

Felipe Burbano de Lara, compilador

Antología
Democracia,
governabilidad y
cultura política



FLACSO

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© **FLACSO, Sede Ecuador**

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador

Telf.: (593-2-) 2232030

Fax: (593-2) 2566139

www.flacso.org.ec

ISBN Serie: 9978-67-049-1

ISBN Volumen: 9978-67-078-5

Compilador: Felipe Burbano de Lara

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Impresión: RISPERGRAF

Quito, Ecuador, 2003

Índice

Estudio introductorio

Democracia, cultura política y gobernabilidad	
-los estudios políticos en los años noventa-	13
Felipe Burbano de Lara	

Bibliografía temática	67
------------------------------------	----

Democracia, sistema político y gobernabilidad

La teoría del sistema político	83
Julio Echeverría	

Democracia, orden y conflicto	
Ecuador 1979-1994	107
Simón Pachano	

Mestizaje y ciudadanía	143
Luis Verdesoto	

Conclusiones y recomendaciones generales	163
Felipe Burbano de Lara y Michel Rowland	

*Democracia, sistema político
y gobernabilidad*

La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas	189
Amparo Menéndez-Carrión	

Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano	219
Catherine M. Conaghan	

Los problemas de consolidación democrática en Ecuador	261
Anita Isaacs	

Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación	287
Andrés Mejía	

Cultura política y democracia

Abdalá es el repugnante otro	327
Carlos de la Torre	

Cultura política y ciudadana en el Ecuador	341
Fernando Bustamante	

El imaginario democrático en el Ecuador	383
Pablo Andrade A.	

Adiós cultura y hasta la vista cultura política Sobre el tratamiento sociológico del regionalismo y populismo en el Ecuador	407
Xavier Andrade	

Explorando en un agujero negro Apuntes para una crítica de las visiones dominantes sobre cultura política en el Ecuador	423
Franklin Ramírez Gallegos	

Conclusiones y recomendaciones generales*

Felipe Burbano de Lara**
y Michel Rowland***

La descripción que se ha hecho a lo largo de este documento de algunos de los ejes de la pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, ha intentado mostrar de qué manera se trata de un fenómeno que desgasta y deteriora al régimen político en su conjunto, tanto en su eficacia institucional como en su legitimidad social. Investigaciones futuras deberán establecer de un modo más preciso hasta dónde la pugna de poderes permea no solo a los partidos políticos, en tantos actores centrales del régimen, sino a la sociedad en su conjunto. El trabajo reciente de José Sánchez Parga constituye un primer y muy importante llamado de atención sobre la “onda expansiva” de la pugna de poderes sobre la conflictividad social y política del país. Las permanentes confrontaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo generan un ambiente general de polarización social y política, del cual ninguna institución ni actor puede sentirse libre. La “pugna de los palacios”, como alguna vez la llamó el periodista Simón Espinosa, tiene “desenlaces pero no soluciones” (Sánchez Parga, 1998:); esto quiere decir, que determina una dinámica de conflicto de la cual le resulta difícil escapar a la sociedad. Aún más, al ser permanente la pugna de

* Este texto corresponde al Capítulo VII del libro de Felipe Burbano de Lara y Michel Rowland, *Pugna de Poderes. Presidencialismo y partidos políticos en el Ecuador 1979-1999*; Documento de Trabajo No. 7; Quito: CORDES - Agencia Española de Cooperación Internacional - Fundación Konrad Adenauer; 1998.

** Sociólogo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador.

*** Politólogo. Consultor de Fundación Esquel-Ecuador.

poderes, la confrontación sin soluciones se vuelve el modo habitual de funcionar de la sociedad ecuatoriana. Ello, no solamente es el reflejo de una situación general de conflicto y tensión en la sociedad, sino que genera una manera de entender y asumir las relaciones sociales y políticas. Por ser tan central al sistema institucional, por transcurrir en el corazón mismo del régimen político, la pugna tiene un efecto contaminante sobre las demás instituciones del Estado y sobre la sociedad. La Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Constitucional son ejemplos claros del efecto contaminador de la pugna, se ven imposibilitadas de actuar con autonomía respecto del Ejecutivo y el Congreso, se ven arrastradas por la polarización de la pugna.

Si se relaciona la democracia con el conflicto, y se la entiende como la manera de enfrentar el conflicto sin negarlo (Pachano, 1996), entonces las instituciones políticas tienen como función procesar y negociar los disensos dentro de los límites establecidos por el orden político. Sánchez-Parga sostiene que la particularidad de la democracia es que en ella las luchas por el poder están reguladas e institucionalizadas (Sánchez Parga, 1998: 10). La fortaleza de la democracia depende, por consiguiente, de su capacidad para organizar y procesar el conflicto dentro de límites institucionales relativamente amplios. Cuando el régimen político pierde la capacidad para institucionalizar el conflicto - lo que quiere decir también que pierde capacidad para revisar sus propios límites normativos -, se produce una "informalización" de la política que anula la vigencia de las reglas democráticas (Pachano, 1995); el juego político es llevado al terreno de la completa arbitrariedad, de la "regalada gana". El problema de gobernabilidad se refiere a un régimen político que, en lugar de aliviar la conflictividad social, bloquea sus arreglos y añade nuevas conflictividades al entorno social y político del país. La pugna de poderes hace de las instituciones y del orden político una fuente adicional de conflicto y corta los vínculos entre régimen político y sociedad.

Suele criticársele al concepto de gobernabilidad por el excesivo énfasis que pone en los arreglos institucionales como una vía para mejorar los rendimientos de la democracia. Si bien la dinámica política de una sociedad es mucho más compleja y excede los límites de sus instituciones políticas, tampoco se puede subestimar la importancia de estas últimas para una consolidación de la democracia. Las instituciones configuran el espacio que asegura y ofrece garantías para un ejercicio democrático de la política. En muchos sentidos, el carácter democrático de la política depende de su adecuado fun-

cionamiento. De allí que los esfuerzos que se hagan para introducir reformas de “ingeniería institucional” con miras a mejorar el funcionamiento del régimen político, tendrían que ser vistos más como esfuerzos para la consolidación democrática que como imposiciones de una noción restringida de orden político. En un país como el Ecuador -y en general en América Latina- en donde el pensamiento político ha tenido un marcado “carácter anti-institucionalista” (Sánchez Parga 1998: 32), los enfoques institucionalistas deben nadar contra corriente y vencer los prejuicios ideológicos. Para lograrlo, como contrapartida, deben ser más modestos en sus propias proyecciones y alcances, no deben sobredimensionar su propia eficacia. La política y la gobernabilidad no pueden quedar reducidas a una actividad de mera ingeniería institucional.

