

Revista Latinoamericana de Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • enero 2011 • Volumen N°. 4





**Revista
Latinoamericana
de Política
Comparada**

Volumen 4, Enero 2011

ISSN: 1390 - 4248

www.politicacomparada.com

info@politicacomparada.com

La Revista Latinoamericana de Política Comparada es una publicación semestral del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos – CELAEP. Las opiniones vertidas en sus páginas son de exclusiva responsabilidad de sus autores. El CELAEP y la Revista como tal, así como las instituciones de la cual forman parte los respectivos autores, no asumen responsabilidad por los criterios vertidos en la misma.

Editor de la Revista

Sebastián Mantilla Baca, CELAEP (EC)

Asistente Editorial

Carolina Contreras

Consejo de Redacción

Javier Oliva-Posada, UNAM (MX)

Daniel Zovatto, IDEA (CR)

Simón Pachano, FLACSO (EC)

Andrés Mejía, IDS (UK)

Fernando Tuesta, PUCP (PE)

Flavia Freidenberg, Universidad de Salamanca (ES)

Consejo Editorial Internacional

Klaus Bodemer, CEISAL / Universidad de Hamburgo (ALE)

John Carey, Dartmouth University (USA)

Josep M. Colomer, CSIC, (ES)

Richard S. Conley, University of Florida – Gainesville (USA)

Olivier Dabène, Sciences Po (FR)

David Held, London School of Economics and Social Sciences (UK)

Scott Mainwaring, Notre Dame University (USA)

Cynthia McClintock, George Washington University (USA)

María Victoria Murillo, Columbia University (USA)

Dieter Nohlen, Universidad de Heidelberg (ALE)

Guillermo O'Donnell, Notre Dame University (USA)

Aníbal Pérez-Liñán, Universidad de Pittsburgh (USA)

Adam Przeworski, New York University (USA)

David Recondo, CERI / Sciences Po (FR)

David Scott Palmer, Boston University (USA)

Arturo Valenzuela, Georgetown University (USA)

Laurence Whitehead, Oxford University (UK)

Esta revista es una publicación del Centro Latinoamericano Estudios Políticos, CELAEP



**Centro Latinoamericano
de Estudios Políticos**

Av. 12 de octubre N24-562 y Cordero
Edif. World Trade Center, Torre B,
Mezanine, 05-B

Telefax. (583-2) 256 6985

P.O. BOX 17-07-9651

Quito, ECUADOR

Web: www.celaep.org

e-mail: revista@celaep.org

Índice

Editorial 5-7

PARTE 1:
PERSPECTIVAS TEÓRICAS

La medición de la democracia: enmarcando un debate necesario 11-21
Gerardo Munck

PARTE 2:
ANÁLISIS LEGISLATIVO Y SISTEMAS POLÍTICOS

El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo 25-48
Ernesto Calvo
Iñaki Sagarzazu

Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales en Ecuador 49-73
Andrés Mejía Acosta
John Polga-Hecimovich

¿Qué tanta política nacional discute un congreso? Una comparación de las agendas de las plenarias y comisiones posterior a la Constitución de 1991 75-98
Mónica Pachón
Margarita Ramírez

Accountability horizontal en el legislativo brasileño: mecanismos legales y actividades políticas	99-128
Luzia Helena Herrmann de Oliveira	

PARTE 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS:

Reseña: Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina	131-132
María Eugenia Bonilla	

Reseña: Introducción a la investigación comparada	133-135
Martha Liliana Gutiérrez	

Reseña: Las élites parlamentarias en Colombia en el contexto de los países vecinos de la región andina 1990 - 2005	136-138
Hugo Guerra	

Reseña: Discutir a Alfonsín Carolina Contreras	139
---	------------

Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales en Ecuador¹

Andrés Mejía Acosta*
John Polga-Hecimovich**

Resumen

Este capítulo propone que las estrategias de coalición en regímenes presidenciales y parlamentarios convergen cuando los gobiernos minoritarios carecen del suficiente apoyo legislativo para aprobar su cartera de reformas. Un creciente volumen de trabajos ha mostrado cómo los presidentes minoritarios en América Latina utilizan una amplia gama de herramientas compuesta de incentivos para formar coaliciones con partidos de la oposición. Hay menor atención académica a la hora de explicar la otra cara de la misma moneda, esto es, cuando las coaliciones legislativas en proceso de erosión llevan la iniciativa política a punto muerto o bien producen inestabilidad en el régimen y cambio de gobierno como sucede en sistemas parlamentarios. Utilizando el caso de Ecuador, exploramos cuatro casos donde una oposición del Congreso articuló soluciones parlamentarias de facto a las crisis presidenciales. Nos centramos en dos dimensiones críticas de la supervivencia de la coalición: la naturaleza de la coalición y la duración del horizonte temporal de los políticos.

Palabras Claves: presidencialismo, parlamentarismo, democracia, congreso, coaliciones, bloqueo político, crisis presidencial, cooperación, partidos políticos, incentivos, corrupción.

Abstract

This chapter proposes that coalition strategies in presidential and parliamentary regimes converge when minority governments lack sufficient legislative support to pass its portfolio of reforms. A growing body of work has shown how minority presidents in Latin America use a wide range of tools made up of incentives to form coalitions with opposition parties. There is less academic attention in explaining the other side of the same coin, that is, when legislative coalitions in the process of erosion take the political initiative to deadlock or produce instability in the system and change of government as it happens in parliamentarian systems. Using the case of Ecuador, we investigated four cases where a congressional opposition articulated parliamentary solutions *de facto* to the presidential crisis. We focus on two critical dimensions of the survival of the coalition: the nature of the coalition, and the duration of the politicians.

Keywords: *presidential system, parliamentary system, democracy, congress, coalitions, political deadlock, presidential crisis, cooperation, political parties, incentives, and corruption.*

1 Una versión anterior de este ensayo fue publicada como 'Parliamentary solutions to Presidential Crises' (with John Polga Hecimovich), en *Presidential Crises in Latin America*, editado por L. Marsteintredet and M. Llanos. Palgrave: Basingstoke. Los autores agradecen los comentarios de Pablo Andrade, Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet, y Aníbal Pérez-Liñán.

* Institute of Development Studies, University of Sussex [a.mejia@ids.ac.uk]

** Universidad de Pittsburgh [jop42@pitt.edu]



Introducción

Durante la última década, Ecuador ha presenciado un auge en el malestar social y económico que desembocó en la destitución de tres presidentes elegidos constitucionalmente y generó importantes episodios de inestabilidad política. El papel del Congreso fue crítico en el desarrollo de estas crisis cuando: a) validó las demandas de dimisión presidencial provenientes de grupos de presión que incluían a los pueblos indígenas, las fuerzas armadas, la ciudadanía o los mismos partidos políticos con una pérdida del “voto de confianza” de facto, y b) posteriormente nombró un sucesor presidencial. En todos los casos, el Congreso eludió la posibilidad de iniciar el proceso de impugnación como mecanismo formal de rendición de cuentas del ejecutivo. Defendemos que esta intervención del Congreso se asemeja al “voto de confianza” del parlamento sobre el ejecutivo, entendiendo que una nueva mayoría legislativa destituyó al ejecutivo en el cargo y sustituyó al gobierno para romper el bloqueo político. En el contexto ecuatoriano, sin embargo, esta intervención cuasi-parlamentaria violó dos principios fundamentales de los regímenes presidenciales: la independencia formal del poder ejecutivo y legislativo y la elección de gobiernos por un período fijo.

El manejo parlamentario de las crisis presidenciales es un punto de partida útil para analizar las consecuencias de la erosión de la coalición en los cambios de políticas y, aún más importante, en la supervivencia del gobierno. Hay trabajos que se han centrado en la comprensión de las prerrogativas formales e informales que puede utilizar el ejecutivo para conseguir el apoyo legislativo (Power, Pereira, y Rennó 2005, Amorim Neto 2002, Deheza 1995). Este capítulo se inscribe en esta línea de trabajo. Mediante el análisis de dos factores que ayudan a explicar la caída de las coaliciones legislativas, la erosión gradual de los incentivos para la cooperación y la naturaleza del ciclo electoral. En Ecuador, la rápida erosión de las coaliciones legislativas ha sido un factor influyente en la caída de tres presidentes durante la última década. Aunque otros factores, como la intervención militar, el papel de los grupos indígenas y la amenaza de la crisis económica contribuyeron a la situación de bloqueo político entre el presidente y el congreso, no fueron los únicos factores decisivos en provocar la destitución presidencial.

