

GOBERNAR DESDE EL LEGISLATIVO: LA LÓGICA POLÍTICA DE LA DERECHA ECUATORIANA

Alfredo Espinosa Rodríguez*
Wilson Benavides Vásquez**

Resumen

Este trabajo analiza la práctica parlamentaria del Partido Social Cristiano en Ecuador durante los derrocamientos de Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005), así como en el intento de impeachment contra Lasso (2022) donde sus votos fueron decisivos para bloquear esa opción, que se aplicó un año después por iniciativa del mandatario para bloquear un juicio político en su contra, disolviendo el Legislativo y convocando a elecciones anticipadas, con lo que tampoco terminó su mandato (2021-2025). El papel del PSC en el conflicto Ejecutivo-Legislativo fue una condición necesaria para que tengamos un ciclo de inestabilidad que dejó siete presidentes en diez años (1997-2007) resultado de una combinación de protesta social, asonadas militares y “salidas institucionales” desde el Congreso. ¿El PSC consolidó una lógica de dominación política sobre los Ejecutivos de turno que fortaleció la democracia o, por el contrario, la debilitó hasta provocar el colapso del sistema de partidos y el (re) surgimiento del tan “temido” populismo?, es la pregunta que guía esta investigación.

Palabras clave: Partido Social Cristiano, práctica parlamentaria, democracia, dominación política.

* Magíster en Estudios Latinoamericanos con mención en Política y Cultura por la Universidad Andina Simón Bolívar; Magíster en Comunicación Política con mención en Gobernanza y Procesos Electorales por la Universidad Internacional del Ecuador; y, Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Central del Ecuador.

Correo: alfr.espinosa.r@gmail.com
ORCID: 0009-0008-5013-2702

** Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Central del Ecuador. Maestro en Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Correo: wilsonr.benavides@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3640-9460

Fecha de recepción: 7 de Nov. 2024

Fecha de aprobación: 7 de Dic. 2024

Ruling from the legislative: the political logic of the Ecuadorian right-wing

Abstract

This article analyzes the parliamentary practice of the Social Christian Party in Ecuador during the overthrows of Bucaram (1997), Mahuad (2000) and Gutiérrez (2005), as well as in the attempted impeachment against Lasso (2022) where their votes were decisive in blocking that option, which was applied a year later at the initiative of the president to block a political trial against him, dissolving the Legislature and calling for elections anticipated, which did not end his mandate (2021-2025) either. The role of the PSC in the Executive-Legislative conflict was a vital condition to set up a cycle of instability that caused there to be seven presidents in ten years (1997-2007) as a result of a combination of social protest, military riots and "institutional departures" from the Congress. Did the PSC consolidate a logic of political domination over the Executives on duty that strengthened democracy or, on the contrary, weakened it to the point of causing the collapse of the party system and the (re) emergence of the much "feared" populism? This question guides this research.

Keywords: Christian Social Party, parliamentary practice, democracy, political domination.

Introducción

Una crisis perpetua caracteriza al sistema político ecuatoriano y sus instituciones -prácticamente- desde su nacimiento. En casi 200 años de vida republicana, nuestro país ha tenido 20 Constituciones, casi una decena de dictaduras militares y al menos cinco caudillos populistas de distinto talante.

Aunque a primera vista, el Ecuador podría parecer uno de los países más democráticos de América Latina con más de 200 organizaciones políticas habilitadas para participar en elecciones, en la práctica, el desencanto por la democracia, según el Latinobarómetro 2023, ubica a este país andino como el segundo de la región donde su población está más insatisfecha con este régimen de derechos y libertades, solo detrás de Perú¹.

Pero ¿qué factores nos han llevado a esta situación? Por un lado, lo que Andrade (2009) ad-

vierte como una permanente desconexión entre el poder social y el poder político que se expresaba en levantamientos populares y un arbitraje de facto de las Fuerzas Armadas orientado a mantener el "orden instituido"; y por otro, una institucionalidad flexible (Pachano, 2007) que hace que las leyes e incluso la propia Constitución sean interpretadas de acuerdo a los intereses de la coyuntura de turno.

En clave de "trayectoria histórica" se pueden identificar al menos tres momentos. El primero, la década de inestabilidad política (1997-2007)², que se caracterizó, entre otras cosas, por la consolidación del movimiento indígena como un actor social hegemónico con poder de veto (Ramírez, 2005) y el tutelaje de las Fuerzas Armadas como mecanismo concreto de solución de las crisis políticas (Andrade 2009).

El segundo, el ciclo de estabilidad autoritaria (2007-2017) deri-

^{1/} Los insatisfechos son más del 80% de la población en cinco países: Perú (91%), Ecuador (87%), Venezuela (84%), Panamá (83%) y Colombia (80%). Otros cinco países tienen el 70% o más de insatisfacción, cuatro países superan el 60%, sigue Costa Rica (56%) y solo dos países logran menos del 40%: Uruguay (39%) y El Salvador (32%). (Latinobarómetro, 2023, p. 38).