En las páginas siguientes se presentan algunas reflexiones para orientar diseños institucionales que hagan posible una dinámica menos conflictiva entre el Ejecutivo y el Legislativo. Las propuestas apuntan a confrontar el problema de la “separación de poderes” y la “doble legitimidad” inherentes al presidencialismo. Los dos problemas son, sin duda, los mayores desafíos que tiene por delante el presidencialismo en el Ecuador. Un presupuesto implícito de las sugerencias que vienen a continuación, es que el presidencialismo unido a un sistema electoral determinado y a un régimen de partidos determinado, ha provocado una enorme inestabilidad política a lo largo de todo el período democrático. Las reformas que se sugieran deben, por consiguiente, buscar arreglos coherentes en cada uno de esos niveles y en sus mutuas interacciones.

De la pugna a la cooperación

Uno de los problemas más graves de la democracia ecuatoriana en los últimos 18 años ha sido la inestabilidad casi crónica del gabinete ministerial. El número de Ministros que ha pasado por las Secretarías de Estado, con excepción de Relaciones Exteriores y Defensa, es indicativo de la poca continuidad que logran las políticas públicas en el Ecuador. Suele decirse que cada nuevo gobierno funda al Ecuador cada cuatro años. Con la misma lógica, se podría decir que cada ministerio inaugura una nueva política cada año. Frente a este cuadro, surge la pregunta inevitable: ¿cómo garantizar la estabilidad de los gabinetes ministeriales? La respuesta tiene varios niveles.

El primero, y quizá más importante, se refiere a la necesidad de establecer claramente el papel del Estado frente a la sociedad y la economía. Sin un marco definido del rol del Estado, las políticas de cada uno de los ministerios carecen de referentes claros que les permita ser llevadas a la práctica incluso con una cierta autonomía de los Ministros, esto es, desde la misma burocracia. Hay políticas básicas que corresponden al Estado y no a los gobiernos considerados individualmente. La redefinición del Estado en sus roles básicos necesitaría ser complementada con una visión renovada de la planificación, que saque a las políticas gubernamentales del corto plazo y la coyuntura. Una planificación menos centralizada, como fue la aplicada en los 70 y 80s, y más participativa, tendría que dar al Estado la visión de futuro que carece actualmente. Al mismo tiempo, la planificación tendría que establecer, para períodos determinados, las prioridades de las políticas públicas. Lo que se busca con la planificación es organizar un “tiempo político” para la gestión estatal, que vaya más allá de los “tiempos gubernamentales”.

La inestabilidad de las políticas públicas a lo largo de estos años es la consecuencia de una crítica sistemática al “Estado desarrollista”, sobre el cual se asentó el modelo democrático de fines de los 70. La crisis de las políticas públicas expresa, de modo general, un proceso duro y complejo de adaptación del Estado a la apertura económica, la globalización y el mercado. Sin embargo, el Ecuador está lejos de haber resuelto la transición hacia un nuevo modelo de Estado. Desde la perspectiva de la “nueva estrategia de modernización”, la forma de Estado se sostiene en dos premisas fundamentales: a) la separación de competencias de la economía y la política (liberalización), y b) la adopción de un paradigma de desarrollo productivo diferente al que caracterizó al régimen agro-minero-exportador de la primera división internacional del trabajo y al régimen de sustitución de importaciones de la segunda división internacional del trabajo (competitividad)¹.

No cabe duda que la crisis de las políticas públicas, como consecuencia de la indefinición del papel del Estado, se tradujo a lo largo del período democrático en un deterioro progresivo de la capacidad técnico-administrativa del aparato estatal. Esto, a su vez, ha repercutido sobre la capacidad de gestión del Estado no solo para el diseño de las políticas públicas, sino para el logro de los

1 Alfredo Mancero, “Ingovernabilidad y Transición de la Democracia Ecuatoriana”, proyecto CORDES Gobernabilidad, documento interno.

resultados deseados. La redefinición de los roles del Estado -frente al mercado, frente a las áreas de la política social, frente a los sectores estratégicos y frente a la sociedad civil- debe llevar, por consiguiente, a una reconstrucción de las bases tecnocráticas del Estado, en particular de los ministerios².

La inestabilidad de los gabinetes tiene que ver también con el funcionamiento del régimen político como tal. Como se ha insistido a lo largo de este documento, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo se han caracterizado por una tendencia casi crónica hacia la pugna. El Congreso se ha convertido en el espacio de “oposición” a las políticas diseñadas por el Ejecutivo. En el fondo, lo que está en juego es el tipo de relaciones, de competencia o colaboración, entre los dos poderes del Estado. Los críticos del presidencialismo sostienen que la “separación de poderes” que caracteriza a este régimen político, se traduce en pugna de poderes cuando el Presidente no cuenta con una mayoría legislativa. Los escenarios que se tendrían serían éstos: un Ejecutivo con mayoría subordina al Congreso; un Ejecutivo sin mayoría provoca pugna de poderes. ¿Está el régimen presidencial condenado a este destino en países como el Ecuador donde no existen partidos mayoritarios? ¿Están condenados los ecuatorianos a tener gobiernos que abusen del poder o generen pugna de poderes? ¿Es posible establecer arreglos institucionales que saquen al presidencialismo ecuatoriano de esa disyuntiva? ¿Es posible imaginar mecanismos de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo que permitan una corresponsabilidad en la función de gobierno? El tema apunta a la idea de un régimen político que mantenga, en lo sustancial, su forma presidencial, pero que se abra a la posibilidad de incorporar mecanismos de cooperación institucional, en la línea de lo que se ha llamado “democracias consociacionales” o de consenso”.

Para los defensores de un presidencialismo fuerte, los espacios de cooperación resultan una suerte de herejía, una distorsión flagrante del presidencialismo. Tanto es así, que la Asamblea Nacional se ha propuesto fortalecer los poderes presidenciales, sin caer en cuenta que la concentración de poderes en el Ejecutivo convierte, automáticamente, al Congreso en el espacio de oposi-

2 El ejemplo Banco Central es muy importante y podría tomarse en cuenta, ya que se trata de una de las pocas entidades públicas que ha definido en estos años de crisis un perfil institucional claro dentro del ordenamiento estatal. El resultado ha sido una política monetaria y cambiaria relativamente autónoma del gobierno central, que ha logrado altos niveles de estabilidad a pesar de los crónicos desajustes fiscales. Lo que está en juego y en discusión es el grado de autonomía con el que debe actuar el aparato estatal en relación a los ciclos políticos.

ción. Un poder institucional concebido de esta manera se pone la soga al cuello: el Presidente está obligado a mantener una mayoría parlamentaria, o a caer en la pugna de poderes. Discutiremos más adelante opciones para mejorar lo que Fátima García llama los “poderes partidarios” del presidente frente al Congreso, como tema crucial para evitar esa disyuntiva en la organización del presidencialismo. Por el momento, vale la pena explorar la viabilidad de establecer mecanismos institucionales de cooperación en la designación del gabinete.