La primera parte del capítulo ofrece una revisión rápida de los estudios en torno a la formación de coaliciones en América Latina y explora los vínculos entre la supervivencia de las coaliciones y la inestabilidad presidencial. La segunda parte expone el argumento teórico del capítulo. La tercera ofrece una versión estilizada de los acontecimientos del congreso que desembocaron en la salida del vicepresidente Dahik en 1995 y los presidentes Bucaram (1997), Mahuad (2000), y Gutiérrez (2005). Además, analiza la supervivencia de los tres presidentes provisionales que gobernaron durante estos periodos. La cuarta parte explora la influencia de otros actores constitucionales y extra-constitucionales sobre los



acontecimientos y ofrece explicaciones alternativas. En una quinta parte, el capítulo finaliza con las conclusiones.

2. Coaliciones presidenciales en América Latina

Cuando se valora la composición de las coaliciones presidenciales producidas en las elecciones más recientes en América Latina, se comprueba que la “difícil” combinación, señalada por Mainwaring (1993), de presidentes fuertes enfrentados a una oposición fragmentada en el congreso, se ha convertido en la combinación “más habitual”. El autor advertía que la combinación de fuertes poderes presidenciales con un sistema multipartidista podía aumentar la probabilidad de una parálisis legislativa, que afectara a la estabilidad democrática, así como al desempeño económico en América Latina. Los acontecimientos revelan que estos gobiernos de “difícil combinación” no sólo han sobrevivido en el tiempo, sino que además se han convertido en una situación habitual.

La literatura apunta a tres factores claves para explicar la formación y supervivencia de las coaliciones: el papel de los gabinetes partidistas, los incentivos inter-temporales de los actores y la práctica de compensación selectiva o particularista. Inspirados por la experiencia parlamentarista, un gran número de trabajos se han centrado en la importancia de incluir partidos de la oposición en el gabinete de gobierno. De este modo, se han señalado tres elementos que favorecen la perdurabilidad de la coalición. En primer lugar, la coalición tenderá a reflejar un compromiso ideológico o programático con el cambio de políticas, puesto que es más probable que los presidentes inviten a partidos que comparten su agenda política y con los que se sientan más próximos en el espectro ideológico. La proximidad ideológica, además, reduce la distancia entre los puntos ideales de los presidentes y las preferencias de los partidos aliados. Esta tendencia a minimizar la dispersión ideológica se confirma en el caso ecuatoriano. La segunda característica ideal de la formación de gabinete es que ofrece a los partidos de oposición incentivos de largo plazo para “contribuir con” y “beneficiarse de” los éxitos gubernamentales en ciertas áreas (Amorim Neto 2002). Un tercer factor defendido por Amorim Neto (2006) es que es más probable que las coaliciones presidenciales sean más estables cuando los partidos aliados cuentan con una representación proporcional a su fuerza legislativa en el gabinete.

En cuanto a los incentivos temporales de los posibles socios para permanecer dentro de la coalición presidencial, los legisladores estarán dispuestos a formar y apoyar coaliciones gubernamentales cuando su propio futuro político se vincule directamente a la supervivencia del gobierno y al éxito de las políticas públicas (Carey y Shugart 1995). Esta situación es más probable cuando los legisladores buscan afianzar su carrera política mediante la reelección legislativa inmediata (como sucede en los casos de Brasil o Chile) o la ocupación de otro





cargo político en el gobierno nacional o subnacional (como en México o Costa Rica). En cambio, los incentivos de los políticos para mantenerse dentro de la coalición gubernamental son menores al acercarse las citas electorales así como cuando el ejecutivo se enfrenta a límites temporales (Altman 2001). Otro factor para aproximarse a los incentivos de los partidos para cooperar o abandonar el gobierno son los índices de popularidad del presidente.

Finalmente, los estudios académicos han señalado el peso que la distribución de incentivos particularistas o inversiones focalizadas (*pork*) pueden tener a la hora de explicar la conformación de coaliciones gubernamentales. Al respecto se ha advertido sobre los efectos perjudiciales y la ineficiencia de la distribución clientelar de pagos a individuos a cambio de apoyo legislativo (Ames 1995, Mainwaring 1999). Algunos trabajos recientes apuntan a que la distribución de asignaciones presupuestarias selectivas para legisladores concretos puede generar su cooperación y no tener un efecto perjudicial siempre y cuando el ejecutivo mantenga el poder de hacer esos pagos efectivos y el poder judicial asegure la transparencia de tales transacciones (Alston, et. al. 2005, Pereira y Mueller 2006). No obstante, es preciso señalar que el uso de pagos selectivos aumenta la probabilidad de la corrupción política y da lugar a una endeble cooperación política.

Con pocas excepciones (Pereira y Mueller 2006), la literatura no ha analizado la estabilidad temporal de las coaliciones en regímenes presidenciales. Para analizar la evolución de coaliciones en el tiempo, es oportuno considerar dos premisas fundamentales. La primera es que los presidentes cuentan con un portafolio diverso pero fijo de recursos políticos para atraer la cooperación. Dada esta gama limitada y la disponibilidad de recursos, es más probable que la capacidad negociadora de los presidentes se vea reducida para (re)negociar nuevas coaliciones con socios diferentes en negociaciones posteriores. La segunda premisa es que el valor de la compensación de la coalición tiende a erosionarse en el tiempo. Esto implica que nuevas –y más devaluadas– coaliciones son menos estables que las anteriores, en términos de compromisos tanto temporales como ideológicos.

El siguiente apartado expone un marco analítico de formación y supervivencia de coaliciones, incorporando estas dos premisas y aplicando este argumento al contexto ecuatoriano. Basadas en la consideración de que los incentivos de coaliciones están limitados y se erosionan con el paso del tiempo, se pueden formular algunas preguntas relevantes como: ¿qué factores llevan a la formación y desintegración de coaliciones? La desintegración de coaliciones, ¿reduce la probabilidad de cooperación posterior? ¿Cuándo desembocan los patrones de erosión de las coaliciones en inestabilidad presidencial?

3. Respuestas parlamentarias a las crisis presidenciales.

Desde este trabajo se defiende la tesis de que la dinámica de formación de las coaliciones en regímenes presidenciales y parlamentarios es similar cuando los gobiernos carecen de una mayoría monopartidista para aprobar su agenda de reformas. En ambos regímenes, los partidos se apoyan en mecanismos formales e informales para asegurar ganancias mutuas a través de la cooperación política. En estas circunstancias, la posibilidad de formar coaliciones multipartidistas con partidos de la oposición es crítica, no sólo para asegurar el éxito (o fracaso) de los cambios en las políticas, sino también para la supervivencia (o desaparición) del gobierno.

De forma convencional se asume que la incapacidad de formar coaliciones por parte del gobierno en un sistema presidencial probablemente produzca el bloqueo en la decisión sobre un tema cualquiera, pero su supervivencia política no se ve inmediatamente amenazada dado que el ejecutivo y el legislativo son elegidos independientemente el uno del otro y por un periodo fijo. En contextos parlamentarios, uno de estos bloqueos abre la oportunidad para que la oposición promueva un voto de confianza sobre el gobierno y busque nuevos liderazgos bien dentro del partido de gobierno, bien mediante una nueva convocatoria electoral.

Aunque no hay evidencia empírica clara que demuestre que los gobiernos minoritarios en contextos presidencialistas tiendan a inducir situaciones de bloqueo o que afecten la supervivencia de las democracias (Cheibub 2002), defendemos que la legitimidad dual del mandato presidencial y la duración fija en el cargo limitan la disponibilidad de incentivos que empujen a los partidos de la oposición a colaborar con el gobierno.

Acontecimientos recientes en América Latina sugieren que los partidos legislativos cada vez desarrollan más respuestas “parlamentarias” a las crisis presidenciales, no sólo a la hora de facilitar reformas políticas, sino también en casos de bloqueo entre el ejecutivo y el legislativo a través de la destitución del gobierno. Haciendo uso de una muestra de democracias de la tercera ola, Marsteintredet y Berntzen (2006) defienden que las interrupciones presidenciales lideradas por el congreso muestran “una flexibilización” de dos características presidenciales: el origen independiente y la supervivencia independiente del ejecutivo y legislativo.

Este nuevo fenómeno de interrupciones presidenciales lideradas por el congreso desvía la atención de la formación de coaliciones a su supervivencia. Proponemos que las coaliciones estables y fiables dependen de la habilidad de los presidentes para distribuir una amplia gama de incentivos colectivos y selectivos entre los miembros de la coalición que mantengan su valor con el paso del tiempo. Defendemos, entonces, que existen dos dimensiones críticas para la supervivencia de las coaliciones:





La primera dimensión se refiere a la naturaleza de los intercambios políticos o a la naturaleza de la coalición. Si las coaliciones multipartidistas se cimientan en torno a concesiones programáticas significativas entre el ejecutivo y los partidos de la oposición (mediante mecanismos de poder compartido), o si se sustentan en torno a incentivos particularistas *ad hoc* distribuidos entre legisladores individuales (a menudo fundamentales).

