

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN
CIENCIA POLITICA CONVOCATORIA 1999 - 2001**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLITICA**

**1998: NUEVAS REGLAS DEL JUEGO, VIEJOS EFECTOS EN LAS
RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO**

CAMILA LANUSSE SALAZAR

MARZO 2011

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN
CIENCIA POLITICA CONVOCATORIA 1999 - 2001

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLITICA

1998: NUEVAS REGLAS DEL JUEGO, VIEJOS EFECTOS EN LAS
RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO

CAMILA LANUSSE SALAZAR

ASESOR DE TESIS: SIMON PACHANO
LECTORES/AS: ANDRES MEJIA ACOSTA, RENE MAYORGA

MARZO DE 20011

ÍNDICE

	Página
Resumen	1
Capítulo I: 1998 - 2000 Nuevo gobierno y nueva constitución	4
Capítulo II: Las reglas del juego en el sistema político ecuatoriano	10
Presidencialismo y multipartidismo	11
El sistema electoral	13
Los partidos políticos y los electores	17
La pugna de poderes	19
El territorio de la otra institucionalidad	23
El factor regional	28
Capítulo III: El conflicto anticipado: las relaciones entre el Presidente y el Congreso	31
Los poderes legislativos del Presidente	32
Los poderes del Congreso	34
Un actor adicional: El Tribunal Constitucional	37
Los poderes en la práctica	38
A la hora de la negociación...	42
Capítulo IV: Gobernar para construir coaliciones	47
La Aplanadora	49
La ruptura con el PSC y la búsqueda de nuevas coaliciones	52
El desgaste y la desestabilización del régimen	55
Capítulo V: Conclusión	59
Bibliografía	63

RESUMEN

Los problemas de gobernabilidad democrática en el sistema político ecuatoriano y sus consecuencias sobre la estabilidad de los distintos gobiernos han sido dos constantes que han marcado la historia política del Ecuador. El retorno a la democracia en 1979 llegó de la mano con un nuevo marco constitucional que buscaba evitar las crisis de estabilidad política del pasado. La nueva ingeniería constitucional no permitió solucionar el eje de los problemas de gobernabilidad, el conflicto de poderes entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, entre el Presidente de la República y el Congreso.

Casi una década más tarde, en 1997 nuevos y viejos actores políticos se reunían para redactar una nueva constitución que buscaba solucionar los problemas de gobernabilidad democrática a los que habían tenido que hacer frente los distintos gobiernos. La Constitución de 1998 se inauguraría de la mano de un nuevo gobierno. La Democracia Popular, que al igual que durante la redacción de la Constitución de 1979 había tenido una fuerte influencia en el nuevo marco constitucional, había ganado las elecciones presidenciales de 1998. El presente documento tratar de narrar el resto de la historia, los 17 meses de gobierno del líder demócrata popular y ex alcalde de Quito, Jamil Mahuad y su capacidad para afrontar los desafíos del sistema político ecuatoriano.

El primer capítulo busca ubicar al lector rápidamente en los alcances del nuevo marco constitucional y en el contexto de las condiciones económicas, políticas y sociales que prevalecieron durante el tiempo que duró el gobierno del presidente demócrata popular.

En el segundo capítulo se hace una revisión a las características del sistema político ecuatoriano, especialmente de la forma de gobierno presidencialista y su interrelación con un sistema de partidos múltiple y un sistema electoral que favorece la dispersión de la representación en el Congreso y la personalización de la política en la conformación de los partidos. A estos factores le agrego dos elementos adicionales que marcan el comportamiento de los actores políticos institucionales y no institucionales en el sistema político ecuatoriano, el clivaje regional y la persistencia de prácticas informales que como señala Guillermo O'Donnell responden a una institucionalidad paralela, socialmente arraigada, que convive con las reglas formales del juego político.

A continuación, se busca explicar el funcionamiento de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo durante el proceso de hechura de las políticas, a partir de sus atribuciones constitucionales y su posición en el sistema político. A través de la teoría sobre los actores de veto busco describir como en una forma de gobierno presidencialista, en la que el presidente cuenta con amplios poderes legislativos reconocidos por la constitución y la potestad para impulsar de forma unilateral iniciativas de política en la legislatura, estos poderes se pueden ver limitados por la ausencia de un partido de gobierno mayoritario en la legislatura, el poder de veto de los partidos y legisladores en un Congreso fragmentado y un partido de gobierno poco cohesionado; así como por la presión que actores no institucionales pueden ejercer desde las calles, o por fuera de los espacios formales del sistema político.

Argumento que para su supervivencia política el presidente depende de sus poderes partidarios, es decir su capacidad para posicionarse e influenciar la conducta de los partidos en el Congreso, ya sea a través de sus atribuciones formales o a través de la recurrencia a prácticas informales como el patronazgo, distribución de cargos públicos, concesiones en política a favor de grupos particulares, entre otras.

Intento explicar como las características del sistema político ecuatoriano, en el cual existe un amplio número de actores de veto que a su vez marcan distancias políticas simbólicas, la cohesión interna de los partidos gira alrededor del líder y en general es débil, la ausencia de un partido de gobierno mayoritario es casi una regla y el partido de gobierno mantiene una dinámica propia, independiente del ejecutivo, inciden sobre la efectividad de los poderes constitucionales del presidente, que finalmente se ven limitados al éxito del uso de sus poderes partidarios.

En el capítulo IV intento demostrar, a través de la narración de los hechos que marcaron el funcionamiento de la coalición legislativa entre la Democracia Popular y el Partido Social Cristiano, como a la hora de querer pasar su agenda de políticas el presidente se vuelve un rehén del partido o partidos que forman parte de la coalición legislativa, e incluso de su mismo partido. Intento demostrar como los partidos no están dispuestos a

cooperar con el presidente por el mérito de la política, sino por las concesiones y beneficios en que el gobierno pueda incurrir para los grupos de interés que representan y para sus clientelas electorales.

La descripción de la dinámica de la alianza entre los dos partidos políticos también sirve de contexto para visualizar como a un presidente que tiene que negociar distintas concesiones con una serie de actores partidarios diversos en sus posiciones y demandas, le costará cada vez más la construcción de nuevas alianzas, ante el riesgo de caer en parálisis gubernamental; más aún en situaciones de crisis económica y de déficit fiscal, cuando los recursos para satisfacer las distintas demandas son aún más limitados.

Finalmente, en el capítulo V, las conclusiones.

CAPÍTULO I

1998 - 2000: NUEVO GOBIERNO Y NUEVA CONSTITUCIÓN

En agosto de 1998 el Ecuador inauguraba un nuevo gobierno y un nuevo marco constitucional. La Asamblea Constituyente instaurada en 1997, bajo el gobierno interino de Fabián Alarcón, había concluido su labor con la expedición de la Constitución de 1998, que entraba en vigencia de manera simultánea con un nuevo gobierno, tras las elecciones presidenciales de 1998.

En su parte doctrinaria la nueva constitución promovía la consolidación de un estado social de derecho y las bases de una economía social de mercado. El nuevo marco legal modificó la relación entre el Estado y la economía, vigente hasta el momento. La normativa para el funcionamiento de la economía preveía principios tendientes a la reducción de la intervención estatal en las actividades económicas productivas y a fortalecer un Estado regulador y el mercado a través de mecanismos que garantizaran una mayor disciplina fiscal y monetaria.

En materia de derechos la constitución consolidó avances importantes. Se reconocían los derechos colectivos, económicos y sociales y, la existencia de un país pluricultural y multiétnico¹. El consenso alcanzado en este sentido se traducía en un logro para el movimiento indígena y otros movimientos sociales, de mujeres y ecologistas, que lograron incluir su agenda en las discusiones de la asamblea. También hubo una incorporación de un marco jurídico avanzado en lo referente al manejo del medio ambiente.

En el ámbito del sistema político las reformas constitucionales apuntaron a fortalecer el Poder Ejecutivo en la estructura de poder del Estado. La apuesta a una forma de gobierno presidencialista más acentuada respondió a las necesidades de garantizar gobernabilidad al sistema, entendida esta última como el resultado de la organización de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La visión sobre la gobernabilidad no incluyó las relaciones con los demás actores sociales, cuyos derechos quedaban al mismo tiempo garantizados en la en el nuevo ordenamiento legal (Echeverría, 2006). Tampoco previó la solución a una de las principales causas de

¹ Constitución Política del Ecuador de 1998. Capítulo I, Capítulo IV.

ingobernabilidad democrática en el sistema político ecuatoriano, la ausencia de partidos mayoritarios en el Congreso. La estructura institucional mantuvo un sistema electoral que ha producido un sistema de partidos múltiples, disperso, con organizaciones políticas poco cohesionadas, que lleva al ámbito de lo nacional los intereses y demandas locales.

La nueva constitución apuntaba a consolidar la figura de un Presidente con amplios poderes legislativos frente al Congreso; pero no generó los mecanismos para que el mismo contara con una mayoría partidaria ante la ausencia de una cultura de cooperación entre los partidos. En materia legislativa el ejecutivo concentraba la iniciativa legislativa en varios ámbitos relevantes: económico, fiscal, tributario, administración del Estado. Un presidente con amplios poderes proactivos gobernaría con un legislativo con poderes limitados en cuanto a su capacidad de dar lugar a la legislación e incidir sobre la asignación de los recursos públicos; pero con poderes para fiscalizar la gestión gubernamental e incidir sobre el bloqueo a las iniciativas del Ejecutivo. La representación política en el Congreso quedó limitada a prerrogativas fiscalizadoras, poca incidencia sobre las políticas públicas y, un amplio margen de maniobra e incidencia sobre la designación de la conformación de los organismos de control².

De la mano con el nuevo marco institucional, se inauguró el gobierno de Jamil Mahuad, ex – alcalde de Quito y líder de la Democracia Popular (DP). El nuevo gobierno inició con un 70% de apoyo popular; pero sin una mayoría legislativa. En las elecciones para diputados el partido oficialista alcanzó 35 de los 122 escaños, con lo cual se convertía en la primera mayoría relativa en el Congreso. La conformación del bloque demócrata cristiano en el Congreso se caracterizó por la presencia de actores vinculados no solo al mundo de la política, como había sido la tradición partidaria, sino que dio protagonismo a personalidades de la televisión, los deportes y el espectáculo. Como se verá en el capítulo siguiente, los nuevos arreglos institucionales daban paso a la vigencia de un sistema electoral favorable a la personalización de la representación política.

La segunda mayoría relativa le correspondió al Partido Social Cristiano, PSC, con 28 diputados. La suma de los dos bloques legislativos sumaba los votos requeridos

² Constitución Política del Ecuador. Título VI, Capítulo III. Art. 130, punto 11

para que el nuevo gobierno contara con la mayoría requerida para viabilizar sus políticas en el Congreso, bajo la expectativa de una afinidad programática que se reflejó en una efímera alianza que duró los primeros seis meses de gobierno, a la que los medios de comunicación apodaron “la aplanadora”.

Para el nuevo gobierno una aparente coherencia ideológica entre las dos fuerzas políticas le permitiría contar con un margen de gobernabilidad requerido para impulsar una serie de reformas económicas estructurales que incluían la eliminación de una serie de subsidios, especialmente vinculados a los combustibles, una reforma tributaria que garantizase la sostenibilidades fiscal, la modernización de los servicios públicos, la modernización de las aduanas, la racionalización de las funciones del Estado y la consolidación de un modelo de estado basado en la apertura económica.

El acercamiento entre ambos partidos se había consolidado durante la Asamblea Constituyente (1997 – 1998), tras una aparente afinidad ideológica que tomó forma en algunos de los lineamientos de la nueva constitución. El vínculo establecido permitió que el PSC diera su respaldo electoral al candidato de la DP durante las elecciones de 1998 y su apoyo legislativo durante los primeros meses de gobierno, a cambio de una serie de concesiones en materia de política, especialmente económica, tributaria y financiera.

La alianza le permitió al nuevo gobierno iniciar su gestión con puntos a favor, tras la firma de la paz con el Perú. El acuerdo de paz requería de su aprobación en el Congreso, donde la alianza entre el partido oficialista y el PSC puso un punto final a 50 años de conflicto el 28 de octubre de 1998. Pocas semanas antes, el gobierno había hecho público su plan en el cual preveía una reforma tributaria para solventar el déficit fiscal, medidas para la reactivación de la economía, la eliminación de los subsidios a los combustibles y la creación del bono de la pobreza.

Pese al éxito político que la firma de la paz le representó al nuevo gobierno, los 17 meses de administración de la DP estuvieron marcados por un escenario negativo en lo económico y altamente conflictivo en lo político, en un escenario de una economía debilitada y déficit fiscal que repercutió sobre la satisfacción de las distintas demandas sociales y políticas. La limitada capacidad institucional, política y administrativa del nuevo gobierno, influenciada por los ajustes en el gasto social para controlar el déficit

fiscal y la ausencia de un partido mayoritario, motivaron una alta conflictividad socio – política, que terminó por erosionar su capital político.

Tras apenas cuatro meses de inaugurado el nuevo gobierno, el país cerraba 1998 con cifras negativas en todos los indicadores económicos, principalmente afectados por la caída de los precios del petróleo, principal fuente de ingresos fiscales. El déficit fiscal alcanzaba el 6% del PIB en el sector público y del 9,8% en la balanza de pagos. Las obligaciones de deuda externa equivalían al 40% del PIB nacional, que se vio afectado por un crecimiento económico de apenas el 1% y un 14% de desempleo. La inflación anual cerró en un 48%, acompañada de una devaluación de la moneda del 54%³.

La tendencia negativa de la economía se profundizaría durante 1999 ante el debilitamiento de una parte importante del sector productivo, la quiebra del sector financiero y, un creciente déficit fiscal que, junto a un presupuesto desfinanciado, limitó la capacidad del nuevo gobierno para hacer frente a obligaciones, tanto internas como externas.

Los perjuicios ocasionados, ese mismo año, por el Fenómeno del Niño sobre la infraestructura y la producción agropecuaria y agro industrial, especialmente de la Costa, derivó en la incapacidad del sector productivo para pagar sus deudas pendientes con la banca nacional. Dicha situación, sumada a otras debilidades estructurales del sistema financiero afectado por la crisis asiática de 1997, y malas prácticas dentro de las instituciones, desencadenó la quiebra y el cierre de 14 bancos ecuatorianos, equivalente al 65% del sector financiero privado (Patiño, 2001: 38), parte de los cuales estaban ligados a grupos productivos y empresariales de Guayaquil, en su mayoría vinculados al PSC.

Las posibilidades del Estado para enfrentar la crisis y hacer frente a sus distintas obligaciones estuvieron limitadas por el déficit fiscal y la caída en un 30% de los precios del petróleo, lo cuál limitó el acceso a los recursos provenientes de la renta petrolera.

El año 1999, tras 16 meses de gobierno de la DP, cerró con un decrecimiento económico de un 7,3%; un déficit fiscal del 4,9% e inflación superior al 60%. El sucre, la moneda de uso local, se había devaluado en un 65% y la tasa de desempleo bordeaba

³ “Picking Up the Pieces” The Economist, Diciembre 10, 1998

el 18%⁴. El mal estado de la economía y del sector productivo no tardó en reflejarse en los indicadores sociales. Las limitaciones fiscales se reflejaron en el incumplimiento del pago de los salarios del sector público, que derivaron en una cadena de manifestaciones y expresiones de descontento en las calles.

Desde el Congreso el Presidente, con amplios poderes constitucionales para incidir en el ritmo de la agenda legislativa, pero sin una mayoría consolidada, enfrentó un bloqueo permanente a sus iniciativas más importantes para manejar la crisis, incluso dentro de su propio partido. En casi año y medio de gobierno la DP debió conformar diversas alianzas con prácticamente todos los partidos presentes en el Congreso.

La dificultad para construir coaliciones legislativas limitó que las distintas medidas pudiesen concretarse e incidió sobre la estabilidad política del régimen. En el casi año y medio que duró la administración de Mahuad su partido debió conformar diversas alianzas, con prácticamente todos los partidos con presencia en el Congreso para la aprobación de distintas leyes. El costo político para del régimen se hizo evidente en las calles, donde la movilización ciudadana de grupos organizados, como el movimiento indígena y los gremios de Guayaquil, limitó los poderes políticos del Presidente, frente a partidos políticos y legisladores en el Congreso que en su apoyo a las medidas del ejecutivo ponía en juego su capital político.

Las expresiones de presión social estuvieron, en contrapartida, acompañadas por la presión de los organismos multilaterales, que presionaban por una reducción del gasto público, la implementación de reformas estructurales y un manejo más transparente del problema bancario⁵. El acceso a fuentes de financiamiento provenientes de los organismos multilaterales y de las agencias de cooperación dependían de la capacidad política del régimen para impulsar una serie de reformas y medidas de ajuste que permitieran ordenar la economía.