Cualquier opción que se piense debe tener en cuenta la búsqueda de una relación de equilibrio entre el poder del Presidente y el poder del Congreso. El equilibrio debe sustentarse en una idea central clave: el ejercicio mismo del gobierno es una responsabilidad que corresponde al conjunto del régimen político -esto es, al Presidente, al Congreso y a los partidos- y no solamente al Ejecutivo. Frente a la designación del gabinete se ha pensado en dos opciones.

Una primera opción consistiría en otorgar al Congreso la capacidad de ratificar los nombramientos ministeriales del Presidente, sin afectar las atribuciones del jefe de Estado para remover libremente a sus colaboradores. Si se reconociera esta atribución al Congreso, que en la práctica le da mayores poderes en un ámbito clave del presidencialismo, entonces tendría que redefinirse su papel como agente fiscalizador de las acciones del Ejecutivo. Para ello se pueden explorar alternativas. Por ejemplo, los ministros tendrían que rendir un informe anual de labores al Congreso, y someter su gestión a un voto de confianza. Si el ministro recibiera un voto de desconfianza, implicaría que no tiene el respaldo del Congreso; sin embargo, se dejaría en manos del Presidente la posibilidad de mantenerlo o destituirlo del cargo. En este caso, desaparece la figura del juicio político.

Una segunda opción podría ser la de mantener el sistema utilizado durante estos años para la designación de los ministros, pero modificar el sentido del juicio político. De acuerdo con la actual normatividad del régimen presidencial ecuatoriano, los ministros son designados y removidos libremente por el Presidente de la República, mientras el Congreso tiene la facultad de enjuiciarlos, censurarlos y destituirlos. Las facultades concedidas a los parlamentarios a través del juicio político, hacen de los ministros, responsables políticamente de su gestión ante el Congreso, y no solamente ante el Presidente de la República que es quien los designa. En este caso, se trata de redefinir claramente la responsabilidad política de los ministros hacia el Congreso, y del

Congreso frente a las políticas públicas. La responsabilidad del Congreso frente a las políticas públicas no puede limitarse a la fiscalización; es necesario que asuma una corresponsabilidad más amplia.

¿Qué significado ha tenido la fiscalización hasta ahora? El juicio político en contra de los ministros de Estado ha sido utilizado como un arma permanente de la oposición en contra del Ejecutivo, pero sin otra consecuencia que la destitución del funcionario enjuiciado y censurado. Han sido censuras y destituciones para que todo siga igual, salvo por la inestabilidad e incertidumbre que generan en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Como ya se vio, los juicios políticos desatan procesos de alianzas partidarias “contra-natura” –los más encarnizados rivales ideológicos se unen a la hora de “tumbar” un ministro- y generan una clima de hostilidad desde el Congreso hacia el Ejecutivo. Muchas alianzas de gobierno se han roto por la “necesidad” de los partidos de oponerse a las políticas del Ejecutivo.

Tal como ha sido utilizado, el juicio político encierra una serie de confusiones. En primer lugar, no se ha distinguido claramente entre “infracciones políticas” e “infracciones administrativas, civiles o penales” como causa de enjuiciamiento de los funcionarios sujetos a control del Congreso. El juicio político aparece definido de modo general como una función de “control” del Congreso sobre el Ejecutivo. Lo que no está precisado, sin embargo, es si esa función de control se ejerce sobre “infracciones administrativas, civiles o penales” o sobre “infracciones políticas”, por un lado; y por otro, qué consecuencias debería tener en cada uno de esos dos casos. Con el propósito de darle un sentido distinto a la función de control del Congreso, indispensable en el ejercicio democrático, una diferenciación de criterios puede contribuir a definir mejor los objetivos del juicio político.

Lo que se propone es hacer del juicio político un instrumento no solo de control sobre el Ejecutivo, sino de rectificación de las políticas públicas. Cuando se trata de “responsabilidades de orden administrativo, civil o penal”, el enjuiciamiento debe contemplar la posibilidad de censura y destitución. En este caso, el juicio político confirma las funciones de control del Congreso. Sin embargo, cuando el juicio se refiera a “responsabilidades políticas” de un funcionario público, no cabe la destitución cuanto la rectificación de las políticas públicas que motivaron el llamado a juicio. El criterio para esta segunda posibilidad es el siguiente: si bien el Presidente de la República y los miembros del Ejecutivo tienen la facultad de establecer las líneas básicas de las po-

líticas públicas, debe haber un consenso político mínimo alrededor de esas políticas. El juicio político tendría como propósito restablecer los acuerdos políticos cuando alguna decisión del Ejecutivo provoca rupturas profundas entre las fuerzas con representación en el Parlamento. En lugar de que un desacuerdo lleve a una pugna de poderes, como ha sido el caso hasta ahora, debería llevar a un restablecimiento de los consensos. El juicio político no sería sino un instrumento del Congreso para forzar la puesta en práctica de políticas públicas pactadas entre las fuerzas políticas.

Detrás de esta propuesta, como ya se dijo, se trata de encontrar mecanismos institucionales de cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso, con el propósito de evitar que la doble legitimidad del presidencialismo se traduzca en competencia y pugna de poderes. Esa doble legitimidad necesita mecanismos de cooperación institucional cuando los desacuerdos amenazan con bloquear el funcionamiento del régimen político y la gestión misma del gobierno.

¿Qué se logra con las dos opciones sugeridas? La primera da mayores poderes al Congreso en la designación de Ministros, pero limita sus capacidades para enjuiciarlos y destituirlos. La segunda, mantiene las atribuciones presidenciales sobre la designación del gabinete, pero otorga al Congreso la capacidad de incidir sobre las políticas públicas a través del juicio político³. No tiene sentido conservar un poder presidencial fuerte en el papel si el costo de ese poder es la permanente inestabilidad del régimen político. Las políticas públicas hay que verlas como productos del régimen político en su conjunto, como el retorno del régimen político hacia la sociedad en términos de decisiones eficaces y duraderas (Alcántara, 1996: 106), y no solamente como una responsabilidad unilateral del Ejecutivo. La propuesta se inscribe dentro de la tendencia de las democracias contemporáneas de ir hacia formas “consociacionales”, tal como la define Alcántara⁴, esto es, democracias de consenso antes que democracias sostenidas exclusivamente en la regla de mayoría. Las democracias de mayoría, en países fragmentados como el Ecuador, parecen una im-

3 “Cierta concepción errada concibe la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo como una relación de suma cero: si se aumenta el poder del Parlamento, se reduce el del Ejecutivo”, escribe Liliana De Riz. Esta misma autora señala que “La gestión de gobierno en un régimen que incorpora la confianza parlamentaria redefine los términos de la relación gobierno-Parlamento y las condiciones mismas de ejercicio del poder de la mayoría y de la oposición” (De Riz, 1988: 274 y 282).

