



Portada: Fotos archivo diario HOY

ÍCONOS

REVISTA DE
FLACSO - ECUADOR

Nº 9. Abril, 2000

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores. No reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR
RO. FERNANDO CARRIÓN

EDITOR ICONOS
FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS
SEBASTIÁN MANTILLA BACA

CONSEJO
EDITORIAL

HANS ULRICH BUNGER
FERNANDO CARRIÓN
MARIA FERNANDA ESPINOSA
CORNELIO MARCHAN
FELIPE BURBANO DE LARA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR
DISEÑO: K&T Editores Gráficos
IMPRESION: Edimpres S.A.

FLACSO ECUADOR
Dirección: Av. Ulpiano Páez
118 y Patria
Teléfonos: 232-029
232-030 / 232-031 / 232-032
Fax: 566-139
E-Mail: fburbano@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

INDICE

COYUNTURA

Cuando todos saltan al vacío
FELIPE BURBANO 4

Fuerza y límite de los símbolos
n ODORa BUSTAMANTE 16

Lucha indígena y reforma neo-toerct
DIEGO ItuRRALOE 22

Dororzocío: ¿camino o laberinto?
DIEGO BORJA 32

ACTUALIDAD



las paradojas de la multiculturalidad
MARIA F. ESPINOSA
TON SALMAN 42

Alternativas a la porrtica social neo-liberal
JOSELUIS CORAGGIO 52

DEMOCRACIA

y Sin embargo...se mueve
ANDRES MEJIA 64



Veinte años de populismo y democracia
CARLOS DE LA TORRE 80

Los partidos como orientaciones culturales
FERNANDO BUSTAMANTE 88

El ciudadano y el cliente
SIMON PACHANO 98

ENSAYO



Nación y educación en el Ecuador de los años treinta y cuarenta
EMANUELLE SINARDET 110

LIBROS

- La descentralización
- El animal público
- El fin de los terncos
- ucconoro de los sentimientos
- cneor las fronteras

128

Patrones de coherencia y certidumbre en el Congreso (1)

“Y sin embargo ... se mueve”



Foto: Archivo Diario Hoy

Por Andrés Mejía Acosta
Politólogo

Se hace necesaria la búsqueda de mecanismos para facilitar el tránsito hacia una “democracia madura”, capaz de solucionar los conflictos sociales y promover la participación ciudadana

Hace unos años, un diario capitalino hablaba de la “democracia adolescente” haciendo referencia a la joven edad del régimen político que se inauguró en 1979. La metáfora, creo yo, sigue siendo válida para describir dos décadas de continuidad democrática. Pero nada más. Sobrevivencia democrática no es sinónimo de consolidación ni de mejora en la calidad de las instituciones y procesos democráticos. (2) La gran incertidumbre económica que nuevamente enfrenta el país, la creciente pobreza, la inseguridad pública y legal emiten una gris evaluación de la democracia ecuatoriana en su vigésimo aniversario. Se hace necesario la búsqueda de mecanismos para facilitar el tránsito hacia una “democracia madura”, capaz de canalizar los

conflictos políticos, agilizar la toma de decisiones y promover la participación de los sectores ciudadanos.

Con frecuencia he insistido en que el Congreso Nacional del Ecuador es la institución representativa por excelencia del régimen político ecuatoriano (Mejía Acosta, 1997). En teoría, el congreso ha sido un espacio diseñado para reflejar la diversidad política y social del país. En la misma medida, se ha convertido en el crisol y co-responsable de los conflictos políticos más agudos en estos 20 años de democracia. El presente escrito plantea esta ironía fundamental: ¿Cómo es posible que el congreso, clásicamente identificado como un espacio de pugnas, conflictos y oposiciones haya permanecido como protagonista clave del proceso democrático, sobreviviendo graves crisis institucionales? La pregunta sugiere que podrían haber patrones de continuidad y certidumbre en medio del aparente caos de representación legislativa. El propósito de esta agenda de investigación es identificar empíricamente espacios políticos de negociación que puedan mejor canalizar las demandas ciudadanas y aliviar el conflicto de poderes.

El vigésimo aniversario de la democracia ecuatoriana nos sorprende en medio de una grave crisis económica, social y algunos hasta dirían que es una crisis general del Estado ecuatoriano. El intento de encontrar patrones de estabilidad y cooperación puede ser calificado como obstinadamente optimista. Pero asumo ese riesgo con responsabilidad académica, pues es necesario profundizar el entendimiento sobre los actores, procesos e instituciones políticas que puedan ofrecer alternativas reales de participación y representación democrática en Ecuador.

I. Introducción: El papel del Congreso en una democracia presidencial

Dentro de un régimen presidencialista, la legislatura desempeña un doble papel que es crucial para el mantenimiento y soporte del sistema democrático. En primer lugar, ofrece los espacios y los canales de representación institucionales para la expresión de los diversos intereses del país y es una válvula de escape para la resolución de conflictos políticos. El congreso tiene el potencial para convertirse en un eje vertical de rendición de cuentas entre los electores y los representantes políticos. En segundo lugar, el congreso tiene la función de servir como contrapeso al poder ejecutivo. Bajo el principio fundamental de la división de poderes, el congreso colabora con la producción y aproba-

ción de leyes, pero sobre todo asume la tarea de controlar los excesos del Ejecutivo y mantenerse como guardián del orden constitucional. (3)

Un estudio comparado de los países en América Latina muestra cómo las legislaturas en siete países de América Latina (Argentina, Brazil, Chile, El Salvador, México, Nicaragua y Uruguay) han contribuido en diferentes magnitudes y direcciones para fortalecer, mantener o promover la vigencia de las instituciones democráticas. (4) David Close argumenta que aún los casos de enjuiciamiento político al presidente Collor de Melo en Brazil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, y –yo añadiría– Abdalá Bucaram en Ecuador demuestran que las legislaturas han adquirido un mayor grado de madurez política pues las susodichas crisis no desembocaron en un golpe de estado como en décadas pasadas. (5)

El hecho que las legislaturas tengan un papel fundamental para avanzar o retardar los procesos de democratización, no solo depende de la solidez institucional de cada sistema o la estructura de la competencia política sino también de las actitudes de los diputados que ocupan dichas legislaturas (Close, 1995: 8). La interacción entre las estrategias de los legisladores y las estructuras legislativas en las que operan, presenta una compleja y atractiva fuente de análisis para elaborar un estudio profundo y sistemático del congreso desde adentro.

Las legislaturas tienen un papel fundamental para avanzar o retardar los procesos de democratización

II. Consensos y debates sobre el Congreso en Ecuador

Gran parte de la literatura que ha explorado el papel del congreso ecuatoriano en el actual período democrático, ha coincidido en subrayar las dificultades que ha presentado la naturaleza multipartidista y fragmentada de la competencia política para el efectivo funcionamiento de la democracia. Los numerosos análisis institucionales han identificado variables negativas que perjudican el trabajo del congreso ecuatoriano. Algunas de estas variables son: el alto número de partidos (Echeverría, 1997; Mainwaring y Scully, 1995; Conaghan, 1995; Burbano y Rowland, 1998; Arteta, 1997); la baja disciplina y lealtad de los bloques legislativos (Mejía Acosta, 1996b; Burbano y Rowland, 1998), la baja tasa de reelección de los legisladores (Mejía Acosta, 1996a), y la escasa profesionalización de las élites legislativas (Pachano, 1991), entre otros.

A las variables legislativas se suman las de tipo es-

tructural que tienen que ver con la naturaleza misma del régimen presidencial. Aquí, la problemática excede el caso ecuatoriano y se convierte en un fenómeno regional. El análisis clásico ha explicado el frecuente conflicto entre el ejecutivo y el legislativo, enfatizando las características propias del régimen presidencial (Linz y Valenzuela, 1994), la fragmentada naturaleza de las reglas electorales proporcionales (Sartori, 1994), la estructura del calendario electoral (Jones, 1995) y la distribución de poderes y facultades entre el ejecutivo y legislativo (Shugart y Carey, 1989), entre otros.