^{2/} A Bucaram lo sucedió Arteaga que estuvo menos de una semana en el cargo, hasta que finalmente asumió la Presidencia el entonces titular del Congreso, Fabián Alarcón. A Mahuad lo reemplazó -pocas horas- un triunvirato que fue rápidamente disuelto dando paso a la sucesión constitucional en la figura de Gustavo Noboa. Lucio Gutiérrez, fue reemplazado por su vicepresidente, Alfredo Palacio.

vado del colapso del sistema de partidos tradicionales y la consolidación de una sola fuerza partidista, el movimiento Alianza PAIS hoy Revolución Ciudadana (RC), que ganó la presidencia de la República con Rafael Correa en tres ocasiones (2006, 2009 y 2013) dos en primera vuelta, convocó a una Asamblea Constituyente y redactó la actual Constitución, publicada en 2008, que justamente incluyó el mecanismo de la “muerte cruzada” en sus artículos 130 y 148 como una herramienta para evitar que las crisis políticas deriven en crisis del régimen político.

El tercer momento aparece como una transición inconclusa (2017-2023), en la que -hasta el momento- se han producido dos desbordes sociales tanto en la administración de Lenin Moreno (2017-2021) como en la de Guillermo Lasso (2021-2023). En esta última justamente, estaba en marcha un juicio político en su contra luego de un paro nacional de más de once días liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que finalmente se resolvió a través de la disolución del Parlamento por iniciativa presidencial y la convocatoria a elecciones anticipadas, aplicando el artículo 148 de la Constitución.

¿El PSC consolidó una lógica de dominación sobre los Ejecutivos que fortaleció la democracia o, por el contrario, la debilitó hasta provocar el colapso del sistema de partidos y el (re) surgimiento del tan “temido” populismo?, es la pregunta que guía esta investigación.

Para ensayar posibles respuestas acudiremos a las reflexiones de Sartori (1992), Mainwaring y Shugart (2002) sobre los sistemas presidencialistas y parlamentarios en los regímenes democráticos, así como los aportes de Freidenberg y Pachano (2007 y 2016), y de Andrade (2009) relacionados con las características del sistema político ecuatoriano. Con fines didácticos, este trabajo está dividido en una introducción, un debate conceptual, el contexto histórico y unas conclusiones.

Esta investigación constituye una puesta en escena de una práctica política sobre la que se cimenta el avance de las derechas en Latinoamérica y el Ecuador y que no responde a una coyuntura específica sino más bien a una lógica de más largo aliento sobre la cual la derecha -representada en este caso en el PSC- ejerce el poder, independientemente si ocupa o no la Presidencia de la Repúbli-

ca. Con fines didácticos, este documento está dividido en una introducción, un estado del arte, los determinantes históricos, y unas conclusiones.

Las variables históricas

Contexto

Aunque Ecuador fue el primer país de la región en retomar el régimen democrático, esta iniciativa no se gestó desde la sociedad civil sino desde la Junta Militar saliente, lo que provocó de entrada una “transición desde arriba” (Ortiz, 2013) que se preocupó más por fortalecer el naciente sistema de partidos políticos que a las organizaciones sociales, que quedaron prácticamente imposibilitadas de participar del juego democrático a través de los canales institucionales.

Esto toda vez que en el diseño institucional -que perdura hasta hoy- los partidos captaron el *monopolio de la representación política* (Pachano, 2007, pp. 79 y 93) provocando que los ciudadanos

únicamente puedan participar en elecciones a través de los partidos legalmente reconocidos.

Con esto asegurado, los partidos impulsaron una agenda que más allá de las ideologías, se concentró en dos temas puntuales impulsados por el PSC: 1) La reelección sin limitaciones y 2) La participación de los independientes.

En 1994, durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, se realizó una consulta popular donde se le preguntó al pueblo, entre otros temas, la posibilidad de que ciudadanos independientes no afiliados a partidos políticos puedan participar como candidatos, así como la reelección sin limitaciones de todas las autoridades de elección popular, incluido el Presidente de la República³.

Pocos meses antes de las elecciones generales de 1996, las bancadas de derecha e izquierda⁴ aprobaron la codificación constitucional del 18 de junio de ese mismo año (Art. 55 y 80) que -en

^{3/} El pueblo aprobó la participación de los independientes con el 45,18% que representó el 65% de los votos válidos. La reelección de todas las autoridades se aprobó con el 35,94%, que representó el 53% de los votos válidos. https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/17555/libro_2.pdf?sequence

^{4/} Congreso Nacional del Ecuador. Acta de la Sesión No. 37 de 29 de mayo de 1996, p. 2-4,29-34. Esta sesión fue presidida por el diputado Franco Romero (ID), votaron entre otros los diputados: Luis Almeida (PSC), Raúl Baca (ID), Freddy Bravo (PUC), Santiago Bucaram (PRE), José Cordero (DP), Leonardo Escobar (PUC), Gustavo Larrea (APRE), Antonio Posso (MPD).

teoría- debía recoger los resultados de la consulta del 94 donde el pueblo aprobó la reelección sin limitaciones para todos los cargos. No obstante, el Congreso de la época, presidido por Heinz Moe-ller (PSC), tergiversó la voluntad popular, excluyendo deliberadamente de esa posibilidad al presidente de la República.

