diferentes organismos multilaterales de crédito, principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, generaron asignaciones extraordinarias a favor del país¹⁹. De esta forma, aunque la deuda pública creció, en USD 5.847 millones durante el 2020, las necesidades inminentes pudieron solventarse al menos en alguna medida. A la par, las medidas asumidas desde el frente económico del Gobierno, en el plano del reordenamiento de las finanzas públicas, permitieron también que se puedan renegociar los términos de las acreencias del país en manos de diferentes tenedores de bonos del Estado. Como consecuencia de lo dicho, hacia el final del Gobierno del Presidente Moreno los índices de riesgo país de Ecuador mejoraron en comparación a los valores de los primeros años de Gobierno.

5. Papel del Parlamento y relaciones con el Ejecutivo

La AN ecuatoriana consta de una sola Cámara y está distribuida entre asambleístas que representan a una circunscripción nacional, otros a cada una de las provincias y un tercer grupo a los migrantes. En total son 137 asambleístas que, a pesar de las particularidades de sus electores, en el ejercicio del cargo no tienen diferencia alguna. A partir de 2017 la Legislatura cambió en su

¹⁸ En el año 2019, el PIB creció en 0,1 puntos, mientras que en el año 2020 se redujo en 8,9 puntos de acuerdo con el Banco Central del Ecuador. Se espera que en el 2021 exista un crecimiento de 3,1 puntos. <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica>.

¹⁹ La deuda pública de Ecuador pasó de USD 57316 millones a USD 63.163 millones entre diciembre de 2019 y diciembre de 2020 de acuerdo con el Banco Central del Ecuador. <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica>.

conformación, pasando de un escenario de partido hegemónico, como fue desde 2009 —a partir de la influencia del oficialista Alianza País— a otro de fragmentación moderada, con cuatro organizaciones políticas representadas y muchos legisladores autodenominados «independientes» (ver Tabla 1). En estas condiciones, el rol de estos últimos actores fue clave para la aprobación de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo pues, sin su apoyo, la mayoría simple requerida constitucionalmente era imposible de alcanzar. En este escenario, la llegada de la pandemia evidenció que muchos de los asambleístas «independientes» ofrecieron sus votos a cambio de la dirección de hospitales públicos en los que posteriormente se descubrieron escándalos de corrupción de gran magnitud.

Sin embargo, las irregularidades anotadas solo eran las más llamativas de otras que la legislatura había afrontado ya en meses anteriores. Así, la suma de escándalos condujo a que la AN sea valorada en los peores términos por parte de la ciudadanía. De hecho, solo el 2% de la población mantenía credibilidad en dicho poder del Estado a inicios de 2021²⁰. Así, la COVID-19 colocó a los asambleístas ante la tarea de aprobar la denominada «Ley de Apoyo Humanitario» enviada por el presidente Moreno y que en lo principal contenía una serie de medidas económicas orientadas a tomar recursos de la población para dirigirlos hacia la crisis de salud existente. En lo de fondo, se redujeron las horas de trabajo del sector público y también los salarios de los funcionarios en un 10% durante seis meses, se flexibilizaron los mecanismos para dar por terminados los contratos laborales individuales y se establecieron algunas exenciones tributarias. Aunque la propuesta de ley contenía varias disposiciones impopulares o en ocasiones inconstitucionales, la Asamblea Nacional no se hallaba en condiciones de oponerse frente al pedido del Ejecutivo²¹.

²⁰ Al respecto se puede acudir a la información de la empresa encuestadora CEDATOS, disponible en el periódico digital «Primicias»: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/futura-asamblea-nacional-reto-mejorar-imagen/>.

²¹ Actualmente la constitucionalidad de la llamada ley de «apoyo humanitario» está bajo análisis de la Corte Constitucional que tendrá que determinar si sus disposiciones contradicen a la Constitución.

Posteriormente, otras enmiendas a leyes en materia económica fueron enviadas por el presidente Moreno. En parte estas reformas atendían a la crisis sanitaria, en parte a la necesidad del Gobierno de alinear sus políticas a los organismos multilaterales de crédito que habían otorgado recursos al país. Así, se propusieron y aprobaron con relativa facilidad reformas a leyes relacionadas con las finanzas públicas, el estatus de la explotación minera, el manejo del Banco Central y otras que tenían relación con el sector monetario y financiero. Adicionalmente se aprobaron ciertas reformas al Código Orgánico Integral Penal, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Código Orgánico de la Función Judicial y otras que, aunque en otro contexto podrían ser consideradas como una victoria del Presidente Moreno, en realidad respondieron a las especificidades de la COVID-19 y a la atención casi unánime de los diferentes sectores sociales y políticos en ese tema.