Sin embargo, nuevos enfoques han cuestionado dichos consensos, desagregando los efectos del presidencialismo y proponiendo hipótesis alternativas para explicar el estancamiento de gobierno (mejor conocido como pugna de poderes en Ecuador). Estos enfoques han insistido en el papel del sistema de partidos (Mainwaring y Shugart, 1997), en los mecanismos internos del poder legislativo (Limongi y Figueiredo, 1995), y en otros factores institucionales como el calendario electoral y las atribuciones presidenciales (Cheibub, 1999).

La literatura para el caso de Ecuador ha señalado con marcada frecuencia las dificultades y obstáculos en la relación entre el ejecutivo y el legislativo. Los más recientes recuentos del conflicto insisten en la naturaleza estructural e irreversible del conflicto como un factor estático, que impone, limita y orilla a los actores involucrados hacia la no-cooperación. Sánchez Parga, por ejemplo, argumenta que “el régimen político ecuatoriano produce poderes políticos en pugna, la cual adopta la forma de un Poder Ejecutivo constituido de manera regular y casi inevitable con una minoría [legislativa], y que en el transcurso de su ejercicio gubernamental llega incluso a perder el poder [legislativo] con el que inicialmente hubiera podido contar en el Congreso (Sánchez Parga, 1998: 55).” De similar manera, Burbano y Rowland han sugerido que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo está caracterizada por la “incertidumbre y la inestabilidad” (Burbano y Rowland, 1998: 91).

Si aceptamos la veracidad estática de estos análisis, más la evidencia comparada que insiste en la poca viabilidad de un presidencialismo fragmentado, entonces sería difícil explicar la paradoja de que Ecuador sea una de “las democracias multipartidistas más longevas de América Latina”. (6) Dicho de otra manera, si la pugna de poderes es estructural e inevitable, entonces

¿qué nos puede explicar el asombroso hecho de que el Congreso Nacional haya respetado la institucionalidad democrática en 20 años de vida política contemporánea?

Este capítulo es un comienzo para explorar nuevas vías de análisis que nos permitan entender esta paradoja. Si bien el reciente debate sobre la pugna de poderes ha hecho importantes contribuciones en el análisis empírico (Burbano y Rowland, 1998; Sánchez Parga, 1998; Arteta, 1997), es necesario elaborar una teoría más sistemática de las relaciones ejecutivo-legislativo. Una respuesta comprensiva tiene que contemplar la

perspectiva histórica, la evidencia comparada y la evidencia del caso ecuatoriano con más detalle. La siguiente sección revisa la interacción de poderes a fin de identificar patrones de certidumbre y estabilidad en el funcionamiento del Congreso, que ayuden a explicar los mecanismos de cooperación en el plenario y las posibilidades de supervivencia futura.(7)

III. Vecinos distantes: las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo

La inestabilidad de la actual democracia en Ecuador no ocurre al margen de procesos aislados o ahistóricos. Un breve análisis retrospectivo muestra que la fragmentación, indisciplina y pugna de poderes no son fenómenos recientes. La clásica frase del presidente José María Velasco Ibarra, “Ecuador es un país difícil de gobernar” aparece citada recurrentemente como expresión de la inestabilidad de la política ecuatoriana en más de 50 años. (8) En un magnífico análisis de la legislatura ecuatoriana en la década de los 40’s, George Blanksten ya identificaba como algunas “enfermedades legislativas” a la naturaleza fluida de los partidos políticos, la exclusión de las mayorías marginales (especialmente indígenas), y la proclividad del congreso al conflicto y la inestabilidad (Blankstein, 1951). El mismo Velasco Ibarra, en su calidad de diputado promovió un voto de censura en 1933 para remover al presidente Martínez Mera, y como presidente de la República, disolvió el congreso en 1946 y 1970 (Mejía Acosta, 1996b: 155).

Entre 1948 y 1961 el Ecuador vivió un paréntesis de estabilidad democrática, caracterizado por tres sucesiones presidenciales pacíficas. Sin embargo, en esta década ningún partido logró una mayoría de escaños en ninguna de las dos cámaras de la Legislatura, y en

Si la pugna de poderes es estructural e inevitable, entonces ¿qué nos explica que el Congreso haya mantenido la institucionalidad durante 20 años?

función de la fluida naturaleza de las fluidas coaliciones durante las campañas presidenciales, es plausible suponer que la fluidez se mantuvo al interior del congreso entre las diferentes tendencias políticas. A pesar de ello, he argumentado que “la magnitud del auge económico contribuyó a reducir la ocurrencia de un estancamiento legislativo” a través de la distribución de bienes e incentivos materiales para la formación de coaliciones que apoyen al presidente (Mejía Acosta, 1996b: 33-36).

1. ¿Pugna de poderes o reacciones estratégicas?

En un espléndido volumen sobre las legislaturas en América Latina, Cox and Morgenstern (1998) han propuesto una tipología de coaliciones en función de las relaciones entre el ejecutivo y legislativo. Basados en el principio de “reacciones anticipadas”, los autores sostienen que un presidente diseña su agenda de acción basándose en la reacción esperada por parte del congreso. De esta manera, para cada tipo de legislatura hay una estrategia presidencial óptima. Frente a una asamblea recalcitrante, se dibuja un presidente imperial (Fujimori en Perú); para una asamblea negociable (workable) se define un presidente proclive a formar coaliciones (Frei en Chile); cuando la asamblea defiende intereses “parroquiales o locales”, el presidente toma a su cargo los intereses nacionales (Cardoso en Brazil, Menem en Argentina); y finalmente un presidente se convierte en dominante, cuando enfrenta una asamblea sumisa (México hasta 1997) (pp. 9-10).

La definición de una estrategia óptima depende del apoyo que el presidente tenga en el congreso. En un análisis del apoyo presidencial en las legislaturas en 11 países entre los 50's y los 90's, Deheza (1997) reporta que los presidentes ecuatorianos han tenido el menor porcentaje de apoyo en el Congreso (32.10%). (9) La ausencia de un “capital legislativo” alcanzó su punto más bajo durante la tercera legislatura del presidente Durán Ballén en 1995, cuando su partido virtualmente desapareció dejándolo sin apoyo del legislativo. (10)

Dada la presencia de legislaturas adversas, los presidentes en Ecuador han adoptado una estrategia unilateral o una clientelar. La mayor parte de los análisis de pugna de poderes han descrito la primera, es decir, la relación en términos de un presidente dominante y una asamblea recalcitrante (Burbano y Rowland, 1998; Sánchez Parga 1998; Mejía, 1996b). Dichos análisis sugieren que mientras las mayorías legislativas se oponen sistemáticamente a las iniciativas del presidente, el ejecutivo se ha adjudicado enormes poderes y prerrogativas para combatirlos y actuar de manera unilateral, revirtiendo decisiones legislativas, vetando legislación o escogiendo canales alternos de legislación (vía decretos de urgencia económica o convocatoria a plebiscito). (11) El resultado es bien explicado por Sánchez Parga: “(la pugna) los vuelve tan todopoderosos como impotentes (...) ya que tienden a fortalecerse desmesuradamente para oponerse entre sí, a costa de perder toda su eficacia” (Sánchez Parga, 1998: 17).

El otro camino disponible para presidentes huérfanos de apoyo político, ha sido la distribución de bienes y beneficios entre los partidos y diputados. En la ter-



Foto: Archivo Diario Hoy

■ Los inicios: Hurtado junto a las cabezas de los principales poderes del Estado



Foto: Archivo Diario Hoy

■ Los nuevos rostros de la protesta estudiantil

minología de Cox y Morgenstern, esta dicotomía presenta a un presidente interesado en empujar la agenda nacional con el apoyo de diputados cuyos intereses inmediatos son locales y de corto plazo (Cox y Morgenstern, 1998: 7-9). Los acercamientos pueden producirse con el intercambio de cuatro piezas de negociación: a) distribución de beneficios e incentivos particulares (pork y patronage), b) repartición de cargos o posiciones (en ministerios, secretarías, etc.), c) a través de concesiones en políticas públicas; y d) por manipulación del poder de agenda. (12) En un análisis sobre la formación de gabinetes de gobierno en sistemas presidenciales, Octavio Amorim Neto encuentra que un presidente que tiene un pobre apoyo legislativo (como es el caso de Ecuador), encuentra menos incentivos para conformar un gabinete de coalición. Por el contrario, prefiere gobernar haciendo uso de sus poderes unilaterales para evadir la inferencia del congreso en la elaboración de leyes (Amorim-Neto, 1998).

