

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

CONVOCATORIA 2011-2013

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
CIENCIAS POLÍTICAS**

**EL CONGRESO-ASAMBLEA NACIONAL Y SUS IMPLICACIONES
EN LA VIDA POLÍTICA DEL ECUADOR: 1998 y 2008**

Manuel Antonio Piedra Durán

QUITO, FEBRERO 2014

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

CONVOCATORIA 2011-2013

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
CIENCIAS POLÍTICAS**

**EL CONGRESO-ASAMBLEA NACIONAL Y SUS IMPLICACIONES
EN LA VIDA POLÍTICA DEL ECUADOR: 1998 y 2008**

Manuel Antonio Piedra Durán

**Asesor: Sergio García
Lectores: Jorge León
Nelson Nogales**

QUITO, FEBRERO 2014

Para todos y para nadie...

ÍNDICE

Contenido	Páginas
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I.....	10
EL LEGISLATIVO.....	10
1.1 Contexto histórico	15
1.2 Relación con el sistema de gobierno	17
1.3 Categorización.....	22
1.4 Funciones	25
1. 5 Críticas	29
CAPÍTULO II	35
LEGISLATIVO Y SISTEMA DE PARTIDOS	35
2.1. Ciudadanos, Partidos Políticos y gobierno.....	35
2.2. Acercamiento teórico al Sistema de Partidos	41
2.2.1 <i>El contexto de los partidos políticos</i>	42
2.2.2 <i>Hacia una definición a partir de las funciones</i>	47
2.3. El Sistema de Partidos en el Ecuador	50
CAPÍTULO III.....	57
EL LEGISLATIVO EN EL ECUADOR	57
3.1 Antecedentes históricos.....	57
3.2 El Legislativo según la Constitución de 1998	67
3.3 El Legislativo según la Constitución de 2008	71
CAPÍTULO IV.....	77
ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES DEL LEGISLATIVO	77
4.1. Congreso, Asamblea Constituyente y Asamblea Nacional	77
4.1.1 <i>La Representación Política en 1998: Congreso y Asamblea Constituyente</i>	77
4.1.2 <i>La Representación Política en 2008: Asamblea Constituyente y Asamblea Nacional</i>	87
4.2 Control político desde el legislativo.....	93
CONCLUSIÓN	98
ANEXOS.....	104
BIBLIOGRAFÍA.....	106

INTRODUCCIÓN

Resulta paradójico que pese a los múltiples elementos de coincidencia cultural, los países latinoamericanos se caractericen por generar conflictos que impiden su salto al desarrollo. Tal parece que este esquema se reproduce de manera sistemática en la mayoría de éstos países y que lamentablemente logran atenuarse sólo en caso de guerras, desastres naturales o contiendas deportivas.

Bajo este esquema de comportamiento social, adquiere particular relevancia la pregunta por la capacidad que tiene el orden político no sólo para gobernar, sino también para ir generando aquello que llaman “amor a la patria”, ganas de hacer de nuestros países lugares más agradables para vivir. Surge entonces el interés por el caso del Ecuador, que presenta diversidad étnica y cultural, pero que comparte valores comunes que a pesar de todo le han permitido seguir en la búsqueda de esos días mejores.

¿Cómo funciona la democracia en el Ecuador? ¿Cómo entienden los ecuatorianos a la democracia? Estas preguntas resultan muy generales y por momentos nos encierran en paradojas interminables debido al múltiple ir venir que muy bien se describe en nuestra historia política. Lo cierto es que hemos organizado nuestra vida política en torno a la democracia desde los albores del Estado y que este interés por comprenderla debe asentarse sobre un cuestionamiento más concreto en torno a la misma.

De esta manera, se observa que uno de los lugares privilegiados para observar el contraste de fuerzas políticas es la función legislativa, por lo que la pregunta inicial de mi trabajo gira en torno a la estructura y composición de este órgano del estado ecuatoriano; por este motivo, se ha visto la necesidad de tomar dos puntos de referencia para este análisis, que consisten en las fechas de elaboración de las dos últimas constituciones: 1998 y 2008. Se han escogido estas constituciones porque dentro del conjunto permiten cumplir con una característica esencial para el análisis comparado: delimitan un cambio importante en la estructuración política del estado ecuatoriano en los años recientes, como seguramente lo hicieron otras en su momento.

