

# La presidencia del ejecutivo unitario de Rafael Correa

## *The Presidency of the Unitary Executive of Rafael Correa*

---

John Polga-Hecimovich\*

---

### Resumen

Igual a otros líderes de la marea rosa, el presidente Rafael Correa fue un líder poderoso que transformó radicalmente el estado ecuatoriano durante su mandato. Esto no se debe simplemente a la falta de restricciones horizontales formales. En cambio, sostengo que Correa pudo maximizar su fuerza a través de una combinación de tres factores: una presidencia constitucionalmente poderosa, poderes informales excepcionalmente fuertes y una interpretación del “ejecutivo unitario” de los límites constitucionales al poder de la presidencia. A través del análisis de estas tres dimensiones, muestro que lo que distinguió a Correa de otros presidentes ecuatorianos no fue su poder formal o su ambición, sino sus poderes informales en forma de apoyo partidista y aprobación pública. Los hallazgos sugieren que todos los presidentes deben estar igualmente libres en su capacidad para revertir (o profundizar) los cambios políticos si disfrutaban de suficientes poderes informales y la voluntad de maximizarlos—no simplemente una falta de restricciones formales, como sugieren los estudios del híper presidencialismo.

*Palabras claves:* Poderes presidenciales, ejecutivo unitario, ola rosada, Rafael Correa, presidencialismo

### Abstract

As with other Pink Tide presidents, President Rafael Correa radically transformed the Ecuadorian state. This was not simply due to a lack of checks and balances. I argue that Correa maximized his strength through a combination of three different factors: a constitutionally powerful presidency, uniquely strong informal powers, and a willingness to liberally interpret constitutional limits to his power. Through an analysis of these three dimensions, I show that what truly made Correa unique among Ecuadorian presidents was not his formal power or even his ambition to exercise authority but his informal powers in the forms of partisan support and public approval. The findings suggest that other presidents should be equally unconstrained in their ability to reverse (or deepen) political change if they enjoy sufficient informal powers and the willingness to maximize them—not simply a lack of formal restrictions, as studies of hyper presidentialism suggest.

*Keywords:* Presidential powers, unitary executive, pink wave, Rafael Correa, presidentialism

---

\* John Polga-Hecimovich, US Naval Academy. e-mail: polgahec@usna.edu

El autor le agradece a Brendan Doherty por su ayuda para comenzar este manuscrito, y a Manuel Alcántara, Simón Pachano y Francisco Sánchez por sus comentarios. Las opiniones expresadas en este artículo son únicamente las del autor y no representan las opiniones o el respaldo de la Academia Naval de los Estados Unidos, el Departamento de la Marina, el Departamento de Defensa o el gobierno de los Estados Unidos.

Fecha de recepción: 4 de mayo de 2019

Fecha de aprobación: 24 de mayo de 2019





Los académicos y analistas han utilizado el concepto de “híper presidencialismo” para referirse a los jefes de estado que sistemáticamente concentran el poder político sin suficientes restricciones horizontales. Esto se ha aplicado al gobierno neoliberal de Carlos Menem (Nino 1992; Rose-Ackerman et al. 2011), así como a los gobiernos de la marea rosa de Hugo Chávez (Penfold-Becerra 2010), Evo Morales (Zovatto 2013), Daniel Ortega (Close y Martí i Puig 2012) y Rafael Correa (Bowen 2011; Granda 2012), entre otros. En todos los casos, los académicos se enfocan en la erosión del sistema de separación de poderes y el crecimiento de los poderes constitucionales del presidente (Basabe-Serrano 2017). Sin embargo, esta perspectiva híper presidencialista es, en el mejor de los casos, incompleta: no explica por qué los presidentes con poderes constitucionales similares los ejercen de manera diferente.

Una comprensión más matizada del poder presidencial debe ir más allá de los límites del poder formal para entender el papel de los poderes informales, así como la interpretación de cada presidente sobre el alcance y los límites de su autoridad. Para comenzar, las teorías centradas en la presidencia por sí solas (*presidency-centered theories*), con su dependencia de las instituciones formales, no explican el surgimiento del llamado híper presidencialismo en un momento específico y no en otro. De manera similar, las teorías centradas en el presidente (*president-centered theories*) ofrecen explicaciones incompletas para el surgimiento casi simultáneo de una ola de jefes de estado poderosos como los de la marea rosa. Juntas, estas teorías ofrecen un panorama más completo del ejercicio del poder presidencial. Aun así, estas teorías no pueden explicar porque algunos presidentes se actúan mayor o menor moderación—como los presidentes chilenos de los años 90 que evitaron maximizar su poder constitucional (Siavelis 2002). En otras palabras, también hay que considerar como cada presidente interpreta la constitución, su papel como jefe de estado y los alcances de su poder.

Con el ejemplo de Ecuador bajo Rafael Correa (2007-2017), aquí muestro como un fundamento constitucional sólido, inigualables poderes informales y una gran comprensión de los límites de su poder le permitieron al mandatario ecuatoriano ejercer más poder que cualquier otro presidente en la historia de su país. Como mínimo, los cambios al estado realizados por Correa fueron más drásticos que aquellos de cualquier otra administración presidencial lograda desde el regreso a la democracia en 1979, incluidas las reformas neoliberales bajo León Febres Cordero (1984-1988), Sixto Durán Ballén (1992-1996) o Jamil Mahuad (1998-2000). Demuestro que lo que realmente separó a Correa de sus predecesores no fue su poder constitucional, aunque la Constitución de Montecristi de 2008 lo dotó ciertas prerrogativas adicionales, sino sus poderes informales más fuertes y su voluntad para maximizar esa autoridad. En este sentido, Correa parece haber adoptado la perspectiva del “ejecutivo unitario” (*unitary executive*) sobre la autoridad presidencial, una interpretación

que sostiene que los presidentes pueden actuar como lo deseen, a menos que la constitución lo prohíba explícitamente.

En la siguiente sección, explico cómo la administración de Correa cambió la estructura, la escala y el poder del poder ejecutivo, aumentando el tamaño de la burocracia y centralizando el poder. Para interpretar cómo se logró hacer esto, reviso las teorías del poder ejecutivo centradas en la presidencia y el presidente y resumo cuatro afirmaciones dominantes que los presidentes pueden hacer a sus poderes constitucionales. Posteriormente, expongo cómo Correa pudo realizar el cambio a través de una combinación de fuertes poderes presidenciales formales, poderes informales favorables y una interpretación constitucional del poder favorable a la centralización de la toma de decisiones en la presidencia. Las siguientes dos secciones explican cómo Correa ejerció sus poderes formales e informales. La última sección concluye al examinar la permanencia de estos cambios.

Hay al menos dos implicaciones de este argumento. Primero, una caracterización precisa del poder presidencial en la política comparativa debe incorporar las reglas formales de un enfoque centrado en la presidencia, así como el poder informal, y la voluntad de cada presidente de interpretar su papel dentro de la constitución de manera diferente. En segundo lugar, la medida en que Rafael Correa pudo cambiar el estado y las instituciones de gobierno para hacerlos más receptivos a su agenda demuestra la gran influencia de la presidencia ecuatoriana, especialmente cuando el presidente en cuestión está suficientemente motivado. En última instancia, cualquier líder con suficiente poder informal que esté decidido a usarlo de manera expansiva tendrá muchas oportunidades para hacerlo.