La posibilidad de que el presidente pueda negociar bienes y componendas entre los diputados y partidos a cambio de apoyo político, ha sido tradicionalmente condenada por la clase política ecuatoriana. La repartición de "la troncha" (como lo llamara el pintoresco Asaad Bucaram al inicio de los 80's a la repartición de cargos), o la presencia del "hombre del maletín" (como se denominara en los años 90's a la misteriosa compra de votos) han sido prácticas comunes en el contexto ecuatoriano. (13) Si bien los presidentes han recurrido (en mayor o menor grado) a diferentes mecanismos de compra de votos, la corrupción denunciada durante el

gobierno de Bucaram superó los niveles de tolerancia de la clase política y este fue un factor determinante en su destitución en febrero de 1997.

Lejos de explorar mecanismos más transparentes y aceptables para negociar apoyo político en condiciones de fragmentación, el Congreso de Ecuador ha desatado una "cacería de brujas" en los últimos años. Desde 1996, se ha prohibido a los diputados el acceso a partidas presupuestarias. En 1997, destituyó a varios diputados acusados de compra y venta de conciencias durante el gobierno de Bucaram, en un inédito ejercicio de "autopurgas". En el último año, se ha impuesto un Código de Ética que castiga la deslealtad partidaria con la remoción del cargo, e inclusive se ha prohibido el trámite de nombramientos públicos a miembros del partido de gobierno Democracia Popular.

2. Hacia una tipología de las coaliciones legislativas en Ecuador

Una exhaustiva descripción de Sánchez Parga sobre la pugna de poderes entre el ejecutivo y legislativo, revela interesantes datos que cuantifican la magnitud del conflicto de poderes en Ecuador (Sánchez Parga, 1998). Sorpresivamente, la evidencia presentada muestra que los presidentes sí han conseguido aprobar leyes en el congreso a pesar de los anunciados obstáculos estructurales para la elaboración de políticas. Indicadores de "productividad legislativa" (14) (medida en términos de la proporción de iniciativas aprobadas por el congreso) muestran que el congreso

ha pasado más del doble de iniciativas cuando éstas se originan en el ejecutivo (42.47%) que cuando se originan en el congreso mismo (14.79%). (15) De la misma manera, la legislación iniciada por el presidente se aprueba de modo significativamente más rápido que las leyes presentadas por los legisladores (Sánchez Parga, 1998: 74).

Frente a esta aparente paradoja, es relevante preguntar: ¿Cómo es posible que un congreso caracterizado como fragmentado, indisciplinado y volátil, esté más dispuesto a “cooperar” con las iniciativas del presidente en lugar de apoyar la agenda de los propios legisladores? Un intento de respuesta debe considerar quiénes son los grupos legislativos que deciden apoyar al Presidente, cuándo están más dispuestos a apoyarlo y en qué deciden apoyarlo. A continuación se identifican qué tipo de coaliciones o alianzas son factibles en un congreso fragmentado. Se presta especial atención a variables como: la dirección y tamaño de las coaliciones, su duración con respecto al ciclo presidencial, y, finalmente, el papel que juega el presidente (o su partido) en la formación y articulación de las mismas.

Desarrollar una tipología es una tarea metodológicamente compleja por varias razones: a) por la naturaleza misma de la legislatura, las coaliciones cambian en torno a diferentes temas en la agenda, de acuerdo con los tiempos electorales o por otros factores externos; b) no toda coalición está conformada por partidos y en muchas ocasiones grupos “independientes” o legisladores sin afiliación partidaria forman parte de una coalición; c) una coalición de gobierno no necesariamente representa a la mayoría, o el Presidente puede “liderar” una coalición que no incluya a su propio partido legislativo; d) finalmente, existen sutiles, pero reales distinciones entre el significado de términos como “coalición”, “alianza”, “pacto”, “acuerdo”, etc., para designar diferentes niveles de compromiso entre los agentes políticos.

Con estas limitaciones en mente, propongo una clasificación de coaliciones legislativas de acuerdo con tres criterios: la dirección de la coalición (pro o anti gobierno); el tamaño de la coalición (mayoritaria o no); y el papel del ejecutivo dentro de la coalición. La unidad de análisis es la actividad legislativa en cada año. (16) He tomado la elección del Presidente del Congreso (un evento que tiene lugar en agosto de cada año, desde 1979 hasta 1998) como medida de la alineación de partidos políticos en cada año legislativo.

15 de las 22 coaliciones formadas en el Congreso a lo largo de la etapa democrática han sido “de gobierno”

(17) Una coalición de gobierno [G] se define como aquella que contiene al partido del Gobierno, y una coalición opositora [g] es aquella que no incluye al partido de Gobierno. Para sorpresa de muchos análisis, encuentro que 15 de 22 conformaciones legislativas han sido “de gobierno”. En segundo lugar, verifico si las coaliciones (de gobierno o no) han logrado acumular la mayoría de escaños para aprobar legislación, y las divido en mayoritarias [M] si tienen más del 50% de escaños y minoritarias [m] si no. De igual manera, es sorprendente encontrar que 16 de 22 coaliciones son mayoritarias y en principio no se necesitan de otros partidos para “ajustar” su mayoría en el congreso.

El cruce de ambas frecuencias nos indica que en el 50% de los casos (11 de 22), han habido coaliciones mayoritarias de gobierno [GM]. Para medir cuál es el rol que ha tenido el ejecutivo dentro de la coalición, se

toma en cuenta el porcentaje de escaños que tiene el partido del presidente dentro de la misma (asumiendo que no hay divisiones internas entre el presidente y su partido). De acuerdo con este criterio, el presidente podría ser:

a) un socio mayoritario, cuando posee más del 60% de los escaños dentro de la coalición.

b) un socio minoritario, cuando su partido ocupa entre el 20% y el

60% de los escaños en la coalición.

c) un rehén, cuando el partido tiene menos de 20% de los escaños, pero ni el presidente ni su partido pueden abandonar la coalición porque tendrían que enfrentar a la oposición del bloque restante.

d) un enemigo, cuando el presidente y su partido no pueden influir en la toma de decisiones de la mayoría opositora.

El cuadro #1 muestra la clasificación de las coaliciones y la distribución de frecuencia de los casos. La base de datos completa se muestra en el apéndice.

El cuadro muestra que aquellos presidentes que cuentan con el apoyo de una coalición de gobierno que además es mayoritaria [GM] tienen una probabilidad de que más del 50% de su agenda sea aprobada por el Congreso. Es importante subrayar que éste es el escenario más frecuente en la relación entre el presidente y el congreso. Cuando la coalición de gobierno no es mayoritaria [Gm], o la coalición mayoritaria no es pro-gobierno [gM], la probabilidad de apoyo legislativo para el presidente cae al 33% y 34% de las iniciativas presentadas, respectivamente. Merecen especial atención los dos casos donde las coaliciones no son ni mayoritarias ni de gobierno [gm]: 1) en Agosto

de 1990 (1990a), una apretada mayoría de oposición eligió a Averroes Bucaram como presidente del Congreso, pero dos meses más tarde, una mayoría pro-gobierno se reagrupó para destituir a Bucaram y elegir como presidente al socialista Edelberto Bonilla (Burbano y Rowland, 1998: pp. 64-65). 2) El otro caso de minoría opositora ocurrió en 1993. Sin embargo, el presidente Durán Ballén logró conformar un acuerdo en el Congreso para aprobar más del 53% de su agenda. (18)

El análisis confirma que la presencia de una coalición mayoritaria y pro-gobierno tiene un impacto significativo para apoyar las iniciativas del presidente. Lo que sorprende, sin embargo, es que la presencia del partido del presidente en la coalición no parece ser determinante para aumentar el apoyo de sus iniciativas, como lo ha sugerido Jones (1995). En una legislatura fragmentada como la de Ecuador, la posibilidad de conformación de coaliciones puede explicar la aprobación de una mayor proporción de iniciativas iniciadas por el presidente. La evidencia sugiere, sin embargo, que una mayor influencia del ejecutivo en la forma y composición de las coaliciones (por ejemplo, a través de una mayor presencia de su partido en comisiones y la designación de funcionarios judiciales y electorales, etc.), puede ser determinante para que el ejecutivo aumente su capacidad de determinar la agenda política e influir en los contenidos de la legislación. Este es un aspecto que merece mayor atención, para determinar no solamente la posibilidad de la formación de coaliciones sino también explorar el tipo de políticas que se aprueban en el congreso.