4 Sobre el concepto “Democracia Consociacional” véase Manuel Alcántara (1996:87-105).

posibilidad. El consenso se vuelve indispensable de ser producido cuando la voluntad política de los ciudadanos tiende hacia un pluralismo permanente.

Ahora bien, se puede argumentar que cualquiera de las dos propuestas sugeridas otorgan excesivos poderes al Congreso en perjuicio del presidente. La experiencia ecuatoriana de estos años haría pensar que tal opción constituye un riesgo enorme para la estabilidad política del país, dada la inclinación de los partidos ecuatorianos a oponerse radicalmente a cualquier iniciativa presidencial. Su función básica ha quedado reducida a la de ser instancias de oposición al gobierno de turno.

Sin embargo, semejante temor tiene validez solo en situaciones en las cuales el gobierno carece de fuerza suficiente para armar una mayoría parlamentaria a su favor. Pero es precisamente este tipo de situaciones, que conducen a la pugna de poderes, las que pretenden enfrentar las propuestas planteadas. Un presidente que carece de “poderes partidarios” en el Congreso, esto es, que no tiene la fuerza suficiente para armar mayorías a su gusto, no tiene otra opción que entrar en procesos de alianza a través de los cuales, de algún modo, “cede” parte de su poder a otras fuerzas políticas. La figura de “ceder” parte del poder presidencial es tan solo un gesto de reconocimiento de que ese poder se ha desplazado hacia otras fuerzas (partidos), cuya participación en el ejercicio del gobierno se vuelve imprescindible para evitar confrontaciones. Un presidente sin mayoría parlamentaria no puede quedar expuesto, como ha sucedido hasta ahora, a una política de “ruptura de bloques” para fortalecerse a sí mismo y a su gobierno, porque el costo, para todo el sistema democrático, es demasiado grande. A través de estas prácticas, que Sartori llama la “política de la componenda” del presidencialismo, lo único que se logra es que las debilidades presidenciales arrastren a todo el régimen político.

En las propuestas que se plantean en este documento, se sugieren “procedimientos parlamentarios” para ser utilizados cuando el presidente carece del poder suficiente —frente a otros partidos— como para organizar un gobierno de acuerdo a sus intereses. En teoría, esto quiere decir que el presidente carece del respaldo político suficiente para organizar su propio gobierno. El planteamiento básico de este documento es que lo más conveniente, para dar estabilidad política a las instituciones, es un presidencialismo en el cual el gobierno esté en condiciones de organizar una mayoría parlamentaria en su favor. Pero allí donde esa alianza ya no es posible —ya sea por la debilidad del presidente, de su partido en el Congreso, o por la inconsistencia de sus políticas públicas—

el Primer Mandatario está forzado a ceder parte de su poder –sería mejor decir, forzado a compartir el poder y el gobierno- con aquellos partidos que encarnan la fuerza de la representación política. Los procedimientos parlamentarios sugeridos buscan que el poder concentrado en el Congreso, cogobierne en lugar de volverse un contra poder que hostiliza al presidente.

Alianzas y fragmentación

No cabe duda que, en el caso ecuatoriano, la fragmentación partidaria se ha convertido en un obstáculo para el funcionamiento del régimen político. Se puede decir que el presidencialismo ecuatoriano ha venido funcionando con uno de los peores sistemas partidarios posibles - "pluralismo polarizado"- y con un régimen electoral de representación proporcional, cuya gran virtud -garantizar la representación de las minorías- ha sido, al mismo tiempo, su gran debilidad -al no establecer una definición clara, precisa de lo que se ha de entender por "minoría" desde el punto de las reglas electorales-. El efecto ha sido un sistema de representación proporcional que reconoce un lugar indiscriminado a las minorías.

El Proyecto CORDES Gobernabilidad⁵ ha mostrado que la lógica de fragmentación del régimen de partidos en el Ecuador no refleja necesariamente la lógica de la diversidad social presente en la sociedad ecuatoriana; y que las divisiones y pugnas al interior de los partidos están vinculadas más al juego de intereses de la llamada "clase política", que a sus conexiones con la sociedad. No hay razones, pues, para sustentar que cada uno de los partidos en el Congreso representa alguna fuerza o tendencia social⁶.

Sobre la fragmentación de los partidos, cabe insistir en dos aspectos claves. La primera constatación importante del estudio es que a lo largo de estos 17 años, el comportamiento electoral de los ecuatorianos en las votaciones parlamentarias muestra que un grupo de 5 a 6 partidos logra de manera constante y estable votaciones mayores al 5%. En conjunto, estos partidos concen-

5 Proyecto CORDES Gobernabilidad, Documento de Trabajo N. 4, op. cit.

6 Los estudios políticos en el Ecuador ha reiterado insistentemente la distancia entre partidos políticos y actores sociales. Los partidos actúan con una lógica propia, determinada en buena parte por la centralidad del Estado. Véase, al respecto, Verdesoto (1996) y Conaghan (1994 y 1996).

tran el 85% de los escaños. Junto a este grupo, está otro representado por un número igual de partidos, pero cuyas votaciones no sobrepasan el 5%, y que en conjunto captan apenas el 15% de los escaños. Estos datos muestran que la fragmentación, aquello que convierte al régimen de partidos ecuatorianos en un “pluralismo polarizado” y no “moderado”, se produce por la presencia de esos minibloques, que a la hora de formar las alianzas políticas juegan un papel decisivo, como se ha demostrado en este documento. Esos minibloques, con uno o dos Diputados, ejercen una representación en nombre de unas supuestas “minorías”.

En segundo lugar, a esta fragmentación que nace del sistema electoral utilizado por el Ecuador a lo largo del período democrático —un sistema de representación proporcional sin definición de minorías—, hay que añadir la fragmentación que se produce en el Congreso como consecuencia de la indisciplina de los partidos y por el debilitamiento del partido de gobierno. Dicho de otro modo, la fragmentación que sale de las urnas como expresión de la “voluntad popular”, se multiplica en el Congreso por las dificultades de funcionamiento del régimen político. Como ya se ha dicho, un sistema presidencial no requiere necesariamente un partido de mayoría en el gobierno, pero sí un bloque de respaldo sólido en el Congreso. A este problema alude el concepto de “poderes partidarios” del Presidente. En el caso del Ecuador, como se ha visto, los poderes partidarios del Presidente han sido muy bajos, lo que explica en muchos sentidos la pugna de poderes. Lo que cabe plantearse en este punto es si una modificación del sistema electoral puede corregir esta falla del régimen político ecuatoriano. Desde nuestra perspectiva, una reforma electoral debe tener en cuenta dos objetivos: por un lado, reducir la fragmentación partidaria; y por otro, asegurar al Presidente un bloque legislativo de apoyo que mejore sus “poderes partidarios”. Hay varias opciones de las cuales se podría echar mano para provocar efectos “reductores” en el sistema de representación política. Veamos algunas de esas opciones y sus posibles ventajas y desventajas.