Las preguntas iniciales se reducen a una pregunta que será la guía de este trabajo: ¿Qué diferencia al legislativo de 1998 y 2008 en cuanto a funcionalidad? Lo que también puede ser planteado de otra manera ¿Qué tanto determina el funcionamiento del legislativo el cambio constitucional de 1998 y 2008 respectivamente?

Entonces, desde una perspectiva metodológica, el presente trabajo procura analizar el funcionamiento del legislativo a partir de su relación con el sistema de partidos y con el marco constitucional que lo determina. El trasfondo del análisis es la variación de la democracia, puesto que los dos momentos de observación 1998 y 2008 representan dos escenarios con caracteres particulares y que a su modo marcan una reconfiguración del sistema político en general.

Se ha creído pertinente dar un enfoque inicialmente cualitativo con la finalidad de sacar a la luz elementos teóricos que permitan comprender las raíces históricas y los determinantes axiológicos que han ido modelando al legislativo desde los inicios del estado hasta las últimas dos constituciones. Para esto se ha recurrido a las fuentes teóricas clásicas sobre el tema y a algunos análisis contemporáneos de carácter general y sobre el Ecuador de manera particular,

Posteriormente, se tomará una directriz cuantitativa para analizar el funcionamiento del legislativo a partir de dos funciones clave: la representación y el control. Sabemos que en Ecuador la historia política muestra los rasgos de una heredada polarización regional de la política, lo que sólo ha sido posible ir atenuando en base a grandes intereses nacionales que aún en la actualidad no logran romper la visión local y a veces particular sobre lo público. Para esta sección se ha recurrido a la consulta de periódicos, leyes, constituciones, textos de análisis político, artículos académicos, etc., con la finalidad de tener una visión lo más amplia posible del tema analizado.

Los comentarios *vox populi* sugieren que las múltiples constituciones con las que se ha manejado el estado ecuatoriano, reflejan un marcado carácter de inestabilidad. Entonces, llama la atención el hecho de que precisamente diez años después de la constituyente de 1998 y cobijada por un discurso renovador y revolucionario, el país se embarcara en una nueva apuesta por mejorar la situación en la que nos encontrábamos. Ventajosamente la ciencia política permite superar el discurso polar que cataloga lo

político como bueno o malo y más bien, nos provee de herramientas para explicar por qué, cómo se dan los procesos políticos.

Bajo estas premisas, me parece que aquella pregunta –por demás general- sobre el funcionamiento del estado, aterriza en un elemento medular que podría ser la constituyente, pero que visto sincrónicamente se refleja en el legislativo, ya que si bien una constituyente provee el marco general de gobierno, es el legislativo donde se elaboran las leyes para cubrir el espacio delimitado por el marco.

Por este motivo, me propongo revisar cómo ha funcionado el legislativo, y en qué medida las dos asambleas constituyentes a las que me refiero, permitieron crear un clima de consenso para cambiar, mejorar, superar una etapa anterior, puesto que sino no tendría sentido cambiar la Constitución.

Para realizar el análisis he preparado cuatro capítulos. Los dos primeros son de carácter teórico y se enmarcan en planteamientos generales sobre el tema dentro de la ciencia política, que luego van a ser aplicados y sirven como herramientas de comprensión y análisis de la situación del legislativo en el Ecuador, acciones que se realizan en los dos capítulos posteriores.

En el primer capítulo se hace una revisión de la teoría partiendo de una matriz histórica, puesto que no se puede entender el funcionamiento del legislativo sin antes revisar su evolución, un proceso que ha ido marcando ciertos rasgos que proveen de argumentos suficientes para determinar qué es lo que caracteriza a esta función del estado como parte de la administración de lo público. Luego, se revisan algunas categorizaciones sobre el legislativo y otras que surgen a partir de la interacción entre legislativo y ejecutivo; estas características se refieren a los parlamentos latinoamericanos y permiten establecer un marco de referencia entre el caso de estudio y otros casos con características similares. El capítulo termina con dos secciones de suma importancia para el análisis posterior: las funciones de los legislativos y las críticas de las que son objeto.

