

LA PUGNA DE PODERES
Análisis crítico del sistema Político
Ecuatoriano

José Sanchez Parga

LA PUGNA DE PODERES
Análisis crítico del Sistema Político
Ecuatoriano

EDICIONES
ABYA-YALA
1998

LA PUGNA DE PODERES

Análisis crítico del sistema Político Ecuatoriano

José Sanchez-Parga

1a. Edición: Ediciones ABYA-YALA
12 de octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfono: 562-633 / 506-247
Fax: (593-2) 506-255
E-mail: abya-yala@abyayala.org.ec
editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador

Autoedición: Abya-Yala Editing
Quito-Ecuador

Impresión: Docutech
Quito-Ecuador

ISBN: 9978-04- 365-9

Impreso en Quito-Ecuador, 1998

INDICE

Presentación	5	
I. PUGNA, CONFLICTO Y REGIMEN POLITICO		
1. Conflicto político y “pugna de poderes”	7	
2. Crisis del modelo presidencialista.	9	
3. Fábula y falacia de la “separación de poderes”	18	
4. El enfoque institucionalista.	27	
NOTAS	32	
II. LA PRODUCCION DE LOS PODERES EN PUGNA		
1. Modos de producción de fuerzas políticas.	42	
a) La representación proporcional.	43	
b) Regionalización del sistema político	46	
c) Pluralismo y volatilidad partidaria.	48	
2. La formación de los “poderes en pugna”	49	
3. Inestable correlación de fuerzas parlamentarias.	57	
4. El poder legislativo de la Presidencia del Congreso.	61	
NOTAS.	65	
III. LA PUGNA LEGISLATIVA ENTRE GOBIERNO Y CONGRESO		69
NOTAS	81	
IV. LA “PUGNA” FISCALIZADORA		83
NOTAS	93	

V. PUGNA ENTRE VIOLENCIA Y CRISIS POLITICAS

1. Conflictividad política y el Poder Constitucional.	96
2. Ampliación de la “pugna” al Municipio de Guayaquil.	103
3. Las violencias políticas de la “pugna”	108
4. Crisis y desestabilización del Estado de Derecho.	112
a) La destitución y la dimisión presidenciales.	114
b) Dificiles relaciones entre Presidente y Vicepresidente.	115
c) Los rumores del golpe.	116
d) Corrupción política o política de la corrupción.	118
e) Climax de la crisis: el “vargazo” y el caso Dahik.	120
5. Constelación conflictiva de la “pugna”.	122
NOTAS	124

VI. LAS APUESTAS POLITICAS EN PUGNA

1. La pugna por la representación.	133
2. La pasión presidencialista del poder.	137
3. Los márgenes de gobernabilidad de la pugna.	140
4. Economía política de la gobernabilidad.	142
5. Legitimidad y deslegitimación entre “pugna” y gobernabilidad. ..	147
NOTAS	152

BIBLIOGRAFIA	157
--------------------	-----

INDICE DE LISTA CUADROS	171
-------------------------------	-----

ANEXOS: CUADROS	175
-----------------------	-----

Presentación

El presente estudio sobre “*La pugna de poderes: relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo*” prolonga un programa de investigaciones que fue iniciado con el estudio sobre “Conflicto social y político en la Democracia Ecuatoriana” (1995), completado con la publicación *Las cifras del conflicto Ecuador 1975-1992* (1996).

Aunque hemos seleccionado para la redacción del texto muchos de los materiales, informaciones y datos registrados, tuvimos que echar de menos muchos otros previstos pero no existentes o disponibles en los archivos del Congreso, del Tribunal de Garantías Constitucionales, Corte Suprema de Justicia y Ministerio de Gobierno.

Agradecemos el auspicio del CONUEP y de la PUCE que han hecho posible esta investigación y extendemos el agradecimiento a los Sociólogos Elba Gamez y Franklin Ramírez que se desempeñaron con mucha competencia profesional, Asistentes de esta investigación, y a Astrid Bucheli Garcés, Asistente del CELA, quien participó en el trabajo de edición del texto.

Quito, Septiembre de 1997

Pugna, Conflicto y régimen político

El problema de la consolidación democrática, particularmente en América Latina, ha dado lugar a un amplio debate sobre el concepto mismo de “consolidación”, las razones para definirla y los criterios para especificarla ¹. Sin tomar partido sobre las posiciones que intervienen en la polémica, nos parece importante destacar dos hechos que sería necesario distinguir: la permanencia o durabilidad de la democracia, de un lado, y su estabilidad y perfeccionamiento, de otro lado. La constatación de que en el transcurso de los últimos quince años las democracias latinoamericanas, y la ecuatoriana en particular, hayan afrontado y resistido múltiples crisis de todo orden, sin perder su ordenamiento institucional, no impide reconocer que tales procesos y episodios han puesto en jaque su estabilidad, deteriorado sus competencias y credibilidad, y amenazado seriamente el Estado de Derecho.

Es precisamente por la confrontación de estos dos fenómenos que se debería precisar la idea de una consolidación democrática definida como el fortalecimiento de sus instituciones, su creciente capacidad así mismo institucional para resolver crisis que supongan una amenaza desestabilizadora, y en definitiva los mismos efectos democratizadores del sistema y régimen políticos y de toda la sociedad incluso en sus aspectos éticos y valorativos de una cultura democrática.

En tal sentido, cabría sostener que si las instituciones no han podido consolidarse por más de una década de gobiernos democráticos ha sido sobre todo por factores estructurales, y hasta constitucionales, en los que se encuen-

tran los ejes y núcleos de una conflictividad irresoluble, y cuya latencia puede emerger en determinadas circunstancias, dando lugar a crisis políticas desestabilizadoras.

En esta perspectiva, el conflicto político, particularmente en sus dimensiones estructurales, aparece como uno de los más importantes, si no el principal, de los factores de desestabilización y que obstaculizan el proceso de consolidación democrática.

En esta problemática convergen tanto el orden institucional, el régimen político y el modelo de gobierno presidencialista como factores que relevan del sistema político, de las fuerzas sociales que lo configuran, de una cultura política que condiciona comportamiento y permea estrategias, todo lo cual influye en un modelo de gubernamentalidad, de formas y de estilos de gobernar el Estado y la sociedad.

Asociada a esta problemática se encuentra otra también de gran actualidad, y que ha sido enunciada en términos de “governabilidad” o lo que los pensadores clásicos llamaban “buen gobierno”. Que América Latina fuera “ingobernable”, expresamente lo había ya constatado y pronosticado Simón Bolívar, y quizás podíamos añadir hoy que los países latinoamericanos resultan todavía más difíciles de gobernar democráticamente ².

Las razones de esta ingovernabilidad democrática son muchas y de muy diversa índole, pero algunas tienen raíces históricas y responden a estructuras socio-políticas y culturales. No se debe olvidar que la democracia ha sido producto de una larga tradición de Occidente, de una acumulación de experiencias que se remonta veinticinco siglos a la antigua Atenas, de lentas transformaciones institucionales, socio-culturales y de mentalidades, y que la moderna “universalización” de un particular modelo de democracia, el liberal y representativo, inducido de manera más o menos mimética o forzada, no se ha adaptado fácil ni aun plenamente a contextos socio-culturales muy diferentes y con historias también muy particulares. Para el caso de América Latina el modelo republicano se instauró sobre una herencia colonial, que le infirió a su vez muchos rasgos y estructuras colonizadores.

Todo ello explica la conflictividad política, sobre la que se instituyen incluso los regímenes democráticos, las mismas instituciones democráticas portadoras de dicha conflictividad.

En el marco de estos presupuestos generales se plantea el conflicto político, ubicado al interior del mismo Estado democrático, y más precisamente en el eje articulador de sus dos principales poderes, y el que a su vez constituye el principio regulador de su gobierno: las relaciones entre el poder Legislativo y Ejecutivo.

Según esto, y respondiendo a las actuales preocupaciones sobre la consolidación y gobernabilidad democráticas, nos hemos propuesto abordar una cuestión de fondo de dicha problemática, la cual además de su interés teórico-político ofrece la originalidad de haber merecido poca atención por parte de los investigadores: la pugna de poderes.

1. Conflicto político y "pugna de poderes"

No es posible pensar la sociedad, la política y menos la democracia al margen del conflicto, y una constante en la historia del pensamiento político ha siempre privilegiado más el conflicto como expresión de cambio y de libertad que al orden sin ella³. De otro lado, ha sido su centralidad socio-política lo que convierte el conflicto en un prisma de extremada sensibilidad para refractar las estructuras, fenómenos y procesos socio-políticos, tanto las características institucionales de un régimen como los diferentes actores de su sistema político.

Por consiguiente, los procesos de la conflictividad socio-política reflejan de manera muy plástica no sólo las estructuras e instituciones sino también los cambios a los que se encuentra sujeta una determinada sociedad.

De otro lado, las formas y características que adopta la producción de los conflictos, tanto como las de su negociación y resolución (o no resolución), permiten poner en evidencia la cultura política de una sociedad, la cual puede enfatizar una visión y práctica del poder más en términos de lucha que de consensos y acuerdos. Esto mismo obliga a considerar la relación entre ins-

tituciones y cultura políticas, los aspectos reguladores y los comportamientos de los actores.

Si lejos de ser el conflicto un accidente o vicisitud de la política, la misma política no puede entenderse sino en cuanto conflicto, tampoco es posible considerar cualquier forma de gobierno o de régimen político al margen de su interna y específica conflictividad, teniendo en cuenta, por consiguiente, que cualquier modelo de gobierno o régimen político comporta tanto una particular forma de conflictividad como una también particular modalidad de gobernar el conflicto político ⁴.

En esta misma perspectiva, la democracia es simultáneamente “productora de un orden” (C. Portantiero) tanto como productora de conflicto; y un determinado modelo de democracia (sea ésta presidencialista o parlamentaria, con un sistema bipartidista o pluripartidista) genera un determinado modelo de organización del poder y de conflictividad política ⁵.

Toda formación socio-económica tienen un **quantum** de poder más o menos constante de acuerdo a las fuerzas sociales que la integran, a su heterogeneidad y estructural confrontación, pero cada sistema y régimen políticos configuran una determinada forma de concentración, acumulación o distribución del poder, y por consiguiente también un determinado modelo de regulación de los conflictos. La democracia representa una lucha por el poder muy singular, en la que de manera más o menos directa intervienen todos los ciudadanos, pero en la que tal lucha presenta una doble particularidad, que la distingue de cualquier otro régimen político: está regulada y sobre todo institucionalizada. Ya que en democracia el poder reside en las instituciones, tanto en su ordenamiento como en su funcionamiento y normatividad, y el ejercicio institucional del poder comporta siempre responsabilidades políticas.

Esta regulación institucional de la política, de la lucha por el poder, tiene el efecto de despersonalizar la política, pero también de politizar la lucha, impidiendo que los **adversarios** se conviertan en **enemigos**.

Ahora bien, como veremos, la democracia presidencialista implica una considerable personalización del poder, la cual además repercute en todo el

sistema político, y que imprime a la política y lucha por el poder un antagonismo tendiente a hostilizar los conflictos, a dificultar su negociación y más todavía su resolución.

Este fenómeno, proclive a su vez a centralizar la conflictividad socio-política en el Ejecutivo y de manera particular en el mismo presidente, sobrecarga la "pugna" entre Congreso y Ejecutivo, haciendo que la institucionalización democrática sea insuficiente para regular y solucionar las crisis de dicha "pugna" ⁶.

Según esto, si bien orden y conflicto lejos de excluirse forman parte de la política en un contexto democrático, el cual supone un ordenamiento de toda posible conflictividad, el "desorden" comporta un atentado contra la democracia y un factor de desestabilización. Esto mismo supone la distinción entre desorden y lo que algunos autores conceptualizan como "incertidumbre" o más exactamente "indeterminación" política inherente a la misma democracia. Aunque la idea de incertidumbre no es la más afortunada, ya que significa una supresión de las certezas, y sobre todo de ciertos márgenes de "previsión", que son precisamente los que garantizan la regulación de las instituciones y convivencia democráticas. Por ello, más que de incertidumbre habría que pensar en términos de "indeterminación", propia de las "sociedades abiertas" (K. Popper) como se definen las democracias.

Aun cuando el concepto de conflicto posee un carácter predominantemente político, para efectos del análisis cabe distinguir los conflictos políticos de los sociales en razón de los actores y también de las actuaciones en el ejercicio del poder y desde los poderes del Estado, sean estos organismos de gobierno o partidos. Según esto, no se considera conflicto político el que surge entre los actores políticos y otros grupos, sectores sociales u organizaciones de la sociedad civil, por muy poderosa que sea su influencia en los poderes del Estado, y por mucho que esta conflictividad nutra o incida en los conflictos específicamente políticos⁷.

Dentro del fenómeno general de la conflictividad es posible distinguir los conflictos sociales y los políticos, tanto sus relaciones como los diferentes tipos de correspondencias entre ambos, ya que según las situaciones puede

darse que o bien una mayor frecuencia e intensidad de conflictos sociales se encuentren asociadas a una menor frecuencia e intensidad de conflictos políticos, y viceversa; o bien ambos niveles de conflictividad social y política coinciden (J.Sánchez-Parga, 1996). Mientras que en otras circunstancias se presenta una correlación inversa entre las frecuencias y las intensidades de los conflictos sociales y políticos.

Como, por otra parte, no hay una clara y fija demarcación entre conflictividad social y conflictividad política, puede ocurrir que conflictos sociales de cierta frecuencia e intensidad se precipiten en conflictividad política, de la misma manera que una condensación de ésta pueda desplazarse también hacia la conflictividad social.

En consecuencia, aunque la conflictividad social y política no sean fenómenos autónomos ni siempre separables, pertenecen a ámbitos distintos y pueden ser analizados de manera relativa independientemente.

Otro problema plantean los “umbrales del conflicto” propios de cada sociedad, pero que pueden modificarse según las circunstancias y de acuerdo a factores socio-económicos y políticos; lo cual a su vez tiene que ver con las condiciones sociales y políticas de una sociedad para la gobernabilidad de los conflictos.

El umbral superior de la conflictividad representaría el margen por encima del cual la frecuencia e intensidad de los conflictos son difícilmente - y democráticamente - gobernables, dando lugar a una crisis de gobernabilidad, provocando políticas autoritarias y represivas, o generando situaciones de inestabilidad. El umbral inferior de la conflictividad se define por el margen de frecuencias e intensidades de conflictos, por debajo del cual la vida o actividad socio-política de una sociedad quedaría tan paralizada que impediría cualquier cambio y la libre expresión de los actores.

En la situación de los dos umbrales del conflicto se han podido constatar dos fenómenos singulares: a) a períodos de alta conflictividad social suele corresponder una baja conflictividad política, aunque en algunas ocasiones el aumento y sobre todo la intensificación de la conflictividad social llega a politizarse, generando conflictos específicamente políticos; por el contrario,

cuando los niveles de conflictividad social descienden bajo su umbral mínimo, y sobre todo cuando esto responde a fases autoritarias o represivas, pueden producir conflictos políticos intensos y hasta desestabilizadores (caso del "vargazo" durante el gobierno de Febres Cordero).

Ambos umbrales ni son fijos ni necesariamente coinciden respecto de los diferentes géneros de conflictos sociales y políticos, pudiendo ser más o menos amplios de acuerdo al tipo de sociedad, sus instituciones políticas y estructura de clases. En otras palabras, cada sociedad, sistema y régimen políticos construyen y modifican de manera continua los umbrales de su conflictividad.

En el eje de las recíprocas repercusiones entre conflictividad social y conflictividad política, hay que señalar, sobre todo para el período investigado, la decisiva importancia que han tenido a lo largo de los diferentes gobiernos la gestión de la crisis económica, la implementación de políticas neoliberales y los programas de ajuste estructural.

Más allá de los efectos sociales de estos ejercicios gubernamentales, es necesario resaltar que las formas adoptadas han generado una particular conflictividad política, ya que con frecuencia dichas actividades de gobierno no siempre contaron con el suficiente apoyo parlamentario, ni se realizaron en base a previas y amplias consultas o deliberaciones, y a partir de una búsqueda de consensos o acuerdos, ni tampoco intentaron informar y sensibilizar la opinión pública. Muy por el contrario, con frecuencia prescindiendo de elementales criterios de gobernabilidad, en lugar de separar las medidas económicas de las reformas políticas, con la finalidad de no sobrecargar las agendas gubernamentales y de no abrirse demasiados frentes de oposición en la sociedad, los gobiernos implementaron simultáneamente sus reformas políticas con los "paquetazos" económicos, crispando el clima político nacional: politizando la conflictividad social y nutriendo con ésta la conflictividad política.

Son precisamente este tipo de conflictos, que podríamos caracterizar como "conflictos de gubernamentalidad", los que suelen incidir sobre todo en la pugna política entre el Ejecutivo y el Congreso.

También en referencia a estos factores cabe distinguir un género de conflictividad que releva de los actores socio-económicos y políticos, y otro género de conflictos tanto sociales como políticos, que más bien y directamente acusan del orden de las instituciones estatales o son provocados por la misma gubernamentalidad y las políticas públicas. En este sentido cabrá distinguir entre el concepto de “governabilidad” y el de “gubernamentalidad”⁸.

En referencia a los umbrales del conflicto, un asunto al que aludiremos en el transcurso de este estudio, aunque no sea objeto de nuestra investigación, es el de la violencia. Si ya el concepto de violencia plantea arduas complejidades sobre todo por la diversidad de sus usos, no menos difícil resulta definir las líneas de demarcación y las relaciones entre conflicto y violencia, entre violencias sociales y políticas, y las formas de degeneración tanto del conflicto como de la violencia en delincuencias y criminalidad⁹.

El problema de los umbrales del conflicto se encuentra muy relacionado con el factor de su **governabilidad**, y con las condiciones institucionales para su negociación y resolución. Dicho factor institucional es sobre todo decisivo en el caso de la conflictividad política, tanto más que con mucha frecuencia los conflictos políticos y los umbrales de su intensificación responden a deficiencias y limitaciones o deformaciones de las instituciones del sistema y régimen políticos.

Aunque, así mismo, determinada conflictividad política - en particular la “pugna de poderes”-, y ciertos niveles de frecuencia e intensidad de los conflictos contribuyen a debilitar las instituciones o bien impiden su consolidación. De hecho, la frágil y limitada consolidación de la democracia tras casi veinte años de Estado de Derecho, no puede dejar de achacarse a la “pugna de poderes”, y sus consecuencias en el régimen y sistema políticos, y cuyos ocasionales efectos desestabilizadores se saldan siempre con alto grado de conflictividad. En esta perspectiva, si el proceso de democratización no se ha consolidado plenamente es porque más bien generó un desgaste de las mismas instituciones democráticas.

En el conflicto de poderes es necesario despejar la diferencia política entre dos categorías de poder, que lejos de coincidir pueden responder a di-

námicas contrarias: el **poder**, en cuanto agregado de fuerzas socio-política y de mediación entre ellas, un material de volumen mensurable, no es equivalente y puede ser inverso al **poderío** (la "potestas" de los clásicos, que el pensamiento político francés traduce por **puissance**), el cual reside sobre todo en su institucionalidad y en los recursos con los que cuenta para su instrumentalización, y que se expresa en términos de eficiencia y eficacia políticas, en su capacidad de mandar.

Por tal razón la ley de progresión de la fuerza política es diferente de la del poderío; el carácter cuantitativo de aquella aumenta por adiciones, mientras que la de éste se multiplica por una suerte de desarrollo interno, ejerciéndose como una voluntad sobre otras voluntades, capaz de obligar a ceder las eventuales resistencias. Según esto, el conflicto político aparece con frecuencia como una correlación inversa entre el aumento o decline del poderío y el desigual desarrollo de las fuerzas políticas.

De acuerdo a este esquema cabría sostener que el Congreso adolece de poderío político pero tiene mayor capacidad de acumular fuerza política, al contrario del Ejecutivo, cuyo poderío no es eficaz más que a condición de estar dirigido por sus órdenes y capacidades de mando. Una ulterior precisión define el poderío como "toda ocasión para hacer triunfar en el seno de una relación social, aun contra las eventuales resistencias, su propia voluntad, sin importar sobre qué se base tal ocasión" (J. Freund, 339).

Es muy pertinente la anterior distinción, ya que permite comprender una aparente paradoja en la pugna de poderes: en el modelo presidencialista ecuatoriano el Ejecutivo es fuerte pero muy limitado, sujeto a muchas contingencias en el ejercicio de su poder, mientras que un Legislativo relativamente débil dispone de amplias capacidades y múltiples disposiciones de maniobra para ejercer su poder e influir en el gobierno. En tal sentido cabría caracterizar de "tribuno" el poder legislativo, en la medida que puede hacer poco pero puede impedir mucho.

Los análisis precedentes permiten encuadrar ciertos aspectos y tensiones de la "pugna": mientras que el Congreso dispone de amplios márgenes para ampliar (y también perder) su fuerza, y cuenta con un poderío y capacidad

de mando limitados, el Ejecutivo posee mayor poderío pero más limitaciones para ampliar sus fuerzas políticas. Ambos órdenes del poder desigualmente repartidos estructura la base del conflicto entre ellos. Pero al mismo tiempo, las correlaciones entre el poderío del Ejecutivo y la fuerza del Congreso operan inversamente, de tal manera que la falta o debilitamiento en el mando o ejercicio del gobierno por parte del Ejecutivo repercute en un aumento de las fuerzas del Legislativo. De hecho nada acrecienta más éstas que la falta de capacidad o ejercicio de gobierno por parte del Ejecutivo.

Esto mismo obliga a reconocer que en la “pugna de poderes” no es tanto la conflictividad de los actores políticos la que se encuentra investida, cuanto la conflictividad inherente al Congreso y Ejecutivo, que los lleva a mantener lo que consideramos su estructural enfrentamiento. Y por eso también el análisis de la “pugna” no puede dejar de centrarse en el carácter institucional del conflicto político, aun cuando no se excluya su protagonización por los mismos actores políticos.

Lejos de ser sinónimo de conflicto, la política es tanto producción cuanto solución de conflictos. Por ello es necesario distinguir la política de una **cultura de la conflictividad**, la cual no sólo se sustrae a la politización de los conflictos, sino que también se resiste a las formas políticas de su negociación y resolución. En el caso ecuatoriano, y de manera general en las sociedades de tradición andina, este fenómeno posee implicaciones particulares para el análisis de la conflictividad política y para los procedimientos de contractualidad, de consensos y alianzas en la resolución de los conflictos, cuando dichos procedimientos se encuentran arraigados en la tradición de las sociedades andinas¹⁰.

Hay por consiguiente que tener en cuenta el déficit de institucionalidad política en el que se inscriben los conflictos, y cómo tanto el modo de su producción cuanto el de su negociación y resolución lejos de fortalecer las instituciones y procedimientos políticos los debilitan e incluso corrompen. De ahí el desafío democrático, que por su misma naturaleza supone un sistema de procedimientos y regulaciones, “formalizaciones”, de la política en el cual se enmarcan los conflictos.

Estos entre otros presupuestos son necesarios para una preliminar comprensión de la fenomenología del conflicto político, tanto más si, como se pretende en este estudio, dicha conflictividad más allá de ser explicada desde sus actores considera también y sobre todo el factor de las institucionalidades políticas, su organización y funcionamiento.

En tal sentido, el objeto de este estudio se centra en el conflicto político, y de manera más precisa en la "pugna de poderes" entre el gobierno y el Congreso. En la identificación de este problema convergieron tres razones principales: a) la constatación (cfr. J. Sánchez-Parga, 1995) de que un foco central de la conflictividad política reside en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo; b) el carácter estructural de la "pugna" en las relaciones entre dichos poderes; c) la crisis del modelo presidencialista, que se encuentra a la base de esta "pugna", y en general de toda la conflictividad política, y que constituye un factor permanente de inestabilidad del régimen democrático tanto como un serio obstáculo para la gobernabilidad; el lento pero ineluctable desgaste del sistema de partidos por efecto de la "pugna".

Una razón adicional, pero no menos importante, es que la "pugna de poderes" con sus repercusiones en el régimen político, al involucrar los otros poderes del Estado, y en el mismo sistema político, al afectar todas las fuerzas sociales, influye también de manera más o menos directa en los distintos escenarios de la conflictividad social.

La "pugna" entre el Congreso y Ejecutivo, y su repercusión en los otros poderes del Estado, provoca en todos ellos una singular paradoja política: los vuelve tan todopoderosos como impotentes. Ya que tienden a fortalecerse desmesuradamente para oponerse entre sí, a costa de perder toda su eficacia para ejercerse en sus ámbitos específicos. En consecuencia, la "pugna" debilita los poderes del Estado en la misma medida de su crispación, dando como resultado un déficit y perversión de la gobernabilidad.

Este análisis considera la naturaleza contrafáctica del poder, el cual consiste en realizar los propios objetivos, cualesquiera fueran estos y sean cuales fueren los obstáculos que interponen los otros poderes. Ahora bien, la "pugna" exacerba más bien la capacidad destructiva de los poderes en detri-

mento de sus posibilidades constructivas. Lo que ya Tocqueville había señalado respecto de todo poder personalizado o centralizado: “se destaca por los impedimentos y no por las realizaciones”, “rara vez ordena, pero con frecuencia inhibe la acción” (**La Democracia en América**, p.91; 629).

A esta problemática no es ajeno un cierto círculo vicioso, según el cual, por un lado, la débil y deficiente organización e institucionalidad del Estado se convierte en un obstáculo conflictivo para el ejercicio de su gobierno; y por otro lado, son con frecuencia las mismas políticas gubernamentales las que deforman y pervierten los organismos estatales, su eficiente y eficaz funcionamiento. Tal desfase, que además tiene efectos acumulativos, se convierte en un poderoso generador de conflictos, los cuales pueden rebasar el ámbito político, repercuten en la conflictividad social, que a su vez se reinvierte de nuevo en la política.

Según esto, la investigación se plantea en qué medida la “pugna de poderes” entre el Ejecutivo y Legislativo, así como el modelo presidencialista que le sirve de soporte y contribuye a sobrecargarla de intensidad, no sólo informan un modelo de Estado centralista que además de conflictuar su propia gobernabilidad, se resiste a su propia democratización interna.

2. Crisis del modelo presidencialista

Este enfoque del estudio se sitúa en un contexto de gran actualidad política, al considerar uno de los problemas más pertinentes sobre la consolidación de la democracia, y al inscribirse en una muy nueva corriente del pensamiento político en torno al debate sobre presidencialismo y parlamentarismo¹¹.

El estudio de la “pugna” supliría la “insuficiente atención a las relaciones entre los sectores del gobierno en el proceso de establecer las prioridades nacionales, aprobación de presupuestos, etc”, que se ha reprochado a la obra de Linz y Valenzuela muy centrada en el dilema parlamentario o presidencialista¹².

Sin entrar directamente en el debate sobre la disyuntiva entre presidencialismo y parlamentarismo, es evidente que el estudio sobre la "pugna" encara toda la problemática investida en los planteamientos de dicha discusión. Ya que si el modelo parlamentario define el carácter del poder del Ejecutivo, por su parte el modelo de gobierno presidencialista configura la naturaleza del poder del Congreso, y ambos modelos las relaciones entre los dos poderes.

No cabe establecer a priori que el modelo presidencialista es fundamentalmente conflictivo, aunque su conflictividad con el Legislativo se encontrará siempre condicionada a la existencia de una mayoría gubernamental en el Congreso. Pero puesto que la "pugna de poderes" es un fenómeno propio del modelo presidencialista (y aparece muy atenuado en los diferentes tipos de modelos semipresidencialistas o semiparlamentarios), resulta obligado plantear aquí toda la problemática que lleva consigo el gobierno presidencialista, la cual funda estructuralmente toda la conflictividad política en dicho régimen político¹³.

Un primer elemento del presidencialismo consiste en la excesiva acumulación de poder y autoridad en una persona, que desempeña al mismo tiempo las funciones de Jefe del Estado y Jefe de Gobierno. Un argumento esgrimido por los defensores del presidencialismo es la necesidad (sobre todo en América Latina) de Ejecutivos fuertes, conductores de la nación tanto como del gobierno; aun cuando la fuerza del poder gobernante se nutra de la autoridad del poder representativo del Estado, y este se sobrelegitime en aquella. Las consecuencias de esta situación suelen ser otras, ya que si los Presidentes aparecen institucionalmente fuertes, pueden resultar con mucha frecuencia políticamente débiles, pues no siempre el poder electoral ganado en las urnas equivale al poder político necesario para gobernar. Tanto más si el presidencialismo no cuenta con la confianza de una mayoría en el Congreso, que apoye su gestión política: "un presidente sin mayoría legislativa es un presidente políticamente débil" (L.E. Gonzalez & CH. G. Gillespie, 1994:172).

Otro aspecto contradictorio del presidencialismo, aunque no directamente relacionado con la "pugna de poderes", es el carácter de liderazgo po-

lítico investido en la figura presidencial, y el clima entre “plebiscitario” y populista que suscitan las campañas electorales y ciertas formas de ejercicio del poder. El riesgo y la tentación populistas o más exactamente clientelares, que acechan o rodean las figuras presidenciales, acarrearán una devaluación de las instituciones políticas, y de manera muy particular atentarán contra la idea y práctica de la representación política, en la medida que el liderazgo de los Presidentes tiende a monopolizar e incluso confiscar toda la representatividad política, sobre todo en detrimento de la parlamentaria.

El liderazgo populista, que tiende a contaminar el personalismo presidencial, y que ya los sistemas y campañas electorales exacerban, aparece como un factor de rápido desgaste político del Presidente, cuya fácil y a veces rápida deslegitimación ante la opinión popular acarrea una creciente conflictividad política, en la medida que el poder legislativo puede ser el más beneficiado. Esto permite a todas las fuerzas parlamentarias actuar contra el Ejecutivo para fortalecerse en cuanto alternativa de gobierno.

Dicho liderazgo carismático implícito en frecuentes presidencialismos es siempre peligroso (B. Lamounier, 1994:187), y por lo general resulta tanto más efímero cuanto más clamorosa es su popularidad inicial. Y la tan citada frase de Simón Bolívar “- Los nuevos Estados de América... necesitan reyes con el nombre de Presidentes” -, además de recordarnos los orígenes caudillescos del presidencialismo latinoamericano (H.C.F. Mansilla, 1991; N. Werz, 1980; P. Waldmann, 1978; F.J. Moreno & B. Mitrani, 1971; E. Wolf & E. Hanson, 1967; R. A. Humphreys, 1959; R. M. Morse, 1854), explica también las dificultades que tiene el gobierno presidencialista para gobernar repúblicas democráticas.

Si bien las Constituciones prevén la posibilidad de enjuiciar a un Presidente o de forzar su dimisión, los procedimientos institucionales son además de difíciles extremadamente conflictivos, arriesgados y en definitiva desestabilizadores; de hecho, los procedimientos constitucionales para cancelar un Presidente propician más bien su incineración criminal, recurriendo a su penalización por vía judicial. No es por ello extraño que en las más graves crisis políticas el Presidente nunca aparezca como una solución o actor resoluti-

vo, ya que indefectiblemente es él mismo la principal causa de la crisis. Ya que la extremada condensación política del presidencialismo hace que toda crisis, conflicto o problema políticos convergan o se aglutinen y hasta se personalicen en el Presidente¹⁴.

Es posible, y la experiencia reciente de América Latina lo justifica con frecuentes ejemplos, establecer una correspondencia entre los éxitos populistas de un candidato presidencial y el acelerado y aun estruendoso fracaso de su gestión gubernamental. Varias son las razones de este fenómeno: a) las excesivas demandas y expectativas que desencadena un líder populista no pueden ser satisfechas con su actuación de gobierno, y mucho menos en las actuales condiciones de los imperativos neoliberales; b) un liderazgo populista sólo se refuerza con una gestión autoritaria de gobierno, y por eso mismo los regímenes e instituciones democráticos son incompatibles incluso a mediano plazo con un desempeño populista del poder: c) un excesivo liderazgo populista en la conducción del Ejecutivo llevaría a extremar los enfrentamientos con el Congreso.

Desde este enfoque se entiende el fácil y aun frecuente deslizamiento que en América Latina se ha operado entre regímenes presidenciales y regímenes dictatoriales fueran estos militares o civiles. La convertibilidad de un Presidente en un dictador puede operarse con tanta facilidad como la inversa. Menos usuales que estas situaciones, pero como ellas correspondiendo a una urgencia por recurrir a poderes extraordinarios en defecto de los ordinarios, son los "estados de emergencia" o de "excepción", de "supresión de las garantías constitucionales". Aun cuando pueda tratarse de reales amenazas externas o de "seguridad interna", es siempre un reforzamiento del poder Ejecutivo sobre los poderes legislativos, el cual puede instrumentalizarse en políticas gubernamentales.

Ya esto es suficiente para provocar un fundamental y latente antagonismo entre el legislativo y el ejecutivo, cuyo acaparamiento de representación asimila un acaparamiento de poder, haciendo que el ejercicio de este deslegitime su real representatividad. La razón es obvia: mientras que la representación política, a través de procedimientos deliberativos y establecimiento

de consensos, es un acto político tendiente a definir los intereses comunes y compartidos de toda la sociedad, las prácticas gubernamentales, en cambio, (en tanto que instrumentalización del “bien común”) establecen inevitables diferencias entre sectores más o menos “beneficiados”. Lo cual explicaría por qué el gobierno presidencialista sólo se ejerce a costa de su legitimidad representativa, manifestándose de esta manera su contradicción y conflictividad internas. Pero también esto explica la vigencia e incuestionable adhesión que posee el presidencialismo a pesar de su historia de fracasos políticos: representa una concentración del poder político muy funcional a los intereses de las clases dominantes y a su concentración de poder socio-económico.

Por eso, un efecto perverso del presidencialismo consiste en buscar la legitimación de su poder como Jefe de Gobierno recurriendo a su autoridad como Jefe de Estado y representante de la nación en los conflictos y tensiones externos o internacionales. Aunque estas situaciones refuerzan la figura del Presidente al suscitar la unión nacional, a la larga deterioran sus capacidades de gobernante.

El fondo del conflicto en los regímenes presidencialistas es de carácter constitucional, y se cifra en la **doble legitimidad** de la representación política: la que personaliza el Presidente en el Ejecutivo y la que de manera colegiada constituyen los diputados en el Congreso. El excedente, plusvalía o “sur-plus” de representación (estatal y gubernamental) que posee la figura presidencialista obliga a los legisladores o diputados, por una suerte de mecanismo compensatorio, a adoptar una versión y práctica de su propia representación, que lejos de fortalecer su carácter político, y bajo la apariencia de reforzar su relación con la sociedad a la que representan, los asimila más bien a la figura de delegados propia de la representación del derecho privado, cuando en realidad la representación política, de naturaleza muy diferente, posee un carácter absoluto. De esta manera, se establece un conflicto en el imaginario político, pero que tiene efectos reales, y en torno al cual el Ejecutivo y el Legislativo se disputan la dual legitimidad de la representación política propia del régimen presidencialista¹⁵.

Cuando la idea y experiencia de "delegación" suplanta la de "representación", y cuando el Ejecutivo presidencialista puede gobernar *sin la confianza* del Legislativo, surge la problemática de la *accountability* o rendición de cuentas. Tal "rendición de cuentas" no se plantea cuando el ejercicio del gobierno representa al Legislativo, donde la limitación o división de poderes no comporta separación de poderes, y menos antagonismo.

El presidencialismo expresa y desata la pasión por el poder central - por una versión y práctica de la centralidad del poder -, que orienta la acción de todos los actores sociales y políticos. El término "pasión" no es aquí simple cuestión de estilo, sino más bien sugiere la misma **acción del poder**, que se ejerce como una atracción hacia su centro, impidiendo cualquier distanciamiento del poder, y por consiguiente su problematización y su cuestionamiento último de "para qué el poder?".

Este riesgo y tentación de la centralidad del poder rebasa los aspectos político administrativos del centralismo estatal, para asociar el poder al "poderío", y a la sumisión por el constreñimiento, y no tanto a su sujeción a la ley. De ahí los deslizamientos tanto sinuosos como violentos hacia la ilegalidad y la anomia.

Este efecto colateral de las democracia presidencialistas, resultado de su concentración del poder, es no sólo el centralismo estatal sino también de todo el sistema político. Tal situación se ha vuelto progresivamente crítica y también conflictiva por tres razones principales: a) ha impedido que la consolidación democrática democratizara el sistema político, contribuyendo a una mayor distribución y participación del poder en términos socio-espaciales; b) ha dificultado una real modernización del Estado en una de sus principales orientaciones: la descentralización político-administrativa; c) se ha enfrentado contra una muy actual y legítima corriente regionalista - consecuencia de un ancestral centralismo -, y contra las reivindicaciones de los gobiernos provinciales y municipales para dirigir sus propias políticas y administrar su propio desarrollo¹⁶.

Por muy paradójico que parezca, el centralismo que el gobierno presidencial imprime al Estado no obsta para que un régimen presidencialista go-

bierno al margen de los organismos del Estado, debilitando sus funciones. De hecho el ejercicio presidencialista de gobierno se ejerce a costa del debilitamiento de la institucionalidad estatal. Y el supuesto de que el sistema presidencialista garantiza un gobierno ejecutivo fuerte es un error suficientemente probado e ilustrado en el caso de América Latina (Scott Manwering, 1990; G. Sartori, 1994).

Los cuestionamientos del dilema presidencialismo vs. parlamentarismo, sobre todo en la perspectiva latinoamericana y ecuatoriana en particular, se encuentran agravados en la medida que comprometen el **principio de legitimidad** de la misma democracia en sus aspectos institucionales, puesto que tal legitimidad se vacía de su misma sustancia cuando no se encuentra sostenida por el **principio de eficacia**. Una concordancia generalizada entre los autores obliga a considerar que ambos principios son complementarios, y que la legitimidad democrática no es ajena a sus eficiencias y eficacias socio-políticas como tampoco a la inversa. En la práctica “una legitimidad dudosa puede reforzarse por la eficacia gubernamental, y por el contrario, una legitimidad inicialmente incontestable puede llegar a ser contestada por su ineficacia”¹⁷.

Tales enfoques presentan además una cierta originalidad en los modernos estudios políticos, que en décadas anteriores habían relegado las dimensiones institucionales de la problemática. Esto mismo obliga a plantear una cuestión subsidiaria en referencia a otra corriente actual del pensamiento orientada a tratar el problema de la cultura política como un elemento muy decisivo en la consolidación de la democracia.

Respecto de ambas posiciones hay que anticiparse a conjugar dos planteamientos correspondientes: en primer lugar, los factores institucionales de la política son tan importantes como los sociales y económicos, y muy determinantes en la configuración de un régimen y en los procesos de su sistema político¹⁸; en segundo lugar, son también en gran medida los aspectos institucionales los que condicionan los comportamientos políticos, siendo su paulatina pero progresiva interiorización lo que imprime un desarrollo a la cultura política de una sociedad¹⁹.

No menos decisiva, por consiguiente, será la importancia de las instituciones, sus características organizativas y operativas, en la producción y resolución de los conflictos políticos. Lo cual merece resaltar, puesto que el presente estudio considera que la "pugna de poderes", y en general el conflicto político, no sólo aparecen como un exponente institucional sino también actúan generando y generalizando el conflicto político y dificultando la gobernabilidad y resolución de toda la conflictividad socio-política²⁰.