La baja popularidad del Presidente, la crisis económica y financiera y el bloqueo permanente a las decisiones del Ejecutivo terminaron por desestabilizar el régimen. El

⁴ “Ecuador on the Brink”. The Economist, Junio 13, 2000

⁵ Una de las condiciones del FMI, para desembolsar un crédito de 400 millones de dólares, era reforzar la supervisión bancaria a través de ajustes a la laxidad de la Ley de la AGD, aprobada a finales de 1998 bajo los términos establecidos por el PSC. Los problemas de la banca quebrada no solo respondían a las debilidades de las regulaciones financieras y de los organismos de control encargados de su implementación, sino también a un patrón común de gestión deficiente, caracterizado por la existencia de créditos vinculados, pobres provisiones y la utilización de mecanismos de la banca “offshore” para propósitos fraudulentos.

21 de enero del 2000, un grupo de coroneles del ejército en alianza con la CONAIE, se tomaba las instalaciones del Congreso y daba un golpe de estado contra el Presidente Mahuad. La asonada terminó con la conformación de un triunvirato cívico – militar, que a pocas horas fue reemplazado por el Vicepresidente, Gustavo Noboa Bejarano, bajo la supervisión y con el apoyo de las Fuerzas Armadas.⁶

El primer gobierno bajo la nueva constitución de 1998 no había logrado cumplir su período constitucional. La nueva estructura institucional no había funcionado para superar la conflictividad entre el Ejecutivo y el Legislativo, un problema crónico que ha afectado las posibilidades de gobernabilidad democrática en el sistema político ecuatoriano.

⁶ El triunvirato estuvo integrado por Antonio Vargas, líder de la CONAIE, Carlos Mendoza, jefe del Ejército, y Carlos Solórzano, ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

CAPÍTULO II

LAS REGLAS DEL JUEGO EN EL SISTEMA POLÍTICO ECUATORIANO

Desde el retorno a la democracia en la década de los ochenta, con la vigencia de la Constitución de 1979 y posteriormente bajo el régimen establecido por la Constitución de 1998, el sistema político ecuatoriano se ha caracterizado por ser el escenario de una permanente conflictividad política que se ha expresado tanto en la arena institucional como desde fuera de ella, a través de movilizaciones y manifestaciones de grupos organizados, con una identidad política, desde las calles.

La conflictividad política se ha dado en torno a una serie de demandas de tipo político y socio – económicas. Las demandas por una mayor inclusión política se han resuelto a través de la incorporación formal de sus principales protagonistas al sistema político, un caso específico es el del sector indígena. Sin embargo, pese a la capacidad del sistema político para incorporar a los distintos actores, las respuestas a las presiones socio – económicas se han visto restringidas por la limitada capacidad de respuesta de un Estado que durante las décadas de los ochenta y noventa se vio obligado a limitar el gasto a favor de la disciplina fiscal. Los distintos gobiernos tuvieron que afrontar la implementación de políticas de ajuste estructural, que a través de la limitación o eliminación de beneficios tributarios y subsidios, así como reformas para la modernización del Estado implicarían modificaciones a las estructuras de poder y privilegios existentes en torno al Estado.

A pocos meses de asumido su mandato, los distintos presidentes ecuatorianos han tenido que hacer frente a algún tipo de crisis de gobierno, ocasionada por el inicio del conflicto entre el ejecutivo y el legislativo. Generalmente, el desbloqueo a las crisis se ha dado cuando las situaciones han llegado al extremo de generar una parálisis gubernamental, cuya solución ha dependido de cuan dispuesto ha estado el Presidente a ceder a una serie de demandas provenientes de distintos actores en el Congreso, partidos o legisladores independientes.

La implementación de las políticas de ajuste en el ámbito económico ha estado sujeta a escenarios de bloqueo permanente por parte de los distintos actores políticos, a

cambio de concesiones que les permitiesen mantener el orden establecido en sus espacios de poder, a través de influencia en la hechura de las políticas, patronazgo y/u obras para su electorado.

En las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, el bloqueo y el conflicto han prevalecido sobre la negociación y el consenso a la hora de hacer las políticas. Esta situación, denominada “pugna de poderes”, ha tenido como protagonistas principales un Ejecutivo constitucionalmente fuerte, que usualmente ha carecido de una mayoría partidaria en el Congreso, y un Legislativo conformado por múltiples organizaciones partidarias, sujeto en muchos ámbitos a la iniciativa legislativa del Ejecutivo y su poder de veto.

Como lo señala Felipe Burbano de Lara, la pugna de poderes ha sido la expresión más clara de las rivalidades entre múltiples partidos, la distancia entre el Congreso y el Ejecutivo y, las dificultades de este mismo para conformar mayorías de respaldo a su agenda. (Burbano de Lara, 2000: 5).

Presidencialismo y multipartidismo

Históricamente el Ecuador ha mantenido una forma de gobierno presidencialista. La Constitución de 1998 reforzó los poderes legislativos del Presidente. En un esfuerzo por superar la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo y superar la ingobernabilidad del sistema político ecuatoriano, el nuevo marco constitucional intentó darle más estabilidad al régimen político a través del fortalecimiento de los poderes legislativos del Presidente. De acuerdo al Índice de Poder Legislativo del Presidente, elaborado por el BID, en una escala del 0 al 1, en donde uno es el puntaje máximo, el Ecuador recibe una calificación de 0,6. El tercer lugar en América Latina, después de Brasil y Chile.⁷

El nuevo régimen político le dio al Presidente la posibilidad de controlar la agenda legislativa, legislar vía decreto; le otorgó la exclusividad en materia legislativa relacionada con el ámbito económico y fiscal, creación del presupuesto; le otorgó la posibilidad de decretar de forma unilateral el estado de emergencia; también lo facultó a vetar total o parcialmente los proyectos de ley tratados en el Congreso previo a su publicación en el Registro Oficial. Adicionalmente, se elevaron los requisitos para que

⁷ “Cooperar es Clave” Revista Gestión, No. 140, febrero 2006.

el Congreso pudiera enjuiciar al Presidente y los integrantes de su gabinete; se eliminó la facultad del Congreso de destituir a los ministros. A su vez se eliminaron las transferencias de recursos presupuestarios a favor de los diputados; se estableció que el presidente del Congreso y sus dos vicepresidentes fuesen designados de acuerdo a la cantidad de diputados electos por cada partido; pero con el voto de la legislatura; se eliminaron las elecciones intermedias; se suprimieron los diputados nacionales y se aumentaron los diputados provinciales.

Ya en la práctica, las potestades de un presidente con fuertes poderes legislativos han estado limitadas a las posibilidades de promover su agenda política en un Congreso donde no existen mayorías, ya sea de gobierno o de oposición. En el escenario real la hechura de políticas ha tenido como protagonistas un presidente con amplios poderes legislativos y débiles poderes partidarios.

La ausencia de mayorías ha estado relacionada con las características del sistema partidario ecuatoriano, un sistema de partidos múltiple, fragmentado y atomizado (Sartori, 1980. Freidenberg, 2000). Desde 1979 el número promedio de agrupaciones en el congreso ha sido doce, distribuidas en múltiples bancadas pequeñas. Los principales partidos han sido el Partido Social Cristiano PSC, el Partido Roldosista Ecuatoriano PRE, la Izquierda Democrática ID, la Democracia Popular DP, el Movimiento Político Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático (MPD); sin que ninguno por si solo se haya constituido en un bloque mayoritario.

Tabla 1. Número promedio de agrupaciones en el Congreso (1979 – 1999)

Año	Número
1979	10
1984	13
1986	13
1988	11
1990	11
1992	11
1994	13
1996	11
1997	12
1998	10
Promedio del período	12

Fuente: Felipe Burbano de Lara, Michel Rowland García, Pugna de Poderes. Presidencialismo y Partidos en el Ecuador: 1979 -1997, Proyecto CORDES-Gobernabilidad, Documento de Trabajo No.7, pg. 23, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), 1998.

*Actualización 1998, elaboración propia. Fuente: TSE

La imposibilidad de que el gobierno pueda contar con una mayoría partidaria propia y, que por el contrario la representación política en el Congreso sea altamente fragmentada y dispersa encuentra algunas de sus razones de ser en el sistema electoral.

El Sistema Electoral

La Constitución de 1998 mantuvo en su contenido el régimen electoral basado en la representación proporcional a favor de las minorías, a la vez que introdujo mecanismos favorables a la sobre representación de las provincias más pequeñas. El sistema electoral aprobado en el nuevo texto constitucional mantuvo el mecanismo a través del cual el nuevo presidente era el ganador de una segunda vuelta, mientras las elecciones de diputados se siguieron realizando con las elecciones presidenciales de primera vuelta. No se permitió la reelección inmediata del presidente, pero sí se aprobó la de los

diputados y autoridades locales. Si bien las reformas de 1998 eliminaron las elecciones intermedias en el congreso; la mitad del período electoral tendió a coincidir con la elección de autoridades locales. Finalmente, la nueva constitución eliminó los diputados nacionales en un sistema de representación unicameral y meramente provincial y, se reconoció la existencia de distintos tipos de organizaciones políticas en el Congreso, así como la participación de candidatos independientes. A su vez se permitió que los electores puedan elegir a sus representantes entre listas abiertas. El régimen electoral y el régimen de organizaciones políticas previeron la existencia de distintas organizaciones de carácter político electoral, ya sea en la forma de partidos, movimientos políticos e incluso a través de la participación de los denominados candidatos “independientes”⁸. Estas características jurídicas del sistema electoral se han convertido en un incentivo para la fragmentación partidaria y el surgimiento de organizaciones políticas.

Bajo el principio de representación proporcional, el sistema electoral ecuatoriano la asignación de escaños depende de la proporción de votos obtenidos por los diferentes candidatos o partidos, en relación a un cociente. (Nohlen, 1995: 40). Su objetivo ha sido garantizar que las fuerzas y organizaciones políticas presentes en el país se reflejen en los espacios formales de representación. La proporcionalidad del sistema ha favorecido la representación de las minorías y por lo tanto la fragmentación partidaria y la multiplicidad de partidos y/o movimientos presentes en el Congreso. El número de representantes elegidos por cada votante responde a distritos electorales constituidos en torno a las provincias. Si bien para las provincias más grandes los distritos electorales se distribuyen hasta un límite de votantes, las provincias más chicas han tenido garantizados al menos dos representantes, pese a las diferencias en la población electoral. El resultado ha sido la sobre representación de las provincias más pequeñas, donde un voto tiene mayor valor en relación a un voto en las provincias con mayor población, en desmedro de una representación proporcional para las provincias más habitadas.

Los efectos del sistema proporcional se han visto agravados por la ausencia de un umbral electoral “de llegada”, que impida que los partidos que no superen un porcentaje determinado de votos tengan representación en el Congreso. La eliminación

⁸ Constitución Política del Ecuador de 1998, Capítulo I de las Elecciones, Art. 98.

del reconocimiento oficial a un partido político se ha dado después de que dicha organización política no haya logrado obtener el porcentaje de votos establecidos durante dos elecciones consecutivas. Así, pese a no obtener los votos suficientes, organizaciones políticas con poca representatividad han mantenido un espacio en el Legislativo, lo que ha contribuido a fomentar la multiplicidad y dispersión de los partidos en el Congreso.

Al principio de proporcionalidad lo acompaña un sistema basado en elecciones plurinominales a través de listas abiertas, en las que los ciudadanos pueden seleccionar a los candidatos de su preferencia de una lista o entre listas⁹. Entre las consecuencias del sistema de listas abiertas está la personalización de la acción política y la multiplicación de la dispersión de la representación en el congreso nacional, lo que a su vez dificulta la conformación de mayorías estables y el logro de consensos y, finalmente debilita las estructuras partidistas. (Pachano, 1998).

Otra variable fundamental en la conformación partidaria en el congreso ha sido el ciclo electoral. En la importancia del ciclo electoral se pueden incluir la presencia de elecciones intermedias/renovaciones parciales del congreso y; la coordinación temporal del momento de la elección presidencial con las elecciones legislativas.

El régimen electoral ecuatoriano reconoce elecciones concurrentes para el Congreso y candidatos a la Presidencia en la primera vuelta, con una regla de mayoría absoluta a segunda vuelta para la elección presidencial. Para que un candidato pueda obtener la presidencia en la primera vuelta debe contar con la mayoría absoluta o un mínimo del 40% de los votos más diez puntos de ventaja con respecto al segundo candidato.

Como lo han demostrado varios estudios, la elección del presidente en doble vuelta ha incentivado la participación de un mayor número de partidos en la primera vuelta, los cuáles buscan asegurarse escaños en el legislativo. La dispersión de los votos entre los distintos candidatos presidenciales durante la primera vuelta también se ha reflejado en los votos conseguidos por sus distintas organizaciones partidarias. La primera vuelta ha servido para dispersar el voto entre las distintas organizaciones políticas y para concentrar el voto en segunda vuelta en un candidato presidencial cuyo

⁹ Constitución Política de la República del Ecuador, Art. 99

partido en el Congreso no necesariamente ha contado con los escaños suficientes para conformar una mayoría legislativa y a veces, ni siquiera la primera minoría.

Bajo las reglas de juego del sistema electoral ecuatoriano el Presidente llega a ejercer su mandato de gobierno, a través de elecciones populares, junto a un Congreso que ha sido conformado previamente, sin que se haya requerido un esfuerzo de coalición electoral o partidaria en la primera vuelta.

Hasta las reformas constitucionales de 1998 el sistema electoral ecuatoriano preveía la renovación del congreso a mitad del período, el cuál coincidía con el período de gobierno del Ejecutivo. Esta práctica fomentó la articulación de organizaciones políticas de oposición para el siguiente período y limitó los plazos para la cooperación con el gobierno. Pese a que la constitución de 1998 eliminó la figura de las elecciones intermedias de diputados; la elección de las autoridades locales coincide con la mitad del período gubernamental. En consecuencia, transcurridos dos años de la instalación de un nuevo gobierno los partidos políticos se enfrentan a un nuevo proceso electoral, esta vez en el ámbito local.

La votación local está comprometida no solo por los resultados de la gestión municipal, sino también por la conducta partidista de los líderes locales en el Congreso Nacional bajo un esquema que favorece la representación de diputados provinciales. Las reformas constitucionales de 1998 eliminaron la figura de los diputados nacionales, que permitía la existencia de una minoría de diputados elegidos en un solo distrito nacional, y limitaron la representación en el congreso al ámbito provincial. Las reformas aumentaron la cantidad de diputados provinciales, con la presencia de mínimo dos por provincia.

Bajo esta lógica el diputado se convierte en el representante de los intereses locales, lo que a su vez contribuye a que la arena legislativa sea el espacio para la tramitación de intereses a favor de clientelas locales, a cambio del respaldo electoral para el representante y su partido. Esta situación ha derivado en una forma de representación vinculada a los intereses y demandas locales, y desconectada de las demandas e intereses de carácter nacional. En consecuencia los partidos políticos presentes en la arena legislativa se han visto obligados a responder a la lógica provincial antes que a la agregación de intereses que requieren políticas enfocadas en lo nacional.

En el espacio para la discusión de los intereses nacionales prima la diligencia de los intereses locales.

En coyunturas de condiciones económicas complicadas y de implementación de políticas de ajuste o, frente a un ejecutivo que ha debido impulsar medidas altamente impopulares, la predisposición de los partidos en el Congreso a cooperar con el Gobierno disminuye. Esta situación se profundiza con la recurrencia a procesos electorales a mitad del período de gobierno, el cual limita los incentivos de los partidos para cooperar con el Ejecutivo y formar coaliciones. “Conforme se acerca la siguiente elección presidencial, los partidos políticos tienden a desligarse de las coaliciones que hayan formado, a fin de hacer su propia campaña política” (Mejía Acosta, 2002: 88). Adicionalmente, la imposibilidad de que el Presidente pueda ser reelecto inmediatamente conlleva a que el Presidente pierda rápidamente el apoyo legislativo. Para el final de su período habrá perdido cualquier posibilidad de respaldo; también verá limitada su capacidad para armar coaliciones dentro del legislativo.

Los partidos políticos y los electores

En el Ecuador la relación entre los votantes y los partidos se ha dado en un entorno caracterizado por partidos institucionalmente débiles en cuanto a su conformación, a sus fundamentos ideológicos, a sus prácticas democráticas internas y a sus vínculos con la sociedad civil. Por su lado, los electores han sido pocos leales a los partidos. Los electores ecuatorianos han presentado comportamientos inestables entre una campaña y otra (Mejía Acosta: 2002).

La competencia entre la multiplicidad de organizaciones políticas que permite el sistema electoral, la ausencia de agendas partidarias programáticas, la consecuente falta de cohesión interna, la facilidad para crear nuevos partidos y la necesidad de conquistar a los electores ha tenido entre sus consecuencias el debilitamiento interno de las organizaciones partidarias.

La poca lealtad de los electores ha derivado en una forma de representación política basada en el clientelismo; que requiere de listas electorales conformadas por líderes o caciques fuertes, con capacidad de influencia sobre sus electores locales. Si bien en la conformación del congreso ha sido posible observar legisladores provenientes de la elite del partido y que siempre forman parte del bloque, éstos pocos se encuentran

acompañados por otro conjunto de legisladores que responden a la lógica clientelar local y/o a la necesidad de mantener “personalidades” que “empujen” la lista. Las distintas candidaturas dentro de las organizaciones políticas responden a una asignación desde las cúpulas antes que a un proceso consultivo entre las bases del partido (Alcántara Sáenz y Freidenberg, 2003). La participación de este segundo grupo de legisladores en el partido depende de la elite que domina el partido y no son siempre el resultado de un proceso de formación política doctrinaria; en su selección prima su capacidad para atraer votos. En un sistema que favorece la multiplicación de organizaciones políticas y la existencia de legisladores independientes de una tienda partidaria, la capacidad para retener a este último grupo de candidatos dependerá de la capacidad de los líderes partidarios para garantizarles acceso a situaciones de privilegio. Sin embargo, estas garantías requieren de una acción concertada dentro del partido, con el riesgo potencial de generar fracturas internas.