El sistema de representación proporcional

Desde el retorno a la democracia en 1979, el Ecuador ha utilizado un sistema de representación proporcional, cuyo objetivo ha sido el de asegurar la representación de las minorías. Originalmente, el sistema incluyó una disposición para limitar el número de partidos con acceso al sistema de representación. Se

trató de una “barrera legal de salida” por la cual aquellos partidos que, en 2 elecciones sucesivas a nivel nacional, no reunían al menos el 5% de los votos válidos, quedaban excluidos del registro electoral.

La ley del 5% nunca pudo aplicarse por maniobras de los mismos partidos pequeños, que la impugnaron y bloquearon arguyendo precisamente el derecho de representación de las minorías políticas. El sistema de representación proporcional ha operado por lo tanto, a lo largo de todo el período democrático, sin una definición clara de lo que se entiende por “minoría política”. Una consecuencia es precisamente la fragmentación del sistema partidario y de representación.

Ahora bien, es fácil argumentar que la ley del 5%, tal como fue concebida en el 79 esto es, como mecanismo de salida habría sido poco eficaz para lograr una reducción del número de partidos. Si bien su objetivo era eliminar del registro electoral a aquellas agrupaciones poco representativas, la regla dejaba abierta la posibilidad de que nuevos partidos aparecieran en la escena electoral y obtuvieran representaciones en el Congreso con votaciones mínimas durante dos elecciones consecutivas. Además, un partido eliminado del registro electoral podía reaparecer luego con un nuevo nombre e intervenir en dos elecciones sucesivas. De este modo, la regla no habría tenido ningún efecto concreto sobre el sistema partidario y de representación.

Una opción alternativa es pensar el mismo 5% como “barrera de entrada”. ¿Qué significa esto? Pues establecer un porcentaje de votos, el mismo 5%, como requisito para que un partido entre al reparto de los escaños. El umbral de votación define un criterio electoral para que un partido o una agrupación se considere “representativo” y en consecuencia tenga “derecho” a ocupar escaños en el Congreso. En este caso, ya no se habla de una *regla de salida* cuanto de una *regla de entrada* al sistema de representación. En esta opción, no interesa si los partidos o agrupaciones mantienen o no su registro electoral; pueden participar en las elecciones sin ningún tipo de restricción, pero su acceso al sistema representativo está definido por el propio sistema electoral. El efecto reductor de este sistema es inmediato. Si se lo hubiese aplicado a lo largo del período democrático en combinación al sistema de listas cerradas, el régimen partidario ecuatoriano habría consolidado a cinco o seis partidos como representativos en el Congreso. El 5% como “barrera de entrada” habría apuntalado un “pluralismo moderado”.

Representación por mayoría

Una segunda opción para el caso ecuatoriano podría consistir en abandonar el sistema de representación proporcional y optar por un sistema mayoritario. En las elecciones para designar a los representantes ante la Asamblea Nacional, el Ecuador utilizó un sistema de mayoría con “listas libres”. El nuevo sistema supuso un cambio radical, frente al sistema proporcional de listas cerradas que se había utilizado a lo largo del período democrático, ya que el elector disponía de tantos votos como candidatos elegía su distrito y podía escoger los nombres de una lista o entre listas; los candidatos ganadores eran aquellos que obtenía las primeras mayorías.

La única experiencia de este sistema de votación arrojó los siguientes resultados: a) no reduce la fragmentación partidaria; b) genera un fuerte efecto concentrador del voto en los distritos que eligen más de cuatro representantes, con lo cual se fortalece a los partidos fuertes en esos distritos, pero se excluye a las minorías; y c) genera una alta desproporción en la representación.⁷ Se puede argumentar que los efectos negativos son mucho mayores a los positivos. Las distorsiones que introduce en el sistema de representación por los efectos de la desproporción, son dañinos frente los efectos concentradores que provoca.

Redistribución del país

Una tercera opción es la de redistribuir el país, con el propósito de convertir a los actuales distritos provinciales en varios distritos uninominales o binominales. La redistribución, independientemente de las complicaciones políticas que entraña, puede tener algunos efectos interesantes: a) fortalecer la relación entre votantes y representantes; b) establecer una mejor representación de cada uno de los espacios provinciales en el Parlamento; y c) desconectar la representación política de una base territorial, como ha ocurrido con las provincias. Entre las consecuencias negativas que podrían mencionarse están las siguientes: a) fomentaría el caciquismo en perjuicio de los partidos. Los caciques suelen actuar con independencia y autonomía de los partidos, ya que cuentan por sí mismos. Su fuerza puede provocar una mayor indisciplina par-

7 Un análisis más completo de los efectos de este sistema de votación se puede revisar en Proyecto CORDES Gobernabilidad, Documento de Trabajo N. 4, op. cit.

tidaria al interior del Congreso, y por ende mayor fragmentación; al mismo tiempo, puede debilitar aún más a los partidos como instancias articuladoras de visiones nacionales. Y, b) limitará el juego de las pluralidades al interior de los distritos con el propósito de apuntalar tendencias mayoritarias. El problema de todo sistema de mayoría es que, para efectos de la representación, solo cuentan los votos de los ganadores, mientras los perdedores resultan excluidos. Habrá que evaluar sistemáticamente la conveniencia de transitar hacia un sistema de mayoría con distritos uninominales en un país donde las desigualdades y diversidades demandan espacios más amplios de representación y participación en el régimen político. Un sistema de representación que se cierre excesivamente, teniendo como base cualquier modalidad de bipartidismo, va a generar los mismos problemas de gobernabilidad y poca representatividad.

Fórmulas mixtas

Una opción que viene discutiéndose con mayor fuerza en el país es la posibilidad de diseñar un sistema electoral mixto, en el cual se combinen fórmulas de representación proporcional con representación mayoritaria, y listas abiertas con listas cerradas. En esta línea, el Proyecto CORDES Gobernabilidad elaboró un diseño electoral que combina votación para Diputados Nacionales con listas cerradas, y votación para Diputados provinciales con listas abiertas. La propuesta también defiende el principio de representación proporcional, pero desarrolla una fórmula que no fomenta ni la excesiva fragmentación —como ha sucedido con el sistema utilizado durante estos años— ni una forzada concentración del voto mediante índices altos de desproporción como ocurrió con el sistema utilizado en las elecciones para la Asamblea Nacional. Los sistemas mixtos son algo más complejos que los sistemas mayoritarios y proporcionales puros, pero puede ofrecer alternativas interesantes y perfectamente viables a los falsos dilemas de tener que escoger entre uno de los dos sistemas.