En tal sentido, será preciso destacar en qué medida y de qué forma, en razón de los mismos factores institucionales, se politiza la conflictividad social, y los conflictos políticos repercuten en conflictos sociales.

Enfatizar en la investigación el enfoque y análisis institucional no significa excluir la consideración de los actores y la importancia que tienen los gobernantes y sus políticas de gobierno en la "pugna de poderes".

Es preciso, por último, resaltar también la índole teórico-metodológica que posee el carácter "público" del fenómeno de la conflictividad política y de manera particular de la "pugna de poderes". Esta dimensión del conflicto abarca siempre los dos aspectos principales de la "publicidad": concierne los intereses colectivos de una sociedad, comprometiendo el "bien común", y posee una visibilidad social, formando parte de la "opinión pública". Por ello, una de las fuentes de información para identificar y caracterizar el conflicto político y la "pugna de poderes" han sido los medios de comunicación social y las noticias de prensa, lo cual constituye un indicador importante de la manifestación pública de dicho fenómeno y de su participación ciudadana.

* * *

El estudio que se introduce comenzará abordando la conformación de las fuerzas políticas que protagonizan la "pugna de poderes". Para ello se analiza la correlación de dichas fuerzas representadas en el Congreso y en el Ejecutivo, ya que su composición permitirá explicar el grado de tensiones de los enfrentamientos, incluso aquellos intraparlamentarios. De hecho, entre otros

efectos, la “pugna de poderes” actúa modificando constantemente la correlación de fuerzas parlamentarias, obligándolas a continuas recomposiciones, rupturas de pactos entre partidos y bloques, y a nuevas alianzas de carácter más o menos coyuntural, todo lo cual repercute en una tensa, conflictiva y ocasional modificación de la política de **posiciones de la oposición**.

Del grado de conflictividad entre los partidos políticos será necesario reseñar sus desencadenamientos en violencias parlamentarias, que si no han sido frecuentes revelan el grado de intensidad que pueden alcanzar los enfrentamientos partidarios.

En esta misma línea se considera la configuración de los otros poderes del Estado así como la constitución de los gobiernos locales y municipales, puesto que la “pugna de poderes”, por una suerte de correa de transmisión de las fuerzas políticas, las hace participar en el mismo antagonismo. De esta manera se intentará demostrar cómo la “pugna de poderes” atraviesa la estructura y proceso del régimen y sistema políticos.

No sólo la desigual composición de las fuerzas políticas entre Ejecutivo y Congreso sino también su inestabilidad contribuyen a conflictuar el ejercicio de ambos poderes, restando eficacia y haciendo erráticos sus específicos desempeños gubernamentales y legislativos. De donde se podrá inferir el costo político de la misma “pugna de poderes”.

Desde su carácter focal los conflictos entre el Congreso y el Ejecutivo aparecen como un elemento de comprensión y explicación de la diversa morfología que caracteriza los distintos fenómenos del régimen y sistema políticos: la naturaleza personalista del liderazgo, con sus específicas fuerzas y debilidades, sus manifestaciones populistas y clientelares; el reforzamiento del centralismo estatal; el predominio de una concepción y conducta más delegativa que representativa de democracia; la misma estructura de los partidos políticos y el modelo electoral, que en parte la condiciona.

Por último, la perspectiva histórica con la que se analiza la misma “pugna de poderes” permitirá visualizar los procesos y evolución a los que ha dado lugar en el transcurso de los sucesivos gobiernos, imprimiendo nuevas características a la política y democracia ecuatorianas en los últimos dieciseis

años. En este sentido será posible resaltar, por ejemplo, cómo la misma "pugna" ha evolucionado, pasando de expresiones de violencia a conflictos más negociables, o haciendo que la negociación de los enfrentamientos degenerara en formas de corrupción política. Todo ello pondrá de manifiesto tanto las vicisitudes de la consolidación democrática como los saldos de su inestabilidad y fragilidad institucional. Al respecto no serán irrelevantes ciertos fenómenos políticos como las reiteradas amenazas de enjuiciamiento del Presidente de la República o demandas de su dimisión, amenazas de clausura del Congreso o rumores y riesgos de golpe de Estado, episodios que han jalonado la reciente historia democrática del Ecuador.

3. Fábula y falacia de la "separación de poderes"

Ya la cuestión planteada de la "pugna de poderes" y la discusión de la problemática que presenta el régimen presidencialista inducirían a situar las relaciones conflictivas entre el Congreso y el Ejecutivo en el marco de un falso pensamiento constitucionalista basado en la "separación de poderes".

Si bien es real que la democracia presidencialista pone en evidencia la contingencia - aunque no la necesidad - de una separación de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, resulta obligado establecer que la "pugna" entre ellos sólo surge en cuanto separación de poderes, la cual sin embargo no es constitutiva ni del Estado de Derecho ni de la democracia representativa, ni siquiera del mismo modelo presidencialista, del que no sería más que una anomalía o si se prefiere una irregularidad, aun cuando tal anomalía e irregularidad sean frecuentes, pero debidas no al mismo modelo presidencialista sino al sistema electoral que permite o propicia una mayoría parlamentaria en oposición ("separada") de un gobierno con minoría en el Congreso (M.P. Jones, 1996).

De hecho, la idea de una "separación de poderes" no tiene justificación histórica en las instituciones democráticas ni tampoco en el mismo pensamiento político constitucionalista o del "buen gobierno". La mención clásica más antigua de lo que hoy llamamos los tres poderes del Estado, y que en la

Política de Aristóteles serían “las tres formas o funciones del gobierno constitucional” (IV, XI, 37ss), se refiere no a su separación sino más bien al “necesario buen ordenamiento” (“on ejonton kalos anangke”) del consejo legislativo, del ejecutivo y del judicial.

Incluso la forma de “gobierno mixto” que siglos después adopta la antigua República de Roma (poder ejecutivo de los Cónsules, legislativo aristocrático del Senado y la democracia de los comicios de la plebe) no supuso una separación de poderes, sino una jerárquica articulación entre ellos, y cuya conflictividad entre el Senado y el pueblo se atenuó en gran medida con la institución del “Tribuno de la plebe”.

El principio que ya desde la antigüedad instituye no la “separación de poderes” sino la “división de poderes” es la limitación del poder por la ley o principio del **poder limitado**. Lo que ya Platón deja establecido en sus **Leyes**, según las cuales en la forma no degenerada de democracia el pueblo se somete voluntariamente a sus propias leyes.

Esta doctrina constitucionalista del “buen gobierno” será continuada por la tradición medieval bajo la fórmula del poder sometido a la ley o la limitación del gobierno por el derecho. Siendo la ley o el derecho la expresión de la voluntad soberana del pueblo. Y por tal razón el poder constituyente funda y es superior al poder legislativo, que emana de aquel.

Unicamente en las monarquías constitucionales, que surgen a partir del Renacimiento, la división de poderes adopta una forma de “separación” entre el poder del monarca y el poder limitador y de control de los organismos representativos. Mientras que en las monarquías absolutas (desvinculadas de la ley) el poder real es un poder ejecutivo: el “poder del Príncipe”.

En las modernas democracias parlamentarias la separación queda corregida por la división de funciones, ya que el pueblo elige el gobierno a través de sus representantes, los legisladores, haciendo que el poder legislativo de la asamblea de diputados sea parte integrante del mismo poder ejecutivo.

Es así como se establece una secuencia de articulaciones entre la soberanía popular, de los ciudadanos, su poder constituyente, su participación (electoral) en la constitución del poder legislativo, y el poder gobernante que

representa (por designación o elección) dicho poder parlamentario del Congreso (expresado en la mayoría).

Según esto, la democracia representativa parlamentaria no comporta "separación de poderes" alguna, ya que los distintos poderes en su constitución o formación participan, y son representados, los unos en los otros. Hay que distinguir, sin embargo, la "no separación" en la **constitución de los poderes** y la separación en el **funcionamiento o ejercicio de los poderes** en el gobierno del Estado de derecho: la función parlamentaria del Congreso es legislar - de acuerdo a la Constitución -, mientras que la función del Ejecutivo es gobernar de acuerdo a las leyes producidas por el Congreso.

El Congreso no puede legislar en contra o al margen de la Constitución a no ser que una "mayoría cualificada" (3/4 o el 67% de las fuerzas parlamentarias) pueden presentar proyectos de reformas constitucionales o convocar un Referendum popular. De la misma manera que tampoco el Ejecutivo puede implementar políticas de gobierno, que no cuenten con la confianza de una mayoría (simple) parlamentaria, y siempre sujetas a la Constitución. De ahí el poder del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo de Justicia, que garantizan la voluntad y soberanía constituyente del pueblo, y que representan un poder de equilibrio entre el poder gobernante y el poder legislativo.

El concepto de "poder limitado" es diferente de la "separación de poderes", la cual "se reduce a meras reglas de procedimiento" (N. Matteucci, 1995:346). En las democracias representativas parlamentarias la división (funcional, no separación) de los poderes ha disminuido en sus funciones de control, ya que los representantes elegidos por el pueblo en el poder legislativo son parte integrante del gobierno a través de sus específicas funciones legislativas (y sólo en casos límite de su control)²¹.

El hilo conductor que articula, al mismo tiempo que limita, los distintos poderes es la legalidad y la legitimidad de su carácter representativo y de participación.

Por consiguiente, la separación de poderes implica siempre una ruptura entre la legalidad y la legitimidad, siendo el resultado de una dual legítimi-

dad la que se da entre un Presidente elegido por el pueblo que gobierna con una mayoría parlamentaria en oposición también elegida por el pueblo.

Frente a esta eventualidad de una doble ruptura entre los poderes, ya Aristóteles advertía sobre las dos figuras políticas que podían presentarse: una democracia donde es soberana la ley y otra democracia donde es soberana la masa, “cuando los decretos de la Asamblea trascienden la ley”; el otro caso es cuando el poder gobernante (Ejecutivo) gobierna transgrediendo las leyes o al margen de ellas: “cuando las leyes no son soberanas, aparecen los **dema-gógos**”, ya que “en los Estados de régimen democrático guiado por la ley no nacen demagogos”.

Esta tesis aristotélica sobre el “**dema-gogo**” o “conductor del pueblo” no encuentra mejor encarnación que en la persona del Presidente asumiendo la doble representación de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Se incurriría en un gran simplismo, sosteniendo que las actuales democracias incluso presidencialistas son reacias a la aparición de líderes populistas, ya que la última década, aun reconociendo el desgaste de las instituciones democráticas, ha asistido al llamado “regreso del líder” (S. Zermeño). Pero no es menos cierto que estas aventuras de liderazgos más o menos carismáticos han terminado, con frecuencia rápidamente, en desestabilizadores fracasos de dichos Presidentes populistas. Lo cual seguiría justificando que la democracia y el gobierno del moderno Estado de Derecho no son muy compatibles con los presidencialismos carismáticos o populistas.

Con estos presupuestos resulta claro que la “separación de poderes” no se justifica en razón de la teoría política ni del pensamiento constitucional, y sólo aparece como una anomalía o irregularidad, un fenómeno patológico y por consiguiente conflictivo, en las democracias presidencialistas, donde se presenta una **dual legitimidad**: la del poder legislativo y la del ejecutivo, y donde un gobierno puede estar avocado a gobernar sin la confianza de una mayoría parlamentaria.

Mientras que el régimen parlamentario garantiza la división pero no separación de los poderes, tanto como una misma legitimidad compartida por el legislativo y el ejecutivo, aun a costa de convertirse en una relativa dic-

tadura de la mayoría sobre las minorías (pues el mismo partido gobernante representa la mayoría parlamentaria), en el régimen presidencialista el Ejecutivo y el Congreso son poderes separados, tienen un amplio margen de ejercerse separadamente y pueden incluso oponerse entre sí conflictivamente, haciendo que de poderes "limitados" se conviertan en poderes "limitantes" con el consiguiente resultado de reducir sus competencias y eficacias específicas de gobierno.

El Estado y sociedades modernas requieren unas prácticas gubernamentales tan rápidas y oportunas como técnicamente muy precisas y complejas, para intervenir en órdenes tan diversos desde la economía hasta la cultura, y ante tales desafíos la "separación de poderes" aparece como un obstáculo y un factor disturbador, y también conflictivo para la "gobernabilidad".

Estos presupuestos contextualizan el hecho que la "pugna" entre el Congreso y Ejecutivo sólo se comprenda en el marco institucional de una "separación de poderes", que únicamente el régimen democrático presidencialista hace posible más allá del ordenamiento constitucional de la simple "división de poderes" o "poder limitado", que impide el enfrentamiento entre ellos en razón de un único régimen de legitimidad que los vincula y coordina.

La confrontación entre poderes no es más que la reacción ante la posibilidad o tendencia de que uno de los poderes - el Ejecutivo - actúe como poder "ab-soluto" ("des-vinculado") del Legislativo. Por el contrario, puesto que "todo poder entregado a su propia y exclusiva fuerza propende al abuso" (Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, XI, 6), el principio del "poder limitado" impide que dicho poder actúe separadamente de los otros poderes del Estado.

En conclusión, el concepto de "separación de poderes queda esencialmente referido al concepto de gobierno limitado" (Cl. Auger, 1992:10), para el caso específico de la democracia parlamentaria, pero es en cambio un riesgo o una constante (dependiendo en gran medida del régimen de partidos y del sistema electoral) en el caso de la democracia presidencialista.

No nos referimos aquí al poder judicial, que en la tradición democrática parlamentaria se ha mostrado más capaz y competente no para imponer-

se propiamente pero sí para frenar los otros; mientras que en la democracia presidencialista, la separación en la práctica entre el poder legislativo y el poder ejecutivo ha hecho que ambos, lejos de ser limitados por el judicial, tendieran a su respectivo sometimiento (someter la justicia a las leyes y/o al gobierno).

De ahí que la “pugna” de poderes separados pueda trasladarse del legislativo y ejecutivo al judicial, el que debiendo actuar como el más independiente y menos limitado (o más separado) de todos los poderes del Estado, resulte el más limitado tanto en su constitución en cuanto poder (nombreamiento de jueces) como en su ejercicio y funcionamiento.

4. El enfoque institucionalista

El relegamiento de los aspectos institucionales de la política se remonta a los orígenes de la tradición liberal (Locke), al que contribuye la economía clásica y el positivismo sociológico (Durkheim), para terminar siendo reforzado por la corriente marxista, que en su versión más clásica consideró el Estado y la esfera política como una superestructura al igual que la ideología en toda formación social²².

En América Latina, de manera muy particular, el pensamiento político tuvo un marcado carácter antiinstitucionalista sobre todo hasta la década de los 80, al privilegiar más bien un tratamiento de la política desde lo social, el cambio revolucionario, los conflictos, y al preocuparse por un particular mapa de la fenomenología política (dictaduras, populismos, teoría de la dependencia y neocolonialismo o imperialismo, lo popular y los movimientos sociales).

La transición y consolidación de la democracia en un principio, y la crítica neoliberal de la política han contribuido en las dos últimas décadas a fomentar una original preocupación por las instituciones políticas. Aunque para el objeto de nuestro estudio “más precisamente el conflicto ejecutivo-legislativo, que siempre ha sido considerado como un factor de crisis o ruptu-

ra de los regímenes democráticos, raramente ha sido estudiado por los académicos de América Latina" (L.E. Gonzalez & CH. G. Gillespie, 1994:152) ²³.

Sin la intención de integrar la corriente "neoinstitucionalista", y al margen de los enfoques adoptados por la teoría del "rational choice" (cfr. P. Cammck, 1992), el estudio sobre la "pugna de poderes" se enmarca en el contexto de una problemática institucional, aunque ello no signifique adentrarse en análisis estrictamente institucionalistas o en la perspectiva legal-constitucionalista²⁴.

Más bien el trabajo se sitúa en una perspectiva del cambio socio-político y de su comprensión a más largo plazo, y en la senda trazada por los estudios de Linz y Valenzuela, sobre todo porque su problemática resulta muy próxima al objeto de esta investigación: la disyuntiva entre parlamentarismo y presidencialismo²⁵.

Consideramos que el institucional es incluso un factor determinante en la formación y desarrollo de una cultura política, puesto que el diseño de las instituciones políticas, su funcionamiento, su implícita ideología, su normativa y regulaciones, todo este complejo se metaboliza socialmente en los ciudadanos, se transforma en percepciones y valoraciones, lo que a su vez se traduce en actitudes y comportamientos, y se imprime en la forma de opinión pública.

Esto pone de relieve el efecto político que tienen las instituciones en los actores políticos y en sus actividades, ya que son ellas las que promueven o proporcionan incentivos o desincentivos para actuar de una u otra manera²⁶.

Sin embargo, el énfasis institucionalista tendrá que evitar la fetichización constitucionalista y la excesiva confianza en la ingeniería institucional, atribuyéndoles una eficacia quasi mágica sobre la vida política y social. Tanto más que las instituciones, comenzando por la misma Constitución, no son más que obra de las fuerzas políticas, la matriz de acuerdos políticos, lugares donde se fraguan procesos y cambios.

Con no poca frecuencia la ingeniería y reformas institucionales se preocupan tan sólo por determinadas disfunciones de los organismos, por la

perversión en el uso de sus procedimientos o las posibles transgresiones a su regulación por parte de los actores políticos, pero no identifican las razones y factores políticos que en realidad dan lugar al mal funcionamiento y abuso institucionales.

No hay que confundir las actuales preocupaciones por el ordenamiento y funcionamiento institucionales con un excesivo constitucionalismo, como si todas las reformas y particulares regulaciones de aquellas tuvieran que cifrarse en la Constitución, ya que se trata de dos ámbitos que sin ser del todo diferentes suponen niveles distintos en el orden jurídico político del Estado de Derecho. Ni toda la institucionalidad puede ser constitucionalmente codificable ni tampoco la Constitución puede llegar a precisar toda la organización y actuación de las instituciones.

Según esto, el análisis político, en lugar de hipotecarse en las instituciones tendrá que incorporar a la comprensión de estas las otras fuerzas y factores que los configuran e intervienen en ellas, incluidos los rasgos de la cultura política de una sociedad, y en fin, las mismas prácticas del poder gubernamental sobre ellas²⁷.

De hecho, la “pugna de poderes” entre el Ejecutivo y Legislativo, lejos de ser un fenómeno aislado se inscribe en un complejo y estructurado proceso y sistema políticos, donde se condensan tanto la competición política expresada en las elecciones como las formas institucionales que regulan las actividades de ambos organismos del Estado²⁸.

Esta reorientación de la investigación política adquiere además particular relevancia en América Latina, donde el estudio de las instituciones políticas ha quedado por lo general muy relegado.

El planteamiento institucionalista de los actuales estudios políticos se encuentra reforzado por una serie de programas investigativos basados en una amplia base de datos empíricos, que han contribuido al desarrollo teórico y analítico de diversos fenómenos y procesos políticos, tales como las relaciones y correspondencias entre diferentes regímenes (dictadura y democracia) y modelos de desarrollo o de crecimiento económico, o los referidos a la ma-

yor estabilidad de distintos modelos de institucionalidad democrática (presidencialista y parlamentaria)²⁹.

Hay que señalar, por último, que el problema de las instituciones del Estado de Derecho, y específicamente de la democracia representativa, plantea muy serias complejidades, ya que la democracia es un modelo político muy particular de la tradición occidental, cuyos orígenes se remontan más de veinticinco siglos a la antigua Atenas, y que ha sido el resultado de también seculares transformaciones socio-políticas y culturales, e incluso de mentalidades. Dicho modelo democrático y sus instituciones no siempre ni fácilmente se han adaptado a las particularidades de otras formaciones socio-culturales, y con frecuencia generaron distorsiones y conflictos de muy difícil resolución. De ahí que no se deba achacar a factores institucionales problemas de fondo de orden muy diverso, desde económicos hasta de las mismas mentalidades ³⁰.

Esto supondría en cuanto agenda futura repensar y rediseñar una institucionalidad democrática y del Estado de Derecho, que como en el caso de América Latina (y aun con mayor razón de África y Asia) tenga en cuenta los particulares desarrollos históricos, las condiciones y características socio-políticas, propios de cada región e incluso de cada país.

NOTAS

- 1 Con el entorno de una amplia y reciente literatura sobre la consolidación democrática (Flishfisch, 1989; Garreton, 1988; Isaacs, 1989; Nohlen, 1990; Schneider, 1995; Schmitter, 1992; Stepan, 1993; Paramio, 1994), el tema originó un debate entre R. Gunther et al. (1995) y G. O'Donnell (1996), que fue reanudado por la revista *Journal of Democracy* (vol.7, n.4, 1996). Más recientemente O'Donnell (1996) ha criticado la pertinencia de seguir discutiendo el concepto de "consolidación" y Ph. Schmitter (1994) ha incluso polemizado con quienes llama "transitologistas" y "consolidologistas".
- 2 Para un análisis del concepto de gobernabilidad, su contextualización en la actual problemática política y una extensa reseña bibliográfica, puede consultarse nuestro estudio *Globalización, Gobernabilidad y Cultura*, (CELA/ILDIS, Quito, 1997). Y el li-

- bro de CORDES/PNUD, **Ecuador: un problema de gobernabilidad**, Quito, 1996. La idea de “ingobernabilidad” nos parece muy discutible, aunque no sea el caso aquí de abordar este tema.
- 3 Para una teoría del conflicto socio-político y una discusión acerca de las diferentes posiciones sobre la conflictividad en el contexto democrático actual, y la bibliografía referida al tema puede consultarse nuestro estudio **Conflicto y Democracia en Ecuador: 1980-1992**, Quito, 1995.
- 4 La relación política entre orden y conflicto es siempre problemática y compleja, incluso en el marco de la legitimidad de la democracia. De hecho es la ecuación orden / libertad, la que siempre ha configurado la variada geometría de modelos políticos. Por ello merece no olvidar la preocupación de A. de Tocqueville, para quien el gran peligro de las futuras democracias no sería tanto la anarquía sino "el gusto de la tranquilidad pública convertida en una ciega pasión, que haría de los ciudadanos responsables de un amor muy desordenado por el orden" (**La democracia en América**, c.IV).
- 5 Es evidente que el gobierno presidencialista genera un tipo de conflictividad política mayor que el parlamentario, y que el pluripartidismo presenta una conflictividad política que no acusa el bipartidismo . Cfr. bibliografía de la nota 11.
- 6 Hemos tratado los índices y formas de la centralidad presidencial que adquieren los conflictos en la democracia ecuatoriana en dos obras anteriores: **Conflicto y democracia en Ecuador, 1995**; **Las cifras del conflicto social en Ecuador: 1980-1995**, 1996.
- 7 Sobre el importante papel político que desempeñan los grupos empresariales, y su influencia en el gobierno nacional puede consultarse el estudio de Alexis Naranjo, **Las cámaras de la producción y la política: Ecuador 1980-1990**, Tesis de licenciatura en Ciencias políticas y sociales, PUCE, Quito, 1993.,
- 8 Proponemos un análisis de la distinción entre "gobernabilidad" y "gubernamentalidad" en J. Sánchez-Parga, **Conflicto y democracia en Ecuador: 1979-1985**, CAAP, Quito, 1995. Sobre la problemática de la gobernabilidad, del mismo concepto y su uso, en la perspectiva de la globalización puede consultarse también nuestro libro **Globalización, Gobernabilidad y Cultura**, ILDIS /CELA, Quito, 1997.
- 9 Nos parece importante señalar la no correspondencia entre conflicto y violencia políticos. Si bien el conflicto puede llegar a pervertirse en violencia o provocarla, también se ha podido constatar que la violencia política suplanta el conflicto o se manifiesta en ausencia de este, aun cuando las líneas de demarcación entre ambos son siempre sinuosas. Cfr. J. Sánchez - Parga, **Las cifras del conflicto en Ecuador: 1980-1994**, CAAP, Quito, 1996; y para un enfoque general, cfr. Yves Michaud. **Violence et politique**, Gallimard, París, 1978.
- 10 Sobre la cultura de la conflictividad en las sociedades andinas tradicionales cfr. J. Sánchez-Parga, **Faccionalismo, organización y proyecto étnico en los Andes** (1989), **Por qué golpearla. Ética, estética y ritual**, (1992).

- 11 Aunque la moderna discusión de esta problemática se remonta ya a la obra de Juan J. Linz & Alfred Stephan, **The Breakdown of Democratic Regimes** (Baltimore:John Hopkins UP, 1978), sus reactualizaciones son más recientes: Scott, Mainwaring, "The Perils of Presidentialism", **Latin America Research Review**, 25, n.1 1990:157-179; Juan Linz, "The Perils of Presidentialism", **Journal of Democracy**, 1 (1990):51-69; Arturo Valenzuela, "Latin America: Presidentialism in Crisis", **Journal of Democracy**, 4 (1993): 3-16; Juan Linz & Arturo Valenzuela (edit), **The Failure of Presidential Democracy**. vol 1 Comparative Perspectives; vol 2 The Case of Latin America, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994. Sobre el caso ecuatoriano, cfr. José Sánchez-Parga, "Fracaso del presidencialismo en América Latina: el caso ecuatoriano", en **Revista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador**, No. 60, abril, 1977.
- 12 Mathew Soberg Shugart, "Parliaments over Presidents?", **Journal of Democracy**, vol 6, n.2, 1995.
- 13 La "pugna" es tan antigua como la misma democracia. Ya en la antigua Atenas hace más de veinticinco siglos, a pesar del carácter participativo de su régimen, existía una tensión latente entre el Consejo y la Asamblea del pueblo, aun cuando todo decreto legislativo y gubernamental estaba introducido por la fórmula "pareció al Consejo y al pueblo..." ("Dokei he Boulé kai to demos"). Lo mismo ocurría en la antigua República de Roma, donde los encarnizados conflictos entre el Senado y el pueblo sólo amainaron con la institución del Tribuno de la plebe, (493 a.C.) y donde la unidad política del Estado republicano quedaba fraguada en la fórmula "Senatus populusque romanus". Esta misma tradición se renueva en los orígenes del constitucionalismo europeo en el caso inglés.
- 14 Tanto la dimisión de Siles Suazo en Bolivia y la de Alfonsín en Argentina como las "defenestraciones" de Collor de Melo en Brasil, Carlos. A. Perez en Caracas y Bucaram en Ecuador, y aun contando las persecuciones penales de Alan García y Salinas en México, siempre han estado rodeadas de colapsos políticos.
- 15 En el régimen parlamentario el Jefe del Gobierno participa de la misma legitimidad de la representación legisladores, de los que es su representante ejecutivo. Por otra parte es exactamente el régimen presidencialista el que de tal manera deforma y contribuye a pervertir el principio de la representación política, sustantiva de la misma democracia liberal, que a él hay que asociar las caracterizaciones patológicas de la democracia, en cuanto "democracia plebiscitaria", "democracia delegativa" o "poliarquía". A estas reconceptualizaciones de la democracia nos referimos y criticamos en el avance de este estudio.
- 16 En trabajos anteriores (**Conflicto y Democracia en Ecuador, 1995; Las cifras del conflicto social en Ecuador:1980-1995, 1996**) hemos resaltado la importancia que por

- su frecuencia e intensidad han adquirido durante el período democrático lo que denominamos "conflictividad cívico-regional".
- 17 Para G. Sartori el umbral a partir del cual un régimen se vuelve "demasiado" ineficaz (y una política "demasiado" mala) varía considerablemente según los países (cfr): "Répenser la démocratie: mauvais régimes et mauvaises politiques", en **Revue Internationale des Sciences Sociales**, UNESCO, n. 129, 1991. S.M. Lipset, (**Political Man**, Garden City, Doubleday, 1960), precisa que "un sistema muy eficaz, pero ilegítimo... es más estable que los regímenes cuya eficacia es relativamente débil y la legitimidad relativamente fuerte" (p.82). Przeworski observa, en cambio, que "la estabilidad de un régimen no depende de su legitimidad... sino de la posibilidad o imposibilidad de remplazarlo por otro régimen mejor": cfr. G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead, **Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives**, Baltimore, John Hopkins University Press, 1986:51-52. En otro estudio hemos discutido ya qué eficacia y qué legitimidad son las que se encuentran en cuestión. (Sánchez-Parga, 1997).
- 18 "Nuestro supuesto es que las características institucionales a las que nos referimos directa o indirectamente configuran la totalidad del proceso político y la orientación de su regulación" (Juan Linz, 1994:18). Lo mismo sostienen James G. March & Johan P. Olsen: "...la democracia política depende no sólo de condiciones económicas y sociales sino también del diseño de las instituciones políticas" ("The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", **American Political Science Review**, 78 (sept. 1984):738. Para una amplia bibliografía sobre este tema cfr Alfred Stepan & Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective", en Juan Linz & Arturo Valenzuela (edit.), 1994:132s, nota 2.
- 19 "Las instituciones conducen a los mismos actores a comportarse diferentemente, proporcionándoles incentivos o desincentivos para ciertos modelos comportamentales": Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en Juan Linz & Arturo Valenzuela (edit.) 1994:64.
- 20 "Las conformaciones institucionales derivan su importancia de la influencia que ejercen en el contexto, dentro del cual los conflictos son resueltos": Ezra N. Suleiman, "Presidentialism and Political Stability in France", en Juan Linz & Arturo Valenzuela (edit.), 1994:137.
- 21 N. Matteucci (1996) discute el principio jurídico de la "separación de poderes" no sólo en razón de su carácter ambiguo y también peligroso ("no nos permite garantizar con verdadera eficacia la libertad del ciudadano"), y de las circunstancias históricas en las que fue formulado (monarquía constitucionalista inglesa, La declaración de los derechos del hombre, 1789), sino sobre todo porque "impide comprender el funcionamiento de nuestros sistemas parlamentarios" (p.339). Es en la democracia presidencialista donde obviamente la separación de poderes plantea un serio problema.

- 22 Sheldon S. Wolin (*Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973:306ss) explica las diferentes y sucesivas formas que adoptó este relegamiento de la política. El fenómeno tiene en la actualidad características particulares nuevas en el contexto de la ideología neoliberal. Cfr. J. Sánchez-Parga, "Por qué la política ya no es lo que era", *Ecuador-Debate*, n.36, 1995; N. Lechner, "La política ya no es lo que fue", *Nueva Sociedad*, n. 144, 1996.
- 23 Entre las pocas obras con esta reorientación, cabe destacar dos estudios de Simón Pachano: uno dedicado al Congreso, *Los diputados: una élite política* (Corp. Edit. Nac, Quito, 1991), y otro que trata el sistema electoral ecuatoriano, *Democracia sin sociedad* (ILDIS, Quito, 1996).
- 24 El actual debate entre politólogos en torno a la democracia se centra en un doble o alternativo énfasis entre instituciones políticas y mercados políticos. Mientras que una corriente se ha interesado más por la importancia de las estructuras, instituciones, políticas y mercados económicos (R. Kaufman, 1992; A. Przeworski, 1991; Ch. CLague & G.C. Rausser, 1992), la literatura neoinstitucionalista trabaja con el supuesto que "la democracia política depende no sólo de las condiciones económicas y sociales sino también del diseño de las instituciones políticas" (J. G. March & J.P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, n.78, 1984:738)
- 25 Nos referimos aquí a su importante y reciente obra editorial *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.
- 26 En estos presupuestos se funda la argumentación de Juan J. Linz para optimizar el parlamentarismo sobre el presidencialismo (Cfr. o.c. 64). Sobre los constreñimientos constitucionales en los procesos políticos, puede consultarse el original caso de Chile, cuyo impacto de democratización de la reforma constitucional es analizado por M. Ensalac (1994)
- 27 "While no one particular constitutional arrangement ensures democratic stability and effective government, an institutional form of governance may exercise a strong influence on the whole political process. Institutional arrangements derive their importance from the influence they exercise on the context within which conflicts are resolved" (E. N. Suleiman, "Presidentialism and Political Stability in France", Juan J. Linz & A. Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, 1994:137).
- 28 Al respecto parece muy pertinente resaltar que ni la "pugna" tiene la misma naturaleza en contextos democráticos diferentes como pueden ser los europeos y latinoamericanos, ni tampoco se debe "pensar la separación de poderes como una técnica transferible de una sociedad a otra sin negar la originalidad de la historia y del sentido del poder en Occidente" (Sophia Mapa, 1995:153). Tras numerosos estudios e investigaciones comparativas en torno a las posibles relaciones y correspondencias entre regí-

- menes políticos (democráticos o autoritarios) y mayor o menor desarrollo y crecimiento económicos, y evaluadas las posiciones contrarias, habría que llegar con A. Przeworski a la conclusión que “no conocemos si la democracia promueve o impide el desarrollo económico, o es un factor irrelevante en él” (1992: 52).
- 29 Mientras que antes la discusión planteaba si era la democracia o los gobiernos autoritarios y dictaduras económicamente más eficientes y con mejores resultados para el desarrollo del país, en la última década la discusión gira en torno a la relación entre democracia y crecimiento económico. Desde la disertación de A. Przeworski (1966) y los posteriores artículos de W.G.Dick (1964) y R. M. Marsh (1979) pueden consultarse los estudios más recientes de E. Weede (1983), D. Landau (1986), A. Pourgremi (1988), A. Pourgremi (1990), R. J. Barro (1989), K. B. Grier (1989), K. Remmer (1989). En conclusión sigue pareciéndonos válida la estimación de Przeworski, “we do not know whether democracy promotes, hinders it, or is irrelevant to it” (1992:52); pero tampoco hay que olvidar que “cuanto más éxito tienen (las dictaduras) de transformar la economía (e inevitablemente la sociedad), tanto más se ven amenazados por el fracaso político” (R. Dahl, 1971:62ss).
- 30 Un original enfoque de esta “inducción de la democracia” por parte de Occidente es recogido en los estudios de una reciente publicación: Sophia Mapa (comp.) **Développer par la Démocratie? Injonctions occidentales et exigences planétaires**, Karthala, Paris, 1995. En esta obra se critican sobre todo las “condicionalidades democráticas” que Occidente impone al desarrollo de los países del Tercer Mundo. Desde una perspectiva norteamericana se ha planteado también la cuestión de la “exportación de la democracia” en América Latina. (Cfr. A Lowenthal, 1991; J. Muravchik, 1991).

II

La producción de poderes en Pugna

A la conformación de los poderes del Estado contribuyen directamente dos factores principales: el sistema de partidos y el sistema electoral (cfr. B. Grofman & A. Lijphart, 1986; M. Jones, 1993; Katz, M. 1980; Nohlen, D. 1993). Ambos a su vez se encuentran en cierto modo recíprocamente configurados por un multipartidismo, resultado de la “estructural heterogeneidad” (cfr. A. Pinto. 1970; O. Sunkel, 1978) de fuerzas sociales, propia de una formación socioeconómica como la ecuatoriana, y en estrecha correspondencia con una modelo electoral regulado por la representación proporcional (cfr. Q.A. Quade, 1991), la que encubre una equívoca y en gran medida perniciosa idea de “representación”.

Este conjunto de razones hace que la distribución de fuerzas políticas en lugar de unificarse en alianzas y tender a la aglomeración, se fracturen y dispersen. Además, la misma regulación electoral, dominada por la elección del Presidente de la República obstaculiza las alianzas electorales, lo que después se reproducirá en las dificultades que presentan los partidos políticos en el Congreso para establecer alianzas parlamentarias.

Así se instauran los dos elementos de mayor inestabilidad y conflictividad en la democracia ecuatoriana: “los presidentes minoritarios y las mayorías divididas” (G. Sartori, 1994).

El multipartidismo, efecto de un determinado sistema electoral, unido al Presidencialismo, constituyen uno de los peores riesgos y mayores desafíos para la democracia, en la medida que impide, dificulta o limita las posibilidades de que el Ejecutivo gobierne con una mayoría parlamentaria, sin la cual la “pugna de poderes” estará siempre servida (cfr. Jones, 1993; Mainwaring, 1993; Shugart, 1992)¹.

1. Modos de producción de fuerzas políticas

La confrontación política entre el Congreso y el Ejecutivo se origina y organiza a partir de la correlación de las fuerzas políticas, que conforman el poder Legislativo que en el mismo Congreso representan el poder del Ejecutivo. La formación de tales fuerzas políticas protagonizadas por los partidos se enmarca a su vez en el mismo régimen de partidos políticos y en el sistema electoral².

Aunque es el voto popular el que produce y legitima los poderes del Estado en un régimen democrático, dicho modo de producción y los procedimientos por los cuales los votos se traducen en representación política se encuentran siempre regulados por un determinado sistema electoral³.

La producción, configuración y correlación de fuerzas políticas no sólo es relevante en la constitución de los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino también en el Judicial, e incluso en la conformación de los tres Tribunales: el Supremo de Justicia, Constitucional y Electoral, los cuales aun sin participar directamente de la “pugna” entre Gobierno y Congreso influyen indirectamente en ella, o bien dicha pugna los atraviesa o se transfiere a ellos y los involucra.

La razón para que se opere este fenómeno es obvia: las fuerzas políticas representadas en el Congreso se convierten en una correa de transmisión para configurar las fuerzas de los otros organismos o poderes del Estado. De esta manera, a partir del Congreso la correlación de fuerzas de los partidos se traducirá en los tres Tribunales no siempre en estrecha correspondencia con las mismas fuerzas que cada partido posee en el Congreso, ya que con mayor frecuencia la negociación de puestos responde a una compleja redistribución o a intercambios entre partidos.

En cualquier caso, el resultado de estos procedimientos políticos es la total dependencia y falta de autonomía para ejercer sus funciones específicas de estos organismos (poder judicial, electoral y constitucional) respecto del Congreso. Factor este decisivo en la “pugna de poderes”, para inclinar a favor de uno u otro poder del Estado resoluciones judiciales o constitucionales.

a) La representación proporcional

La representación proporcional, por un lado, que consiste en una exacta correspondencia entre el porcentaje de votación electoral y el porcentaje de representación legislativa (tantos escaños cuantos votos) y, por otro lado, el multipartidismo que genera, plantean una doble problemática teórico-política, la cual se vuelve mucho más crítica en regímenes presidencialistas, como en los latinoamericanos, donde "el sistema electoral es excesivamente proporcional" (R. Solari, 1996:271), y en sociedades también como las latinoamericanas atravesadas por una "estructural heterogeneidad"⁴.

En primer lugar, resulta por lo menos cuestionable que la representación proporcional (RP) sea estimada como la más "representativa" de todas las fuerzas sociales que constituyen una sociedad, la más "justa" en la medida que logra representar todas las minorías, y la más "correcta" puesto que traduciría en representación parlamentaria la misma proporción de votos electorales. Tal planteamiento concibe la representación no tanto en términos políticos cuanto en términos sociales, suponiendo que la "re-presentación" consiste en "hacer presente" o "re-crear" la presencia de la diversidad social en el Congreso nacional, cuando en realidad la representación es una acción o proceso político, según el cual los representantes parlamentarios a través de sus deliberaciones y consensos producen decisiones legislativas de interés común para toda la sociedad⁵.

Es la misma práctica política la que induce los malentendidos en las ideas políticas. Es esto lo que en gran parte explica que se entienda la "representación" como una forma o procedimiento de hacer presentes toda la diversidad de intereses y diferencias particulares; éstas y aquellos nunca son representables. Lo único representable son las diferentes experiencias, versiones y propuestas particulares de lo que es el "bien común" y los intereses nacionales.