La segunda dimensión se refiere a la utilidad esperada de la cooperación por parte de los miembros de la coalición, dependiendo de los horizontes temporales. Si las coaliciones tienen lugar en contextos donde los actores tienen expectativas de largo plazo, se habla de que los actores tienen incentivos de cooperación que se mantienen válidos a lo largo del tiempo (es decir, tienen bajas tasas de descuento). Si los actores operan bajo horizontes de corto plazo, con un alto grado de incertidumbre en cuanto a los beneficios esperados por la participación en la coalición gubernamental, entonces los incentivos para desarmar coaliciones aumentan con la proximidad de nuevas elecciones (tienen altas tasas de descuento). Las dos dimensiones se resumen en la tabla 1.

Tabla 1. Incentivos de coalición e incentivos de los políticos.

		Naturaleza de los intercambios político al interior de la coalición	
		Particularistas	Orientadas a las políticas
Horizontes temporales	Horizontes de largo plazo	Interacciones de más largo plazo, menores incentivos, largo plazo Ecuador (1995-2005)	Intercambios valiosos a través del tiempo
	Horizontes de corto plazo de corto plazo	Coaliciones ad hoc: incentivos particularistas Ecuador (1979-1994)	Intercambios valiosos, pero beneficios de corto plazo.

Además, la naturaleza de los incentivos de los políticos y la duración del horizonte temporal interactúan entre sí afectando la supervivencia de la coalición. Proponemos que:

- i) La disponibilidad limitada de incentivos de coalición (puestos en el gabinete, patronazgo) tiende a afectar los intercambios de las coaliciones posteriores; mientras que las primeras coaliciones se forman en torno a ejes programáticos o ideológicos, las nuevas se cimientan en torno a incentivos más inconsistentes y débiles como intereses particularistas y de corto plazo.
- ii) Al aproximarse el fin del mandato presidencial y con él las nuevas elecciones, el valor de los incentivos de pertenecer a una coalición de los políticos tiende a reducirse, afectando así la durabilidad de nuevas coaliciones.

El siguiente apartado aborda cómo la falta de incentivos para formar coaliciones combinadas con los horizontes de corto plazo de los políticos que contribuyeron a la continua erosión del apoyo legislativo en Ecuador. Ilustramos cómo las reformas constitucionales aprobadas desde 1994 redujeron los incentivos de coalición disponibles y cambiaron de forma significativa las dinámicas de formación de las coaliciones. La devaluación de los incentivos aceleró la erosión de la coalición y, en algunos casos, desembocó en una terminación anticipada del mandato ejecutivo (Dahik en 1995, Bucaram en 1997, Mahuad en 2000 y Gutiérrez en 2005). Desde 1996, ningún gobierno electo pudo completar su mandato. Aquellos que sobrevivieron al juego de coalición fueron presidentes interinos que salieron al paso de la oposición legislativa durante su corto período en el cargo (Alarcón, Noboa y Palacio).



4. Escasez de recompensas, incentivos oportunistas, y erosión de coaliciones en Ecuador.

El intenso nivel de reforma institucional en Ecuador durante los últimos 15 años hace que éste sea un caso excepcional para evaluar las variaciones a lo largo de estas dos dimensiones y cómo afectaron la naturaleza y durabilidad de las coaliciones legislativas. Defendemos que hay dos períodos claramente identificables. Durante el primer periodo (1979-1994), los presidentes disfrutaron de una amplia gama de herramientas para armar coaliciones legislativas como la distribución de puestos en el gabinete, empleos en la administración pública o cargos diplomáticos. Los presidentes gozaron de discrecionalidad para otorgar incentivos selectivos a potenciales socios y realizar concesiones políticas. Mientras que hubo notables incentivos para la conformación de coaliciones, los actores políticos (tanto los que conformaban el ejecutivo como el legislativo) se enfrentaban a límites temporales en sus cargos así como a elecciones frecuentes, que depreciaban de forma significativa el valor de los intercambios dentro de la coalición a largo plazo. Durante un segundo período (1995-2005), el juego de coalición se invirtió. Mientras que los límites se eliminaron y los horizontes electorales se expandieron, los actores políticos se vieron constreñidos por algunas reformas que limitaron la disponibilidad y discrecionalidad del intercambio incentivos dentro de la coalición.

Las distinciones entre los dos escenarios de formación de coaliciones y sus implicaciones para la productividad legislativa se han explorado en otros trabajos (Mejía Acosta, Araujo, Pérez-Liñán y Saiegh 2008). Aquí nos centramos en los patrones de erosión de coaliciones y su impacto en la inestabilidad presidencial, sobre todo durante el segundo período.

A. Formación de coaliciones en Ecuador (1979-1994)

Pese a la asunción de que “el ganador se lo lleva todo”, propia del sistema presidencial, y a la gran fragmentación electoral y legislativa de Ecuador, los presidentes fueron capaces de formar coaliciones de gobierno desde el retorno del país a la democracia en 1979. Esta observación empírica viene del hecho de que los presidentes utilizaron un amplio portafolio de mecanismos formales e informales para superar –aunque sea sólo de forma temporal– los altos niveles de fragmentación legislativa y el interés local de corto plazo de los posibles socios de la coalición.

En vez de depender únicamente de la emisión de decretos o el poder de veto para hacer política, como se asumía de forma rutinaria, los presidentes se apoyaban en diferentes tipos de incentivos para la formación de coaliciones, desde la distribución más formal (semejante a la que se produce en contextos parlamentarios) de puestos en el gabinete a partidos en la oposición, al más informal –pero legal– uso de gastos reservados para financiar proyectos de desarrollo por parte de legisladores individuales entre 1979 y 1994. Además, los presidentes tenían potestad para nombrar o nominar autoridades de control y supervisión, nombrar embajadores a misiones en el exterior o gobernadores provinciales, pero también podían otorgar perdones judiciales, licencias empresariales o bien utilizar gastos reservados para promover la inversión a nivel local.

La efectividad de estas estrategias de coalición tuvo cierto impacto a la hora de impulsar reformas en ciertas políticas, aunque se erosionaron con el tiempo.

Las negociaciones al interior de las coaliciones se desplazaron gradualmente de lo programático a lo particularista a medida que los presidentes cedían a las crecientes demandas de sus socios de coalición. Los partidos políticos y los legisladores también contaban con mayores incentivos para deshacer la coalición gubernamental ante la proximidad de nuevas elecciones. Dado que ni los miembros del ejecutivo ni del legislativo podían apostar por la reelección inmediata, partidos y legisladores prefirieron proteger sus perspectivas políticas con el nuevo gobierno a la vez que se distanciaban de cualquier cooperación con el gobierno saliente.

En 1994 se produjeron dos cambios constitucionales que modificaron de forma importante la naturaleza de las negociaciones para la conformación de coaliciones. En primer lugar, la capacidad de hacer intercambios al interior de las coaliciones se vio reducida de forma drástica. Tras los escándalos de corrupción del gobierno, las reformas constitucionales, aprobadas vía referéndum, limitaron la capacidad de los legisladores de negociar las asignaciones presupuestarias para sus provincias a la vez que se restringió enormemente el uso presidencial del gasto extra-presupuestario (gastos reservados). En 1998 el Congreso aprobó reformas para sancionar cualquier intento por parte de los legisladores de compra



votos o intercambio de influencias. De modo que este comportamiento podía llevar a la expulsión del legislador. Otro paquete de reformas, aprobadas en el mismo referéndum de 1994, permitió la reelección legislativa y finalmente una modificación constitucional llevada a cabo en 1997, eliminó las elecciones legislativas a mitad de período, extendiendo así el horizonte temporal de los legisladores (ver la tabla 1).

El siguiente apartado ilustra cómo estos cambios constitucionales afectaron negativamente a los incentivos políticos para conformar coaliciones, acelerando la erosión de las mismas, contribuyendo a la inestabilidad presidencial así como a las tres destituciones presidenciales. Defendemos que después de 1994 los presidentes contaron con menos capacidad de distribución de recursos al interior de la coalición, especialmente aquellos que normalmente ayudaban a solidificar acuerdos particularistas con jugadores clave; y los horizontes temporales se extendieron para los legisladores pero no así para los presidentes, brindando entonces mayores incentivos para que los legisladores cooperasen a largo plazo —entre ellos—, pero no necesariamente con los gobiernos que seguían afectados por las limitaciones temporales. Desde la perspectiva legislativa, estos factores disminuyeron aún más el valor de formar parte de la coalición de gobierno.

B. Erosión de las coaliciones y crisis presidenciales (1994-2006)

La conformación de coaliciones en Ecuador ha sido difícil en un contexto de legislaturas fragmentadas e incentivos políticos cortoplacistas. Aunque los presidentes se movían entre los acuerdos programáticos y los particularistas con partidos y legisladores individuales, los gobiernos se las arreglaron para superar la oposición legislativa y aprobar legislación relevante entre 1979 y 1994.