De forma paralela, con esta misma codificación que daba vía libre a los independientes se favoreció directamente a un ex alto funcionario del gobierno de León Febres Cordero (PSC), quien terció por la Presidencia de la República. Ricardo Noboa Bejarano participó como candidato “independiente” mientras Jaime Nebot se lanzó por el PSC⁵. Así, los socialcristianos apostaron por una estrategia a doble vía que buscaba; por un lado, captar el “voto duro” de la lista 6 con Nebot; y por otro, dividir al electorado del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), con la inclusión de Noboa Bejarano.

No obstante, Abdalá Bucaram, líder y candidato del PRE, ganó esas elecciones con el apoyo de la Democracia Popular y el APRE⁶,

siendo derrocado pocos meses después, gracias a otras modificaciones constitucionales realizadas por el Congreso de la época (Art. 100, 101 y 179) que incluyeron la facultad del Legislativo de declarar el abandono del cargo y la incapacidad para gobernar del Presidente de la República; la subrogación presidencial en caso de ausencia temporal y no definitiva; así como la capacidad para interpretar la Constitución. Estas normas se aplicaron durante la destitución de Bucaram, donde el Congreso -aduciendo un vacío legal- no reconoció la sucesión presidencial en la figura de su vicepresidenta, Rosalía Arteaga Serrano.

Pachano y Freidenberg (2016, p.188) señalan que entre 1978 y 2002, los ciudadanos apoyaron mayoritariamente “la retroalimentación del *statu quo* de los partidos dominantes (...), aún cuando varios de sus líderes buscaban la participación por fuera de ellos”. En efecto, ambos autores, observan que las reformas constitucionales y legales impulsadas por el Congreso en este periodo respondieron más a intereses particulares antes que a una intención consen-

⁵/ Guillermo Gómez Téllez, “Abdalá Bucaram o Jaime Nebot”. En diario El Tiempo. Cuenca, 24 de junio de 1996. Tomado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-456101>, 21 de marzo de 2016.

⁶/ Período presidencial de Abdalá Bucaram. Tomado de https://es.wikipedia.org/wiki/Abdal%C3%A1_Bucaram, 23 de marzo de 2016.

suada de consolidar un sistema de partidos fuerte y de larga duración. La ausencia de una norma estable, señalan, fue la sintomatología de una competencia electoral poco regular y cambiante.

Esta lógica empoderó a los partidos políticos que -más allá de sus ideologías- utilizaron la confrontación y chantaje al Ejecutivo como sus formas de relacionamiento con el Ejecutivo. Esto ha-

cía que, en contextos de crisis política, la permanencia en el cargo del presidente en funciones, fuera el principal objeto de negociación política entre las diferentes fuerzas partidistas, bajo el argumento de la *legitimidad dual* ya que tanto el presidente como los diputados (hoy asambleístas) fueron elegidos directamente por el pueblo en las urnas y, por tanto, ambos representan la genuina expresión de la soberanía popular.

Tabla 1: Presencia de los partidos políticos en el Congreso Nacional

Organización política	Derrocamiento Abdalá Bucaram 1997	Total legisladores	Derrocamiento Jamil Mahuad 2000	Total legisladores	Derrocamiento Lucio Gutiérrez 2005	Total legisladores	Intento muerte cruzada 2022	Total legisladores
PSC	28		27		24		18	
PRE	19*	81	24	121	15	100		137
ID	4		17		16		18	
DP	11		35*		5		----	
PK	8		8		9		27	
PRIAN	----	----	----	----	10		----	
PSP	----	----	----	----	7*		----	
UNES							49	
CREO							12*	

* Partido de gobierno.

Fuente: Freidenberg y Alcántara (2001) y Mejía (2003).

Elaboración: propia.

Desde 1983, apenas cinco años después del retorno a la democracia, se realizaron varias reformas institucionales que fue-

ron moldeando una trayectoria histórica de inestabilidad política a nivel del Ejecutivo, pero de estabilidad permanente en el Legis-

lativo, gracias entre otras cosas, a la reelección sin limitaciones para diputados y autoridades locales, aprobada en la consulta del 94 e incluida en el artículo 98 de la Constitución de 1998.

La tabla 1 refleja el *modus operandi* o la práctica parlamentaria del PSC, toda vez que en los Congresos que destituyeron a Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, era la bancada mayoritaria y de sus votos dependía la permanencia o destitución de los mencionados presidentes.

Mejía (2011, p. 50) recuerda el papel de los Congresos durante estas crisis políticas, que básicamente se centró en: a) Validar las demandas de dimisión presidencial provenientes de grupos de presión que incluían a los pueblos indígenas, las Fuerzas Armadas, la ciudadanía o incluso los mismos partidos políticos con una pérdida del "voto de confianza" de facto, y b) Designar al sucesor presidencial.

En todos los casos, dice este autor, el Congreso eludió la responsabilidad de iniciar formalmente el proceso de impugnación del Ejecutivo, "haciendo que la intervención *cuasiparlamentaria* viole dos principios fundamentales de los regímenes presidencia-

les: la independencia formal del poder Ejecutivo y Legislativo, y la elección de gobiernos por un periodo fijo" (Mejía 2011, p. 50).

Para cerrar su estrategia de hegemonía legislativa, era vital controlar también el sistema de administración de justicia. Para ello, el Congreso Nacional se reservó la designación de los jueces de la entonces Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional (hoy Corte Nacional y Corte Constitucional), cuyos integrantes "debían" sus cargos a los partidos que los designaron y estaban además sujetos a juicio político, inaugurando con ello una suerte de régimen parlamentario de facto.