No se podría entender el funcionamiento del legislativo sin analizar su relación con el sistema de partidos, teniendo en cuenta que esta relación entre ambos conforma

una especie de puente por medio del cual las fuerzas políticas acceden al legislativo y estructuran un nuevo escenario donde precisamente se fortalece la democracia, puesto que en el legislativo se encuentran representados los diversos actores políticos del estado, quizá no en su totalidad pero sí en una gran mayoría. Así, el segundo capítulo empieza analizando la relación existente entre los ciudadanos, los partidos políticos y el gobierno; posteriormente, se aborda el surgimiento de los partidos para terminar con una definición de los mismos. Se ha procedido de esta manera –dejando la definición al final- puesto que la idea no es partir de un molde al que deben adecuarse los legislativos en general y los latinoamericanos en particular, sino más bien se comienza por comprender el proceso de formación de los partidos, su actuación como mecanismos de acceso al poder político, para luego establecer un referente teórico que permita comprender el funcionamiento del legislativo ecuatoriano.

Al final de este capítulo se revisa la situación del sistema de partidos en el Ecuador en la era post retorno a la democracia con el fin de establecer un marco de comprensión para los años que se van a analizar en los siguientes capítulos, teniendo en cuenta los condicionamientos político-jurídicos establecidos por la constitución, las leyes y las prácticas de quienes acceden a la posibilidad de elaborar las leyes con las que se maneja el estado.

En la segunda sección de la tesis, se comienza por aplicar el análisis histórico-político en la revisión del legislativo a partir de su vertiente constitucional, es decir cómo las constituciones han ido modelando al legislativo a lo largo del tiempo hasta los dos momentos históricos ya señalados. Así, el tercer capítulo comienza revisando los antecedentes históricos del legislativo en el Ecuador a lo largo de una buena parte de las constituciones, para luego detenerse en dos momentos que a criterio del autor son particularmente importantes después del retorno al régimen democrático.

Luego de la emergencia y la estructuración del movimiento indígena, que tiene como momento cumbre la década de los noventa, se introducen en el debate algunos temas de carácter reivindicativo en los que confluyen no sólo los indígenas sino también sectores progresistas y de izquierda, esto significó una reconfiguración del escenario político ya que los partidos tradicionales debían compartir el poder con los nuevos. Si

bien el proyecto de reestructuración política planteado por el dominio militar y puesto en manos de los políticos logró restablecer la democracia, este tiempo es un momento de preparación que confluye en la Constituyente de 1998 que a pesar de haber sido cuestionada, logró introducir en el marco normativo del estado muchas de las demandas planteadas por los nuevos actores políticos.

El epítome de este proceso de incorporación de nuevos actores y sus demandas se da en 2008, por este motivo, se hace una revisión no sólo constitucional sino también de contexto, para ver qué tanto avance tuvieron las propuestas de los diversos sectores que participaron en la misma. Adicionalmente se revisa la configuración del legislativo luego de esas Constituyentes, como una manera de entender la configuración de las fuerzas políticas representadas en el mismo.

En el último capítulo se analizan las funciones del legislativo en los dos períodos de estudio. Por un lado se advierte una evolución en el sistema de partidos -durante los diez años que separan a una Constitución de la otra- que se presenta con algo más de estabilidad ya que se pueden identificar grupos de partidos dominantes y a la vez, los partidos adquieren solidez a nivel nacional, no por que logren superar los tradicionales clivajes, sino porque su discurso y propuestas van adquiriendo un carácter de apertura.

Ya que el énfasis está puesto en el legislativo y como se verá en el análisis, llama la atención el modo en el que se configura el nivel de debate y negociación, puesto que si bien los escenarios son diferentes, se puede ver que el sistema en su conjunto tiende a recaer en determinados procedimientos aparentemente propios de los partidos tradicionales, que mantienen rasgos semejantes a sus predecesores, rasgos que seguramente deben ser analizados en un período de tiempo más extenso, pero que por el momento permiten establecer ciertos caracteres propios del legislativo ecuatoriano.

En el texto el lector encontrará un conjunto de elementos que procuran ofrecer las herramientas necesarias para tener una visión de conjunto donde confluyen el análisis teórico, histórico, revisión de datos, etc., con el fin de comprender mejor el funcionamiento del legislativo a partir de dos momentos que configuran, cada uno a su manera, la vida política del Ecuador.