Esta tendencia a su vez se ve favorecida por otra regla del régimen electoral, las elecciones pluripersonales, que permiten que los ciudadanos puedan seleccionar a los candidatos de su preferencia de una lista o entre listas¹⁰; lo cual favorece la personalización de la representación a costa del fortalecimiento de los partidos políticos. Los partidos se ven obligados a buscar personalidades para conformar y encabezar las listas partidarias, especialmente en aquellas provincias donde son más débiles. Estas personalidades, en su mayoría “caciques” locales suelen estar vinculados a grupos de interés locales, a quienes responden antes que al partido. Sin embargo, su existencia es necesaria para la supervivencia de la organización política.

La historia de los partidos políticos ecuatorianos ha estado marcada por fuertes conflictos internos entre sus distintos líderes, que ante las pugnas internas entre las élites del partido y las limitaciones para ascender en sus organizaciones han optado por formar nuevas organizaciones políticas o participar políticamente como candidatos independientes auspiciados por organizaciones políticas distintas a sus partidos de origen.¹¹

¹⁰ Constitución Política de la República del Ecuador, Art. 99

¹¹ Dos ejemplos son el Partido Roldosista Ecuatoriano, creado en 1983 como resultado de los conflictos al interior del partido Concentración de Fuerzas Populares. En 1990, tras una pugna interna del Partido Social Cristiano, se crea el partido Unidad Republicana, cuyo líder fue el ex – presidente Sixto Durán Ballén.

El resultado son partidos políticos débiles en cuanto a su capacidad para actuar como un bloque en términos democráticos. Esta debilidad también se puede reproducir en el partido de gobierno, que a su vez se ve afectado por las distancias ideológicas que marcan el resto de organizaciones políticas en la legislatura y más aún con partidos de gobierno que deben asumir los costos relacionados a la popularidad del presidente, especialmente en situaciones de políticas de ajuste económico. Ante la importancia de mantener las clientelas electorales, los diputados integrantes del partido de gobierno en el Congreso se pueden enfrentar a un dilema entre la lealtad al Presidente, con su respectivo costo electoral o, los votos para el siguiente proceso electoral. Ante la falta de lealtad de los votantes y la continúa pérdida de legitimidad de los partidos sus líderes políticos han optado por mantener distancias con el Ejecutivo y con otros partidos, en la lucha por captar el universo de electores (Burbano de Lara, 2003: 222).

La imposibilidad de elegir al presidente por dos períodos consecutivos, junto al desgaste que enfrentan el partido y su gobierno conforme transcurre el período gubernamental, ha generado una situación en la que mientras más se aproxima el siguiente ciclo electoral, los distintos partidos asumen posiciones adversas o de oposición al ejecutivo para atraer a los electores defraudados.

Así las cosas, los electores no han guardado ningún reparo en condicionar su votos al mejor postor, y los líderes políticos han tratado de distanciarse entre sí, a la vez que critican al partido en el gobierno, como estrategia para ganar la simpatía de los electores. La volatilidad electoral y la oposición recalcitrante fueron los resultados naturales de esta perversa ecuación. (Mejía Acosta, 2002: 113).

La pugna de poderes

Como se ha mencionado, las relaciones entre la función ejecutiva y la función legislativa se han caracterizado por la recurrencia de los conflictos y el bloqueo a las iniciativas del legislativo, que se han traducido en escenarios de ingobernabilidad democrática y la consecuente desestabilización de los gobiernos elegidos a través de procesos electorales democráticos. Esta conflictividad ha sido denominada pugna de poderes.

Las fuertes prerrogativas constitucionales del presidente sobre el congreso, han sido contrarrestadas por el poder del legislativo para vetar la agenda política del ejecutivo, llegando a producir verdaderas situaciones de parálisis gubernamental, que

incluso han tenido como desenlace la salida de presidentes electos a través de las urnas¹². La combinación de fragmentación del sistema de partidos, multipartidismo y una forma de gobierno presidencialista ha obstruido la formación de mayorías sólidas y permanentes, ya sean favorables al gobierno o de oposición, lo cual complica el proceso legislativo (Linz, 1994).

Como lo señala Juan Linz la forma de gobierno presidencialista conlleva la falta de cooperación entre el ejecutivo y el legislativo. Linz argumenta que ningún partido tiene incentivos a colaborar con el accionar del presidente ya que este último capitaliza los logros ante la opinión pública, pero los fracasos y su respectivo costo político se distribuye entre los socios, más aún cuando se aproxima el siguiente período electoral.

Linz sostiene que en el presidencialismo el ejecutivo y el legislativo actúan bajo una lógica de legitimidad dual producto de que ambos, el presidente y los diputados son elegidos en procesos independientes y por lo tanto cuentan con la misma legitimidad del mandato popular. A diferencia de la forma de gobierno parlamentarista, en la que el legislativo es quien nombra al presidente y así, el respaldo al presidente depende del partido de gobierno o de la coalición partidaria, en el presidencialismo el presidente es electo en forma directa por el voto popular y su futuro electoral es independiente de los partidos en el congreso.

Ambos, el Presidente en el gobierno y los partidos en el Congreso, cuentan con la misma legitimidad, independiente el uno del otro sobre el ejercicio de su mandato y reclaman la misma legitimidad de representación a la hora de ejercer su accionar. La conflictividad alrededor de esta lógica de “legitimidad dual” se agrava si se toma en cuenta que además en la forma de gobierno presidencialista ecuatoriana, establecida bajo el régimen político de 1998, el Ejecutivo centraliza el poder de la iniciativa y la producción de las leyes y políticas, convirtiéndose en el único protagonista del proceso legislativo y de la asignación de los recursos públicos.

Si bien se ha esperado que la figura de un presidente fuerte pueda marcar el ritmo del Congreso y por lo tanto lograr mayores niveles de gobernabilidad para los procesos de toma de decisiones y la implementación de sus políticas¹³; el congreso

¹² Abdalá Bucaram (Febrero de 2007), Jamil Mahuad (Enero de 2000).

¹³ La Constitución Política de 1998 permite que el Ejecutivo pueda impulsar, de manera unilateral políticas o medidas en materia económica, que le permitan transformar el “status – quo”. Entre las herramientas con las que un Presidente cuenta para impulsar medidas económicas se encuentra los

ecuatoriano se ha caracterizado por ser una institución poco proclive a la cooperación democrática con el gobierno. En un sistema político en el que el liderazgo de las iniciativas políticas ha estado centrado en la figura del Presidente, la “pugna de poderes” ha terminado por traducirse en escenas de parálisis gubernamental, con su respectivo costo para las capacidades políticas y administrativas de los distintos gobiernos.

A pesar de que la Constitución de 1998 mantuvo la forma de gobierno presidencialista para dar mayor poder al presidente sobre el Congreso, con el objeto de controlar la hechura de las políticas y su ritmo; la gobernabilidad del sistema político siguió condicionada a la creación y consistencia de coaliciones coyunturales de apoyo al Ejecutivo, conformadas por diversos partidos minoritarios. La ausencia de una mayoría legislativa favorable al gobierno ha limitado la capacidad del uso de los poderes legislativos del Ejecutivo.

Pese a los amplios poderes legislativos del Ejecutivo, las decisiones relacionadas con la asignación y administración de las rentas fiscales y/u otros recursos estatales han respondido a presiones ejercidas sobre el Ejecutivo por parte de las organizaciones políticas o actores individuales en el Congreso; dispuestos a respaldar las iniciativas del Ejecutivo a cambio de distintos tipos de concesiones que permitan a los distintos grupos de poder mantener situaciones de privilegio dependientes del Estado.

El sistema electoral ecuatoriano no ha generado las condiciones para la existencia de partidos mayoritarios, por el contrario ha favorecido la dispersión y la agrupación de las organizaciones políticas en partidos menores. A su vez esta situación ha permitido generar una lógica de relaciones con el Ejecutivo basada en la capacidad de chantaje de estas organizaciones políticas (Sartori, 1980). Pese al poder del Presidente en el Congreso los partidos controlan el poder sobre los votos decisivos; los cuáles permiten poner un límite, condicionar o bloquear las iniciativas presidenciales.

La ausencia de un partido presidencial mayoritario ha limitado el control del Presidente sobre la legislatura. En general, los partidos en el Congreso han conformado

proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica que le permiten al Ejecutivo ejercer presión sobre el Legislativo para la aprobación de una ley al limitar el plazo para la aprobación de dicha ley a 30 días desde el momento en que el Congreso recibe el proyecto de ley, a través del proceso ordinario. El Ejecutivo también cuenta con la exclusividad para presentar proyectos de ley en materia tributaria, gasto público; y finalmente cuenta con la posibilidad de convocar a la ciudadanía a plebiscitos sobre temas trascendentales. (Art. 155, Art. 147 y Art. 104 de la Constitución)

mayorías para rechazar las iniciativas más importantes del Ejecutivo. El respaldo legislativo al Presidente ha estado condicionado a negociaciones con los partidos y la construcción de coaliciones con su propio partido y / u otros partidos y/o legisladores dispuestos a actuar de forma independiente a su partido. Para evitar la parálisis gubernamental el Ejecutivo se ve obligado a construir distintas coaliciones, tanto con partidos como con legisladores independientes, que para mantenerse requieren de incentivos tales como concesiones en los lineamientos de las políticas públicas (usualmente con fines rentistas), cargos públicos, obras públicas, patronazgo.

La alta fragmentación del sistema produce un enfrentamiento con y entre varios actores políticos en el congreso, lo cual incrementa los costos de cooperación para el Ejecutivo y también para los partidos a la hora de mantener la disciplina partidaria. Como lo señala Burbano de Lara, en la arena formal los partidos políticos ecuatorianos marcan distancias simbólicas que proyectan las imágenes de partidos incompatibles los unos con los otros. (Burbano de Lara, 2000: 5)¹⁴

Las dificultades del Ejecutivo para sumar los votos necesarios incrementan el valor de los votos potenciales y el poder con el que los múltiples partidos menores cuentan para bloquear o incidir sobre una ley en la arena legislativa. En forma paralela se incrementarían los costos de la negociación.

En el sistema político ecuatoriano un Ejecutivo poderoso ha terminado por someterse a intensos procesos de negociación que generalmente han concluido con la conformación de mayorías coyunturales, conformadas por coaliciones de partidos dispuestas a colaborar a cambio de concesiones en las políticas o de alguna prebenda para los grupos que representan. Si bien, el excesivo número de partidos no puede explicarse en la existencia de una polarización debida a diferencias ideológicas, sí se puede entender por la existencia de distintas agendas políticas en cuanto a las necesidades de reformas económicas y de modernización del Estado, que han impedido un alineamiento sobre un proyecto en común. (Pachano, 1998).

Bajo esta lógica la hechura de políticas y la toma de decisiones se ha dado en un ambiente formal caracterizado por los vetos recíprocos entre el Ejecutivo y el

¹⁴ En su texto, *Cuando todos deciden saltar al vacío*, Felipe Burbano de Lara explica la distancia simbólico – política entre los partidos ecuatorianos como el resultado de la existencia de una culturas políticas que definen el sentido de la política en términos incompatibles los unos con los otros, lo cual ha generado pocos espacios para la conformación de mayoría perdurables.

Legislativo y, en forma paralela, en un sistema informal de negociación e intercambios que incluye concesiones en el contenido de las políticas, cargos públicos, mantenimiento de subsidios / privilegios, obras para la provincia del representante, entre otros. Esta forma de solucionar los conflictos ha permitido a los gobiernos sobrevivir al bloqueo legislativo y la parálisis gubernamental, pero a la su vez han terminado por condicionar las posibilidades de mantener una agenda de políticas públicas coherente y sostenible en el largo plazo.

Se podría argumentar que las situaciones de bloqueo entre el gobierno y el congreso, (así como en los últimos años entre el gobierno y otros niveles de representación política y grupos organizados de la sociedad civil) se han salvado a través de la recurrencia permanente a mecanismos informales de negociación, que se efectivizan a través de las instituciones propias del régimen democrático. Estos mecanismos informales prevalecen en el sistema político ecuatoriano y son ampliamente utilizados por sus instituciones y actores políticos en sus relaciones con el Estado y con la sociedad (O'Donnell: 1997).

El territorio de la otra institucionalidad

En el sistema político ecuatoriano prevalecen una serie de mecanismos y prácticas informales los cuales facilitan los procesos de negociación entre el ejecutivo y el legislativo en situaciones de bloqueo. Estos mecanismos, el clientelismo, el particularismo y el corporativismo son ampliamente utilizados por sus instituciones y actores políticos en sus relaciones con el Estado y con la sociedad y conviven con y dentro de las instituciones y reglas formales del complejo institucional de la poliarquía¹⁵. (O'Donnell, 1997). Guillermo O'Donnell ha denominado a esta situación como la “doble institucionalidad” (O'Donnell, 1997).

¹⁵ O'Donnell utiliza el concepto de doble institucionalidad para referirse al hecho de que en las nuevas poliarquías, entre las cuales incluye a las latinoamericanas, hay una convivencia entre una institucionalidad formal dada, principalmente, por los procesos electorales que están en continuo funcionamiento y que se cumplen de forma intermitente; y una institucionalidad informal, permanente y ubicua dada por el clientelismo, el particularismo, el corporativismo. Esta institucionalidad informal coexiste en tensión con y dentro de las instituciones y reglas formales del complejo institucional de la poliarquía.

Como lo señala O'Donnell, al igual que sucede con las instituciones formales, esta institucionalidad informal cuenta con una serie de reglas de juego, que cuando están profundamente arraigadas son las que rigen el comportamiento de los actores políticos en la arena política formal, donde se toman las decisiones y se hacen las políticas.

En la política ecuatoriana las distintas situaciones de ingobernabilidad se han resuelto a través de decisiones tomadas en la arena política informal, en las que las prácticas de la doble institucionalidad se activan como el mecanismo que ha permitido desbloquear los conflictos y garantizar la supervivencia del régimen; pero que a la vez impiden implementar políticas públicas coherentes y sostenibles en el tiempo.

Se podría lanzar la hipótesis de que el sistema político ecuatoriano se ha convertido en un sistema tolerable a las prácticas democráticas, entendidas como elecciones libres, separación de poderes y otras; más no amigable a la profundización de las mismas. Para lograr el respaldo requerido a sus iniciativas de política los distintos gobiernos han debido buscar apoyo en la conformación de mayorías legislativas temporales.

Estas mayorías temporales han sido el resultado de las coaliciones conformadas por actores legislativos colectivos y/o independientes que no necesariamente se han articulado alrededor de una coherencia ideológica, sino por el contrario en torno a un sistema de intercambios de votos a cambio de los distintos tipos de concesiones que han permitido a los representantes electos mantener satisfechos a distintos grupos de carácter corporativo o clientelas locales. Así, el apoyo al ejecutivo de algunos legisladores, especialmente caciques locales, se encuentra condicionado a una serie de intercambios de votos por obras y cargos en el ámbito local. La relación clientelar de los partidos con sus electores genera un incentivo para que los partidos en el congreso cuiden su imagen electoral frente a otros partidos y, su apoyo al Presidente esté condicionado por su capacidad de garantizar la satisfacción de la clientelas.

De esta manera los partidos políticos han logrado mantener en el tiempo el apoyo económico y político de grupos de interés específicos o de clientelas electorales; en desmedro de un sistema de lealtades asociado a principios o identidades ideológicas y consecuentes con proyectos políticos de largo plazo.

El acceso al ejercicio de la representación política y sus instituciones ha terminado por convertirse en el mecanismo para obtener control y/o acceso a los

recursos del estado, o garantizar situaciones de privilegios. La legislatura no ha logrado convertirse en el espacio para contribuir a la articulación pluralista de demandas. Los partidos políticos, conformados por representantes democráticamente electos, han terminado por constituirse en instancias formales de representación política – pero que al mismo tiempo actúan como los canales informales a través de los cuáles pasan el clientelismo y el corporativismo, como los reales mecanismos de representación de intereses particulares (O’Donnell, 1997: 328).¹⁶

El clientelismo ha sido una constante en la relación entre los electores y sus representantes; mientras que distintos grupos de poder económico y social han mantenido una relación rentista – corporativa frente al Estado.