## 1. Cambios en el Estado y la administración pública en el Ecuador

Igual a otros gobiernos de la marea rosa en América Latina, uno de los principales objetivos del gobierno de la Revolución Ciudadana de Rafael Correa fue promover un proyecto “posneoliberal” que reafirmaba la capacidad del estado para intervenir en la economía y la sociedad (Cita anónima del autor aquí). Esto marcó un agudo contraste con las reformas constitucionales llevadas a cabo durante los años 80 y 90 que redujeron el rígido control institucional del Estado sobre ciertos sectores estratégicos y procesos políticos y económicos. Por primera vez, la constitución política del país reconoció un amplio catálogo de derechos y garantías individuales, colectivos e históricos. También incorporó los derechos de la naturaleza y el respeto por otras cosmovisiones, e integró el concepto indígena de buen vivir como base de los derechos y el eje central del modelo desarrollista del país (*Constitución de la República del Ecuador* 2008: Artículos 71-74). La necesidad de garantizar y hacer cumplir estos derechos significaba otorgar al estado mayores capacidades políticas e institucionales.



Para hacer todo esto, la administración de Correa alteró significativamente la estructura, escala y autoridad del poder ejecutivo. El presidente acrecentó enormemente el número de empleados del sector público y unidades gubernamentales, aumentó el presupuesto del estado y utilizó poderosas agencias de planificación para reinsertar al Estado en la vida política y económica en para realizar su Revolución Ciudadana, al mismo tiempo que centralizaba la toma de decisiones.

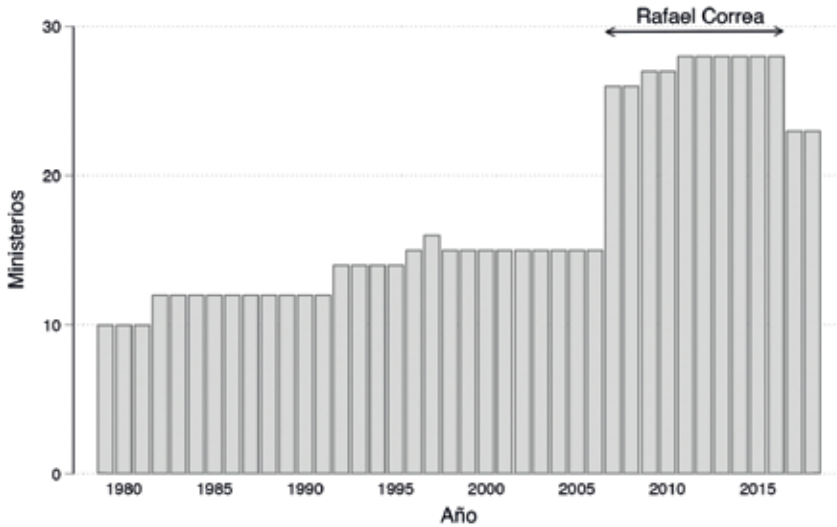
## 2. Crecimiento de la administración pública

La administración pública de Ecuador nunca ha sido mayor que entre 2007 y 2017, durante la cual el gobierno aumentó tanto el número de funcionarios públicos como el presupuesto del sector público. Si bien las estadísticas oficiales del gobierno son difíciles de obtener, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) encuentra que el número de funcionarios públicos aumentó más del doble entre 2003 y 2011, de 230.185 a 510.430 (Iacoviello 2006, 2014). Aunque algunas de estas contrataciones alimentaron nuevas agencias, la mayoría se envió a los cuerpos administrativos existentes en áreas políticas estratégicas. Según Correa, el 97% de los puestos creados estaban en solo cinco sectores: educación pública, salud pública, poder judicial, vigilancia policial y bienestar social. Un abrumador porcentaje de estos eran burócratas a nivel de calle (*street level bureaucrats*) que prestaban servicios de primera línea a los ciudadanos: entre 2006 y 2015, el gobierno agregó 26.328 docentes (un aumento del 15%, de 197.000 a más de 230.000) y 31.407 trabajadores en el sector de la salud (marcando un asombroso aumento del 81%, de 28.626 a 70.033) (Enríquez 2015). Además, los salarios totales del sector público se triplicaron, de \$3,161 mil millones en 2006 a \$9,6 mil millones en 2014, lo que representa un aumento del 7% del producto interno bruto del país en tiempos de escasez económica al 9,5% en los más prósperos. Mejorar a los servicios sociales fue un objetivo claro.

Hubo un crecimiento concomitante en el número de unidades burocráticas. Es cierto que el estado también creció bajo el neoliberalismo: en 1976, el poder ejecutivo consistía en apenas once ministerios y otras 37 agencias públicas; para 1999 esto había crecido a 15 ministerios y 112 agencias. Sin embargo, la escala de la expansión bajo Correa no tuvo precedentes, y el número de ministerios y otras agencias se dispararon a 28 y 152, respectivamente, bajo su supervisión (Arroyo 2015). La Figura 1, que muestra la evolución del gabinete ministerial entre 1979 y 2017, ilustra la magnitud relativa de la expansión burocrática bajo la administración de Correa y cómo se compara con el crecimiento anterior del poder ejecutivo, así como la disminución de los ministerios con la elección de Lenín Moreno a partir de 2017.



Cuadro 1. Ministerios de Gabinete en el Ecuador (1979-2018)



Fuente: Datos del autor

Eso no es todo. Correa también agregó una serie de nuevas secretarías durante su tiempo en el cargo, llevando el número de tres a once. De hecho, el gabinete se duplicó en tamaño entre 2007 y 2017, de 16 ministerios y tres secretarías a 28 ministerios y once secretarías. Algunas de estas nuevas agencias se diseñaron específicamente para ayudar a desarrollar e implementar el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), incluida la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la Secretaría Nacional de la Administración Pública y la Secretaría del Buen Vivir. Otros, sin embargo, se desprendieron de los ministerios existentes o fueron elevados al estado de gabinete por el presidente (para un análisis profundo, ver Basabe-Serrano et al. 2018).

Además de los ministerios y secretarías regulares, el presidente creó una capa burocrática adicional en forma de los “ministerios coordinadores”. Estos organismos, vinculados a diferentes dimensiones del PNBV, estaban a cargo de administrar una flota común de ministerios y agencias afiliadas, mientras coordinaban entre el gobierno central y los gobiernos locales. Por ejemplo, el Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos administró el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable y el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, así como al menos otros ocho organismos públicos y corporaciones que se ocupaban de cuestiones relacionadas con la energía y las telecomunicaciones.



### 3. La (re-)centralización del Estado

A pesar de las reformas aparentemente dirigidas a la descentralización, el gobierno de Correa también logró centralizar el poder político. En base al artículo 264 de la Constitución Política de Ecuador (*Constitución de la República del Ecuador* 2008) y el artículo 108 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD; 2010), el gobierno lanzó un Plan Nacional de Descentralización en 2012. En teoría, este plan se basa en las disposiciones del código orgánico de las unidades de gobierno local, con la creación del Consejo Nacional de Competencias, un cuerpo técnico compuesto por un representante de cada nivel de gobierno local, para coordinar el proceso de transferencia de poderes del gobierno central hacia las unidades de gobierno local.

No está claro, sin embargo, que haya habido una devolución política o fiscal significativa. Al contrario, varios artículos del COOTAD se refieren a la centralización del poder a nivel nacional, y algunas reformas pueden haber facilitado la penetración del gobierno central en el nivel local (Ortiz Crespo 2017). Lo mismo ocurre económicamente. Formalmente, la Constitución de 2008 le otorgó al presidente el poder sobre la formulación de la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, las cuales se convirtieron en facultades exclusivas del poder ejecutivo (a pesar de la dolarización) y relegaron al Banco Central a un instrumento del ejecutivo. Y a pesar de la adopción de las reglas de descentralización fiscal y la competencia política descentralizada, el auge de los productos básicos en los 2000 socavó la devolución, lo que permitió al gobierno central volver a centralizar la asignación de transferencias fiscales y obtener una mayor influencia política sobre los gobiernos autónomos descentralizados del país (Mejía Acosta y Meneses 2019).