Otro aspecto que no ha sido verificado empíricamente es el impacto del calendario electoral sobre el desempeño del congreso. (19) Si se toma en cuenta los indicadores de productividad legislativa en función de cada año adicional que el presidente está en

funciones, se puede contrastar el impacto de la variable tiempo sobre el potencial apoyo del presidente en el congreso. De acuerdo con la teoría sobre el ciclo electoral, los legisladores tendrán menos incentivos para cooperar con las iniciativas del presidente conforme se aproxima la siguiente elección. La presencia de elecciones intermedias durante buena parte del actual período democrático (entre 1984 y 1998) ha acelerado el impacto del ciclo electoral. Efectivamente, el análisis muestra que mientras más años ejerce el presidente su mandato, se produce un impacto negativo sobre el tamaño de la mayoría, el tipo de coalición y la misma productividad legislativa (véase apéndice).

El hallazgo confirma que los principales actores políticos tienen objetivos de corto plazo en un contexto donde se ha prohibido la reelección presidencial y –hasta 1994– la reelección legislativa. (20) Sin una clara posibilidad de perseguir una carrera legislativa de largo plazo, los incentivos para cooperar con adversarios políticos son escasos. En la terminología de Cox y Morgenstern (1998), la asamblea adquiere un carácter parroquial, en la cual los diputados están dispuestos a abdicar buena parte de su poder de legislación al presidente, siempre y cuando ellos puedan obtener beneficios particulares a cambio.

Análisis empíricos muestran que la producción legislativa en el congreso (cuando se consideran únicamente las mayorías de gobierno), es una función del tamaño de la mayoría que apoya al presidente y del número de años que el presidente ocupa su cargo. El tamaño de la mayoría que apoya al gobierno en el Congreso (medido en términos del porcentaje de votos que eligieron al presidente del Congreso en cada año), tiene un impacto positivo sobre la productividad legislativa. Al introducir la variable tiempo, podemos ver que mientras más años el presidente tiene que enfrentar a una legislatura, se produce un impacto nega-

Cuadro 1. Una tipología de coaliciones en el Congreso de Ecuador (1979-1998)

¿Coalición de Gobierno?	¿Coalición Mayoritaria?	Partido del Presidente	Promedio EXECUTIVE*	* Años Legislativos
G	M	socio mayoritario	49.31%	1979, 1988, 1989
G	M	socio minoritario	49.84%	1985, 1990b, 1992, 1996, 1998
G	M	rehén	52.94%	1981, 1997a, 1997b
G	m	socio-minoritario	33.25%	1980, 1982, 1983, 1991
g	M	enemigo	33.53%	1984, 1986, 1987, 1994, 1995
g	m	enemigo	53.57%	1990a, 1993

* EXECUTIVE: promedio de iniciativas aprobadas que fueron iniciadas por el Ejecutivo. Es una medida de productividad legislativa.



Foto: Archivo Diario Hoy

■ La "Marcha del Hambre" y el descontento de la Costa

tivo drástico sobre la productividad legislativa. El impacto es aún más dramático con la presencia de elecciones intermedias. Los estudios muestran que el presidente de la república enfrenta una carrera contra el tiempo a fin de negociar alguna coalición favorable en el Congreso. Bajo tales condiciones, el presidente dispone de un limitado conjunto de herramientas para negociar con la legislatura.

IV. Hacia una asamblea manejable: en busca de coherencias

A pesar de los pronósticos pesimistas para diagnosticar la relación entre el ejecutivo y legislativo, la sección anterior muestra que es posible identificar instantes en que el presidente tiene espacios de negociación con las bancadas del congreso aunque él mismo no disponga de un contingente partidario propio. También es posible identificar tiempos propicios para establecer una política de coaliciones. En esta sección se cuestionan los supuestos sobre la disciplina y lealtad partidarias para finalmente proponer elementos que puedan facilitar la formación de coaliciones en el Congreso Nacional.

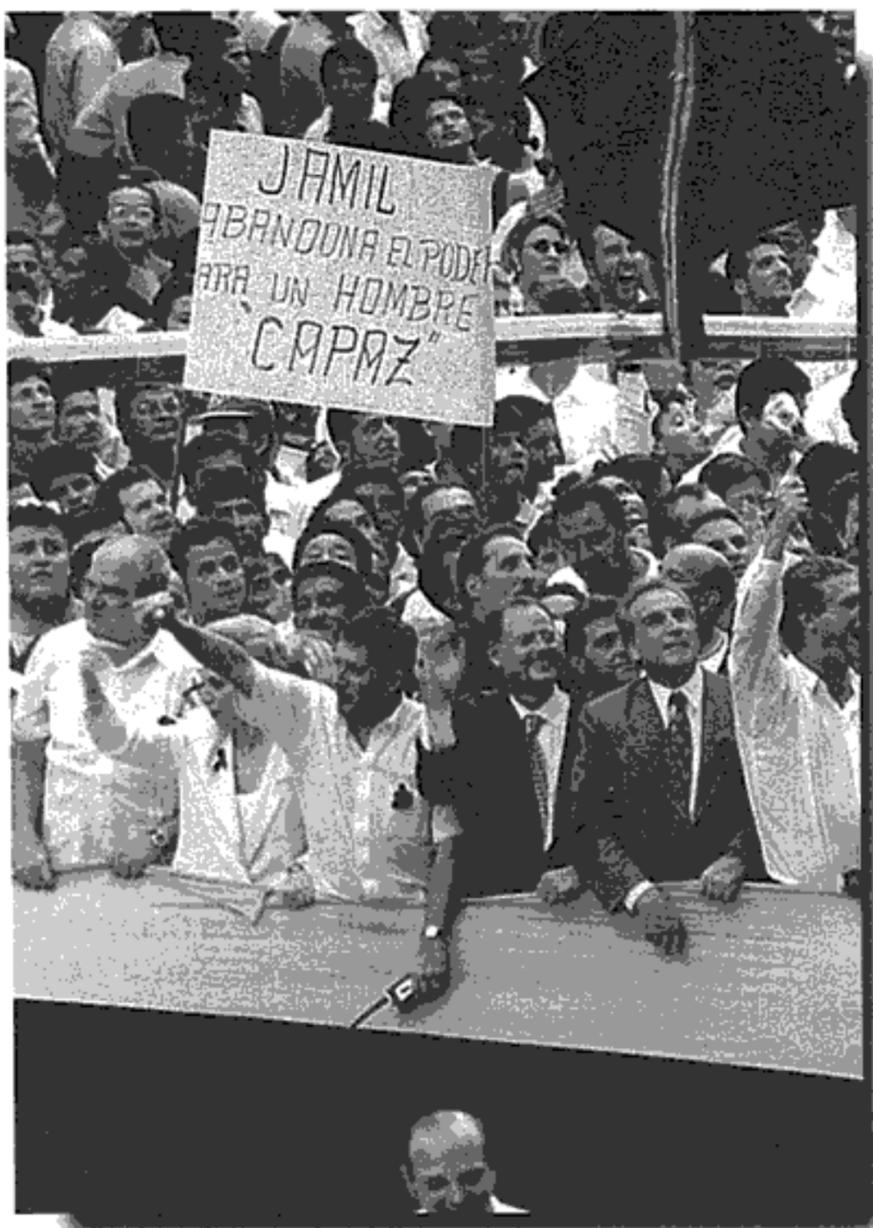
1. Mitos y evidencias sobre la disciplina partidaria en perspectiva comparada (21)