En la que por un lado los espacios y los recursos públicos se utilizan para fines particulares de grupos poderosos y, por otro lado, en que esos mismos sectores eliminan cualquier mecanismo de intermediación política *pluralista* y asumen directamente su representación. (Pachano, 2000: 105)

Bajo esta dinámica algunos de los criterios que fundamentan la representación política democrática han dejado de cumplirse. La representación de derecho público supone la existencia de una relación entre los electores y sus representantes en la que: desaparecen las instrucciones vinculantes y la revocabilidad inmediata; los representantes no pueden estar sujetos a “mandato imperativo”; los representantes no pueden ser destituidos hasta que expire el plazo de gobierno para el cual han sido elegidos; existe una relación de muchos con uno. (Sartori, 1999)

La lógica informal del sistema político ha tenido como consecuencia la consolidación de una relación rentista / corporativa entre los grupos de poder con influencia y el Estado y, una relación clientelar entre los representantes electos y sus electores. Mientras más arraigados están el clientelismo y el corporativismo como la forma de negociación política, los grupos de poder vinculados a intereses particulares dominan la escena política; a través de la representación política mantienen el control

¹⁶ La diversidad de demandas se traduce en una serie de ejes de conflictos que se institucionalizan a través de los partidos políticos. Así por ejemplo los sectores productivos de la Costa se han identificado con los intereses del PSC, los intereses de la economía informal han encontrado un espacio de representación en el PRE, los sindicatos públicos en el MPD; el conflicto indígena ha conseguido su propio espacio de canalización de demandas y representación de intereses a través del Movimiento Político Pachakutik; parte de los intereses del sector público se han relacionado con las propuestas de la ID, y el sector industrial y empresarial de la sierra ha encontrado un espacio de canalización y representación de intereses en la DP.

sobre el Estado, lo cual termina por difuminar la línea que separa lo público de lo privado. Los problemas particulares son trasladados a la arena pública y se convierten en el eje de la política pública en desmedro del interés nacional.

El rentismo como práctica de conducta de los grupos de poder ha articulado el funcionamiento de instituciones democráticas, como los partidos políticos, con un proceso de intercambio de decisiones, favores y concesiones sobre las políticas. Las condiciones de este intercambio son fijadas desde fuera del sistema político y generalmente buscan situaciones de protección, principalmente legal, a intereses particulares o acceso privilegiado a recursos estratégicos a través de las instituciones y políticas públicas.

Bajo el rentismo la lógica pluralista de la arena legislativa es reemplazada por la lógica corporativista, a través de la cuál la práctica legislativa busca satisfacer a grupos de poder particulares con influencia sobre quiénes oficialmente ejercen los cargos públicos para la sucesión de un output público favorable a intereses específicos. (Lanzaro, 1998).

El corporativismo es concebido como una práctica informal, institucionalizada, de determinados grupos de presión, que no actúan de forma pública dentro de la esfera del sistema político, a pesar de que mantienen relaciones de intercambio e influencia con el mismo, especialmente desde el sistema económico, para acceder a determinados resultados o productos del Estado a favor de sus actividades, negocios e intereses. (Lanzaro, 1998).

A pesar del carácter no democrático de estas prácticas la hechura de las políticas públicas termina sujetándose a sus condiciones. La relación corporativista de los grupos de poder con el Estado ha permitido que determinados grupos de poder controlen sus instituciones y se sirvan de ellas para satisfacer demandas e intereses particulares, defender un orden establecido o mantener situaciones de privilegio como subsidios. El canal utilizado son los actores de la arena política; los partidos y legisladores con quienes, en contra de los principios de la representación política democrática y/o de derecho público, grupos particulares establecen una relación vinculante. A cambio dichos partidos y sus legisladores logran acceder al apoyo económico y político que les permite sobrevivir en el sistema.

Bajo esta lógica el rol de los partidos se ha reducido a ser la instancia a través de la cuál se realiza la intermediación entre grupos particulares y el Estado. “El partido aparece como el mecanismo de solución de los problemas, como el medio para satisfacer determinadas necesidades e incluso obtener prebendas.” (Pachano, 19998: 148).

Para su supervivencia electoral dentro de un sistema de partidos múltiples, los partidos han construido una relación clientelar con sus electores en la que la satisfacción de las demandas locales y puntuales prima sobre una concepción de la representación basada en la articulación de demandas e intereses sobre la base de una carga ideológica o programática. Los representantes electos logran acceder al poder a través de una relación con electores que funcionan como “clientelas” con expectativas sobre demandas puntuales, que esperarían que sean retribuidas por el dirigente político a quién han dado sus votos a través de prebendas, favores, acceso a cargos públicos, obras, contratos.

En consecuencia la función de representación, que siempre tiene fuerte carga ideológico – doctrinaria, pasa a un segundo plano, y los partidos van cediendo su lugar de partidos ideológicos a partidos clientelares. (Pachano, 1998: 148).

Bajo el clientelismo, como lo describe Giovanni Sartori, la representación política está condicionada a la relación “cliente – representante”. La representación política plural, propia de un sistema político democrático, se transforma en una relación que reclama favores a cambio de votos. El mandato entre él o los representados y el representante se convierte en un conjunto de instrucciones vinculantes, el representante se encuentra sujeto al “mandato imperativo” de sus clientelas; y por lo tanto el representante pierde sus independencia para tomar decisiones, como lo requieren los cargos públicos de elección popular. (Sartori: 1994).

El resultado de la primacía de la institucionalidad informal es un esquema de hechura de políticas públicas poco óptimo. La calidad de las políticas deja de importar y “se introducen fuertes sesgos, en términos de influencia sobre la elaboración e implementación de políticas a favor de los intereses altamente organizados y económicamente poderosos” (O’Donnell, 1997: 327). Se podría esperar que partidos políticos y legisladores que responden a clientelas electorales y a la representación corporativa de grupos de poder no estarán dispuestos a apoyar las políticas del

Presidente a menos que perciban que estas se traducirán en éxito electoral durante el siguiente ciclo electoral, o en concesiones que permita mantener el “status quo” de privilegios a los grupos que representan. Bajo estas formas de uso del poder político, basada en el rentismo, el corporativismo y el clientelismo, la estabilidad de los representantes termina por sujetarse al cumplimiento de sus obligaciones políticas y sus resultados sobre la asignación de los recursos, antes que a su efectividad en abordar los temas de interés colectivo (Schamiss, 1998: 4).

El factor regional

A las características del sistema político mencionadas en las páginas previas hay que añadir la persistencia del clivaje regional, vinculado a la identidad de los actores políticos. Un país con diversidad étnica y regional ha mantenido un sistema de administración estatal centralizado, que poco a poco ha ido cediendo espacio a la descentralización, la presencia y fortalecimiento de los gobiernos locales. Las identidades locales se han formado frente a este estado central, las demandas locales y territoriales, así como de los grupos étnicos se han fortalecido ante la capacidad limitada del gobierno central para satisfacer sus demandas, las cuáles han sido planteadas desde el espacio de representación nacional en el Congreso, desde los gobiernos locales, en el ámbito provincial y cantonal y/o desde las calles.

El clivaje regional ha repercutido sobre el carácter de los partidos políticos y la conducta de sus electores y, ha limitado las posibilidades de representación nacional de cualquiera de los partidos ecuatorianos. El factor origen también ha influido en la proliferación del sistema multipartidista en el Ecuador (Mejía Acosta, 2002: 109).

Uno de los clivajes más marcados ha sido el relativo al conflicto Sierra - Costa, principalmente entre Quito, la capital y el centro de gobierno y, Guayaquil, centro urbano comercial y productivo. Su persistencia ha sido decisiva en el comportamiento de las elites políticas, así como en la presencia de una “polarización” social entre “serranos” y “costeños”. Las relaciones entre las dos principales ciudades se han caracterizado por la confrontación entre sus elites políticas y económicas. Polarización que se refleja en las preferencias de los electores, las cuáles también condicionan la

conducta partidaria frente al gobernante y exacerba los intereses locales frente a los intereses nacionales.

La apelación al discurso regional también se ha convertido en otra variable que afecta el comportamiento de los actores en el Congreso. En la arena legislativa el comportamiento de los partidos políticos e incluso de los diputados independientes ha respondido a los grupos de poder locales; lo cual ha limitado el accionar de un Ejecutivo con carácter nacional, frente a un legislativo orientado a tramitar demandas y/o intereses locales. Como lo señala Simón Pachano

La existencia de sociedades regionales, conjuntamente con la vigencia de un régimen centralista, han hecho que surjan identidades locales y/o regionales, generalmente enfrentadas a una visión de totalidad nacional; en estas circunstancias los partidos políticos, y las demás instancias de representación política se transforman en un instrumento de expresión de aquellas identidades particulares. (Pachano, 1998: 150).

Si bien el *clivaje* regional responde a factores culturales, las reglas institucionales también han favorecido su persistencia. Las reglas del sistema electoral han incidido en el sentido local de los partidos políticos ecuatorianos. A pesar de que los partidos políticos están obligados a mantener una presencia nacional, hasta las reformas constitucionales de 1998 el régimen electoral impidió la formación de alianzas entre partidos; lo cuál incentivó su repliegue electoral a territorios determinados, fortaleció su identidad local y la asunción de una forma de hacer política pragmática antes que ideológica.

Las reformas constitucionales de 1998 no cambiaron la lógica localista de los partidos políticos. Por el contrario la profundizó, la eliminación de la figura de diputados nacionales dio paso a un Congreso conformado en forma exclusiva por diputados provinciales. Los partidos han tendido a concentrar su accionar en aquellas provincias donde tienen aseguradas ciertas clientelas electorales y/o en aquellas en las que con menos esfuerzo pueden obtener un mayor número de representantes, dada la sobre representación de las provincias más chicas.

Al mismo tiempo el poder que la Constitución de 1998 transfirió a los gobiernos locales se convirtió en un incentivo para que los partidos mayores buscaran afianzarse entre sus electores locales; dado el nuevo poder que irían adquiriendo autoridades como los alcaldes, también de elección popular. El fortalecimiento de los gobiernos locales también ha fortalecido el carácter de lo regional y ha agudizado la conflictividad

política con el protagonismo de nuevos actores en la arena de la toma de decisiones. El éxito electoral de aquellos partidos que se han replegado a su espacio local también ha estado condicionado a la popularidad de las autoridades seccionales. La capacidad de movilización de los alcaldes, en contra de decisiones de política tomadas desde el gobierno, también ha incidido en las probabilidades de apoyo el ejecutivo desde sus respectivas organizaciones políticas.

Se podría lanzar la hipótesis de que la relación corporativa con el Estado ha rebasado al ámbito de la representación política en el Congreso. Las municipalidades o distintos grupos de presión han logrado ingresar también al juego de vetos que ha condicionado la estabilidad del régimen a la satisfacción de sus demandas. Movilizaciones callejeras y paralizaciones de actividades en distintos cantones se han traducido en concesiones en las políticas públicas o simplemente asignaciones presupuestarias a través de creación de fondos con un fin específico. Las protestas en la calles también han demostrado ser escenarios útiles para presionar al Estado por prebendas y/o beneficios particulares, a favor de una ciudad, un territorio o, grupos organizados específicos, ya sea con la participación o no de actores institucionales formales o actores informales.

CAPÍTULO III

EL CONFLICTO ANTICIPADO: LAS RELACIONES ENTRE EL PRESIDENTE Y EL CONGRESO

Las características del sistema político ecuatoriano, descritas en las páginas previas, han generado una dinámica política que tiende a producir situaciones de bloqueo en la interacción entre el poder ejecutivo y la legislatura a la hora de acordar la hechura de las políticas.

Pese a que el poder ejecutivo ecuatoriano ha sido descrito y calificado como fuerte en cuanto a sus poderes legislativos, a la hora del encuentro con la legislatura los presidentes se encuentran con dificultades para gobernar, implementar sus decisiones de política pública e incluso sostenerlas en el tiempo. El congreso se convierte en el escenario para la “pugna de poderes” entre un presidente con amplios poderes proactivos y un legislativo con una serie de atribuciones que le permiten mantener posturas reactivas hacia la iniciativa presidencial.

La conflictividad política, así como los mecanismos con los que los actores políticos cuentan para superarla está determinada por un lado por el tipo de poderes legislativos con los que cuentan los distintos actores institucionales en la arena legislativa, los cuales pueden ser de dos tipos: proactivos y reactivos; por otro lado por la capacidad del presidente para manejar su propio partido y los demás partidos en el congreso, como por la capacidad de los líderes partidarios para controlar el comportamiento de los legisladores en su partido.

Los poderes pro – activos son todos aquellos que permiten a un actor con poderes legislativos, de manera unilateral, introducir una iniciativa de ley en la agenda legislativa o intentar establecer una nueva política. Poderes reactivos son todos aquellos que permiten a los actores políticos involucrados en el proceso legislativo evitar o bloquear el cambio que se quiere introducir a través de una nueva ley o política pública, a través de un veto.

Bajo una forma de gobierno presidencialista, el Presidente cuenta con poderes proactivos dados por las facultades formales que la normativa constitucional le otorga para incidir sobre la creación de las políticas o leyes. Mientras que los actores políticos con capacidad de incidir en el bloqueo o implementación de una política pública

tendiente a cambiar una situación establecida asumen el rol de actores de veto y/o el rol de actores decisivos (Pérez Liñán, y Rodríguez Raga: 2003).

De acuerdo a sus atribuciones legales los actores de veto pueden ser institucionales o no institucionales. Los actores de veto institucionales son aquellos actores políticos, que de acuerdo a la constitución están directamente relacionados con la producción legislativa a través de poderes de tipo reactivo; tomadores de decisiones, individuales o colectivos, cuyo acuerdo es requerido para cambiar el status quo (Tsebellis, 1995). Los actores de veto no institucionales o actores decisivos son aquellos que pueden bloquear o condicionar la implementación de una política sin necesariamente participar con atribuciones legales en los procesos de hechura de las leyes. Su aprobación es suficiente, mas no necesaria para cambiar las políticas existentes o modificar un status - quo. (Pérez Liñán, y Rodríguez Raga: 2003).

Bajo el presupuesto de la existencia de actores de veto y/o actores decisivos la capacidad de respuesta del sistema político a choques internos o externos que afectan el ambiente socio – económico del país, a través de cambios en las políticas públicas, va a estar determinada por la voluntad de dichos actores para impulsar los cambios requeridos en el “status – quo”¹⁷ (Pérez Liñán y Rodríguez Raga, 2003).

Los poderes legislativos del Presidente

La Constitución de 1998 concibe una estructura de poder político en la que existe una concentración de poderes proactivos en el poder ejecutivo en relación al poder legislativo, los cuales le permiten introducir legislación de forma unilateral. La cabeza del Ejecutivo cuenta con facultades constitucionales exclusivas para la presentación de proyectos de ley en materia de política económica, político administrativa y tributaria. Entre estos poderes se pueden señalar la facultad para que el presidente pueda presentar proyectos de ley calificados como de urgencia en materia económica (Art. 155); potestades exclusivas para presentar proyectos de ley mediante los cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división

¹⁷ La teoría de los actores de veto implica que cualquier propuesta que represente una mejoría del status quo para todos los actores de veto no va a enfrentar resistencia, y por lo tanto va a desafiar el equilibrio existente

político – administrativa del país (Art. 147) . En materia fiscal y presupuestaria la constitución también prevé para la Función Ejecutiva la facultad exclusiva de elaboración del presupuesto nacional y el control sobre el gasto del mismo. (Art.171, Art. 258); al igual que la formulación y ejecución de la política fiscal. (Art. 260) La Constitución de 1998 también prevé que el presidente pueda decretar el estado de emergencia (Art. 180).

La estructura de poder político ecuatoriana establece suficientes mecanismos para que el gobierno pueda incidir sobre la agenda legislativa y el ritmo de aprobación de las políticas. Este poder se ve reflejado tanto en las potestades del presidente sobre los proyectos de ley de urgencia en materia económica, la facultad para decretar el estado de emergencia, la capacidad para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Las facultades exclusivas del Presidente para decidir sobre la asignación presupuestaria, las reformas en la administración pública, así como su poder para nombrar y remover ministros y gobernadores le otorga un poder adicional sobre la decisión de la distribución de los recursos estatales.

Para el caso de los proyectos de ley de urgencia económica, estos deberán ser aprobados, modificados o negados dentro de un plazo máximo de treinta días, contados a partir de su recepción (Art. 155). Caso contrario, el Presidente de la República tiene el poder de promulgarlo en el Registro Oficial como decreto – ley (Art. 156). Bajo el estado de emergencia el gobierno podrá remitir al Legislativo más de un proyecto de ley a la vez y en distintas materias (Art. 180). Adicionalmente, el presidente también tiene el poder de convocar al congreso a períodos extraordinarios de sesiones, para conocer exclusivamente los asuntos específicos señalados en la convocatoria.

En cuanto a los poderes reactivos con que cuenta el presidente, la Constitución de 1998 establece que el Presidente de la República puede sancionar u objetar un proyecto de ley aprobado por el Congreso de manera parcial o total (Art. 153). A través de dichos poderes el presidente puede influir en los resultados de una política o ley tramitada en la legislatura; el ejecutivo podrá bloquear aquellos cambios que no estime convenientes. Sin embargo, el veto total se puede convertir en una “camisa de fuerza” para el gobierno. Ante un veto total del presidente a una ley aprobada por el congreso, éste solo podrá volver a considerar el proyecto en el plazo de un año a partir de la fecha

de objeción, en un solo debate y con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. En caso de un veto parcial, el Congreso tendrá un plazo máximo de 30 días para que en un solo debate allanarse a la objeción presidencial con la mayoría de asistentes a la sesión.