En lo que tiene que ver con la aprobación del presupuesto general del Estado la AN tuvo un margen de maniobra ajustado. El presupuesto con el que funciona el Estado corresponde al prorrogado en 2020. En condiciones normales la AN aprueba el presupuesto para el siguiente año en el mes de noviembre del año previo, sin embargo en mayo de 2021 estaba por posesionarse un nuevo Gobierno. El hecho de que exista un Gobierno saliente y que el nuevo se posesiones casi a la mitad del año hizo que se trabaje con una prórroga del presupuesto del año anterior. A pesar de esto existió una reducción de cerca del 10% en comparación con el presupuesto de 2020 que fue de 35. 498 millones de dólares.

Para llevar a cabo la actividad descrita en líneas anteriores la AN pasó a trabajar en modalidad enteramente virtual desde marzo de 2020. Para el efecto el Parlamento aprobó un reglamento de sesiones virtuales²² que instrumentó el trabajo por vía telemática. Así se reguló la posibilidad de mantener sesiones de pleno y de cada una de las comisiones y de consignar votos a través de la «curul electrónica». Estas acciones coadyuvaron a que el Parla-

²² Ver Resolución: CAL-2019-2021-213 de 19 de marzo de 2020.

mento no suspenda actividades durante el EE declarado a causa de la pandemia como si sucedió en otros parlamentos de la región.

Por otra parte, dentro de la relación Ejecutivo-Legislativo, uno de los principales puntos de tensión fue la gestión de la ministra de Gobierno, María Paula Romo. Dado que su rol en el Ejecutivo, aún antes de la llegada de la COVID-19, era determinante, pronto dicha ministra se convirtió en el centro de atención no solo de medios de comunicación y opinión pública sino también de actores políticos que observaron su presencia como una amenaza. Así, a partir de denuncias por el manejo de la crisis sanitaria y específicamente por la asignación del control de hospitales a ciertos legisladores, como se había mencionado antes, la Asamblea Nacional inició un juicio político en su contra. Luego de varias negociaciones políticas entre los actores más interesados, sobre todo la bancada del centro derechista Partido Social Cristiano, la ministra fue censurada y destituida de su cargo. Aunque tras su dimisión las relaciones difíciles de la AN respecto al presidente Moreno tendieron a decrecer. En lo de fondo el país se quedó sin la conducción política que hasta ese momento había sido el principal aporte de la ministra Romo al Gobierno.

6. Conclusiones

En este capítulo hemos mostrado que durante el último año de pandemia ocasionada por la COVID-19 el Ecuador atravesó una crisis que abarcó dimensiones de orden político, económico y por su puesto sanitario. El papel que jugó el Ejecutivo fue errático y sin mayor planificación, mientras que el Legislativo se caracterizó por su poca capacidad de respuesta. En ambos casos, la débil institucionalidad, los sucesivos escándalos de corrupción, la falta de recursos económicos y la limitada capacidad hospitalaria incidieron de manera negativa en el manejo de la pandemia.

Desde marzo de 2020 hasta abril de 2021, el Ecuador reporta un total de 429.817 contagios y una tasa de mortalidad de 20.706 fallecidos a causa del virus. Junto a esto observamos una alta tasa de endeudamiento público que alcanzó USD 63.163 millones en

diciembre de 2020, de acuerdo con el Banco Central del Ecuador. Dentro de este contexto, la Asamblea Nacional no pudo superar su fragmentación y los problemas para conseguir mayorías estables en el tiempo. Los llamados asambleístas independientes tuvieron amplio espacio para prácticas filibusteras y el intercambio de votos a cambio de patronazgo. Así mismo, los legisladores se limitaron a tener un papel reactivo respecto de las propuestas del Ejecutivo. En suma, estos factores conllevan a apuntalar la inacción legislativa durante la triple crisis que enfrenta el Ecuador.

Frente a las condiciones descritas en líneas previas, la adquisición de vacunas se vuelve una prioridad dado que son el mejor mecanismo para reactivar la economía y garantizar la salud de la población. Pero dicha reactivación económica y de salud también pasa por la formulación y ejecución de un plan eficiente que permita inocular a la gran mayoría de la población en un corto período de tiempo. Sin embargo, para que estos esfuerzos no sean en vano se requiere acciones propositivas de parte de la nueva Asamblea Nacional, en términos de simplificación de aspectos tributarios, laborales, y de sectores estratégicos. Un plan de vacunación acompañado de los ajustes institucionales mencionados serán el primer paso hacia la superación de esta triple crisis. Para concretar estos objetivos se precisa que el Ejecutivo y el Legislativo busquen consensos y logren construir las mayorías necesarias que pasen estos proyectos de ley.