La propuesta del Proyecto también plantea una fórmula intermedia entre las alternativas de elegir Presidente de la República en una o dos vueltas electorales. Se puede reemplazar la regla de la mayoría absoluta por una que establezca como umbral ganador el 40% de los votos y una diferencia de 10 puntos porcentuales con el segundo. Si un candidato lograra esos márgenes de votación en la primera vuelta electoral, se convertiría automáticamente en Pre-

sidente de la República. El objetivo de esta regla es doble: por un lado, generar un incentivo para la formación de alianzas políticas con miras a la elección presidencial; y por otro, provocar un efecto concentrador del voto en la primera vuelta, lo que a su vez repercutiría sobre la elección parlamentaria.

Cualquier combinación de instrumentos electorales depende, como se ha dicho, tanto de los objetivos de la reforma como de las condiciones políticas en las cuales se da. Lo importante es que el sistema guarde una coherencia entre sus elementos, y responda a las expectativas de participación de los electores.

Concurrencia de las elecciones

Otro tema sobre el cual se puede trabajar con miras a generar tendencias concentradoras en el comportamiento político, es el calendario electoral. Como se ha visto en el análisis efectuado en este documento, desde 1983 el sistema electoral ecuatoriano funcionó con una muy baja simultaneidad entre elecciones presidenciales y elecciones parlamentarias. La concurrencia de los procesos electorales es un tema específico del presidencialismo, puesto que solo en este régimen político los ciudadanos eligen directamente tanto al Presidente como al Congreso.

En el Ecuador, las elecciones legislativas se celebran simultáneamente con la primera vuelta presidencial. Dado que en esa primera vuelta no está en juego realmente la elección, puesto que es muy difícil que un candidato obtenga la mayoría absoluta, el voto parlamentario se ejerce con una relativa autonomía del voto presidencial. El problema de esa autonomía es que deja expuesto al potencial Presidente de la República, a un bajo apoyo legislativo y a un Congreso fragmentado. Mientras más baja es la simultaneidad de los procesos electorales en el presidencialismo, mayores son los riesgos derivados de la doble legitimidad. De la misma forma, mientras menos concurrentes son las elecciones presidenciales y parlamentarias en un presidencialismo, y mientras más fragmentado es el sistema partidario, menos probabilidad se tiene de un gobierno con un fuerte respaldo en el Congreso.

Ahora bien, hay que insistir en que el comportamiento parlamentario de los ecuatorianos tiene una autonomía respecto de la elección presidencial. A pesar de que en casi todas las elecciones se conoce con anticipación cuáles son los candidatos más opcionados para pasar a la segunda vuelta, el ecuatoriano

ejerce un voto parlamentario con tendencia hacia un “pluralismo moderado”. Es decir, hay una lógica partidista en el voto parlamentario, que funciona más allá del personalismo de la elección presidencial. Nada hace pensar que esta estructura partidaria del voto parlamentario cambiará si, por ejemplo, se traslada la elección del Congreso a la segunda vuelta presidencial, como insistentemente se ha planteado desde varios sectores. En segundo lugar, la experiencia de estos años muestra que el mayor o menor arrastre de las candidaturas presidenciales sobre el voto parlamentario depende del respaldo partidario con el que cuente la candidatura. Mientras más fuerte es el partido que respalda a un candidato presidencial, más fuerte es la votación parlamentaria a favor de ese candidato. En otras palabras, para obtener un apoyo parlamentario fuerte, no basta tener un buen candidato presidencial, sino además contar con el apoyo de un partido relativamente estructurado y con alguna trayectoria en la escena nacional.

No hay duda que un eventual traslado de las elecciones parlamentarias a la segunda vuelta presidencial generaría un mayor arrastre de las dos candidaturas finalistas sobre el voto parlamentario. La pregunta es cuánto y con qué consecuencias. Y ese cuánto habría que evaluarlo en función de la pluralidad que se quiere asegurar al voto parlamentario. Si se trasladara la elección parlamentaria a la segunda vuelta presidencial para buscar una mayor simultaneidad entre las dos votaciones, es probable que se afecte la pluralidad de la representación parlamentaria en beneficio de dos tendencias fuertes: una de oposición y otra gobiernista, pero muy probablemente ninguna con la mayoría. Se tendría, en consecuencia, un escenario más polarizado, en el cual la formación de mayorías a favor o en contra del gobierno se volvería mucho más rígida. ¿Qué pasaría, por ejemplo, si el partido que pierde en la segunda vuelta presidencial obtiene una representación parlamentaria mayor a la del partido ganador, y esté, al mismo tiempo, en mejores condiciones de formar una alianza de mayoría? Pues se condena al Presidente a enfrentar un Congreso de oposición durante 4 años. Un punto clave de reforma política tiene que ver, pues, con la implantación de mecanismos que le permitan pasar al sistema partidario ecuatoriano de un “pluralismo polarizado” hacia un “pluralismo moderado”.

El problema más grave para los gobiernos ha venido del rápido deterioro de su popularidad una vez en el gobierno, y del efecto devastador de ese deterioro sobre los partidos de gobierno. En este escenario, las elecciones de mitad

de período tienen un efecto demoledor sobre los partidos de gobierno y sobre los poderes partidarios del Presidente. En dos de los tres casos experimentados desde 1984, las elecciones legislativas de mitad de período dejaron gobiernos muy debilitados en el Congreso. Su implantación desde 1986, supuso una todavía menor concurrencia entre elecciones presidenciales y parlamentarias. De este modo, el sistema se volvió muy perverso. Si ningún Presidente salía de las elecciones iniciales con una mayoría parlamentaria, una vez expuesto a la prueba de las elecciones intermedias el respaldo parlamentario se veía todavía más reducido. El efecto es conocido: en los últimos dos años, se ha tenido Presidentes con muy bajos poderes partidarios; jefes de Gobierno, por lo tanto, expuestos al chantaje y presión del Congreso. La eliminación de las elecciones intermedias daría mayores poderes partidarios al Presidente o al menos evitaría que pierda los que tiene cuando aún le restan dos años de gobierno.

Desde la perspectiva de este estudio, la selección de cualquiera de las opciones señaladas tiene que ser evaluada en función de los objetivos que se persigan para una reforma política. En varios documentos, el Proyecto ha definido como objetivos de la reforma política asegurarle al Presidente un bloque de apoyo sólido en el Congreso, mejorar el sistema de representación —esto es, las relaciones y flujos entre sociedad y política—, para lo cual se hace necesario reducir el número de partidos; y asegurar una representación a las minorías pero con una definición clara de lo que se entiende por ella. De acuerdo con estos objetivos, se puede diseñar un sistema que combine los elementos señalados en líneas anteriores, a partir de lo que ha sido la experiencia democrática de los últimos 18 años⁸.