Tabla 2. Poderes Legislativos del Ejecutivo

Poderes legislativos del Presidente de la República. Constitución de la República del Ecuador de 1998	
Poderes preactivos	Poderes reactivos
Facultad para presentar proyectos de ley calificados como de urgencia en materia económica.	Veto total o parcial a los proyectos de ley aprobados por el Congreso
Potestades exclusivas para la creación o modificación de impuestos	
Potestades exclusivas para el aumento del gasto público	
Potestades exclusivas para la modificación de la división político administrativa	
Facultad exclusiva para la elaboración del presupuesto y el control del gasto fiscal	
Formulación de la política fiscal	
Facultad exclusiva para decretar el Estado de Emergencia	
Facultad exclusiva para nombrar y remover ministros y gobernadores	

Elaboración propia

Los poderes del Congreso

El Congreso ecuatoriano, como la mayoría de legislaturas en América Latina, ha sido calificado como una legislatura reactiva, debido a su limitada capacidad para destituir a través de mecanismos formales o de confianza a la cabeza del ejecutivo y su poca capacidad para generar propuestas (Cox, Morgenstern, 2001). En su accionar legislativo, frente a la hechura de las leyes y/o políticas, el Congreso se ha convertido en un merco actor de veto frente a las políticas presidenciales. La constitución ecuatoriana

de 1998 contempla una legislatura unicameral, constituida por el Congreso Nacional, conformada por 121 diputados con carácter provincial.

Entre los deberes y atribuciones del Congreso Nacional, la constitución establece:

- Expedir, reformas y derogar leyes
- Fiscalizar los actos de la función Ejecutivo y los del Tribunal Supremo Electoral
- Censurar a funcionarios públicos por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño de sus cargos. (Si bien la censura produce la inmediata destitución del funcionario, en el caso de los ministros de estado su permanencia en el cargo dependerá del Presidente de la República).
- Nombrar al Procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General, al Defensor del Pueblo, a los superintendentes, a los vocales del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral y a los miembros del Directorio del Banco Central; conocer sus excusas y denuncias y designar a sus reemplazos.
- Elegir por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes la terna para la designación del Contralor General del Estado.
- Aprobar el Presupuesto General del Estado y vigilar su ejecución
- Fijar el límite del endeudamiento público.
- Conceder amnistías generales por delitos políticos, e indultos por delitos comunes, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes.
- Conformar las comisiones especializadas y permanentes.

Para que un diputado pueda presentar un proyecto de ley debe contar con el apoyo de un bloque legislativo o de diez legisladores (Art. 144). Un partido o movimiento político se podrá constituir en un bloque legislativo cuando cuente con un número de diputados que represente por lo menos el diez por ciento del Congreso Nacional; los partidos que no lleguen a tal porcentaje podrán unirse con otros para formarlo. (Art.128)

Salvo para el caso de aprobación de las leyes orgánicas, el quórum legislativo requerido para aprobar leyes ordinarias es una mayoría simple. A través del trámite ordinario el Congreso, en segundo debate, podría aprobar, modificar o negar un proyecto de ley con la mayoría de los concurrentes a la sesión legislativa. (Art. 153)

Para la aprobación, reformación, derogación o interpretación de una ley orgánica se requiere una mayoría absoluta de los integrantes del Congreso.(Art. 143)

El congreso también tiene la posibilidad de modificar o derogar un proyecto de ley de urgencia económica a través de un proceso legislativo ordinario (Art. 156), (con la mayoría de los legisladores que concurran a la sesión (Art. 152)). Finalmente, el congreso puede derogar el estado de emergencia decretado por el ejecutivo, en cualquier momento (Art.182),

En relación a los intentos de veto del ejecutivo a lo aprobado por la legislatura, el congreso podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. (Art.153). En un congreso fragmentado las dificultades para alcanzar una mayoría calificada serán mayores, por lo cuál el poder real de veto del legislativo podría ser limitado.

Tabla 3. Poderes legislativos del Congreso

Poderes legislativos del Congreso. Constitución de la República del Ecuador de 1998	
Poderes preactivos	Poderes reactivos
Presentar proyectos de leyes (con el apoyo de un bloque legislativo o al menos 10 legisladores)	Expedir, reformar o derogar leyes, incluyendo los proyectos de ley de urgencia en materia económica
Nombrar a autoridades de control	Fiscalizar los actos de la función Ejecutiva y del Tribunal Supremo Electoral
Nombrar a los vocales del Tribunal Constitucional	Censurar a funcionarios públicos (sin que esto implique la destitución de los ministros)
Potestades exclusivas para el aumento del gasto público	Derogar el estado de emergencia
Conformación de comisiones legislativas	En caso de un veto parcial del Ejecutivo a un proyecto aprobado, ratificar el proyecto con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.
	Influencia sobre el quórum necesario para aprobar una ley / abstenciones ¹⁸

Elaboración propia

¹⁸ De acuerdo al Art. 15 del Código del Congreso, las abstenciones pueden ser contadas como ausencias a la hora de contar el número total de votos, lo cual facilita la aprobación de una ley con una mayoría simple, pero con el quórum suficiente.

Un actor adicional: El Tribunal Constitucional

La estructura de poder político concebida en la Constitución de 1998 prevé la participación de un actor adicional en el proceso de hechura de una ley, el Tribunal Constitucional. Los nueve vocales que conforman el Tribunal Constitucional son designados por una mayoría en el congreso.

El Tribunal Constitucional puede llegar a jugar un rol decisivo frente a un conflicto entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Tiene el poder de actuar como un decidor de última instancia sobre la viabilidad o no de una ley, al estar en capacidad de pronunciarse sobre su constitucionalidad.

El Tribunal Constitucional debe dictaminar sobre las objeciones de inconstitucionalidad que haya hecho el Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes. También está facultado para conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad que se presenten sobre los cuerpos legales, emitidos por cualquiera de las instituciones del Estado, y suspender sus efectos. (Art. 276, Art. 278) Una demanda de inconstitucionalidad puede ser presentada por el Presidente de la República, el Congreso Nacional, previa resolución de la mayoría de sus miembros, la Corte Suprema de Justicia, los consejos provinciales o concejos municipales, la ciudadanía (Art. 277).

Ante un veto parcial o total del Presidente a un proyecto de ley aprobado por el Congreso, si el Tribunal Constitucional dictamina la inconstitucionalidad del proyecto el Congreso archivará el proyecto, en el caso contrario el Congreso podrá promulgarlo, sin que este dictamen pueda ser sujeto al veto presidencial. Así, el Tribunal Constitucional se puede convertir en un actor decisivo en el destino de las iniciativas legislativas del presidente; la designación de sus miembros, potestad exclusiva del Congreso, puede ser determinante en la capacidad de influencia de los partidos políticos sobre el mismo y por lo tanto sus decisiones y su posición frente al ejecutivo.

Los poderes en la práctica

Pese a que los amplios poderes legislativos que la Constitución de 1998 le otorga al Ejecutivo, los cuales le permiten introducir iniciativas legislativas en el Congreso sin

que formalmente requiera un acuerdo previo con los partidos en el Congreso, en la práctica el intento del Presidente puede fracasar por la ausencia de un partido mayoritario, la ausencia de una coalición legislativa y/o el uso de sus poderes de veto por parte de la legislatura.

En el Ecuador el Ejecutivo necesita un mínimo soporte legislativo para sostener sus iniciativas y por lo tanto hacer efectivos sus poderes legislativos. El éxito del presidente en el uso de sus poderes proactivos se puede ver limitado por: (Tsebelis, 1995: 292 - 293).

- La existencia de un amplio número de actores de veto institucionales
- La incongruencia entre los actores de veto
- Las distancias de las posiciones políticas
- La cohesión al interior de las organizaciones política
- La ausencia de un partido de gobierno mayoritario o una coalición de gobierno mayoritaria

Varias de estos factores se cuentan en la lista de las características del sistema político ecuatoriano, caracterizado por un sistema de partidos múltiple, fragmentado y polarizado. Si a estas condiciones se le añaden la persistencia de clivajes sociales, como el clivaje regional entre Costa y Sierra, y en forma más específica, entre Quito y Guayaquil, se puede esperar una mayor polarización de los actores políticos y, que entre los protagonistas del conflicto surjan también actores de veto no institucionales, con capacidad de “bloquear” la iniciativa presidencial desde las calles.

El congreso, con poca capacidad de liderar la iniciativa legislativa cuenta con suficientes herramientas para vetar o bloquear las iniciativas presidenciales; mientras que al mismo tiempo, la ausencia de un partido de gobierno mayoritario limita la capacidad del Ejecutivo para desbloquear o neutralizar el veto en la legislatura. Los partidos y diputados presentes en el Congreso tienen la facultad de bloquear, desacelerar o facilitar la adopción de una política; sin su acuerdo el ejecutivo no podrá impulsar los cambios e iniciativas propuestos. Los umbrales requeridos para la aprobación de un proyecto de ley implican una acción colectiva cuya realización se complica frente a una legislatura multipartidaria y fragmentada que puede limitar el acuerdo entre los varios actores individuales presentes en el Congreso. Tanto la aprobación de las propuestas del

ejecutivo, como la decisión de vetar las mismas requiere de un acuerdo de mayoría en la legislatura. (Tsebellis, 1995: 313).

Dadas así las cosas, los poderes proactivos del Ejecutivo están condicionados al apoyo partidario que el presidente obtenga en el Congreso, tanto para dar paso a la revisión y aprobación de la iniciativa legislativa; como para mantenerla a través de poderes de veto que le permitan bloquear lo actuado por el Congreso.

Ya en la práctica, dicho apoyo partidario va a depender de la capacidad del Presidente para manejar el comportamiento de su partido y de los demás partidos en el Congreso, a través de sus poderes partidarios. Como lo señalan Mainwaring y Shugart, en una forma de gobierno presidencialista el éxito del presidente en el uso de sus poderes legislativos, amparados constitucionalmente, estará determinado por el uso de sus poderes partidarios; es decir por su capacidad para modelar (o incluso, de dominar) el proceso de confección de la ley. (Mainwaring y Shugart, 1997)

Los poderes partidarios del presidente van a estar condicionados por el número de actores de veto partidarios con los cuáles requiere relacionarse para lograr el apoyo requerido a sus iniciativas. (Tsebellis, 1995). En una forma de gobierno presidencialista un partido político se convierte en un actor de veto partidario cuando tiene suficiente peso para convertirse en un socio necesario para el éxito de una coalición dentro del Congreso, dado que el Presidente no podrá impulsar sus cambios sin tomar en cuenta la posición del partido. (Pérez Liñán, Rodríguez Raga, 2002).

El número de actores de veto partidarios está determinado de forma endógena por el sistema de partidos imperante y las coaliciones de gobierno. Los poderes partidarios del Presidente se pueden medir a través del apoyo con que cuenta el partido o coalición de partidos que forman el gobierno. (Tsebellis, 1995). En el sistema partidario ecuatoriano la multiplicidad de partidos repercute en un mayor número de actores de veto partidarios, cuya presencia gana peso ante las dificultades para que el partido de gobierno llegue a obtener una representación mayoritaria en el Congreso.

Ante la ausencia de un partido de gobierno mayoritario el presidente y su partido estarán obligados a construir coaliciones ya sea de tipo electoral o de gobierno. En el caso de una coalición electoral, dada la separación de poderes implícita en el presidencialismo, un acuerdo entre los partidos no tiene una implicación de carácter obligatorio. A pesar de que miembros de los partidos de la coalición electoral pueden

participar en el gabinete de gobierno, los partidos no son responsables por el gobierno. Los partidos o los legisladores individuales pueden conformar o unirse a la oposición sin que necesariamente tenga que derribar el gobierno, por lo cual el presidente puede terminar su mandato con poco apoyo en el Congreso. (Mainwering y Shugar, 1997:19),

El éxito del Presidente en el uso de sus poderes partidarios depende de su capacidad para mantener y controlar su partido y, que el partido de gobierno tenga la capacidad para garantizar o al menos articular una mayoría legislativa afín al gobierno, que permita neutralizar o limitar los poderes de veto de los otros diputados o partidos de oposición presentes en el congreso (Bavastro, 2003). En el caso de un presidente que cuenta con el apoyo de su partido y el de otro o más partidos que conforman una coalición que le permita manejar una mayoría absoluta en el Congreso, el Ejecutivo deberá enfrentarse a un número menor de actores de veto partidarios, o bien éste y la coalición podrán constituirse en un solo actor de veto, frente al resto de partidos en el Congreso. (Tsebellis, 1995, 2000).

Otro factor que pesa en el éxito de los poderes partidarios del presidente es la cohesión y disciplina al interior de los partidos. A la hora de armar coaliciones o articular una mayoría en el sistema partidario ecuatoriano, ya sea a favor o en contra de la iniciativa legislativa, la cohesión al interior de los partidos es determinante. Las posibilidades para garantizar dicha cohesión están sujetas a la habilidad del partido para controlar los votos de sus miembros, más allá de las distintas posiciones existentes entre sus miembros, previas al debate y el voto legislativo. (Tsebellis, 2005).

Tanto la presencia de un partido de gobierno mayoritario, como el nivel de disciplina y cohesión partidaria al interior del partido de gobierno y, de los otros partidos que formen la coalición, son cruciales a la hora de determinar el éxito de los poderes del Presidente. Cuando el partido o la coalición de gobierno es poco cohesionada, el presidente verá limitados sus poderes partidarios, frente a una potencial multiplicación de los actores con poder de bloquear su agenda por una conducta poco disciplinada durante la votación. Esta situación es más factible cuando existe una alta fragmentación del sistema de partidos, o cuando los miembros del partido que ocupan una bancada legislativa son leales a intereses independientes del partido, ya sea por su identidad territorial o por su relación vinculante con grupos de poder y/o clientelas electorales.

Ante partidos altamente cohesionados y disciplinados el número de actores de veto en la legislatura, posiblemente, será menor. Sin embargo, partidos altamente disciplinados pueden bloquear con mayor éxito las iniciativas legislativas del Ejecutivo y provocar fuertes situaciones de conflictividad con la oposición; especialmente cuando el partido del presidente no tiene una mayoría legislativa o, el presidente tiene poco control sobre su partido.

Si bien se espera que a la hora de proponer una medida legal o política al congreso el gobierno busque reunir la mayor cantidad de votos posibles sobre la base de sus méritos, difícilmente la totalidad de votos requeridos serán obtenidos sin que de por medio pesen concesiones en las políticas, favores políticos o patronazgo. (Bavastro, 2003).

Los partidos con liderazgos fuertes, con capacidad de garantizar la cohesión de su partido, impondrán acuerdos de cooperación con márgenes de negociación más estrechos, que permitan proteger a sus electores o a los grupos de interés que los apoyan. (Mejía Acosta et Al. 2004) El partido también deberá incurrir en costos para mantener la cohesión y disciplina partidaria. Si los partidos son fuertemente cohesionados el Presidente deberá negociar con el líder del partido distintos tipos de concesiones para sus miembros; pero, finalmente garantiza la cohesión del partido y los votos requeridos. (Mejía Acosta et Al. 2004).

En un escenario contrario, ante las dificultades para garantizar el apoyo de los partidos a su propuesta, el Presidente intentará utilizar su poder de negociación para promover deserciones en los partidos y la indisciplina partidaria. Intentará explotar las diferencias entre los miembros de los partidos, con el fin de construir coaliciones que le permitan aprobar su programa. (Tsebellis, 1995).

La ausencia de estructuras partidarias sólidas y diputados provenientes de cuadros partidarios y procesos democráticos debilita la cohesión partidaria; más aún si los legisladores responden principalmente a intereses locales y/o particulares.

La poca cohesión al interior de los partidos - dada en parte por la ausencia de una convicción ideológica, las características del sistema electoral y la permanencia de una relación clientelar con el electorado – permite que los mismos diputados, al momento de negociar decisiones sobre políticas, se conviertan en actores de veto

individuales con posiciones distintas. (Tsebellis, 1995)¹⁹. Las situaciones de bloqueo entre el gobierno y la oposición pueden ser resueltas a través de los incentivos que el presidente genere para provocar deserciones de los partidos o abstenciones a la hora de votar. Los diputados que responden a una lógica meramente provincial o local podrían estar predispuestos a colaborar en la aprobación de políticas de alcance nacional, siempre y cuando este respaldo conlleve su éxito electoral en el ámbito local.

A la hora de la negociación...

Bajo las circunstancias descritas y las características del sistema político ecuatoriano los procesos de decisión sobre las políticas públicas en la arena legislativa están condicionados a la interacción entre los poderes constitucionales del ejecutivo y los poderes y condiciones partidarias presentes en la legislatura. Para un gobierno sin una mayoría oficialista las amplias prerrogativas constitucionales en materia legislativa pueden quedar subordinadas al éxito que obtenga en el uso de sus poderes partidarios.