Tabla 2

Indicadores de la organización y el funcionamiento del Congreso durante la pandemia

<i>Elementos</i>	<i>Indicadores</i>	
Mayoría presidencial. % de escaños afines al presidente bien de su partido o bien de coaliciones o apoyo estable de otros partidos.	24/05/2017 al 10/02/2018.	
	<i>Alianza País</i> (Gobierno).	Asamblea Nacional (unicameral). 52,55%.
	10/02/2018 al 24/05/2021. (posterior a la escisión interna de Alianza País).	
	<i>Alianza País</i> (Gobierno)	Asamblea Nacional (unicameral). 29,2%.

<i>Elementos</i>	<i>Indicadores</i>
Fecha de los recesos parlamentarios.	26 de febrero de 2020 al 11 de marzo de 2020; y, 16 al 31 de diciembre de 2020.
Durante la pandemia si coincidió con fecha de receso parlamentario ¿se convocaron sesiones extraordinarias?	Si/No Durante el período del 01 de marzo de 2020 al 24 de mayo de 2021 no existieron períodos de sesiones extraordinarios. La Asamblea Nacional tuvo sesiones ordinarias en modalidad virtual y semipresencial.
Declaración estado de alarma o similar.	Si/No (Estado de Excepción). <ul style="list-style-type: none"> • El Estado de Excepción está regulado en los artículos 164 al 166 de la Constitución. • El presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado. • El estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el período de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los tratados internacionales. • Durante el estado de excepción la presidenta o presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución. • La presidenta o presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional. • El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado. Cuando las causas que motivaron el estado de excepción desaparezcán, la presidenta o presidente de la República decretará su terminación y lo notificará inmediatamente con el informe correspondiente. Las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción. • Entre el 01 de marzo 2020 y el 01 de junio de 2021, el Poder Ejecutivo emitió 11 decretos de estado de excepción. Nueve de estos decretos estuvieron relacionados a atender la emergencia ocasionada por el COVID-19, mientras que dos estuvieron enfocados en una emergencia superviniente en centros de privación de libertad. A continuación, se especifica cada decreto y el respecto dictamen del control de la Corte Constitucional:

LOS PARLAMENTOS EN AMÉRICA LATINA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

<i>Elementos</i>	<i>Indicadores</i>
	Decreto n.º 1017 (16/03/2020) – Dictamen 1-20-EE/20 Decreto n.º 1019 (23/03/2020) – Dictamen 1-20-EE/20A Decreto n.º 1052 (15/05/2020) – Dictamen 2-20-EE/20 Decreto n.º 1074 (15/06/2020) – Dictamen 3-20-EE/20 Decreto n.º 1109 (27/07/2020) – Dictamen 3-20-EE/20A Decreto n.º 1125 (11/08/2020) * – Dictamen 4-20-EE/20 Decreto n.º 1126 (14/08/2020) – Dictamen 5-20-EE/20 Decreto n.º 1169 (10/10/2020) * – Dictamen 6-20-EE/20 Decreto n.º 1217 (21/12/2020) – Dictamen 7-20-EE/20 Decreto n.º 1282 (01/04/2021) – Dictamen 1-21-EE/21 Decreto n.º 1291 (21/04/2021) – Dictamen 2-21-EE/21 *Estos decretos corresponden a la emergencia acaecida en centros de privación de libertad.
¿El Parlamento permaneció en todo o en algún momento sin sesionar?	Sí/No (fechas) Las sesiones de trabajo de las comisiones y el Pleno de la Asamblea Nacional no se suspendieron a pesar de la emergencia sanitaria.
Organización de las sesiones.	Online Frente a la pandemia ocasionada por el COVID-19 la Asamblea Nacional aprobó un Reglamento de sesiones virtuales el 19 de marzo de 2020. En este instrumento el Consejo de Administración Legislativa (CAL) reguló la modalidad de trabajo virtual del órgano legislativo. En este sentido los asambleístas mantuvieron sesiones virtuales salvo ciertos casos excepcionales.
Organización de las votaciones.	Votación electrónica desde el domicilio El Reglamento de sesiones virtuales estableció la oportunidad de usar una curul electrónica desde dispositivos conectados a internet como computador, Tablet o teléfono inteligente.
Proyecto de presupuesto.	¿Se presentó? Sí/No La Asamblea Nacional trabajó con un presupuesto prorrogado en referencia al año fiscal pasado debido al cambio de Gobierno previsto para mayo de 2021.