Probablemente el capítulo de Catherine Conaghan

(1995) es el que mejor ha caracterizado la situación de los partidos y sus electores en Ecuador. En su recuento sobre "políticos flotantes y electores flotantes", Conaghan advierte que "la ambigüedad de las élites políticas hacia los partidos es equiparada con una ausencia de fuertes lealtades hacia los partidos por parte del electorado" (Conaghan, 1995: 450). El caso brasileño ha sido tradicionalmente identificado en similares términos, con un sistema de partidos altamente fragmentado y un significativo nivel de indisciplina partidaria (Mainwaring, 1995, Lamounier, 1994). Estas características del sistema de partidos han llevado a identificar a Ecuador y Brasil (junto con Perú y Bolivia) como sistemas de baja institucionalidad (inchoate) partidaria. (22)

Sin embargo, análisis recientes sobre votaciones nominales en la legislatura brasileña muestran la existencia de patrones de consistencia ideológica y partidaria. En un detallado estudio de la conducta legislativa en Brasil entre 1989 y 1993, Fernando Limongi y Argelina Figueiredo (1995) muestran que existe una identificación partidista de los diputados al momento de votar en el pleno. Los autores afirman que las coaliciones se forman de manera consistente de acuerdo con el posicionamiento de los partidos a lo largo del continuo ideológico. En otras palabras, encuentran que hay una alta probabilidad de que líderes de partidos ideológicamente adyacentes voten en la misma dirección. El mismo estudio reporta que los partidos de izquierda tienden a ser más disciplinados que los partidos de derecha, y que los partidos más grandes tienden a ser

Foto: Archivo Diario Hoy



■ El "crespón negro" se moviliza contra Mahuad

más disciplinados que los pequeños (Limongi y Figueiredo, 1995). (23)

Sus resultados cuestionan el convencional supuesto —aplicable a Ecuador— de que la alta fragmentación y multiplicación de los partidos en Brasil son responsables del caos y la ingobernabilidad de dicho Congreso (Lamounier, 1994). Los hallazgos reportados por Limongi y Figueiredo tienen singular relevancia porque son consistentes con las cifras sobre deslealtades partidarias en Ecuador. En un reciente estudio sobre el "cambio de camisetas" de los diputados ecuatorianos, he argumentado que existen patrones de coherencia ideológica y partidaria (Mejía Acosta, 1999). Dicho estudio reporta que los diputados de izquierda son menos proclives a la desafiliación partidaria que aquellos diputados de partidos de derecha o de centro (1999: 18). Además, la probabilidad de "cambiarse de camiseta" aumenta conforme los diputados provienen de distritos electorales (provincias) más grandes o de partidos más pequeños (Acosta, 1999:19).

Al evaluar el impacto de la disciplina partidaria sobre la probabilidad de formar coaliciones, necesariamente hay que plantear la cuestión del papel de los partidos pequeños. Burbano y Rowland han argumen-

tado para el caso de Ecuador que los partidos pequeños provocan dos problemas para la formación de mayorías de gobierno: "suelen ser muy costosos en términos políticos y no son muy estables" (Burbano y Rowland, 1998: 94). Si bien la presencia de diputados independientes o partidos pequeños pueden aumentar el grado de incertidumbre en una votación, no se puede afirmar que estos sean "políticamente costosos" puesto que por su mismo tamaño, no poseen poder de veto ni de chantaje en relación a los partidos o bancadas más grandes. Por el contrario, es posible sostener que los partidos pequeños han actuado como un "lubricante" para articular entendimientos y facilitar coaliciones al interior del Congreso. Precisamente los diputados más proclives a cambiarse de camiseta son aquellos que provienen de partidos pequeños (Mejía Acosta, 1999).

El argumento aquí presentado es consistente además con la naturaleza clientelar y personalista de individuos o pequeños grupos políticos: siendo ellos quienes pueden determinar el resultado de una votación, estarán dispuestos a ofrecer su apoyo político al mejor postor. Frente al dilema de cooperación de los partidos (o grupos) pequeños, no es difícil adivinar que será el Gobierno quien disponga de mayores recursos y

recompensas para cortejar (y reclutar) el apoyo de los políticos indecisos.

Finalmente, los estudios comparados sobre disciplina partidaria y formación de coaliciones han sugerido que la disciplina puede variar en función del contenido de los temas planteados en la agenda política. Limongi y Figueiredo van más allá y sugieren voltear la atención hacia “los mecanismos disponibles para regular el propio proceso legislativo”, principalmente hacia la distribución de recursos y privilegios que hacen posible el trabajo legislativo. (24)

2. Construyendo espacios de negociación política

¿Qué condiciones pueden hacer posible que una asamblea legislativa caracterizada como parroquial y recalcitrante pueda convertirse en una legislatura abierta a la negociación? Es relevante retomar los cuatro elementos de negociación sugeridos por Cox y Morgenstern (1999): distribución de prebendas particulares, distribución de cargos o compensaciones, concesiones de políticas y poder para establecer la agenda política. En congruencia con lo planteado a lo largo de este análisis, esta última sección sugiere explorar dos factores inherentes al funcionamiento del Congreso para facilitar la relación de poderes: el papel mediador de las comisiones legislativas, y el poder de agenda.

Es un hecho que la fragmentación del congreso ecuatoriano haya imposibilitado la existencia de un gobierno unificado desde hace ya muchas décadas antes de iniciarse el actual período democrático. La evidencia histórica sugiere también que mientras “más se arme” el Presidente para evitar la inferencia legislativa en la toma de decisiones, el congreso hallará diversos mecanismos para oponerse al presidente. Entonces el debate debe explorar espacios estratégicos de interacción, que ofrezcan potenciales ventajas para la negociación.

Un espacio clave de negociación se encuentra al interior de las comisiones legislativas. Tradicionalmente el trabajo legislativo en Ecuador se ha organizado en torno a cinco o seis Comisiones Legislativas Permanentes, y alrededor de unas 15 a 25 Comisiones Especiales y Ocasionales. (25) A pesar de que la mayor parte de la carga legislativa pasa por esta esfera deliberativa, parece que durante gran parte de los años democráticos, la evidencia empírica sugiere que los partidos han prestado poca o mínima atención a este

estratégico espacio de poder. Carentes de equipo técnico e informático, tradicionalmente las comisiones han sido espacios para repartición de puestos, pero no espacios de producción de iniciativas. Un análisis de la distribución de partidos en más de 15 comisiones por año, entre 1979 y 1995 muestra que hay una amplia representación de las diferentes organizaciones políticas en la composición, pero no hay una estrategia deliberada de los partidos para ocupar o volver a ocupar dichas comisiones (Mejía Acosta, 1996a). Contrastando los datos con los patrones de reelección

en Ecuador, se encuentra que entre 1979 y 1994, solo 17 (de 59) diputados reelectos han vuelto al congreso para volver a ocupar su sitio en la misma comisión. Mas aún, la comisión más popular para repetir un período ha sido la de Fiscalización y/o Control Político, pero en ningún caso alguna comisión de orden económico, fiscal, bancario o presupuestal (Mejía Acosta, 1996a).