Esta lógica política se blindó en la Constitución de 1998, bloqueando sus contenidos de posibles modificaciones ya que la reforma estaba reservada únicamente a los partidos, mientras que la consulta popular operaba únicamente cuando el Congreso no la hubiese tratado. Este fue el mecanismo ideado para no alterar esa Norma Suprema y, con ello, consolidar el *status quo* de la clase política dominante de la época donde el PSC era la fuerza gravitante.

En este contexto, las distintas propuestas de reforma constitu-

cional no prosperaron o fueron abiertamente omitidas. Así, por ejemplo, durante el gobierno de Jamil Mahuad ni siquiera se modificó la Constitución para instaurar la dolarización en el año 2000, ni en el mandato de su sucesor, Gustavo Noboa, se impulsó esa reforma que el propio gobierno presentó en el año 2002.

Un año después, en 2003, en el mandato de Lucio Gutiérrez, se presentó un proyecto de reforma sin compromiso alguno, ya que se lo manejó como una estrategia para mantener la expectativa en la modificación constitucional, mientras en la práctica se adoptaron medidas como la destitución arbitraria de los magistrados de la entonces Corte Suprema de Justicia⁷ y el Tribunal Constitucional⁸, por las que el Estado ecuatoriano fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En este escenario de crisis institucional, en dos momentos, el Congreso Nacional se vio cuestionado. En 2007, el entonces Tribu-

nal Supremo Electoral (TSE) (hoy CNE) destituyó a 57 diputados elegidos un año antes con el argumento de que estaban interfiriendo en la consulta popular convocada por Rafael Correa para instalar una Asamblea Constituyente que redactó la Constitución de 2008; y dos, en mayo de 2023, cuando Lasso disolvió el Parlamento aplicando el artículo 148 de la Constitución, llevando al país a unas elecciones generales anticipadas.

El punto de inflexión

Desde el nacimiento de la República en 1830 hasta la actualidad, el Ecuador ha tenido 20 Constituciones, las tres últimas (1978, 1998 y 2008) en los últimos 46 años, en plena vigencia del régimen democrático. Paralelamente, la Ley de Elecciones, actual Código de la Democracia, ha sido una de las leyes más reformadas por el Legislativo. Entre 1978 y 2006, se realizaron 27 reformas a este cuerpo legal, dando un promedio de una reforma por año. Con la actual Constitución (2008), el Código de la Democracia, se aprobó

^{7/} Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Quintana Coello y otros vs Ecuador. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Tomado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_266_esp.pdf, 24 de marzo de 2016.

^{8/} Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Camba Campo y otros vs Ecuador. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Tomado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_268_esp.pdf, 24 de marzo de 2016.

en 2009, y desde entonces, se ha reformado en cinco ocasiones.

La Norma Suprema vigente dividió la parte administrativa de la jurisdiccional en materia electoral. Cambió la denominación de TSE por la de CNE a cargo de la organización de los procesos democráticos y creó el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) para resolver los aspectos jurídicos derivados de éstos. Modificó la integración del CNE reduciendo de siete a cinco miembros y bloqueando -al menos en el papel- que se integre con delegados de organizaciones políticas, como sucedía en el TSE. Algo que no sucede actualmente.

La arquitectura constitucional de 2008 recuperó también el *monopolio de la representación política* (Pachano, 2007) para los partidos, movimientos y alianzas electorales, excluyendo a los independientes y bloqueando la reelección sin limitaciones para todos los cargos de elección popular a un solo periodo

consecutivo o no, ambas figuras aprobadas en la consulta de 1994 e incluidas en la Constitución de 1998.

A nivel político, la Asamblea Constituyente, que redactó la nueva Constitución, marcó un punto de inflexión del sistema de partidos tradicionales, toda vez que el PSC, la ID, el PRE y la UDC alcanzaron pocos escaños en el cónclave, integrado por 130 asambleístas⁹ que se instaló en la ciudad manabita de Montecristi.

Para evitar las crisis de régimen de la década de inestabilidad política (1997-2007), la Constitución de 2008 diseñó un esquema conocido coloquialmente como “muerte cruzada”, que establece que tanto el Ejecutivo como el Legislativo pueden destituirse mutuamente, pero de concretarse ese escenario, ambas funciones del Estado se disolverán e irán a elecciones anticipadas para completar el periodo de las autoridades cesadas¹⁰. Este mecanismo

^{9/} Del total de constituyentes, Alianza PAIS (partido de gobierno) tuvo 79; el partido Sociedad Patriótica (PSP) de Lucio Gutiérrez, alcanzó 18; el PRIAN de Álvaro Noboa, 8; PSC, 6; MPD, 4; Pachakutik, 4; RED, 2; ID, 3; UNO, 2; PRE, 1. La Democracia Popular -que dominó la Constituyente de 1998 que redactó la Constitución de ese año- no alcanzó ni un solo escaño. Llama la atención que partidos relativamente “nuevos” para la época como el PSP y el PRIAN hayan alcanzado tan pocos escaños, en relación con el movimiento oficialista.