De hecho, el puntaje de Ecuador en el Índice de Autoridad Regional (*Regional Authority Index*, RAI), un conjunto de datos que realiza un seguimiento anual de la autoridad regional desde 1950 hasta 2010 en 81 países, siguió siendo el mismo después de estos cambios constitucionales y legales (Hooghe et al. 2016). Además, en la muestra transnacional, Ecuador ocupó el puesto 40 de los 80 países en términos de descentralización, detrás de otros sistemas unitarios como Perú, Uruguay y Paraguay. Con respecto a la autoridad ejercida por los gobiernos provinciales, la RAI clasifica la autonomía provincial como “no desconcentrada” y enfocada en la administración de propósito general sujeta al veto del gobierno central (Hooghe et al. 2016). El gobierno central establece la base y la tasa de todos los impuestos regionales, y los gobiernos provinciales solo pueden obtener préstamos con la autorización previa del gobierno central y con ciertas restricciones impuestas por el gobierno central. Además, en términos de “regla compartida”, los representantes ecuatorianos subnacionales no determinan conjuntamente la legislación nacional, la política nacional en las reuniones intergubernamentales, la distribución de los ingresos fiscales nacionales,



las restricciones de los préstamos subnacionales y nacionales o el cambio constitucional. La concentración de facto de poder del gobierno de Correa se hace más clara en el uso de la burocracia estatal para centralizar la formulación de políticas, especialmente a través de organismos como la SENPLADES.

En resumen, Correa aumentó significativamente el tamaño de la burocracia ecuatoriana y su poder intervencionista con el objetivo de permitir que el presidente y su administración persiguieran mejor sus objetivos políticos. Además, lejos de descentralizar la toma de decisiones políticas y fiscales, los cambios constitucionales y el comportamiento de facto en realidad pueden haber resultado en un aumento de la centralización del poder y una disminución de los controles horizontales en el poder ejecutivo.

#### 4. Enfoques centrados en la presidencia versus centrados el presidente

Correa pudo realizar modificaciones en la administración pública, y más ampliamente, en el Estado en general, a través de una combinación de sus poderes unilaterales formales más o menos consistentes entre los presidentes ecuatorianos pos-transición, unas herramientas informales únicas y quizás lo más importante, una interpretación de estos poderes favorable a la presidencia. Es importante tener en cuenta todas las dimensiones, ya que con pocas excepciones (e.g. Ferreira Rubio y Goretti 1998), los estudios comparativos tienden a enfocarse en las explicaciones legalistas o centradas en la presidencia en lugar de explicaciones integradoras.

El enfoque “centrado en la presidencia” busca información sobre el poder ejecutivo a través del estudio de las reglas institucionales y los poderes formales compartidos por los presidentes (Hecló 1977; Hager y Sullivan 1994). Esto incluye la capacidad de los presidentes para implementar políticas de manera unilateral sin el consentimiento de la legislatura a través de mecanismos tales como decretos presidenciales u órdenes ejecutivas (Mayer 2001; Howell 2003), para fortalecer su poder de negociación mediante el control de la burocracia y sus amplios recursos (Banks y Weingast 1992; Hammond y Knott 1996; Gailmard 2009) e incluso poderes de nombramiento burocrático (Lewis 2008, 2011). Este es el enfoque que suele predominar en la política comparada. Por ejemplo, Cox y Morgens-tern (2001), Cheibub y Limongi (2002) y Malamud (2001) explican que los presidentes latinoamericanos—sobre todos los “híper presidenciales”—se intervienen en los dominios legislativos tradicionales, aunque los poderes del gobierno no están tan integrados como en un sistema parlamentario típico. Asimismo, O’Donnell (1994) advierte que los presidentes demasiado poderosos en América Latina rinden una forma barata de “democracia delegativa”—un concepto parecido a la idea del híper presidencialismo. De todas formas, los estudios comparativos de ciencia política suelen enfatizan la diferencia entre los países en lugar de los presidentes.





Sin embargo, no todos los presidentes son creados iguales, ni todos los presidentes reconocen los mismos límites a su poder. Este enfoque centrado en el presidente mantiene que el poder presidencial puede diferir de acuerdo con el estilo de liderazgo, el carácter y la capacidad del presidente para mover la opinión pública. Esto incluye el “poder de persuasión” del presidente en la negociación legislativa en función de la reputación y el prestigio (Neustadt 1990; Rudalevige 2002), y su capacidad para apelar al público y generar un mandato (Lowi 1985; Canes-Wrone 2005). Ingberman y Yao (1991), por ejemplo, argumentan que el apoyo público permite a los presidentes emitir amenazas de veto, mientras que Canes-Wrone (2005) demuestra cómo los llamamientos de los presidentes al público pueden ejercer presión sobre el Congreso y cambiar la política a favor de opinión mayoritaria. Otros enfatizan cómo los presidentes fortalecen su poder de negociación mediante el control de la burocracia y sus amplios recursos (Neustadt 1954; Bawn 1995; Huber y Shipan 2002). Varios estudios sobre el hiper presidencialismo en América Latina reconocen el papel sobresaliente de presidentes fuertes (e.g. Nino 1992; Penfold-Becerra 2010; Rose-Ackerman et al. 2011).

Es probable que la confianza en un solo enfoque analítico proporcione una imagen incompleta del poder. Un enfoque singular en las instituciones y las reglas constitucionales necesariamente pasa por alto las distintas formas en que los presidentes interpretan esas reglas. De manera similar, entender el comportamiento presidencial únicamente desde una perspectiva individualista hace que sea difícil sacar conclusiones generales sobre el poder presidencial o la formulación de políticas presidenciales. En cambio, un enfoque integrador ofrece una explicación más completa. Este es precisamente el caso de Rafael Correa: la constitución le otorgó un alto grado de poder unilateral, tanto en términos de formulación de políticas como de control sobre la burocracia. Sin embargo, también fue ayudado por fuertes poderes informales.

## 5. Percepciones presidenciales del poder

Además, hay otro elemento a considerar: la perspectiva del presidente sobre el alcance de su mandato y los límites constitucionales a su autoridad. Específicamente, algunos presidentes interpretan sus poderes como la autoridad explícitamente delineada en la constitución, mientras que otros entienden que su poder consiste en todo más allá de lo que está explícitamente prohibido en la constitución. Hay más o menos cuatro diferentes filosofías de gobierno presidencial que los estudiosos americanistas han identificado: la teoría literalista, la teoría prerrogativa, la teoría de la mayordomía (*stewardship theory*) y la teoría del ejecutivo unitario (*unitary executive theory*). Todos reflejan diferentes interpretaciones de la Constitución de los Estados Unidos con respecto al alcance y los límites de su autoridad formal e informal.



Entonces, mientras que todos los presidentes norteamericanos han gobernado bajo la misma constitución, han interpretado su papel en el sistema de equilibrio de poderes distintamente. Cabe destacar que todas estas interpretaciones tienen fundamentos jurídicos.