Los cambios institucionales formales e informales desde comienzos de la década de 1990, incluyendo ciertas reformas electorales, condujeron a lo que Freidenberg (2008) ha denominado (entre 1994 y 2006) como el “momento antipartidos” de la historia democrática reciente de Ecuador. Este período se definió por el cambio en el papel del Estado como punto central de acumulación de recursos y distribución, el auge de la protesta social como un actor extra-constitucional y (por lo general) la deferencia militar hacia el gobierno civil. Como se argumentó en el apartado anterior, la menor disponibilidad y discrecionalidad de los incentivos para la conformación de coaliciones, combinados con expectativas desiguales de los gobiernos y legisladores, impusieron mayores obstáculos a la formación y mantenimiento de las coaliciones legislativas a partir de mediados de la década de 1990. Este cambio, en nuestra opinión fue un factor fundamental a la hora de explicar por qué tres presidentes y un vicepresidente fueron incapaces de cumplir su mandato (el



Vicepresidente Dahik en 1995, el Presidente Abdalá Bucaram en 1997, el Presidente Jamil Mahuad en 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005). De modo que los partidos políticos de la oposición en el Congreso jugaron un papel decisivo en la caída prematura o en la legitimación de la caída de los gobiernos mencionados.

La impugnación de Dahik

La impugnación por parte del Congreso al Vicepresidente Alberto Dahik por un presunto escándalo de corrupción en 1995 representa el primer caso en que la rápida erosión de una coalición legislativa desafió la estabilidad política del gobierno. Dahik había formado parte de una alianza electoral entre el Partido Unión Republicano (PUR) y el Partido Conservador Ecuatoriano (PCE) que llevó a Sixto Durán Ballén a la presidencia (1992-1996). Pese a la victoria electoral, los conservadores se vieron obligados a buscar apoyo en el Congreso del partido al que derrotaron en esta elección, el Partido Social Cristiano (PSC). La alianza gubernamental PUR-PCE había ganado 18 de 77 escaños en el Congreso, y el conservador PSC, con sus 21 escaños, se convirtió en el socio de coalición más obvio para hacer progresar la agenda de reformas orientadas hacia el mercado.

El Vicepresidente Dahik y el Jefe de Gabinete Marcelo Santos se reunieron con los líderes del PSC, León Febres Cordero y Jaime Nebot, en una residencia privada en Guayaquil, para elaborar un “amplio acuerdo político” con beneficios para ambas partes. A cambio de apoyo, el PSC exigía acceso a recursos estatales, incluyendo asignaciones presupuestarias que excedían los 100 millones de dólares para las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos y Esmeraldas, controladas por el PSC, así como transferencias directas de dinero desde el fondo de gastos reservados del ejecutivo a los legisladores del PSC. El PSC también tuvo un papel fundamental en el nombramiento por parte del Congreso de jueces de la Corte Suprema y miembros del Tribunal Electoral (Dahik 1995, Mejía Acosta 2006). Durante dos años (2002-2004), la coalición gubernamental contó con los suficientes votos para promover su ávida agenda de reformas proclives al mercado, incluyendo la Ley Presupuestaria del Sector Público, una reforma impositiva, la Ley de Modernización del Estado, la desregulación de la ley sobre los derechos de propiedad intelectual y régimen de inversión extranjera, la reforma del sistema financiero, una Ley de Mercados Capitales, una Ley de Hidrocarburos y una Ley de Reforma Agraria.

Mantener este nivel de cooperación legislativa por un largo período de tiempo suponía un esfuerzo con un alto precio. Ya en 1995, Dahik creía que la frecuencia e intensidad de las exigencias de los legisladores del PSC sobrepasaban los parámetros aceptables, y argu-



mentaba que los recursos del gobierno no eran un “saco sin fondo”⁴. En este contexto, el gobierno promovió activamente reformas (aprobadas vía referéndum) para: a) reducir la capacidad de los legisladores de negociar asignaciones presupuestarias para sus provincias, y b) reducir el gasto discrecional del ejecutivo. Políticamente, Dahik también amenazó con hacer pública la estrategia negociadora del PSC. En julio de 2005, en una entrevista con el periodista Jorge Vivanco, Dahik insinuó que los jueces de la Corte Suprema vinculados con el PSC habían buscado sobornos del Ejecutivo para fallar a favor del gobierno en juicios pendientes (NotiSur 08/18/95 y 09/01/95). Esta estrategia se volvió en su contra y el PSC de Febres Cordero interpuso una demanda ante la Corte Suprema, acusando a Dahik del uso indebido de millones de dólares de fondos gubernamentales para comprar lealtades legislativas. La oposición del Congreso inició el proceso de impugnación contra Dahik en octubre; si bien fue absuelto del supuesto escándalo de corrupción, utilizó las sesiones de impugnación en el Legislativo para revelar los detalles de pagos como resultados del acuerdo legislativo firmado entre el gobierno y el PSC en 1992 (Dahik 1995). Pese a que su destitución no fue aprobada en el Congreso, el presidente de la Corte Suprema, Carlos Solórzano Constantine (cercano al PSC), ordenó su arresto preventivo, alegando posibles cargos criminales por el uso ilegal de las cuentas discrecionales. Este hecho llevó a Dahik a enviar una carta de renuncia al Presidente del Congreso, Fabián Alarcón, y a solicitar asilo político en Costa Rica (“Weekly News Update on the Americas”, No. 298, 10/15/95).

La impugnación de Dahik afectaron a las perspectivas electorales de 1996 del PSC y de su candidato presidencial Jaime Nebot. Un actor fundamental, dentro del Congreso, para que no prosperara la censura contra Dahik fue el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) de Abdalá Bucaram, el cual se abstuvo del voto final de impugnación.⁵ La decisión de Bucaram de salvar a Dahik – y legitimar las acusaciones contra el PSC – parece que surtieron efecto pues ganó las siguientes elecciones presidenciales contra Jaime Nebot del PSC en 1996.

La “incapacidad mental” de Bucaram.

El PRE de Abdalá Bucaram lideró un breve gobierno entre agosto de 1996 y febrero de 1997. Bucaram entró a Carondelet⁶ como un *outsider* político con un discurso anti-elitista y anti-sistema. En el congreso tuvo 20 de los 78 escaños. (Freidenberg 2003). Su mino-

4 Entrevista personal. Alberto Dahik, San José, Costa Rica. Octubre 2006.

5 Cuando se le pidió que explicara su voto, el líder del PRE Abdalá Bucaram contestó: “Dahik debería ir a prisión por corrupción, pero no es el juicio político lo que le meterá entre rejas, es el juicio criminal.” (Notisur 10/13/95).

6 Nombre del palacio presidencial.





ría legislativa le obligó a buscar apoyo en el bloque legislativo más grande, una vez más conformado por el Partido Social Cristiano (PSC). Aunque negaron rotundamente cualquier forma de colaboración con el gobierno de Bucaram, el PSC jugó un papel fundamental a la hora de nombrar jueces a la Corte Suprema y colaborar con la Ley del Régimen del Sector Eléctrico del gobierno.⁷ El líder del PSC, Heinz Moeller, insistió en que era “coincidencia” el que el PRE y PSC se alinearan de cara al veto de la Ley Eléctrica.⁸

La efímera coalición se derrumbó en noviembre de 1996 cuando el PSC se opuso abiertamente a la propuesta del gobierno de aumentar los impuestos y terminar con las exenciones del Impuesto de Valor Agregado en el presupuesto fiscal de 1997.⁹ En lugar de ir en busca de la renegociación política con el PSC o bien una coalición alternativa con un partido político tras cuatro años de gobierno, Bucaram decidió eludir la influencia de los partidos “tradicionales” controlando el procedimiento de aprobación del presupuesto fiscal. Formalmente, el presupuesto presidencial era revisado por la Comisión de lo Tributario, Fiscal y Bancario y aprobado por una mayoría simple al interior del *plenario de las comisiones legislativas*, una sub-cámara de 35 diputados generalmente controlada por los partidos más grandes (Mejía Acosta, Albornoz y Araujo 2006, 25-26). Puesto que Bucaram no podía formar una coalición presupuestaria más amplia a través de la adjudicación presupuestaria a legisladores provinciales, promovió el presupuesto de 1997 cooptando a seis de los siete miembros en la comisión de presupuesto y trasladando la aprobación del presupuesto al plenario donde su partido contaba con ocho de dieciocho votos, así como las lealtades de otros diez legisladores “independientes”¹⁰. En nuestra opinión, la aprobación repentina del primer presupuesto sin mayor influencia de los partidos tradicionales en diecisiete años de política democrática envió un mensaje preocupante al congreso: que el gobierno no tenía intención de buscar colaboración partidista continuada en un futuro inmediato. Este hecho contribuyó al debilitamiento del apoyo del congreso al presidente. El impacto social de las medidas de austeridad fiscal y el aumento del precio de bienes básicos (electricidad, gas y servicios telefónicos), combinado con las repetidas acusaciones de corrupción gubernamental y nepotismo, cimentaron la formación del “Frente Patriótico” contra el gobierno de Bucaram. Los partidos políticos liderados por el Partido Social Cristiano pronto cayeron en la cuenta de que carecían de los dos tercios de votos en el congreso necesarios para destituir al presidente y propusieron en su lugar una resolución legislativa declarando la “incapacidad mental” de Bucaram, quien fue destituido, en una polé-

7 El 30 de agosto, el bloque del PRE sorprendentemente apoyó el veto parcial a la “ley eléctrica” del PSC, cuando previamente se opusieron a esta medida. El veto parcial implicó evitar un periodo de tres años de espera en favor de la promulgación inmediata de la ley de privatización.