Es así como en la misma idea de representación política se confrontarían dos interpretaciones y también dos prácticas: la que cifra en ella la responsabilidad democrática de sintetizar todas las partes y partidos o fuerzas de una sociedad, y de unificarla, identificando y buscando el bien común o in-

tereses colectivos; y la que más bien concibe la representación política y el poder legislativo como un espacio de intereses centrífugos, difícilmente conciliables y sólo capaces de coincidir en compromisos ocasionales, acuerdos frágiles y decisiones puntuales.

En segundo lugar, esta problemática de la representación política aparece todavía mucho más compleja y conflictiva en sociedades como las latinoamericanas caracterizadas por una gran diversidad socio cultural y económica, y cuya representación parlamentaria no haría más que reproducir políticamente tal heterogeneidad social, dificultando no sólo las deliberaciones, sino también y en definitiva la producción de decisiones compartidas y de un objetivo y bien comunes.

Según esto, en lugar de recrear políticamente la división social, el sistema electoral y la misma representación política parlamentaria deberían contribuir a su reducción y atenuación de las diferenciaciones sociales, con la finalidad de convertirse en un organismo de gobierno, haciendo del poder legislativo un espacio más propicio del mismo pacto democrático.

Esta paradójica imagen de la representación política y del Congreso tiene el efecto de suscitar en la opinión pública percepciones contradictorias, ya sea privilegiando el carácter de enfrentamiento que han de desempeñar los representantes, ya sea considerando que su principal ejercicio sean los pactos y decisiones compartidas en torno a los objetivos e intereses nacionales.

Ante tales limitaciones de la representación política y los malentendidos o deformaciones que acarrea resulta comprensible, que se haya generalizado una versión de la política y de la democracia en términos de un excesivo participacionismo, como si los deficits de representación pudieran compensarse con dinámicas de participación.

Es evidente que una sociedad extremadamente heterogénea no ofrece condiciones políticas para un cambio institucional de su sistema electoral y de su régimen político orientado al bipartidismo, pero sí existen otras ingenierías institucionales intermedias que: a) sin reducir los partidos y fuerzas políticas pueden reducir su representación parlamentaria; b) promuevan alianzas políticas electorales y parlamentarias; c) doten de una mayor confian-

za parlamentaria al Ejecutivo, garantizándole o al menos facilitándole una mayoría en el Congreso; d) atenuen la "pugna" entre el Gobierno y el Legislativo, propiciando la gobernabilidad.

El caso ecuatoriano ofrece una situación totalmente opuesta a este esquema de gobernabilidad, ya que el sistema electoral incentiva la multiplicidad de partidos, una dispersión parlamentaria irreconciliable y una oposición mayoritaria al Gobierno en el Congreso⁶.

Todos estos factores, que además pueden revertirse hacia la misma sociedad, extremando sus oposiciones internas e intensificando sus confrontaciones, repercuten en la capacidad gubernamental de los Ejecutivos para tomar decisiones y actuar de manera más urgente y con más serias responsabilidades.

Todos los regímenes electorales basados en la representación proporcional tienden a producir un multipartidismo, sobre todo si a ello se añade el modelo presidencialista y la doble vuelta electoral para la elección del Presidente (cuando en la primera no alcanza la mayoría absoluta). La combinación de estos tres factores impide las alianzas electorales entre partidos, dificulta las alianzas parlamentarias y hace posible e incluso frecuente que el Ejecutivo gobierne con minoría legislativa, ya que no se garantiza que el partido de la mayoría, constituido en la primera vuelta electoral, sea el mismo que apoya al Presidente elegido en la segunda vuelta.

De hecho, durante los cinco gobiernos de los veinte años de democracia (1979-1997), sólo dos gobiernos, el de Roldós y Borja, contaron con una mayoría parlamentaria durante su primer bienio. En ambos casos, la renovación de diputados provinciales (electos por dos años) tiende a modificar la correlación de fuerzas parlamentarias, ya sea para sancionar la política gubernamental o para diseñar y preparar una alternativa de gobierno en oposición al Ejecutivo.

Aunque, como veremos, no es necesaria la elección de medio período de Diputados provinciales, para renovar la correlación de fuerzas partidarias en el Congreso, éstas se modifican continuamente por la misma política parlamentaria, y sobre todo por el factor que más la condiciona: su relación con el Ejecutivo.

Por esta razón, los gobiernos democráticos, si bien han gozado de una cierta estabilidad en términos de duración, concluyendo los períodos establecidos por el régimen presidencialista, que les permite gobernar sin la confianza ni el apoyo parlamentario, dichos gobiernos sin embargo se han encontrado sujetos a graves crisis desestabilizadoras y a una permanente pugna, lo cual ha repercutido en una deficiente gobernabilidad, en una elevada conflictividad política y en un clima de relaciones corruptas entre el Ejecutivo y el Congreso.

b) Regionalización del sistema político

“Las profundas diferencias regionales y provinciales” y “el difícil e inacabado proceso de integración nacional” han repercutido en la configuración de un sistema político fuertemente regionalizado, el cual se refleja a su vez en un sistema de partidos delimitado por regiones e incluso provincias, haciendo, como señala S. Pachano (1996:87s), que dichas regiones y provincias sean feudos de unos partidos impenetrables para otros, precisamente por su misma adscripción regional.

Tal configuración política más geográfica que ideológica responde a un ejercicio fuertemente clientelizado de la política, y a una versión de las adscripciones políticas estrechamente reforzadas por identidades regionales. Este fenómeno impide la consolidación de partidos nacionales, y por consiguiente propicia el multipartidismo, a la vez que dificulta las alianzas electorales y hasta parlamentarias entre partidos. Puesto que tanto partidos como parlamentarios se encuentran sujetos a la “densidad del mandato” de sus propias regiones y provincias, sobrevalorando y sobreponiendo el régimen de delegación sobre el régimen de representación⁷.

Esta situación ha dado lugar a: 1) que la correlación de fuerzas de los partidos políticos representados en el Congreso se distribuyera muy regionalmente; 2) que de manera regular las mayorías parlamentarias correspondieran a regiones con mayor número de población; 3) que tales mayorías no coinci-

dieran necesariamente con las fuerzas o partidos gobernantes, encontrándose más bien el Ejecutivo minoritariamente representado en el Congreso.

Esto ha ocurrido durante los cinco gobiernos democráticos de los últimos veinte años: el pluripartidismo, el fraccionamiento intrapartidario, y el alineamiento regional de los partidos han impedido la mayoría absoluta para la elección presidencial en una primera vuelta. Y esto mismo ha acarreado también que en todas las elecciones presidenciales en la segunda vuelta, a excepción de la de 1996, los dos candidatos representaran la votación de la Sierra y de la Costa.

Tal fractura regional del sistema político, que repercute en la producción de los poderes legislativos y gobernantes, tiene a su vez una gran incidencia en la "pugna de poderes", ya sea al sobredeterminarla regionalmente o trasladándola a una confrontación regional. Según esto no es casual que en el poder ejecutivo aparezca más representada una de las principales regiones y en el legislativo la otra, la Sierra o la Costa.

En referencia a estas consideraciones, el mecanismo electoral, que marca en el régimen presidencialista la "separación de poderes" entre el Ejecutivo y el Congreso, no sólo establece una "doble legitimidad", la que separadamente funda el poder parlamentario y el poder gobernante, sino que además tal legitimidad y separación de poderes puede atravesar geográficamente la misma sociedad nacional.

Por si estos factores no bastaran, cabe todavía agregar que ellos mismos configuran un orden institucional, que hace del Congreso un poder tendiente a actuar no sólo de manera autónoma sino incluso en oposición al Ejecutivo, de ahí que regularmente incluso las fuerzas gubernamentales representadas en el Congreso adopten estrategias independientes y hasta en oposición del mismo Ejecutivo. De tal antagonismo institucional del Congreso y de tal cultura y comportamiento parlamentarios no es menos responsable un Ejecutivo, cuyo habitual estilo de gobierno se caracteriza por elaborar y planificar sus políticas gubernamentales al margen de cualquier relación o procedimiento consultivo y deliberativo con las fuerzas parlamentarias y ni siquiera con sus propias bancadas legislativas.

c) Pluralismo y volatilidad partidaria

El multipartidismo en Ecuador ha sido caracterizado de “pluralismo extremo” y como uno de los más numerosos de América Latina (M. Alcántara, 1996:12), con el consiguiente efecto de imprimir una gran inestabilidad al régimen de partidos y de introducir a su interior una elevada competitividad entre ellos.

El multipartidismo no sería un problema ni de cultura política ni de competitividad política si el mismo régimen político, sistema electoral y régimen de partidos, propiciara las alianzas electorales y parlamentarias. No es este el caso del Ecuador, donde la concentración del voto (estimación de los flujos electorales en escaños parlamentarios, medidos porcentualmente, de los dos partidos más votados y en un segundo nivel de los cuatro partidos más votados) es la más baja de América Latina después de Brasil (cfr. M. Alcántara, 1996:13). En otras palabras el sistema político ecuatoriano se caracteriza por un alto grado de desconcentración del voto.

Los dos indicadores precedentes sobre el multipartidismo y la baja concentración del voto partidario se complementan con la fragmentación de los partidos, que en Ecuador es la mayor de América Latina⁸.

Por último, y consecuencia de los presupuestos y factores anteriores, cabe señalar la volatilidad partidario - electoral, que se refleja en la inestabilidad de las preferencias electorales hacia un sistema de partidos determinado, pudiéndose así establecer que cuanto más altos son los índices de volatilidad electoral mayor sería la inestabilidad y menor la consolidación del sistema de partidos.

Las fluctuaciones del voto son tan grandes, incluso entre dos elecciones sucesivas, que casi todos los partidos políticos se encuentran sujetos a ciclos de tan rápido crecimiento como decline (cfr. S. Pachano, o.c., p.112-113). Tal desaparición y aparición de partidos hace que las clientelas de los partidos en decline (caso del CFP en el transcurso de los últimos veinte años) engrosen la clientela de partidos en emergencia (el PRE desde 1984), lo cual tiene su correspondencia con los cambios de adhesión de un partido a otro, que efectúan los mismos parlamentarios en el Congreso.

La poca disciplina partidaria de los diputados, expresión y factor a la vez de la débil representación de los partidos, repercute en la desregulación e incluso anarquización de la pugna entre poderes, ya que la correlación de fuerzas de mayorías y minorías parlamentarias, más nominales que reales, nunca es clara ni fija, y su continua recomposición está sujeta a tensiones y conflictos, que además de dificultar la actividad legislativa añade una adicional crispación a las relaciones con el Ejecutivo.

Todas estas condiciones que complejizan el modo de producción y reproducción de fuerzas en el sistema político, de sus poderes representativos, y que están conformadas por : a) un multipartidismo irreductible; b) un régimen de partidos marcadamente regional y provincialmente configurado; c) un sistema electoral dominado por la proporcionalidad; d) una elevada desconcentración del voto, reflejo de las limitadas condiciones y disposiciones para las alianzas electorales y parlamentarias; e) una gran volatilidad electoral e inestabilidad del sistema de partidos; f) un ordenamiento electoral que - por una suerte de "doble legitimidad" - separa la elección de los poderes legislativos representados en el Congreso del poder gobernante del Ejecutivo; todo ello hace que el régimen democrático ecuatoriano se funde en una "separación de poderes" (a su vez basado en una estructural heterogeneidad de las fuerzas de su sistema político), cuya pugna entre ellos representa un estructural crisis de gobernabilidad y un latente factor de inestabilidad política⁹.

2. La formación de los "poderes en pugna".

Un presupuesto de esta problemática y cuestión de fondo es la **doble legitimidad** que se instaura al separar y diferenciar la elección del Congreso de la elección del Presidente de la República y Jefe del Ejecutivo. Si el candidato a la Presidencia del Estado no obtiene la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta, cuando se eligen también todos los diputados al Congreso nacional, lo cual es muy improbable dado el multipartidismo y el sistema de RP, su elección se decidirá en una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. Pero de esta manera se separa la elección del Presiden-

te, jefe del Ejecutivo, de la elección de las fuerzas políticas parlamentarias. Lo cual puede y suele dar lugar a una no ya separación sino oposición de poderes entre un Ejecutivo y una mayoría parlamentaria.

Los cuatro gobiernos del último período democrático (1979 - 1986) proporcionan un marco suficientemente amplio para llegar a establecer las variaciones y constantes, que ha adoptado el sistema y proceso de conformación de los poderes del Estado, y de manera particular de los que están representados en el Ejecutivo y el Congreso. La correlación de fuerzas de los partidos políticos en el Congreso y su relación o correspondencia con el Ejecutivo configuran el mapa, donde tiene lugar la “pugna de poderes” entre el Gobierno y el Legislativo.

Para el análisis hemos considerado la conformación de fuerzas políticas resultantes de los procesos electorales y su conversión en votos de los partidos, y en su representación partidaria de los diputados en el Congreso. Ahora bien, teniendo en cuenta el desfase entre el número de parlamentarios que obtiene cada partido en las elecciones, y la actuación de dichos parlamentarios en el Congreso, que no necesariamente corresponde a las posiciones de sus partidos, hemos identificado las fuerzas políticas a partir de sus principales desempeños políticos en el Congreso: en las elecciones del Presidente del Congreso, de las dignidades legislativas y comisiones parlamentarias¹⁰.

El poder legislativo se presenta, por consiguiente, excesivamente dividido, fragmentado e inestable, como para poder actuar eficazmente y con una clara y sostenida línea de acción. Pero a pesar de su apariencia, el problema no es numérico (elevado número de partidos, reducido número de representantes por partido), sino de calidad de la misma representación política, la cual se refleja en aquel. De ahí que la solución no radique tanto en reducir el número cuanto en mejorar la calidad, lo que redundaría a su vez en otros aspectos del mismo sistema político¹¹

Este mismo enfoque resaltaba también N. Mills, indicando claramente cómo tanto la “pugna de poderes” contribuye a desestabilizar, fragmentar y hacer oscilar los bloques partidarios en el Congreso, como son también estas fragmentaciones y fluctuaciones parlamentarias las que complejizan y conflictúan la misma “pugna”¹².

Este enfoque del análisis da cuenta de manera más exacta no sólo de la correlación de fuerzas del poder legislativo, y de su distribución entre mayorías y minorías, oposición y bloque gubernamental, sino también de la inestabilidad y fluctuaciones que se operan entre ellas.

Al respecto hay que considerar que entre 1980 y 1996 123 diputados cambiaron de partido ("camisetazo") y más de 149 se declararon independientes en algunas de sus actuaciones parlamentarias (votaciones).

Quizás como en el régimen y sistema políticos de ningún otro país, se puede sostener que en Ecuador *los partidos sólo son unidades reales en el campo electoral, pero pierden su unidad en el campo parlamentario.*

Según esto, hemos elaborado una estadística sobre la *Variación de la composición de las fuerzas políticas en el Congreso nacional, a partir de la actuación política en las elecciones de dignidades de la función legislativa: 1979-95.* (Cfr. ANEXO, CUADRO, (23). Fácilmente se puede visualizar así no sólo la heterogénea composición de los partidos representados en el Congreso en una de sus actuaciones más definidas, sino también la fluctuación de sus fuerzas y número de diputados. Un resumen de tales datos nos permite precisar el promedio anual de diputados que contaba cada partido:

ID, 14.8; PSC, 11; PRE, 8.5; CFP, 7.6; Independiente, 6.7;
DP, 5.0; PCE, 4.7; PSE, 3.3; PL, 2.7; FRA, 2.6; MPD, 2.5; PD, 2.0,

y el promedio de su porcentaje en el conjunto de las otras fuerzas parlamentarias.

A estos 11 partidos que gozaron de mayor estabilidad y más larga presencia en el Congreso durante los últimos quince años hay que añadir otros 9 de presencia parlamentaria más efímera y menos numerosa.

Las elecciones de diputados nacionales y provinciales durante el período de 1979 y 1994 ofrecen un cuadro de datos (cfr. ANEXO, CUADRO, (25) muy ilustrativos de las extremas fluctuaciones que tuvo la representación política de cada partido en el Congreso, y en qué medida los partidos con mayor número de diputados nunca lograron una mayoría parlamentaria, y

sólo en dos ocasiones, (el CFP en 1979 y la ID en 1988) dos partidos consiguieron superar un tercio del total de los diputados. Pero más elocuente todavía es la comparación de estos datos con los referidos a la variación de la composición de fuerzas políticas en el Congreso a partir de la actuación de los diputados en la elección de las dignidades legislativas. Así como aquellos referidos a la clasificación de los partidos en su votación para elegir al Presidente del Congreso (cfr. ANEXO, CUADRO, (24).

De acuerdo a la información registrada (cfr. ANEXO, CUADRO, (23) y (24) se puede detallar también cómo evolucionaron las presencias y ausencias, apariciones y desapariciones de partidos representados en el Congreso, cuando alcanzaron el mayor y menor número de diputados.

**AÑOS DE PRESENCIA DE PARTIDOS EN EL CONGRESO,
NºTOTAL DE DIPUTADOS, MAXIMO Y MINIMO NUMERO DE DIPUTADOS POR PARTIDO**

Partidos	No.Diput./No. Años		Nºmax.Dip.NºMin.Dip		Promedio
PCE	80	17	10	1	4.7
PLR	44	16	4	1	2.7
PD	12	6	3	1	2.0
CEP	130	17	29	1	7.6
DP	91	16	9	3	5.6
PSC	191	17	21	2	11.2
PCD	6	4	2	1	1.5
CID	8	5	3	1	1.6
UDP	3	3	1	1	1.0
PNV	3	3	1	1	1.0
PNR	13	7	3	1	1.8
PUR	24	3	12	2	8.0
FADI	17	8	15	3	2.1
PRE	128	15	1	1	8.5
ID	243	17	30	4	14.2
APRE	4	2	2	2	2.0
FRA	29	11	6	1	2.6
MPD	47	17	8	1	2.7
PSE	45	12	8	1	3.7
Independ.	95	14	20	1	6.7

Cabe destacar: a) el elevado número de partidos (19) con representación parlamentaria en los últimos 17 años; b) los extremos crecimientos y decrecimientos de los principales partidos; c) sólo 10 de los 19 partidos tuvieron más de 10 años de presencia parlamentaria; d) también los promedios anuales del número de diputados por partido durante el período de años que tuvieron presencia parlamentaria arrojan cifras muy extremas y muy bajas para muchos de los partidos.

El primer gobierno democrático de Roldós - Hurtado, se inicia en 1979 con una mayoría parlamentaria favorable al Ejecutivo, la cual representa el 42% de las fuerzas legislativas (29 diputados), y dos partidos en oposición, el PCE y la ID, que sumaban el 36% de las fuerzas legislativas (25 diputados).

Sin embargo, esta mayoría parlamentaria gubernamental se debilita ya en 1980-81, cuando el CFP, que en aquel entonces sólo representaba el 15% de los diputados, retira su apoyo al Ejecutivo, el cual tendrá que gobernar con una oposición mayoritaria en el Congreso, donde entre 1982-84 Oswaldo Hurtado, sucesor de Roldós, sólo contará con 9 diputados de la DP, el 13% de las fuerzas parlamentarias.

La retirada del CFP de la coalición gubernamental da lugar a que en 1980 se conforme un grupo parlamentario de apoyo al gobierno de Roldós (de ahí el partido roldosista ecuatoriano, PRE), que contará con 12 y 10 diputados entre 1980 y 1982, para desaparecer como fuerza legislativa en 1983.

Si bien Hurtado tuvo que gobernar con una minoría parlamentaria (13% de diputados), su oposición en el Congreso estaba más bien fracturada en partidos y bloques, y tampoco estos se encontraban dominados o liderados por un partido en mayor oposición al Gobierno.

El segundo gobierno democrático de Febres Cordero durante su primer bienio legislativo (1984-85) sólo dispone del apoyo de una minoría parlamentaria de 9 diputados (12% de las fuerzas legislativas), con una oposición dominada por los 23 diputados de la ID, que sólo ellos representaban el 32% de todas las fuerzas legislativas. Durante el segundo bienio de la legislatura el Ejecutivo aumenta su poder parlamentario al 18% de los legisladores (entre

14 y 13 diputados), al mismo tiempo que la mayoría opositora desciende al 23.9% de las fuerzas parlamentarias (17 diputados).

A diferencia del Gobierno anterior el de Febres Cordero no sólo contaba con una reducida minoría en el Congreso (13%) sino que además tenía una fuerte oposición liderada por el partido más antagónico: la ID. Ya esto es suficiente para explicar el climax de tensión política que alcanzó la “pugna de poderes” entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el período 1984-88, y la conflictividad política que se desencadenó y generalizó a partir de ella.

El tercer gobierno democrático de Rodrigo Borja (1988-92) comenzará su primer bienio con la más fuerte mayoría parlamentaria que contó el Ejecutivo durante todo el período democrático, representada por 30 diputados, equivalente al 42.2 % de todas las fuerzas legislativas. Mientras que los dos mayores partidos de la oposición, el PSC y el PRE, tenían cada uno entre 7 y 8 diputados (el 11%). Sin embargo, durante el segundo bienio gubernamental el Ejecutivo pierde más de la mitad de sus legisladores (quedando con 14 diputados), reduciéndose su fuerza parlamentaria al 19.7%. Simultáneamente los otros dos partidos opositores aumentan de manera considerable sus fuerzas en el Congreso: el PSC las duplica entre 1980 y 1991, y el PRE logra un tercio más de diputados.

Esta evolución de la correlación de fuerzas entre el Gobierno y el Congreso da cuenta en gran medida, y entre otras razones, por qué la “pugna de poderes” no tuvo ni los índices ni las intensidades de los gobiernos anteriores.

El gobierno de Sixto Durán (1992-96) es también un caso ejemplar de un Ejecutivo con una minoría parlamentaria, que en sus dos primeros años, con sólo 12 y 10 diputados, no representa más que el 14% de las fuerzas legislativas del Congreso; mientras que los dos principales partidos opositores, el PSC y el PRE, con una media de 21 y 23 diputados respectivamente, representan el 27.2% y el 18% de las fuerzas parlamentarias. Los dos años siguientes el Ejecutivo pierde todas sus fuerzas en el Congreso (sólo en 1994 conserva 2 diputados).

Esta caracterización del Gobierno de Sixto Durán permite comprender no sólo la conflictividad política que lo atravesó, sino también el hecho que dicha conflictividad no fuera mayor de lo que fue, puesto que la oposición parlamentaria que tuvo en el Congreso (sobre todo por parte del PSC) fue más estratégica que antagónica. Los hostigamientos se transformaron en un enfrentamiento radical cuando se enjuicia al Vicepresidente Dahik.

De toda una serie de conclusiones que se desprenden de este sondeo, la principal permite establecer que el régimen político ecuatoriano (su sistema de fuerzas políticas, su régimen de partidos y sistema electoral) produce poderes políticos en pugna, la cual adopta la forma de un poder Ejecutivo constituido de manera regular y casi inevitable con una minoría parlamentaria, y que en el transcurso de su ejercicio gubernamental llega incluso a perder el poder parlamentario con el que inicialmente hubiera podido contar en el Congreso.

Sólo en dos ocasiones, el primer año del gobierno de Roldos (1979-80) y los dos primeros años del gobierno de Borja (1988-90), el Ejecutivo gobierna con una mayoría parlamentaria. Otra situación excepcional presenta el gobierno de Febres Cordero, el cual a pesar de encontrarse siempre en minoría parlamentaria, su partido el PSC aumenta sensiblemente el número de sus diputados y su representación legislativa.

El gobierno de Sixto Durán ofrece la situación más extrema: como ningún otro Ejecutivo, tuvo el apoyo más precario en el Congreso, y al final de su mandato no contaba con ningún diputado a su favor.

Tras estas primeras constataciones sobre la debilidad parlamentaria del Ejecutivo, es necesario resaltar la inestabilidad y movilidad de las fuerzas parlamentarias, sus desafiliaciones y afiliaciones de un partido a otro, sus cambios de comportamientos políticos, ya que con mucha frecuencia no pocos diputados sin necesidad de desafiliarse de sus propios partidos no respetan la disciplina partidaria, actuando y votando en el Congreso al margen o incluso en contra del partido al que pertenecen.

Otro fenómeno singular, muy relacionado con la precedente situación, es el caso de los diputados "independientes". Se trata de legisladores que no

sólo de manera regular adoptan una independencia de voto respecto de su partido, sino que se constituyen con una suerte de estatuto de independientes, y por ello mismo sujetos a los comportamientos parlamentarios más erráticos y oportunistas.

Según datos registrados (CUADRO, (30) y (31) los diputados “independientes” aumentan en el transcurso de los cuatro años de cada legislatura, y en 1983 constituyen la primera “fuerza” en el Congreso con 20 diputados y en 1995 la segunda, con 13 diputados.

Los mencionados datos (CUADRO (31) muestran cómo el número de diputados independientes crece al final de cada legislatura y en el último año de cada período gubernamental, y la razón es porque la cotización política de un parlamentario no consiste tanto en su adhesión a un partido y menos al gobierno, cuanto a su disponibilidad para negociar con cualquier partido y con el mismo gobierno.

Tanto la falta de apoyos legislativos del Gobierno como la independencia parlamentaria de los diputados crean las condiciones más idóneas para las prácticas de corrupción, en las que se involucran el Ejecutivo comprando votos o fidelidades de legisladores y de estos vendiéndose a los gobiernos.

Si nos atenemos a las fluctuaciones de los partidos en el Congreso, a la inestabilidad del número de sus parlamentarios, parece justificable sostener que la gestión gubernamental del Ejecutivo es perjudicial para la representación legislativa de su partido, haciendo que este pierda diputados; en cambio la oposición parlamentaria al Ejecutivo parece beneficiar los partidos de mayoría, ya que en tres ocasiones dichas mayorías de la oposición partidaria del Congreso accedieron al gobierno en las siguientes elecciones nacionales.

Aunque no resulte fácil diseñar un mapa que ilustre las formas y tendencias que ofrece la inestabilidad de los partidos de acuerdo a la votación obtenida en las elecciones, S. Pachano (1996:100s) establece una tipología de partidos **ascendentes** (PSC), de **relativa estabilidad** (DP, MPD y FRA), de **irregular** votación (ID, PS, PC) y **descendentes** (PL, CFP), cruzando dichas evoluciones con el referente geográfico más nacional o regional.

Si de acuerdo a nuestro enfoque, intentamos perfilar una tipología de acuerdo a la inestabilidad, oscilaciones y tendencias de los partidos en el Congreso nacional, en base a sus promedios en el transcurso de los sucesivos gobiernos, y de acuerdo a sus comportamientos parlamentarios expresados en la actuación partidaria en la elección del Presidente del Congreso, aparece más difícil y complejo definir los partidos **en descenso** (CUADRO (26), los cuales muestran un decline constante en cada período legislativo y en el transcurso de los cuatro gobiernos; los partidos **consolidados** (CUADRO (27), cuyos márgenes de mayor y menor votación parecen relativamente menos extremos; los partidos **en extinción** (CUADRO (28) caracterizados por una extrema pérdida de representación parlamentaria, y los partidos **estables** sujetos a menores fluctuaciones (CUADRO (29).

Esta caracterización es tan criticable como contingente, en la medida que ni tiene en cuenta las transformaciones partidarias, ni llega a señalar los límites de consolidación o de ascenso de un partido. Sobre la primera observación, hay que considerar que el PRE es inicialmente una ruptura del CFP, y en un segundo momento capitaliza su representación electoral; sobre la última observación cabría suponer que el PRE entrará en una fase de descenso a raíz de su fracaso gubernamental y la fuga de su líder Bucarám en febrero de 1997.

3. Inestable correlación de fuerzas parlamentarias

Aunque se funda entre el Ejecutivo y la mayoría parlamentaria en la oposición, la "pugna de poderes" se encuentra adicionalmente conflictuada por las tensiones que al interior del Congreso genera la inestabilidad de las fuerzas entre partidos y bloques.

Esta inestabilidad, reflejada en la evolución que acusan las fuerzas de un mismo partido, con las desafiliaciones y reafiliaciones a otros partidos y la declaración de independencia partidaria de un número creciente de legisladores, no da cuenta completa ni de las fluctuaciones de las fuerzas parlamentarias ni de las complejidades y vicisitudes a las que se encuentra sujeta la "pug-

na” con el Gobierno. Ya que debido a tales fluctuaciones el Ejecutivo se ve obligado a cambiar continuamente de frentes opositores.

Considerando que la única manera de compensar la falta de mayorías parlamentarias (y por consiguiente de una **democracia de mayoría** en el Congreso) es el establecimiento y desarrollo de una **democracia de consensos**, es precisamente este último modelo de organización y de prácticas democráticas, que Ph. C. Schmitter llama “democracia defensiva” (a diferencia de la “democracia agresiva” regulada por el principio de mayoría), el que más convendría a sociedades con grandes diferencias étnicas, regionales, políticas y socio-económicas. Aunque esto mismo suponga una cultura de la concertación y de las alianzas, poco arraigada en la tradición andina y ecuatoriana (cfr A. Lipjahrt, 1994).

Si a partir de la clasificación de los partidos políticos de acuerdo a sus índices de “estabilidad” y “consolidación”, de “descenso” y “extinción”, se intenta una lectura secuencial de su evolución (CUADROS (26) a (29) puede observarse que los partidos en extinción son el resultado de una fase previa de partidos que ya estaban en descenso. Y de hecho, los partidos que en el transcurso de los sucesivos gobiernos presentan un progresivo decline, son partidos avocados a la extinción como demuestran los datos de los últimos períodos legislativos.

Por su parte, no todos los partidos estables parecen garantizar su propia estabilidad (CUADRO (29); y aún cuando sigan manteniendo un número mínimo de diputados, se encuentran sujetos a oscilaciones que en cualquier momento pueden situarlos en una fase de decline e incluso de extinción¹³.

Pero no son sólo estos datos, los que de manera suficiente reflejan la fluctuante inestabilidad de las fuerzas políticas en el Congreso, y su frágil configuración de bloques y mayorías parlamentarias; más difícil de registrar pero más cuestionador del sistema de partidos, son sus erráticas posiciones ideológicas y políticas, y las de sus diputados, en la actividad legislativa del Congreso. Este fenómeno da lugar con frecuencia tanto a las alianzas y acuerdos más insólitos entre partidos de posiciones más opuestas como a enfren-

tamientos o rupturas entre partidos ideológica y políticamente más próximos o afines.

Por esta razón es necesario identificar mejor las modificaciones que se operan entre las fuerzas parlamentarias y de los partidos, analizando los comportamientos de estos y de los mismos diputados en una de las acciones legislativas que mejor definen dichos comportamientos y también sus erráticas evoluciones. Nos referimos a las elecciones anuales de las dignidades del Congreso y sobre todo de su Presidente y Vicepresidente.

La importancia política de esta situación radica en el hecho que tales elecciones intraparlamentarias, que comprenden también la conformación de las distintas Comisiones legislativas, son la ocasión para establecer negociaciones y acuerdos, que pueden saldar pactos o alianzas, y cuya redistribución de poderes se expresará en nuevos bloques y estrategias de oposición entre el Congreso y el Gobierno.

Las necesarias mayorías absolutas que se logran para la elección del Presidente del Congreso no van en sus promedios anuales por período gubernamental mucho más allá del mínimo requerido: 51.8% en las elecciones del gobierno Roldós - Hurtado; 54 % en las elecciones del gobierno Febres Cordero; 51.2% en las elecciones del gobierno de Borja, y el 55% en las elecciones del gobierno de Sixto Durán. Tales mayorías son además muy coyunturales, sirven para negociar más cuotas de poder que acuerdos, y no garantizan una alianza parlamentaria duradera.

Por estas razones resulta importante la información registrada sobre las elecciones parlamentarias de los partidos para la designación de autoridades del Congreso (Cuadro 1.1.). El valor de estos datos es que son anuales y permiten un seguimiento muy estrecho de las erráticas variaciones de las fuerzas partidarias al interior del poder legislativo.

Estas conformaciones de bloques pueden ser muy coyunturales y efímeras, de ahí que las mayorías y minorías legislativas que se establecen para la elección de dignidades parlamentarias pueden tener muy cortas duraciones. Sin embargo, es a partir de ellas que se irán redefiniendo las nuevas correlaciones de fuerzas en el Congreso.

En tal sentido puede constatarse cómo de un año al otro se modifican muy sensiblemente los bloques de mayoría y minoría tanto como el contingente de diputados de cada partido. Mayorías y minorías que, por otro lado, cambian sus relaciones de apoyo o enfrentamiento con el Gobierno.

En el transcurso de cada período gubernamental se observa que al inicio de la respectiva legislatura son sólo dos o tres partidos los que dominan tanto el bloque de mayoría como el de minoría. Pero en los años siguientes los partidos hegemónicos en los respectivos bloques van perdiendo representación de sus propios diputados y otros partidos compiten estableciéndose menores diferencias entre ellos. Este efecto centrífugo de la misma actividad parlamentaria hace más frágiles los bloques y más difíciles los consensos a su interior.

En 1979-80 CFP y PC dominan el bloque de mayoría parlamentaria y la ID el de minoría; en 1980-81 ID y DP dominan la mayoría y CFP, PL, PC el de minoría; en 1981-82, ID, Roldosistas, Independientes y DP configuran la mayoría, y CFP, PC, PL la minoría.

La misma evolución se observa también en el periodo de 1984-88 durante el gobierno de Febres Cordero: en 1984 ID domina en solitario el bloque de mayoría, opuesta además al Ejecutivo, mientras en el de minoría se encuentran PSC, FRA, CFP; en 1985 sigue ID en la mayoría, PSC y CFP dominan la minoría; en 1986 ID, PSD, DP comparten la mayoría y el PSC y CFP la minoría; en 1987 ID, PSE y MPD mantienen la mayoría y PSC, CFP y DP la minoría; en 1988 ID y PD hacen mayoría y PSC, PRE y CFP la minoría. Siempre en referencia a la elección de las dignidades del Congreso.

Un comportamiento similar se constata de manera muy regular en los otros períodos gubernamentales y legislativos. (Cuadros 1.1.).

Si estos datos sobre la conformación de bloques parlamentarios y su evolución son puestos en relación con el partido de Gobierno, es fácil notar de qué manera las elecciones anuales legislativas para el nombramiento de dignidades en el Congreso, y los bloques que se conforman para designar su Presidencia, Vicepresidencia y Comisiones tienen la finalidad de debilitar dentro del mismo Congreso al partido gobernante.

Tal estrategia de los partidos de oposición se orienta a reforzar sus expectativas y capacidades de maniobra para convertirse en una alternativa de gobierno en las siguientes elecciones nacionales y presidenciales. Por eso mismo, la oposición, más allá de capitalizar los fracasos del Ejecutivo, siempre estará tentada a provocarlos (14).

Este fenómeno se refleja de manera muy particular en las elecciones anuales del Presidente del Congreso.

4. El poder legislativo de la Presidencia del Congreso

La elección y nombramiento anuales de las llamadas "dignidades" del Congreso, Presidente y Vicepresidente, y sus Comisiones, es sin duda el principal factor de inestabilidad interna y de rotatividad políticas entre las fuerzas parlamentarias y políticas, junto con la redistribución de poderes e influencias fuera y dentro del Congreso.

FRECUENCIA ANUAL DE LOS PARTIDOS CON PRESIDENTES Y VICEPRESIDENTES EN EL CONGRESO NACIONAL.1979-85

Partidos	Presidencia	Vicepresidencia
ID	5	3
CFP	4	1
DP	3	1
FRA	2	1
PSC	1	-
PSE	1	3
PL	1	3
Roldosist	-	3
CID		2
Independ.	1	1

FUENTE: Archivo Congreso Nacional.

El orden de frecuencia de cada partido representado en los cargos de Presidente y Vicepresidente refleja no sólo la influencia de cada fuerza política sino también las características particulares de los diputados que ocuparon dichos cargos. Ya que la elección de las autoridades del Congreso no siempre responde a la fuerza representativa que tiene su partido en una determinada elección. Con no poca frecuencia se observa que Presidente y Vicepresidente electos son diputados que actúan como bisagras para equilibrar las fuerzas, bloques o corrientes contrapuestas o para componer alianzas entre fuerzas afines o cercanas.

PRESIDENTES DEL CONGRESO POR PERIODO LEGISLATIVO

PRESIDENTES PARTIDO	Años de Legisl.
As. Bucaram CFP	1979
R. Baca ID	1980; 1981; 1984
R. Bauquerizo CFP	1982
G. Esparza Indep	1983
Av. Bucaram CFP	1985; 1990
A. Vallejo ID	1986; 1992
J. Zavala ID	1987
W. Lucero DP	1988; 1989
E. Bonilla PSE	1991
F. Alarcón FRA	1992; 1995
S. Bellerini PL	1993
H. Moller PSC	1994

FUENTE: Archivo Congreso Nacional.

Es importante resaltar que los poderes que presiden el Congreso en cada período legislativo y los partidos que representan aparecen de manera predominante si no liderando la oposición al Gobierno, al menos proporcionando una unión precaria a una mayoría dividida.

Tal es el caso durante los Gobiernos de Roldós y Hurtado (1979-81 y 1981-84), cuando el partido del Gobierno, el CFP, pasa de liderar la mayoría parlamentaria en 1979-80 y 1982-83 a liderar la minoría en 1980-82.

Ya en 1983-84 la ID aparece dominando la minoría parlamentaria, pasa de nuevo a dominar la mayoría en oposición al Gobierno de Febres Cordero durante todo el período de 1984 a 1988, mientras que el gobiernista PSC domina la minoría. Durante el gobierno de Borja su partido, ID, lidera la mayoría parlamentaria los dos primeros años, 1988-90 con el apoyo de la DP; en 1991 ambos partidos ceden la conducción de la mayoría a la oposición al gobierno, PSC y PRE, mientras que ellos mantienen el dominio de la minoría parlamentaria. Y sólo en 1991-92 recupera la ID la mayoría junto con los independientes, mientras que la DP aparece aliada en una minoría parlamentaria con el PSC.

Aunque la ID y la DP siempre se ubicaron en el centro izquierda del espectro político, y adoptaron esta misma posición en el Congreso, la misma lógica política de la "pugna" les obligó a distanciarse: la ID retirará gran parte de su colaboración al gobierno de Hurtado, y después será la DP que retira su apoyo al gobierno de Borja.

Por fin, también el Gobierno de Sixto Durán comienza y permanece con una minoría parlamentaria, mientras que la mayoría estuvo dominada desde 1993-95 por el PSC.

En el espectro tan aglomerado de la multiplicidad de partidos se entiende el papel de bisagra que juegan las pequeñas fuerzas políticas en la composición de alianzas. Aunque esto mismo explica también su fragilidad, si se tiene en cuenta (CUADRO (1) que la elección del Presidente del Congreso cuenta con un promedio del 55% y que el número de electores por partido sólo en tres ocasiones fue superior a 25, y por lo general se sitúa con un promedio inferior a 6 votos por partido.

VOTOS EN ELECCIONES DEL PRESIDENTE DEL CONGRESO (%)

GOBIERNO	1° Año	2° Año	3° Año	4° Año	5° Año
Roldós-Hut.	43 62%	34 49%	39 57%	34 49%	29 42%
Frebres C.	37 52%	38 54%	40 56%	38 54%	
Borja	39 55%	39 55%	40 56%	37 51%	28 39%
Sixto Durán	50 65%	38 49%	42 55%	39 51%	

FUENTE: Archivo Congreso Nacional.