<i>Elementos</i>	<i>Indicadores</i>
<p>Desarrollo de sesiones legislativas durante la pandemia. ¿Se siguió abordando proyectos de ley no relacionado con asuntos relativos a la lucha contra la pandemia?</p>	<p>Sí/No En su mayoría los proyectos de ley aprobados tuvieron un origen distinto a la Asamblea Nacional y consistieron en reformas a leyes previamente aprobadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Creación de la Universidad Bolivariana del Ecuador. R.O. n.º 452, Quinto Suplemento, de 14/05/2021. • Ley Orgánica de Extinción de Dominio. R.O. n.º 452, Quinto Suplemento, de 14/05/2021. • Ley Orgánica de la Defensoría Pública. R.O. n.º 452, Quinto Suplemento, de 14/05/2021. • Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica. R.O. n.º 452, Cuarto Suplemento, de 14/05/2021. • Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización. R.O. n.º 443, Suplemento, de 03/05/2021. • Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. R.O. n.º 434, Suplemento, de 19/04/2021. • Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción R.O. n.º 392, Segundo Suplemento, de 17/02/2021. • Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. R.O. n.º 386, Tercer Suplemento, de 05-02-2021. • Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Comunicación R.O. n.º 382, Segundo Suplemento, de 01/02/2021. • Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un solo Uso. R.O. n.º 354, Tercer Suplemento, de 21/12/2020. • Ley de Modernización a la Ley de Compañías. R.O. n.º 347, Tercer Suplemento, de 10/12/2020. • Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Público. R.O. n.º 346, Suplemento, de 09/12/2020. • Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial R.O. n.º 345, Suplemento, de 08/12/2020. • Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. R.O. n.º 326, Suplemento, de 10/11/2020. • Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social. R.O. n.º 279, Suplemento, de 01/09/2020. • Ley Orgánica Contra el Consumo y Microtráfico de Drogas. R.O. n.º 266, Suplemento, de 13/08/2020. • Ley para el Fortalecimiento y Desarrollo de la Producción, Comercialización, Extracción, Exportación e Industrialización de la Palma Aceitera y sus Derivados. R.O. n.º 255, Segundo Suplemento, de 28/07/2020. • Ley Reformatoria a la Ley de Minería. R.O. n.º 255, Suplemento, de 28/07/2020. • Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas. R.O. n.º 253, Suplemento, de 24-07-2020. • Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. R.O. n.º 244, Suplemento, de 13/07/2020. • Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19. R.O. n.º 229, Suplemento, de 22/06/2020. • Ley Orgánica de Alimentación Escolar. R.O. n.º 187, Segundo Suplemento, de 21/04/2020. • Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca. R.O. n.º 187, Suplemento, de 21/04/2020.

<i>Elementos</i>	<i>Indicadores</i>
Valoración de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo durante la pandemia. Escala 1 al 10	5

Bibliografía y referencias citadas

- ALTMANN, P. (2020). «Eleven days in October 2019 – the indigenous movement in the recent mobilizations in Ecuador». *International Journal of Sociology*, 50(3), 220-226.
- BARRAGÁN, M., ABAD, A., OTERO, J. M. R., GOYBURU, L., CRUZ, F., TRICOT, V. y GARRIDO, M. R. B. (2020). «América Latina 2019: Vuelta a la inestabilidad». *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal*, 20(73), 205-241.
- CHERNYKH, S., DOYLE, D. y POWER, T. J. (2017). «Measuring Legislative Power: An Expert Reweighting of the Fish-Kroenig Parliamentary Powers Index». *Legislative Studies Quarterly*, 42(2), 295-320.
- EL COMERCIO (2020). «Dos procesados en el caso Hospital de Pedernales fueron sentenciados a cinco años de cárcel por delincuencia organizada». *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/procesados-hospital-pedernales-sentencia-carcel.html>.
- EL COMERCIO (2021). «Asamblea Nacional aprobó resolución sobre carnés de discapacidad; Fabricio Villamar será investigado». *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/asamblea-aprobo-resolucion-carnets-discapacidad.html>.
- GK (2021). «Esta es la sentencia en el caso de corrupción Hospital de Pedernales». *GK*. <https://gk.city/2021/04/27/sentencia-corrupcion-caso-hospital-pedernales/>.
- LAAKSO, M. y TAAGEPERA, R. (1979). «“Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe». *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- MEJÍA, A. (2009). *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America: Ecuador in Comparative Perspective*. Routledge.
- MEJÍA, A. y POLGA-HECIMOVICH, J. (2011). «Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador». *Latin American Politics and Society*, 53(2), 87-111.
- NEGRETTO, G. L. (2013). *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge University Press.

- OLIVARES, A. y MEDINA, P. (2020). «La persistente debilidad institucional de Ecuador: Protestas, elecciones y divisiones políticas durante el 2019». *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 315-349.
- PÁEZ, P. y RODRÍGUEZ, A. (2018). «El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio en Ecuador: Entre la legitimidad y la legalidad de sus actuaciones». *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 8.
- PRIMICIAS (2020). «Ministerio de Salud detecta 3.000 carnés de discapacidad ilegales». *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ministerio-salud-carnes-discapacidad/>.
- WOLFF, J. (2018). «Ecuador after Correa: The struggle over the Citizens' Revolution». *Revista de Ciencia Política*, 38(2), 409-428.

CEPC