Uno de los puntos de vista más limitados del poder presidencial es el llamado punto de vista “literalista” (o “construccionista estricta” o “Whig”) del Presidente William Howard Taft. Las acciones de Taft como presidente y sus escritos después de dejar el cargo sugieren que creía que un presidente tenía un papel importante que desempeñar en el sistema político, pero que se encontraba entre el de un simple administrador o secretario constitucional y un líder moderno y retórico (Korzi 2003). A diferencia de su antecesor Theodore Roosevelt o una avalancha de presidentes latinoamericanos, entre ellos Carlos Menem, Alberto Fujimori, Álvaro Uribe, Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, Taft destacó la importancia de un equilibrio de poderes y la necesidad de restringir la acción ejecutiva a aquellas áreas otorgadas por la Constitución. El escribió,

El verdadero punto de vista de las funciones Ejecutivas es, tal como lo considero, que el Presidente no puede ejercer un poder que no pueda ser rastreado de manera justa y razonable hasta una concesión específica de poder o que esté justamente implícito e incluido dentro de dicha concesión expresa como apropiada y necesaria para su ejercicio. Dicha subvención específica debe estar en la Constitución Federal o en una ley del Congreso aprobada en cumplimiento de la misma. No hay ningún residuo indefinido de poder. (Taft 1916)

En otras palabras, mientras que algunos pueden dotar al presidente con la capacidad de ejercer el poder para promover mejor los intereses de la nación, Taft creía que el pueblo es mejor servido sólo por acciones estrechamente vinculadas a las concesiones constitucionales de poder. Pocos presidentes latinoamericanos parecen haber compartido esta perspectiva.

Usando la perspectiva de Taft como punto de partida, el poder prerrogativa es una doctrina legal que se originó en Inglaterra y le otorga al soberano el derecho a operar de manera supra-legal si determina que es del interés nacional supremo. Abraham Lincoln invocó esta prerrogativa al comienzo de la Guerra Civil de los Estados Unidos, cuando el Congreso estaba en receso. Lincoln demoró el convocatorio del plenario del Congreso y por su propia autoridad convocó a las milicias estatales, suspendió el recurso de hábeas corpus, puso un bloqueo en el Sur del país y gastó dinero con que aún no contaba en el presupuesto (Crouch y Rozell 2005: 306-307). En una carta a A.G. Hodges el 4 de abril de 1864, Lincoln escribió: “Nunca entendí que la presidencia me confirió un derecho ilimitado de actuar... sentí que las medidas que de otra manera serían inconstitucionales podrían volverse legales al ser indispensables para la preservación de la Constitución a través de la preservación de la nación” (Basler 1953). En otras palabras, el presidente podría violar de buena fe los artículos de la Constitución si al hacerlo pudiera preservar la República. El uso



de los poderes de emergencia como una herramienta necesaria para lograr la estabilidad política y fomentar la prosperidad económica, según lo propuesto por Juan Bautista Alberdi en la Constitución argentina de 1853, no calificaría.

La tercera interpretación del poder ejecutivo es la “teoría de la mayordomía” de Theodore Roosevelt, que argumenta que el presidente debería poder actuar a menos que la Constitución dicte lo contrario. Esta interpretación afirma que el poder ejecutivo está limitado solo por restricciones constitucionales específicas o aquellas impuestas por el Congreso bajo sus poderes constitucionales. En su autobiografía, Roosevelt defendió su filosofía:

Me negué a adoptar la opinión de que el Presidente no podía hacer lo que era imperativamente necesario para la nación a menos que pudiera encontrar alguna autorización específica para ello. Mi creencia era que no solo era su derecho, sino también su deber, hacer todo lo que exigieran las necesidades del pueblo, a menos que tal acción fuera prohibida por la Constitución o por las leyes ... No usé el poder, pero sí amplí enormemente el uso del poder ejecutivo ... Actué ... cuando y según sea necesario, a menos que lo impidiera una prohibición constitucional o legislativa directa. (Roosevelt 1913)

Roosevelt también argumentó que “no creo que ningún daño provenga de la concentración del poder en las manos de un hombre” (Blum 1962 [1954]: 122). Esta teoría expansiva es una que múltiples generaciones de presidentes latinoamericanos ambiciosos han compartido.

Una cuarta teoría, la de la ejecutiva unitaria, sostiene que el presidente posee la autoridad de controlar todo el poder ejecutivo (Burke 2016). Esta es la más parecida a la idea del hiper presidencialismo, y una perspectiva común en América Latina. En el contexto de los Estados Unidos, esta doctrina está arraigada en el Artículo Dos de la Constitución de los Estados Unidos, que confiere “el poder ejecutivo” de los Estados Unidos al Presidente. Como además de poseer esos poderes no expresamente prohibidos en la Constitución, el presidente también controla la totalidad del poder ejecutivo, algunos (e.g. Crouch et al. 2017) argumentan que la teoría del ejecutivo unitario representa una forma más poderosa de la teoría de la mayordomía. Los presidentes que actúan de acuerdo con la teoría del ejecutivo unitario tienden a hacer amplios reclamos de poder, lo que lleva a uno de los dos resultados generales. Primero, el sistema de equilibrio de poderes no restringe efectivamente estas reclamaciones, que luego se institucionalizan en la presidencia y están disponibles para los sucesores presidenciales, como es el caso de Ecuador bajo Correa, Venezuela bajo Chávez y Bolivia bajo Morales, entre otros. En segundo lugar, los controles y los balances pueden funcionar de manera efectiva, pero la retórica del presidente proporciona a sus sucesores las razones y el apoyo para reclamar grandes poderes.



Lejos de violar la constitución para perseguir su cambio radical del estado, la economía y la sociedad, sostengo que Rafael Correa percibió límites a su poder en términos de ejecutivo unitario. Con poderes constitucionales que superan ampliamente a los de presidentes de Estados Unidos y poderes informales más fuertes que cualquier presidente ecuatoriano anterior, Correa estaba en una posición única para emprender su ambiciosa agenda de reformas—y socavar elementos de la democracia liberal.

## 6. Las fuentes formales de poder de Correa

Correa realizó mucho cambio sobre la base de su poder constitucional formal y el control de la burocracia. Sin embargo, de acuerdo con la teoría del ejecutivo unitario y en contra de otras interpretaciones de la autoridad presidencial, aprovechó al máximo el uso discrecional de estos poderes formales, permitiéndole separarse de sus predecesores presidenciales.

## 7. Poder constitucional

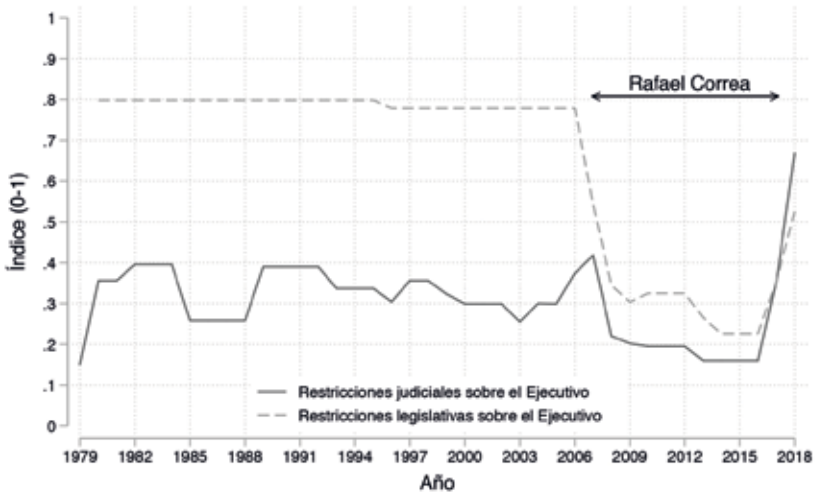
La Constitución Política de Ecuador de 2008 garantiza que, independientemente del individuo que ocupe Carondelet, el presidente ecuatoriano posee múltiples medios para moldear la formulación de políticas y el estado. El Proyecto de Constituciones Comparativas (*Comparative Constitutions Project*, CCP) encuentra que, entre las 190 constituciones nacionales del mundo, ecuatoriana de 2008 está empatada por primer lugar en términos de poderes ejecutivos (Elkins et al. 2016). Según lo establecido en ese documento, el presidente puede presentar proyectos de ley (artículo 134, subsección 2; artículo 147, sección 11); emitir decretos ejecutivos (artículo 147, subsección 5); iniciar modificaciones constitucionales (artículo 441, subsección 1; artículo 442); declarar estados de excepción (artículos 164-166); emitir vetos legislativos totales o parciales (artículos 137 y 138); impugnar la constitucionalidad de la legislación (artículos 137 y 139); y, a diferencia de la Constitución del país de 1998, disolver la legislatura bajo la disposición de la llamada “muerte cruzada” (artículo 148) (*Constitución de la República del Ecuador* 2008).