^{10/} El artículo 130 y 148 de la Norma Suprema desarrollan este mecanismo tanto por iniciativa del Parlamento como por iniciativa del Ejecutivo. En ambos casos, se convocará a elecciones anticipadas y en uno de los dos dependiendo de las causales invocadas se necesita el dictamen previo de la Corte Constitucional. Otros artículos constitucionales que regulan la relación entre ambas funciones del Estado son el 105 (revocatoria del mandato) y el 129 (juicio político).

institucional de condicionamiento mutuo Ejecutivo-Legislativo, iba a constituirse en la principal herramienta para sostener la gobernabilidad democrática, consideraron sus mentores. Desde la vigencia de la Norma Suprema vigente, se lo ha aplicado en una sola ocasión, el 17 de mayo de 2023 por iniciativa del entonces presidente, Guillermo Lasso.

En 2022, la Asamblea Nacional intentó aplicar el artículo 130 de la Constitución con el objetivo de destituir al mismo presidente Lasso ante la “grave crisis política y conmoción interna” que vivía el país debido a un paro nacional. En esa ocasión, la oposición política no logró la mayoría calificada (92 votos de 137 asambleístas) para destituirlo, debido -una vez más- a la acción del PSC cuyo bloque parlamentario votó en abstención. Menos de un año más tarde, en mayo de 2023, fue el propio mandatario quien no dudó en disolver la Asamblea con base al artículo 148 de la Constitución¹¹, justo cuando estaba en marcha un juicio político en su contra.

Estado de la cuestión

Presidencialismo y parlamentarismo

Para entender la práctica parlamentaria del PSC tanto en la década de inestabilidad política como durante el gobierno inconcluso de Guillermo Lasso, es pertinente ampliar el debate hacia una discusión más amplia sobre dos sistemas políticos clásicos: presidenciales o parlamentarios.

Los partidarios del presidencialismo generalmente tienden a mirar sus virtudes en la legitimidad de origen y en los periodos fijos de los presidentes, mientras que sus detractores cuestionan básicamente la rigidez del modelo que se traduce -dicen- en el hecho de que las crisis políticas generalmente terminan convirtiéndose en crisis de régimen, como en Ecuador durante su ciclo de inestabilidad política (1997-2007).

Sartori (1992, p. 9) propone una solución intermedia a este debate con un modelo semipresidencial. Explica que los presiden-

^{11/} En 2022, 80 de 92 votos necesarios para aplicar el artículo 130 de la Constitución fueron insuficientes para destituir al presidente Lasso. En esa ocasión, los 12 legisladores del PSC votaron en abstención bloqueando esa posibilidad. En 2023 se estaba llevando un proceso de juicio político contra el presidente amparado en el artículo 129 de la Carta Magna, que finalmente no culminó.

cialismos “puros” se definen por uno o más de estos tres criterios. “1) Elección popular (directa o indirecta) del jefe de Estado por un periodo de tiempo determinado; 2) Que el Parlamento no pueda designar ni destituir al gobierno; y 3) Que el jefe de Estado sea también el jefe de gobierno”.

Por el contrario, dice, los sistemas parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos por el voto de los Parlamentos (Sartori 1992, p. 11). Explica que hay por lo menos tres variedades de estos sistemas: “En un extremo, el primer ministro inglés, o el gabinete, sistema en que el Ejecutivo prevalece contundentemente por sobre el Parlamento; y en el otro extremo el tipo de gobierno de asamblea francés (III y IV República) que hace que sea casi imposible gobernar; y una fórmula intermedia de parlamentarismo con control partidario”.

Recuerda que otros politólogos como Juan Linz y Arturo Valenzuela apoyan fervientemente el parlamentarismo por sobre el presidencialismo “con el único gran fundamento (entre otros) que este último es rígido, mientras que el primero es flexible”, y que se prefiere la flexibilidad a la rigidez.

Sin embargo, Sartori (1992 pp. 11-12) aclara que detrás del planeamiento tanto Linz como de Valenzuela, está su “presunción subyacente de minimizar el riesgo; y el argumento completo es, por lo tanto, que un sistema flexible está mucho menos expuesto a riesgos debido a sus mecanismos auto-correctores, que un sistema rígido”.

El planeamiento de Sartori para romper la dicotomía presidencialismo - parlamentarismo es el *semipresidencialismo* que, dice, puede mejorar al presidencialismo. Esto bajo el principio de que la mejor forma política es la que mejor se aplica a cada realidad, por lo que el contexto se convierte en algo esencial. Y en el contexto, dice Sartori, se incluyen por lo menos: “i) el sistema electoral, ii) el sistema partidario, y iii) la política cultural y/o el grado de polarización” (Sartori 1992, p. 14). “Si un presidente se convierte en imperial, el voto popular puede limitar su poder y forzarlo al acuerdo, a la coexistencia (con el Legislativo). Y si, a la inversa, la coexistencia produce un estancamiento, entonces otro voto popular puede poner fin a las mayorías divididas y restablecer una cadena unificada de comando” (Sartori 1992, pp. 18-19).

En un contexto más amplio, Mainwaring y Shugart (2022), señalan que una democracia debe satisfacer tres criterios. En primer lugar, realizar elecciones abiertas y competitivas que determinen quién será el encargado de establecer la política pública. Segundo, en el período contemporáneo debe existir el sufragio adulto prácticamente universal. Tercero, deben existir garantías básicas para los derechos civiles tradicionales, tales como la libertad de expresión, de organización y la garantía del debido proceso (p. 21).