CAPÍTULO I EL LEGISLATIVO

Esta sección comienza con una presentación histórica del legislativo, precedida de una serie de elementos teóricos que configuran el primer paso hacia el análisis del funcionamiento del legislativo en el momento de cambio del marco constitucional que lo determina. Con estos antecedentes empezamos a configurar el carácter del legislativo, para posteriormente emprender un análisis de su relación con los otros poderes dentro del sistema de gobierno, delimitar algunas categorías teóricas sobre los legislativos en base a sus características. Luego hemos de terminar señalando las funciones que posteriormente permitirán identificar las características del legislativo ecuatoriano; de la misma manera señalaremos algunas críticas que se hacen, con el fin de contrastar de mejor manera el funcionamiento del legislativo.

No siempre ha estado presente en el imaginario colectivo el hecho de ver a la democracia como el mejor sistema de gobierno, pero actualmente se considera que pese a los múltiples cuestionamientos que se le pueden hacer (Nun, 2002; Bobbio, 1986) es el sistema que por naturaleza, permite el gobierno de la mayoría o lo que comúnmente se llama el gobierno del pueblo. En efecto, “hasta principios del siglo XVIII, casi ninguno de los que dejaron amplia constancia de sus pensamientos creyó que la democracia fuera una forma deseable de organizar la vida política” (Held, 2003: 49), lo que va a tono con la configuración monárquica de esa época y sus vinculaciones con el orden teológico en la organización del orden político.

En los siglos XVII y XVIII la sociedad adquiere una nueva configuración: los procesos de industrialización reemplazan a la producción agrícola-feudal trayendo como consecuencia el cambio de la composición social, puesto que los campesinos pasaban a engrosar las filas obreras en los grandes centros urbanos; se configura un nuevo escenario político donde el acceso al poder, transforma un tipo de instituciones ocupadas por quienes mantenían la propiedad sobre la tierra o eran dueños de las fábricas (Thompson, 1979). En este sentido, se reconfigura el número y la proporción de las grandes masas populares que tradicionalmente han entrado en la categoría de *pueblo*

etimológicamente *demos* (Sartori, 1988: II) pero que en determinados momentos carecían de mecanismos de acceso efectivo al poder.

Paradójicamente, el gobierno de la mayoría es ejercido por sus “representantes” que durante un buen tiempo, en un proceso que se recrea de manera constante, hicieron de la democracia el gobierno de los políticos y no del pueblo (Nun, 2002). Aunque el debate sobre el funcionamiento de la democracia aún está abierto, cabe enfatizar la importancia que tiene pasar de la concepción ideal-teórica a un ejercicio de la democracia como sistema de gobierno real, con todos sus defectos y virtudes; puesto que a lo largo del tiempo, ésta se fue haciendo –por decirlo de algún modo- más democrática en la medida que respondió a las luchas por las demandas de esas mismas mayorías y no solo a los intereses de la clase política.

Ahora bien, podría pensarse que la democracia, simplemente obedece a intereses faccionales, o que más bien, se trata de una manifestación desordenada de esa “voluntad popular” que busca tener acceso al poder que anteriormente le fue negado. Sin embargo, para evitar que esta mayoría –como en la imagen esbozada por Platón de una “tiranía de la mayoría”- adquiera poder y lo use desmesuradamente, las sociedades organizadas han creado diversas instituciones que permiten regular, equilibrar, distribuir el poder que reside en el pueblo.

Si la mayoría hace un uso excesivo de su derecho, el sistema, como tal, ya no funcionará como una democracia... cuando la democracia se asimila a la regla de la mayoría pura y simple, esa asimilación convierte un sector del *demos* en un *no-demos*... Debido precisamente a que el gobierno de la mayoría está limitado, *todo* el pueblo (todos los que tienen derecho al voto) está *siempre* incluido en el *demos* (Sartori, 1988: 57).

Si a partir del principio básico que considera a la democracia como el gobierno del pueblo, se toma como definitivo la preponderancia de la mayoría, tampoco puede ocurrir que quienes no se sienten incluidos en ese grupo tengan que acatar sin más el dictamen de esta especie de élite como factor determinante para el gobierno, porque esto haría de la democracia un elemento instrumental. Más bien, cabe aclarar que la democracia es un entramado en el que actúan varios elementos, entre ellos las instituciones, a los que se suman principios y valores que permiten una especie de

acuerdo entre aquellos que están en la mayoría y aquellos que deben seguir pugnando por acceder al poder.