De otro lado, las elecciones anuales intraparlamentarias con su consiguiente distribución de poder, y más allá de la inestabilidad generada, tiene por resultado ampliar las oportunidades del poder. Un poder que reside no tanto en las funciones (Presidente, Vicedepresidente, Comisiones) cuanto en sus atribuciones, influencias y facultades discrecionales que van desde la fijación de los períodos legislativos (convocatoria y clausura) y de las agendas parlamentarias hasta la concesión de un mayor o menor número de asesores parlamentarios a cada diputado y autorización de viajes al extranjero de diputados¹⁵.

Y además de estas ventajas institucionales, en un clima dominado por la video política, las oportunidades de protagonismo en la escena política confieren sobre todo al Presidente del Congreso una imagen competitiva con la del mismo Presidente de la República. Nada extraño por ello que algunos hayan sido candidatos a la Presidencia, y que Fabián Alarcón de Presidente del Congreso se haya convertido en actual Presidente interino¹⁶.

Todas estas razones explican que la elección del Presidente del Congreso todos los años el 10 de agosto sea uno de los episodios más decisivos, pero también por lo general más convulsionados por pactos y negociaciones, de la actividad parlamentaria, y en el cual quedan decididas muchas de las estrategias del poder legislativo y de sus relaciones con el ejecutivo.

Nada tiene de extraño, y nos referiremos a ello al tratar de la conflictividad y violencia política, que las elecciones de la Presidencia del Congreso den lugar no sólo a las más tortuosas y encubiertas negociaciones entre partidos y diputados, sino también a situaciones de extrema tensión y enfrentamiento, como las que tuvieron lugar en agosto de 1984 y 1990, en octubre de 1990 con la destitución de Averroes Bucaram, en 1991, 1993 y 1995, cuando los Presidentes de la República no pudieron leer el informe a la nación ante el Congreso Nacional (cfr. ANEXO, CUADRO, 8, **Elecciones conflictivas de dignidades del Congreso Nacional**).

NOTIAS

- 1 Mientras que algunos autores como R. Taagepera & M. Shugart (1989) sostienen que los sistemas de partidos pueden ser modificados radicalmente por la ingeniería de las leyes electorales, otros como M. Coppedge (1997) piensan que las regulaciones electorales sólo pueden intervenir con pequeñas modificaciones en el régimen de partidos.
- 2 Según A. Lijphart ("Constitutional Choices for New Democracies", en **Journal of Democracy**, 2 winter, 1991:72-84), el sistema electoral determina el sistema de partidos y a través de éste la estructura de gobierno. El mismo autor sostiene que, una vez establecido, es muy difícil de cambiar un sistema electoral. Sobre la "representación proporcional", Cfr. Q.L. Quade "PR and Democratic Statecraft", en **Journal of Democracy**, vol 2, n.3, 1991.
- 3 En cuanto a la incidencia de los sistemas electorales en el sistema político y de partidos, en el ordenamiento de la representación política y en el tipo de competencia o cultura política ("adversary" o "consociational") cfr D. Nohlen, **Sistemas electorales de América Latina**, Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1993. Del mismo autor y más directamente relacionado con el objeto de esta investigación merece citarse su artículo "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina", en D. Nohlen & M. Fernandez (comp.) **Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina**, Nueva Sociedad, Caracas, 1991: 51-70. De la abundante bibliografía sobre los efectos de la representación parlamentaria del sistema electoral y de partidos cfr. M. Duverger, 1950; R. Katz, 1980; y la otra obra clásica de D. Nohlen, 1978.
- 4 Para el origen del concepto, cfr A. Pinto, "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina", en **El Trimestre Económico**, FCE, México,

- enero/marzo, 1970; y O. Sunkel, “La dependencia y la heterogeneidad estructural”, en **El Trimestre Económico**, FCE, México, enero/ marzo, 1978.
- 5 Muestra de este malentendido sobre la “representación política”, agravado todavía más por el malentendido sobre la idea de “proporcionalidad”, ha llevado a pensar que la tensión entre la gobernabilidad y la democracia ideal consiste en “que la gobernabilidad requiere la representación de actores proporcional a su poder mientras que la democracia ideal requiere la representación de actores proporcional a sus números” (Michel Coppedge, “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”, en CORDES / PNUD, **Ecuador: un problema de gobernabilidad**, Quito, 1996, p.33).
- 6 Para un detallado análisis del sistema electoral ecuatoriano, una discusión sobre las distintas iniciativas y propuestas de reforma, tendientes a evitar “la dispersión que caracteriza el sistema político ecuatoriano” cfr. Simón Pachano, **Democracia sin sociedad** (ILDIS, Quito, 1996), en particular el capítulo dedicado a “El sistema electoral ecuatoriano”.
- 7 El citado estudio de S. Pachano (1996), que cuenta con los presupuestos y aportes de otra obra suya anterior (**Los diputados: una élite política**, Corp. Edit. Nac. Quito, 1991), analiza los efectos perversos de esta situación en un doble sentido: debilita la representación nacional de los partidos en el Congreso, y mina la representatividad política de los gobiernos seccionales, ya que los intereses de sus provincias se encontrarían mejor representados en el Congreso nacional (cfr, o.c., p.90ss).
- 8 El índice de fragmentación partidaria se refiere “a la probabilidad de que dos votantes seleccionados al azar opten por diferentes partidos en una determinada elección, o a la de que dos parlamentarios de una misma legislatura, también seleccionados al azar, pertenezcan a partidos distintos” (cfr Montero, J. R. et al. 1992; M. Alcántara, o.c., p.13s).
- 9 “... la verdad política que tiende a convertirse en axioma gubernamental: la esencia de la gobernabilidad es la mayoría parlamentaria y una relación adecuada entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo”: Gustavo Fernandez, “Gobernabilidad democrática. La experiencia de Bolivia”, en CORDES / PNUD, **Ecuador: un problema de gobernabilidad**, Quito, 1996.
- 10 C. Conaghan (1994:265) y S. Pachano (1991:111) presentan datos muy elocuentes sobre los porcentajes de votación y de puestos parlamentarios de los diputados por partidos. Hemos añadido una información adicional y en cierto modo complementaria, intentando identificarlos por sus actuaciones parlamentarias para resaltar las fluctuaciones de las fuerzas políticas sobre sus fracturaciones.
- 11 No serían suficientes ni eficientes, propuestas como la de eliminar la representación parlamentaria de partidos que no alcanzan el 5% de votos en las elecciones. Más política resultaría calificar dicha representación en base a una “mayoración de la proporcionalidad” (caso de otros regímenes democráticos, ejemplo del alemán y español), y

- que consiste en "premiar" el mayor número de votos con un porcentaje mayor de escaños en el Congreso. De hecho, ya automáticamente quedarían fuera muchos partidos con menos del 5% de votación, aunque los efectos de tal medida sería: propiciar alianzas electorales y parlamentarias, garantizar una mayor disciplina partidaria en el Congreso, asegurando así una mayor estabilidad en las actuaciones de los diputados. Para un reciente replanteamiento sobre "la descalificación de partidos, la ley del 5% y la permanencia del partido en el Registro Electoral", cfr CORDES, **Consulta popular: reflexiones y propuestas**, Proyecto de Gobernabilidad, n. 2 julio, Quito, 1997.
- 12 "La situación en la que se desenvolvió esta política de pactos y alianzas en lo referente a las relaciones gobierno-parlamento era altamente inestable. Como lo demuestra el Cuadro 1, a lo largo de los primeros cuatro años de gobierno democrático, nunca hubo menos de 10 bloques partidistas (agosto 79) y en un momento (mayo 1983) el número ascendió a 16. Aunque el Congreso nació fragmentado, reflejando así un fenómeno generalizado a lo largo del sistema político nacional, su naturaleza atomizada se acentuó de forma notable debido a la pugna Bucarám-Roldós y sus percusiones institucionales, que produjeron en el cefepismo un proceso de múltiple fragmentación" (N. Mills, 1984:54).
- 13 Esta es la principal razón por la cual han fallado todos los intentos de mantener la regulación electoral por la cual los partidos que no alcanzan el 5% de la votación quedan inhabilitados para presentarse en las elecciones. No es tanto en las urnas cuanto en el Congreso donde se juega la fuerza y debilidad de un partido político.
- 14 "El canibalismo ha llegado a tal punto que el fracaso del gobierno no es visto por la oposición como algo negativo para el país; algunos ni siquiera se plantean el hecho obvio de que es mejor suceder a una administración que ha resuelto algunos problemas que a otra que no ha solucionado ninguno o muy pocos" (O. Hurtado, 1996).
- 15 El manejo discrecional de recursos y fondos por parte del Presidente del Congreso ha levantado las denuncias de malversación y de "piponismos" (empleados fantasmas que cobran sin trabajar) durante la última presidencia de F. Alarcón.
- 16 Ya antes, también como Presidente del Congreso, Fabián Alarcón había sido nombrado Vice-Presidente interino, con la destitución y fuga de Dahik en el gobierno de Sixto Durán. También Baca Carbo, de la ID, varias veces Presidente del Congreso, fue candidato a las elecciones Presidenciales.

III

La Pugna Legislativa entre Gobierno y Congreso

Lo que denominamos “pugna legislativa” entre el Congreso y el Ejecutivo comprende un conjunto de prácticas, iniciativas y procedimientos sobre los proyectos de ley, su tratamiento, aprobación o veto, que pueden dar lugar tanto a una tensa competitividad entre ambos poderes del Estado como a situaciones de bloqueos recíprocos y hasta de enfrentamientos.

Si bien, por un lado, son las correlaciones de fuerzas parlamentarias las que pueden facilitar o bien obstaculizar la presentación, tratamiento y aprobación de los proyectos de ley, tanto los propuestos por el Legislativo como por el Ejecutivo, son con frecuencia ciertos proyectos de leyes los que modifican las mismas correlaciones de fuerzas parlamentarias, los cambios de posición política de diputados, ya sea a favor o en contra del Gobierno.

Un primer dato que llama predominantemente la atención es el muy elevado número de proyectos de ley presentados en el Congreso, incomparablemente superior al de los tramitados, lo que representa un promedio aproximado de menos de 1 sobre 5. Aunque antes de explicar esta desproporción entre proyectos presentados y tramitados es necesario entender las razones del excesivo número de iniciativas de legislación. El hecho es que muchos partidos y legisladores se encuentran muy sujetos a relaciones clientelares de sus provincias y grupos de presión, que les obligan a presentar proyectos de ley con muy pocas posibilidades o probabilidades que se sean tramitados y mucho menos aprobados.

Esto ocurre, por ejemplo, con los numerosos proyectos de parroquialización y cantonización. El diputado cumple con su clientela presentándolo al Congreso, aunque después ni siquiera sea tramitado.

Otro dato muy elocuente es el elevado promedio de días que duran las tramitaciones de los proyectos de ley en el Congreso. Si cabe achacar tal lentitud parlamentaria a los procedimientos administrativos y deficiencias técnicas, la principal causa, sin embargo, hay que atribuirla a la heterogénea composición de las fuerzas parlamentarias y de sus Comisiones, a la falta de acuerdos básicos y estables entre los partidos que las conforman, y a las negociaciones con frecuencia conflictivas, que comportan las aprobaciones de los proyectos de ley.

PROYECTOS DEL EJECUTIVO Y LEGISLATIVO PRESENTADOS, APROBADOS, NO-APROBADOS Y SIN TRAMITE EN EL CONGRESO

Período	Pr. Pres	Pr. Aprobad.	Pr. No-aprob.	Sin Tram
1979 -84				
Ejecut.	118	49 41%	1 11%	38 58%
Legisl.	868	156 17%	70 8%	641 74%
Total	968	202 20%	71 7%	709 72%
1984 88				
Ejecut.	80	22 5%	21 26%	33 41%
Legisl.	805	88 3%	39 5%	652 81%
Total	885	110 12%	60 5%	685 77%
1988-92				
Ejecut.	69	27 39%	4 6%	37 53%
Legisl.	909	105 12%	9 1%	795 87%
Total	978	132 13%	13 1%	832 85%
1992-95				
Ejecut.	68	33 48%	5 7%	23 33%
Legisl.	813	92 11%	67 8%	653 80%
Total	882	125 14%	72 7%	676 76%

FUENTE: Archivos del Congreso Nacional. Datos más desagregados en ANEXO: CUADROS 11 a 18.

* No han sido calculados en este cuadro los proyectos de ley que presentaron la Corte Suprema de Justicia, Tribunal de Garantías Constitucionales, Tribunal Supremo Electoral, Consejos Provinciales y otros organismos públicos y de la sociedad civil. Para un registro completo (cfr. ANEXOS: CUADROS 11, 12, 13).

La morfología de la "pugna legislativa" entre el Congreso y el Ejecutivo aparece expresada en los datos sobre los proyectos de ley presentados en el Congreso tanto por el Ejecutivo como por el mismo Legislativo, y que o bien fueron aprobados o bien fueron no-aprobados o en fin quedaron sin tramitar.

Dichos datos dan cuenta no ya del limitado entendimiento entre los dos poderes del Estado, sino también de una confrontación que repercute en la bajísima producción legal por ambas partes. Aun teniendo en cuenta que sean exageradas las iniciativas en la presentación de proyectos, muy superiores a la capacidad de legislar por parte de ambos poderes. Considerando que ni siquiera el número de proyectos presentados es inocente, ya que con frecuencia puede responder a la estrategia política de recargar la agenda del Congreso, para impedirle u obstaculizar otras actividades parlamentarias molestas u hostiles al Ejecutivo.

Una primera serie de cifras es suficientemente reveladora de la situación descrita. En el Gobierno de Roldós - Hurtado (1979/84) de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo el 59%, y por el Congreso, el 82%, quedaron sin tramitar o no fueron aprobados. En el Gobierno de Febres Cordero el 67% de los proyectos de ley del Ejecutivo y el 86% de los del Congreso no fueron tramitados o aprobados. En el Gobierno de Borja quedaron sin tramitar o no fueron aprobados el 59% del Ejecutivo y el 88% del Congreso; y en el Gobierno de Sixto Durrán, 40% del Ejecutivo y 88% del Legislativo.

De manera general se constata que, salvo raras excepciones (como el Gobierno de 1992-95), el número de los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo que resultan aprobados son siempre menores a los no tramitados. Algunos datos particulares son ilustrativos de cómo la actividad legislativa se encuentra atravesada por el tipo de relación entre el Congreso y el Gobierno.

El Gobierno de Roldós - Hurtado logró el mayor porcentaje de leyes aprobadas, tanto de las presentadas por el Ejecutivo (41%) como por el Congreso (17%). Similar situación aparece en el Gobierno de Borja, que también se benefició por más tiempo de una mayoría parlamentaria (durante los dos primeros años): 39% de proyectos de ley presentados por el Ejecutivo y 12% por el Legislativo fueron aprobados. Y lo mismo ocurrió en el Gobierno de

Sixto Durán, que si bien se encontraba en minoría parlamentaria gozó de un apoyo legislativo muy importante por parte del partido en mayoría: 48% de los proyectos de ley del Ejecutivo fueron aprobados y 11% del Legislativo.

Un caso diferente pero ilustrativo fue el Gobierno de Febres Cordero, que con una oposición mayoritaria en el Congreso sólo logró aprobar el 5% de proyectos de ley del Ejecutivo y también sólo 3% de los proyectos del Legislativo fueron aprobados. Este bajo porcentaje del trabajo legislativo es muy revelador de la pugna política que tuvieron como transfondo las relaciones entre los dos poderes.

Fuera de este caso, hay que resaltar el porcentaje muy superior de proyectos del Ejecutivo que son aprobados en comparación con los del Legislativo: siempre más del doble y hasta el triple (gobierno de Sixto Durán); con la excepción del gobierno de Febres Cordero, donde el porcentaje de proyectos aprobados del Ejecutivo y del Legislativo, muy bajo ambos, es casi igual, por las razones aducidas más arriba: la fuerte pugna entre ambos poderes durante dicho período gubernamental.

Para dar cuenta cabal de cuan difícil y tortuosa, negociada y conflictiva puede ser la actividad legisladora del Congreso, se requiere analizar no ya la múltiple y heterogénea composición del poder legislativo sino del bloque de mayoría parlamentaria, capaz de interpretar las iniciativas de los proyectos de ley, decidir su tramitación y definir su aprobación o veto.

**EVOLUCION DEL NUMERO DE DIPUTADOS Y DE PARTIDOS
QUE INTEGRAN LOS BLOQUES DE MAYORIAS EN LOS
SUCESIVOS GOBIERNOS**

GOBIERNOS	1 año Dpt.Part	2 año Dpt.Part	3 año Dpt.Part	4 año Dpt.Part	5 año Dpt.Part
Rold. Hurt	43 / 3	34 / 7	39 / 8	34 / 9	29 / 6
Febres C.	37 / 7	38 / 7	40 / 7	38 / 8	
R. Borja	39 / 4	39 / 3	37 / 7	28 / 5	
Sixto D.	50 / 10	38 / 7	43 / 7		

En el Gobierno de Roldós - Hurtado el bloque de mayoría osciló entre 43 diputados de 3 partidos (1979 a 1980) a 34 diputados de 8 partidos, más los diputados independientes (en 1982-1983), para terminar con 29 diputados de 5 partidos más los independientes (1983-1984). Estas oscilaciones están además atravesadas por el fundamental cambio de una mayoría de gobierno a una mayoría de oposición.

Los datos sobre estas heterogeneidades y oscilaciones tienen que ser leídos en correspondencia con los resultados de la actividad legislativa del Congreso (cfr ANEXO, CUADRO, 19).

El bloque de mayoría en el Congreso siempre fue producto de unas alianzas demasiado numerosas y heterogéneas de partidos, lo que inevitablemente las hizo tanto más frágiles, inestables y fluctuantes. Sólo en el primer año del Gobierno de Roldós y en los dos primeros de Borja dicha mayoría gobiernista se pudo fraguar en base a sólo tres o cuatro partidos. En los otros Gobiernos y períodos legislativos tal mayoría parlamentaria fue siempre opositora al Gobierno, y sólo llegó a consolidarse gracias a la colaboración de un número de partidos que osciló entre 5 y 10. En resumen, el promedio de partidos que llegaron a formar mayorías parlamentarias fue de siete partidos en todo el período democrático analizado (de 1979 a 1995). Bloques demasiado heterogéneos para garantizar un mínimo de cohesión y estabilidad.

Esto da una idea muy clara de las difíciles actividades parlamentarias y de sus conflictivas relaciones con el Ejecutivo en materia de legislación.

Tras el "enfermizo dinamismo legislativo" del Ejecutivo (Cl. Auger, 1992) no hay que pensar en una simple y excesiva voluntad del "gobierno por las leyes"; más bien se trata de despojar de protagonismo legislativo al mismo Congreso, y de saturar su actividad con las iniciativas de legislación por parte del mismo Gobierno.

En los cuatro gobiernos analizados el porcentaje promedio de proyectos de ley del Ejecutivo aprobados en el Congreso fue el 33%, mientras que de los proyectos de ley del Legislativo sólo el 10% fueron aprobados. Según esto, el global rendimiento legislativo del Congreso entre 1979 y 1995 arro-

jaría un promedio del 14.7% de proyectos aprobados sobre todos los presentados.

Otro dato que llama la atención es la gran diferencia entre el número de proyectos no-tramitados y el de los aprobados y no-aprobados, superior el de aquellos a la suma de estos. El análisis de la actividad y procedimientos parlamentarios demuestra que la no-tramitación o tramitación inconclusa pueden ser también una estrategia para no aprobar un proyecto de ley.

Dada la larga duración de los trámites para la aprobación de un proyecto de ley, ocurre con frecuencia que entre la fecha de presentación y el largo transcurso de su aprobación dicha ley o ya no cuenta con los apoyos iniciales que tenía, o la situación ha cambiado tanto que ha perdido si no interés al menos urgencia.

DURACION PROMEDIO (días) DEL TRAMITE DE LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS EN EL CONGRESO POR EL LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

Períodos Gobierno	Proyectos Legisl.	Proyectos Ejecut.
1979 - 1980	104 223 días	6 114 días
1980 - 1981	44 423	15 244
1981 - 1982	23 430	9 237
1982 - 1983	21 385	16 199
1983 - 1984	35 142	4 118
1984 - 1985	37 307	24 60
1985 - 1986	55 168	12 32
1986 - 1987	49 250	5 113
1987 - 1988	12 208	6 322
1988 - 1989	29 352	9 108
1989 - 1990	30 376	13 159
1990 - 1991	31 495	4 15
1991 - 1992	24 426	5 235
1992 - 1993	38 411	18 61
1993 - 1994	42 180	20 66
1994 - 1995	80 185	8 121

FUENTE: Archivos del Congreso Nacional datos mas desagregados cfr. anexo cuadro I.1. Proyectos tramitados en el Congreso Nacional. Fechas y Duración del trámite por días

Mientras que el trámite de aprobación de cada proyecto de ley presentado por el Legislativo tiene una duración promedio de 310 días, los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo tienen una duración promedio hasta su aprobación de 137 días.

Además de las razones ya aludidas para explicar esta diferencia, hay que indicar que las variaciones se deben sobre todo a razones políticas coyunturales. Por ejemplo, la mayor o menor duración no corresponde al número de proyectos presentados y aprobados, ya que en 1990-91 del Ejecutivo se tramitan y aprueban 4 y el promedio de duración del procedimiento fue de 15 días; en cambio al año siguiente en 1991-92 de los 5 proyectos aprobados del Ejecutivo la duración del trámite fue de 235 días, a pesar de que se trataba de proyectos económicos con carácter urgente. Esto sólo se explica porque en el transcurso de ambos años el Gobierno queda en minoría parlamentaria después de haber gozado dos años de mayoría.

Comparando los proyectos de ley presentados por el Congreso y los presentados por el Ejecutivo, las duraciones promedio para la aprobación de aquellos son siempre mucho mayores. La mayor rapidez para la tramitación de los proyectos de ley del Ejecutivo se debe a tres razones fundamentales: a) responden más a las necesidades de gobierno, se encuentran incluso técnicamente más justificados y elaborados, y no corresponden a clientelas tan particulares como los proyectos de algunos diputados; b) cuentan con frecuencia con el apoyo de una mayoría parlamentaria, incluso más allá de la representación partidaria del Gobierno en el Congreso; c) muchos de los proyectos tienen el carácter de "urgente", lo que impone al Congreso plazos y procedimientos más ágiles de trámite y aprobación.

Con todo, se puede observar que cuando la oposición parlamentaria al Gobierno es mayoritaria en el Congreso la duración de los tramites aumenta sensiblemente; resultando más agil y rápida, cuando el bloque gubernamental es mayoritario. Este mismo indicador se muestra aún más pertinente, para dar cuenta de muchas de las variaciones entre los porcentajes de tramitación y de aprobación de los proyectos de ley del Ejecutivo.

Estos datos sobre las duraciones del trámite parlamentario para la aprobación de los proyectos de ley, incluso de los económicos y con carácter urgente, nos remite a una de las crecientes fracturas y distanciamientos entre el Ejecutivo y el Congreso: sus **diferentes temporalidades políticas**. Siempre los tiempos más propios del ejecutivo de la toma de decisiones, de la planificación, de la ejecución y desarrollo de actividades fueron más rápidos y de duraciones más cortas, mientras que los tiempos legislativos de la deliberación, de los acuerdos y negociaciones fueron tiempos más lentos y de más largas duraciones.

Estas diferencias temporales se hacen cada vez más grandes y las brechas entre ellas más amplias en sociedades modernas como las actuales, donde la competición y eficacias políticas son decisivas para los éxitos gubernamentales. Y tanto más en la medida que los **tiempos políticos** del Ejecutivo se encuentran cada vez más urgidos por los aún más acelerados **tiempos de la economía**.

En el bajo rendimiento legislativo del Congreso, además de las razones señaladas y sobre todo de la ausencia de alianzas parlamentarias y de una predisposición a los desacuerdos, que propician las negociaciones y apuestas de fuerza, la actividad legislativa del Congreso se encuentra además frenada y perturbada en su confrontación con un Ejecutivo que, en frecuente minoría parlamentaria, también por su parte está en disposición o bien de negociar los proyectos presentados por el Congreso y cobrarse su costo político o bien de vetarlos.

Es en tales circunstancias, cuando la “pugna de poderes” adopta la forma de una “pugna legislativa”, ya que también los proyectos presentados por el Ejecutivo se encuentran sujetos a los mismos forcejeos, al mismo género de conflictividad y enfrentamientos. Por esta razón, y para un análisis más detallado, es necesario considerar siempre las correlaciones de fuerzas parlamentarias, los equilibrios siempre inestables entre oposición y mayoría, para dar cuenta de las vicisitudes legislativas entre el Ejecutivo y el Congreso (Cfr ANEXO, CUADRO 19, **Correlación de Fuerzas Políticas en el Congreso Nacional y Presentación de Proyectos de Ley 1979 - 1995**).

Incompleto sería el análisis de la "pugna legislativa" entre el Congreso y el Ejecutivo si no se considerara la independencia o autonomía que asume el Gobierno al recurrir a los "decretos ejecutivos" o "proyectos de ley económicos" con carácter urgente (Cfr. ANEXO, CUADRO, 14).

Este recurso a los proyectos de ley económicos no sólo exige un rápido tratamiento y aprobación por parte del Congreso, sino que pueden adquirir fuerza legal en el caso de que el Congreso no cumpla los plazos para su trámite y aprobación¹.

Con los proyectos de ley económicos el Ejecutivo se arroga uno de los instrumentos más eficaces para gobernar quizás la más importante de todas las esferas de la sociedad, y la que podría prestarse a mayores controversias y conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso. Al haber excluido al Congreso de competencias legislativas en materia económica, el Gobierno no sólo se fortalece y confiere mayor seguridad en una de las políticas de Estado que requieren decisiones más rápidas y más técnicas, y para las que el Congreso no dispone de capacidades de tratamiento, sino también ensancha la brecha entre las cada vez más amplias capacidades gubernamentales del Ejecutivo y la cada vez menor competencia del Congreso en el gobierno de la nación.

Sin embargo, este despojo de facultades legislativas del Congreso por parte del Ejecutivo en materia económica no ha dejado de conflictuar las relaciones entre ambos; muy por el contrario en no pocas ocasiones se presentaron enfrentamientos que minaron la estabilidad constitucional. Tal fue el caso, por ejemplo, de 5 proyectos de ley económicos que entre 1984 y 1985 en el Gobierno de Febres Cordero no fueron publicados en el Registro Oficial, y en torno a los cuales la crispación de la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo fue tan intensa que involucró a otros poderes del Estado (Corte Suprema de Justicia, Tribunal de Garantías Constitucionales), y llegó a provocar meses después una de las circunstancias que más amenazó el Estado de Derecho: el "vargazo".

Lo que más llama la atención sobre las iniciativas de legislación del Ejecutivo es que el promedio de proyectos económicos de los cuatro gobiernos analizados (1979-95) es más de la mitad (52.7%) que el de los otros pro-

yectos de ley (47.3%) presentados por el Ejecutivo (Cfr. ANEXO, CUADRO, 15). Sólo el Gobierno de Roldos - Hurtado y el de Borja desarrollaron un mayor número de otras iniciativas en materia de legislación (53.4% y 52.2% respectivamente) que las de los proyectos de ley económicos (46.6% y 47.8% respectivamente). Mientras que Febres Cordero y Sixto Durán presentaron más proyectos de leyes económicas (51.2% y 70% respectivamente) que de otro tipo de leyes (48.8% y 30% respectivamente).

No sólo por razones de eficiencia y de efectividad sino también para lograr una mayor autonomía y aprovechar de manera exclusiva de la legitimación que les proporcionaba la política económica, los Ejecutivos siempre han tratado de marginar o sortear al Congreso de sus iniciativas en materia económica, imponiendo más que consultando o intentando acuerdos previos con el poder legislativo (Cfr. N. Mills, 1984 y C. Conaghan, 1994:275, quien recoge las justificaciones de este proceder gubernamental de boca del mismo Presidente O. Hurtado).

El hecho que los Ejecutivos privilegien un gobierno por la economía y que se hayan reservado la legislación económica para un mejor control de sus políticas, no quiere decir que el Congreso se haya mostrado impotente, resignado o desprovisto de recursos para oponerse a la legislación económica del Ejecutivo. Dentro del mismo conflicto legislativo entre Congreso y Gobierno también se entabló una “pugna económica” o más exactamente de legislación económica.

Los datos recogidos (CUADRO , 14) demuestran que de todos los proyectos de ley económicos presentados, en los cuatro períodos de los sucesivos Gobiernos, un total de 177, sólo 90, el 50.8% fueron aprobados por el Congreso; 14.6% fueron negados, un total de 26, y 34.4%, un número de 61, no fueron tramitados.

Las cifras son también en este caso muy ilustrativas de lo que fueron las relaciones entre el Congreso y los diferentes Gobiernos, el grado de apoyo o de oposición mayoritarios que estos encontraron en aquel. Mientras que en el Gobierno de Roldos - Hurtado y de Febres Cordero el Congreso sólo aprobó el 45.4% y el 41.4% respectivamente de los proyectos de ley econó-

micos presentados por el Ejecutivo, en el Gobierno de Borja y de Sixto Durán fueron aprobados el 63.6% y el 56.2% respectivamente.

Esto significa que a pesar de los contreñimientos que tienen los proyectos de ley económicos presentados por el Ejecutivo para su tramitación y aprobación por el Congreso, éste ha ejercido sobre ellos un tal poder (ya sea de rechazo o de boicot) que prácticamente sólo la mitad de ellos fueron aprobados.

Un capítulo a parte proporcionan los decretos-leyes urgentes en materia económica que son expedidos por el Ejecutivo sin aprobación del Congreso en razón del art. 65 de la Constitución. Este recurso al "gobierno por decreto", vía "decretos ejecutivos" o "decretos supremos" se ha convertido en una práctica generalizada del nuevo autoritarismo de las democracias presidencialistas. Así se perfilan los nuevos poderes Ejecutivos, cuyos Presidentes se muestran no tanto como líderes fuertes sino como candidatos de compromisos, autoridades poderosas pero débiles gobernantes. Lo que se podría calificar como "cesarismo democrático", muy vigente en casi todas las nuevas democracias, y en particular las latinoamericanas.

Los anteriores análisis demuestran que en cuanto poder "separado" del gobierno, y aunque no sea gobernante, el Congreso es capaz de ejercer lo que podríamos llamar un "**poder tribunicio**", ya que "no puede hacer casi nada pero puede impedir casi todo" ².

Aunque válida, para toda la "pugna legislativa" se entiende mejor la oposición del Congreso a las iniciativas de legislación económica por parte del Ejecutivo debido a los costos sociales y la impopularidad política que suscita el gobierno de la economía³

La información procesada sobre las actividades legislativas del Congreso y del Ejecutivo así como las interpretaciones propuestas nos parecen suficientes para entender que tras el aparentemente bajo rendimiento legislativo, y sus erráticas prácticas de aprobación y no-aprobación, tramitación y no-tramitación de proyectos de ley, se oculta una graves crisis parlamentaria reflejada en su principal función constitucional: la producción de leyes.

Tal problema revela serias fallas no sólo técnicas y de procedimiento, sino también y sobre todo limitaciones no menos serias de orden político, como es sobre todo la misma conformación del poder legislativo: la excesiva pluralidad de fuerzas representadas, el elevado número de partidos muy minoritarios y de mayorías partidarias con un número de diputados insuficiente no sólo para lograr mayoría absoluta, pero ni siquiera para formar bloques o alianzas estables, capaces de imponer una línea de acción legislativa coherente y regular.

El otro problema político que limita y crispa la actividad legislativa del Congreso es su relación con el Gobierno. Esta relación resulta precaria en el mejor de los casos y predominantemente en oposición. Ya que será sobre todo en torno a los problemas de legislación que no sólo los bloques o acuerdos se rompen más fácilmente, sino también que la misma mayoría parlamentaria gobiernista puede ser cuestionada y quedar internamente fracturada.

En conclusión, toda la fenomenología de la pugna legislativa, desde el excesivo número de proyectos presentados hasta el reducido número de proyectos aprobados, pasando por la larga duración de los trámites, así como los erráticos comportamientos parlamentarios en la probación, no-aprobación, tramitación o no-tramitación de proyectos de ley, todo este tipo de comportamientos se encuentran atravesados por tres factores principales: la “tomización parlamentaria con su excesivo y cambiante multipartidismo” (cfr. G. Sartori, 1994:169); un consecuente comportamiento parlamentario más inclinado al forcejeo de las negociaciones y al planteamiento de conflictos que a los acuerdos y las alianzas estables; y en fin la regular confrontación entre un Ejecutivo minoritario o con una mayoría precaria en el Congreso.

La “pugna legislativa” entre el Congreso y el Gobierno tiene consecuencias directas sobre la efectividad de la misma legislación, e indirectamente sobre la cultura legislativa de la sociedad nacional, lo que se traduce a su vez en una cultura de la ilegalidad. Al separarse y con frecuencia oponerse el poder legislativo y el poder ejecutivo, tiene lugar una separación entre la producción de las leyes y la producción de regulaciones y normas para su aplica-

ción, control y sanción, las cuales estarían a cargo de la ejecución gubernamental. Como resultado de ello, muchas leyes quedan sin aplicación, no es controlada su observancia ni sancionadas sus transgresiones. De esta manera, la institucionalidad de la ley acusa en el país no sólo graves limitaciones de ineficencia, ineficacia e ineffectividad, sino también un profundo y muy generalizado descrédito. Esta precaria cultura cívica de ilegalidad se expresa en el dicho "la ley se acata pero no se cumple".

Tal deslegitimación de la ley tiene su origen colonial, cuando las leyes eran emitidas en la lejana metrópoli, pero cuando llegaban a América nadie se preocupaba de aplicarlas, nadie tenía interés o poder suficiente para hacerlas cumplir y mucho menos para castigar sus transgresiones. Pero esta tradicional cultura de la ilegalidad se reproduce en el actual régimen democrático, debido a la separación legislativa entre los dos poderes del Estado: uno hace leyes, pero el otro ni las cumple ni les hace cumplir.

De todas maneras, la "pugna legislativa" entre el Gobierno y el Congreso con todos los factores y consecuencias señalados no puede ser entendida al margen de la otra modalidad del conflicto entre ambos poderes del Estado: la "pugna fiscalizadora".

NOTAS

- 1 En su libro **El abuso del poder. Los decretos-leyes económicos urgentes aprobados por el gobierno del Ing. León Febres Cordero** (1986), León Roldós contextualiza y analiza los 26 decretos de ley urgentes expedidos por el Gobierno sin la aprobación del Congreso entre octubre de 1984 y mayo de 1986, en base a un artículo de la Constitución introducido por el Gobierno anterior de Hurtado, y con el que se inicia una política del gobierno económico por decreto.
- 2 Nos referimos a las facultades otorgadas por la República de la antigua Roma (a partir del siglo II. a.C.) al **Tribuno de la plebe** y a la caracterización que hacen Maquiavelo y más tarde Rousseau de su poder: bloquear las decisiones del Senado.
- 3 Aquí más que en cualquier otro aspecto se cumple aquello de que "a los parlamentos les encanta pasarle a otra persona las medidas impopulares que detestan tener que apoyar" (G. Sartori, 1994:171s). Lo que permite hablar no sólo de "conjura presidencial",

José Sánchez-Parga

cuando el Ejecutivo envía sus proyectos económicos para que sean aprobados por el Congreso; también cabe suponer una “conjura parlamentaria” que no tramita o aprueba tales proyectos.

IV

La “Pugna” Fiscalizadora

Las impotencias y marginalidad de su función legislativa son compensadas por el Congreso con las amplias prerrogativas de su función fiscalizadora, la cual no deja de manifestarse, sin embargo, con una cierta paradoja, ya que a pesar de las amplias posibilidades de control y de censura que el Legislativo puede ejercer sobre el Ejecutivo, y a pesar de que esta acción fiscalizadora se enmarca dentro de la oposición del Congreso al Gobierno, los enjuiciamientos y censuras a autoridades del Ejecutivo ni han sido tantos aquellos, como los que se podía esperar, ni tan numerosas éstas como las que se intentaron.

De la misma manera que nos referimos a un bajo rendimiento legislativo por razones de la “pugna”, por muy paradójico que parezca cabría hablar también de un bajo rendimiento fiscalizador. Por ejemplo, en el período de mayor frenesí fiscalizador de los registrados (de mayo 1980 a agosto 1983), 35 Ministros fueron interpelados o convocados para informar de su gestión en el Congreso; de ellos sólo 12 fueron enjuiciados y finalmente sólo 2 censurados. Es evidente que la finalidad de hostigamiento de la “pugna” y de debilitar al Ejecutivo es superior y desproporcionada a las reales posibilidades de una fiscalización que tiene un uso netamente político; ya que con frecuencia ni siquiera la oposición logra los acuerdos para censurar un Ministro¹

Esto demuestra cómo incluso un poder del Congreso, que hubiera podido ejercerse con más frecuencia y con más contundencia contra el Ejecutivo, resultó más bien moderado e incluso arbitrario, debido a la debilidad interna del mismo poder Legislativo y a la falta de coaliciones estables que protagonizaran las iniciativas de enjuiciamiento político y de censura al Gobierno.

Menos latente y continuada que la “pugna legislativa”, pero con confrontaciones más directas y de mayor crispación, ejerce el Congreso en su función fiscalizadora y de control del Ejecutivo a través de los juicios políticos a Ministros o autoridades del Gobierno.

Aunque esta actividad fiscalizadora tiene lugar en períodos extraordinarios de sesiones del Congreso, puede declararse ocasionalmente con la convocatoria de algún Ministro de Estado, y es siempre la principal modalidad que adopta el enfrentamiento con el Ejecutivo y la mejor forma de hostigar su gabinete ministerial.

Hay, sin embargo, que distinguir en esta modalidad de la “pugna” lo que podríamos llamar un clima de regular hostigamiento con “amenazas de juicio” político y la instauración formal del mismo juicio de censura con todos sus procedimientos, el cual desembocará o bien en la censura y destitución o en la absolución del Ministro enjuiciado.

Por esta razón es necesario contextualizar los juicios políticos dentro del proceso de conflictividad política (cfr. ANEXO, CUADRO, 6), y que es uno de los episodios del escenario político que más regularmente crispa las relaciones entre Congreso y Ejecutivo.

Los actores o promotores de las amenazas de juicio político son siempre diputados o partidos de la oposición, que cuestionan alguna decisión o actividad de un Ministro o autoridad del Gobierno. No hay que subestimar el impacto y consecuencias políticos de lo que se puede considerar una simple “amenaza de enjuiciamiento”, ya que ella contribuye a sensibilizar la opinión pública en contra del Gobierno, fortalece la oposición parlamentaria contra el Ejecutivo y con mucha frecuencia tiende a debilitar la posición del Ministro o autoridad amenazado de juicio. Y por lo general reiteradas amenazas de enjuiciamiento terminan desembocando en un juicio político.