Además, el presidente posee un poder legislativo exclusivo, especialmente con respecto a los asuntos económicos. El artículo 135 estipula que, “sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”, mientras que el artículo 140 le otorga al presidente el derecho de enviar proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica que la Asamblea tiene que aprobar, modificar o negar dentro de un plazo máximo de treinta días (*Constitución de la República del Ecuador* 2008). No hay límites para esta disposición de urgencia más allá de que se limite a materia económica. Predeciblemente, los poderes legislativos del país se clasifiquen en el puesto



159 de los 190 países del mundo según el CCP, mientras que la Asamblea Nacional ejerce un efecto comparativamente menor en el proceso legislativo que el ejecutivo. Como se ilustra en la Figura 2 con datos del Proyecto Variedades de la Democracia, las restricciones legislativas y judiciales del ejecutivo ecuatoriano disminuyeron notablemente con la promulgación de la Constitución de 2008. En combinación con un presidente más asertivo, estos cambios constitucionales debilitaron la rendición de cuentas horizontal y elevaron la oficina de la presidencia por encima de los otros poderes del gobierno.

**Cuadro 2. Restricciones judiciales y legislativas sobre el Ejecutivo (1979-2018)**



Fuente: Varieties of democracy V9

Finalmente, la constitución estableció explícitamente al presidente como el actor más importante en el desarrollo y promulgación del PNBV. El artículo 147 define 18 responsabilidades presidenciales, que incluyen “presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.” (subsección 4) y “crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación” (subsección 6). En resumen, la constitución le otorga al presidente el poder de dictar y definir el plan nacional de desarrollo del país, de organizar agencias ejecutivas para llevar a cabo ese plan y de determinar el papel preciso que los distintos organismos gubernamentales desempeñarán dentro de ese plan. Es decir que hasta un presidente débil e ineficaz posee una amplia autoridad unilateral, y en algunos dominios, exclusiva, para dar forma a la administración pública y la política pública.



Los presidentes ecuatorianos pueden implementar políticas de manera unilateral sin el consentimiento de la Asamblea Nacional a través de mecanismos como decretos ejecutivos. Con respecto a la configuración de la administración pública, el artículo 147, sección 5 de la Constitución le permite al presidente “dirigir la administración pública en forma descentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control” (*Constitución de la República del Ecuador* 2008). A través de su amplia visión de ese poder, Correa hizo precisamente eso. Como se muestra en la Tabla 2, el presidente emitió casi 5.000 decretos durante su década en el poder, gastando dos tercios del total en asuntos administrativos, como nombramientos burocráticos, jubilaciones, promociones, regulaciones y reorganización de agencias.



**Tabla 1. Decretos ejecutivos de Rafael Correa por año (2007-2017)**

Año	Administrativo	Legislativo	Simbólico	Total
2007	659	178	41	878
2008	433	245	18	696
2009	340	228	8	576
2010	219	186	14	419
2011	238	138	15	391
2012	286	110	4	400
2013	202	119	3	324
2014	263	81	5	349
2015	186	136	9	331
2016	305	102	11	418
2017	76	69	8	153
Total	3.207	1.592	136	4.935

Fuente: [https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf), Clasificación del autor

Sin embargo, el contenido de los decretos ejecutivos no se limitó solo al cambio administrativo. Por el contrario, Correa emitió 1.592 decretos con contenido legislativo, o alrededor de tres por semana por la duración de sus diez años en el poder. El 8 de junio de 2009, emitió el Decreto 1768 para reorganizar la Dirección Nacional de Inteligencia y crear la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN), una agencia acusada de espionaje,



vigilancia y persecución de opositores políticos, periodistas y activistas hasta su disolución en 2018. Asimismo, en junio de 2013, Correa emitió el Decreto 16-2013, que estableció un estricto control gubernamental sobre la estructura y las actividades de las organizaciones sociales, mientras que circunscribía su participación política y limitaba la libertad de expresión. Este decreto-ley estableció un proceso complejo para el registro de organizaciones y les exigió que proporcionaran amplia información al ejecutivo y demostraran activos financieros. Increíblemente, esto le dio al gobierno el derecho de disolver organizaciones y negar el registro a otras nuevas si hubieran perseguido “actividades partidistas reservadas para movimientos políticos”. El presidente estaba dentro de sus límites legales para emitir estos decretos con intención legislativa, demostrando cómo Correa era capaz utilizar la constitución para erosionar las libertades civiles.

## 8. Control burocrático

El presidente también ejerció un grado extremo del poder formal del control burocrático, un comportamiento consistente con los lineamientos centrales de la teoría del ejecutivo unitario. Lo hizo a través del uso extensivo de sus poderes formales de nombramiento (y destitución) y de reorganización administrativa, así como de su capacidad para usar ciertas unidades burocráticas como herramientas para formular políticas directamente. Para comenzar, como se menciona en el artículo 147, subsección 5, el presidente ecuatoriano tiene la tarea de asignar personal a la administración pública según lo considere necesario, mientras que la subsección 9 del mismo artículo permite al presidente nombrar y destituir a los ministros de Estado y otros servidores públicos. A diferencia de los Estados Unidos donde los nombramientos requieren la confirmación del Senado, el primer mandatario ecuatoriano tiene el poder de unilateralmente nombrar y destituir un rango de funcionarios públicos. Además, Correa explotó este poder para ejercer control sobre el estado.

Como muestra la Tabla 3, utilizó sus poderes de decreto para hacer más de 1.500 nombramientos en sus diez años, además de 865 remociones explícitas (algunos nombramientos incluían la remoción de la persona designada anteriormente). Esto no se aplicó a los simples burócratas de bajo nivel: bajo Correa, Ecuador continuó sufriendo la tasa más alta de rotación de gabinetes en América Latina, con ministros con una duración promedio de solo trece meses en el cargo (Basabe-Serrano et al. 2018). Esta volatilidad fue enteramente el resultado de la iniciativa (o capricho) presidencial: aunque la Constitución de 2008 otorga a la legislatura el poder de destituir a los ministros mediante la censura, esto requiere un voto favorable de dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional y no se removió ningún ministro mediante este mecanismo bajo Correa.