Presidencialismo, partidos y gobierno

Una de las mayores ambigüedades del sistema político ecuatoriano en estos 18 años de experiencia democrática ha sido el rol asignado a los partidos políticos. En el diseño institucional de 1979, fueron concebidos como el eje de la representación política, como el único eslabón legítimo entre sociedad y polí-

8 *Ibíd.*, en este documento se expone una propuesta concreta de rediseño electoral para el Ecuador, teniendo en cuenta las circunstancias actuales que imperan en el país.

tica, ya que eran las únicas organizaciones autorizadas legalmente a inscribir candidatos en los procesos de elección popular.

Sin embargo, en la práctica de los gobiernos su papel ha sido poco consistente. Como se aprecia en este documento, los partidos han tenido una participación limitada en la conformación de los gabinetes -dominados mayoritariamente por “independientes”- y por ende en la definición de las políticas públicas. Al estar “marginados” de los gabinetes, y al tener el Congreso un papel subordinado en la gestión del gobierno, los partidos han jugado permanentemente el rol de opositores. (¿Les quedaba algún otro?). Demagógicamente, han “encarnado” los intereses populares frente a las políticas de ajuste. Ese rol, unido a su inclinación electoralista, los ha convertido en el chivo expiatorio de la crisis política del país.

La permanente pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, muchas veces propiciada desde la misma presidencia de la República, ha desprestigiado a la política y a los partidos. La política es ahora sinónimo de partido; en el imaginario de los ecuatorianos resulta difícil separar lo uno de lo otro. La ambigüedad introduce también una ruptura entre sistema de representación y gobierno, por un lado, y entre sistema de representación y políticas públicas, por otro. Los partidos son los eslabones de la representación, pero no juegan ningún papel en el ejercicio del gobierno.

La identificación de la crisis política con los partidos, llevó a pensar que las soluciones vendrían de una apertura del sistema de representación a los llamados independientes. En 1994 se introdujeron reformas para permitir su participación en los procesos electorales con candidaturas propias. Tres años después, en mayo de 1997, una consulta popular introdujo un cambio todavía más profundo en el régimen electoral, al aprobar mayoritariamente el sistema de votación de listas abiertas que permite a los votantes escoger sus candidatos de una o entre varias listas, sin importar el orden. El voto, por lo tanto, tiene un sentido más personalizado y menos partidista. En los dos casos, el objetivo de las reformas era “despartidizar” la política, como condición para mejorar la representación.

Sin embargo, las reformas han tenido un efecto extraño. No han mejorado la calidad de la política y tampoco la han despartidizado. Los votantes, pese a toda la campaña en su contra, siguen apostando a los partidos políticos, parecen desconfiar tanto de los llamados independientes como de los denominados movimientos sociales. Se podría afirmar que con la apertura del sistema a los independientes, el peso de la representación ya no recae exclusiva-

mente sobre los partidos, por un lado; y por otro, se ha neutralizado un blanco permanente de crítica hacia la clase política.

El Proyecto considera que la fragilidad del sistema de partidos se debe a una cultura política anti-partidista muy arraigada en el país (Conaghan), pero sobre todo al modo de operar de las instituciones políticas. Más concretamente, la fragilidad del sistema está muy asociada al papel limitado que tiene el Congreso en la gestión del gobierno y en la definición de las políticas públicas dentro del presidencialismo ecuatoriano. Si la Función Legislativa está condenada a ser el espacio de la oposición, entonces a los partidos no les queda otro rol que el ser los protagonistas de esa oposición.

La poca capacidad de representación de los partidos se explica también por el excesivo rol del Estado en el modelo político y económico de fines de los años 70. Los partidos fueron diseñados para canalizar demandas e intereses de la sociedad hacia el Estado, no hacia el régimen político, siguiendo pautas corporativas y clientelares. Los partidos no estaban llamados a constituir el campo de la representación, de donde tenían que salir los grandes consensos nacionales; no fueron pensados como instancias de concertación de intereses y demandas sociales, en procura del “interés común”. Fueron concebidos como instrumentos para la defensa de intereses corporativos y clientelares ante el Estado. Tampoco han procurado buscar acuerdos entre ellos porque no ha existido ninguna certeza de que esos acuerdos se traduzcan en decisiones políticas. Al contrario, la política de los gobiernos siempre ha eludido a los partidos. El presidencialismo ecuatoriano mira con mucha desconfianza las decisiones que salen de las organizaciones partidarias.

Es difícil imaginar reformas legales o constitucionales que den soluciones al problema planteado. Las únicas posibilidades, como se ha insistido a lo largo de estas conclusiones, giran alrededor de una redefinición del rol del Congreso en la función del gobierno, lo cual debe llevar a repensar el perfil del presidencialismo ecuatoriano. Si la responsabilidad de gobernar no se entiende como una responsabilidad de todo el régimen político –Ejecutivo, Congreso y partidos- resulta entonces difícil pensar en soluciones. El desprestigio en el que han caído todas estas instancias muestra el desgaste institucional al que conduce la “pugna de poderes”. Nadie se salva de sus efectos corrosivos. La ambigüedad del rol de los partidos deriva también del propio régimen presidencial. Más concretamente, de la importancia del Presidente como responsable de la política del gobierno y del Estado. En todos estos años se han vis-

to los efectos perversos de esta manera de operar del presidencialismo: el juego del Presidente por salvar su imagen y la de su gobierno, arrastra a los partidos a una crisis de legitimidad. La pugna ha sido no solo entre el Congreso y el Ejecutivo, sino entre el Presidente y los partidos.

Habrá que entender por último, que la política excede al régimen político, al juego institucional, y que involucra a otros actores, tales como los llamados movimientos sociales y todos aquellos sujetos que emergen cuando la "sociedad civil" se convierte en un campo autónomo de acción. El régimen político y los partidos, lejos de entrar en competencia con esos impulsos de renovación que surgen desde los nuevos actores, deberían enriquecerse de ellos, incorporar sus demandas y sus conflictos para democratizarse. El rol central asignado a los partidos en el diseño de 1979 los convertía en los únicos canales legítimos de expresión y participación política; esto explica la tensión creada entre la llamada "clase política", nucleada en los partidos, los movimientos sociales y los actores de la sociedad civil. Este reconocimiento de los partidos como únicos canales legítimos de expresión política, obliga a los movimientos sociales a transformarse en partidos políticos para poder incorporar sus demandas al sistema. El caso más claro es el del movimiento indígena, convertido en la base de apoyo de Pachakutik.