En total han sido contadas 190 amenazas de enjuiciamiento durante el período de 1979 y 1995 en relación con los 38 juicios políticos que en realidad se llevaron a cabo durante los cuatro primeros gobiernos democráticos analizados (cfr. ANEXO, CUADRO, 7). Aunque de hecho sólo un 20% se hayan traducido en juicios políticos, ello no quita importancia a las frecuen-

La "Pugna de poderes"

tes amenazas como parte de la constante tensión entre el Congreso y el Gobierno.

Durante el período gubernamental de Roldos - Hurtado hubo 27 amenazas de juicio político (2 en 1979, 4 en 1980, 5 en 1981, 8 en 1982 y 8 en 1983); durante el gobierno de Febres Cordero fueron 64 las amenazas de juicio político (5 en 1984, 11 en 1985, 23 en 1986, 20 en 1987 y 3 en 1988); en el Gobierno de Borja hubo 47 amenazas de juicio político (5 en 1988, 13 en 1989, 14 en 1990, 11 en 1991, 2 en 1992). En los tres años registrados del Gobierno de Sixto Durán hubo 43 amenazas de juicio político, de las cuales 4 en 1992, 9 en 1993, 20 en 1994 y 13 en 1995.

**AMENAZAS DE JUICIO POLITICO POR PERIODOS
ANUALES DE GOBIERNO**

GOBIERNOS	1 año	2 año	3 año	4 año	5 año
Roldos/Hurtado	1	4	5	8	8
Febres Cordero	5	11	23	20	3
R. Borja	5	13	14	11	2
Sixto Durán.	4	9	20	13	-
TOTAL	16	37	62	52	13

FUENTE: Archivo Congreso Nacional.

Nota: De cada periodo gubernamental se ha tomado el primer medio año, tras la toma de posesión presidencial, los tres años siguientes, y el último medio año.

La distribución de las frecuencias de las amenazas de enjuiciamiento político durante los sucesivos gobiernos muestra una constante relativamente generalizada de los ciclos de la "pugna" entre el Ejecutivo y el Congreso. Los datos permiten sugerir la siguiente interpretación: cada Gobierno goza en su primer y último año de una doble tregua, concentrándose e intensificándose los enfrentamientos entre el segundo y el tercer año².

Aunque es muy elevado el porcentaje de juicios políticos concluidos una vez convocados, es en cambio relativamente bajo el número de enjuiciados que son destituidos. De 37 juicios entre 1979 /1996 sólo hubo 18 censuras o destituciones, y 17 terminaron con la absolución de no culpabilidad. Hay que señalar, con todo, que fueron muchos los Ministros y autoridades del Gobierno que, una vez amenazados de juicio político o preparados los trámites para su convocatoria, ellos mismos presentaron su dimisión y se separaron del Gobierno (Cfr. ANEXO, CUADRO, 21).

Por eso no hay que atribuir tanto las inestabilidades ministeriales de los Gobiernos a la actividad fiscalizadora y a las censuras del Congreso, aun cuando estas no dejen de influir en aquellas, e incluso más aún las mismas amenazas de enjuiciamiento. La debilidad del gabinete gubernamental y las efímeras duraciones de los Ministros al frente de sus carteras responde también a otros factores de la pugna y a otras razones de la política nacional, que señalaremos más adelante.

El dato que, sin duda, mejor revela el principal objetivo de los juicios políticos, el cual consiste en debilitar al Gobierno atacándolo en su esfera más importante, se refiere al elevado porcentaje de juicios a los que fueron sometidas las autoridades del frente económico: 65%, 25 juicios en total, de los cuales el 50% fueron destituidos. Son en cambio muy inferiores los juicios políticos a Ministros del frente político, 7 en total, el 18.4%, y del frente social, 5, el 13.1%; y de todos estos más de la mitad fueron absueltos.

Todos estos datos tienen su contraparte en la precariedad e inestabilidad ministeriales del gabinete de Gobierno. Por esta razón son muy reveladores los numerosos cambios de Ministros en los distintos Gobiernos.

NUMERO DE MINISTROS POR PERIODOS DE GOBIERNO

MINISTERIOS	Rold. Hurt	Febres C.	Borja	Sixto	#
Administ. Publ. Agric.	1	2	1	2	1.5
Ganad	4	2	3	1	2.5
Bienestar Soc.	6	2	2	4	3.5
Defensa	4	2	1	2	2.2
Educación	3	3	2	4	3
Finanzas	6	4	2	5	4.2
Gobierno	4	2	2	4	3
Industr. Com.	5	2	3	2	3
Obras Publ.	4	2	2	1	2.2
Relac. Exter.	3	2	1	2	2
Energía	5	2	4	6	4.2
Salud	5	3	1	3	3
Trabajo	5	3	2	1	2.7
Turismo	-	-	-	3	-
Vivienda	-	-	-	1	-
TOTALES	55	31	26	41	2.8

FUENTE: Archivo SENDA.

El promedio de Secretarios de Estado por Ministerio durante los cuatro gobiernos reseñados es de casi tres Ministros (2.8). Por muy paradójico que parezca, son precisamente los Ministerios económicamente más estratégicos, aquellos que las políticas e iniciativas legislativas del Ejecutivo han pretendido mantener más autónomos y menos sujetos a la influencia parlamentaria, los que se han revelados más frágiles e inestables, con un promedio de 4.2 Ministros en Finanzas, 3 en Industrias y 4.2 en Energía.

Ahora bien, dentro de la "pugna" entre Legislativo y Ejecutivo resulta coherente que la oposición parlamentaria se venga precisamente atacando y debilitando los Ministros del frente económico del Gobierno. Y en esta línea se comprende que al mismo tiempo el Congreso no sólo se enfrente con el Ejecutivo sino que aparezca defendiendo los intereses del pueblo. Por esta razón de los 15 juicios celebrados contra Ministros de Roldós - Hurtado, 8 tuvieron por objeto o causa la elevación de precios o tarifas de servicios o aumento de impuestos; en el Gobierno de Febres Cordero, de los 6 juicios con-

tra Ministros 2 fueron también por razones económicas; 3 de los 10 juicios a Ministros de Borja fueron por las mismas razones; y 1 de 7 en el Gobierno de Sixto Durán.

Hay que resaltar, sin embargo, un comportamiento ambiguo del Congreso dentro de la “pugna de poderes” en referencia a la censura de los Ministros de los diferentes frentes del gobierno. Mientras que el hostigamiento de las interpelaciones al frente político son menos frecuentes, pero las censuras aparecen proporcionalmente más numerosas (42.8%), las impugnaciones al frente económico son tres veces más numerosas, aunque el porcentaje de destituciones es sensiblemente inferior (36%).

INTERPELACIONES MINISTERIALES POR FRENTE DE GOBIERNO

Frentes	Interpelac	Conclusas	Censuras	Absoluc.
Político	7	7	7	4
Económico	25	19	9	10
Social	5	4	1	3
TOTAL	37	30	13	17

FUENTE: Archivo Congreso Nacional.

Una interpretación de los datos induciría a pensar que, si bien el Congreso y las fuerzas parlamentarias proporcionan un apoyo de fondo a las políticas económicas de los gobiernos, los imperativos de la “pugna” los conduce a intensificar las hostilidades en el frente más controversial sobre todo ante la opinión pública.

Diversas son las razones que explican las inestabilidades del gabinete ministerial. El hecho que la mayor parte de los Ministros no proceden de la clase política, sino que más bien pertenecen a círculos personales y de confianza del Presidente, lo que les impide asumir plenamente las responsabilidades políticas de sus cargos y desempeños. Otra razón es que numerosos Ministros han sido reclutados en los medios financieros y de la empresa priva-

da, lo que tampoco les ha permitido una completa integración en el Gobierno y sus políticas³

Aun en el caso de que los Ministros pertenezcan al mismo partido del Presidente gobernante, tampoco tienen muchas ventajas a proporcionar al Ejecutivo un apoyo incondicional que pudiera perjudicar su carrera política⁴.

Dada la "pugna" entre el Congreso y Ejecutivo, y supuesta la habitual minoría parlamentaria con que cuenta el Gobierno, cabría esperar que no sólo los juicios políticos a Ministros fueran más numerosos sino también el número de Ministros censurados. Que no haya ocurrido esto, se debe a tres razones principales: difícilmente las minorías parlamentarias logran una amplia coalición para votar una censura; con frecuencia la misma oposición en el Congreso se fractura y en ausencia de disciplina partidaria siempre habrá diputados que votan independientemente, aunque no son raros los casos en que partidos de la misma línea del Gobierno votan en contra y partidos opuestos votan a favor; por último siempre dispone el Gobierno del recurso a la corrupción con la "compra de votos" por medio de la singular figura de "el hombre del maletín".

El hecho que los Gobiernos en las sociedades actuales gobiernen preponderantemente a través de las políticas económicas; el otro hecho concreto de que las principales iniciativas legislativas del Ejecutivo sean los proyectos económicos con carácter urgente, y que, por último, sean los programas económicos los que mayores conflictos y descontentos sociales generan, nada tiene de extraño, por ello, que la pugna del Congreso con el Ejecutivo se centre precisamente en castigar su frente económico.

Las fragilidades ministeriales de un Gobierno son de dos órdenes: responden tanto a que el Presidente y su Ejecutivo suelen o tratan de gobernar sin, o al margen de, su partido, como al hecho de que el mismo partido gubernamental en un determinado momento del período legislativo trate de distanciarse del Gobierno y del mismo Presidente, para soslayar los saldos negativos de la gestión gubernamental, y prepararse eventualmente con una candidatura diferente y hasta alternativa⁵.

La censura de Ministros y la fragilidad de los gabinetes ministeriales bloquean o lesionan las capacidades de gobierno, ciertamente también la continuidad de sus políticas, aunque no afecten el núcleo del poder Ejecutivo, ya que el Presidente queda inmune a las censuras parlamentarias. “Tal arreglo institucional es una fórmula para permanentes y con frecuencia acumulativos conflictos entre los dos poderes sin ninguna vía de solución”⁶.

El hecho de que el Presidente no sea sujeto de censura lo convierte en cambio en objeto de permanentes y a veces muy intensas amenazas o demandas de destitución o dimisión, lo que como se señala más adelante conflictúa el clima político nacional.

El juicio político y la consiguiente censura de un miembro del gobierno por sus responsabilidades políticas, lo que en un Gobierno presidencialista es el único procedimiento de “rendición de cuentas” (**accountability**), son ejercidos con frecuencia por los diputados y grupos parlamentarios sobre el Ejecutivo como una suerte de preámbulo para uno de los vicios o perversiones del régimen político: la **judicialización de la política**.

No es por ello casual y mucho menos extraordinario que juicios políticos degeneren en juicios penales, y que también con excesiva frecuencia las amenazas de juicios penales contra Ministros y autoridades del Gobierno hayan dado lugar a numerosas fugas políticas al extranjero. En concreto, y salvo el Gobierno de Borja, los otros cuatro Gobiernos de los últimos diecisiete años de democracia han tenido más de un Ministro o autoridad gubernamental prófugos de la justicia y con orden de prisión.

En la larga lista reseñada de sucesos de **conflictividad política** (cfr. ANEXO, CUADRO 6), bajo el tipo “judicialización” han sido registradas las demandas de juicio penal durante los cuatro Gobiernos de 1979 a 1995: 3 en el gobierno de Roldós - Hurtado, 12 en el de Febres Cordero más 17 juicios penales; 8 en el gobierno de Borja y 22 en los tres primeros años del gobierno de Sixto Durán.

Este incremento del recurso a la justicia penal convierte en excesivamente peligrosa la escena y la actividad políticas, no sólo porque la política se presta cada vez más a incurrir en acciones delincuentes, sobre todo de co-

rrupción, sino también porque los juicios penales son utilizados como procedimiento de castigo o venganza contra las impunidades e irresponsabilidades políticas.

De otro lado las frecuentes y diversas modalidades que adopta la judicialización de la política no hacen más que poner de manifiesto las crecientes dificultades para resolver políticamente los conflictos políticos; siendo esta imposibilidad de las soluciones políticas lo que incita a las soluciones judiciales y penales. Esto tiene consecuencias tanto en la precarización de la política como del ámbito judicial.

La responsabilidad política exige la sanción de graves errores, y la responsabilidad penal requiere que los delitos y crímenes sean castigados. En la política ecuatoriana tal distinción se ha ido empañando de confusión, debido a que la falta de sanciones políticas ha obligado a extremar las amenazas penales de los castigos. La responsabilidad penal no está completamente desvinculada de lo político, de una parte porque precede la responsabilidad política, de otra parte, por temor a la intromisión del juez en la esfera gubernamental. La estricta distinción entre lo penal y lo político debe ser restablecida por una clarificación y fortalecimiento de lo político, para evitar la alternativa entre la impunidad y el linchamiento, dos formas frustradas de la participación ciudadana⁷.

Este fenómeno se ha vuelto endémico de la política nacional en la medida que la corrupción de políticos y partidos se ha también incrementado en el transcurso de todo el período democrático, no sólo en la forma de una transgresión ética sino también como un procedimiento tanto del poder legislativo como gubernamental para soslayar conflictos, tensiones y bloqueos, que regularmente acechan o minan las relaciones entre el Congreso y el Gobierno. Y es en este último caso que cabe hablar de una "corrupción procedimental", incluso funcional a la misma gobernabilidad, con la que el Gobierno compra o negocia votos, ya sea para salvar un Ministro de la censura o para aprobar un proyecto de ley.

En la **judicialización de la política** y en su misma judicialización penal es preciso reconocer dos aspectos complementarios: la respuesta necesaria

a una previa degradación criminal de la política, pero también el efecto reflejo de una **politización de la justicia**, la cual tiende a cortecircuitar la relativa autonomía de ambas esferas. En el primer caso se trata de la criminalización de situaciones a veces formalmente ajenas al código penal, pero con frecuencia constitutivas de flagrantes atentados a una ética política elemental; el segundo caso tiene que ver con el potenciamiento del espacio policial como espacio político autónomo⁸.

Ahora bien, en la más actual historia política nacional, o en términos concretos y más exactos, en la cotidiana crónica política las demandas de juicio penal y las iniciativas de procesamiento judicial y penal contra políticos, desde el Presidente de la República hasta los diputados, pasando por Ministros se han vuelto tan comunes y frecuentes, que no pasan de ser noticia periodística de un día para los archivos de la memoria.

Sí la judicialización de la política es la contraparte de la politización de la justicia, aquella tiene además una consecuencia difusa, no suficientemente tenida en cuenta, pero deletérea en la responsabilidad política.

Es a Benjamín Constant - en su **Curso de política constitucional** - que debemos la distinción entre “responsabilidad penal” y “responsabilidad política”; ya que reducir toda responsabilidad a la penal conduce a confundir la moral y la ley con la política. No sólo la responsabilidad política distingue entre la persona y su cargo, función o actuación política, sino que sobre todo confronta al político y sus actuaciones no tanto con la ley cuanto con la opinión pública.

Es un error judicial sustituir las responsabilidades políticas por las penales, puesto que la ley no puede prever ni estipular las variadísimas e ilimitadas posibilidades que tiene un político para confundir, incumplir, infringir y transgredir sus responsabilidades. Y de otro lado, en fin, tampoco puede la opinión pública, que sanciona las responsabilidades de los políticos, recurrir a la justicia penal sin pervertir ésta transformándola en una medida de venganza.

En una sociedad y sistema político como los ecuatorianos, que recurren con excesiva frecuencia a la judicialización de la política y penalización

de los políticos, dos son las consecuencias perversas: la hipertrofia de la judicatura (con la oculta o latente ambición política de los jueces), y el pérfito empobrecimiento de la política y del juego político. Aunque tal precarización de la política más que el efecto puede ser, también o más bien, la causa de la penalización y judicialización de lo político; siendo la ausencia de responsabilidades políticas, y la poca eficacia de la opinión pública para que los políticos asuman sus responsabilidades, lo que conduce inevitablemente a los recursos judiciales y penales.

La **responsabilidad política** es una convención esencial en la cultura política de una sociedad, que no figura en texto alguno, pero que nacida de la costumbre y del desarrollo democrático posee un carácter de norma moral, consistente en la sanción política a los gobernantes no por ningún tipo de delito, sino por la forma en que ejercen el poder, la falta de ejemplaridad o los errores de sus subordinados. En este sentido, la aparición de la responsabilidad política, en cuanto convención, más o menos estricta, es producto del rigor de la clase política para sí misma y de la exigencia social respecto de ella.

NOTAS

- 1 Cfr. Nick M. Nills, **Crisis conflicto y consenso. Ecuador 1799 - 1984**, Cordes/Corporación Editora Nacional, 1984: 74. Es muy revelador que el partido más fiscalizador, la ID con once interpelaciones, y Febres Cordero, protagonista de ocho, "el más implacable e incansable opositor del régimen desempeño un papel estelar en el drama fiscalizador" (Nills, p. 75) hayan sido las alternativas de los dos futuros gobiernos.
- 2 Con delimitaciones no tan exactas ni un comportamiento tan regular hemos encontrado la misma tregua en los conflictos sociales. Tampoco habitualmente las fuerzas sociales se enfrentan durante los primeros meses con un Gobierno recién inaugurado, ni durante el último semestre hay ventaja alguna para confrontar un Gobierno que concluye su mandato. (Cfr. J. Sánchez - Parga, 1985; 1996).
- 3 Es este un problema pendiente de investigación sobre la sociología de la clase gobernante y sus ámbitos de procedencia. Ya el mencionado estudio de A. Naranjo (1993) sobre la participación política de la clase empresarial proporciona un acercamiento al tema.

- 4 Esto mismo resalta A. Valenzuela para el caso Chileno: “The parties had little stake in active support for the president. Indeed, parties stood to gain more by the perception that the president had failed than that he had succeeded. Even his own party found it an advantage to distance itself from him and his problems halfway through the term in order to prepare for the next candidacy” (1994:120s)
- 5 Esta misma situación señala M. Coppedge (1996) para el caso de Venezuela, cuando el partido Acción Democrática respaldó a Caldera durante 18 meses en el Congreso, pero ante las elecciones regionales de 1995 empezó a distanciarse del Presidente dejándolo gobernar en minoría. Como si los imperativos políticos de la “pugna” fueran contrarios a cualquier apoyo gubernamental en el Congreso.
- 6 J. Linz 1994:61; cfr. A. Valenzuela, 1994:120s. Sobre la debilidad e inestabilidad de los gabinetes ministeriales en las democracias presidencialistas puede consultarse también J.J. Linz, 1994:30s; G. Sartori, 1994:108. Y la obra clásica sobre el tema de Jean Blondel, **Government Ministers in the Contemporary World**, Sage, Beverly Hills, 1985.
- 7 La judicialización y penalización de la política es un fenómeno usual en situaciones de precarización y corrupción de lo político. La distinción entre lo judicial y lo político puede extremarse hasta el punto de producir una correspondencia inversa, como es el caso de sociedades como la norteamericana donde una hipertrofia de lo judicial ha despolitizado la vida social. Cfr. Olivier Duhamel, **Les démocraties**, Seuil, Paris, 1993.
- 8 Para un tratamiento del tema puede consultarse P. Andres Ibañez, 1994; P. Andrés Ibañez & C. Movilla, 1986; M.R. Ferrarese, 1984.

V

Pugna entre Violencia y Crisis Políticas

La confrontación de fuerzas entre el poder del Congreso y del Ejecutivo, así como la doble morfología legislativa y fiscalizadora que adopta la pugna entre ellos, hubiera podido desarrollarse dentro de los marcos constitucionales e institucionales, aun cuando muchas de sus situaciones y consecuencias han impedido el desarrollo y consolidación democráticos.

Sin embargo, con relativa frecuencia, directa o indirectamente, la “pugna” entre los dos poderes del Estado ha provocado tales situaciones de tensión e inestabilidad políticas, y tales amenazas de ruptura del Estado de Derecho, que el mismo ordenamiento y legalidad del régimen han quedado seriamente transgredidos y dañados.

Han sido estos aciagos episodios demasiado frecuentes a lo largo de los sucesivos gobiernos democráticos, los que han suscitado juicios tan críticos y ásperos, como el de G. Sartori, según el cual “el de Ecuador es uno de los regímenes más inestables en todo el mundo y está plagado de crisis” (1994: 96) o el de Catherine Conaghan, quien analizando el turbulento período de 1979-1988 describe un violento clima político, que atribuye a las tensas relaciones entre Congreso y Gobierno¹.

Para comprender la dimensión globalizadora de la “pugna” y al mismo tiempo lograr un análisis de sus particulares manifestaciones y repercusiones en los otros poderes del Estado y ámbitos del escenario político, indagaremos en primer lugar ciertas formas más generales pero también más frecuentes de

la conflictividad política, y que de alguna manera involucran las relaciones Ejecutivo-Legislativo; en segundo lugar, lo que fue el proceso de violencia política en el transcurso de la transición y consolidación democráticas; y en fin las crisis del mismo régimen político que han jalonado el transcurso de los sucesivos gobiernos.

Si de una parte no se debe aislar aquellas expresiones de la “pugna”, que hostilizan los dos poderes del Estado en sus funciones específicas, la legislativa y la fiscalizadora o de rendición de cuentas, de los otros ámbitos de la conflictividad política, también se impone distinguir y establecer las relaciones entre la dimensión general del conflicto político, y sus dos climas de máxima tensión: el de la violencia política y el de las crisis institucionales. Ambas consecuencias no son del todo aislables, teniendo en cuenta que las soluciones extra-institucionales o extra-constitucionales constituyen una forma de violencia política.

Este enfoque permite además entender, que en la “pugna” no se cifran únicamente las colisiones entre dos poderes que a pesar de interdependientes intentan ejercerse separadamente y aun enfrentados. Lo que está en juego en la “pugna” entre el Congreso y el Gobierno es una cuestión de **plusvalía política**, que uno de los poderes trata de extraer del otro o de obtener a su costa. Por esta misma razón, todos los otros poderes del Estado y fuerzas del sistema político nunca quedan al margen de la relación conflictiva entre Ejecutivo y Legislativo.

Es en este sentido que cabe hablar propiamente de un **sistema de conflictividad política** muy propio de la democracia presidencialista y del mismo caso ecuatoriano, el cual a la vez que enmarca la “pugna” entre Congreso y Gobierno diseña sus alcances y consecuencias.

1. Conflictividad política y el Poder Constitucional.

Un preámbulo obligado que introduce el análisis de la conflictividad política, y que también ilustra la articulación entre ésta y la conflictividad so-

cial, es el estudio de los efectos que en ambas tienen las acciones gubernamentales. Este enfoque nos parece tan importante como descuidado, ya que en la consideración de los conflictos, como en el actual tema de la gobernabilidad, no se suele resaltar el papel que desempeñan las mismas políticas gubernamentales en la generación de los conflictos y en las encrucijadas de la gobernabilidad².

En esta línea hemos indagado la serie de denuncias presentadas por distintos organismos de la sociedad civil ante el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) contra los distintos poderes y organismos del Estado en los sucesivos gobiernos durante el período de 1979 a 1995 (Cfr. ANEXO, CUADRO 4 y el resumen del CUADRO 5).

Los datos registrados según los gobiernos presentan una coincidencia en sus curvas de frecuencias, las cuales guardan una estrecha correspondencia con las que ofrecían las otras modalidades del conflicto político ya analizadas, y con las intensidades de la "pugna" entre los poderes del Estado.

Así puede constatarse, que durante el Gobierno de Roldós-Hurtado el número de demandas presentadas fue de 722; en el de Febres Cordero, las demandas fueron 1061; en el de Borja, 1230; y en el de Sixto Duran (tres años registrados), 433.

De todas las demandas presentadas contra los organismos y poderes del Estado, las referidas al Ejecutivo (Presidente, Ministros y Ministro de Gobierno en particular) representan el 20.7% en el Gobierno de Roldós-Hurtado; el 36.5% en el Gobierno de Febres Cordero; 28% en el Gobierno de Borja; 26.7% en el Gobierno de Sixto Durán. Estos mismos porcentajes son ilustrativos de cómo la conflictividad socio-política se concentra diferencialmente en los sucesivos gobiernos.

DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA PODERES DEL ESTADO POR PERIODOS GUBERNAMENTALES : 1979 - 1995

Poderes Estado	1979-84	1984-88	1988-92	1992-95
Presidente	5	27	39	25
Ministerios	11	19	40	7
Minist. Gobier.	4	28	46	8
Minist. Defensa	4	11	11	-
Congreso	2	11	12	12
Poder Judicial	7	2	3	-
Junta Monetaria	3	7	5	-
Tribunal G. C.	1	3	2	-
Policia FFAA1	3	3	9	2
Tribunal Elect.	1	3	2	-
Prefectos	1	10	14	3
Alcaldes	14	15	14	15
	1	6	11	5

FUENTE: Archivos T.G.C. (Cfr. ANEXO, CUADRO, 2)

NOTA: El sensible descenso de demandas de inconstitucionalidad que aparece a partir del gobierno de 1992 se debe a las nuevas regulaciones en la presentación de las demandas que limitan las iniciativas particulares de la sociedad civil y de los ciudadanos.

Las demandas de inconstitucionalidad contra poderes del Estado afectan de manera preponderante a los poderes del Ejecutivo, y son muy indicativas, si no de los niveles de transgresión de la legalidad por tales poderes, al menos de las percepciones sobre su ilegalidad.

Si nos atenemos a los principales contenidos de las demandas de inconstitucionalidad presentadas o tipo de conflicto al que se refieren (cfr. ANEXO, CUADRO, 2) observamos que las violaciones constitucionales y violaciones de los DDHH, las represiones policiales y militares, los cuestionamientos a los “estado de emergencia” son las más representativas. Otras se refieren a asuntos de orden económico y administrativo y violaciones de los derechos civiles por parte del Estado.

A título de inciso merece hacerse notar la relativa frecuencia con que se recurre al TGC para protestar o impugnar la constitucionalidad de políticas y medidas económicas por parte del Gobierno o del Congreso o entre am-

bos. De hecho la oposición del Legislativo al Ejecutivo, en asuntos de políticas económicas, representa siempre la mejor ocasión para el Congreso de establecer una alianza con los más amplios sectores de la sociedad en contra del Gobierno, o simplemente para encontrar una razón de apoyo social para oponerse a éste.

ALGUNOS TIPOS DE DEMANDAS INTERPUESTAS ANTE EL TGC

Demandas	1980-84	1984-88	1988-92	1992-95
Violac. DDHH	2	52	36	10
Violac. Constit	20	27	8	10
Repres. FFAA. Pol	2	4	-	-
Vs. Estad. Emerg.	2	7	1	2
TOTAL	26	90	45	22

Muchas de las demandas de la sociedad civil presentadas en el TGC contra los poderes del Estado, y más aún aquellas que son presentadas entre los distintos poderes del Estado por un enfrentamiento entre ellos, han dado lugar a un involucramiento del mismo TGC en la "pugna política" entre el Congreso y Gobierno³

Más ceñida, y sin duda por ello no menos tensa, es la conflictividad que emerge de la información sobre demandas presentadas entre los mismos poderes del Estado ante el TGC (cfr. ANEXO, CUADRO, 3). También en este caso, en el que el conflicto es más específicamente político, se pueden verificar las mismas correspondencias con los otros niveles de conflictividad según los diferentes gobiernos: las demandas entre poderes del Estado ante el TGC en el Gobierno de Roldós-Hurtado fueron 66; en el de Febres Cordero, 217; en el de Borja, 192; en el de Sixto Durán, 83.

De manera muy particular es esta información y los datos elaborados la que da cuenta del marco más inmediato de la "pugna" entre Legislativo y Ejecutivo, y de sus repercusiones en la conflictividad política con los otros poderes del Estado.

Retomando dicha información y datos, se puede resumir esta fenomenología de la conflictividad política en base a su intensidad y distribución en los sucesivos gobiernos, y de acuerdo a tres ejes del conflicto: el que establecen las demandas entre sectores particulares de la sociedad civil: aquellas demandas entre estos y los poderes del Estado; y aquellas otras demandas referidas al conflicto entre los mismos poderes del Estado.

ACTORES DE LAS DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD

ACTORES	Rold. Hurt	Febres C.	Borja	Sixto*
Partic. y Poderes	722	1061	1233	433
Entre Poderes	6	217	192	83
Entre Particul.	210	140	148	43
Sin informac.	9	19	5	0
TOTAL	1007	1437	1578	559

* En el Gobierno de Sixto Durán sólo se registraron los datos de sus tres primeros años. Sin embargo, la sensible reducción del número de demandas presentadas, sobre todo las que son interpuestas desde la sociedad civil, obedece a una recalificación impuesta por el Congreso al mismo TGC, la cual restringe considerablemente el recurso al mismo control constitucional por parte de los ciudadanos.

De acuerdo a los datos, son las demandas entre organismos de la sociedad civil y los poderes del Estado los que en su mayoría recurren al TGC. Y sólo a partir del Gobierno de Febres Cordero el total de demandas entre los mismos poderes del Estado es superior a los interpuestos por organismos particulares de la sociedad civil entre ellos. Esto justificará que sea también el período gubernamental de 1984-1988 el que mayor violencia y crisis políticas han suscitado.

Atendiendo a la distribución de los datos (Cfr. ANEXO, CUADRO 5) en los sucesivos años de cada período de Gobierno, se puede también verificar lo que llamábamos la “tregua política” del conflicto durante el primer y último año de cada Gobierno, aunque el primer año del período de Borja y de Sixto Durán presentan una alteración de dicha constante.

De la información elaborada y del análisis de los datos se concluye que ha existido un recurso muy frecuente al TGC, y que han sido muy numerosas las demandas interpuestas sobre la inconstitucionalidad de prácticas y procedimientos, lo cual da idea del clima de tensión habitual de la escena política, y cómo también la opinión pública muy cotidianamente es testigo de denuncias sobre violaciones de la constitución y transgresiones de la legalidad por parte de la clase y organismos políticos. Pero más allá de esta seria constatación cabe destacar la impotencia e ineficacia del TGC para sancionar tales regulares y frecuentes transgresiones al orden constitucional.

La doctrina del control de la constitucionalidad propugna que los órganos del poder estatal - sus titulares y cuerpos colegiados - subordinen sus actos a los preceptos de la Constitución y de las Leyes, para realizar el Estado de Derecho, ya que es en este que los poderes del Estado encuentran el fundamento de su legalidad, "por ello no pueden violentar el ordenamiento jurídico sin comprometer la regularidad de sus decisiones y dar lugar al conflicto" (H. Salgado, en G. Barragán, 1990:305).

El conflicto, incluso el que se entabla entre poderes del Estado, es tan inherente a la política como a la misma democracia, y por consiguiente no tiene por qué ser enjuiciado como un accidente de aquella y una amenaza contra ésta, en la medida que se desarrolla dentro de la política y del ordenamiento democrático. Esto es precisamente lo que aparece cuestionado por la conflictividad en torno al orden constitucional. En tal sentido, si bien puede considerarse un conflicto de baja intensidad en sus directas e inmediatas consecuencias, es sin embargo un conflicto de gran alcance, puesto que impacta los presupuestos de la legalidad política y democrática.

De ahí que estas "pugnas de la inconstitucionalidad" sirvan de fondo para sus más extremas manifestaciones en la forma de violencia política y de crisis políticas.

En fin, si el TGC participa en la "pugna de poderes" es porque en su misma conformación se encuentra sujeto al poder Legislativo y Ejecutivo, que comparten la designación de sus autoridades; y si incluso en sus funciones el TGC se encuentra limitado y con frecuencia sus resoluciones aparecen

“politizadas” es porque también él está sujeto al despojo de una **plusvalía política** por parte de los partidos y de los otros poderes del Estado.

Será por consiguiente el débil o distorsionado ejercicio de los controles del orden constitucional a cargo del TGC, el que de alguna manera es también responsable de que la conflictividad política y la “pugna de poderes” degeneren en violencias política y crisis del mismo régimen democrático o Estado de Derecho.

Aunque no siempre el Ejecutivo y el Legislativo aparezcan como contrincantes directos de la conflictividad política, la “pugna” es con mucha frecuencia, o bien el principal factor o razón de ésta, o bien encuentra en ella el medio en el cual se produce y reproduce.

En esta perspectiva son ilustrativos los datos registrados sobre la más variada gama de conflictos entre partidos ya sea al interior del Congreso o fuera del Congreso y que contemplan desde acusaciones y amenazas, hasta desafilaciones o rupturas de la disciplina partidaria, pasando por confrontaciones que no son tipificables como violencia ⁴.

CONFLICTOS POLITICO PARTIDARIOS POR PERIODOS DE GOBIERNO

Conflic. Part.	1979-84	1984-88	1988-92	1992-95
en el Congreso	51	136	65	89
extra Congreso	52	117	62	71
TOTALES	103	253	127	160

NOTA: Del gobierno de Sixto Durán sólo se registraron los tres primeros años.

La repercusión de la “pugna” entre el Ejecutivo y Legislativo en los otros poderes del Estado (Tribunal de Garantías Constitucionales, Corte Suprema de Justicia, Tribunal Supremo Electoral) se sitúa a dos niveles. En primer lugar, ya en la conformación de estos organismos, en base a una suerte de correa de transmisión de las fuerzas políticas representadas en el Congreso y el Gobierno, se disputan cuotas de poder en dichos organismos, que en

el caso del Congreso pueden corresponder a la negociación de otros cargos o nombramientos, como los de las Comisiones legislativas. También, por su parte, el Ejecutivo tratará de participar en los otros tres Tribunales en razón de que la "pugna" política suele traducirse en ocasiones en "pugna judicial", pugna constitucional y hasta electoral. De hecho el nombramiento de estos poderes con frecuencia ocupa un lugar tan importante como excesivamente prolongado y conflictivo en las agendas políticas de los dos poderes.

En segundo lugar, dichas "pugnas" se reproducen después a nivel del mismo funcionamiento de estos organismos del Estado, al encontrarse tan politizados en su falta de autonomía, que entran o bien en conflictos internos debido a las fuerzas en ellos representadas, o bien en conflicto con el mismo Congreso o Ejecutivo.

Lo que se ha podido observar en el transcurso de los sucesivos períodos gubernamentales es que la pugna de poderes que atraviesa la C.S.J. se ha mantenido siempre constante y con regulares intermitencias de intensidad de acuerdo a coyunturas políticas particulares. Hay episodios o momentos donde la política se judicializa excesivamente y otros en los que la justicia se politiza hasta límites muy conflictivos.

En cambio el involucramiento del Tribunal Supremo Electoral en la pugna política ha decrecido en el transcurso de la última década, en gran medida porque la misma administración, procesos y procedimientos electorales se han institucionalizado y sustraído de la política partidaria. De hecho son pocas las veces durante la última década, en las que este organismo aparece protagonizando un conflicto político.

También el Tribunal de Garantías Constitucionales ha declinado su participación en la pugna política, y sus actuaciones conflictivas son cada vez más escasas.

2. Ampliación de la "pugna" al Municipio de Guayaquil

La "pugna" entre el Ejecutivo y el Legislativo no se limitó a las confrontaciones entre los dos poderes del Estado, sino que, además de repercutir

en el Tribunal de Garantías Constitucionales, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo Electoral, se amplió a los organismos de gobiernos seccionales o descentralizados, sobre todo a los Consejos Provinciales y Municipios.

Esta dimensión de la “pugna” se explica por dos razones fundamentales: de un lado la concentración y centralización del poder político administrativo del Gobierno, que siempre será un factor decisivo para el fortalecimiento del Ejecutivo, lo cual conlleva, sin embargo, que éste mantenga una latente y constante tensión con los gobiernos seccionales, que cifran en su autonomía administrativa la condición para consolidar su propio poder político.

De otro lado, entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso y las que conforman los Consejos Provinciales y Municipios, que con frecuencia constituyen los partidos de la oposición, se forman acuerdos, alianzas y estrategias comunes, en contra del Gobierno, tanto más que existe una correspondencia entre las fuerzas parlamentarias y las de los partidos representados en los Gobiernos seccionales, en sus recíprocos apoyos y mutuos reforzamientos.

Según esto, son regulares las situaciones en las que la oposición parlamentaria secunda los conflictos entre Gobiernos seccionales y el Ejecutivo, y también aquellos en los que la “pugna” se agrava con los conflictos que los Gobiernos seccionales entablan con el Ejecutivo. De hecho, en cambio, son muy pocas las ocasiones en las que el Congreso aparece como mediador de esta modalidad de la “pugna”, y aquellas pocas intermediaciones que intentó, fracasaron porque al Ejecutivo no le interesaba que el Congreso obtuviera de un tal arbitraje una ventaja política.

El marco general de este fenómeno es lo que hemos denominado “conflicto cívico - regional” (cfr. J. Sánchez - Parga, 1995;1996). Se trata de un género de conflictividad muy singular, ya que presenta un carácter socio-político, en la medida que conjuga, de un lado, la movilización de las “fuerzas vivas” de una región o localidad con las iniciativas y protagonismos de los gobiernos seccionales - Prefecto, Alcalde, y en ocasiones hasta el mismo Gobernador - , los cuales se enfrentan y negocian con el Ejecutivo los contenidos de las reivindicaciones o los términos de las protestas.

Según el registro de la información procesada (cfr. o.c.), aunque el número de conflictos cívico regionales, en los que se confrontan los gobiernos provinciales y/o municipales con el Ejecutivo varían en número o frecuencia según los sucesivos Gobiernos de todo el período democrático analizado (1979 - 1995), llama la atención el hecho que su porcentaje respecto de la totalidad de las otras formas de conflictividad socio-política se mantiene con una notable y exacta constancia en todos los Gobiernos.

En el Gobierno Roldós - Hurtado se registraron 192 conflictos cívico regionales, lo que representó el 10.4% de la conflictividad general; en el Gobierno Febres Cordero, fueron 47, el 10%; en el Gobierno de Borja el número fue 66, con el 10.6% del total; y en los tres primeros años del Gobierno de Sixto Durán fueron registrados 90 conflictos cívico regionales, que representaron el 14% de la conflictividad total.

Estos datos demostrarían que tal género de conflicto releva de factores estructurales, y no se encuentra tan condicionado por las particulares características y condiciones propias de cada Gobierno, o de cada coyuntura política.

Dentro de este contexto más amplio de la conflictividad cívico regional se destaca de manera muy específica un eje conflictivo de excepcional relevancia, que no sólo define mejor tanto la naturaleza política de la "pugna" como sus antagonistas, sino que sin su consideración no se podría entender la reciente historia política nacional: nos referimos a las conflictivas relaciones, y en determinadas circunstancias muy tensos enfrentamientos, entre el Gobierno de Guayaquil, y muy concretamente su Municipio, y el Ejecutivo.

En primer lugar, este conflicto tiene rasgos que lo diferencian del "cívico - regional", ya que involucra sobre todo al Gobierno de la misma ciudad y en particular al Alcalde, contra el Gobierno; en segundo lugar, su determinación más política hace que, por lo general, no cuente con movilizaciones de la sociedad ni con manifestaciones sociales, a no ser en muy singulares circunstancias; en tercer lugar, la confrontación entre el Municipio de Guayaquil y el Ejecutivo revela de manera mucho más clara y directa de la "pugna", puesto que se expresa como una fuerza de oposición al Gobierno.

En base a estos presupuestos, hay que señalar que los grandes partidos o bloques parlamentarios de oposición a los sucesivos Gobiernos han tenido en Guayaquil las bases mayoritarias de su representación: el CFP contra Roldós - Hurtado, el CFP y PRE contra Febres Cordero; el PRE y PSC contra Borja; el PSC contra Dahik y Abdalá Bucaram.