8 “No hay pacto alguno con el gobierno, Moeller”, *Diario Hoy*, 30 de agosto de 1996.

9 “PSC: Una oposición sin sorpresas”, *Diario Hoy*, 16 de noviembre de 1996.

10 “Mayoría adicta al gobierno aprobará las medidas”, *Diario Hoy*, 11 de diciembre de 1996.

mica sesión, por el voto favorable de 44 legisladores frente a 34, el 6 de febrero de 1997. Tras una lucha inicial sobre quién debería suceder al líder del PRE, fue declarado presidente interino el Presidente del Congreso Fabián Alarcón.

La “tormenta perfecta” de Mahuad

El gobierno interino de Fabián Alarcón tenía como cometido explícito la puesta en marcha de una Asamblea Constitucional y la convocatoria de elecciones anticipadas para 1998. Las reformas constitucionales resultantes reflejaron los objetivos contradictorios de: a) fortalecer el poder y las prerrogativas presidenciales sobre la legislatura (limitando la capacidad de toma de decisión del Congreso), y b) aumentar la representatividad y responsabilidad del Congreso hacia los votantes (eliminando las elecciones entre periodos y adoptando un sistema electoral de voto personalizado).

Jamil Mahuad ganó las elecciones presidenciales de 1998 con un 51% del voto popular, por encima del magnate Álvaro Noboa. Su partido, Democracia Popular (DP), de carácter demócrata cristiano, sólo alcanzó 35 de los 123 escaños en el congreso y, al igual que sus dos antecesores, Mahuad buscó el apoyo del PSC para formar una coalición gubernamental. La alianza con el PSC parecía viable porque se perfilaba como un partido ideológicamente cercano que compartía una visión similar sobre la implementación de reformas económicas en torno al mercado y ofrecía un partido disciplinado y confiable¹¹ en el congreso.

La coalición DP-PSC produjo, entre otras cosas, un voto favorable en el legislativo que ratificaba el tratado de paz entre Ecuador y Perú en octubre de 1998, una iniciativa liderada por el PSC para adoptar un impuesto del 1% sobre toda transacción financiera (ICC, Impuesto a la Circulación de Capitales) para ayudar con el financiamiento de proyectos de obras públicas en distritos del PSC (como el Malecón 2000 en Guayaquil), y la Reforma Tributaria y Financiera del gobierno, que incluía nuevos impuestos, balance presupuestario, y reformas a la Agencia de Garantía de Depósito (AGD). La llamada “mayoría aplaudadora”, como se conocía en los medios de comunicación, también procedió a nombrar al Fiscal General del Estado, al Defensor del Pueblo, al Superintendente de Bancos y al Presidente del Tribunal Supremo Electoral.

La crítica inicial a la coalición vino desde las propias filas del partido del gobierno; algunos creían que la alianza con el PSC imponía un precio muy alto a la agenda presidencial. Por ejemplo, el Ministro de Economía Fidel Jaramillo dimitió cuando el gobierno se alió con el PSC para impedir las reformas fiscales necesarias (un incremento del IVA del

11 Jamil Mahuad. Entrevista Personal. Cambridge, Massachusetts, junio de 2002.



10% al 15%) para financiar el déficit fiscal en aumento. La profundización de la crisis económica (la crisis financiera asiática, la caída de los precios del crudo y el colapso del sistema bancario ecuatoriano) polarizaron aún más las diferencias políticas. La “aplanadora” fue desmantelada cuando el gobierno tuvo que declarar un feriado bancario e imponer una congelación de un año de duración sobre las cuentas para poder evitar el colapso del sistema bancario.

Tras esta enemistad, Mahuad perdió la credibilidad, las concesiones políticas y otras fichas de cambio para formar y mantener un segundo frente de coalición. No obstante, se formó una coalición clandestina “fantasma” con la izquierda (Pachakutik, Izquierda Democrática), para aprobar las reformas al sistema bancario y las finanzas públicas. Algunos miembros del congreso se opusieron a la distribución de empleos gubernamentales a los aliados políticos, así como a las asignaciones discrecionales por parte del presidente y ningún partido quiso asumir la responsabilidad de aceptar un puesto en el gabinete. Tal como parecía previsible, la coalición con la izquierda no era lo suficientemente consistente para reducir a la oposición y aprobar un paquete más amplio de reformas económicas en junio de 1999 (Ley Marco). Hacia el final del año, el presidente acudió a una alianza desesperada con el PRE de Bucaram para aprobar el presupuesto del 2000 a cambio de ciertas concesiones particularistas, incluyendo algunas revisiones propuestas al código penal que permitirían el regreso de Bucaram de su exilio panameño. Una alianza con el PRE implicaba que Mahuad se cerraba las puertas a la colaboración tanto con la izquierda como con la derecha tras sólo dieciocho meses de gobierno. Cuando el descontento social y económico se extendió a nivel nacional, Mahuad se vio en una posición de gran vulnerabilidad frente a la oposición política en el congreso. El 21 de enero del 2000, una alianza indígena-militar tomó el Palacio Presidencial y derrocó a Mahuad. La mayoría del congreso se reunió en Guayaquil y “aceptó” una dimisión de Mahuad que él nunca ofreció y, siguiendo el artículo 168 de la Constitución, nombró al Vicepresidente Gustavo Noboa como su sucesor constitucional.

Los “forajidos” de Gutiérrez

La administración de Lucio Gutiérrez (2003-2005), como sus antecesores, hizo grandes inversiones en la conformación de una coalición de gobierno con el PSC para llevar a cabo su agenda de reformas. Como ocurrió con las administraciones de Bucaram y Mahuad, las desavenencias con el partido conservador redujeron la capacidad de negociación del gobierno para establecer y mantener coaliciones posteriores con otros partidos. Al igual que en otros casos, la disolución de la coalición legislativa afectó negativamente a la estabilidad del gobierno y, finalmente, a su propia supervivencia.



Lucio Gutiérrez fue elegido en noviembre de 2002 encabezando el Partido Sociedad Patriótica (PSP) —una alianza electoral con el izquierdista MPD y el partido indígena Pachakutik—. Sin embargo, esta versión de la misma alianza indígena-militar que ayudó a derrocar a Mahuad casi tres años antes resultó efímera. De forma casi inmediata, Gutiérrez apartó a sus aliados de izquierda para cumplir con sus medidas de austeridad fiscal y reformas orientadas al mercado con el objetivo de rentabilizar al máximo el aumento internacional del precio del crudo. Apenas un mes después de asumir el cargo, Gutiérrez firmó una carta de intenciones con el FMI comprometiéndose a privatizar el sector petrolero, la electricidad y las telecomunicaciones, así como asumir reformas fiscales. Aunque ambos partidos negaron la colaboración legislativa, ya en agosto de 2003 se “formalizó” su agenda mediante una coalición con el PSC. La agenda incluía la reorganización —a cargo del PSC y de los jueces de la Corte Suprema, la negociación de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos, y la aprobación del presupuesto fiscal de 2004.¹² La coalición PSP-PSC duró poco más de un año— hasta octubre de 2004. Al igual que con la crisis de Dahik, una serie de presuntos escándalos de corrupción y acusaciones entre el sobrino del presidente, Renán Borbúa, y el líder del PSC, León Febres Cordero, pusieron de manifiesto la posible naturaleza de los incentivos de coalición y la incapacidad de los partidos para renegociar las condiciones de la cooperación.¹³ Repitiendo la misma estrategia que 10 años antes, el PSC, junto con ID y Pachakutik, iniciaron el proceso de impugnación contra Gutiérrez por malversación de fondos (PSC) y por poner en peligro la seguridad del Estado (Pachakutik e ID).