**Tabla 2. Organización burocrática y nombramientos por Rafael Correa a través de decretos ejecutivos**

	Nombramiento	Elim.	Reorg.	Reformas
2007	318	106	46	107
2008	215	45	31	116
2009	165	116	24	78
2010	115	46	21	70
2011	139	50	20	42
2012	122	97	16	40
2013	107	71	11	26
2014	131	107	8	24
2015	90	65	12	39
2016	140	145	8	21
2017	38	17	7	6
Total	1580	865	204	569

Fuente: [https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf), Clasificación por el autor

La capacidad de reorganizar la administración pública o de otra manera reformar el estado también está consagrada en la Constitución de 2008, específicamente en el artículo 147, subsección 6, que permite al presidente “crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación” (*Constitución de la República del Ecuador* 2008). Así con los nombramientos políticos, Correa utilizó este poder para un gran efecto, emitiendo 204 decretos ejecutivos (Tabla 3) para crear, eliminar o combinar agencias públicas, o para reorganizar sus competencias (Figura 1, arriba).

También ejerció el control burocrático mediante la combinación de estos poderes de nombramiento y reorganización, la creación de varios organismos públicos y el nombramiento de líderes y empleados clave, limitando así su autonomía. Al hacerlo, pudo usar ciertos cuerpos burocráticos como herramientas para formular políticas directamente y dirigir otras unidades gubernamentales. Por ejemplo, la institución encargada de reformar el aparato estatal, capacitar a los funcionarios públicos y redactar el PNBV es el Consejo Nacional de Planificación y su secretaría técnica, la SENPLADES. Dado que la política pública estatal debe estar alineada con los objetivos establecidos en el PNBV, SENPLADES es un actor fundamental. Esto le da al estado un papel prominente en la dirección de la economía, así como en la planificación, inversión y redistribución. Correa no solo dotó a la



agencia de algunos de los principales tecnócratas del país, sino contó con ella ampliamente durante el período 2009-2013 para llevar a cabo una amplia gama de iniciativas públicas (Andrade Andrade 2016).

Del mismo modo, hasta 2018 el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) fue un cuerpo ejecutivo no elegido que ha usurpado la autoridad de la Asamblea Nacional y ha servido a la disposición del presidente. El cuerpo administrativo fue creado por la Constitución de 2008 como una entidad pública responsable de los nombramientos políticos judiciales y no partidarios, incluidos el fiscal general, el contralor general, el superintendente bancario y el regulador de los medios de comunicación. Además, fue diseñado como un organismo de supervisión anticorrupción. No obstante, bajo la dirección de Correa, su liderazgo estaba compuesto por funcionarios aliados al presidente, y políticos opositores y analistas independientes acusaron al cuerpo de ser una extensión politizada de la oficina del presidente. Relacionado a esto, el CCP encuentra que el poder judicial ecuatoriano se ubica en 129 de los 190 países en términos de independencia judicial determinada por la constitución, mientras que las restricciones judiciales del ejecutivo fueron menores en Correa que los presidentes anteriores (Figura 2, arriba).



## 9. Las fuentes informales de poder de Correa

Correa también disfrutó de poderes informales más amplios que cualquier otro presidente ecuatoriano, y los manejó bruscamente. Específicamente, su popularidad pública sin precedentes le dio altos poderes de persuasión y le permitió perseguir medidas como plebiscitos para fortalecer su posición y perseguir el cambio político. Además, como el único presidente ecuatoriano para disfrutar de una mayoría legislativa (2013-2017), pudo aprobar leyes con poca dificultad y evitar enfrentamientos con la legislatura—enfrentamientos que resultaron en la remoción de sus tres antecesores electos.

Para comenzar, los índices de aprobación pública de Correa fueron consistentemente más altos durante los primeros ocho años de su presidencia que cualquier otro presidente ecuatoriano moderno. La Figura 3 muestra que, aparte de los periodos de “luna de miel” para los presidentes recién elegidos, la mayoría de los directores ejecutivos poseían índices de aprobación netos entre -10 y 20%, mientras que Correa se mantuvo entre 40 y 80%. Él utilizó estos poderes persuasivos a través de sus llamamientos directos y personales a la ciudadanía (Conaghan y de la Torre 2008). Entre otras cosas, Correa organizó extensas campañas publicitarias y creó vínculos con los ciudadanos a través de su transmisión semanal de radio y televisión nacional, *Enlace Ciudadano*, así como el uso prominente de Twitter y otras redes sociales para interactuar con los ecuatorianos fuera de la clase política.



Cuadro 3. Aprobación presidencial en Ecuador (1988-2017)



Fuente: Executive Approval Project

Este apoyo público es una herramienta de legitimidad (Canes-Wrone 2005), y el presidente lo aprovechó estratégicamente para promulgar cambios constitucionales de gran alcance a través de plebiscitos nacionales. Los más importantes fueron los pasos que condujeron a la promulgación de la Constitución de 2008. Después de varios intentos fallidos de convocar una Asamblea Constituyente a través de la legislatura controlada por la oposición, el presidente recurrió al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para convocar un plebiscito el 1 de marzo de 2007 para promover su principal promesa de campaña. Correa pudo contar con su alta aprobación pública y apoyo para la asamblea, ya que su referéndum sobre el tema fue aprobado con un 87% de apoyo. Este mismo apoyo popular ayudó al movimiento naciente de AP a ganar 80 de los 130 escaños de la Asamblea Constituyente el 30 de septiembre y le dio a Correa carta blanca para moldear la constitución. El gobierno celebró un referéndum constitucional el 28 de septiembre de 2008 en el que el 69% votó a favor de la ratificación. Hubo más, ya que el presidente convocó un referéndum sobre diez temas que incluyen reformas al sistema judicial, límites a los derechos del debido proceso en casos penales, límites a la libertad de prensa, restricciones a la crueldad animal, juegos de azar y enriquecimiento ilícito en 2011. Como antes, todas las medidas fueron aprobadas.

De manera similar, los “poderes partidistas” de Correa—el tamaño del partido del presidente en el congreso, la disciplina del partido y el mandato adquirido por el presidente a través de la elección—fueron herramientas que lo separaron de sus antecesores. En los sistemas bipartidistas, los presidentes a menudo disfrutaban de poderes partidistas que les

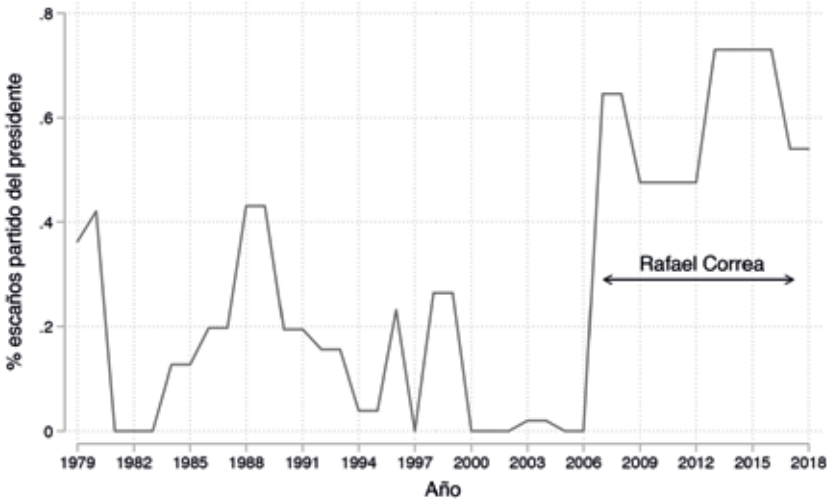




permiten comprar o negociar el apoyo de los legisladores (Mainwaring y Shugart 1997). Sin embargo, como muestra la Figura 4, ningún presidente ecuatoriano postransición gozaba de una mayoría legislativa hasta Correa, lo que significa que a casi todos los líderes les resultó difícil legislar. Correa, por otro lado, controlaba el 47,5% de la Asamblea Nacional de 2009 a 2013, y luego una supermayoría de 2013 a 2017.