Al empujar el propio sistema hacia la "partidizaci n" de los movimientos sociales, lo que ha hecho en realidad es exacerbar y sobre-saturar el espacio político, al tiempo que debilita a los propios actores sociales. La falta de sensibilidad del régimen político hacia los movimientos sociales, los obliga a adoptar la forma de partido político e ingresar a la arena electoral. El sistema político no puede restringirse al régimen político; al contrario, la democracia, en conjunto, depende no solo de la coherencia de sus instituciones y actores específicos, sino de las interacciones y dinámicas que es capaz de establecer con el entorno que le rodea.

Bibliografía

- Albán, Ernesto et al.1992. *Elecciones, ideologías y programas políticos*. Quito: CEN
- Alcántara, Manuel.1996. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México: FCE.
- _____. 1997. “En América Latina se ha fetichizado la reforma política”
Revista *Iconos*, No. 3, Quito: FLACSO; agosto - octubre, pp. 58-65.
- Arboleda, María et al.1985. *Mi poder en la oposición*. Quito: Editorial El Conejo.
- Argones, Luis.1984. *El Juego del Poder. De Rodríguez Lara a Febres Cordero*. Quito: CEN, INFOC.
- Bobbio, Norberto et al.1995. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI Editores.
- Bustamante, Fernando.1996. “La cultura política y ciudadana en el Ecuador”, en: *Ecuador, un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES, PNUD.
- Conaghan, Catherine. 1994. “Loose Parties, Floating Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988” en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidentialism Democracy. The Case of Latin America*, Vol. 2, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- _____. 1994. “Políticos versus Partidos: Discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano” en Scott Mainwaring y Timothy Scully (Eds.) *La construcción de las instituciones democráticas. Sistema de Partidos en América Latina*. Santiago: CIEPLAN.
- Congreso del Ecuador. *Síntesis Legislativa*, varios períodos.
- _____. *Diario de Debates*, varios períodos.
- _____.1996. *Ley Orgánica de la Función Legislativa y Reglamento Interno*. Quito.
- Constitución Política de Argentina*. 1994, Buenos Aires.
- Constitución Política de Chile*. 1997. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Constitución Política de Colombia*. 1991. Bogotá: Editorial Temis.
- Constitución Política de Costa Rica*. 1991. San José: Duplicadoras de Costa Rica.
- Constitución Política de Ecuador*. 1997. Codificación publicada en el Registro Oficial del 13 de febrero.
- Cueva, Agustín.1988. *El Proceso de Dominación Política en el Ecuador*. Quito: Editorial Planeta.

- Dehesa, Grace Ivana. 1995. *Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial: América del Sur*. Ponencia preparada para el XIX Congreso Internacional de LASA realizado en Washington, septiembre 28-30.
- FESO. 1997. Boletín Democracia. Septiembre, Quito: FESO.
- García Díez, Fátima. 1997. *La interacción Ejecutivo - Legislativo en Cuatro Casos Latinoamericanos*. Tesina de Maestría. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Hurtado, Osvaldo. 1988. (2da. Ed.). *La Dictadura Civil*, Quito: FESO.
- _____. 1990. *Política Democrática. Los últimos veinte y cinco años*. Quito: FESO, CEN.
- Linz, Juan. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it makes a difference?", en *The Failure of Presidential Democracy. Comparatiue Perspectives*. Vol. I. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lijphart, Arend. 1988. *Democracia en las sociedades plurales*. México: Ediciones Prisma.
- Mainwaring, Scott. 1997. *Presidentialism in Brazil: The impact of strong constitutional powers, weak partisans powers, and robust federalism*. Working Paper. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- _____, y Scully, Timothy. 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Malloy, James M. 1992. "El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador" en René Antonio Mayorga (Coordinador), *Democracia y Gobernabilidad. América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, pp. 131-147.
- Mancero, Alfredo. 1998. *Ingovernabilidad y transición de la democracia ecuatoriana*. Quito. Documento en preparación.
- Mills, Nick. 1984. *Crisis, conflicto y consenso*. Quito: CEN, CORDES.
- Nohlen, Dieter y Solari, Aldo. 1988. (Compiladores). *Reforma Política y Consolidación Democrática. Europa y América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Nonlen, Dieter. 1993. *Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre reforma electoral*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía", Revista *Nueva Sociedad*, N. 128, Caracas.
- Ortiz, Gonzalo. 1987. "Semillas de inconstitucionalidad", Revista *Nueva Sociedad*, N. 92, noviembre-diciembre. Caracas.

- Ortiz, Jorge. 1988. *El Caso Fundaciones. Cronología de un desatino*. Quito: CORDES.
- Pachano, Simón, et. al. 1996. *Democracia sin Sociedad*. Quito: ILDIS.
Periódico *El Comercio*.
Periódico *Hoy*.
- Proyecto CORDES Gobernabilidad. 1997. Documento de Trabajo N. 3: *Antecedentes de la "Nueva" Democracia Ecuatoriana. La ilusión de los años 60 y 70*. Quito: CORDES, KAS.
- _____. 1998. Documento de Trabajo N. 4: *Temas para la Reforma Constitucional Ecuatoriana*, Quito: CORDES, KAS.
- _____. 1998. Documento de Trabajo N. 5: *Partidos Políticos. El eslabón perdido de la representación*. Quito: CORDES, KAS.
- _____. 1998. Documento de Trabajo N. 6: *Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste*. Quito: CORDES, KAS.
- Registro Oficial
Revista *Vistazo*
- Roldós, León. 1986. *El abuso del poder. Los decretos leyes económicos urgentes aprobados por el gobierno del ingeniero León Febres Cordero*. Quito: Editorial El Conejo.
- Salgado, Hernán. 1987. *Instituciones Políticas y Constitución del Ecuador*, Quito: ILDIS.
- Sánchez Parga, José. 1998. *La Pugna de Poderes. Análisis Crítico del Sistema Político Ecuatoriano*. Quito: Abya Yala.
- Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y Sistemas de Partidos*, Volumen I. Madrid: Alianza Universidad.
- _____. 1994. *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE.
- Shugart, Mathew y Carey, John. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamic*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Trujillo, Julio César. 1997. *La Forma de Gobierno*. Ponencia presentada en la Universidad Andina Simón Bolívar. Septiembre, Quito.
- Vela, Miguel Ángel (Editor). 1997. *Edición Crítica de la Constitución Política de la República del Ecuador 1978-1997*. Quito: Procuraduría General del Estado.
- Verdesoto, Luis. 1994. "Nación. Modernidad y Necesidad de Consensos". Quito: Foro de la Ciudadanía. Mimeo

- _____. 1996. *Temas para una sociedad en crisis. ¿Es posible gobernar desde los consensos?*. Quito: Fundación Esquel.
- Wray, Alberto. 1997. *La estructura del orden jurídico, el control de la constitucionalidad y la administración de justicia*. Quito: KAS, UASB.
- Zavala Egas, Jorge. 1995. *El Estatuto del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva en el Ordenamiento Jurídico*. Quito: CLD.