La figura del partido de gobierno es clave, ya que esta se convertirá en el eje del accionar del Ejecutivo en el Congreso. Cuando el partido de gobierno es mayoritario, el Presidente podrá influir sobre el mismo para neutralizar los poderes de veto de los demás actores partidarios. En el caso de que el partido de gobierno no sea mayoritario, el presidente presionará por su inclinación a uno u otro lado del espectro político en el Congreso para lograr la conformación de las coaliciones requeridas.

Sin embargo, la predisposición de los partidos en el Congreso para formar una coalición está determinada por los beneficios obtenidos para los mismos y/ o para sus legisladores. Los beneficios del partido estarán principalmente asociados al costo electoral de colaborar con el ejecutivo, a la satisfacción de los intereses corporativos de determinados grupos de poder y, a la satisfacción de las demandas de sus clientelas electorales.

El colaborar con un Presidente impopular, así como el apoyar medidas de políticas poco populares pueden incrementar el costo electoral del partido y por lo tanto

¹⁹ La cohesión al interior de un partido estará dada por las características ideológicas, las características del sistema electoral, la capacidad de liderazgo de los líderes partidarios (un liderazgo fuerte promueve la cohesión dentro del partido). En el caso ecuatoriano la reforma al sistema electoral que incluye la opción de votar en listas abiertas que estimula candidaturas basadas en personajes se puede constituir en un estímulo para la existencia de distintas posiciones dentro de un partido político.

limitar la predisposición del partido a cooperar con el gobierno. Por otro lado, la satisfacción de los intereses corporativos es fundamental para la supervivencia económica del partido. Mientras mayor sea el nexo entre el partido y grupos de interés particulares más difícil será para el gobierno conseguir el respaldo a iniciativas de política pública que afecten los intereses o privilegios asociados al “status quo” que favorece a dichos grupos. A cambio de sus votos, el partido solicitará al ejecutivo concesiones en el contenido de la política favorable a sus clientelas electorales, cargo públicos en puestos claves (ministerios y gobernaciones) y /u obras que respondan a las demandas de su provincia.

Como se puede observar en la descripción de los poderes constitucionales del Presidente, la iniciativa legislativa del Ejecutivo abarca aquellas materias relativas a la distribución o asignación de los recursos públicos. La decisión sobre la asignación de los recursos estatales, el acceso a cargos públicos claves como ministros o gobernadores y las concesiones en el diseño de las políticas quedan en manos del Presidente. Bajo un sistema político con las características descritas en las páginas previas, difícilmente los partidos darán su apoyo al gobierno simplemente por la calidad de las políticas.

El bloqueo a las iniciativas del ejecutivo y los riesgos de desestabilización del régimen asociados a la parálisis gubernamental han derivado en formas de resolución de la conflictividad política a través de la tramitación o intercambio de votos por los distintos tipos de concesiones. A la hora de conseguir respaldo a su agenda política los poderes proactivos del presidente se ven limitados por su capacidad para garantizar la construcción de coaliciones sobre la base de acuerdos informales. Los costos electorales en los que los partidos están dispuestos a incurrir por cooperar con el presidente, especialmente frente a políticas económicas impopulares, deben ser compensados por beneficios. El presidente podrá garantizar un incremento en el valor de los beneficios a través de las instituciones informales. El intercambio de votos por concesiones se realiza ya sea a través de alianzas públicas y/ o formales, de carácter temporal o, cuando los costos de cooperación para el partido político son demasiado altos, a través de las denominadas “alianzas fantasmas” (Mejía Acosta, Lanusse, 2002); alianza poco pública que permite a los miembros de la negociación beneficiarse del acuerdo sin tener que

exponer su asociación con un presidente altamente impopular o con partidos con los que simbólicamente mantienen distancias políticas.²⁰

Al momento de querer pasar sus propuestas de política en el Congreso el Presidente se puede enfrentar a los siguientes escenarios relativos a la conformación de las coaliciones requeridas:

- Una coalición conformada por un partido de gobierno cohesionado y uno o más partidos afines en el gobierno, que suman los votos requeridos para pasar la propuesta de política.
- Una coalición conformada por un partido de gobierno poco cohesionado y uno o más partidos afines al gobierno.
- Una coalición de oposición conformada por partidos cohesionados
- Una coalición de oposición conformada por partidos de oposición poco cohesionados e indisciplinados.

En el primer caso, en el que el presidente cuenta con una coalición conformada por un partido de gobierno cohesionado y uno o más partidos afines en el gobierno que le permiten sumar los votos necesarios para pasar su propuesta, el gobierno se enfrentará a un menor número de actores de veto. Con un partido de gobierno cohesionado el presidente tiene garantizados los votos de su bloque partidario, más los de el otro u otros partidos que conforman la coalición, así como su respaldo para neutralizar cualquier intento de veto en el Congreso.

En el segundo escenario, en el que el presidente cuenta con una coalición conformada por un partido de gobierno poco cohesionado y uno o más partidos afines, el éxito del uso de los poderes partidarios del presidente será más limitado que en el primer caso y la estabilidad de la alianza aún más frágil. Las dificultades con las que se

²⁰ De acuerdo a Andrés Mejía Acosta en el caso ecuatoriano, los presidentes conformarán alianzas fantasmas cuando los partidos que forman parte de la coalición incrementen los costos de la cooperación o el cooperar les implique un costo demasiado alto (debido a la baja popularidad del Presidente o la proximidad del período electoral) y sus poderes legislativos se han visto bloqueados por una mayoría de oposición en el gobierno. A través de las alianzas fantasmas los costos de cooperación con el Ejecutivo, que tendrían que asumir los partidos, sería menor. Los miembros de la coalición pueden beneficiarse de la cooperación sin necesariamente exponerse ante la opinión pública, con los respectivos costos que una asociación con un presidente impopular les podría ocasionar.

enfrenta el presidente para conformar coaliciones partidarias estables incluso se dan al interior del partido de Gobierno. Conforme se acercan periodos electorales o frente a medidas altamente impopulares la predisposición a cooperar con el Presidente será cada vez menor. (Andrés Mejía Acosta, Lanusse, 2002). La falta de cohesión al interior del partido, frente a procesos de toma de decisión complejos, puede terminar por generar rupturas internas y hasta el mismo desmoronamiento de la organización política.

En un escenario en el que el gobierno no cuenta con una mayoría afín y, por el contrario existe un bloqueo mayoritario en el gobierno, el presidente deberá negociar bien con partidos cohesionados o bien con partidos poco cohesionados e indisciplinados.

En el primer caso el costo de negociación por cambiar la postura del partido de oposición será demasiado alto, la situación se puede agravar si adicionalmente el presidente no cuenta con una mayoría legislativa y/o no tiene suficiente control sobre su partido. En este caso, de conseguir el apoyo partidario, la alianza posiblemente no llegue a ser pública. En el segundo caso, el presidente podrá aprovechar la falta de cohesión del o los partidos de la oposición para promover deserciones al interior de los mismos y conseguir los votos requeridos y/o garantizar abstenciones que impidan la conformación de una mayoría con poder de vetar lo actuado por el ejecutivo. (Mejía Acosta, Lanusse, 2002). El costo se reflejará en la fragmentación de los partidos políticos al interior del Congreso y la posible conformación de nuevos bloques y, por lo tanto un mayor número de actores con los cuáles negociar en el futuro.

Si bien en los dos primeros casos el número de actores con los cuales el ejecutivo deberá llegar a un acuerdo es menor, esto no necesariamente significa que el apoyo partidario corresponde al mérito de la política y que no existan concesiones de por medio. Los partidos con liderazgos fuertes, con capacidad de garantizar la cohesión de su partido impondrán márgenes de negociación más estrechos que permitan proteger a sus electores o a los grupos de interés que los apoyan. (Mejía Acosta et Al. 2004). Si el partido de gobierno es poco cohesionado el presidente también deberá incurrir en concesiones para los integrantes de su propio partido, lo cual aumenta los costos de transacción. Bajo la lógica de la doble institucionalidad que predomina en el sistema político ecuatoriano el partido también deberá incurrir en costos internas para mantener la cohesión y la disciplina partidaria; más aún cuando los miembros del partido en el

Congreso son líderes locales que responden a un mandato vinculante con grupos de poder particulares y/o locales. Estas concesiones deberán ser negociadas por el líder del partido con el presidente.

Un ejemplo de este escenario se puede observar en las siguientes páginas, donde se hace un recuento de la alianza entre la DP, el partido de gobierno durante la presidencia de Jamil Mahuad, y el PSC, liderado por Jaime Nebot, cuadro político del partido, guayaquileño, vinculado a los grupos oligárquicos y productivos de la Costa.

CAPÍTULO IV

CONSTRUCCION DE COALICIONES EN UN SISTEMA FRAGMENTADO

Las elecciones de 1998 reprodujeron una vez más la conformación de un Congreso fragmentado. Al no haber obtenido una mayoría legislativa, las expectativas sobre la capacidad política para gobernar del gobierno recién electo, bajo el nuevo marco constitucional, se centrarían en la articulación de una coalición partidaria entre el partido oficialista demócrata cristiano y el PSC, que juntos sumaban el número de votos requeridos para conformar una mayoría simple.

Tabla 4. Composición del Congreso Nacional 1998

Partido / Movimiento	Diputados Nacionales	Diputados Provinciales	Número total de bancadas	%
Democracia Popular (DP)*	4	30	34	28.1
Partidos de Centro – Derecha				25.62
Partido Social Cristiano (PSC)	5	23	28	23.14
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	1	2	3	2.48
Partidos populistas / Centro				23.23
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	4	20	24	19.83
Partido Radical Alfarista (FRA)	0	4	4	3.31
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	0	1	1	0.83
Partidos de Centro – Izquierda				22.32
Izquierda Democrática (ID)	3	14	17	14.05
Pachakutik (PCK)	1	5	6	4.96
Movimietnto Popular Democrático (MPD)	1	1	2	1.65
Socialista (PS-FA)	1		1	0.83
Nuevo País (NP)		1	1	0.83
TOTAL**	20	101	121	100
Source: Ecuadorian Electoral Tribunal, National Congress.				

* Partido de gobierno

** En 1999, dos diputados adicionales fueron electos en representación de la nueva provincia creada, Orellana. Estos dos legisladores no se incluyen en el presente cuadro.

Elaboración (2002): Andrés Mejía Acosta con datos del TSE

El PSC, ha sido definido como un partido de derecha y representante de sectores oligárquicos tradicionales de la Costa, especialmente de las provincias de Los Ríos y Guayas, considerado como el defensor de prácticas particularistas, muchas veces acordes a los intereses de los patricios guayaquileño, aglutinados esencialmente en las Cámaras de la Producción... ha sido percibido como una organización política que representa los valores de una sociedad regional particular, que cuenta con sus propios grupos de poder, sus formas institucionales, sus redes de interrelación y un conjunto de principios y orientaciones políticas que muestran una particular subcultura política. (Alcántara, Freidenberg, 2003: 246).

La alianza de los dos partidos marcó la percepción sobre la nueva posición ideológica de la DP; no solo entre sus miembros, sino también frente al resto de actores y partidos políticos, quienes percibían a la DP como un partido con una tendencia ideológica que se aproximaba más a la derecha. Pocos años antes, en 1993, la DP había redefinido su filosofía como partido, en la que el principal cambio se producía a la adopción de los principios compatibles con una economía de <<mercado solidario>> en sustitución del <<socialismo comunitario>>. El giro en su visión sobre el manejo de la economía y el rol del Estado lo llevaba de ser un partido de centro izquierda a un partido de centro derecha. (Alcántara, Freidenberg, 2003).

Por su lado, El PSC era percibido como el defensor de prácticas particularistas, muchas veces acordes a los intereses de los patricios guayaquileños, aglutinados esencialmente en las Cámaras de la Producción.

Así se ha llegado a pensar que esta agrupación representa los valores de una sociedad regional particular, que cuenta con sus propios grupos de poder, sus formas institucionales, sus redes de interrelación y un conjunto de principios y orientaciones políticas que muestran una particular subcultura política". (Alcántara, Freidenberg, 2003: 246).

La relación entre los líderes guayaquileños del PSC y un grupo de militantes de la DP cercano a los mismos, le permitió al partido quiteño abrirse espacios en la Costa. La alianza entre los dos partidos fue denominada por los medios de comunicación como "la Aplanadora".

Para el nuevo gobierno la aparente coherencia ideológica entre ambas fuerzas políticas le permitiría manejar una coalición partidaria estable en el Congreso, que le garantizara el apoyo requerido para impulsar una serie de reformas económicas

requeridas para hacer frente a la crisis, entre las que se incluían la eliminación de una serie de subsidios generales; una reforma tributaria que garantizara la sostenibilidad fiscal; la modernización de los servicios públicos entendida como la privatización de los mismos, la racionalización administrativa de las aduanas; y; la consolidación de un régimen económico con base en el mercado y la apertura económica. Todas estas, parte de un plan de reforma económica, en teoría, coherente con el discurso de reducción e intervención del Estado que el PSC sostenía como parte de sus principios partidarios, también compartido por la propuesta modernizadora del Estado de la DP.

Ya en la práctica, el acuerdo entre ambos partidos estuvo sujeto a las presiones políticas del bloque legislativo social cristiano en el Congreso, y la capacidad de movilización “a favor o en contra” de actores vinculados al mismo, los gremios de Guayaquil y las autoridades locales guayaquileñas.

La “Aplanadora”

A pocos meses de inaugurado el nuevo periodo constitucional, el gobierno de la DP buscaría su primer éxito como gobierno con la firma del Acuerdo de Paz con el Perú. El acuerdo de paz requería de su aprobación en el Congreso, la cuál se dio el 24 de octubre de 1998 con los votos de la DP, el PSC, el PCE y el FRA. La firma del acuerdo no contó con el respaldo de los partidos asociados a la centro – izquierda, especialmente de la ID que en el pasado había sido percibido como un aliado de la DP. El fin del conflicto fue percibido con buenos ojos por varios sectores nacionales y la comunidad internacional.

A cambio de los votos del PSC el presidente Mahuad habría ofrecido al partido guayaquileño incluir sus demandas en la reforma fiscal que debía pasar antes de fin de año. La reforma fiscal incluía un incremento del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la eliminación de exenciones tributarias, la limpieza del sector financiero y medidas para balancear el déficit fiscal, entre ellas la eliminación de los subsidios generales, especialmente al gas y los combustibles. Al mismo tiempo el PSC se había comprometido públicamente en una notaría a bloquear el incremento o creación de más impuestos. Los argumentos del PSC giraron en torno a la presencia del Estado ineficiente y centralista. (Burbano de Lara, 1999).

El apoyo del PSC estuvo condicionado a la eliminación del Impuesto a la Renta (IR) y su reemplazo con un impuesto del 1% a la Circulación de Capitales (ICC). La propuesta social cristiana también incluía que parte de la recaudación se utilizara para financiar obras e instituciones en los bastiones electorales del partido, especialmente en Guayaquil.²¹ Adicionalmente, se planteaba la creación de una Agencia de Garantía de Depósitos (AGD),²² institución gubernamental que tendría a su cargo el salvamento de los bancos con dificultades financieras a través de la garantía ilimitada a sus depósitos, liderada por un directorio conformado por representantes de instituciones públicas y privadas, en el que el Superintendente de Bancos tendría un voto dirimente. Meses antes, con los votos de los dos partidos el Congreso había designado a una figura cercana a los socialcristianos para el cargo de control.²³

Al interior del gabinete de gobierno la propuesta socialcristiana generó el rechazo del Ministro de Economía y Finanzas, así como del ala más programática y tradicional del bloque demócrata popular en el Congreso, conocida como el grupo CORDES. Las medidas también fueron criticadas por el FMI por considerarlas anti técnicas. En contrapartida los técnicos del gobierno presentaron una propuesta mixta que fue públicamente rechazada por el líder de la bancada socialcristiana, Jaime Nebot, quien a su vez presentaba en Guayaquil su plan para la reactivación económica y productiva ante los gremios porteños. Ante las críticas de los organismos internacionales el presidente Mahuad buscaría una fórmula mixta, pero sin alterar el acuerdo con el PSC.

Finalmente, el 25 de noviembre de 1998 el Congreso aprobó con 63 de 105 votos en segundo debate una reforma tributaria que recogía la propuesta socialcristiana. Pese a que pocos días antes el presidente Mahuad había negado la alianza con el PSC, pero había defendido públicamente las ventajas del ICC, el respaldo al proyecto contó con los votos del partido oficialista. Los votos socialcristianos fueron completados con votos del FRA y del PCE. Tres legisladores de la DP, cuadros tradicionales del partido,

²¹ La propuesta social cristiana incluía que un porcentaje de la recaudación del ICC se destinara a universidades y escuelas politécnicas, al Fondo de Salvamento de los Municipios, al Fondo de Desarrollo Seccional, al Centro de Convención de Manabí, a la Comisión de Tránsito del Guayas y a la Fundación Malecón 2000. (Diario El Comercio, 8/11/2003, Página A3).

²² De acuerdo al artículo "Awaiting rescue", publicado en la Revista The Economist, Agosto de 1999, el salvataje bancario le costaría al Ecuador alrededor de 2 mil millones de dólares – equivalente al 13% de su PNB.