El presidente utilizó estos poderes partidistas para promulgar leyes que reforzaron su poder constitucional a la vez que limitaban el papel de los jugadores políticos y sociales. Notablemente, el gobierno siguió políticas dirigidas a los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y la educación superior que ampliaron el alcance de la regulación y aumentaron los poderes del poder ejecutivo (Conaghan 2015). Un ejemplo es la Ley de Seguridad Pública y del Estado que otorgó al SENAIN un fondo permanente de gastos reservados para actividades de inteligencia y contrainteligencia y liberó a la organización de la auditoría externa. Más tarde, en junio de 2013, la Asamblea aprobó la Ley Orgánica de Comunicación, una medida polémica que somete la información pública a supervisión y regulación a través de la recién creada Superintendencia de la Información y Comunicación (SUPERCOM). Del mismo modo, durante el tercer mandato de Correa, el 3 de diciembre de 2015, la Asamblea Nacional aprobó un paquete de 16 modificaciones constitucionales, entre ellas una que levantaba la prohibición de la no reelección para cargos públicos—incluyendo al presidente—a partir de 2021.

**Cuadro 4. Porcentaje de escaños legislativos, partido del presidente (1979-2017)**



Fuente: Datos del autor

Sin su alta aprobación popular y su apoyo partidista en la Asamblea Nacional, es poco probable que Correa hubiera podido implementar su estrategia posneoliberal y ejercer semejante cantidad de control sobre los asuntos políticos. Lo primero era absolutamente necesario para realizar la Asamblea Constituyente de 2007-2008, así como una serie de cambios constitucionales posteriores que de otro modo habrían requerido un voto de dos tercios en la Asamblea Nacional. Del mismo modo, sin ese apoyo legislativo, Correa podría haber enfrentado desafíos a su longevidad en el cargo, y le habría resultado mucho más difícil aprobar la legislación que permitía a su gobierno regular los medios y los grupos sociales.

### 10. ¿El legado del ejecutivo unitario: temporal o permanente?

Es poco probable que un solo acercamiento al estudio de la presidencia capture completamente el rango de estrategias y herramientas disponibles para los jefes de estado. En cambio, sostengo aquí que un enfoque que integra las explicaciones del poder ejecutivo centradas tanto en el presidente como en la presidencia ofrece una interpretación más satisfactoria que un enfoque basado en una perspectiva única. Con demasiada frecuencia, la investigación de ciencia política comparativa no mide la variación en los poderes presidenciales informales o sugiere que el poder presidencial es constante en estos lugares (Morgenstern et al. 2013). Sin embargo, estas teorías del poder presidencial demuestran que el ejercicio del poder depende en parte de quién está en el cargo y de cómo él o ella interpreta su papel.

Como presidente, Rafael Correa aumentó enormemente el número de empleados del sector público y las unidades burocráticas, aumentó el presupuesto del estado y utilizó poderosas agencias de planificación para reinsertar al estado en la vida política y económica para llevar a cabo su Revolución Ciudadana. Él fue capaz de hacer esto a través de una variedad de poderes unilaterales formales e informales, mientras usaba una interpretación del “ejecutivo unitario” de los límites constitucionales a su autoridad. Sin embargo, Rafael Correa no es tan distinto a los otros presidentes ecuatorianos: todos han poseído aproximadamente la misma cantidad de poder constitucional. Pero mientras León Febres Cordero, Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez pudieron haber compartido la ambición de Correa de cambiar radicalmente el estado ecuatoriano, solo este último poseía el poder informal adecuado para no solo hacer esos cambios, sino también sobrevivir diez años en el cargo.

En este sentido, Correa se parece más a sus ambiciosos contemporáneos Hugo Chávez y Evo Morales, o presidentes anteriores como Alberto Fujimori o Juan Domingo Perón. Todos intentaron reescribir las constituciones para centralizar el poder y debilitar la rendición de cuentas horizontal y, sin embargo, cultivaron fuertes poderes partidistas y/o aprobación pública para ayudar a impulsar estos cambios. Sin duda, esta combinación de fuertes pode-



res formales e informales y una perspectiva del ejecutivo unitario puede ser peligrosa para la democracia. Sin controles o límites significativos a su autoridad, los presidentes de Perú y de Ecuador han socavado la democracia liberal y han ayudado a arrastrar a sus países hacia regímenes híbridos o, en algunos casos, un autoritarismo absoluto.

Además, los cambios en el estado pueden ser más transitorios de lo que se piensa. Por ejemplo, dados los altos poderes formales de la presidencia ecuatoriana y la capacidad de cualquier presidente para adoptar una interpretación similar a su autoridad, vale la pena preguntarse cuán permanentes pueden ser las reformas estatales de Ecuador. El peligro con una presidencia de un ejecutivo unitario es que la ruptura de normas establece un precedente peligroso (Crouch et al. 2017). La volatilidad histórica constitucional y la tendencia para modificar la constitución a través de la legislatura y el referéndum nacional significan que la permanencia de los cambios es incierta (Sandoval-Rojas y Brinks, próximo). Además, el sucesor presidencial Lenín Moreno tiene la mayoría de los mismos poderes que Correa, desde sus poderes constitucionales formales hasta la alta aprobación pública e incluso el apoyo legislativo (aunque la fuerza de este último también se ve afectada negativamente por una división entre las facciones *correístas* y *morenistas* de AP).

Para lograr e implementar estos cambios a las reglas existentes, Moreno ya está tomando prestada las estrategias de Correa. Aprovechando de los altos índices de aprobación pública en 2017, Moreno eludió los canales institucionales establecidos que contaban con personal correísta, como la Asamblea Nacional o los tribunales, a favor de un plebiscito en febrero de 2018. Luego, se aseguró de que las preguntas del referéndum revertieran los cambios constitucionales impopulares tomados durante la administración de Correa. Consistente con las tendencias presidenciales de ejecutivo unitario de Correa, los cambios entraron en vigencia de inmediato, a pesar de no contar con ningún pronunciamiento del Tribunal Constitucional (TC). El TC debería haber aprobado la constitucionalidad del referéndum y las preguntas de consulta popular cuando Moreno aprobó el proceso por primera vez a finales de 2017. Sin embargo, el TC superó su plazo de 20 días para emitir una decisión, luego de lo cual Moreno convocó la votación a través de dos decretos ejecutivos a finales de noviembre de 2017.

Paradójicamente, como lo sugiere la teoría del ejecutivo unitario, el éxito de Rafael Correa al aprobar una nueva constitución política y complementar su alto grado de poder presidencial formal con el poder informal hace que sea más fácil para los futuros presidentes hacer lo mismo. Es un riesgo para toda América Latina y los demás sistemas presidenciales en el mundo.