La regla de mayoría es uno de los principios del régimen democrático, pero no el único y quizá tampoco el más importante. Entre los otros principios están el equilibrio de poderes, la igualdad civil, la transparencia en las decisiones públicas, la participación ciudadana, así como la legalidad de los actos públicos, la jerarquía normativa, la supremacía constitucional. Entre los valores a reproducir y garantizar están el pluralismo, la libertad y la dignidad del ser humano. Y sus instituciones, se organizan en función de dos principios básicos: equilibrio de poderes y eficaz respeto a los derechos ciudadanos (Planas, 2001: 49).

Como lo señala el texto anteriormente citado, el *equilibrio de poderes* es un elemento de vital importancia para el funcionamiento de la democracia, no sólo en el plano formal, sino también en el plano real, puesto que difícilmente la praxis política puede mantenerlo si no hay reglas claras para el acceso al poder. En otras palabras, el equilibrio se da cuando el nivel formal y el nivel real actúan en consonancia con aquello que las instituciones democráticas han establecido, valga decir en un clima de libertad y de dignidad para quienes otorgan el mandato y para quienes lo reciben.

En este contexto, el papel de los poderes tradicionales que configuran el estado: ejecutivo, legislativo y judicial, adquiere gran sentido para el funcionamiento de la democracia. Para los fines de este trabajo, es de particular interés el papel del legislativo, pero el funcionamiento de éste no puede comprenderse desligado de los otros poderes con los que se encuentra en constante interacción.

La estructura básica de las instituciones representativas ha seguido un esquema que puede aplicarse con cierta regularidad a los procesos democráticos desarrollados por la reconfiguración política de la modernidad:

- Se escoge a los gobernantes mediante elecciones.
- Si bien los ciudadanos son libres para discutir, criticar y reclamar en todo momento, no pueden decirle al gobierno qué hacer.
- El gobierno se divide en órganos separados que pueden controlarse los unos a los otros, y se sujeta a una constitución que le limita el poder.
- Los gobernantes están sujetos a elecciones periódicas (Przeworski, 1999).

La democracia moderna es un sistema elitista o, como diría Manin (Manin, 1998) un sistema aristocrático, es decir una oligarquía: el gobierno de unos cuantos; sin embargo es una oligarquía competitiva, somos gobernados por otros pero nosotros los elegimos y/o los reemplazamos mediante nuestros votos. Esto significa que el poder del pueblo queda (a diferencia del modelo griego donde había participación directa) delegado a los representantes quienes sin adueñarse directamente la soberanía, tienen la responsabilidad de administrar el poder político en favor del pueblo al que representan. Por eso es clave tener en cuenta la separación de poderes como una forma de mantener el equilibrio y funcionamiento del estado.

El modelo de separación de poderes, no busca solamente la relativa autonomía de las instituciones que ejercen funciones dentro del sistema político y que comparten poderes, busca también que éstos colaboren a la vez que se controlen y equilibren, puesto que no son recíprocamente independientes en todos los aspectos (Alcántara et. al., 2005: 27).

En el caso del poder legislativo, tradicionalmente se entiende que encarna uno de los elementos con mayor legitimidad en el contexto democrático, puesto que quienes lo integran, provienen del pueblo para formar una asamblea y en general tienden a defender los intereses de aquellos a quienes representan, motivo por el cual se convierte en un espacio de encuentro de las fuerzas políticas. Uno de sus roles fundamentales es la elaboración del marco legal en el que se desenvuelve la vida del Estado, es ahí donde se ve reflejado el nivel de consenso y negociación de los diferentes intereses materializados en propuestas, las mismas que son llevadas al debate legislativo y a su vez se traducen en las diferentes normativas legales que permiten construir el entramado legal que regula la convivencia entre ciudadanos, los mismos que se acogen a ese pacto social legitimado por la asamblea que representa al pueblo.

Desde una perspectiva pluralista, los Congresos son arenas de poder que participan en el juego político y cuyas armas institucionales son ejercidas indiscriminadamente por todos aquellos que, mediante los mecanismos de representación, llegan a su seno (Alcántara, et. al., 2005: 21).

El legislativo es el espacio donde interactúan las diversas fuerzas políticas. No se debe olvidar la importancia que juega la relación que éste tiene con otro poder que también goza de un elemento adicional de legitimidad (elección popular) es decir el ejecutivo. Si las relaciones entre estos dos no se enmarcan en la dinámica de pesos y contrapesos,

incluso la legitimidad, puede dar al traste con el funcionamiento de la democracia generando conflictos.