Gutiérrez armó un escudo legislativo con el apoyo del PRE de Bucaram y el PRIAN de Álvaro Noboa, aunque los partidos de la oposición carecían de los dos tercios de mayoría necesaria para destituir al presidente.¹⁴ Para dar cabida a las demandas de los nuevos socios en el congreso, Gutiérrez forzó la redistribución de compensaciones en la coalición. El 9 de diciembre, violando la Constitución de forma flagrante, Gutiérrez destituyó a todos los jueces de la Corte Suprema (pudiendo poner en riesgo a los defensores afiliados al PSC) y los sustituyó por magistrados cercanos al PSP, PRE y PRIAN. También reorganizó el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral. Tras asumir el cargo, en marzo de 2005 el nuevo presidente de la Corte Suprema retiró los cargos contra los ex pre-

12 “PSC, PSP y PRE tienen siete temas en común”, *Diario Hoy*, 27 de junio de 2003.

13 Borbúa declaró públicamente el 13 de abril que, “[Vice del PSC, Xavier] Neira está detrás de todos los contratos petroleros, Pacifictel y Andinatel”, y acusó a la jerarquía del PSC de pertenecer a un “círculo oscuro” que controlaba desembolsos de contratos (“Borbúa armó la grande”, *Diario Hoy*, 14 de abril de 2004). El PSC de Febres Cordero respondió con acusaciones de “tráfico de influencias” contra Borbúa en el Tribunal Constitucional”.

14 A la oposición formada por el PSC (25), ID (15), Pachakutik (7) y el MPD (3) aun le faltaban más de 15 votos adicionales para censurar al presidente (“Inicio de juicio a presidente Gutiérrez, cuestión de horas”, *Diario Hoy*, 4 de noviembre de 2004).



sidentes Abdalá Bucaram y Gustavo Noboa, permitiendo así su regreso del exilio. Las violaciones constitucionales y el regreso de Bucaram molestaron a la clase media¹⁵ que rechazaban el estilo dictatorial del Gutiérrez. En un contexto de protestas, marchas y manifestaciones generales en las áreas metropolitanas, el Alto Mando de las Fuerzas Armadas retiró formalmente su apoyo a Gutiérrez. Los partidos de la oposición llamaron a una sesión legislativa el 20 de abril y votaron 60-0 (con dos abstenciones) destituir al presidente por “abandono del cargo”. El presidente solicitó asilo en la Embajada de Brasil y, tras un tour en el exilio de varios países, finalmente regresó a Ecuador para reclamar un papel activo en la política.



El juego de supervivencia del gobierno provisional

Pese al final anticipado y anticonstitucional de tres presidentes electos, los tres sucesores provisionales – Fabián Alarcón, Gustavo Noboa y Alfredo Palacio – pudieron cumplir con su mandato bajo sus propias condiciones. ¿Fueron estos presidentes capaces de formar coaliciones alternativas e invertir el patrón de erosión legislativa e inestabilidad que afectó a sus antecesores? ¿O fueron simplemente saliendo del paso en su relación con el legislativo hasta la siguiente elección?

El marco que nosotros proponemos resalta la importancia de dos dimensiones para la formación y sostenimiento de coaliciones. Una, disponibilidad de incentivos para los miembros de la coalición y los límites temporales de los actores políticos. Otra, los tres presidentes contaban con pocos incentivos en la primera dimensión ya que comenzaron sus gobiernos sin apoyo legislativo propio, mientras que sus antecesores utilizaron todo el capital político potencial para reunir nuevas coaliciones de gobierno. Cuando asumieron el cargo, los presidentes Noboa y Palacio carecían del apoyo de una organización partidista formal, y el partido en el Congreso de Alarcón contaba con sólo dos legisladores. Con la excepción de Noboa, los demás asumieron el cargo sin mandatos limitados: convocar nuevas elecciones y crear una Asamblea Nacional para abordar el tema de las reformas constitucionales (en el caso de Alarcón) o establecer – no convocar – un proceso para discutir las reformas políticas hasta las siguientes elecciones generales (en el caso de Palacio). En torno a la segunda dimensión, ninguno de los presidentes tuvo el suficiente tiempo para comenzar una agenda ambiciosa de reformas hasta la siguiente elección (17 y 18 meses respectivamente), de modo que ambos optaron por “salir del paso” y no enviaron ninguna legislación sustancial al Congreso.

15 Cuya reacción ruidosa les confirió la denominación de “forajidos” por parte del presidente.

El presidente Noboa no podía permitirse “salir del paso”, en parte porque faltaban aún tres años para la siguiente elección presidencial pero, sobre todo, porque se enfrentaba al reto de implementar la dolarización económica, una política decretada por su antecesor Jamil Mahuad unas semanas antes de ser destituido del cargo en 2000. Para tal fin, Noboa resucitó la coalición de centro-derecha que apoyó las primeras reformas de Mahuad (PSC, DP, FRA, CFP, PRE). La “super aplanadora”, como la prensa apodó a la mayoría recién formada, aprobó el Trole I. El primer esfuerzo de dolarización que contenía más de 69 artículos nuevos y fue ratificado por el presidente dos meses después de asumir el cargo. Cuando llegó el turno de aprobación en el Congreso del segundo paquete de reformas (Trole II) en agosto de 2000, la coalición original había roto filas, sobre todo por las discrepancias partidistas internas entre la DP y el PSC. Noboa entonces adoptó la estrategia utilizada por la administración conservadora de Durán Ballén de formar un nuevo pseudo partido con los miembros disconformes de los partidos enfrentados, el Movimiento de Integración Nacional (MIN).¹⁶ El MIN fue un punto crítico en el apoyo directo o indirecto de una importante agenda de reformas, incluyendo la promulgación de Trole II, la aprobación del presupuesto fiscal de 2001, el rescate del Ministro de Energía, Pablo Terán, de la impugnación en el Congreso por supuestas irregularidades contractuales, y un esfuerzo casi exitoso de reforma fiscal en abril de 2001. A cambio, el MIN y otros socios de coalición recibieron puestos en el gabinete, concesiones políticas y, supuestamente, ciertas concesiones particularistas incluyendo empleos gubernamentales y misiones diplomáticas. De forma similar a los antecesores, las lealtades gubernamentales comenzaron a desmoronarse con la cercanía de nuevas elecciones, tal como muestra el intento fallido de aprobar un tercer paquete de reformas de dolarización (Trole III). Tras un ciclo de erosión de coaliciones, en menos de dos años la administración de Noboa optó por salir del paso en cuanto a su relación con el Congreso durante el último año en el cargo.

Pese a no haber pruebas suficientes para ilustrar el camino exitoso hacia el sostenimiento de coaliciones en Ecuador, hemos demostrado sistemáticamente cómo la falta de incentivos suficientes para la supervivencia de la coalición y los horizontes de corto plazo de los actores políticos, facilitaron la rápida erosión de las coaliciones legislativas y contribuyeron a agravar las crisis presidenciales en Ecuador desde finales de la década de 1990.

16 No es coincidencia que ambos gobiernos tuvieran el mismo jefe de gabinete a cargo de la negociación legislativa.



5. Explicaciones alternativas a la inestabilidad presidencial.

En un análisis comparativo en torno a las quiebras presidenciales, Pérez-Liñán (2007) advierte en contra de asumir que los únicos actores relevantes en un proceso de impugnación presidencial son el ejecutivo y el legislativo. Esta sección ofrece una revisión crítica de por qué otras explicaciones no dan cuenta de forma sistemática de estas crisis presidenciales en Ecuador, aún admitiendo el papel de terceros en la facilitación de la caída del ejecutivo. Tres son los factores que se suelen citar como fundamentales para la destitución de los presidentes Bucaram, Mahuad, Gutiérrez y el Vicepresidente Dahik: la presencia y el papel de las fuerzas armadas; el auge de movimientos indígenas y sus demandas; y el efecto desestabilizador de la crisis económica. Pese a su relevancia, defendemos que en estos casos tales factores por sí solos no explican de manera consistente la interrupción de los mandatos.