²³ El 8 de septiembre el Congreso había designado a Jorge Egas Peña, ex ministro de Trabajo durante el Gobierno de León Febres Cordero (PSC) como Superintendente de Bancos.

no se presentaron a la votación.²⁴ Días antes este grupo de legisladores había tenido acercamientos con otros partidos en el Congreso, especialmente con la ID, Nuevo País y Pachakutik, para respaldar la fórmula mixta que había sido rechazada por el líder de la bancada socialcristiana. Mientras desde los espacios públicos el presidente Mahuad defendía la validez de la propuesta socialcristiana, pese a sus aparentes deficiencias técnicas.

Mahuad había escogido la alianza con el PSC, antes que someterse a la búsqueda de acuerdos con las otras fuerzas en el Congreso, cuyas posiciones eran percibidas como adversas a sus propuestas de modernización del Estado. Meses más tarde el capital político del régimen se vería destruido por denuncias de un millonario financiamiento de uno de los principales bancos guayaquileños, el Banco del Progreso, a la campaña presidencial.

En esos mismos días uno de los mayores bancos del país, el Filambanco, perteneciente a uno de los principales grupos financieros y empresariales de la Costa, tambaleaba por problemas de liquidez. El año cerró con la liquidación del banco durante los primeros días de diciembre. A mediados del mismo mes el control del banco fue transferido a la recién inaugurada AGD, sus accionistas seguían manteniendo sus derechos sobre la institución financiera.

El nuevo año, 1999, inició con un ambiente económico poco favorable para el gobierno, tanto en cuanto a su capacidad de gestión fiscal, como para su capital político. A los problemas del sector productivo y del déficit fiscal, se sumó la quiebra del Filambanco y pocas semanas más tarde la declaración de insolvencia de otra institución financiera el Banco de Tungurahua, seguida por una serie de problemas en el sector bancario que profundizaron la crisis financiera.

En este ambiente poco favorable para la popularidad del régimen, se hicieron evidentes los primeros signos del conflicto entre la DP y el PSC. La alianza empezaría a tambalear en febrero de 1999, durante el proceso de aprobación del Presupuesto General del Estado. Frente al déficit fiscal el gobierno requería contar con un presupuesto financiado. La propuesta preparada por el equipo económico del gobierno incluía la

²⁴ Los tres diputados fueron Alexandra Vela, Raúl Hurtado y Germánico Salgado, parte del grupo CORDES, una institución no gubernamental dirigida por el fundador de la Democracia Popular, el ex presidente Osvaldo Hurtado. Los tres legisladores habían cuestionado la creación del ICC en sustitución al IR. (El Comercio, 19/11/1998, A2)

creación de nuevos impuestos, entre ellos gravar a los activos de las empresas y a los autos de lujo y, el incremento en los precios de los combustibles.

Ante la negativa pública del PSC a apoyar la creación de nuevos impuestos, el partido de gobierno empezó a buscar una alianza con las demás fuerzas políticas presentes en el Congreso. Mientras la facción CORDES de la DP negociaba un acuerdo con los partidos de centro izquierda, otros integrantes del bloque partidario y el mismo Presidente, entre ellos el presidente del Congreso, insistían en mantener una alianza con el PSC que ya había hecho pública su oposición a la proforma presentada por el Ministro de Finanzas. Días antes diputados del bloque social cristiano habían solicitado la renuncia del ministro, bajo el argumento de que éste no garantizaba el plan económico del Presidente. Las presiones se hicieron públicas desde las filas de la DP, donde un grupo de legisladores guayaquileños se opuso públicamente a la creación de los nuevos impuestos, a la vez que los sectores productivos, especialmente los de Guayaquil, se oponían a la posibilidad de aplicar las medidas tributarias propuestas.²⁵

Finalmente, el 12 de febrero de 1999, una vez más se ponía en marcha “la aplanadora” para la aprobación del proforma presupuestaria para 1999. La proforma aprobada eliminaba la propuesta original de creación de nuevos tributos e incluía un acuerdo para recortar los gastos fiscales. Al día siguiente el ministro de Economía y Finanzas presentó su renuncia en señal de protesta a la alianza entre los dos partidos. En palabras del presidente Mahuad, en referencia a su ministro, “Jaramillo podrá aprobar con honores las materias de finanzas, pero reprobaría las de política.”²⁶

La reducción del gasto fiscal en el presupuesto tuvo como reacción inmediata una espiral de conflictividad social que se evidenció en la serie de manifestaciones de los profesores y personal de los servicios de salud del Estado que paralizaron sus funciones y protestaron desde las calles.

La ruptura con el PSC y la búsqueda de nuevas coaliciones

La necesidad de cubrir un presupuesto desfinanciado y las limitaciones técnicas de la recién creada AGD generaron preocupación y presiones desde los organismos

²⁵ El diputado por Guayaquil, Polo Baquerizo, presentador de un popular programa de televisión, que había llegado a la legislatura auspiciado por la DP rechazó públicamente la creación de los nuevos tributos. Citado en diario El Comercio, 28/01/1999/, P. A3.

²⁶ Citado en el Diario HOY, 18/02/1999. P. A3.

internacionales de crédito. El déficit fiscal requería financiamiento externo, que estaba condicionado a la implementación de reformas económicas que permitieran sanear la economía. El presidente Mahuad se vería obligado a buscar formas de financiamiento del presupuesto para lograr los acuerdos con los organismos multilaterales de crédito.

Durante los primeros días de marzo de 1999, el gobierno había presentado una propuesta para incrementar el IVA del 10% al 15%. El proyecto de Ley de Racionalización y Reordenamiento de las Finanzas Públicas fue enviado al Congreso con el carácter de económico urgente. Desde la legislatura, tanto el PSC como los demás partidos se opusieron públicamente a la iniciativa legislativa de un presidente que tras 6 meses de gobierno contaba con un 16% de popularidad.²⁷

Ante el bloque en el Congreso el ejecutivo declaró el Estado de Emergencia y anunció el incremento en el precio de los combustibles como estrategia alternativa para reducir el déficit fiscal. De esta manera el gobierno buscaba conseguir el apoyo de los diputados a la reforma tributaria. El estado de emergencia le permitió al Presidente enviar un proyecto sobre varias materias, relacionadas con la privatización del sector eléctrico y las telecomunicaciones; reformas estructurales al sector de hidrocarburos; la subcontratación de la administración de los puertos; la regulación de las exenciones del IVA; la creación de varios impuestos, entre ellos un impuesto a los autos de lujo y al patrimonio de las empresas. En el Congreso, los legisladores de las distintas bancadas denunciaron como un chantaje la posición del presidente, de dejar en pie el alza de los combustibles a cambio de la aprobación a la reforma tributaria remitida por el Ejecutivo.²⁸

Durante esos mismos días el gobierno le hacía frente a una fuerte devaluación de la moneda acompañada por un retiro masivo de los depósitos del sistema financiero, mientras Quito se paralizaba antes las protestas del transporte público, de los taxistas, de los sindicatos públicos y otros sectores organizados, como el movimiento indígena que había bloqueado las carreteras de la Sierra. Con el fin de evitar una mayor devaluación de la moneda el gobierno decretó un feriado bancario, el 15 de marzo, el Presidente Mahuad, a través de un decreto ejecutivo, declaró el congelamiento de los depósitos en los bancos.

²⁷ Citado en *The Economist*, "Chaos Continued", 18 de marzo de 1999.

²⁸ Citado en *El Comercio*, 15/03/1999, p. A3

En el medio de la crisis política el gobierno decidiría cambiar su estrategia partidaria y empezar a buscar un acuerdo con otras fuerzas en el Congreso.²⁹ El 16 de marzo, el Congreso sesionaba para levantar el Estado de Emergencia. La DP había alcanzado un acuerdo con los partidos de izquierda en el Congreso para garantizar su apoyo a una Ley de Reforma de las Finanzas Públicas que restituía el Impuesto a la Renta, eliminaba las exenciones del IVA y arancelarias y, creaba el impuesto al patrimonio de las empresas y autos de lujo. A cambio, el presidente se comprometía a retirar los distintos proyectos de ley que habían sido enviados al Congreso durante el Estado de Emergencia,³⁰ así como el proyecto para incrementar en 5 puntos porcentuales el IVA, reducir los precios de los combustibles y el porcentaje del ICC; todas estas medidas reclamadas por los electores de los partidos de la centro – izquierda. Desde su curul, el diputado socialdemócrata, Paco Moncayo justificaba el apoyo de la ID al gobierno, “apoyaremos el proyecto en la medida que satisfaga el interés nacional”.³¹

La totalidad de las reformas fueron aprobadas por la legislatura el 22 de abril con 60 votos de la DP, la ID, Pachakutik, MPD, PS-FA y PCE. Desde el Congreso, el PSC, el PRE, así como diputados de la DP y el presidente del Congreso, Juan José Pons, apostaron a la abstención y el abandono del pleno para bloquear la aprobación de artículos relativos a intereses de los sectores productivos de la Costa y a la aplicación de penalidades para la evasión de impuestos. Desde la bancada socialcristiana, el diputado Alfredo Serrano, declaraba públicamente que la aprobación de Reforma a las Finanzas Públicas era “una declaración de guerra que resultaría en una estampida social”. La amenaza no tardaría en materializarse pocas semanas más tarde. Tras el cierre del Banco del Progreso.

El manejo de la situación bancaria sirvió como escenario para la ruptura de la alianza entre la DP y el PSC. La coalición entre la DP y los partidos de izquierda llevó a que el partido costeño transformara la situación en un conflicto regional. Desde

²⁹ En el Congreso el grupo CORDES había liderado las negociaciones con la ID y Pachakutik. Mientras que los diputados con una orientación favorable al PSC, Alejandro Aguayo, Juan José Pons, Eliseo Azuero y Juan Manuel Fuertes, quedaron marginalizados, así como el Secretario de la Administración, Jaime Durán, quien había hecho de enlace entre el PSC y el presidente Mahuad.

³⁰ Ley Reformatoria a la Ley de Modernización del Estado, privatizaciones, y prestación de servicios públicos; Ley Reformatoria a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico; Ley par ala regulación de la tarifa cero en el Impuesto al Valor Agregados; Ley de Telecomunicaciones

³¹ Citado en diario El Comercio, 28/03/1999. P. A3

Guayaquil la presión se hizo sentir en las calles desde los distintos gremios productivos, vinculados al PSC. Mientras el proyecto de Reformas a las Finanzas Públicas era analizado en el Congreso, la Cámara de la Producción de Guayaquil planteaba una consulta popular sobre temas de política pública que respondían a sus demandas e intereses locales.³² Al mismo tiempo, sus dirigentes gremiales cuestionaban la creación de nuevos impuestos y amenazaban con recurrir en última instancia ante el Alcalde de Guayaquil, el ex presidente y líder socialcristiano, León Febres Cordero, para dilucidar el tema.³³ El 8 de abril, durante el primer debate de la reforma fiscal acordada entre el gobierno, la ID y Pachakutik, iniciaba en las calles de Guayaquil la marcha de los “Crespones Negros”, liderada por el Alcalde de Guayaquil y los dirigentes gremiales. Pocos días antes, el 23 de marzo, el Banco del Progreso, principal banco en términos de depósitos, había cerrado sus puertas de forma voluntaria por un problemas de liquidez. Como parte de las concesiones políticas a los socialcristianos el gobierno le había otorgado dos meses de gracia para su recapitalización.

Los intentos del presidente Mahuad de llegar a un acuerdo con las Cámaras de Guayaquil habían fracasado. Ante la aprobación por parte del Congreso de la reforma fiscal, los líderes políticos y empresariales porteños volvían a las calles. El 30 de abril, el pleno del legislativo se allanó al veto parcial del Ejecutivo y la reforma fiscal se convirtió en ley.

El desgaste y la desestabilización del régimen

Durante los meses siguientes, los problemas vinculados a la crisis financiera se profundizaron, mientras continuaban las presiones de los organismos internacionales al gobierno, por reformas estructurales en la administración del Estado y el manejo de la crisis bancaria. A finales de mayo el Banco del Progreso, no había logrado recapitalizarse y cerraba sus puertas de forma definitiva. Al interior del partido de gobierno las dos facciones presionaban por fines distintos. El grupo de diputados de

³² La propuesta de consulta incluía el descongelamiento de los fondos bancarios, la descentralización, la reconstrucción de las zonas afectadas por el Fenómeno del niño, la refinanciación de la deuda privada, la reducción del gasto público y una reforma ministerial para reducir el personal estatal. Citado en diario El Comercio, 30/03/1999.

³³ Citado en diario El Comercio, 7/04/1999

CORDES, de la mano con la ministra de Finanzas, presionaban al gobierno para implementar una reforma integral del sistema bancario, lo cual era visto con buenos ojos por la ID y Pachakutik. Mientras que Jaime Durán, el secretario de la Administración y persona de confianza del Presidente, junto con el grupo de diputados demócrata populares cercano al PSC buscaba que el gobierno se enfoque en empujar una ley de Modernización, con la expectativa de revivir la alianza con los socialcristianos.

El mes de junio inició con envío al Congreso, por parte del Gobierno, del proyecto de Ley Reformatorio para la Modernización del Estado, conocido como Ley Marco. El proyecto respondía a las presiones de los organismos internacionales, pensado como condición previa para recibir una línea de crédito por 400 millones de dólares del FMI. Durante las negociaciones previas, la propuesta del ejecutivo, que incluía la venta de acciones de las empresas estatales en el área de telecomunicaciones y energía eléctrica, inversión privada en la construcción de un nuevo oleoducto, entre otros había sido rechazada por los partidos de la coalición que semanas antes había respaldado la reforma fiscal. Por su lado, Jaime Nebot, había condicionado el apoyo del PSC a la inclusión de las propuestas socialcristianas. El gobierno se enfrentaba a un fuerte bloqueo legislativo en el congreso.

En el legislativo la propuesta no logró el respaldo requerido. Las divisiones al interior del partido de gobierno limitaron su rol en la búsqueda del acuerdo con los otros partidos. Finalmente, el proyecto fue negado por considerarse “inconstitucional e inconveniente a los intereses del país.” El bloque socialcristiano había condicionado su apoyo a la presentación de un nuevo proyecto que entre sus puntos incluyera una mayor descentralización y autonomía para la recaudación tributaria en los gobiernos seccionales, así como un sistema monetario basado en el dólar.

Ante las presiones de los organismos internacionales, el deterioro de la situación económica y el cierre e intervención en un nuevo grupo de instituciones financieras,³⁴ en julio de 1999 Mahuad decretó una vez más un incremento en los precios de los combustibles, incluido el gas. En esos días, Fernando Aspiazu, presidente y propietario del Banco del Progreso fue arrestado por evasión tributaria. Las medidas económicas desataron una nueva ola de protestas en las calles. La declaratoria del Estado de

³⁴ Tras los resultados de una auditoría internacional al sistema financiero los bancos Banco Unión, Solbanco y Banco de Crédito tuvieron que cerrar. Mientras el Banco Central tuvo que otorgar nuevos préstamos de liquidez al Banco del Pacífico, Banco Popular, Previsora y Cofiec.

Emergencia por parte del presidente no calmó la situación y, por el contrario, fue derogada por el Congreso. Diez días después de la paralización de la capital, movilizaciones en Guayaquil lideradas por el PSC y el cierre de las carreteras del país, el presidente cedió a las demandas de los manifestantes, restituyó el precio de los combustibles y se comprometió con el sector indígena a congelar los precios por el plazo de un año. A menos de transcurrido un año de gobierno al Presidente Mahuad se le había tornado imposible poner en marcha las medidas que le permitieran manejar el déficit fiscal. El bloqueo político para un presidente altamente impopular se distribuía desde las instituciones formales hasta las calles, protagonizado no solo por los partidos políticos, sino también por los grupos de presión económicos y sociales.

La conflictividad social y política se había acentuado por las protestas callejeras de los actores sociales, con demandas en contra de las políticas del régimen y de su relación con otros actores, incluidos los organismos multilaterales. En septiembre de 1999 el Ecuador declaró la moratoria unilateral del pago de los Bonos Brady, ante la incapacidad fiscal para hacer frente a las obligaciones de deuda externa que equivalían el 110% del PNB³⁵. Si bien la decisión presidencial calmó de manera temporal los frentes abiertos con los movimientos sociales, pocas semanas más tarde saltaron a la luz pública noticias que relacionaban al recientemente cerrado Banco del Progreso con el financiamiento de la campaña electoral del Presidente; lo cual contribuyó a deteriorar la imagen presidencial.

El escenario económico y las presiones internacionales requerían que el gobierno contara con reformas fiscales y un presupuesto financiado para el año 2000 que implicaba nuevos impuestos y recortes en el gasto fiscal. La reforma fiscal requería de una nueva alianza, para la cual el gobierno solo contaba con un partido político que había sido desgastado por los poderes partidarios del Presidente. Un nuevo movimiento en el tablero legislativo, con concesiones de por medio, llevó a una alianza entre la DP y el PRE, a finales del 1999. La nueva reforma fiscal se aprobó con los votos de la DP, ID, FRA, PS-FA y PCE. Al gobierno le había costado conseguir el respaldo de su partido, que tras una serie de desacuerdos internos se había fraccionado en tres facciones, una liderada por el presidente del Congreso, Juan José Pons, cercada al PSC y conformada principalmente por diputados de la Costa; otra conformada por el grupo

³⁵ The Economist, Septiembre de 1999.

de diputados vinculados al ex presidente Osvaldo Hurtado y a CORDES; y una tercera conformada por un grupo de diputados que habían desarrollado su carrera política dentro del partido, provenientes de provincias menores, que durante los más de 12 meses de gobierno no habían recibido del gobierno los beneficios para sus clientelas locales, especialmente el acceso a cargos públicos en las instancias de los gobiernos provinciales.