Sabiendo que el legislativo y el ejecutivo tienen una relación de interdependencia, es de esperarse que las acciones de uno y otro estén caracterizadas por el nivel de incidencia que tengan entre sí, razón por la cual el uno no podrá dejar de tener en cuenta lo que haga el otro. Precisamente, el equilibrio aludido anteriormente está cimentado en una relación de costo-beneficio o de respuesta racional a intereses mutuos, donde incluso la oposición pueda llegar a un grado de negociación que permita alcanzar consensos¹.

Este proceso de negociación, acuerdo, respuesta racional, atraviesa diversas etapas en las que cada grupo político, presenta, expone, debate, las propuestas que trae de su respectivo sector, poniendo en juego no sólo los intereses que busca satisfacer, sino también los diversos mecanismos con los que cuenta para lograr que dentro de la dinámica política esas propuestas logren ser aceptadas.

...el proceso legislativo cuyos componentes de negociación política y de desempeño técnico quedan desagregados en tres etapas: la de iniciativa, la constitutiva y la de eficacia que articula el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Legislativo bajo la forma de la figura del veto de este último (el Ejecutivo) y de la insistencia del primero (Alcántara, et. al., 2005: 20).

Siendo el Legislativo una arena política, cabe preguntarse por los mecanismos que permiten lograr el acuerdo entre grupos dispares ya que como hemos visto, confluyen una serie de intereses tan diversos como contrapuestos, donde cada grupo político actuará en base a convicciones, intereses, mecanismos de influencia, etc., por lo que en todo caso, uno de estos principios –propios de la dinámica democrática y fundamentales para alcanzar consensos- será la deliberación, que apunta a “buscar las ventajas y desventajas” de una propuesta de ley, teniendo en cuenta la opinión de aquellos sectores que se verían directamente involucrados con la posible aplicación de la misma (Planas, 2001: 53) aunque no siempre esos mismos sectores vean satisfechas del todo sus expectativas.

¹ A este propósito se puede matizar la correlación entre poderes del estado mencionando la importancia de la respuesta racional a la que se hallan sometidas las acciones de uno y otro, tal como lo sugieren Cox y Morgenstern cuando refieren la ley de la reacción anticipada de Carl Friedrich (Véase Cox y Morgenstern, 2002:447).

1.1 Contexto histórico

Cuando hablamos del legislativo, resulta casi imposible no remontarse al contexto griego y romano, puesto que el sistema institucional de Grecia y Roma, expresa en un sentido originario el carácter que tiene el parlamento. En Grecia encontramos que después del demos, la siguiente institución era la Asamblea o *Ecclesia*, es decir la reunión de seis mil ciudadanos que en conjunto debatían sobre los asuntos públicos. De manera semejante, en Roma surgió el Senado, que permitía la representación de las clases populares en las esferas de debate político de lo público (Held, 2003).

Sin embargo, esa tradición es un referente bastante lejano, pues a lo largo de la historia esas instituciones primarias no desaparecieron en el plano nominal, pero sí cambiaron profundamente su sentido originario. Desde una perspectiva cronológica, el referente más cercano de los actuales Parlamentos, es el *Great Council* inglés, institucionalizado en la Carta Magna de 1215, compuesto por representantes de la aristocracia inglesa que tenían la función de aprobar impuestos y otros derechos feudales (Alcántara et. al., 2005: 32).

En España –y con ella en el contexto iberoamericano- en cambio, surgieron Asambleas que después pasaron a denominarse Cortes, integradas por personas que no pertenecían a un estrato social definido, sino que más bien tenían pericia o conocimiento en ciertos temas y, en ese sentido, estaban en la capacidad de asesorar al rey en diversos asuntos referidos a la política (Alcántara et. al., 2005: 32).

En la medida en que poco a poco, los reyes fueron perdiendo poder, las posibilidades de participación de los representantes que componían una Asamblea, fueron aumentando hasta “llegar a la elaboración de leyes y el nombramiento y control de Gobierno” (Alcántara et. al., 2005: 27); es decir, la legitimidad que antes se vinculaba con el reconocimiento y luego la autoridad del monarca, fue pasando a manos de los representantes, de tal manera que a ellos se les delegaron los asuntos públicos. Este aspecto inclusive contrasta con la evolución y organización interna de los Parlamentos, que dentro de sí mismos (en tanto instituciones) abrieron la posibilidad de ampliar la representación (pensemos por ejemplo –como lo señala Alcántara en la creación de Cámaras o en el surgimiento de los partidos políticos).