## Bibliografía

- Andrade Andrade, Pablo. *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional. 2016.
- Arroyo, María Belén. *Estado obeso, con la dieta del buen vivir*. Vistazo. 2015.
- Banks, Jeffrey S., y Barry R. Weingast. "The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information." *American Journal of Political Science* 36 (2). 1992. :509-24.
- Basabe-Serrano, Santiago. *Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas 157. 2017.:3-22.
- Basabe-Serrano, Santiago, Polga-Hecimovich, John y Mejía Acosta, Andrés. *Unilateral, against all odds: Portfolio allocation in Ecuador (1979–2015)*. En Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets. Comparative Analysis in the Americas, ed. M. Camerlo y C. Martínez-Gallardo. London: Routledge. 2018.
- Basler, Roy P., ed. *Collected Works of Abraham Lincoln*. New Brunswick, NJ: Abraham Lincoln Association/Rutgers University Press. 1953.
- Bawn, Kathleen. *Political Control Versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures*. The American Political Science Review 89. 1995. (1):62-73.
- Blum, John Morton. [1954]. *The Republican Roosevelt*. New York: Atheneum.
- Bowen, J.D. 2011. *Countries at the Crossroads 2011: Ecuador*. Washington, DC: Freedom House. 1962.
- Burke, John P. *Presidential Power: Theories and Dilemmas*. Boulder, CO: Westview Press. 2016.
- Canes-Wrone, Brandice. *Who Leads Whom?: Presidents, Policy, and the Public*. Chicago: University Of Chicago Press. 2005.
- Cheibub, José Antonio, y Limongi, Fernando. *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*. Annual Review of Political Science 5. 2002. (1):151-79.
- Close, David, y Martí i Puig, Salvador. *The Sandinistas and Nicaragua Since 1979*. En The Sandinistas and Nicaragua Since 1979, ed. D. Close, S. Martí i Puig y S. A. McConnell. Boulder: Lynne Rienner Publishers. 2012.
- Conaghan, Catherine M. *Surveil and Sanction: The Return of the State and Societal Regulation in Ecuador*. European Review of Latin American and Caribbean Studies 98:7-27. 2015.
- Conaghan, Catherine M., y De la Torre, Carlos. *The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency*. The International Journal of Press/Politics 13 (3). 2008.:267-84.
- Constitución de la República del Ecuador. Gobierno Nacional de la República del Ecuador 2008 [citado 2014] 2014.





- Cox, Gary W., y Scott Morgenstern. *Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents*. *Comparative Politics* 33 (2). 2001.:171-89.
- Crouch, Jeffrey, y Rozell, Mark J. *Lincoln and Executive Power: Rebutting the Dictatorship Thesis*. En *Lincoln's American Dream: Clashing Political Perspectives*, ed. K. L. Deutsch and J. R. Forniari. Washington, DC: Potomac Books. 2005.
- Crouch, Jeffrey, Rozell, Mark J. y Sollenberger, Mitchel A. *The Unitary Executive Theory and President Donald J. Trump*. *Presidential Studies Quarterly* 47 (3). 2017. :561-73.
- Elkins, David R., Ginsburg, Tom. y Melton, James. *Constitution Rankings*. Comparative Constitutions Project 2016 [citado 24 de mayo de 2019. 2016. Disponible en <http://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>].
- Enríquez, Carolina. *El Gobierno defiende el incremento de servidores públicos en cinco sectores*. El Comercio.2015.
- Ferreira Rubio, Delia, y Goretti, Matteo. *When the President Governs Alone: The decretazo en Argentina, 1989-93*. En *Executive Decree Authority*, ed. J. M. Carey y M. S. Shugart. New York: Cambridge University Press. 1998.
- Gailmard, Sean. *Discretion Rather than Rules: Choice of Instruments to Control Bureaucratic Policy Making*. *Political Analysis* 17 (1):. 2009. 25-44.
- Granda, Daniel. 2012. *El hiper presidencialismo en el Ecuador*. Quito: Editorial de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador.
- Hager, Gregory L., y Sullivan, Terry. *President-centered and presidency-centered Explanations of Presidential Public Activity*. *American Journal of Political Science* 38 (4). 1994.:1079-103.
- Hammond, Thomas H., y Knott, Jack H. *Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making*. *Journal of Law, Economics, and Organization* 12 (1). 1996.:119.
- Hecló, Hugh. 1977. *A Government of Strangers*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary. Schakel, Arjan H., Chapman-Osterkat, Sandra, Niedzwiecki, Sara y Shair-Rosenfield, Sarah. *Measuring regional authority. Volume I: a post-functional theory of governance*. Oxford: Oxford University Press.2016.
- Howell, William G. *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton: Princeton University Press. 2003.
- Huber, John D., y Shipan, Charles R. *Deliberate Discretion: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Iacoviello, Mercedes. 2006. *Analysis comparativo por subsistemas*. En Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, ed. K. Echebarría. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank. 2002.
- . *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank. 2014.
- Ingberman, Daniel E., y Yao, Dennis A. *Presidential Commitment and the Veto*. *American Journal of Political Science* 35 (2):1991. 357-89.
- Korzi, Michael J. *Our Chief Magistrate and His Powers: A Reconsideration of William Howard Taft's "Whig Theory of Presidential Leadership"*. *Presidential Studies Quarterly* 33 (2). 2003.:305-24.
- Lewis, David E. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton: Princeton University Press. 2008.
- . *Presidential Appointments and Personnel*. *Annual Review of Political Science* 14. 2011.:47-66.
- Lowi, Theodore J. *Presidential Power: Restoring the Balance*. *Political Science Quarterly* 100 (2)1985. :185-213.
- Mainwaring, Scott, y Shugart, Mathew S., eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. 1997.
- Malamud, Andrés. *Presidentialism in the Southern Cone. A Framework for Analysis*. Florence: European University Institute. 2001.
- Mayer, Kenneth R. *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*. Princeton: Princeton University Press. 2001.
- Mejía Acosta, Andrés, y Meneses, Karla. 2019. *Who benefits? Intergovernmental Transfers, Subnational Politics and Social Spending in Ecuador*. *Regional & Federal Studies* 29(2):2019. 219-247c.
- Morgenstern, Scott, Polga-Hecimovich, John y Shair-Rosenfield, Sarah. *Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America*. *Journal of Politics in Latin America* 5 (2):2013. 37-70.
- Neustadt, Richard E. "Presidency and Legislation: The Growth of Central Clearance." *The American Political Science Review* 48 (3):. 1954.641-71.
- . *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership From Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press. 1990.





- Nino, Carlos. *El Hiper-Presidencialismo Argentino y las Concepciones de la Democracia*. En *El Presidencialismo Puesto a Prueba*, ed. C. Nino. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1992.
- O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5 (1):. 1994.55-69.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. En *Registro Oficial Suplemento 303*, ed. R. Oficial. Quito. 2010.
- Ortiz Crespo, Santiago. *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*. Quito: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. 2017.
- Penfold-Becerra, Michael. *La democracia subyugada: El hiperpresidencialismo venezolano*. *Revista de Ciencia Política* 30 (1):. 2010. 21-40.
- Roosevelt, Theodore. *The Autobiography of Theodore Roosevelt*. New York: Scribner's. 1913.
- Rose-Ackerman, Susan, Desierto, Diane A. y Volosin, Natalia. *Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines*. *Berkeley Journal of International Law* 29:. 2011. 246-333.
- Rudalevige, Andrew. *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton: Princeton University Press. 2002.
- Sandoval-Rojas, Nathalia, y Brinks, Daniel. Próximo. *Entrenching social constitutionalism? Contributions and challenges of the left in Latin American constitutionalism*. En *What's Left? The Promise and Reality of Inclusive Citizenship in Latin America*, ed. M. Balán y F.O. Montambeault. South Bend: Notre Dame University Press. (s/f).
- Siavelis, Peter. *Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile*. En *Legislative Politics in Latin America*, ed. S. Morgenstern y B. Nacif. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.
- Taft, William Howard. *Our Chief Magistrate and His Powers*. New York: Columbia University Press. 1916.
- Zovatto, Daniel. *América Latina padece de una fiebre reeleccionista*. *Estrategia & Negocios*, 2013. 42-6.