Por esta razón, es tan importante el poder político de Guayaquil, que la misma “pugna” entre Legislativo y Ejecutivo o bien atraviesa el Municipio de Guayaquil o bien se bifurca hacia él. Y no es por ello casual, que el Alcalde de Guayaquil y el Presidente se hayan permutado sus puestos en varias ocasiones, o bien hayan aparecido como alternativos. Abdalá Bucarám fue Alcalde de Guayaquil ante de ser elegido Presidente y Febres Cordero fue su Alcalde tras haber sido Presidente.

Pero esto mismo explica también, por qué el poder del Alcalde de Guayaquil sujeto a una tal presión de la “pugna” política lo vuelve un enemigo, que es necesario eliminar a toda costa, cuando el poder del Ejecutivo es más fuerte que el suyo.

Así fue como tres Alcaldes electos y dos nombrados terminaron o destituidos o profugos de la justicia: Hanna Musse, Elsa Bucarám, Soria, Abdalá Bucarám (para una crónica de la “pugna” con el Municipio de Guayaquil, cfr. ANEXO, CUADRO 9).

El gobierno de Roldós - Hurtado mantuvo una pugna constante con el Alcalde Hanna, quien pasa de ser enjuiciado (dic. 1980) a detenido (sept. 1981) y destituido (enero 1982), siendo este conflicto con el Municipio una de las causas que contribuyó a la ruptura entre el CFP y el Gobierno, lo que provocaría la primera y gran “pugna” entre Congreso y Ejecutivo. Este fue también el más claro ejemplo de cómo la “pugna” entre poderes pasa por el Municipio de Guayaquil.

Este eje triangular de la “pugna” se encarniza con el Gobierno de Febres Cordero, cuando Abdalá Bucarám es Alcalde y Nebot, del partido gobernante PSC, es Gobernador del Guayas. El enfrentamiento se inicia ya en septiembre de 1984. Tras un año de turbulentos episodios protagonizados por el Alcalde, desde su enjuiciamiento y prisión hasta la intervención de las

mismas FFAA, que lo denuncian ante la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General del Estado, Abdalá termina huyendo a Panamá; y con él renuncia el Prefecto A. Adum (sept. 85). Durante los años 1986-87 el Gobierno interviene en todas las diputadas para las elecciones y nombramientos de Alcalde y Prefecto con sus respectivos concejos y consejos, y en el que participan el partido de Gobierno, PSC y una oposición liderada por el CFP y el PRE, que no coincidía con la oposición parlamentaria dirigida por la mayor fuerza política en el Congreso: la ID.

En el Gobierno de Borja (1988-92) la "pugna" del Ejecutivo con el Municipio de Guayaquil se radicaliza en la persona de la Alcaldesa, Elsa Bucarám, la que en ausencia de su hermano protagoniza la oposición del PRE contra el Gobierno. Los incidentes y episodios de esta "pugna" son tan numerosos como diversos (cfr. ANEXO, CUADRO, 9). En ellos se comprometen y enzarzan la Gobernación (la Gobernadora de la ID renuncia en septiembre de 1988), la Justicia, la Policía, las FFAA (juicio penal contra Elsa en nov. 1989). El nuevo Gobernador inicia juicio penal contra la Alcaldesa (mayo 1989) y después será la Alcaldesa quien abre juicio penal contra el Gobernador (junio 1989); la Corte Suprema de Justicia instaura juicio penal contra Elsa Bucarám (enero 1990). Tras denuncia de un concejal del propio partido, PRE, la Alcaldesa renuncia (mayo 1991), le sucede otro concejal del CFP. También con el Prefecto del Guayas, del partido de la oposición, se abre el Ejecutivo un nuevo frente de conflictos (nov. 1990).

En 1992 se militariza la provincia y Guayaquil queda bajo control de las FFAA (enero, 1992).

La misma "pugna" continua durante el Gobierno siguiente de Sixto Durán (1992-96), cuando tras orden de prisión contra los dos anteriores alcaldes, Elsa del PRE y Soria del CFP, la ex-Alcaldesa se fuga a Panamá (enero - septiembre 1993). Pero un nuevo intérprete de la "pugna" con el Gobierno será el nuevo Alcalde de Guayaquil y ex-Presidente, Febres Cordero, quien inicia un enfrentamiento directo con las FFAA. y el Ministro de Defensa (enero 1994 - enero 1995). Pero será sobre todo el Alcalde de Guayaquil, quien directamente enfrentado con el Ejecutivo, y de manera más particular

con el Vice-presidente Dahik, conducirá con mayor protagonismo que el Congreso una “pugna”, que desembocará en el enjuiciamiento y fuga al extranjero de Dahik.

La moderna historia política del Ecuador no puede escribirse sin tener en cuenta el papel protagónico desempeñado por el Municipio de Guayaquil. Y aunque pudiera parecer exagerado hablar del Municipio de Guayaquil como el tercer poder del Estado, no cabe duda que ha sido desde allí donde se han puesto Presidentes de la República en estos últimos veinte años, y desde donde se ha conducido gran parte de la política nacional ⁵.

3. Las violencias políticas de la “pugna”

Partimos del supuesto que “la presencia de la violencia política no es negada, pero la política se define como su progresiva sublimación y eliminación” (Y. Michaud. 1978:96). Tal definición es muy pertinente, ya que tras los dos primeros gobiernos democráticos la violencia política declinó en muchas de sus expresiones agresivas y en sus recursos a la fuerza armada.

Sin ser ajena a la sociedad ni exterior a la política, la violencia es respecto de ambas un fenómeno al mismo tiempo fronterizo y en cierta contradicción con ellas. Y en tal sentido preciso, sin embargo, “la violencia es profundamente política” (J. Freund, 1986:518), aunque la trasciende puesto que la política es una cuestión de poder y dominio y la violencia, sólo de fuerza; o más exactamente de abuso del poder.

Si por el contrario entendemos la violencia no tanto como un ejercicio de la fuerza más o menos intenso sino como un recurso ilegal o ilegítimo del poder, sería necesario reconocer que la violencia política no ha dejado de permear toda las secuencias de los conflictos en el régimen democrático ecuatoriano de las dos últimas décadas.

Esta ubicación de la violencia en los márgenes de lo social y lo político permite descubrir que “la violencia y el derecho son incompatibles” (J. Freund, o.c.:187). Lo cual justifica ese paso tan automático de la violencia a las crisis del Estado de Derecho y a las rupturas de la legalidad constitucio-

nal, las que con mucha frecuencia han tenido lugar durante toda la reciente historia democrática en el Ecuador.

Y por eso mismo resulta obvio que hayan sido los períodos de mayor violencia política los que se transformaron en las situaciones de mayores crisis del régimen. Por esta razón, consideramos que un previo reconocimiento de lo que fue la violencia política en el contexto de la "pugna de poderes" puede después explicar mejor en qué medida las crisis del Estado de Derecho, más que accidentales, han sido la obligada consecuencia de previas rupturas. La violencia política desemboca inevitablemente en la ilegalidad política, y viceversa. Por consiguiente las crisis políticas son desenlaces de la "pugna" e incluso de la misma violencia política, pero nunca su solución. Ya que "la pugna tiene desenlaces, pero no soluciones" (Mills).

Ya sea directamente, ya sea a través de su onda expansiva de la conflictividad política, la "pugna" entre el Ejecutivo y el Legislativo puede desencadenar tal hostilidad, que fácilmente convierte los adversarios políticos en enemigos personales encarnizados, y llega a transformar la lucha por el poder en agresiones físicas y recursos a medidas de fuerza, y a la misma fuerza armada.

Esta violencia política ha dominado la escena de toda la transición democrática desde el primero de los gobiernos, aun cuando habrá que reconocer que en los últimos años, dos últimos gobiernos, ha declinado sensiblemente, e incluso han desaparecido muchas de las agresiones entre políticos y el empleo de las armas en las disputas políticas⁶.

Ello no ha significado que las intervenciones de la Policía y de las FFAA tanto en el Congreso como para el mantenimiento del orden público y la represión de manifestaciones sigan siendo una latente y regular amenaza por parte del Ejecutivo.

En el análisis de lo que caracterizamos como "violencia política" hemos registrado dentro de la misma conflictividad política (ANEXO, CUADRO, 6) aquellas situaciones en las que los enfrentamientos entre partidos y políticos comportaron agresiones personales o adoptaron la forma de una violencia armada⁷.

EPISODIOS DE VIOLENCIA POR GOBIERNOS

Violencias	ROLD/HURTAD	LEON FEBRES	BORJA	SIXTO
Número Epis.	20	48	12	16

Durante el Gobierno de Roldós - Hurtado, los dos primeros años, entre 1979 y 1980 el CFP protagonizó 9 de las 20 escenas o situaciones de violencia, y Assad Bucarám su lider tres. En el mismo Congreso nacional, en enero de 1980 un diputado fue herido de un disparo de bala por otro.

En el Gobierno de Febres Cordero las escenas de violencia se vuelven más frecuentes, intensas y diversas, y alcanzan estilos muy espectaculares como el de la Corte Suprema sitiada por tanques del Ejército bajo órdenes del Ejecutivo:

Disparos entre políticos: 27.9.84; 18.9.85; 7.3.86.

Bombas lacrimógenas en el Congreso: 4.10.84; 18.9.86; 6.10.86.

Muerte guardaespaldas en el Congreso: 31.10.86.

Secuestro y maltrato de un Diputado: 25.8.87.

FFAA entran disparando en la Politécnica de Quito: 23.9.87.

En estos escenarios de violencia ocuparán un papel protagónico las actuaciones de un grupo guerrillero, llamado Alfaro Vive Carajo, y todas las estrategias represivas del gobierno, que desencadenarán una constante violación de los DDHH⁸.

DENUNCIAS CONTRA DDHH EN GOBIERNO FEBRES CORDERO.

ATENATADOS	1985	1986	1987	1988	TOTAL
Homicidios	28	46	34	17	125
Torturas	60	64	69	43	236
Incomunicac.	36	53	72	41	202
Violenc. Domic	18	34	19	28	99
Arrests. ileg.	64	186	167	167	541

FUENTE: Archivos Comité Ecuménico DDHH.

Esta espiral de violencias políticas tendrá dos desenlaces de signo muy diferente pero estrechamente relacionados: el secuestro y muerte del banquero Nain Isaias (octubre 1985), cuyo cruento intento de liberación fue conducido por el mismo Presidente de la República, y el llamado "vargazo", que fue sin duda uno de los momentos de mayor crisis institucional del último período democrático, y que concluirá con el secuestro durante un día del mismo Presidente de la República en la base militar de Taura.

Así se pone en evidencia el eslabonamiento entre el ejercicio autoritario de un gobierno, que (como ya señalábamos) entre 1984 y 1985 expidió 26 decretos de ley, la violencia política que tal autoritarismo gubernamental provoca en parte como reacción pero en parte también para fortalecerse, y las crisis del mismo Estado de Derecho. Y esto mismo demuestra la densidad política que puede alcanzar la violencia.

Durante el gobierno de Borja, pese a la repetición de agresiones en el Congreso (enero, 90; octubre, 90; mayo, 91), la ocupación del Congreso por la CONAIE, que reclamaba la amnistía de 1.000 indígenas presos por el Levantamiento étnico de 1990, se asiste a un decline de la violencia política, mucho menor tanto en frecuencia como intensidades en comparación con los dos gobiernos precedentes.

En el gobierno de Sixto, entre 1992 y 1995, se nota un repunte de la violencia política con situaciones de agresión física y empleo de la fuerza en el Congreso (14.5.94; 16.6.94; 27.10.94; 27.1.95; 19.7.95; 14.5.95), y como una medida extrema del Gobierno en su recurso a las FFAA, un destacamento de éstas impide al Presidente de la Corte Superior de Justicia el ingreso para una indagación en el Banco Central.

Incompleto quedaría el análisis de la violencia política, si no se tuvieran en cuenta las dos "guerras no declaradas" con el Perú en 1981 y en 1993. Aunque cabría objetar que la guerra está más allá de la violencia y conflicto políticos, no hay que ignorar que "el Estado moderno es la institución que tiende a suprimir el enemigo interior para no dejar subsistir más que el enemigo exterior" (J. Freund, o.c., 169). Según esto, poco importa el contexto y los factores históricos del conflicto bélico, ya que de hecho supuso una **exter-**

nalización de la violencia por parte tanto del régimen y sistema políticos como de la misma sociedad.

Poco importa el género de correspondencias que se quiera establecer entre conflictos internos y conflictos externos, lo que aparece claro en las dos circunstancias bélicas del caso ecuatoriano, y su encuadre en los gobiernos de Roldós y Sixto Durán, es que “la guerra es una variable clave en la escala del conflicto interno” (M.H. Ross, 1995:144).

De hecho, lo que ocurrió en las dos circunstancias bélicas, tuvo efectos en el conflicto y la violencia sociales y políticas, ya que durante los breves períodos que duró el conflicto armado ambos géneros de conflicto y violencia se redujeron totalmente, sin embargo, y como un efecto diferido, precipitaron un posterior desencadenamiento de conflictos y violencias de tan alta intensidad como fue el caso Dahik.

Tampoco cabe soslayar que un conflicto armado o guerra no declarada supone siempre, además de un fracaso político de la diplomacia y de las relaciones exteriores de un régimen, un defecto de la misma gobernabilidad interna. Y en este sentido no se puede dejar de reprochar a la crisis política, tanto del Gobierno Roldós como del Gobierno de Sixto Durán, que ambos quedaran atrapados en el conflicto bélico con el Perú.

De un orden muy diferente, pero no ajenos a la violencia política, y aunque resentidos de forma diversa de acuerdo al tipo de percepciones políticas, han sido los frecuentes “estados de emergencia” o “estados de excepción” que todos los gobiernos decretaron. La particularidad del “estado de excepción”, aunque constitucionalmente previsto, es de situarse entre la necesidad de atajar la violencia política y de evitar las crisis políticas.

4. Crisis y desestabilización del Estado de Derecho

Aunque de crisis políticas se ha hablado con mucha frecuencia en el largo período democrático de 1979 a 1995, y de hecho han sido frecuentes, hemos querido diferenciar lo que entendemos por **crisis política** de aquello que fue caracterizado como conflicto político e incluso violencia política. Ya que por muy prolongada y de extrema crispación que sea una situación o

período de conflictividad política, no por ello comporta una crisis del orden jurídico democrático, y lo mismo puede sostenerse de la violencia política.

Según esto, entendemos por crisis aquellas circunstancias, prácticas o fenómenos políticos que de alguna manera se sustraen al ordenamiento jurídico e institucional del Estado de Derecho, y se constituyen como una amenaza real de desestabilización de la legalidad constitucional. No es pues una crisis de Gobierno sino una crisis de Estado y en particular una crisis de régimen político provocada por lo mismos poderes políticos.

Para la identificación de la crisis política es también válido el mismo planteamiento que habría que establecer para el caso de los conflictos, ya que tanto las crisis como los conflictos son dos fenómenos interpretativos, los cuales lejos de poder ser fácilmente definibles en su sentido, factores o razones, en sus intereses, apuestas y motivaciones, y aun en los mismos contenidos, todos estos componentes o aspectos que intervienen en un conflicto o crisis se alteran y se transforman en su evolución y desarrollo (cfr. Northrup, 1989).

De ahí que resulte inevitable un margen discrecional tanto para fijar el comienzo y término de una crisis o conflicto como para caracterizar sus contenidos y significado; sobre todo si, como ya indicábamos, un determinado conflicto puede transformarse en violencia política, y tanto el uno como el otro pueden dar lugar a una crisis política de desestabilización del régimen y de transgresión de su legalidad.

En base al registro de los conflictos entre poderes del Estado hemos intentado destacar algunos hechos que son muy sintomáticos de una crisis política: amenazas de destitución y demandas de dimisión del Presidente de la República, intentos de disolución del Congreso Nacional, y amenazas y realización de plebiscitos por parte del Ejecutivo, y rumores de golpe.

CRISIS POLITICAS Y PERIODOS DE GOBIERNO

Tipos de Crisis	1979-84	1984-88	1988-02	1992-5
Destitución Presid.	3	7	1	5
Dimisión Presid	2	8	2	4
Disolución Congreso	2	3	-	1
Plebiscito	4	11	1	3
Rumores de Golpe	12	15	1	3
TOTALES	23	44	5	16

a). La destitución y la dimisión presidenciales

A excepción del “rumor de golpe”, los otros tipos de crisis se refieren a determinados instrumentos o procedimientos políticos, que son utilizados por el Congreso (destitución y dimisión del Presidente) o por el Gobierno (disolución del Congreso y plebiscito) para forzar un desenlace no constitucional o de carácter excepcional para la “pugna” entre ellos.

Una de los intentos estratégicos más recurrentes de casi todos los gobiernos - a excepción del de Borja - ha sido la pretensión del Presidente de disolver el Congreso Nacional - al menos una vez por período legislativo -, medida que en repetidas ocasiones se pretendió incorporar a la reforma de la Constitución (enero - abril de 1980). El último intento fue el referendun de Sixto Durán.

También los intentos, amenazas o recursos a un plebiscito han respondido siempre a una medida o bien para salir explícitamente de los bloqueos de la “pugna” (19.9.1981), o para lograr las reformas que no conseguía el Gobierno a través del Legislativo (9 - 15. 3. 1980); lo mismo ocurrirá en el Gobierno de Febres Cordero (sept. a noviembre 1984; febrero - abril de 1985; agosto de 1985; enero de 1986; julio 1987).

En el gobierno de Borja sólo en una ocasión (23 octubre 1990), cuando una minoría destituida del bloque de la oposición (CFP y PSC) del Congreso Nacional, se plantea un plebiscito para resolver la crisis del Legislativo.

En el Gobierno de Sixto Durán, entre febrero de 1994 y enero de 1995, el Ejecutivo plantea y convoca un plebiscito, el segundo después del celebrado por Febres Cordero en 1986.

Esta amenaza o recurso de hecho a un referendun trasluce un rasgo muy plebiscitario de la política nacional, y sobre todo revela la necesidad de apelar a soluciones extremas, traicionando la debilidad de las instituciones políticas y su capacidad para resolver las más graves situaciones de crisis.

Los períodos de tensión que se suscitaron con las amenazas de destitución o pedidos de dimisión de los sucesivos Presidentes de la República fueron particularmente desestabilizadores ya durante el primer Gobierno de la

transición democrática (1979-84); se volvieron aun más desestabilizadores en el Gobierno de Febres Cordero, y también durante el de Sixto Durán. Lo que prueba que el clima político nacional se encontraba muy preparado para que cualquier posible o eventual destitución del Presidente de la República pudiera ser adoptada por algún procedimiento¹⁰

b). Dificiles relaciones entre Presidente y Vicepresidente

Aunque no sean dos fenómenos políticos comparables, las amenazas de destitución o demandas de dimisión del Presidente y los enfrentamientos entre Presidente y Vice-Presidente, ambos no deben ser aislados en cuanto reflejan el nivel de impugnación al que se encuentra sujeto el poder Ejecutivo, y que explica tanto sus fragilidades internas como sus pruebas de fuerza al hallarse confrontado con los otros poderes del Estado.

Ya en el primer gobierno de la transición (octubre - noviembre de 1981) se entabla una "pugna" entre el Presidente Roldós y el Vice-Presidente Hurtado, cuya diversidad de motivos (oposición a las medidas económicas del Gobierno, acusación de nepotismo al Presidente; acusación de golpista al Vice-Presidente...) pone de manifiesto que el conflicto es latente y constante. El mismo conflicto de poderes entre Presidente y Vice-Presidente se reproduce de manera aún más áspera con la elección por parte del Congreso de León Roldós para sustituir a Hurtado, convertido en Presidente por la muerte de Jaime Roldós.

Aunque durante el Gobierno de Febres Cordero se han registrado discrepancias (cfr enero - abril, 1987) entre el Presidente y Vice-presidente, una ruptura completa y definitiva entre los dos mandatarios ocurre a raíz del "taurazo" (secuestro del Presidente en la base de Taura por causa del Grl. Vargas Pazos), cuando el Vice-presidente es impedido de asumir funciones interinas.

También en el Gobierno de Sixto Durán se opera una ruptura en las relaciones entre el Presidente y su Vice-presidente, cuando aquel le pide la renuncia a éste "para asegurar la estabilidad política" (29. septiembre 1995), aunque ya se había declarado una de las más graves crisis políticas de todo el

período democrático (desde julio de 1995), con el caso Dahik, y que concluirá con la fuga de este a Costa Rica para eludir su detención penal. Otro fugitivo en el mismo caso sería el Canciller Diego Paredes.

Las tensiones y enfrentamientos al interior del Ejecutivo entre Presidente y Vice-presidente surgen de una competitividad entre el poder y autoridad del Presidente y ese otro poder/autoridad casi inpotente del Vice-presidente, y cuya autoridad depende de la sustitución del Presidente¹¹.

Es tan difícil la impugnación de un Presidente de la República, aunque las causales para ello se encuentren previstas en la Constitución, que la “pugna” y las crisis políticas pueden alcanzar niveles extremos sin soluciones viables. Esto hace que la alternativa vicepresidencial genere siempre al menos suspicacia o desconfianza, y con mayor frecuencia tensiones entre las máximas autoridades del Ejecutivo. Nada tiene de extraordinario por esto que ante situaciones límites se visualicen desenlaces también desesperados, es decir extraconstitucionales. Esto explica que el “rumor de golpe” haya formado parte de la cultura política nacional.

c). Los rumores del golpe

Mucho se minimizaría el “rumor de golpe” en cuanto exponente de una crisis política, de no conocerse el valor de las soluciones militares para los problemas políticos en la historia del Ecuador, y en qué medida son tan proclives a este recurso no tanto las FFAA cuanto las mismas las fuerzas políticas de derecha como de izquierda.

Más aún, si en cualquier otro contexto socio-político un rumor de “golpe” quedaría reducido a un problema de opinión pública, en el Ecuador actual e incluso en condiciones de relativa consolidación democrática en la opinión pública la opción y alternativa de una intervención o de un gobierno militar sigue gozando de mayor reconocimiento y credibilidad que cualquiera de los gobiernos democráticos¹².

Hay que reconocer, sin embargo, que en el transcurso de los últimos quince años los “rumores de golpe” de Estado han ido decreciendo progresi-

vamente, aunque la posibilidad o conveniencia de recurrir a las soluciones militares ante las crisis constitucionales es siempre latente y muy generalizada¹³.

Por otro lado, y para el objeto específico de este estudio, un análisis detallado de las circunstancias que suscitaron los "rumores de golpe" durante los sucesivos gobiernos democráticos mostraría en qué medida aparecen casi siempre directa o indirectamente relacionados con la "pugna de poderes" o motivados por ella.

En abril de 1980 es el Congreso nacional (con la excepción de la DP), que denuncia el proyecto de plebiscito del Ejecutivo como un intento de golpe; pero en marzo de 1981 será la DP, quien acusará a la derecha de usar la pugna política para justificar un golpe militar. En junio de 1983 el Ministro de Gobierno denuncia y rechaza la solicitud de la Cámara de Agricultura del Litoral para "dar un golpe" que supere la crisis de la "pugna". En noviembre del mismo año serán las Cámaras de Industriales de Quito las que reclaman un "golpe" con la renuncia de todo el Gobierno y del Congreso. En marzo de 1984 el "rumor de golpe" es provocado por las protestas ante las medidas económicas del Gobierno de Hurtado.

Durante el Gobierno de Febres Cordero los rumores de golpe militar se reiteran con inusitada frecuencia durante los cuatro años de su mandato, y a excepción de los dos episodios finales registrados en 1988, en todos los otros siempre está la "pugna" entre el Ejecutivo y el Legislativo en el ojo del huracán político. Lo particular de este gobierno fue la pretensión de recurrir a las FFAA para asumir poderes autoritarios.

Sólo en una ocasión, en octubre de 1990, pero siempre en el vértice de la "pugna", el Congreso denuncia y rechaza intentos golpistas del Ejecutivo por inmiscuir las FFAA en asuntos políticos.

También sólo por dos ocasiones, en enero de 1994, las FFAA descartan, y el Ejecutivo desmiente, un supuesto "rumor de golpe".

d). Corrupción política o política de la corrupción

Por muy metafórico que parezca el intento, son varios los índices que permitirían asimilar la corrupción política a la violencia política, y de manera más particular a la “pugna de poderes”.

Mientras que, por un lado, anotábamos ya que el proceso de democratización del Estado había tenido un resultado positivo en una disminución de la violencia política en el sistema y régimen democráticos, por otro lado, hemos asistido a un espectacular aumento de la corrupción política.

Sin suponer que la corrupción ha simplemente sustituido a la violencia, sí cabe considerar que la corrupción se ha manifestado como una nueva forma de violencia, que impacta perversamente en la vida política y atenta contra el ordenamiento y legalidad del régimen, además de sus efectos perniciosos en la misma sociedad.

En cuanto a las vinculaciones de la corrupción con la “pugna de poderes” hay que entenderla en su institucionalización dentro del doble eje de las relaciones entre un Ejecutivo que soborna el poder de los parlamentarios y de un Legislativo que refuerza su poder político con prácticas venales.

Dos son los procedimientos habituales y reconocidos de esta doble vertiente de la corrupción: el poder parlamentario es comprado por los candidatos y se convierte además en una fuente de inversiones para un ulterior enriquecimiento, ya sea aumentando y nutriendo sus clientelas políticas, o bien vendiendo su poder legislativo y fiscalizador al Gobierno¹⁴; por su parte el Ejecutivo no tiene con demasiada frecuencia otra alternativa para desbloquear la oposición parlamentaria, para aprobar sus leyes y para salvar de la censura a sus Ministros, que comprar las adhesiones de partidos o diputados.

Además de las ya mencionadas, dispondríamos de una razón adicional para equiparar violencia política y corrupción política. Se trata del hecho que las dos grandes crisis, que afrontó la democracia ecuatoriana desde 1979 hasta 1995 han tenido por objeto, aunque condensador de otras conflictividades agregadas, en el caso del “vargazo” durante el Gobierno de Febres Corde-

ro, la violencia política, y en el caso Dahik, la corrupción durante el Gobierno de Sixto Durán¹⁵.

Vamos a analizar someramente ambos casos, no sólo en referencia a sus respectivas particularidades de violencia y corrupción, sino también como resultado de la "pugna de poderes". Ello permitirá al mismo tiempo comprender en qué medida dicha "pugna", adoptando formas muy circunstanciales, es el foco de la mayor inestabilidad del régimen democrático y la principal y más latente amenaza para el Estado de Derecho.

Que la pugna de poderes no tenga otras soluciones que extraconstitucionales y extralegales hace que la ilegitimidad amenace y se metabolice por todo procedimiento político como señala C. Conaghan: "but periodic interruptions of democratic procedures and practices still occur, especially in institutional conflict-resolution and decision-making. Behind the facade of democratic politics, a shadow world of extra-institutional and extra-legal maneuvering remains" (1990:573).

Aunque mantengan una relación cercana la corrupción y el "escándalo político" son dos cosas distintas. Esta deriva de aquella de la misma manera que puede ser la reacción de la opinión pública ante las crisis del Gobierno y los enfrentamientos de los poderes del Estado. El interés del escándalo político es que proporciona un singular laboratorio para estudiar los procesos de construcción política en una sociedad dada. El hecho que el "escándalo político" sea la forma pública y dramatizada (instrumentalizada por los medios de comunicación), que adopta todo conflicto o enfrentamiento político, confiere a la "pugna de poderes" sobre todo en sus modalidades más personalizadas una enorme virtualidad "escandalizadora". Otra cosa es que en el actual contexto la sociedad ecuatoriana se haya acostumbrado tanto a los conflictos y corrupciones que la política haya dejado de escandalizar, y por consiguiente ya no se ejerza sobre ella un control social.

e). Climax de la crisis: el “vargazo” y el caso Dabik

La crónica de la crisis provocada por el levantamiento del Grl. Franz Vargas Pazos (cfr. ANEXO, CUADRO, 6.1) no puede ser entendida como un suceso aislado en el Gobierno de Febres Cordero, sino más bien inscrita en el contexto y precedentes de un autoritarismo gubernamental, que desde hacia año y medio (antes de marzo de 1986), había reprimido toda posible conflictividad social (cfr. J. Sánchez - Parga, 1995), y se impuso con el recurso a la fuerza y medidas de violencia, intimidando constantemente a la oposición política y en particular parlamentaria y judicial.

No será por ello casual que la única reacción contra un Ejecutivo que actuó con más dureza y arbitrariedad que los anteriores dictaduras militares, surgiera del único sector que aun cuando también estuvo sujeto a manipulaciones gubernamentales, era también el único que podía enfrentarse al Gobierno.

Tras el primer encontronazo entre el Grl. Frank Vargas Pazos y el Ministro de Defensa y la advertencia del Presidente de que no se trataba de un golpe sino de una insubordinación militar, la oposición mayoritaria del Congreso se instala en sesión reservada. El Ejecutivo rechaza la mediación parlamentaria ante el levantamiento militar en defensa de Frank Vargas Pazos, que cuenta con una amplia simpatía y adhesión en todo el país en razón de su enfrentamiento con el Gobierno y en particular contra el mismo Presidente. Era tal el apoyo, que Frank Vargas Pazos intenta una prueba de pulso político: pide la destitución del Presidente. Tras muchas vicisitudes con la prisión y posterior amnistía de Frank Vargas Pazos, en enero de 1997 el mismo Presidente de la República será secuestrado y mantenido como rehen en la base aérea de Taura por comandos de la FAE.

Dejado en libertad por la Corte Militar, Frank Vargas Pazos se convertirá en líder de un partido político, será diputado nacional y candidato a la Presidencia de la República en posteriores elecciones¹⁶

Si como ya anticipábamos, el “vargazo” se había fraguado en un clima de autoritarismo, violencia gubernamental y “pugna de poderes”, el “caso Da-

hik" aparece más bien como la pleamar de una marea de corrupción, que había escandalizado la opinión pública del país y alarmado a la misma clase política. No hay, sin embargo, que hacer de la corrupción el factor exclusivo del "caso Dahik".

Ya una figura controvertida por haber formado parte del Gobierno de Febres Cordero, Dahik es elegido Vicepresidente de Sixto Durán en 1992 y aparece como un paladín del más radical neoliberalismo, y cuyos proyectos de modernización y de privatizaciones junto con férreos programas de ajuste lo convirtieron en la figura más controvertida y dura del Gobierno, y contra quien se enfrentó la oposición parlamentaria.

Con tales planes y objetivos Dahik no reparó en ningún medio; pero en julio de 1995 una oposición parlamentaria del Congreso emprende su juicio político "por cohecho y abuso en ejercicio de funciones". Dahik contrata denunciando los sobornos de los diputados. El Presidente empieza defendiendo y encubriendo a Dahik pero termina solicitándole la renuncia para atajar la "pugna" (sept. 1995). Aunque enjuiciado, es absuelto por el Congreso (octubre 1995), pero la prolongación de los enfrentamientos termina en una decisión de la Corte Suprema de Justicia, que ante la evidencia y las pruebas de fraude y corrupción dicta orden de prisión preventiva contra el Vicepresidente, quien tras presentar la renuncia ante el Congreso y se fuga del país.

La personalidad más dura y fuerte de un Gobierno débil, Dahik pagó no sólo la derrota inflingida por la oposición parlamentaria sino también el precio de la corrupción generada por la misma "pugna" de poderes.

Tanto el caso del "vargazo" del Gobierno de Febres Cordero, como el caso Dahik en el de Sixto Durán prueban que si es difícil gobernar contra el Congreso, en el primer caso, tampoco se puede gobernar sin el Congreso, en el segundo caso. Y lo peor del régimen de Sixto Durán es que fue una transición para el más efímero y fracasado de todos los gobiernos democráticos, el de Abdalá Bucarám, cuando la "pugna" transgredió los límites no ya de la gobernabilidad sino incluso de la misma constitucionalidad¹⁷.

5. Constelación conflictiva de la “pugna”

Lejos de limitarse a los más directos enfrentamientos legislativos y fiscalizadores entre Congreso y Ejecutivo, la “pugna de poderes” rebasa estos dos principales ejes conflictivos, para expresarse en una amplia gama de frentes, que cubre la actividad del gobierno con sus políticas y programas.

De esta manera, se diseña todo un variado panorama de conflictividad, donde los objetos o territorios en pugna abarcan la vida política nacional, y cuyas duraciones e intensidades pueden ser muy diferentes, obedeciendo o bien a factores coyunturales o a los contenidos y apuestas de los enfrentamientos.

La otra característica que adopta esta ampliación de la “pugna” entre Congreso y Ejecutivo es la de involucrar, junto con los otros poderes del Estado, a los partidos políticos.

En base a la información registrada (CUADRO (32) se constata que el principal antagonista de las confrontaciones con el Gobierno son los partidos políticos. Es evidente que ya en la “pugna” entre Legislativo y Ejecutivo los partidos representados en el Congreso con sus diputados e integrando los bloques parlamentarios desempeñan un papel protagónico. Sin embargo, la oposición al Ejecutivo, los enfrentamientos declarados contra sus actuaciones y políticas gubernamentales, son con la mayor frecuencia protagonizados por los partidos fuera del ámbito y de los procedimientos parlamentarios.

Este fenómeno es muy relevante, y posee significados diferentes. Uno muy importante consiste en el interés político que tienen los partidos de resaltar de manera más particular su oposición al Gobierno, ya sea para marcar la particularidad partidaria de la oposición, o para reforzar la que ya se ejerce desde el Congreso.

Aunque la diversidad de indicadores que definen este género de conflictividad corresponden con muchos de los objetos de la “pugna”, y que han atravesado de manera regular a todos los gobiernos, otros en cambio tienen un carácter coyuntural y se refieren más bien a situaciones de crisis que han afectado de manera particular a cada uno de los gobiernos.

Así, por ejemplo, mientras que las "medidas económicas" representan el 52% de la conflictividad durante el gobierno de Roldós - Hurtado, es sólo el 8% en el de Febres Cordero, 30.5% en el de Borja, y 8% en el de Sixto Durán; pero en este último el conflicto sobre presupuestos alcanzó el 6.7% de la conflictividad general.

Por el contrario, los conflictos de índole política fueron mucho más frecuentes y diversos durante los gobiernos de Febres Cordero y de Sixto Durán¹⁸.

Merece señalarse al respecto, que las reformas de la estructura un funcionamiento del Estado, y las reformas constitucionales han estado siempre en el centro de la agenda de los conflictos políticos y de la "pugna de poderes" entre Legislativo y Ejecutivo, entre el Gobierno y los partidos.

El asunto de las reformas políticas en 3 ocasiones han enfrentado durante el gobierno Roldós/Hurtado los partidos políticos con el Gobierno (2) y el TSE (1); en 36 ocasiones durante el período de Febres Cordero los partidos (34 veces), el Gobierno (21), el TSE (3) y las FFAA (2); 4 veces durante el período de Borja: partidos (4), Gobierno (2), CSJ (1) y TGC (1). Por último, durante el período de Sixto Durán/Dahik 65 situaciones de conflicto provocaron las polémicas reformas constitucionales y políticas de reforma del Estado : 63 veces con partidos políticos, 56 con el Gobierno, y 4 con el TGC y CSJ.

No hay propiamente real solución de continuidad entre el núcleo de la "pugna" entre Congreso y Gobierno y los perímetros más extendidos de la conflictividad política. La "pugna" ejerce más bien un efecto centrípeto y centrífugo, de condensación y de expansión de la conflictividad en toda la constelación del régimen y sistema políticos, dando lugar a toda una fenomenología de situaciones de crisis o de violencias, de procedimientos extrainstitucionales y extraconstitucionales, de colapsos de gobernabilidad tanto por la frecuencia y acumulación de conflictos como por sus intensidades.

RESUMEN DE CONFLICTOS SEGUN ACTORES POLITICOS

Períodos	Gobierno	Partidos	Otros Actor.	Frecuenc.
Roldós/ Hurt.	111	117	11	117
Febres	248	270	132	281
Borja	52	58	16	59
Sixto Durán	193	163	95	222

FUENTE: CUADRO (32)

La distribución de los datos registrados muestra que el eje principal de los conflictos se tensa entre el Gobierno y los partidos políticos, y que los partidos representan un actor decisivo en la pugna de poderes. Otra información que se puede deducir de la correspondencia entre los datos es que los otros poderes del Estado (Tribunal Supremo Electoral, Corte Suprema de Justicia, Tribunal Garantías Constitucionales y Fuerzas Armadas) participan también en mayor o menor medida de la “pugna” entre el Gobierno y los partidos, dependiendo de la intensidad de ésta; y que sólo en menor proporción los otros poderes del Estado entran en conflicto de manera independiente o bien con el Gobierno o bien con los partidos.

Si el régimen de la actual democracia ecuatoriana es el régimen de la “pugna” o bien se impone una reforma del modelo democrático de dicho régimen político o será el régimen de la misma “pugna” que provocará su colapso e irremediable desestabilización. La razón no es tanto la escalada de la “pugna”, que siempre puede tener consecuencias insospechadas, sino la espiral de deslegitimaciones y de anticonstitucionalidades que provoca.