Los estudios centrados en torno al papel de las fuerzas armadas han sabido explicar su función en las crisis presidenciales, pero fracasan a la hora de evaluar a las fuerzas armadas como una causa de esa crisis. Fitch (1977) propone un marco conceptual para comprender los golpes de estado militares. Basándose en entrevistas con miembros de las fuerzas armadas participantes de golpes militares, encuentra pautas por las cuales los militares determinan si una situación política amerita intervención.¹⁷ En un estudio más reciente, Fitch (2005) vuelve a este marco para comparar el golpe contra Mahuad con intervenciones militares anteriores. De este modo, concluye que el golpe del 2000 se debe a factores situacionales únicos (crisis económica y financiera, acusaciones de corrupción contra el presidente y amenazas a los intereses militares) y a una erosión del principio de profesionalidad democrática por parte de la jerarquía militar. A nivel estructural, concluye acertadamente que “salvo alguna revisión fundamental en las condiciones... subyacentes, golpes e intentos de golpes como la salida forzosa de Bucaram continuarán ocurriendo” (Fitch, 2005: 56), mientras que los golpes militares *à la* Mahuad se convertirán en una estrategia de último recurso. Esto es, mientras que las fuerzas armadas cometieron el golpe del 2000, no fue ésta la causa de los otros ejemplos de crisis presidenciales. Tras la destitución de Gutiérrez, García Gallegos (2005) defiende la persistencia de un proyecto militar en la sociedad desde las dictaduras de los años setenta al gobierno de Gutiérrez. Conforme a este argumento, el papel militar en la destitución de Mahuad en el 2000 muestra la continuidad ideológica con el pasado, mientras que revive su mentalidad de “doctrina de seguridad nacional”. Este proyecto ganó legitimidad adicional como fuerza política al dar el paso al ámbito electoral en forma del PSP de Gutiérrez.

17 La opinión pública y el llamamiento de intervención militar; desorden público y protestas generales; el fracaso de luchar contra la “amenaza comunista”; las decisiones gubernamentales que benefician o perjudican el interés de las fuerzas armadas; y la constitucionalidad de las acciones gubernamentales (Fitch 2005).



Dicho de otro modo, las fuerzas armadas no han instigado, sino mediado y finalmente arbitrado en el destino del presidente en todas las crisis presidenciales salvo la del 2000. Aún en este caso excepcional, la institución militar estaba dividida ideológicamente y fue una rama la que participó activamente una vez que Mahuad capeó el temporal de otras crisis debilitadoras. Las fuerzas militares son sensibles a otras condiciones más sistemáticas, como defiende Fitch, específicamente a las crisis presidenciales que se originan en la legislación. Esta interpretación es consistente con los hallazgos de Pérez-Liñán (2007), quien apunta que desde el final de la Guerra Fría, las fuerzas armadas en Latinoamérica han tenido un papel importante en dar forma a los resultados de las crisis presidenciales sin provocarlas.

Los grupos indígenas en Ecuador, sobre todo la CONAIE, también han jugado un papel importante en la oposición contra los presidentes electos, pero en ningún caso han sido la causa de la crisis. En términos generales, los movimientos indígenas latinoamericanos han aparecido a lo largo de las tres últimas décadas para desafiar al Estado y denunciar sus generalmente desventajosas condiciones de ciudadanía (Yashar 1998). Las redes preexistentes brindaron la base para la posterior movilización de las comunidades. Estos movimientos fueron capaces de influenciar la agenda política, exigir reformas económicas y movilizar coaliciones de grupos para destituir a funcionarios electos. Más recientemente, estos movimientos se han fusionado en partidos políticos en busca de un cambio institucional desde el sistema político formal para mejorar la dimensión de la representatividad (Van Cott 2003, 2005). Por su parte, Yashar (2006) explica el surgimiento de movimientos indígenas en Ecuador y Bolivia, y resalta cómo estos movimientos se convirtieron en actores sociales claves. También aborda el argumento de que el auge de los movimientos indígenas haya amenazado la estabilidad democrática en los Andes. Concluyendo que mientras los movimientos indígenas lideraron protestas masivas y organizaron una oposición contra los tres presidentes ecuatorianos destituidos, incluyendo la conspiración para derrocar a Mahuad, el activismo indígena no es la causa de la inestabilidad política sino un reflejo de la misma. Por tanto, las debilidades estructurales como la pobreza y desigualdad, el estado frágil y el escaso desempeño económico –que ayudaron a engendrar movimientos indígenas– son los verdaderos culpables del acortamiento de los mandatos presidenciales. Madrid (2005) también defiende esta postura, argumentando que el surgimiento de partidos indígenas en realidad profundiza la democracia, mejora la representatividad política, amplía la participación política y reduce la fragmentación partidista.¹⁸ Resumiendo, aunque el movimiento indígena en Ecuador se comenzó a cristalizar a principios de la

18 Birnir & Van Cott (2007) demuestran un descenso estadístico en la fragmentación legislativa en Ecuador desde antes de la aparición de Pachakutik en 1995 hasta la actualidad.



década de 1990, no participó de la caída de Dahik en 1995 y fue una de las muchas voces de protesta contra Bucaram en 1997. Aunque la CONAIE fue protagonista del golpe de 2000, el movimiento se había minimizado como amenaza (mas no de-sensamblado) con la administración de Gutiérrez y tuvo un papel marginal en las protestas de 2005. En suma, la oposición por parte de los movimientos indígenas parece condición necesaria, pero no suficiente, para afectar negativamente a la estabilidad presidencial.

Una tercera explicación a la inestabilidad presidencial desde 1995 a 2007 es el impacto de las sucesivas crisis económicas. Haggard y Kaufman (1995) demuestran que las democracias, así como las no democracias, se desestabilizan con las crisis políticas y económicas, y Przeworski, et al. (1996, 2000) descubren que la vulnerabilidad en contextos de crisis económica contribuye a la fragilidad de la democracia. Uno de los puntos claves de Acemoglu y Robinson (2006) es que las personas aceptan más riesgos durante períodos de crisis económica, lo cual les vuelve menos apegados al orden establecido y más dispuestos a derrocar al régimen. Weyland (1996, 2002) utiliza hallazgos cognitivo-psicológicos para explicar el comportamiento riesgoso en el ámbito de las pérdidas, como los gobiernos que llevan a cabo reformas draconianas de mercado para lidiar con la crisis económica cuando existen alternativas menos extremas y más viables. Aplicados a un país con una economía no diversificada, basada en la exportación de materias primas, como es el caso de Ecuador, estos hallazgos sugerirían que comportamientos inclinados al riesgo como las destituciones presidenciales anticonstitucionales, ocurrirán con mayor frecuencia que en países menos sujetos a las fluctuaciones y caprichos del mercado mundial. En este sentido, la crisis económica brinda una explicación perfecta del derrocamiento de Mahuad, quien se enfrentó a la mayor crisis económica en la historia contemporánea ecuatoriana. Sin embargo, un repaso rápido a los casos muestra que esto no termina de explicar las crisis presidenciales aquí examinadas. La inestabilidad de 1995 y 2005 ocurrió en momentos de relativa bonanza, estabilidad y logros económicos moderados. Gracias sobre todo a las políticas auspiciadas por Dahik, la administración de Durán Ballén supervisó un período de crecimiento económico acelerado, mientras que Gutiérrez se benefició de precios récord de crudo. Bucaram sufrió por la percepción pública de la crisis económica, aunque esta no llegaba a articularse del todo. De hecho, esto deja un sólo caso inequívoco de crisis financiera, fiscal y económica, con Jamil Mahuad en 1999 hasta 2000. Sin embargo, es difícil aportar una causalidad aún a este caso, ya que Mahuad sufrió una “tormenta perfecta” de factores terminales, incluyendo desobediencia militar, exigencias indígenas, divisiones regionales, oposición en el Congreso y caos económico, que perfilaron su destino.

Los conflictos ejecutivo-legislativo en América Latina muestran la interacción de múltiples instituciones y actores que se potencian en la resolución de la crisis, incluyendo la movilización social y el papel de los medios (Pérez-Liñán 2007, 13). En Ecuador, la inclu-



sión de estos otros actores definitivamente inclina la balanza a favor del Congreso: mientras los ciclos de la coalición legislativa del presidente inevitablemente siguen su curso y el ejecutivo cuenta con menos fichas de intercambio con las cuales negociar y menos apoyo institucional, el presidente se vuelve más susceptible a sacudidas externas de las fuerzas armadas, la economía o la sociedad en general.

6. Conclusiones

Este capítulo propone la idea de que los regímenes presidencialistas y parlamentarios se comportan de forma similar cuando los gobiernos carecen del apoyo legislativo suficiente para sacar adelante sus políticas públicas. Mientras que la literatura existente sobre coaliciones latinoamericanas ha demostrado cómo los presidentes utilizan una amplia gama de incentivos, amenazas y sanciones para atraer apoyo legislativo por parte de los partidos en la oposición, la literatura es menos explícita en torno a lo que implican las situaciones de parálisis política. Utilizando el ejemplo ecuatoriano, exploramos cuatro casos en que la oposición en el Congreso ideó soluciones parlamentarias *de facto* a las crisis presidenciales. En otras palabras, estos son casos donde el Congreso superó las dos premisas fundamentales de los regímenes presidenciales: el origen independiente de las ramas de poder y los períodos fijos de mandato.