Ambos autores proponen el concepto de «*democracia presidencialista*» que se caracteriza por la presencia de un jefe del Ejecutivo (presidente) popularmente electo; y que los mandatos tanto del presidente como de la Asamblea sean fijos. Estas características pueden contrastarse con las del parlamentarismo, en el cual, el jefe del Ejecutivo (presidente de Gobierno, primer ministro o canciller) no es elegido directamente por el pueblo en las urnas, sino por el Parlamento, y los mandatos no son fijos, dado que la permanencia en el poder del primer ministro y su gabinete dependen del voto de confianza de la mayoría parlamentaria, y a veces el gabinete puede disolver el Parlamento

y convocar a elecciones (Mainwaring y Shugart, 2022 pp. 21-22).

Mainwaring y Shugart (2022) señalan que los rasgos fundamentales del presidencialismo -cualesquiera sean las variaciones que existan entre sus diversos tipos- son el origen separado (es decir, la elección popular del Ejecutivo y Legislativo) y la supervivencia separada (o sea, que ni el Ejecutivo ni el Legislativo pueden recortar el mandato del otro) (pp. 21-22). Plantean una serie de posibilidades que -en la práctica- adquieren los parlamentarismos y no necesariamente conllevan a la estabilidad del régimen, sino pueden también ocasionar profundas crisis.

Explican que existe también un tercer tipo de sistema político -que, fuera de América Latina, es cada vez más común- denominado como «*premier-presidencialismo*» (o semipresidencialismo, en los términos de Sartori, 1992). En este tipo de sistema, dicen los autores, el presidente es popularmente electo y tiene poderes políticos, incluida la autoridad para designar (o nominar) al primer ministro y, usualmente, para disolver el Parlamento. Sin embargo, aclaran, que en esos sistemas el líder del Ejecutivo puede gobernar solo cuando su partido (o alianza) tiene

una mayoría parlamentaria. Si eso no sucede, el presidente debe ceder los poderes más importantes al primer ministro y al gabinete (Mainwaring y Shugart 2022, pp. 22-23).

Los dos autores aclaran que no existen democracias presidenciales en América Latina en las cuales el presidente tenga la autoridad de disolver el Congreso cuando lo encuentre políticamente conveniente, como sí pueden hacerlo los presidentes francés y finlandés. Sin embargo, las constituciones peruanas de 1933, 1979 y 1993 han permitido al presidente disolver el Congreso en respuesta a repetidas censuras de sus gabinetes. Con esta disposición, los mandatos dejan de ser realmente fijos, y la Constitución se desvía marcadamente del tipo presidencialista (Mainwaring y Shugart 2022, pp. 24-25).

A estas constituciones se sumaría la Constitución ecuatoriana que le faculta tanto al Ejecutivo (Art. 148) como a la Asamblea (Art. 130) implementar esta iniciativa, pero en ambos casos, se acorta el periodo para el que fueron elegidos originalmente y se convoca a elecciones anticipadas para completar el mismo, como efectivamente sucedió en mayo de 2023.

En el ámbito regional, Verdesoto y Zegada (2004, p.7) recuerdan que en los años 80 “se abrió un profundo debate entre presidencialismo y parlamentarismo, a partir del surgimiento de corrientes de pensamiento críticas al presidencialismo, que argumentaban que este generaba inestabilidad e ineficacia en las democracias (...)”.

En el sistema presidencial no existiría una actitud de colaboración por parte del Parlamento porque este no recibe réditos políticos de los éxitos gubernamentales, aunque comparte responsabilidades. Los periodos fijos, en caso de presidentes ineptos o impopulares, podrían provocar estancamientos prolongados por la imposibilidad de derrocarlos. (Verdesoto y Zegada, 2004, p. 8)

Adicionalmente, una de las principales fuentes de conflicto Ejecutivo- Legislativo, fue la designación de autoridades que quedaba generalmente a discrecionalidad del Ejecutivo antes que a través de un tratamiento conjunto (Verdesoto y Zegada 2004, p. 16).

Verdesoto y Zegada (2004, p. 10) señalan que el parlamentarismo requiere la “presencia de partidos disciplinados (...)”, permite

la alternabilidad de los gobiernos sin establecer periodos fijos (...) y la oposición se constituye en una suerte de gobierno en la sombra (capaz de) controlar las actividades gubernamentales y presentar al electorado equipos alternos”, así como un sistema electoral sólido, características que evidentemente el Ecuador carece.

El diseño institucional

Para entender la relación entre el sistema institucional y la estabilidad o inestabilidad política, es pertinente poner en diálogo tres conceptos clave. Estos conceptos son el concepto de *régimen* y *sistema político* desarrollado por Pachano (2009) y por él y Freidenberg (2016); el de *partidos políticos*, planteado por Sartori (1992) y el concepto de *crisis*, desarrollado por el Centro Andino de Acción Popular (CAP), trabajado por Pablo Andrade (2009).