NOTAS

- 1 “... the record of executive-legislative relations reads like a chronicle of the ills of presidential arrangements... At various junctures, the executive-legislative face-offs brought the new political regime to the edge of breakdown. While such a rupture has thus far been avoided (largely because the military has been unwilling to intervene), the chronic institutional stress in Ecuador’s democracy has taken its toll. The public’s

La "Pugna de poderes"

- regard for democracy has eroded in the face of the unseemly and sometimes bizarre interactions of presidents and legislators" (C. Conaghan, 1994:254).
- 2 En una obra anterior (cfr.J. Sánchez-Parga, 1995) intentamos una conceptualización del conflicto político; para una reseña de las diferentes definiciones de conflicto puede consultarse el libro de M.Howard Ross (1995:38, 58) y su abundante bibliografía sobre el tema.
- 3 Sobre una aproximación a esta problemática puede consultarse la obra de Gil Barragán et al., **El Tribunal de Garantías Constitucionales. Conflictos y Jurisprudencia. Período 1980-1990**, ILDIS, Quito, 1990.
- 4 Esta información ha sido registrada en base a noticias de prensa de los tres principales periódicos del país, y ha sido objeto de un primer tratamiento en una publicación anterior (J. Sánchez - Parga, 1996).
- 5 Hay que constatar, sin embargo, que no existen estudios sobre el poder político del Municipio de Guayaquil y cómo ya el CFP, después el PRE y finalmente el PSC, se han fortalecido desde la gestión Municipal de Guayaquil. Una aproximación al tema puede encontrarse en Rafael Guerrero, Regionalismo y social en los orígenes del CFP, CAAP, Quito, 1994.
- 6 En el más completo estudio sobre el primer gobierno democrático, el de Roldós-Hurtado, N. Mills (1984) se refiere constantemente a que "la pugna pervadió todos los ámbitos de la administración de Roldós, le dió tono y color, y constituyó la característica más sobresaliente del gobierno democrático" (p.38), y expresamente señala cómo "lo que antes había sido una pugna personal y partidista, se convirtió en una pugna de poderes entre las funciones legislativa y ejecutiva" (ibid.).
- 7 Para Y. Michaud el concepto de violencia es "indefinible: es el pensamiento de lo inconceptuable, es decir de lo no-social en lo social" (p.109). J. Freund por su parte (1986:139s) insiste sobre la diferencia entre **poderío** o **dominación** de una voluntad sobre otras, en cuanto dimensión propiamente política, y **fuerza**, la cual se ejerce más bien sobre la vida (condiciones y capacidades personales) del otro, según la clásica distinción de M. Weber (1972, t. II, 604).
- 8 Las violaciones a los DDHH en el Gobierno de Febres Cordero han sido tratadas por Americas Watch y la Comisión Andina de Juristas, **Human Rights in Ecuador** (New York: Americas Watch, 1988).
- 9 M. Howard Roos (1995) mantiene una amplia discusión sobre las diferentes correlaciones que se han propuesto entre conflicto interno y externo, analizando desde las teorías que sostienen la independencia o interdependencia hasta las que atribuyen a la conflictividad interna un carácter "pronosticador" y de "predecibilidad" de conflictos externos (p. 161-180).
- 10 Como habrá podido comprobarse la destitución del último Presidente del Ecuador, Abdalá Bucarám electo en 1996 y destituido en febrero de 1997, fue un episodio pa-

- ra el que la opinión pública y el mismo sistema político nacionales estaban ya preparados, o al menos predispuestos.
- 11 Tampoco en el desenlace del caso Abdalá Bucarám podían haber faltado los enfrentamientos entre él como Presidente y su Vice-presidenta Rosalía Arteaga, la cual seguiría manteniendo una actitud hostil contra el sucesor y Presidente interino, Fabián Alarcón.
- 12 No es el caso aquí de analizar el “pretorianismo ideológico” en la sociedad ecuatoriana, y de dar cuenta de los factores incluso históricos que lo han ido configurando. Baste recordar que los sondeos de opinión realizados en los cinco países andinos entre la década de los 80 y de los 90 muestran que es el Ecuador donde las instituciones democráticas gozan de menor prestigio y las FFAA son consideradas como la mejor opción en cuanto gobierno militar. Sobre esta cuestión y un análisis de los datos de las mencionadas encuestas puede consultarse J. Sánchez - Parga, “Fuerzas Armadas, opinión pública y sociedad civil”, en VV.AA. **Fuerzas Armadas, desarrollo y democracia**, CELA/ILDIS/Academia de Guerra, Quito, 1996.
- 13 Un estudio de los episodios que provocaron la destitución y fuga de Abdalá Bucarám en febrero de 1997 pondría en evidencia el papel decisivo que desempeñaron las FFAA en el desenlace de la crisis.
- 14 Se calcula que a un candidato le cuesta unos 800 millones de sucres, medio millón de dolares, su elección como diputado de una provincia como Pichincha (cfr. J. León, 1994); “en consecuencia el Estado se convierte en el principal instrumento para recuperar esta inversión” (cfr. M. Maya, 1995:94). El otro recurso financiero de los diputados es el empleo de partidas presupuestarias para desarrollo de sus provincias, práctica ésta anticonstitucional pero muy regular, y que se ha prestado a los más corruptos manejos.
- 15 A ambas situaciones habría que sumar el más reciente y no menos grave episodio de la destitución y fuga de Abdala Bucarám, el cual supuso un proceso de inconstitucionalidad democrática. El caso Bucarám se precipitó en gran medida por una colosal y alevosa corrupción gubernamental protagonizada y monopolizada por el mismo Ejecutivo.
- 16 La bibliografía hasta ahora disponibles sobre el episodio del “vargazo” y el de Taura adolece de análisis crítico, y toda ella está dominada por un estilo más bien periodístico. Cfr. VV.AA. **El secuestro del poder**, Edit. El Conejo, Quito, 1987; José Ulloa, **Taura Patología de un complot**, Edit. Tercer Milenio, Guayaquil, 1989; John Maldonado, **Taura. Lo que no se ha dicho**, Edit. El Conejo, Quito, 1988.
- 17 Sin disponer de un análisis más preciso de los datos nos parece bastante justificado establecer que la conflictividad política de manera bastante generalizada es inversamente proporcional a la conflictividad política. Tal hipótesis merece relacionarse con los resultados de otra investigación sobre el conflicto social, y según los cuales planteába-

La "Pugna de poderes"

mos también una correlación inversa entre los datos sobre conflicto político y conflicto social. No dejamos aquí más que abierto el interrogante para ulteriores indagaciones.

- 18 Aunque hemos tratado en otra ocasión tanto las correspondencias como las divergentes simetrías entre conflicto político y conflicto social, a partir del análisis de la pugna habría que repensar sus relaciones. No dejamos aquí más que abierto el interrogante para ulteriores indagaciones.

VI

Las Apuestas Políticas en Pugna

“Desde 1979, espasmódicas confrontaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo han ocupado el centro de la escena de la política ecuatoriana. En diferentes momentos estas luchas han conducido peligrosamente el sistema democrático muy cerca del colapso” (C. Conaghan, 1994:263)¹. Este texto ilustra la pugna de poderes entre 1979 y 1988, que seguirá dominando la década posterior.

Ahora bien, ni la inevitabilidad de la “pugna de poderes” en la democracia presidencialista ecuatoriana ni las dificultades o resistencias que encontraría una eventual alternativa parlamentaria explican de manera suficiente la racionalidad política inherente al conflicto entre Legislativo y Ejecutivo. Son las razones que están en juego por parte de ambos poderes, las que permiten entender dicha “pugna” más allá de las formas particulares que esta adopta, y que han sido ya analizadas. Esto mismo supone indagar qué competencias y legitimidades disputan tanto el poder legislativo como el ejecutivo.

Pero no cabe, sin embargo, aislar la “pugna de poderes” en sus antagonismos institucionales, considerándola únicamente en cuanto expresión de las relaciones entre Congreso y Gobierno. Es necesario tener en cuenta en qué medida la misma “pugna” cataliza y condensa toda la conflictividad del sistema político y de manera más general entre fuerzas sociales y clase política².

Si los estudios sobre las democracias presidencialistas coinciden en sus conclusiones sobre el fracaso de dicho modelo político, sobre todo en el caso muy particular de América Latina, los mismos análisis y sus autores concuerdan sobre la limitada viabilidad política y la total ausencia de disposiciones sociales y también de los políticos respecto de una alternativa parlamentaria.

Aunque el problema, en definitiva, no es pensar y proponer el mejor modelo político sino el que mejor pueda adaptarse³.

Esto no significa que los argumentos aducidos a favor del modelo presidencialista y en contra del posible modelo parlamentario en América Latina tengan una suficiente justificación socio-política, y que pueden ser reducidos principalmente a tres:

a) el histórico, aduce la tradición y cultura políticas latinoamericanas, arraigadas en los caudillismos republicanos del siglo XIX y aun en los autoritarismos del siglo XX, las cuales propiciaron la frecuente alternancia de gobiernos civiles y militares, más o menos autoritarios los unos y los otros; como si tradición y cultura no estuvieran también sujetas a cambios y transformaciones en el transcurso de la misma historia.

b) en esta misma línea se inscribe también el argumento de una gobernabilidad que requiere un ejecutivo tan fuerte como centralizador, capaz de neutralizar tanto la diversidad regional (la supuesta falta de integración nacional) como las diferencias socio-culturales y económicas muy propias de los países latinoamericanos; cuando, en la práctica política, el cesarismo presidencialista no es más que la “impotencia del todopoderoso” (Ch. Meier, 1980)⁴.

c) un tercer argumento se refiere a la falta de una sociedad política y de un sistema político consolidados, y cuya expresión es la ausencia de un **sistema de partidos**, entendido este no sólo como la mera sumatoria de una diversidad y multiplicidad de partidos con un mayor o menor grado de coherencia, de diferencias ideológicas y de capacidad movilizadora de sus militancias o seguidores en contextos electorales, sino más bien, y en términos de un “sistema” propiamente dicho en el que los partidos se interrelacionan, se equilibran o contrabalancean, se distancian y acercan entre ellos, pueden contraponerse tanto como establecer alianzas y objetivos compartidos, desde posiciones claras y relativamente estables.

Tras estos tres principales ejes argumentativos a favor del presidencialismo (más bien considerado como un mal menor) y en contra del parlamentarismo (por considerarlo un óptimo pero inalcanzable o inaplicable), se

identifican otras series de razones, que abarcan toda una diversidad de factores: deficit de una cultura parlamentaria, exponente a su vez de una falta de cultura de la contractualidad, del acuerdo y la deliberación, más proclive al conflicto y los compromisos y negociaciones; una concepción más "delegativa" que "representativa" del parlamentarismo, resultado también de una experiencia y versión más participativas que representativas de la misma acción política⁵; una acepción a su vez muy plebiscitaria de la democracia y, vinculada con ella, una mayor preferencia por la personalización del poder-autoridad en detrimento de las instituciones políticas, con el consiguiente fetichismo de los liderazgos carismáticos; formaciones socio-económicas muy proclives al clientelismo y populismo políticos; una valoración, en fin, muy autoritaria y muy instrumental del poder político, dispuesta a sacrificar de la forma más simplificada las libertades democráticas a cambio de lo que podría convertirse en lema de muchos países: "orden y progreso".

Lo que no siempre se despeja es el equívoco entre causas y consecuencias, como es el caso de no atribuir el multipartidismo o la falta de cultura parlamentaria y consociativa, o el clientelismo-populismo y el delegacionismo plebiscitario al mismo modelo presidencialista, considerando más bien todos estos fenómenos como causas del mal funcionamiento de dicho régimen⁶.

Con esto no se pretende ignorar la existencia y arraigamiento socio-cultural de una tradición política más congruente con un presidencialismo / autoritarismo, y cuyo substrato sociológico e ideológico responde a culturas más magnetizadas, o más acostumbradas, por la personalización del poder que por el impersonalismo de las instituciones; más sensibles a los carismas de la autoridad y a las expectativas plebiscitarias y clientelares. Pero esta tradición cultural no impide que tales representaciones, idearios y comportamientos políticos no puedan ser modificados. Precisamente en base a cambios institucionales.

Por otra parte, todos estos elementos del régimen y sistema políticos convergen en la pugna política tanto como condiciones de su posibilidad como contenidos de ella. Es por ejemplo el mismo transfondo político de la "pugna", que impide **actuar** al Congreso y al Ejecutivo, obligándolos más

bien a **reaccionar** constantemente; y ello no sólo porque la “pugna” les imponga una lógica de la acción política más **reactiva** que **proactiva**, sino también porque los somete a ciclos políticos de muy breves duraciones, imponiéndoles actuaciones de muy corto plazo.

Bastaría que el poder legislativo asumiera un papel más decisivo y operativo para mostrarse más responsable con las tareas concretas del gobierno, modificando así su comportamiento político y hasta su estructura organizativa - funcional (cfr. Lamounier, 1994:205).

Tal es la tendencia dominante e inherente a todo el sistema: desprovistos de toda responsabilidad gubernamental y confinados al dominio del legislativo (donde sus iniciativas son muy limitadas y casi sólo “destructivas”), los partidos están siempre tentados a radicalizar las reivindicaciones sociales frente al Ejecutivo⁷.

De hecho, sin necesidad de recurrir a la alternativa del modelo parlamentario, a cualquier “solución parlamentarista”, al argumento del fracaso del presidencialismo, cualquier opción (constitucional o institucional) que reforzara la autoridad y poder parlamentarios - no necesariamente en detrimento del poder ejecutivo sino de alguna manera participando más en el gobierno -, daría lugar a un Congreso más “coalicional”, tendiente a reforzar las corrientes centristas, con una dinámica opuesta al presidencialismo, el cual más bien tiende a fortalecer una lógica de extremos, que o bien drena los partidos del centro o bien impide su formación.

Aunque, en los términos de un realismo político, no hay mejor fórmula ni mejor modelo de gobierno, si no es aquel que mejor puede aplicarse. Pero es la cuestión de la aplicabilidad la que el actual modelo ni se plantea ni está dispuesto a transigir, ya que desde las crisis hasta los déficits de gobernabilidad proporcionan ventajas políticas a los usuarios del poder.

Un factor de debilidad de los partidos políticos y desestructuración del sistema de partidos, así como de su marcado carácter electoralista, propicia además los enfrentamientos entre el Ejecutivo y Legislativo. Por ello, resulta obvio que “incluso una mayoría progubernamental en el Congreso se erosio-

na fácilmente bajo las presiones ejercidas por los grupos de interés y los cálculos electorales" (C. Conaghan, 1994:259).

Pero también en este caso no es menos cierto que el hiperelectoralismo que domina la vida política y el sistema político tiene su principal fundamento en el modelo Presidencial, y en las apuestas y expectativas plebiscitarias depositadas en cualquiera de los candidatos a la Presidencia de la República ⁸.

Por ello mismo, incluso las "políticas del consenso forzado" en el mismo Congreso, ya sea por iniciativa del Ejecutivo para hacer viable una coalición gubernamental y la "governabilidad", ya sea por iniciativa parlamentaria, para hacer coherente y eficaz una oposición constructiva o destructiva, tienden siempre a ser frágiles y efímeras, ya que por muy paradójico que parezca, el mismo presidencialismo disuade las coaliciones progubernamentales en el Congreso⁹.

El más perverso y doble efecto del presidencialismo consiste en atribuir el máximo descrédito y deslegitimación al Congreso y a las acciones parlamentarias, haciendo de los diputados lo peor y más desprestigiado de la clase política, mientras que el modelo presidencialista permanece incuestionable, aun cuando los Presidentes pueden gozar de la máxima deslegitimación e impopularidad en la opinión pública.

La pugna por la representación

Aunque la pugna entre Legislativo y Ejecutivo releva de una cierta invisibilidad política y sólo se manifiesta en sus episodios cruciales o más intensos, como las interpelaciones o censuras ministeriales, vetos de proyectos de ley y situaciones de crisis, es necesario reconocerla allí donde los dos poderes del Estado entran en conflicto, en su disputa por mayores competencias. En este sentido el modelo presidencialista instaure inevitablemente una pugna de representatividad entre el poder legislativo y el ejecutivo, cuya principal consecuencia es una perversión de la misma idea y experiencia de la representación política.

El presidencialismo acusa una hiperepresentatividad en la medida que acumula una doble fórmula de representación, de autoridad en cuanto Jefe del Estado, y política en cuanto Jefe del gobierno. Tal excedente de representación se funda, en primer lugar, sobre un malentendido, ya que el Presidente cuando es elegido en una segunda vuelta olvida que su representación nacional no corresponde a una mayoría sino a una minoría nacional; y en segundo lugar, sobre una sustracción de representatividad del Congreso, ya que la representación presidencial es independiente de la parlamentaria tanto en su institución como en su funcionamiento. Esta razón de fondo explica por qué el Ejecutivo presidencialista no se preocupa de consolidar un apoyo parlamentario sino es de manera coyuntural (cfr. A. Valenzuela, 1994:125, 149).

Tal sobrerrepresentación política del Presidente se traduce en una marcada personalización, primero de su candidatura y después de su ejercicio gubernamental, lo que contribuye a “hacer presente” en la persona del Presidente la representación nacional y la del gobierno. Esta versión de la representatividad política como “hacer presente” o “reproducir una presencia”, explica tanto el fenómeno de los clientelismos populistas como los liderazgos carismáticos de los candidatos a la presidencia del gobierno. Por eso mismo se ha vuelto ya un argumento histórico en América Latina que el liderazgo carismático implícito en el presidencialismo difícilmente dura y cuando dura se vuelve muy peligroso (Lemounier, 1994:187).

Para compensar el desequilibrio entre la hiperepresentatividad presidencial y el déficit de representatividad del Congreso, debido en parte a su carácter más corporativo o colegiado y por consiguiente menos personalizable, las fuerzas parlamentarias del Congreso explotan formas de representación, y recurren a representatividades, no propiamente políticas. Al pretender “re-presentar” o “hacer presente” los intereses de sus supuestos representados, los diputados tratan de fortalecer y legitimar su representación política, reproduciendo la misma relación clientelar del ejecutivo presidencialista.

Si, por su parte, los diputados representan la nación dicha representación sólo puede ejercerse corporativamente en el Congreso, y no individual-

mente por cada uno de ellos; y por esa misma razón ningún diputado puede quedar vinculado por ningún mandato imperativo. Esto mismo hace muy difícil compatibilizar políticamente un territorio regionalizado con la homogeneidad nacional de la ciudadanía, si no existe un pacto fundador de la nación sobre las diferencias regionales, haciendo que éstas sólo puedan ser objeto de representación a partir de aquella¹⁰.

Es así como se fragua una experiencia y versión "delegativa" de la representación política, que condujo a O'Donnell a hablar de "democracias delegativas". La democracia delegativa debe ser entendida como un tipo particular de democracia representativa, caracterizada por la preponderancia de comportamientos y relaciones de delegación al interior de un orden institucional general definido por el sistema representativo. Sus rasgos predominantes son el ejercicio personal del poder, las elecciones de tipo plebiscitario y el clientelismo electoral. Aunque las instituciones estén definidas según un modelo representativo el comportamiento de la población así como el de los dirigentes políticos es ante todo de carácter delegativo¹¹.

No se trata únicamente de la contradicción de uno de los principios clásicos (rousseauianos) del pensamiento político, según el cual el poder soberano - del pueblo - puede ser representado pero no delegado, sino más bien de la confusión del derecho público con el derecho privado. En este último un representante privado puede representar intereses particulares de su representado, y por consiguiente está sujeto a una continua rendición de cuentas y a la eventual ruptura contractual de la representación.

No ocurre lo mismo en el derecho público, en el caso de la representación política, donde los representantes, que sólo pueden ejercer su representación colegiadamente, no representan una agregación y suma de intereses particulares o corporativos sino un interés nacional (o más exactamente diferentes versiones, experiencias o propuestas de un interés nacional). Tal delegacionismo que aqueja y pervierte la representación parlamentaria tiene efectos todavía más perniciosos, cuando contamina la misma práctica gubernamental del ejecutivo presidencialista.

Esto significa: a) que la representación parlamentaria no consiste en “hacer presente” en el Congreso una diversidad de intereses sino de producir a través de las deliberaciones y los consensos o acuerdos dicho interés y objetivos nacionales, puesto que además el “interés nacional” nunca es un dato sino una construcción y el producto de una deliberación, de un acuerdo, en definitiva de una acción política; b) la representación parlamentaria no está sujeta a ocasionales y más o menos arbitrarias “rendiciones de cuentas” por parte de los electores o supuestos representados, siendo más bien los términos o plazos constitucionalmente establecidos los que podrían convertir las elecciones en una suerte (muy “sui generis”) de rendición de cuentas.

Ahora bien, dentro de este régimen de “accountability” la rendición de cuentas de los diputados, del Congreso en general, resulta independiente de aquella a la que se encontraría sometido el Presidente y el Ejecutivo, ya que las actuaciones políticas de estos aparecen desvinculadas de la de aquellos, lo que en cierta medida neutraliza el principio de “rendición de cuentas” incluso en la acción electoral. Qué cuentas se le puede pedir a un Presidente que no es reelegible y a partidos y parlamentarios, que no han participado en el gobierno ?

A la vez que se pervierten, la idea y la experiencia de la representación políticas dan lugar a prácticas clientelares y corruptas, tanto por parte del Ejecutivo como del Legislativo. Aquel, gozando de sus facultades para manejar recursos públicos, confunde la eficiencia con el activismo y la acción de gobierno con “hacer obras”. Por ello se entiende que con frecuencia el Legislativo arremeta contra políticas y programas gubernamentales precisamente por su carácter clientelar, demagógico o populista, ya sea obstaculizándolos o restándoles eficacia.

De su lado, los parlamentarios, aun en contra de principios constitucionales, consiguen recursos y logran manejar dinero para satisfacer las demandas de sus clientelas electorales, o financiar intereses de sus provincias a las que supuestamente representan, o de las que falsamente se constituyen en delegados. Esta concurrencia entre ambos poderes se encuentra no pocas veces atravesada de complicidades y recíprocas prácticas de corrupción¹².

El presidencialismo y la "pugna de poderes" constituyen un reto si no un obstáculo para el ejercicio de la representación política. Y en tal sentido habría que reconocer que las democracias presidencialistas no son democracias propiamente representativas sino que funcionan como delegativas. No habiendo nada más destructivo para un sistema de partidos que esta concepción delegativa de la representación política¹³.

La pasión presidencialista del poder

El presidencialismo representa y desata la pasión por el poder central, por una versión y práctica muy instrumentalistas de la centralidad del poder, que orienta la acción de todos los actores sociales y políticos. El término "pasión" no es aquí metáfora ni simple cuestión de estilo, sino más bien sugiere la misma acción del poder, que se ejerce como una atracción hacia él, impidiendo cualquier distancia, problematización y cuestionamiento último de "para qué el poder" ?

En nombre de la eficiencia gubernamental se tiende a debilitar el poder del Congreso a favor de un fortalecimiento del Ejecutivo, cuando un Ejecutivo fuerte en lugar de ser más eficiente puede volverse más autoritario y por consiguiente, a la larga, en poco eficaz. Según esto aumentar el poder presidencial agrava el problema en lugar de resolverlo, puesto que reduce la arena de los acuerdos a los acomodos, volviendo aun más ásperas las confrontaciones ejecutivo-legislativo (cfr. Cynthia McLintock, 1994:286ss).

Esto obliga a considerar que tanto los inmovilismos del Ejecutivo como sus crisis de gobernabilidad no se deben tanto a la falta de mayor poder sino más bien a los niveles de apoyo o de enfrentamiento con el Legislativo. De hecho la historia de la reciente democracia ecuatoriana demuestra que, cuando las crisis políticas son muy graves, la solución parlamentaria resulta siempre la más viable, ya que en tales situaciones el principal factor de crisis ha sido siempre el Ejecutivo y más concretamente, de una u otra manera, el mismo Presidente

Las dos versiones más contrapuestas sobre la “pugna” son las que se adoptan o bien desde el poder gubernamental (desde la “posición del Príncipe”, como diría Maquiavelo) o bien desde el poder parlamentario, que de alguna manera expresaría la “posición del súbdito” y la más institucional. Ambas posiciones enfrentarían en el fondo dos principios políticos: el de la eficiencia gubernamental del Ejecutivo y el de la legitimidad parlamentaria del Congreso. El reto, como veremos, es que aquella no se logra a la larga sin esta y viceversa.

Dichas posiciones extremarían su confrontación, en la medida que - como ya se señalaba en capítulos anteriores - el Ejecutivo no sólo adquiere cada vez mayores competencias legislativas (leyes económicas urgentes y legislación por decreto), sino que incluso tiende a mayores y más frecuentes transgresiones de la misma legalidad constitucional.

Más grave que las prerrogativas legislativas del jefe del Estado sigan siendo muy amplias en todos los países latinoamericanos, es el hecho que no existan procedimientos claros y efectivos para supervisar o impugnar medidas decretadas por el poder ejecutivo. Y tanto más que los Tribunales de garantías constitucionales y las ramas del poder judicial consagradas a asuntos contencioso-administrativos carecen de poder real en la democracia ecuatoriana¹⁴.

En las actuales circunstancias de crisis profundas, la urgencia de decisiones prevalece sobre los procedimientos deliberativos y de concertación, haciendo que el poder del Presidente y del Ejecutivo se refuercen en detrimento de las competencias del Congreso y del poder parlamentario. Y privilegiando las circunstancias, la capacidad de intervención del Ejecutivo favorece al mismo tiempo una vuelta a prácticas de tipo caudillista y populista.

De otro lado, en la medida también que las decisiones y acciones gubernamentales requieren de un cada vez mayor nivel de información, de tecnicidad y de profesionalismos especializados, el Ejecutivo se vuelve más tecnocrático en detrimento de los procedimientos más políticos de deliberación y concertación.

El incremento del poder Ejecutivo, al mismo tiempo que lo enfrenta, lo aísla cada vez más también del Congreso; y puesto que para resolver las crisis sobre todo económicas todo es remitido al Presidente y a sus prerrogativas personales, los conflictos debidos a la persistencia de esta crisis se concentran también en la misma persona del Presidente, lo que simultáneamente tiende a aislarlo e inmovilizarlo todavía más. De ahí que el Presidente se encuentre secuestrado por un dilema político: asumir en solitario, y sin posibilidad de compartir, tanto los éxitos como los fracasos. Mientras que el drama del Congreso es quedar al margen tanto de los unos como de los otros.

Por todas estas razones "no sólo el presidencialismo latinoamericano se muestra impotente a asumir las políticas de ajuste estructural sino que tampoco sirve para consolidar el sistema democrático. Sin desconocer la personalización creciente de todo gobierno democrático, es peligroso para una joven democracia que la confianza en el régimen se confunda con las fluctuaciones del nivel de amor del presidente en la opinión pública. En ausencia de una válvula de seguridad institucional, la eficacia del presidente termina por confundirse con la legitimidad de la democracia" (N. Lechner, 1991:582)

La paradoja de los Presidentes es que "de ninguna manera son todopoderosos, aunque pueden parecerlo", de ahí su "perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo" (G. Sartori, 1996:109s). La falta de un suficiente poder real les obliga a abusar del poder disponible, pero simultáneamente este mismo abuso del poder los debilita por deslegitimación¹⁵.

Esta paradoja se explica en gran parte desde otra, que políticamente aparece todavía más contradictoria: si bien, como muchos autores señalan, el presidencialismo resulta viable sólo en la medida que se inscribe en un régimen de partidos no muy fracturado, estable y propicio a la formación de mayorías, de hecho el presidencialismo aparece más bien asociado a un "sistema predatorio de partidos" (Conaghan), ya que según el mismo modelo de gobierno presidencialista el poder ejecutivo sólo se consolida en la proporción que se reduce y debilita el poder de los partidos.

Los márgenes de gobernabilidad de la pugna

Es en virtud del principio de “governabilidad” que se tiende a justificar un fortalecimiento del Ejecutivo presidencialista, en base a su mayor autonomía respecto del Congreso y aun a costa del detrimento del poder legislativo y de la “pugna” entre ambos organismos del Estado.

Lo que aquí cabe cuestionar es la versión implícita en dicho principio de “governabilidad” entendida ésta tan sólo desde el poder ejecutivo o desde la instrumentalidad del poder gobernante. Sin embargo no hay que prescindir de la fundamental diferencia que se establece entre el clásico concepto de “buen gobierno” y el actual concepto de “governabilidad”, entendida ésta en cuanto **sistema de gobierno** y concebida, por consiguiente, incorporando no sólo todos los organismos y poderes gobernantes del Estado sino también a la misma sociedad gobernada, a sus responsabilidades y formas o procedimientos de participación en el gobierno.

Esto mismo pone en cuestión el implícito prejuicio de una “separación de poderes”, que atribuye únicamente al Ejecutivo la competencia del gobierno y las responsabilidades de la gobernabilidad¹⁶.

“Governabilidad” comporta tanto eficacia y eficiencia gubernamentales como legitimidad, y esto mismo supone que dichos conceptos no se aplican tan sólo a los desempeños reales, a las formas y procedimientos de gobierno, sino también a las **capacidades estructurales**. En tal sentido la gobernabilidad combina factores institucionales de gobierno, o lo que podríamos denominar “gubernamentalidad” y las formas o estilos, disposiciones o comportamientos de la actividad o políticas de gobierno¹⁷.

No cabe suponer que existe una correspondencia entre eficacia/eficiencia gubernamentales y legitimidad del gobierno. Un gobierno puede implementar muy eficaz y eficientemente determinadas políticas y programas que o bien contradicen muchos intereses y objetivos nacionales o que provocan reacciones muy conflictivas y violentas en la sociedad o importantes sectores de ella, generándose un fenómeno de supuesta “ingovernabilidad”.

Pero puede darse también la situación contraria de un gobierno que logra un nivel de relativa legitimidad, precisamente porque no hace nada, o lo que hace no resulta tan eficiente en los cambios y transformaciones esperados o realmente requeridos por una sociedad.

Un gobierno muy eficaz pero ilegítimo es más inestable que los gobiernos cuya eficacia es relativamente débil y la legitimidad relativamente fuerte, puesto que los peores adversarios de un gobierno ilegítimo son los mismos poderes del Estado, principalmente el legislativo. De otro lado, una eficacia durable puede conferir a un gobierno una legitimidad adicional, que en un comienzo o en algún momento pudo faltarle.

En cualquier caso la estabilidad de un sistema político no depende de su legitimidad, sino de la posibilidad o imposibilidad de ser remplazado por uno mejor; y esto es lo que ha garantizado la duración de las democracias de las dos últimas décadas. Pero no es este el caso de los gobiernos, los cuales pueden debilitarse tanto por razones de su falta de legitimidad, que las soluciones de recambio de otro gobierno alimentan la "pugna", y hasta el hostigamiento del poder legislativo y de las fuerzas parlamentarias contra el Ejecutivo¹⁸.

Dentro de estas coordenadas, la idea de "buen gobierno" o "mal gobierno" se vuelve muy confusa, tanto más si en las políticas gubernamentales se introducen los parámetros de medios y fines. Con frecuencia el logro de determinados objetivos beneficiosos a mediano o largo plazo requieren medidas que pueden deslegitimar la acción gubernamental, y en tal caso muchas reacciones sociales o del mismo legislativo tratarán de inmovilizar al gobierno y de procurar su máxima ineficiencia.

El gran riesgo y la peor tentación es que el mismo Ejecutivo, que tiene las competencias de ejercer el gobierno, se arrogue de manera autónoma y exclusiva la definición de "buen gobierno" o lo que es el bien e interés colectivos. El "buen gobierno" o el "bien común" de los clásicos nunca es un **dato** o un **hecho** sino una **construcción**, que es preciso producir en base a deliberaciones, a los acuerdos y concertaciones que pueden surgir de la correlación de fuerzas sociales y políticas. Esto sólo es posible en, desde o con el

Congreso¹⁹; y no puede ser ciertamente sólo el Ejecutivo quien, además de aplicar las políticas gubernamentales, sea también el único que decide su “bondad” o correspondencia con el “bien común”. Según esto, los procedimientos deliberativos, que preceden las decisiones gubernamentales, son una condición de legitimidad tan necesaria como el principio de mayoría²⁰.

En referencia a los conflictos, se alcanzan umbrales de gobernabilidad cuando la frecuencia e intensidades de los conflictos rebasan las condiciones, capacidades y competencias institucionales de su negociación y resolución; lo cual no excluye que tales conflictos puedan ser extrainstitucional y extraconstitucionalmente negociados y resueltos; es decir, más allá de la legitimidad gubernamental.

Pero este aspecto de la “ingobernabilidad” de los conflictos no es ajeno a los defectos y limitaciones institucionales de la misma gubernamentalidad. Por ejemplo, en un Estado y régimen político extremadamente centralistas, como es el caso ecuatoriano y de su Ejecutivo presidencialista, todos los conflictos tienden a centrarse en el gobierno central y en el mismo Presidente, el que aparece como antagonista principal de casi todos ellos y como el único que puede no ya arbitrarlos sino resolverlos. Esta situación tiene una doble consecuencia: el inmovilismo al que se encuentra sujeto el Ejecutivo presidencialista por cualquier tipo de conflicto y el difícil gobierno de conflictos encomendado a un Ejecutivo, que no cuenta con las competencias técnico funcionales para su solución²¹.

Economía política de la gobernabilidad

Esta situación de crisis de gobernabilidad se presenta por una doble razón: de una parte, todas las demandas y expectativas se acumulan sobre un Ejecutivo, que él mismo se encarga de suscitar y reproducir; de otra parte, el Ejecutivo no deja de acumular y monopolizar atribuciones y competencias que no es capaz de ejercer.

Una concepción muy instrumental del ejercicio del poder puede conducir a los Ejecutivos a intensificar la implementación de actividades guber-

namentales, adoptando simultáneamente programas económicos en la línea del ajuste estructural con otros de reformas políticas e institucionales. En contra de un elemental principio de gobernabilidad, que más bien recomendaría separar ambos tipos de medidas para no sobrecargar las agendas gubernamentales y no abrirse demasiados frentes de posible confrontación.

Esto mismo tiene un adicional efecto contraproducente, ya que las reacciones en contra, que pueden suscitar en la sociedad tales programas económicos, y las reacciones también contrarias que en la clase política pueden provocar las reformas institucionales propuestas o emprendidas, no sólo acrean una acumulación de dos tipos de conflictividades, sino que pueden dar lugar a un mútuo reforzamiento de las oposiciones contra el Gobierno. Los enfrentamientos de orden político contaminan los de orden económico y viceversa.

En este género de situaciones difícilmente puede encontrar el Ejecutivo apoyos parlamentarios para sus políticas económicas, y más aún si estas fueron inconsultas, y tampoco apoyos sociales para sus reformas políticas. Tales crisis de gobernabilidad aparecen entonces generadas por las modalidades adoptadas por las mismas políticas gubernamentales, que no son capaces de producir las condiciones propicias para su implementación. En otras palabras, las políticas gubernamentales lejos de ser portadoras de su propia gobernabilidad provocan condiciones adversas que impiden, dificultan o conflictúan su implementación. Y con no poca frecuencia con efectos contraproducentes.

Este tipo de situación ha sido muy paradigmática en el transcurso de los sucesivos gobiernos democráticos, obligados a aplicar programas de ajuste estructural. En otros casos, los Ejecutivos han incurrido en desafíos aun peores, al intentar la aplicación de sus políticas precisamente en momentos de mayor conflicto social, cuando el Congreso se encontraría menos dispuesto a apoyar al Ejecutivo, o en circunstancias de "pugna" entre el Gobierno y el Legislativo, cuando tampoco ante la sociedad las políticas gubernamentales contarían con la máxima confianza y legitimidad.

De hecho, las políticas económicas fueron en Ecuador - como en general en toda América Latina - uno de los grandes desafíos de la gobernabilidad del régimen democrático y de los Ejecutivos presidencialistas, carentes con mucha frecuencia de apoyos legislativos. Por eso mismo también las medidas económicas fueron un elemento importante en la “pugna de poderes”, la cual o bien restó eficiencia a la implementación de tales programas económicos o contribuyó a la deslegitimación, en que con ellos incurrieron los gobiernos.

El principal objeto del conflicto económico fueron sin duda y de manera regular los proyectos de ley con carácter urgente del Ejecutivo, que o encontraron resistencias en el Congreso y con frecuencia su veto, o propiciaron la crispación en sus relaciones.

Otro motivo económico de la “pugna” fue también con frecuencia la aprobación anual del presupuesto del Estado, y de manera muy particular a partir de la misma Ley de Presupuesto del Sector Público de 1992. No es por ello casual que uno de los principales poderes parlamentarios sea el constituido por la Comisión de Presupuesto del Congreso.

Un tercer rubro económico del conflicto entre Gobierno y Congreso estuvo relacionado con las políticas de sueldos y salarios, las medidas económicas implementadas por el Ejecutivo, el aumento de los impuestos y de las tarifas de los servicios públicos. Estas razones económicas de la “pugna” rebasaron en numerosas ocasiones el eje del conflicto entre Ejecutivo y Legislativo para involucrar al Tribunal de Garantías Constitucionales.

De hecho, en base a datos registrados (Cfr. ANEXO, CUADROS, 2 y 3) en 28 ocasiones (entre 1979 y 1995) otros organismos del Estado presentaron demandas contra las autoridades monetarias y financieras del Gobierno por sus iniciativas o actuaciones inconstitucionales. Y en 108 otras ocasiones son demandas de la sociedad civil contra dichas autoridades económicas (Junta Monetaria, Ministerio de Finanzas, Banco Central).

Las políticas económicas de los gobiernos democráticos han provocado en el transcurso de las dos últimas décadas no sólo un alto e intenso nivel de conflictividad socio - política sino también un extremo deterioro de la go-

bernabilidad democrática, lo cual no ha dejado de dar lugar a un amplio debate (cfr. G. Salgado, 1996).

No es lícito, sin embargo, establecer una simple, muy directa y mecánica correspondencia entre la profundidad de una crisis y los límites de gobernabilidad. Al contrario, son por lo general crisis extremas las que amplían la posibilidad y márgenes de maniobra, de iniciativas y propuestas de un Gobierno, tanto más cuanto cada Gobierno se empeña con insistencia en atribuir tales crisis al precedente. De ahí que los fracasos de un gobierno amplíen la base de respaldo para el siguiente, y cuanto más desesperada sea la situación dejada por el gobierno anterior más desesperadas serán tanto las expectativas como las políticas que el nuevo gobierno puede programar, prometer e implementar.

En tal contexto, cualquier gobierno puede incurrir en una espiral de falsa gobernabilidad, en la medida que "las reformas son como una especie de aditivo: una dosis más fuerte de reformas es necesaria para aliviar la desesparación acumulada" (Przeworski, 1991:186).

Este referente de gobierno y de cualquier reforma supone desde una perspectiva política una estrategia gubernamental, que explícita o implícitamente compromete o bien un acuerdo o bien una tregua en las relaciones Ejecutivo/Legislativo, ya que los programas de ajuste traumático (o de **shock**) al principio de período de gobierno pueden esperar una recuperación económica en el tiempo que dispone el mandato presidencial. De hecho, las investigaciones comparativas atribuyen a los gobiernos un capital político, que tiene su máximo valor al principio del periodo presidencial, y que vence alejándose de la fecha de transmisión de mando (cfr. Remmer, 1991; 1993).

Ahora bien este "standing power" o capacidad de aguante de un gobierno para iniciar sus programas e implementar sus políticas no depende de la voluntad o fuerza del Ejecutivo sino de todo el sistema de gobierno y de las instituciones que garantizan globalmente la gobernabilidad. Y en este sentido ni siquiera basta que el Ejecutivo disponga de una inicial mayoría parlamentaria o no cuente con una declarada oposición en el Congreso (como fueron los casos en el gobierno de Roldós y de Sixto Durán), e incluso tampoco

es suficiente que sus políticas no sean contrarias a las fuerzas del poder legislativo, ya que en ocasiones es incluso necesario que el mismo Ejecutivo pueda de alguna manera pactar tales programas de gobierno para no provocar la oposición.

En el marco del “equilibrio relativamente catastrófico” (A. Flisfisch, 1991:238) entre Legislativo y Ejecutivo, constituido en base a un sistema de vetos recíprocos que, con el tiempo, son efectivos, el Gobierno presidencialista actúa más acuciado que el Congreso por la exigente dialéctica de eficacia y legitimidad, que al no compartir con el poder parlamentario tampoco puede contar con sus apoyos. Y es precisamente en el orden de los apoyos que el Ejecutivo presidencialista se juega siempre sus cuotas de gobernabilidad, tanto sus niveles de eficiencia como los de legitimidad.

Por esta razón, también las políticas gubernamentales tienden a incurrir en una equivocada subordinación de la legitimidad no compartida a la eficacia de sus políticas, cifrando aquella únicamente en el posible éxito de éstas. Cuando, si la toma de decisiones y los procedimientos deliberativos y consociales precedieran, o por lo menos acompañaran, la implementación de muchas de sus políticas, proporcionarían ya al gobierno no sólo un cierto grado de legitimación sino también mayores garantías de éxito.

Podemos insistir aquí de nuevo en una concepción instrumentalista del poder gobernante, que es incapaz de compartir las responsabilidades del gobierno, los retos de la gobernabilidad, no ya con los otros poderes del Estado, mucho menos todavía con la sociedad gobernada. Y también aquí surge como principal explicación las estrechas identificaciones entre Gobierno y Estado propias del Ejecutivo presidencialista.