Durante la votación el PRE abandonó la sesión para facilitar la aprobación de la reforma por una mayoría simple. En noviembre de 1999 los votos del PRE sirvieron para aprobar la proforma presupuestaria para el año 2000. A cambio, la DP apoyaría algunas reformas claves al Código de Procedimiento penal, las cuales facilitarían el retorno del líder partidario del PRE, Abdalá Bucaram³⁶. Al mismo tiempo, la DP y el PRE reorganizaron los tribunales electorales provinciales, de cara a las elecciones seccionales del 2000.

La baja popularidad del Presidente, la crisis económica y financiera y el bloqueo permanente a las decisiones del Ejecutivo terminaron por desestabilizar el régimen, que en una última jugada por evitar un escenario de hiperinflación en la economía y, aparentemente concretar una nueva alianza con los partidos de la Costa, decretó el 9 de enero del 2000 la dolarización de la economía.

Pocos días más tarde, el 21 de enero del 2000, un grupo de coroneles del ejército en alianza con la CONAIE, se tomaba las instalaciones del Congreso y daba un golpe de estado contra el Presidente Mahuad. La asonada terminó con la conformación de un triunvirato cívico – militar, que a pocas horas fue reemplazado por el Vicepresidente, Gustavo Noboa Bejarano, bajo la supervisión y con el apoyo de las Fuerzas Armadas³⁷.

³⁶ En enero del 2007 Abdalá Bucaram fue cesado de sus funciones por el Congreso y acusado de corrupción.

³⁷ El triunvirato estuvo integrado por Antonio Vargas, líder de la CONAIE, Carlos Mendoza, jefe del Ejército, y Carlos Solórzano, ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

CAPÍTULO V

CONCLUSIÓN

Tras 17 meses de una intensa conflictividad política el gobierno de Jamil Mahuad, iniciado el 10 de Agosto de 1998, concluía su gestión el 21 de enero de 2000, tras un golpe de estado que surgió desde donde menos se esperaba, desde las calles, con el protagonismo de un grupo de militares y el movimiento indígena que habían iniciado sus protestas semanas antes. La adopción de la dolarización como un salvavidas para construir una nueva coalición legislativa (con el PSC y el PRE) le permitió neutralizar temporalmente el poder de veto de los actores institucionales en el Congreso, mas no la presión de actores no institucionales, que como se vio a lo largo de la alianza entre la DP y el PSC y los meses de la administración demócrata popular, en más de una ocasión lograron ejercer desde las calles la suficiente presión para derogar las iniciativas legislativas del Ejecutivo.

Una vez más, los bloqueos políticos, tanto de los partidos, como de los grupos de presión económicos y sociales limitaron la capacidad gubernamental para llevar adelante un plan de gobierno o las reformas planteadas. Los poderes constitucionales del Ejecutivo no fueron suficientes para neutralizar a los actores políticos. Una situación fiscal limitada por la crisis financiera, los desastres naturales, los bajos precios del petróleo y los problemas productivos del país, también limitaron los poderes partidarios del Presidente en el Congreso.

Las nuevas reglas del juego democrático, previstas en la Constitución de 1998, no lograron resolver los problemas de gobernabilidad del sistema político. A la hora de empujar la agenda política de su gobierno, los poderes constitucionales del presidente resultaron poco efectivos. Pese a las fortalezas que el nuevo marco constitucional le otorgaba a la función ejecutiva, la ausencia de una mayoría partidaria, la falta de cohesión en el partido de gobierno, la fragmentación del Congreso debilitaron el uso de los poderes constitucionales del Presidente, así como también su capacidad de controlar e incidir sobre el tratamiento a la agenda legislativa en frente a la legislatura.

Las reformas constitucionales de 1998 no habían resuelto una de las bases de los problemas de gobernabilidad del sistema político ecuatoriano, como lograr un sistema que permita al gobierno contar con una mayoría legislativa a través de incentivos que generen coaliciones estables, en un sistema de partidos que por las características del país tiende al multipartidismo.

La ausencia de un partido de gobierno mayoritario y cohesionado pasó factura al nuevo presidente y al recién inaugurado marco constitucional. Durante un poco más de un año y medio el gobierno tuvo que construir coaliciones con todos y cada uno de los partidos presentes en el Congreso para evitar la parálisis gubernamental. En un Congreso con diez organizaciones políticas, algunas de ellas poco cohesionadas, el número de actores de veto con los que tuvo que negociar el presidente se multiplicó, incluso al interior de su propio partido. Si bien la fragmentación y las distancias políticas entre los partidos le permitieron al gobierno, temporalmente, armar las distintas coaliciones para llevar adelante su agenda de políticas, los costos de la negociación fueron altos, no solo en concesiones, sino en la ausencia de apoyos estables en el tiempo. Estos costos se pueden asociar a las modificaciones del proyecto original, reflejados en la calidad de las políticas; en el debilitamiento del partido de gobierno y; la capacidad del gobierno para sostener las coaliciones en el tiempo. La existencia de la coalición no le garantizó al presidente la aprobación de las propuestas presentadas.

La manera como se concibió el proyecto de Ley de Reforma Tributaria y Financiera en noviembre de 1998, el cual dio origen al ICC y a la AGD constituye un ejemplo de los límites del sistema político ecuatoriano para llevar adelante dinámicas legislativas democráticas. En la vida real, la apuesta de la DP a una alianza con el PSC le significó al partido de gobierno convivir con una organización política que pese a su discurso liberal funciona a través de acciones populistas y responde a relaciones clientelares con sus bases regionales de la Costa, especialmente Guayaquil. Situación que en mayor o menor medida también se evidenció en los acuerdos temporales con los otros actores en el Congreso. Como un funcionario del equipo económico del Gobierno comentara ante los medios de comunicación “Esta posición del PSC no es, realmente nada compatible con las necesidades del país para ir hacia una reforma de fondo como la tributaria. Reconozco que esta política quiere frenar el cambio económico.”³⁸

³⁸ Citado en Diario El Comercio, 16 de septiembre de 1998, p.A3.

El panorama refleja un sistema político en el que la lógica de los actores legislativos no juegan por sus propuestas o posiciones ideológicas, por el contrario, el legislar es convertirse en un puente de grupos de presión que funcionan como clientelas en miras a la próxima ronda electoral.

En la creación del ICC y de la AGD pesaron el factor regional y los intereses corporativos, que como se describe en las características del sistema político ecuatoriano, inciden en las lealtades de los partidos y en la forma como estos conciben la representación política, en la que lo local y lo particular predomina sobre el interés nacional. Las constantes posiciones de bloqueo del PSC, ante la creación de cualquier tipo de reforma tributaria, incluso para cubrir el déficit fiscal, demostraron la ausencia en el partido costeño de una visión en conjunto de país y de una propuesta de un proyecto nacional de Estado. (Burbano de Lara, 1999).

Así mismo, se demostró que una coalición con un partido fuerte, cohesionado alrededor de su liderazgo político, sin un partido de gobierno mayoritario no garantiza estabilidad a largo plazo, cuando en la lógica de la representación predomina la doble institucionalidad a la que se refiere Guillermo O' Donnell. Los costos se reflejaron en las concesiones de política que el mismo presidente defendió públicamente y, sobre la cohesión interna del partido de gobierno, así como en la temporalidad y fragilidad de la alianza.

Un partido de gobierno fraccionado terminó por debilitar la capacidad del presidente para utilizar sus poderes partidarios frente al Congreso, al igual que la capacidad de interlocución de sus ministros. El regionalismo y la fragmentación política y la ausencia de partidos políticos que responden a posiciones ideológicas y programas partidarios conduce a una lógica en que la energía para gobernar termina concentrándose en la construcción de coaliciones, lo cual incluso le exige al Presidente armar gabinetes con personas que se limiten a facilitar los contactos políticos para alcanzar acuerdos que se agotan rápidamente.

Las distintas coaliciones no estuvieron libres de concesiones, incluso para los legisladores de la DP, que cada vez incrementaban más los costos de su apoyo ante la posible soledad del presidente y los riesgos de caer en una parálisis gubernamental. Durante su gestión Mahuad, en más de una ocasión, se enfrentó a críticas provenientes de los miembros de su propio partido, que se tradujeron en acciones públicas en contra

de sus iniciativas y abstenciones y abandono del pleno en el Congreso a la hora de votar artículos específicos para regular determinadas actividades económicas.³⁹

En términos políticos el principal afectado por la conflictividad política ha terminado siendo el Ejecutivo, que bajo la forma presidencialista concentra la iniciativa de las políticas públicas y la producción legislativa. La construcción de las políticas ha estado sujeta a procesos de negociación legislativa basados en una lógica costo – beneficio. Los partidos y/o los legisladores han estado dispuestos a apoyar al presidente a cambio de concesiones en las políticas, cargos gubernamentales, favores u obras a cambio de las clientelas y patronazgo. La naturaleza coyuntural de las mayorías legislativas ha limitado la capacidad de llevar adelante programas de gobierno de largo plazo, acortado el capital político del Ejecutivo y ocasionado situaciones de parálisis gubernamental, que incluso han terminado en la desestabilización del régimen.

En el Congreso, el desgaste del impulso del ejecutivo a la negociación con las diversas organizaciones políticas también lo tuvo que pagar el partido oficialista, que vio afectada la cohesión interna del bloque por integrantes que se debatían entre la “lealtad” a sus clientelas, o el apoyo para garantizar la supervivencia política de un presidente generalmente debilitado.

El nuevo marco constitucional se estrelló contra los dilemas del presidencialismo, los partidos y sus legisladores no son responsables por el gobierno y pueden bien respaldar al gobierno o unirse a la oposición, sin que esto implique la renuncia del presidente, lo cual conlleva el riesgo de que el presidente se quede sin el apoyo necesario en el Congreso y la administración caiga en la parálisis gubernamental. A la hora de gobernar, los poderes constitucionales del presidente se pueden ver limitados por los poderes de veto de los actores en la legislatura, donde es más conveniente llegar a un acuerdo de oposición al régimen que de respaldo. En este escenario al presidente le quedan a la mano sus poderes partidarios, la capacidad de manejar a los partidos en el Congreso a favor de sus políticas. Mientras más fragmentada sea la legislatura y menos cohesionado el partido de gobierno y/o más

³⁹ Así lo demuestra la ausencia de tres de los diputados más importantes de la DP durante la votación para la creación del Impuesto a la Circulación de Capitales y a la creación de la AGD en noviembre de 1998. Otro ejemplo se da en abril de 1998 cuando diputados de la Costa auspiciados por la DP y el mismo Presidente del Congreso, Juan José Pons, abandonan el pleno del Congreso, junto al PSC y al PRE, para bloquear el quórum necesario para aprobar regulaciones tributarias a actividades económicas informales y regulaciones a actividades agroindustriales vinculadas al sector camaronero.

cohesionado el socio de la coalición, mayores serán los costos en que tendrá que incurrir el gobernante, a través de beneficios que solo se pueden lograr con la institucionalidad informal. La experiencia bajo la Constitución de 1998 es que a pesar de las fuertes prerrogativas constitucionales para que el Presidente marque la agenda de las leyes y políticas públicas, su éxito termina estando sujeto a su capacidad para mantener y controlar su propia mayoría legislativa o al menos una primera minoría, la cual le permita manejar el poder de veto del Congreso.

BIBLIOGRAFIA

- Alcántara, Manuel, Flavia Freidenberg (2003). *Partidos Políticos en América Latina*. Méjico. Fondo de Cultura Económica.
- Bavastro, Roberto (2001). “Diseño institucional y el proceso de toma de decisiones: La organización interna del Congreso y la agenda de gobierno”, presentado por en XXIV Congreso Internacional, organizado por la Latin American Studies Association (LASA), Dallas, Texas, marzo 2003.
- Burbano de Lara, Felipe (1997). *El fantasma del populismo*. Caracas. Nueva Sociedad.
- _____ (1999) “Del fracaso de la mayoría a la debacle del Estado”. *Revista Iconos*, No.7. Pág. 4 - 15
- _____ (2000) “Cuando todos deciden saltar al vacío”. *Revista Iconos*, No.9, FLACSO. Pág. 5 – 14.
- _____ (2003). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. FLACSO – Ecuador, Quito, 2003.
- Burbano de Lara, Felipe y Michell Rowland (1998). *Pugna de Poderes: Presidencialismo y Partidos en el Ecuador: 1979 – 1997*. Quito. CORDES.
- Bustamante, Fernando. “Los partidos y los alineamientos políticos como culturas”. *Revista Iconos* No.9. Pág. 88 - 96.
- Coppedge, Michael (1996). “El Concepto de Gobernabilidad. Modelos Positivos y Negativos”. En *Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad*. Quito..CORDES.
- Cox, Gary, Scott Morgenstern y Leandro Wolfson (2001). *Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina*. Desarrollo Económico. Vol. 41, No. 163. Pag. 373.
- Dahl, Robert A. (1971). *La Poliarquía*. Buenos Aires. REI.
- Echeverría, Julio (2006). *El desafío constitucional*. Quito, Abayayala.
- Lanzaro, Jorge (Comp), Guillermo, O’Donnell, Philippe, Schmitter, Alfred, Stepan y otros. (1998) *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas. Nueva Sociedad.
- Linz, Juan J. (1990). :The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy*. Vol. 1. No 1.Washington DC. Pág. 51 – 69.
- Linz, Juan J. (1994). *La quiebra de las democracias*. Madrid. Alianza Editorial.
- Mejía Acosta, Andrés, Camila Lanusse (2002). *Ghost Alliances, Dolarisation and Economic Adjustment in Ecuador: 1998 – 2001*. Notre Dame, Indiana.
- Mejía Acosta (2002). *Gobernabilidad Democrática. Sistema electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador (1978-1998)*. Quito. Fundación Konrad Adenauer.
- Mejía Acosta, Andrés et al (2004). *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador*. Latin American Research Network, Inter American Development Bank. Washington DC.

- Nohlen, Dieter (1995). *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas. Nueva Sociedad.
- O'Donnell, Guillermo (1997). :Otra Institucionalidad” en *Contrapuntos: ensayos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, PAIDOS.
- Pachano, Simón (1998). “Problemas de representación y partidos políticos en Ecuador”. En Manz, Thomas y Zuazo, Moira (Coord.) *Partidos Políticos y representación en América Latina*. Venezuela. Nueva Sociedad.
- _____ (2000). “El ciudadano y el cliente”. *Iconos*. No.9, FLACSO. Pág. 98 – 109.
- _____ (2007) *La Trama de Penélope. Los procesos políticos e institucionales en el Ecuador*. FLACSO. Quito
- Pérez Liñán, Aníbal, Juan C. Rodríguez Lara (2003). *Veto Players in Presidential Regimes Institutional Variables and Policy Change*. University of Pittsburgh. Pittsburgh.
- Sánchez Parga, José (1999). *La pugna de poderes*. Abyayala. Quito
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza Universidad,
- Sartori, Giovanni (1999). “En defensa de la representación política”. *Revista Claves de la Razón Práctica*, No. 19. Pág. 2.
- Schamis, Héctor. (1998). *The Politics of Economic Reform: Distributional Coalitions and Policy Change in Latin America*. Working Paper #250. Notre Dame: Kellogg Institute.
- Tsebelis, George (1995). :Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicamerism and Multipartyism”. *British Journal of Political Science* No. 25. Pág. 289 – 325.
- _____ (2000). “Veto Players and Institutional Analysis”. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13. No. 4. Oxford. Pág. 441– 474.
- Constitución Política de la República del Ecuador de 1998.

Documentos

- The Economist (1998). “Picking Up the Pieces”, The Americas, diciembre 10.
- The Economist (1999). “Chaos Continued”, The Americas, marzo 18.
- The Economist (1999). “Awaiting Rescue”, The Americas, agosto 5.
- The Economist (2000). “Ecuador on the Brink”. The Americas, junio 13.
- Revista Gestión (2006). “Cooperar es Clave”, No. 140, febrero.
- El Comercio (1998). “El 1 por ciento causó tensiones en la DP y entre el PSC y el Gobierno”. Página A2, noviembre. 18.
- El Comercio (1998). “Reforma Estructural: El Congreso decide”. Página A3, septiembre 16.
- El Comercio (1999). “El Gobierno insistirá en el diálogo”. Página A3, enero 28.
- El Comercio (1999). “Las salidas del gobierno a la crisis“. Página A3, marzo 15.
- El Comercio (1999). “Déficit: al fin apareció la fórmula“. Página A3, marzo 28.

- El Comercio (1999). "Las cámaras de Guayaquil protestan". Página A3, Abril 7.
- Diario Hoy Quito
- Diario El Comercio
- Diario El Universo