Este capítulo mostró cuatro casos en que los partidos del Congreso iniciaron acciones políticas para provocar una terminación anticipada del ejecutivo (en el caso de la impugnación de Dahik), o legitimaron expresiones *de facto* de malestar social para inducir un final anticipado del mandato. En todos los casos, defendemos que las coaliciones de gobierno tendieron a erosionarse en el tiempo en términos de contenido y duración, debido a la disminución de los incentivos para participar en la coalición. En términos de contenido, las coaliciones tendieron a cambiar desde los acuerdos programáticos con los partidos políticos a los arreglos particularistas con legisladores individuales. En términos temporales, estas coaliciones redujeron su durabilidad, desde las amplias agendas de reforma a acuerdos puntuales sobre determinadas leyes.

Este capítulo contribuyó a la comprensión de la perdurabilidad de las coaliciones poniendo el foco de atención en el valor de los incentivos de participar en la coalición a través del tiempo. Proponemos que existen dos dimensiones que influyen en la durabilidad de la coalición: la naturaleza y disponibilidad de incentivos de coalición, y las expectativas temporales de los actores políticos. Lo ideal indicaría que las coaliciones se sostienen de forma más exitosa cuando los actores políticos tienen incentivos claros (políticos e ideológicos) para cooperar y tienen expectativas de largo plazo de los beneficios que la par-





ticipación en la coalición traerá en el futuro. En Ecuador, antes de mediados de la década de 1990, los presidentes y los legisladores cimentaron acuerdos políticos en torno a una amplia gama de incentivos orientados hacia la política y los cargos. Sin embargo, las coaliciones resultaron efímeras puesto que la mayoría de los legisladores se veían obligados a dejar sus cargos al final de los dos años –con la renovación legislativa de mitad del período– sin que pudieran buscar la reelección. Después de mediados de la década de 1990, las reformas constitucionales limitaron de forma dramática la gama de incentivos de coalición, disponibles tanto para el ejecutivo como para el legislativo. Restringiendo severamente la capacidad del ejecutivo para brindar recompensas políticas verosímiles a cambio de cooperación legislativa. Sostenemos que este factor contribuyó a la rápida erosión de las coaliciones, y finalmente a la destitución presidencial, cuando la mayoría de los actores partidistas presentes en el Congreso se percataron de que ya no podían obtener beneficios por su apoyo a la agenda gubernamental.

Explicaciones alternativas a las crisis presidenciales como la intervención militar, la movilización indígena o la presencia de malestar social debido a las crisis económicas, demostraron ser influyentes pero no factores sistemáticos en todos los casos. Estos elementos, sin embargo, se convirtieron en factores decisivos para el despido presidencial, cuando previamente el ejecutivo había perdido todas las fuentes de apoyo político en el congreso. A corto plazo, la pérdida del “voto de confianza” del congreso ofrece mecanismos informales para romper con la rigidez institucional existente y deshacer el bloqueo político con la elección de un nuevo gobierno. Sin embargo, dada la arbitrariedad e inconstitucionalidad de la forma en que se llevaron a cabo las destituciones, los partidos políticos se vieron aún más desacreditados como oportunistas y corruptos. Esta percepción por parte del electorado se confirmó en las elecciones generales de 2006 y la elección posterior de la Asamblea Nacional en 2007, brindando al Presidente Rafael Correa –y su Movimiento Alianza País– una victoria aplastante sobre los “partidos tradicionales”.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A., *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2006, p 1-416.
- Alston, Lee J., Melo, Marcus, Mueller, Bernardo y Pereira, Carlos, *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*, Washington D.C., Research Division: Inter-American Development Bank: December, 2006, p3-88.
- Altman, David, *Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay (1989-1997)*, Party Politics, 2001, Vol. 6, (3): 259-83.
- Ames, Barry, *Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation*, American Journal of Political Science, 1995, Vol. 39, (2):406-433.
- Amorim Neto, Octavio, *Presidential Cabinets and Legislative Cohesion in Brazil*, Legislative Politics in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p..
- Amorim Neto, Octavio, *The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas*, Comparative Political Studies, 2006, Vol. 29, (4):415-440.
- Carey, John M. y Shugart, Mathew S., *Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas*, Electoral Studies, 1995, Vol. 14, (4):417-439.
- Cheibub, José Antonio, *Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies*, Comparative Political Studies, 2002, Vol. 35, (3):284-312
- Dahik, A, Personal Interview. San José, Costa Rica, 2006.
- Dahik, Alberto, Actas del Juicio política del Vice Presidente Alberto Dahik. Congreso Nacional del Ecuador, Quito, 1995.
- Deheza, Grace Ivana, Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial: América Latina, Washington D.C., International LASA Congress XIX, 1995.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2005*, New York, United Nations Publications, 2006.
- Fitch, J. Samuel, *Post-Transition Coups: Ecuador 2000, an Essay in Honor of Martin Needler*, Journal of Political and Military Sociology, 2005, Vol. 33, (1):39-58.
- Fitch, Samuel, *The Military Coup D'Etat as a Political Process: Ecuador, 1948-1966*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1977.
- Freidenberg, Flavia, *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2003.
- Freidenberg, Flavia, *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador*, Barcelona, CIDOB, 2008.
- García Gallegos, Bertha, *El 20 de abril: presente y pasado de un proyecto militar corporativo*, Íconos, 2005, (23):95-102.





- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert R., *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- Madrid, Raúl L., *Indigenous Parties and Democracy*, Latin American Politics and Society, 2005, Vol. 47, (4):161-79.
- Mahuad, J., Personal Interview, Cambridge, 2002.
- Mainwaring, Scott P., *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the difficult combination*, Comparative Political Studies, 1993, Vol. 26, (2):198-228.
- Mainwaring, Scott P., *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1999.
- Mainwaring, Scott P. y Scully Timothy R., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- Marsteintredet, Leiv y Berntzen, Einar, *Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions*, Comparative Politics, 2008, Vol. 41, (1):83-101.
- Mejía Acosta, Andrés, *Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case*, en *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.
- Mejía Acosta, Andrés, Vicente Albornoz y Araujo, M. Caridad, *The Political Economy of the Budget Process: The Case of Ecuador*, preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- Mejía Acosta, Andres, M. Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán y Saiegh, Sebaatián, *Veto Players, Fickle Institutions, and Low-Quality Policies: the Policymaking Process in Ecuador*, En *Policymaking in Latin America : how politics shapes policies*, E. Stein, M. Tommasi, C. Scartascini y P. T. Spiller (eds.), Washington, DC y Cambridge, Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University Press, 2008.
- NotiSur - South American Political Affairs (1995) Ecuador: Criminal charges against vice-president Alberto Dahik deepen political crisis, 5 (September 1).
- NotiSur - South American Political Affairs (1995) Ecuador: Vice president Alberto Dahik resigns after congress fails to impeach him; now faces legal charges, 5 (October 13).
- Pérez-Liñán, Aníbal, *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2007.
- Power, Timothy, Carlos Pereira, y Rennó, Lucio, *Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case*, Journal of Politics, 2005, Vol. 67, (1):178-200.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, *What Makes Democracies Endure*, Journal of Democracy, 1996, Vol. 7, (1):39-55.
- U.S. Energy Information Administration, *Annual Oil Market Chronology*, Last viewed April 1, 2008 (<http://www.eia.doe.gov/cabs/AOMC/Overview.html>)
- Van Cott, Donna Lee, *Institutional Change and Ethnic Parties in Latin America*, Latin American Politics and Society, 2003, Vol. 45, (2):1-39.
- Van Cott, Donna Lee, *Country Report: Bolivia, Countries at the Crossroads*, Freedom House, 2005.
- Vela, A, Personal Interview, Quito-Ecuador, 2006.
- Weekly News Update on the Americas (1995). Ecuadorian Vice President Resigns, Flees Country. New York, Nicaragua Solidarity Network of Greater New York. #298, October 15, 1995.
- Weyland, Kurt, *Risk-Taking in Latin American Economic Restructuring*, International Studies Quarterly, 1996, Vol. 40, (2):185-207.
- Weyland, Kurt G., *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies*, Princeton, Princeton University Press, 2002.
- Yashar, Deborah, *Ethnic Politics and Political Instability in the Andes*, En Paul W Drake y Eric Hershberg (eds.), *State and Society in Conflict*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006.
- Yashar, Deborah J., *Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America*, Comparative Politics, 1998, Vol. 31, (1):23-42.
- “No hay pacto alguno con el gobierno, Moeller”, *Diario Hoy*, 30 de agosto de 1996
- “PSC: Una oposición sin sorpresas”, *Diario Hoy*, 16 de noviembre de 1996
- “PSC, PSP y PRE tienen siete temas en común”, *Diario Hoy*, 27 de junio de 2003
- “Borbúa armó la grande”, *Diario Hoy*, 14 de abril de 2004
- “Inicio de juicio a presidente Gutiérrez, cuestión de horas”, *Diario Hoy*, 4 de noviembre de 2004