El **Gobierno** es una mediación entre el **Estado** y el **régimen político**, que confiere en un sentido real a estas dos dimensiones políticas abstractas una forma concreta e histórica. El Estado produce el poder que se traduce en capacidades de gobierno, mientras que el régimen político ordena y estructura el acceso del gobierno al poder estatal así como regula las formas de su uso.

Uno de los dos elementos estructurales del Estado (el otro es la burocracia) ha minado la capacidad gobernante en América Latina y particular-

mente en Ecuador: el sistema presidencialista marcado por una tendencia al punto muerto ("deadlock") entre ejecutivo y legislativo. La "pugna de poderes" del Estado en el que se encuentra atrapado el presidencialismo democrático genera una suerte de entropía estatal o "implosión de poder" (J.M. Malloy, 1991:6s), que no sólo deforma y destruye las condiciones políticas del Estado como instrumento de gobierno, sino que además pervierte y erosiona el mismo régimen político, tanto en el orden de la legitimidad como en el de su eficiencia.

Esto nos lleva a plantear la orfandad particularmente álgida del poder Ejecutivo en las crisis políticas, y en los procesos que acarrear su deslegitimación.

Legitimidad y deslegitimación entre "pugna" y gobernabilidad

Aunque, de acuerdo a otros autores, hemos ya establecido en los precedentes análisis que la legitimidad y la eficacia constituyen el binomio formal de la gobernabilidad (cfr. R. Dahrendorf, 1980; X. Arbós & S. Giner, 1993), podría parecer imprudente abordar sin más precauciones esta cuestión de la legitimidad, cuando son tantas las discusiones y creencias, los inventarios y tipologías sobre "formas de legitimidad", todas ellas muy marcadas ya a partir de la cuestionable conceptualización weberiana²²

Pero el objetivo de este apartado es mucho más modesto: se limita a identificar ciertas consecuencias del esquema teórico para el análisis de los procesos de deslegitimación, que intervienen en contextos de fluidez política y de crisis propios de la "pugna de poderes", puesto que todas las crisis son en cierta manera crisis de legitimidad (cfr. L. Pye, 1971).

Ni la legitimidad ni la eficiencia son objeto de la pugna entre los poderes del Estado, ya que por un lado el Legislativo y el Ejecutivo tienen competencias muy diferentes y disponen de recursos políticos muy desiguales en el orden de sus respectivas eficacias; y por otro lado, tampoco las legitimidades que están en juego en el caso de uno y otro poder son comparables.

De hecho, al contar el Ejecutivo con mayores recursos políticos en términos de eficiencia y eficacia (de performances y de **outputs**), también sus requerimientos y responsabilidades de una legitimidad específica son superiores, mientras que el Legislativo apuesta más a una legitimidad difusa y menos sujeta a sanciones más directas y referidas a sus particulares competencias.

Pero aunque la legitimidad y los soportes en la opinión pública no sean objeto o contenido de la “pugna”, sí se encuentran en su transfondo y presupuestos; no tanto porque ambos poderes rivalizan por un mismo tipo de legitimidad, sino porque los procesos de legitimación y deslegitimación pueden afectarlos inversamente y de manera recíproca, pues la opinión pública que los sanciona inevitablemente tiende a compararlos, tanto más porque es testigo de sus constantes competitividades y luchas.

En este orden de competitividad se inscriben muchas acciones parlamentarias y gubernamentales, en las que una mayor legitimación de uno de los poderes perjudica la del otro. Tal es el caso frecuente y ya señalado de los proyectos de ley sobre aumentos salariales - ya sea del salario mínimo vital o del régimen salarial de un sector público, por ejemplo el de maestros o empleados de la salud -, que son aprobados por el Congreso y vetados por el Ejecutivo; y el caso contrario, de los propuestos por el Ejecutivo pero modificados por el Congreso.

Con todo, el análisis del problema de la legitimación aparece particularmente relevante en cuanto factor de gobernabilidad, y como tal no ha sido suficientemente indagado en los contextos particulares de la democracia presidencialista y de la misma “pugna” de poderes, la que en definitiva aparece como un importante factor de desgaste de la legitimidad gubernamental.

La cuestión de fondo que plantea todo proceso de deslegitimación tiene que ver con el “soporte difuso” (D. Easton, 1965), que posee un régimen político como es la democracia representativa y presidencialista, lo cual supone establecer el nivel de sosten, de “buena voluntad” o de favorable opinión pública, que obtienen los miembros del régimen, al suscitar confianza, credibilidad, “símbolos de interés común”, y en fin grados de identificación en la ciudadanía.

Así planteada la cuestión, pueden despejarse una serie de hipótesis en base a resultados de los análisis emprendidos. En primer lugar, el régimen democrático cuenta con un soporte **difuso** de legitimidad amplio y estable, pero no profundamente arraigado; el carácter representativo de la democracia no parece poseer más que una muy relativa legitimidad, incluso en su manera de ser entendida; y en fin el gobierno presidencialista puede disponer de una muy arraigada legitimidad, debido a su personal visibilidad y fuerte identificación con el Estado, haciendo que aparezca más como representación del mismo Estado nacional que de la sociedad nacional.

Esto explicaría las vicisitudes que ante la opinión pública tienen siempre, por un lado la falta de credibilidad del poder Legislativo y su peyorativa asociación con la clase política, y por otro lado, un Ejecutivo-Presidente depositario de excesivas e intensas confianzas y expectativas, que más tarde o temprano siempre terminan por defraudar.

En base a esta distinción entre el sostén del que parecen beneficiarse los diferentes miembros y organismos del régimen político, cabe establecer una distinción ya sugerida entre **sostén difuso** y **sostén específico**, que recibe tanto un régimen político, sus instituciones y sus autoridades, miembros o representates.

El sostén específico parece relativo a los resultados o "outputs", y la relación causal entre ambos se opera en el corto plazo, y en contrapartida a las satisfacciones obtenidas y que conciernen a las demandas y expectativas. El sostén específico remite pues a las performances gubernamentales.

Ahora bien, es evidente que el régimen presidencialista no mantiene su legitimidad por los resultados del gobierno, los cuales lejos de satisfacer las reivindicaciones y esperanzas o bien las frustran o bien difieren sus ventajas. Lo cual implica que los gobiernos disponen de un "reservorio de sostén" (M. Dorby, 1986:264) independiente de sus resultados.

Pero si el régimen presidencialista parece incuestionable no hay proceso de deslegitimación más rápido y más completo que el que afecta la gestión gubernamental de los Presidentes. Esto debería suponer que el llamado "capital fijo de legitimidad" puede desgastarse en la medida que los sucesivos go-

biernos mantienen una frustración constante o renovada por sus precarios resultados.

Así se explican los procesos de desigual deslegitimación del poder legislativo y del ejecutivo, en razón del tipo de acumulación y condensación de respectivas demandas sobre ellos y de las formas particulares de reducción de los sostenes específicos y difusos. Y así también hay que entender la evolución a largo plazo de la reducción de legitimidad que anticipan las crisis políticas, y las que éstas contribuyen a producir.

Respecto a los tres **objetos de legitimación**, que están en juego es indispensable una articulación indagadora de ellos, ya que las percepciones, valoraciones y sostén que merecen la **comunidad política**, el **régimen político** o la democracia, y las **autoridades** del Estados compiten entre sí. En todo momento la sociedad está “distribuyendo” desigual y comparativamente entre estos tres objetos las cuotas de sostén y de legitimación. Y es obvio que también estos tres objetos disputen de manera muy diferente las cuotas y los ciclos de legitimación, y que los requerimientos de legitimidad sean también muy diferentes para la clase política, las instituciones democráticas y los desempeños de los poderes ejecutivo y parlamentario.

Resulta claro, sin embargo, que los procesos de legitimación y deslegitimación, y de manera más global el aumento y la erosión del sostén difuso constituyen, fenómenos de temporalidad de larga duración, que los distingue de las fluctuaciones que pueden presentar los sostenes específicos, y que son factores decisivos en la producción de las crisis políticas, y por consiguiente de los parámetros de gobernabilidad.

Valga aquí un inciso, que nos parece obligado: el vincular gobernabilidad con legitimidad impone despejar un prejuicio tendiente a estimar la gobernabilidad en términos de medida implícitamente cuantificable, y que induciría a hablar de mayor o menor gobernabilidad, como si se tratara de niveles, grados o tasas de gobierno, cuando la gobernabilidad es una valoración eminentemente cualitativa, y por ello referida a mejor o peor gobierno, a mejores o peores formas de gobernabilidad. Y así se entiende también la corres-

pondencia entre la buena o mala gobernabilidad con los procesos de legitimación y deslegitimación.

Sin contradecir lo precedente, y más bien complementándolo, la "pugna" como cualquier otra crisis política provoca a su vez **efectos de deslegitimación inducida**, y de la misma manera que las movilizaciones resultantes de los conflictos socio-políticos. En este sentido cabría distinguir una **dimensión estructural**, tanto de la gobernabilidad como de la legitimidad, y una **dimensión procesual** de ambas correspondencias.

Pero esto mismo a su vez nos remite a un campo de análisis complementario, y que N. Luhmann denominó "economía política del consenso", el cual releva de toda una sociología política, donde se constituyen y reproducen las actitudes y hábitos de los "consensos" (**consenters**), de las "disensos" (**dissenters**) y de los públicos o sectores definidos por una neutralidad política de "asentimiento" (**assenters**), los cuales se reparten de forma diferenciada y se encuentran sujetos a procesos de mutación más o menos rápidos según se refieran a los distintos objetos políticos (instituciones, calse política, poderes del Estado) (cfr. J. Wright, 1976).

Lo que parece evidente en el caso general del régimen presidencialista y en particular de la "pugna de poderes" es la existencia de una "oposición de la legitimación" (J. Leca). Aunque la falta de información suficiente y de datos empíricos regulares sobre opinión pública no permiten demostrar que exista una relación inversa entre niveles de legitimidad del Ejecutivo y del Legislativo, se puede sostener que mientras los procesos de legitimación y deslegitimación registran oscilaciones tan bruscas como extremas en el caso del Ejecutivo, y que es a cargo de este que tienen lugar las "crisis de transacciones colusivas" (Dorby, 1986:276), el Legislativo posee bajos y constantes niveles de legitimidad difusa, pero al no encontrarse sujeto de procesos de legitimación específica tampoco aparece protagonizando situaciones de crisis, a no ser muy coyunturales (elecciones de autoridades en el Congreso, escándalos de corrupción de diputados, conflictos intraparlamentarios).

NOTAS

- 1 La misma autora resalta que la debilidad institucional del régimen hace ineludibles las “resoluciones inconstitucionales ante las crisis” (p. 268), aunque es escéptica sobre el efecto disciplinario que tendría el parlamentarismo en el régimen y sistema políticos ecuatorianos.
- 2 También esto señala Catherine Conaghan, cuando dice que “la estructural propensión del conflicto presidencial - legislativo está agravada en Ecuador por la actuación de un disuelto sistema partidista... permedado por un extremista amarramiento de problemas tanto por parte de las masas como por parte de las élites”, precisando que “There are not just ‘floating’ voters in these system; there are ‘floating’ politicians” (o.c., 272).
- 3 Sobre estos dos aspectos de la cuestión nos remitimos a la nutrida bibliografía citada sobre el tema del presidencialismo.
- 4 Así definía el historiador alemán la dictadura que inaugura Julio Cesar en Roma: tenía demasiado poder y pocas capacidades para emplearlo.
- 5 Este aspecto de la política como participación y sus articulaciones con el movimiento y los movilizacionismos ha sido muy trabajada por A. Touraine en sus estudios sobre la sociedad y la política latinoamericanas, para quien, por el contrario “la tradición europea ha identificado tan fuertemente democracia y representatividad, que rehusa llamar democrática una política de participación” (**La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine**, 1988:137; cfr pg. 76,152,207,321). Y la razón de fondo es que “nunca existe en América Latina una clara separación entre la **sociedad civil** y el **Estado**” (pg. 48), ya que “tampoco hay una relación de representatividad entre grupos sociales, fuerzas políticas y expresiones ideológicas, sino más bien la mezcla de una fusión entre estos diversos órdenes de hechos y de una desarticulación destructora de toda correspondencia directa entre ellos” (ibid.).
- 6 Tal es el caso del estudio de Catherine Conaghan sobre el Ecuador. Según ella el más serio obstáculo para cualquier opción o reforma hacia el parlamentarismo es “la presencia de diversos e impredecibles partidos populistas” (1994:255), cuando esta consecuencia del presidencialismo podría en gran parte atenuarse con un modelo parlamentario, todavía más con un sistema electoral que mayorara la proporcionalidad de la votación en la representación parlamentaria.
- 7 Uno de los enfrentamiento regulares del Congreso con el Ejecutivo es la cuestión salarial, siendo esta una de las pocas reivindicaciones sociales que le permite al poder legislativo una legitimación del enfrentamiento con el Gobierno.
- 8 Ecuador es lo que Sartori llama “un país con fiebre electoral epidémica, esto es, persistentemente orientado a la política electoral actual o futura, tendrá una mala política” (1994/1996: 133).

- 9 En su estudio C. Conaghan (1994) aduce datos e informaciones sobre cómo los Presidentes en Ecuador durante el período democrático 1979-88 gobernaron no sólo al margen de sus partidos y de sus propios bloques parlamentarios sino incluso en contra de ellos; y en este sentido señala "what is striking in Ecuadorean political culture and style is the extent to which it has been permeated by an antiparty mentality - a predisposition that has been perpetuated by politicians themselves" (p.274).
- 10 Para un amplio y penetrante análisis del problema de la representación en los países latinoamericanos, de la doble contradicción que plantean tanto los imperativos vinculantes y acepciones delegativas de la representación como sus aspectos corporativos, y de las raíces históricas de tales concepciones puede consultarse el interesante artículo de F. X. Guerra, "The Spanish-American Tradition of Representation and its European Roots", en **Journal of Latin American Studies**, n.26, 1994.
- 11 Cfr. F. Weffort, "Les démocraties nouvelles: analyse d'un phénomène", en **Revue Internationale des Sciences Sociales**, n. 45, 1993.
- 12 Fue tan controvertido el hecho que los diputados manejasen fondos para obras en sus provincias y se prestó esta práctica a tantos escándalos y acusaciones de corrupción que, aun siendo contraria a un principio constitucional, fue necesario un referendum (durante el gobierno de Sixto) para prohibirla.
- 13 "El predominio en aumento del componente plebiscitario sobre el componente representativo en el sistema presidencial latinoamericano nos conduce a evocar un segundo problema: la debilidad del sistema de partidos. La transformación del presidente en encarnación casi metafísica de la nación es a la vez causa y consecuencia de la débil representatividad de los partidos políticos, incluso en países dotados de un sistema de partidos estable como Chile, Costa Rica y Venezuela" (N. Lechner, 1991:582).
- 14 cfr. H.C. F. Mansilla, "Aspectos antidemocráticos y antipluralistas en la cultura política latinoamericana" en **Revista de Estudios Políticos**, n. 74, 1991: 19,28.
- 15 Mainwaring ofrece otro ángulo de este mismo problema:"... la mayoría de los presidentes latinoamericanos enfrentan fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña. Han tenido todo el poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil obtener el apoyo para ejecutarlas" (1990:162).
- 16 En los actuales estudios sobre "governabilidad", más preocupados por la ingeniería institucional del gobierno, se echa precisamente de menos este enfoque, al que ya nos referíamos, al criticar la "separación de poderes", opuesta a una corriente política, que se remonta a Aristóteles, para quien la gobernabilidad se fundaba en un doble principio: "el necesario buen ordenamiento" entre los poderes del gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial) (cfr. **Política**, IV, xi, 37ss), y la participación de los gobernados en el gobierno del Estado.
- 17 Cfr. S.M. Lipset, **Political Man**, Doubleday, Garden City, 1960. El doble factor de legitimidad y eficacia, aunque complementarios tienen efectos distintos. Pero lo más de-

- cisivo es determinar cuales son los umbrales de la ineficacia o de la ilegitimidad de un gobierno, lo que depende no sólo de cada país sino también de cada coyuntura gubernamental.
- 18 En otra ocasión nos referíamos a otra acepción diferente de esta misma distinción en términos de “política politizante” y “política politizada” (cfr. J. Sánchez-Parga, 1995:39s).
- 19 Con frecuencia se oye decir en la actualidad que determinadas políticas económicas son “políticas de Estado” y no ya “políticas de gobierno”. Es evidente que ciertas políticas gubernamentales sólo son eficientes en la medida que logran una cierta continuidad más allá de las diferencias entre los sucesivos gobiernos de turno. Pero cómo se define que una política es de Estado y como se garantiza su continuidad ? Ciertamente no sólo desde el Ejecutivo.
- 20 Según Bernard Manin la democracia se funda en un doble principio: la decisión de la mayoría y los mecanismos de representación, ambos erigidos en teorías legitimadoras. En tal sentido el principio de la voluntad mayoritaria como expresión activa del concepto de soberanía popular no es por sí solo legitimador. De un lado, se basa sobre la ficción que la voluntad mayoritaria se impone como la de todos los ciudadanos, cuando en realidad la minoría sigue existiendo, y por consiguiente la amalgama entre el criterio de decisión - la mayoría - y el principio de legitimidad - la soberanía global o consenso general - es abusiva. De otro lado, la información insuficiente del ciudadano hace que la decisión de la mayoría pueda ser fruto de circunstancias o de manipulación. De ahí que “la voluntad mayoritaria debe constituirse como resultado de un proceso deliberativo de los ciudadanos” (1985:90).
- 21 Al encontrarse el Presidente y el mismo Ejecutivo en su forma más centralista en las posiciones más alejadas de la realidad de los problemas, son los menos idóneos y más incapaces para entenderlos y solucionarlos. Tal es la situación criticada por H. Cleve-land, **The Knowledge Executive** (1985).
- 22 Los usos del concepto de “legitimidad” por Max Weber son extremadamente flotantes, y muy dudosas las equivalencias que se pueden inferir constantemente en la obra de Weber entre el contenido de las reivindicaciones de legitimidad por parte de los dominantes y las creencias en la legitimidad de la dominación por parte de quienes están sujetos a ella. Sobre el tema dos obras merecen ser citadas: Joseph Bensman, “Max Weber’s Concept of Legitimacy: An Evaluation” en A. Vidich & R. Glassman (ed.) **Conflict and Control. Challenge to Legitimacy of Modern Governments**, Sage, Beverly Hills, 1979; J.G. Merquior, **Rousseau and Weber. Two Studies in the Theory of Legitimacy**, Routledge and Kegan, Londres, 1980.

BIBLIOGRAFIA

ALCANTARA, SAEZ, Manuel

“Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, n.74, 1991.

ANDRES IBANEZ, P

“La corrupción en el banquillo. Jurisdicción penal y crisis del Estado de Derecho” en *Claves*, n. 40, marzo,1994.

ANDRES IBANEZ, P & MOVILLA, C

El poder judicial, Tecnos, Madrid 1986.

ARBOS, X & GINER, S

La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI, Madrid 1993.

AUGER, Clemente

“Los límites del poder”, en *CLAVES*, n. 23, junio 1992.

BARRO, Robert J.

“A Cross-Country Study of Growth, Saving and Government”, NBER, Working Paper, 2855, 1989.

BLONDEL, Jean

Government Ministers in the Contemporary World, Sage, Beverly Hills 1985.

CAVAROZZI, Marcelo

“Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, n. 74,1991.

CLEVELAND, Harlan

The Knowledge Executive, E.P.Dutton, New York 1985.

CONAGHAN, Catherine M.

“Loose Parties, ‘Floating’ Politicians and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988”, en J. Linz & A. Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1994.

- COPPEDGE, Michel
“District Magnitude, Party-System Fragmentation and Economic Performance in Five Latin American Countries”, en *Comparative Political Studies*, abril 1997.
“El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos” en *CORDES/PNUD, Ecuador: un problema de gobernabilidad*, Quito 1996.
- CRESPO MARTINEZ, I
“El estudio de los procesos de consolidación democrática en América Latina”, en *Sociología*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, n. 7,1994.
- DAHL, Robert
La democracia y sus críticas, paidós, Buenos Aires 1991.
- DAHRENDORF, R.
“Effectiveness and Legitimacy: on the Governability of Democracies”, en *Political Quarterly*, v. LI, n. 4,1980.
- DICK, William G.
“Authoritarian versus Nonauthoritarian Approaches to Economic Development”, *Journal of Political Economy*, 82, 1967.
- DORBY, Michel.
Sociologie des crises politiques, Références, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1992.
- DUHAMEL, Olivier.
Les démocraties, Seuil, Paris, 1993.
- EASTON, D. A.
A Framework for Political Analysis, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1965.
- ENSALACO, Mark.
“In with the New, Out with the Old? The Democratising Impact of Constitutional Reform in Chile”, en *Journal of Latin American Studies*, n. 26, 1994

La "Pugna de poderes"

- FERNANDEZ, Gustavo.
"Gobernabilidad democrática. La experiencia de Bolivia", en CORDES/PNU-
D, Ecuador: **un problema de gobernabilidad**, Quito, 1996.
- FERRARESE, M.R.
L'institutione difficile. La magistratura tra professione e sistema politico,
Ed. Scientifiche Italiane, Napoli, 1984.
- FLISFISCH, Angel.
La política como compromiso democrático, Centro de Investigaciones
Sociológicas, Siglo XXI, Madrid, 1991.
- FREUND, Julien.
L'essence du politique, Edit. Sirey, Paris, 1986.
- GONZALEZ, L.E. & GILLESPIE, Ch.G.
"Presidentialism and Democracy Stability in Uruguay" J.Linz & A. Valenzuela,
The Failure of Presidential Democracy, Johns Hopkins University Press,
Baltimore, 1994.
- GRIER, Kevin & TULLOCK, G.
"An Empirical Analysis of Cross-National Economic-Growth, 1951-
1980", **Journal of Monetary Economics**, n.24, 1989.
- GROFMAN, B & LIJPHART, A.
Electoral Laws and Their Political Consequences, Agathon Press, New York,
1986.
- GUERRA, Francois-Xavier.
"The Spanish-American Tradition of Representation and its European Roots",
en **Journal of Latin American Studies**, n.26, 1994.
- GUNTHER, R. et al.
**The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative
Perspective**, John Hopkins University Press, Baltimore, 1995.
- "O'Donnell's Illusions: A Rejoinder" en **Journal of Democracy**, vol. 7, n. 4,
1996.

HUMPHREYS, R. A.

“Latin America: The Caudillo Tradition”, en M. Howard (comp.) **Soldiers and Governments. Nine Studies in Civil-Military Relations**, Indiana Univ. Press, Bloomington, 1959.

HURTADO, Oswaldo.

Ecuador: un problema de gobernabilidad, CORDES/PNUD, Quito, 1996.

JONES, P. Mark.

“The Political Consequences of Electoral Laws in Latin America and the Caribbean”, en **Electoral Studies**, v. 12, n. 1, 1993.

KATZ, Richard S.

A Theory of parties and Electoral Systems, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1980.

LANDAU, Daniel.

“Government and Economic Growth in the Less-Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980”, en **Economic Development and Cultural Changes**, 35, 1986.

LECHNER, Norbert.

“A la recherche de la communauté perdue. Les défis de la démocratie en Amérique Latine”, en **Repenser la Démocratie, Revue Internationale des Sciences Sociales**, n. 123, août, 1991.

“La política ya no es lo que fue”, en **Nueva Sociedad**, n. 144, 1996.

LEMOUNIER, Bolívar.

“Brazil: Toward Parliamentarism?”, en J. Linz & A. Valenzuela, **The Failure of Presidential Democracy**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore London, 1994.

LEON, Jorge.

“El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio”, en **Ecuador Debate**, n. 32, agosto, 1994.

La "Pugna de poderes"

LIJPHART, Arend.

Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, Yale University Press, New Haven, 1984.

"Constitutional Choices for New Democracies" en **Journal of Democracy**, v.2, winter, 1991.

LINZ, Juan .

"The Perils of Presidentialism", en **Journal of Democracy**, n. 1, 1990.

"Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ?", en J. Linz & A. Valenzuela (edit.), **The Failure of Presidential Democracy**, 1994.

LINZ, J. & STEPHAN, A.

The Breakdown of Democratic Regimes, John Hopkins University Press, Baltimore, 1978.

Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Postcommunist Europe, John Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

LINZ, J. & VALENZUELA, A. (edit).

The Failure of Presidential Democracy. vol. 1 Comparative Perspectives; vol 2 The Case of Latin America, John University Press, Baltimore and London, 1994.

LIPSET, S. M.

Political Man, Doubleday, Garden City, 1960.

"Some social requisites of democracy: Economic, Development and Political Legitimacy", en **American Political Science Review**, 53.1.1959.

LOWENTHAL, Abraham (edit).

Exporting Democracy: The United States and Latin America, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1991.

MAINWARING, Scott.

"The Perils of Presidentialism" en **Latin America Research Review**, v. 25, n. 1, 1990.

“Presidentialism, Multipartidism and Democracy: The Difficult Combination”, en **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, 1993.

MALLOY, J. J.

- “Authoritarianism and Corporatism: The Case of Bolivia” en J.J. Malloy (comp.) **Authoritarianism and Corporatism in Latin America**, Pittsburg Univ. Press, 1977.

MALLOY, James M.

“Statecraft, social Policy and Governance in Latin America”, Kellogg Institute, Working Paper, 151, 1991.

MANIN, Bernard.

“Volonté générale ou délibération”, **Le Débat**, n.33, janvier, 1985.

MANSILLA, H. C. F.

“Aspectos antidemocráticos y antipluralistas en la cultura política latinoamericana”, **Revista de Estudios Políticos**, n. 74, 1991.

MAPA, Sophia (comp.)

- **Développer par la Démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires**, Karthala, Paris, 1995.

MARAVALL, José María.

“Las nuevas democracias. Economía y política”, en **CLAVES**, n. 34, 1993.

MARCH, J. G. & OLSEN, J. P.

“The New Institutionalism:: Organizational Factors in Political Life”, en **American Political Science Review**, 78, sept. 1984.

MARSH, Robert M.

“Does Democracy Hinder Economic Development in the Latecomer Developing Nations ?”, **Comparative Social Research**, 2, 1979.

MAYA, Milton.

“La corrupción, parte vital de la economía”, en **Ecuador Debate**, n. 33 diciembre, 1994

La "Pugna de poderes"

MATTEUCCI, Nicola

"Constitucionalismo", en N. Bobbio, **Diccionario de Política**, siglo XXI, México, 1976/1996.

McCLINTOCK, Cynthia.

"Presidents, Messiahs and Constitutional Breakdowns in Peru", en J. Linz & A. Valenzuela, **The Failure of Presidential Democracy**, The Johns Hopkins University Press, Blatimore, 1994.

MEIER, Christian.

- **Die Entstehung des Politischen bei den Griechen**, Surhkamp, Frankfurt a. M., 1980.

MICHAUD, Yves.

Violence et politique, Gallimard, Paris, 1978.

"Les violences de l'histoire", en **Esprit**, No. 205, oct. 1994.

MILLS, Nick D.

- **Crisis, conflicto y consenso. Ecuador 1979- 1984**, Cordes / Corporación Editora Nacional, Quito, 1984.

MORENO, F. & MITRANI, B. (comp.)

Conflict and Violence in Latin American Politics, Cromwell, New York, 1971.

MORSE, R. M.

"Political Theory and the Caudillo", en **Journal of the History of Ideas**, vol XV, 1954.

"The Heritage of Latin America", en H.J. Wiarda (comp.), **Politics and Social Change in Latin America. The Distinct Tradition**, Massachusetst Univ. Press. Amherst, 1982.

MURAVCHIK, Joshua.

Exporting Democracy: Fulfilling America's Destinity, The AIE Press, 1991.

NARANJO, Alexis.

Las Cámaras de la producción y la política: Ecuador 1980-1990. Tesis de Licenciatura, PUCE, Quito, 1993.

NILLS, Nick D.

Crisis, conflicto y consenso. Ecuador 1979 - 1984, Cordes / Corporación Editora Nacional, Quito, 1984.

NOHLEN, Dieter.

Wahlssystem der Welt, Piper, Munchen, 1978.

Elecciones y sistemas de partidos en América Latina, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1993.

NOHLEN, D. & FERNANDEZ, M.

Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

NOLTE, Detlef.

“Partidos y elecciones en los procesos de ajuste económico en América Latina”, en **Sociología**, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, n. 7, 1994.

NORTHRUP, Terrell A.

“The Dynamic of Identity in Personal and Social Conflict”, en Louis Kreisberg, Terrel Northrup & Stuart J.Thorson (comp.) **Intractable Conflicts and Their Transformation**, Syracuse University Press, Syracuse, 1989.

O'DONNELL, Guillermo.

“Delegative Democracy ?” **Kellogg Institute Working Paper**, n. 172, 1992.

“Illusions about Consolidation”, en **Journal of Democracy**, vol. 7, n.1, 1996.

“Illusions and Conceptual Flows”, en **Journal of Democracy**, vol. 7. n. 4, 1996.

O'DONNELL, G. et al.

Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives, John Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

PACHANO, Simón.

Los diputados: una élite política, Corporación Editora Nacional, Quito, 1991.
Democracia sin sociedad, ILDIS, Quito, 1996.

La "Pugna de poderes"

PALMER, David S.

"The Politics of Authoritarianism in Spanish America", en J. M. Malloy (comp.), **Authoritarianism and Corporatism in Latin America** University Press, Pittsburg, 1977.

PARAMIO, Ludolfo.

"El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90", en **Revista de Estudios Políticos**, n. 74, 1991.

"Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo", en **Sociología**, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, n. 7, 1994.

PINTO, A.

"Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina", en **El Trimestre económico**, FCE, México, enero/marzo, 1970.

POURGERAMI, Abbas.

"The Political Economy of Development: A Cross-National Causality Test of Development-Democracy-Growth Hypotesis" en **Public Choice**, n. 58, 1988.

"The Political Economy of Development: An Empirical Investigation of the Wealth Theory of Democracy" en **Journal of Theoretical Politics**, n.3 1991.

PRIDHAM, Geoffrey.

"The International Context of Democratic Consolidation" en Gunther et al. **Politics of Democratic Consolidation**, 1995.

PRZEWORSKI, Adam.

Party Systems and Economic Development, PhD. dissertation, Northwestern University, 1966.

Democracy and the Market. Political and economic Reformas in Eastern Europe and Latin America, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

"The Neoliberal Fallacy", en **Journal of Democracy**, v. 3, n. 2, 1992.

- PRZEWORSKI, A. & LIMONGI, F.
“Political Regimes and Economic Growth”, en **Journal of Economics Perspectives**, v. 7, n. 3, 1993.
- PYE, Lucien W.
“The Legitimacy Crisis”, en L. Binder et al. **Crisis and Sequences in Political Development**, Princeton University Press, Princeton N.J., 1971.
- QUADE, Q. L.
“PR and democratic Statecraft”, en **Journal of Democracy**, vol. 2, n.3, 1991.
- REMMER, Karen.
“Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience”, **World Politics**, 42, 1989-90.

“The Political Impact of the Economic Crisis in Latin America in the 80s” en **American Political Science Review**, vol 85, n. 3, 1991.

“The Political Economy of Elections in Latin America, 1980-1991” en **American Political Science Review**, vol. 82, n. 2, 1993.
- ROLDOS, León .
El abuso del poder. Los decretos-leyes económicos urgentes aprobados por el gobierno del ing. Febres Cordero, El Conejo, Quito, 1986.
- ROSS, Marc Howard.
La cultura del conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia, Paidós, Barcelona, 1995.
- SALGADO, Germánico.
“Política económica y gobernabilidad”, en CORDES, **Ecuador: un problema de gobernabilidad**, Quito, 1996.
- SANCHEZ - PARGA, J.
Faccionalismo, organización y proyecto étnico en los Andes, CAAP, Quito, 1989.

Por qué golpearla. Ética, estética y ritual, CAAP, Quito, 1992.

La "Pugna de poderes"

"Por qué la política ya no es lo que era" en *Ecuador Debate*, n.36, 1995.

Conflicto y democracia en el Ecuador: 1980-1992, CAAP, Quito, 1995.

Las cifras del conflicto social en Ecuador: 1980-95, CAAP, Quito, 1996.

"Fuerzas Armadas, opinión pública y sociedad civil", en VV.AA. **Fuerzas Armadas, desarrollo y democracia**. CELA/ILDIS, Quito, 1996.

Globalización, Gobernabilidad y Cultura, CELA / ILDIS, Quito, 1997.

"Fracaso del presidencialismo en Am. Lat. El caso del Ecuador", en *Revista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador*, n. 60, abril, 1997.

SARTORI, Giovanni.

"Répenser la démocratie: mauvais régimes et mauvaises politiques", en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, UNESCO, n. 129, Paris, 1991

Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, Fondo Cultura Económica, México, 1994.

SCHNEIDER, Ben R.

"Democratic Consolidation: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments", *Latin American Research Review*, v. 30, n. 2, 1995.

SHUGART, Soberg M.

"Parliaments over Presidents ? " en *Journal of Democracy*, vol. 6, n. 2, 1995.

SHUGART, M.S. & CAREY, J.M.

Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press, New York, 1992.

STEPHAN, A. & SKACH, C.

"Presidentialism and Parlamentarism in comparative Perspective", en Juan Linz & A. Valenzuela (edit.), **The Failure of presidential Democracy**, 1994.

- SULEIMAN, Ezra N.
“Presidentialism and Political Stability in France”, en J. Linz & A. Velenzuela (edit.) **The Failure of Presidential Democracy**, 1994.
- SUNKEL, O.
“La dependencia y la heterogeneidad estructural”, en **El Trimestre económico**, FCE, México, enero/marzo, 1978.
- TAAGEPERA, R. & SHUGART, M.
Seats and Votes: The Effect Determinants of Electoral Systems, Yale University Press, New Haven, 1989.
- TELLA Di, T. S.
“Autoridad y liberalismo en la tradición política latinoamericana”, en F. Orrego Vicuña (comp.), **Transición a la democracia en América Latina**, Grupo Edit. Latinoamericano, Buenos Aires, 1985.
- TOCQUEVILLE, Alexis de.
Democracy in America, Random House, New York, 1981.
- TOURAINÉ, Alain .
La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine, Edit. Odile Jacob, Paris, 1988.
- VALENZUELA, Arturo.
“Latin America: Presidentialism in Crisis”, **Journal of Democracy**, vol. 4, 1993.
- WALDMANN, P.
“Caudillism als Konstante der politischen Kultur Lateinamerikas?”, en **Jahrbuch für die Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas**, vol XV, 1978.
- WEBER, Max
Wirtschaft und Gesellschaft, J.C.B. Mohr (P. Siebeck), Tübingen, 1972
- WEEDE, Erich.
“The Impact of Democracy on Economic Growth: Some Evidence from Cross-national Analysis”, en **Kyklos**, 36, 1986.

La "Pugna de poderes"

WEFFORT, Fr. C.

"Les 'démocraties nouvelles': analyse d'un phénomène", en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, UNESCO, n. 45, 1993.

WERZ, N.

"Lateinamerika: das Erbe der caudillos und di Systemkrise der Gegenwart", en Hans H. Illy et al. *Diktatur - Staatsmodell für die Dritte Welt* ?, Friburg, 1980.

WOLF, Eric R. & HANSON, E.

"Caudillo Politics. A Structural Analysis", en *Comparative Studies in Society and History*, vol IX, n. 2, 1967.

WOLIN, Sheldon S.

Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental, Amorrortu, Buenos Aires Crisis", *Journal of Democracy*, vol, 4, 1993.

WRIGHT, James D.

The Dissent of the Governed. Alienation and Democracy in America, Academic Press, New York, 1976.

ANEXOS

INDICE DE CUADROS

CUADRO No.1

Gráficos de mayorías y minorías legislativa, por año.

CUADRO No. 2

Resumen de demandas entre poderes presentadas al TGC, por período presidencial.

CUADRO No. 3

Total de demandas de particulares a Poderes, por período presidencial.

CUADRO No. 4

Resumen de demandas de Particulares a Poderes, por período presidencial.

CUADRO No. 5

Resumen Conflicto Político, entre Poderes del Estado, por período presidencial.

CUADRO No. 6

Elecciones Conflictivas de Dignidades del Congreso Nacional.

CUADRO No. 7

Cuadros y Gráficos sobre Proyectos Presentados, Aprobados y no Tramitados

CUADRO No 8

Resumen de proyectos presentados al Congreso Nacional, por período presidencial: frecuencia y porcentaje.

CUADRO No. 9

Proyectos Económicos del Ejecutivo, por período presidencial: frecuencia y porcentaje.

CUADRO No. 10

Total de proyectos presentados por el Ejecutivo por período presidencial : frecuencia y porcentaje.

CUADRO No. 11

Proyectos tramitados y sin trámite del Ejecutivo, por período presidencial: 1979 - 1995.

CUADRO No. 12

Proyectos tramitados y sin trámite del Legislativo, por período presidencial: 1979 - 1995.

CUADRO No. 13

Cuadro comparativo proyectos tramitados y sin trámite, Ejecutivo-Legislativo: 1979 - 1995.

CUADRO No. 14

Correlación de fuerzas políticas en el Congreso Nacional y presentación de proyectos de ley, por período presidencial y por año.

CUADRO No. 15

Resumen de Juicios Políticos a Ministros de Estado, de acuerdo a Frente Político, Económico y Social, por período presidencial.

CUADRO No. 16

Variación de la composición de las fuerzas políticas en el Congreso Nacional: 1979 - 1995, a partir de la actuación política, en la elecciones de dignidades de la Función Legislativa.

CUADRO No. 17

Clasificación de los Partidos Políticos, según su actuación en la elección de Presidente del Congreso Nacional: 1979 - 1995.

CUADRO No. 18

Elecciones de Diputados Nacionales y Provinciales: 1979 - 1995.

CUADRO No. 19

Cuadro y gráfico de los partidos políticos en Descenso, de acuerdo a su actuación política en la elección de Presidente del Congreso Nacional, por período presidencial.

La "Pugna de poderes"

CUADRO No. 20

Cuadro y gráfico de los partidos políticos Consolidados, de acuerdo a su actuación política en la elección de Presidente del Congreso Nacional, por período presidencial.

CUADRO No. 21

Cuadro y gráfico de los partidos políticos en Extinción de acuerdo a su actuación política en la elección de Presidente del Congreso Nacional, por período presidencial.

CUADRO No. 22

Cuadro y gráfico de los partidos políticos Estables de acuerdo a su actuación política en la elección de Presidente del Congreso Nacional, por período presidencial.

CUADRO No. 23

Cuadro y Gráfico de la variación de la composición política de los legisladores, de acuerdo a su actuación en la elección de dignidades del Congreso Nacional, por período presidencial.

CUADRO No. 24

Cuadro y Gráfico de Independientes, por período presidencial

CUADRO No. 25

Resumen de motivo de Pugna - Actores, por período presidencial.

CUADRO No. 26

Cuadro comparativo y Gráfico, de los principales tipos de Pugas por Gobierno.

CUADRO No. 27

Cuadro y Gráfico, de los partidos políticos, con Tasa de Crecimiento, según su clasificación de acuerdo a las elecciones de diputados provinciales y nacionales: 1979 - 1994.