De acuerdo con Pachano, el *régimen político* alude a la normatividad que regula el juego político, mientras que el *sistema*, se refiere a las prácticas concretas de los actores (Pachano citado por Andrade, 2009, p. 132). El régimen político, según Pachano, redujo la acción política únicamente a los partidos, definidos por Sar-

tori (1992, p. 90) como “cualquier grupo político que se presenta a elecciones y es capaz (...) de colocar candidatos para cargos públicos (...)”.

Según Andrade (2009, p. 107), el concepto de *crisis política* se desarrolló en Ecuador años antes, cuando en 1988, el CAAP lo introdujo en el pensamiento político ecuatoriano desde dos perspectivas. Por un lado, como debilidad del sistema político; y por otro, como crisis de representación. Desde ambas ópticas, la crisis política, fue una “debilidad estructural del Estado y del sistema político-democrático, que se traduce (en una) incapacidad de los actores socio-políticos para generar propuestas alternativas globalizantes”.

Desde esta perspectiva, el régimen político fue presionado tanto por las élites como por los sectores populares. En el primer caso, con la pretendida reforma constitucional para incluir la participación de los independientes con el objetivo de quitarle el monopolio de la representación a los partidos en 1983, 1986 y finalmente en 1994, paradójicamente promovida por la Democracia Popular (DP) en el gobierno de Oswaldo Hurtado; el Partido Social Cristiano

(PSC) en la administración de León Febres Cordero; y el partido Unidad Republicana (PUR), disidencia del PSC, en el gobierno de Sixto Durán Ballén. En el segundo, con el surgimiento de la CONAIE y su demanda de un Estado plurinacional, que finalmente se tradujo en un Estado “pluricultural y multiétnico” en la Constitución de 1998, y en uno “intercultural, plurinacional y laico”, en la Norma Suprema de 2008.

Este hecho, según Andrade (2009, p. 162), ocasionó una asimetría entre poder político y poder social. Mientras el primero, se encapsuló en el Congreso alejándose de la gente; el poder social, buscó la estrategia de la movilización como medio de expresión de sus demandas (p. 109). Y aunque los movimientos sociales buscaron electoralmente ingresar al sistema político, el predominio de los partidos en el Legislativo fue gravitante debido a que “(los congresos), estaban integrados por políticos profesionalizados en estrategias de oposición, competencia agresiva y creación de *laberintos constitucionales* (...)”.

Esta tensión a la que estaba sometido el régimen político tanto interna como externamente, generó que a nivel del sistema políti-

co se vaya gestando una suerte de *flexibilidad institucional* (Pachano 2007), a través de la cual, las normas e incluso la propia Constitución, fueron adaptadas a las necesidades coyunturales de los actores políticos de turno, lo que se vio reflejado particularmente en los permanentes cambios al sistema electoral.

El cambio constante de las reglas de juego se ha convertido en un obstáculo para que los actores políticos y la ciudadanía puedan desarrollar pautas de conducta relativamente estables. Al no contar con claros puntos de referencia, no se han podido consolidar rutinas ni institucionalizar procedimientos. Resulta innegable que la alteración sucesiva y contradictoria de las reglas constituye una de las causas que explican los problemas que han aquejado a la política ecuatoriana y que han incidido en sus bajos rendimientos (Freidenberg y Pachano 2016, p. 135).

Estas modificaciones provocaron que desde el corazón mismo del régimen político se vayan haciendo una serie de modificaciones al diseño que fueron moldeando la arquitectura institucional ecuatoriana.

Las distintas reformas electorales diseñadas tanto a nivel constitucional como legal, en varios casos respondieron a coyunturas de crisis política, en los términos conceptualizados por el CAAP (Andrade, 2009). Así, por ejemplo, los cambios legales derivados de la consulta de 1994 sobre la participación de los independientes y la reelección sin limitaciones de todas las autoridades excepto el presidente, se incluyeron en la Constitución de 1998, que, por otro lado, se constituyó en una salida institucional tras el derrocamiento de Bucaram, en 1997, pero que en la práctica abrió la puerta al ciclo de inestabilidad política que duró una década.

Por el contrario, la enmienda parlamentaria de 2015 que reformó el artículo 114 de la Constitución de 2008 abriendo la postulación sin limitaciones a todas las autoridades, incluido el presidente de la República, corrigió la distorsión que en la consulta de 1994 el pueblo ya aprobó en las urnas pero que el Congreso de la época tergiversó arbitrariamente, prohibiendo la postulación sin limitaciones únicamente al primer mandatario.

Para las elecciones de 2017, donde estaba vigente ya esta mo-

dificación constitucional de 2015, Rafael Correa incluyó una disposición para que ninguna autoridad de elección popular en funciones, incluyéndose a él, pueda beneficiarse de esa enmienda, por lo que no participó como candidato en las presidenciales de 2017, cediendo esa posibilidad a su ex segundo mandatario, Lenin Moreno, quien una vez en el poder, tomó distancia y convocó a una consulta para eliminar la postulación sin limitaciones, volviendo a su estado original de la Constitución de 2008; es decir, permitida solo por un periodo, consecutivo o no, para el mismo cargo.