Las comisiones legislativas ofrecen un enorme potencial para canalizar el trabajo legislativo en el congreso, por varias razones. En

primer lugar, se pueden concentrar en ellas los recursos informativos, consultivos y técnicos para especializar y dar mayor continuidad al trabajo legislativo. Además, constituyen un espacio reducido que refleja la pluralidad del pleno del Congreso, facilitando de este modo la negociación de importantes piezas de legislación con líderes y representantes de partidos para alcanzar acuerdos políticos antes de someter una iniciativa a la votación del pleno. Finalmente, las comisiones ofrecen una válvula más directa e inmediata de representación política para canalizar diversos intereses ciudadanos al interior del seno legislativo. En un detallado trabajo sobre la estructura de comisiones en México, Alonso Lujambio ha mostrado que algunas comisiones legislativas pueden convertirse en importantes plataformas a través de las cuales los partidos pequeños, menores o de oposición pueden “cabildar” o negociar la introducción de sus iniciativas en la agenda legislativa (Lujambio, 1995: 183-204). Finalmente, un mayor énfasis en el trabajo de las comisiones puede desactivar el nivel de conflicto a nivel del Pleno del Congreso y trasladar las discusiones a una arena donde se faciliten las negociaciones, y los intercambios entre partidos. En 1998 ha entrado en vigencia un nuevo sistema de 18 comisiones con 7 miembros cada una en reflejo de la composición partidaria del congreso. Se establece que todos los diputa-

Las Comisiones Legislativas Permanentes representan un espacio privilegiado de negociaciones al interior del Congreso

dos deben pertenecer a una comisión legislativa y las comisiones especiales permanentes laborarán a tiempo completo. (26) Además, se ha incrementado el presupuesto, staff y otros recursos para el mejor funcionamiento de cada comisión. Entonces, será necesario evaluar la efectividad del nuevo sistema de comisiones para canalizar la actividad legislativa.

Un tema paralelo al de las comisiones legislativas tiene que ver con el control de la agenda en el Congreso. Limongi y Figueiredo (1995) advierten que si bien puede parecer que los líderes de los partidos no tienen capacidad para castigar a los diputados indisciplinados, tienen en cambio el poder para decidir qué y cuándo se vota. El control de la agenda tiene menos que ver con los arreglos institucionales y más con la forma en que los actores políticos emplean a su favor las reglas del juego. Presidir una comisión legislativa, por ejemplo, puede proporcionar a un legislador y su partido la capacidad para controlar recursos, información, y otras prerogativas suficientes para motivar la disciplina de los demás miembros. Una de las soluciones obtenidas en Ecuador para conseguir la disciplina partidaria ha sido la adopción de un "Código de Ética" que amenaza con destituir a los diputados que votan consistentemente en contra del lineamiento de su partido. (27) Estoy convencido de que el problema de la indisciplina partidaria en Ecuador no se resuelve imponiendo límites o castigos a la deslealtad, sino todo lo contrario: promoviendo incentivos para la cooperación y los acuerdos. El presidente de la República también puede ejercer más activamente su poder de agenda, enviando al Congreso las iniciativas de ley que han sido previamente consultadas con su partido, discutidas con la oposición y que, por ende, tienen más posibilidad de ser aprobadas. Sin embargo, una serie de entrevistas conducidas recientemente a los diputados, indican que el Presidente Mahuad enviaba sus propuestas para conocimiento y discusión del Congreso sin ningún preámbulo político, ni siquiera con su propio partido! (28)

Hay que reconocer el hecho que una legislatura fragmentada opone peligros potenciales a la relación entre el congreso y el presidente. Ante la diversidad de intereses representados en el congreso, un presidente debe reconocer sus limitaciones y estar dispuesto a ofrecer concesiones de políticas, ejercer su poder de agenda y transferir el nivel de conflicto hacia la esfera de las comisiones legislativas. Estos mecanismos se ofrecen como soluciones sub-óptimas pero más realistas para facilitar la formación de coaliciones (con objetivos definidos y en tiempos específicos) entre estos dos vecinos distantes.

V. Conclusiones

¿Cómo explicar que un congreso fragmentado, que defiende intereses de corto plazo y que tiene pocos incentivos para colaborar con el presidente, siga siendo un actor fundamental para preservar la democracia en los últimos 20 años? La respuesta sugiere un análisis interno de la legislatura para encontrar patrones de consistencia que posibiliten la formación de coaliciones de gobierno.

Un análisis sobre la posibilidad de formar coaliciones descubre que en más de la mitad de los casos, el congreso ha iniciado su período legislativo con una mayoría dispuesta a respaldar la agenda del presidente. El estudio reporta que bajo condiciones de mayoría en el congreso, el presidente ha conseguido la aprobación de más del 50% de sus iniciativas legislativas. Sorprendentemente, el tamaño del partido del presidente dentro de la coalición legislativa no ha sido decisivo para aumentar el apoyo del congreso, pero sí lo ha sido el calendario electoral. La proximidad de elecciones legislativas y especialmente presidenciales reduce drásticamente el apoyo del congreso para el presidente.

Las aproximaciones convencionales al problema de la pugna de poderes, incluyendo la última reforma constitucional de 1998, han fortalecido el poder del ejecutivo para facilitar su labor de gobierno. Sin embargo, se observa que mientras más "imperialista" se convierta el presidente, más "recalcitrante" se vuelve su contraparte legislativa. Tampoco se pueden imponer leyes de disciplina partidaria como el Código de Ética que fabriquen lealtades artificiales.

Lejos de promover una reforma "armamentista", este documento sugiere promover incentivos y mecanismos para desactivar el conflicto entre poderes, conciliar las diferentes lógicas de representación de intereses, y recompensar la cooperación de los diputados y sus partidos con el gobierno. Un mecanismo propuesto es trasladar mayor peso e importancia al nivel de las comisiones legislativas, con el fin de desactivar el conflicto en el pleno del congreso, trasladar la negociación a una esfera que facilite las negociaciones políticas entre representantes de partidos. Adicionalmente, las comisiones ofrecen un canal más directo de representación para los diversos intereses ciudadanos. El otro mecanismo propuesto es devolver atención a la formación de la agenda legislativa; en la medida en que los líderes políticos tiene la capacidad de decidir el qué y el cuándo se vota, éstos pueden ejercer una influencia real sobre la disciplina de los diputados en el congreso. Finalmente, el ejecutivo tendría que recuperar prerogativas para asignar, de manera clara y transparente, los recursos necesarios que incentiven

la formación de coaliciones legislativas.

Recientes reformas, como la eliminación de las elecciones intermedias, la adopción de la reelección legislativa y la reestructuración del sistema de comisiones pueden tener un impacto positivo para extender el horizonte político de los diputados y profesionalizar el ejercicio de sus tareas legislativas.

Solo en la medida que se reconozca la indispensable tarea del congreso, en la representación de intere-

ses ciudadanos, la producción de leyes responsables y financiadas, y el control de los excesos del ejecutivo, se puede fortalecer el significado de la democracia ecuatoriana. Prescindir del espacio legislativo en el debate político nacional sería asfixiar la diversidad política ecuatoriana y pavimentar el regreso a una democracia de los pocos privilegiados.

Noviembre 1999

NOTAS

1.- Este estudio es parte de un proyecto más grande de investigación, bajo el auspicio del Instituto Kellogg, de la Universidad de Notre Dame, Indiana. El trabajo de campo y la recolección de datos fue posible gracias a una beca del Instituto Kellogg de Estudios Internacionales y el auspicio institucional de CORDES, Quito. Una versión previa fue presentada en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Atlanta Marriott Marquis and Atlanta Hilton and Towers, Septiembre 2 al 5 de 1999. Agradezco a Aníbal Pérez Liñán, Francisco Sánchez López, José Sánchez Parga, Michael Coppedge, Octavio Amorim Neto, y Scott Mainwaring y por sus magníficas sugerencias y pacientes comentarios.

2.- En la literatura sobre democratización sigue presente el debate entre aquellos que confían en que la democracia es un proceso que puede consolidarse a través de la institucionalización de sus prácticas (Linz y Stepan, 1996; Diamond, 1999), y quienes por el contrario, rechazan esta interpretación "teleológica" de la democracia y prefieren hablar simplemente de supervivencia democrática (O'Donnell, 1996; Przeworski et. al., 1996).