Conclusiones

La historia legislativa de los últimos 46 años en Ecuador demuestra que no es el presidencialismo, sino una suerte de parlamentarismo velado, la lógica política que ha conducido los destinos políticos de nuestro país, donde el derechista Partido Social Cristiano (PSC) ha sido gravitante, no tanto por el número de legisladores obtenidos en los diferentes Congresos, sino por su capacidad de maniobra para formar coaliciones coyunturales, que fueron decisivas para terminar anticipadamente los mandatos de Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005), así como para

bloquear la destitución de Lasso en 2022, quien sin embargo -casi un año más tarde- disolvió a la Asamblea Nacional, que en ese momento tramitaba un juicio político en su contra, llevando al país a un inédito escenario de elecciones anticipadas.

Entre 1997 y 2023, esta lógica política dominó la escena nacional de manera intermitente pero sostenida. Durante la década de inestabilidad (1997-2007) alcanzó su apogeo; en los dos lustros de estabilidad autoritaria (2007-2017) adquirió otros matices menos decisivos pero permanentes, bloqueando algunas leyes derivadas de la Constitución de 2008 que tardaron incluso varios años en aprobarse. Entre 2017 y 2023 se sucedieron dos gobiernos (Moreno 2017-2021 y Lasso 2021-2023) y se han producido dos estallidos sociales (2019 y 2022), trayendo como consecuencia la ejecución del mecanismo constitucional de la "muerte cruzada" (vía Art. 148) que imposibilitó que Lasso concluya su mandato y llevó al poder a Daniel Noboa Azín, hijo del empresario bananero y cinco veces candidato presidencial, Álvaro Noboa Pontón.

El proceso de "muerte cruzada" en 2023 se ejecutó aplicando

el Art. 148 de la Constitución y bajo las mismas reglas establecidas en el Código de la Democracia desde sus últimas reformas de febrero 2020 lo que provocó que la representación tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo no varíe sustancialmente, eso porque este mecanismo constitucional no impide que quienes fueron cesados puedan volver a candidatar. De los 137 asambleístas cesados, al menos 60 participaron nuevamente en la papeleta electoral de los comicios anticipados de agosto de 2023 y alrededor de 50 fueron reelegidos.

Luego de 15 años de la vigencia de la Norma Suprema, se aplicó por primera ocasión el mecanismo de la "muerte cruzada" y sus resultados en la práctica no han ocasionado un colapso del sistema en su conjunto como lo sucedido en la década de inestabilidad política inaugurada con la caída de Abdalá Bucaram en 1997. En la práctica, se observa cómo el diseño constitucional permitió que el conflicto político se resuelva por los canales institucionales aplicando las reglas del juego establecidas constitucionalmente, y ya no en las calles o en los cuarteles, bloqueando la ascensión o el retorno al poder de viejos o nuevos caudillos populistas.

Referencias bibliográficas

- Andrade, Pablo. 2009. "Democracia y cambio político en el Ecuador. Liberalismo, política de la cultura y reforma institucional". Quito: UASB-CEN.
- Burbano de Lara, Felipe. 1998. "Cultura política y democracia en el Ecuador: una aproximación a nuestros vacíos". Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (Cordes)
- Burbano de Lara, Felipe. 2017. "Parricidas, leales y traidores. La dramática transición ecuatoriana hacia el poscorreísmo". En H. Ibarra (Ed.), *Ecuador Debate No. 102*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- Bustamante, Fernando. 2006. "Sociedad civil y partidos: más allá del corporativismo". En *Revista Entre Voces No. 5*. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local (GDDL).
- Bustamante, Fernando. 2000. "Los partidos y los alineamientos políticos como culturas". En *Revista Íconos No. 9*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Bustamante, Fernando. 1997. "Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin de milenio". En *Revista Ecuador Debate No. 42*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- Corporación Latinobarómetro. 2023. "Informe 2023. La recesión económica de América Latina".
- De la Torre, Carlos. 2015. "De Velasco a Correa. Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013". Quito: Corporación Editora Nacional.
- EC 1998. Constitución Política de la República del Ecuador.
- EC 2008 Constitución de la República del Ecuador.
- EC 2020. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Registro Oficial Suplemento 134.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara. 2001. "Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)". Quito: FLACSO-Ecuador.
- Freidenberg, Flavia y Simón Pachano. 2016. "El sistema político ecuatoriano". Quito: FLACSO-Ecuador.
- Freidenberg, Flavia. 2003. "Jama, caleta y camello: Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE y para ganar las elecciones". Quito: Corporación Editora Nacional.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. 2002. "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate". En: Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Mejía, Andrés y Polga-Hecimovich, John. 2011. "Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales en Ecuador", En *Revista Latinoamericana de Política Comparada Vol. 4*. Quito: CELAEP.
- Ortiz, Andrés. 2013. *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la Revolución Ciudadana*. Quito: Flacso-Ecuador.

- Pachano, Simón. 2007. "La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en el Ecuador". Quito: Flacso-Ecuador.
- Ramírez, Franklin. 2005. "La insurrección de abril no fue solo una fiesta". Quito: Taller el Colectivo.
- Sánchez, Francisco. 2008. "¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002". Quito: Flacso-Ecuador.
- Sartori, Giovanni. 1992. "Ni presidencialismo, ni parlamentarismo", en Revista Uruguaya de Ciencia Política. N° 5. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Verdesoto, Luis. y Zegada, María Teresa. 2004. "Reformas políticas en los poderes Ejecutivo y Legislativo". La Paz: USAID.