3.- El principio de rendición de cuentas entre electores y representantes es mejor captado por la noción de "vertical accountability" presentada por O'Donnell (1999). Mientras la rendición vertical de cuentas establece condiciones para la libre participación y competencia política a la Dahl, O'Donnell propone una noción de rendición de cuentas horizontal. Su noción de "horizontal accountability" está definida como la capacidad (de las agencias del estado) de acción para prevenir posibles acciones -u omisiones- ilegales, por parte de otras agencias del estado (O'Donnell, 1999).

4.- David Close, 1995.

5.- Importantes excepciones son los casos de Colombia (donde el Congreso se abstuvo de enjuiciar al Presidente Samper), Perú (donde el Presidente Fujimori efectivamente clausuró el Congreso) y el caso de Paraguay (donde el Presidente Oviedo decidió negociar su renuncia para evitar un enjuici-

amiento). Para un análisis más detallado de las crisis políticas presidenciales y sus resultados, véase Pérez-Liñán (1999).

6.- Sólo Chile ha tenido una trayectoria más larga de supervivencia democrática, entre 1945 y 1973 (Mainwaring and Shugart, 1997).

7.- Los trabajos sobre las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo a menudo confunden dos esferas de análisis. La una tiene que ver con el estudio de las variables inherentes al funcionamiento interno del congreso. La segunda esfera tiene que ver con los efectos del congreso sobre el estado de las relaciones e interacciones con el interlocutor ejecutivo. En el estudio de la interacción entre ambos poderes, está el análisis de la variable dependiente de este estudio.

8.- Para un recuento histórico de la pugna de poderes véase los estudios de George Blanksten (1951), John D. Martz (1972), Nick Mills, (1984), y Andrés Mejía Acosta (1996b).

9.- La muestra incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Francia, Perú, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela. Véase Deheza 1997, Statistical Abstract of the US 1997 y estadísticas históricas, citado en Cox y Morgenstern (1998).

10.- Mark Jones ha encontrado una fuerte correlación negativa entre el grado de apoyo que tiene el presidente en el Congreso (o Cámara Baja) y el número de partidos políticos representados en la Cámara. En el extremo, se hallan Ecuador (1978-1986), Brasil (1954-1964) y Chile (1945-1973), con niveles de apoyo inferiores al 32% de escaños. Véase Jones (1995: 83-84).

11.- Se ha argumentado que los presidentes en Ecuador tienen mayores poderes y prerogativas que sus colegas en América Latina (Shugart y Carey, 1992; Carey, Amorim-Neto and Shugart, 1997). De acuerdo con las atribuciones constitucionales, los presidentes tiene autoridad para emitir decretos, emitir vetos totales, parciales y de bolsillo, y la capacidad de convocar a consulta popular. A pesar del aumento en los poderes formales del presidente, Lujambio advierte que "esto no soluciona el problema: el Congreso puede perder su derecho a presentar iniciativas pero nunca pierde su

capacidad de bloquear la agenda presidencial, convirtiéndose así en un cuerpo representativo que ejerce tareas negativas" (Lujambio, 1996: 17).

12.- La literatura sobre el congreso en Ecuador ha explorado la dirección y magnitud de los bienes distribuidos, pero no hay estudios sustanciosos sobre la distribución de beneficios particulares, concesiones de políticas públicas o determinación del poder de agenda.

13.- Burbano y Rowland (1998) hacen un extenso y detallado recuento de las negociaciones entre el ejecutivo y el legislativo para designar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo Electoral. Si bien su descripción corrobora la premisa por la cual los partidos políticos de gobierno y oposición distribuyen el poder (también llamadas "componendas"), no se proponen hipótesis que permitan explicar o predecir cuál es la lógica prevalente en dichas negociaciones.

14.- Porcentaje de Productividad legislativa= número de leyes aprobadas / número de leyes presentadas.

15.- Si bien reconozco que la noción de "productividad legislativa" no es suficiente para medir la calidad de las políticas que se aprueban en el congreso, ésta es una primera aproximación a un tema que merece más atención empírica. Véase también Arta (1998) para una aplicación de este concepto al caso ecuatoriano.

16.- El análisis se hace en base a 22 casos análisis entre 1979 y 1998. Hay dos períodos legislativos adicionales que se toman en cuenta: en 1993 por la temprana destitución de Averroes Bucaram y su reemplazo por Edelberto Bonilla, y en 1997, debido a la destitución presidencial de Abdalá Bucaram y su reemplazo por Fabián Alarcón. En ambos casos, hubo un sustancial reorganizamiento de las mayorías legislativas.

17.- La base de datos proviene de la "Síntesis Legislativa", compendio de legislación discutida cada año, que es compilado por la Secretaría General del Congreso y el Archivo Biblioteca de la Función Legislativa.

18.- Es importante tomar en cuenta que si bien la proporción de iniciativas aprobadas fue alta en este año, el presidente en realidad sometió un menor número de iniciativas para su discusión al Congreso.

19.- Burbano y Rowland (1998) han especulado sobre el hipotético efecto del calendario electoral sobre la fragmentación de los partidos legislativos, ya anunciado por Jones (1995).

20.- En otro escrito he demostrado que, entre 1979 y 1994, la tasa de reelección de los diputados

ecuatorianos fue del 10.02%, siendo ésta una de las más bajas de América Latina junto con México y Costa Rica (Mejía, 1996a). Esta relación se modificó significativamente cuando la reelección legislativa inmediata fué permitida en 1994. En el período 1996-1998 la tasa de reelección inmediata subió al 37% y en total, el 50% de esa legislatura había pasado previamente por el congreso (Mejía Acosta, 1997).

21.- Se entiende como disciplina a la propensión de los diputados a votar en consistencia con las posturas del partido. Lealtad en cambio, es la pertenencia de un diputado al partido.

22.- Véase Mainwaring y Scully (1995: 1-34) para un extenso tratado sobre lo que llaman "inchoate party systems" o sistemas de partidos de baja institucionalidad.

23.- Scott Mainwaring y Aníbal Pérez Liñán confirman que para el caso de la Asamblea Constituyente de Brasil en 1988, los partidos de izquierda efectivamente tienden a ser más disciplinados que los de derecha. Sin embargo, reportan que los partidos grandes tienden a ser más indisciplinados que los pequeños. Véase Mainwaring y Pérez Liñán (1998).

24.- Este es el tema que orienta un proyecto de investigación en marcha para explorar los contenidos de la agenda legislativa aprobada.

25.- Durante gran parte del actual período democrático (1979-1997) las Comisiones Especiales fueron configuradas de acuerdo con las necesidades legislativas y sus miembros fueron directamente nominados por el Presidente del Congreso. A partir de 1998, la estructura de Comisiones ha variado significativamente, como se verá más adelante.

26.- Ley Orgánica de la Función Legislativa, arts. 30, 31, 36.

27.- El Código de Ética fue aprobado por una amplia mayoría en Noviembre de 1998. Para sorpresa de quien escribe éstas líneas, la mayor parte de los diputados y líderes de partidos entrevistados en el período posterior, han mostrado incomodidad con la vigencia del código, pues han manifestado que el Código hace más rígido el proceso de negociación. Una investigación empírica de sus efectos está en marcha para explicar esta aparente paradoja.

28.- En una entrevista del autor con un diputado, éste afirmaba que el partido recibía la propuesta de ley del Ejecutivo de manera simultánea que los otros bloques. "¿Como espera apoyo de su partido, si ni siquiera sabemos lo que propone?" se quejaba el diputado. Entrevista. Quito, julio, 1999.

BIBLIOGRAFÍA

- Amorim-Neto, Octavio. 1998. "Presidential Cabinets and Legislative Cohesion in Brazil" in Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America* (en prensa).
- Altman, David. 1998. "Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay (1989-1997)". Ponencia presentada en el encuentro anual del American Political Association APSA, Boston, Septiembre.
- Arteta, Gustavo. 1997. *Efectos de las Instituciones Democráticas en la Política y la Economía*. Documento de Trabajo No. 6. CORDES: Quito.
- Blanksten, George. 1951. *Ecuador: Constitutions and Caudillos*. Berkeley: University of California Press.
- Budge, Ian, y Hans Keman. 1990. *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. New York: Oxford University Press.
- Burbano de Lara, Felipe, y Rowland García, Michel. 1998. "Pugna de Poderes: Presidencialismo y Partidos en el Ecuador: 1979-1997". Documento de Trabajo # 7. Proyecto CORDES-Gobernabilidad, Cooperación Española y Fundación Konrad Adenauer. Quito.
- Carey, John M., and Mathew S. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14:417-439.
- Carey, John M., and Mathew S. Shugart. 1998. "Calling out the Tanks or Filling Out the Forms?" In *Executive Decree Authority*, eds. John M. Carey and Matthew S. Shugart. New York: Cambridge University Press.
- Cheibub, José Antonio. 1999. "Divided Government, Deadlock and the Survival of Presidents and Presidential Regimes". Ponencia presentada en el encuentro anual del American Political Association APSA, Atlanta, Septiembre 2-5.
- Close, David (ed.). 1995. *Legislatures and the New Democracies in Latin America*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Conaghan, Catherine. 1994. "Loose Parties, Floating Politicians and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador: 1979-1988". en Linz y Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cox, Gary and Morgenstern, Scott. 1998. "Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures" en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America* (en prensa).
- Cox and McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Deheza, Grace I. 1997. *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*. Instituto Universitario Europeo, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis. Florencia.
- DiPalma, Giuseppe. 1977. *Surviving Without Governing*. Berkeley: University of California Press.
- Echeverría, Julio. 1997. *La Democracia Bloqueada*. Quito: Letras.
- Fenno, Richard. 1973. *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Figueiredo, Argelina and Limongi, Fernando. 1995. "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994" *Dados* 38: 497-524.
- Jones, Mark. P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Lamounier, Bolívar. 1994. *Brazil: Toward Parliamentary Democracy?* en Linz y Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ley Orgánica de la Función Legislativa. 1998. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizada a Noviembre de 1998.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential versus Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, vol. 1, eds. Juan Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Valenzuela, Arturo. 1994. *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Stepan, Alfred. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Lujambio, Alonso. 1995. *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mainwaring, Scott. 1992. *Dilemmas of multiparty presidential democracy: the case of Brazil*. Documento de Trabajo # 174. Helen Kellogg Institute for International Studies. Notre Dame, In.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (eds.). 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University

Press.

- Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez Liñán. 1997. "Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress." *Legislative Studies Quarterly*, XXII, 4, Noviembre 1997.

- Martz, John D. 1972. *Ecuador: Conflicting Political Culture and the Quest for Progress*. Boston: Allyn and Bacon.

- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

- Mejía Acosta Andrés. 1999. "Indisciplina y Deslealtad en el Congreso" *ICONOS*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

_____. 1998. "Partidos Políticos: El Eslabón Perdido de la Representación". Documento de Trabajo # 5. Proyecto CORDES-Gobernabilidad, Cooperación Española y Fundación Konrad Adenauer. Quito.

_____. 1997. "El Programa de Apoyo Legislativo" en Simón Pachano (coord.). *Modernización de las Instituciones Democráticas: El Congreso*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Fundación Konrad Adenauer.

_____. 1996a. "La No-Reelección Legislativa en Ecuador" en *Este País*, No. 60, Marzo. México.

_____. 1996b. *¿Una Democracia Ingobernable? Arreglos constitucionales, Partidos Políticos y Elecciones en Ecuador, 1979-1996*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). México.

- Mills, Nick. 1984. *Crisis, Conflicto y Consenso. Ecuador: 1979-1984*. Quito: CORDES y Corporación Editora Nacional.

- Morgenstern, Scott. 1996. "The Electoral Connection and the Legislative Process in Latin

America: Parties, Factions, and Alliances in Theory and Practice." *Disertación Doctoral*, University of California, San Diego.

- O'Donnell, Guillermo, 1999. "Horizontal Accountability in New Polyarchies" en Andreas Schedler, Larry Diamond, Mark Plattner (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner. 29-52.

_____. 1996. "Illusions about Consolidation". *Journal of Democracy*, 7, 2. Abril, 34-51.

- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.

- Pachano, Simón. 1996. *Democracia sin Sociedad*. Quito: ILDIS.

_____. 1991. *Los Diputados*. Quito: Corporación Editora Nacional.

- Pérez Liñán, Aníbal. 1999. "Constitutional Conflict in Latin America: Impeachment or Autogolpe?", ponencia presentada en el Midwest Political Science Association, Chicago: Abril 14-17.

- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José A. Cheibub, y Fernando Limongi. 1996. "What Makes Democracies Endure?", *Journal of Democracy*, 7,1. 39-56.

- Sánchez Parga, José. 1998. *La Pugna de Poderes*. Quito: Abya-Ayala Ediciones.

- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Shugart, Matthew S., y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Strom, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

APENDICE. La base de datos.

Congreso Nacional del Ecuador, 1979-1998.

Período Legislativo	Partido del Presidente			Presidente del Congreso			¿Coalición de gobierno?	¿Mayoría de curules?	Presidencia de Comisiones Legis.		Año del Presidente	# Iniciativas del ejecutivo	Executive %
	partido	curules	%	partido	# de votos	%			Part. Pres.	Coalición			
1979	CFP	29	42,03	CFP	43	62,32	1	1	5	5	1	5	38.46
1980	GR	12	17.39	ID	34	49.28	1	0	0	1	2	15	48.39
1981	DP	6	8.70	ID	39	56.52	1	1	0	4	1	9	52.94
1982	DP	9	13.04	CFP	34	49.28	1	0	1	3	2	16	51.61
1983	DP	9	12.68	IND	29	40.85	1	0	0	1	3	4	15.38
1984	PSC	9	12.68	ID	37	52.11	0	1	0	5	1	7	26.92
1985	PSC	9	12.68	CFP	38	53.52	1	1	2	5	2	11	64.71
1986	PSC	14	19.72	ID	40	56.34	0	1	0	5	3	3	10.71
1987	PSC	13	18.31	ID	38	53.52	0	1	0	5	4	5	55.56
1988	ID	30	42.25	DP	39	54.93	1	1	2	5	1	9	52.94
1989	ID	30	42.25	DP	39	54.93	1	1	1	4	2	13	56.52
1990a	ID	14	19.44	CFP	35	48.61	0	0	.	.	3	.	.
1990b	ID	14	19.44	PSE	37	51.39	1	1	1	5	3	3	25.00
1991	ID	14	19.44	FRA	28	38.89	1	0	0	1	4	3	17.65
1992	PUR	12	15.58	DP	50	64.94	1	1	1	3	1	15	65.22
1993	PUR	10	12.99	PLRE	38	49.35	0	0	1	4	2	15	53.57
1994	PUR	2	2.60	PSC	43	55.84	0	1	0	5	3	8	44.44
1995	PUR	0	0.00	FRA	39	50.65	0	1	0	6	4	3	30.00
1996	PRE	18	21.95	FRA	44	53.66	1	1	2	4	1	4	44.44
1997a	PRE	1	1.22	PSC	49	59.76	1	1	0	5	2	.	.
1997b	FRA	1	1.22	PSC	58	70.73	1	1	0	5	1	.	.
1998	DP	30	24.79	DP	61	50.41	1	1	1	5	1	.	.

Partidos políticos: CFP: Concentración de Fuerzas Populares; GR: Grupo Roldosista; DP: Democracia Popular; PSC: Partido Social Cristiano; ID: Izquierda Democrática; PUR: Partido Unidad Republicana; PRE: Partido Roldosista Ecuatoriano; FRA: Frente Radical Alfarista; PSE: Partido Socialista Ecuatoriano; PLRE: Partido Liberal Radical Ecuatoriano.

EXECUTIVE: porcentaje de la legislación iniciada por el presidente que es aprobada por el congreso.
Los casilleros en blanco denotan datos faltantes.