Con respecto a América Latina, el referente cronológico de los parlamentos está en las Cortes de Cádiz, cuyo punto más representativo es la elaboración de la Constitución de Cádiz de 1812, donde los diputados de las colonias españolas en Latinoamérica jugaron un papel muy importante. Esta Constitución recoge muchos elementos que resultaban novedosos en ese momento. Así por ejemplo, se abogaba por la igualdad de derechos de los territorios colonizados y de la metrópoli europea (Véase por ejemplo el Art. 4 o el 91), también se insistía en la necesidad de establecer un sistema representativo y un sistema electoral (Alcántara et. al., 2005: 32).

Se trata pues de una monarquía constitucional, que propende al fortalecimiento de la nación y el estado. En los primeros artículos, señala la preeminencia de la nación por sobre la potestad de alguna familia y/o persona (Art. 2); en lo que sigue, deja bien delimitada la estructura orgánica del estado y la necesaria distribución de poderes.

Art. 14.

El Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria.

Art. 15.

La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

Art. 16.

La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey.

Art. 17.

La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley (Constitución de Cádiz, 1812).

El artículo 15, señala con claridad aquel aspecto referido por Alcántara cuando dice que las competencias que antes eran propias del rey, poco a poco fueron pasando a manos de las Cortes. Cabe acotar que eso no significa que en este caso, las cortes tuvieran acceso directo al poder, es decir que ellas mismas tomaran decisiones, puesto que su carácter político más bien podría residir en la fuerza de persuasión argumentativa que ejercían sobre el monarca, ya que en el desarrollo de estas Cortes y en las intervenciones de los diputados se evidencia qué tanto y cómo podía incidir el debate político en la toma de decisiones.

Probablemente en ese paso de ser un elemento de asesoría a ser un actor directo en el poder y en la toma de decisiones, se refleja el carácter central que adquiere el legislativo no precisamente en el contexto monárquico, sino en la fermentación y conformación del estado liberal moderno que buscaba garantizar las libertades de los

individuos que anteriormente se veían seriamente limitadas bajo la voluntad de un único detentador del poder y con capacidad de decisión sobre los demás. En efecto, la democracia como mecanismo de gobierno de la cosa pública surge en un momento de ruptura con el orden monárquico y en abierta contraposición al manejo unilateral del poder, siendo el legislativo donde mejor se expresa el carácter representativo del gobierno.

El Parlamento es un órgano de poder político y uno de los poderes del Estado cuyo principal elemento es su naturaleza representativa. Esta se expresa a través de su composición de modo que debe dar cabida a las diversas opciones del electorado y canalizar en su actuación pública el ejercicio de tal representación. Como institución posee, además de un carácter colectivo, un carácter deliberativo características que están presentes, en mayor o menor grado, en el ejercicio de sus funciones (Alcántara et. al., 2005: 33).

Resulta fundamental poner atención en la responsabilidad *pública* que tiene el legislativo en su ejercicio de representación, puesto que en último término el carácter de la deliberación, determinará el nivel de satisfacción de esa representación, teniendo en cuenta que no hablamos del nivel institucional, sino del nivel de legitimidad con que actúa y en ese sentido será percibido por los ciudadanos.

1.2 Relación con el sistema de gobierno

El sistema de gobierno influye directamente en el comportamiento del Legislativo puesto que no sólo hay una diferencia entre los elementos de legitimidad, que se habían mencionado antes (Parlamento que elige al presidente y Parlamento que no elige presidente), sino que más bien en el caso de Latinoamérica, se evidencia una profunda relación con el pasado colonial (Alcántara et. al., 2005: 26-27) donde posiblemente el referente directo -las Cortes de Cádiz- tenía la finalidad de asesorar al monarca sobre determinados aspectos que concernían al gobierno más que representar un “poder” en sí mismo. Sin embargo, no cabe duda que el papel deliberativo que tuvieron estas cortes fue muy importante, más aun teniendo en cuenta el carácter de representación que alcanzó el continente con sus diputados, aunque paradójicamente el poder monárquico tomara retaliaciones en su contra.

Luego, en el período de independencia y posteriormente en los años de conformación de los estados nacionales a partir de las antiguas colonias europeas en

América, predominó el carácter presidencialista de los sistemas administrativos, que a su vez determinó el modo en cómo se fueron configurando y actuaron los legislativos, obedeciendo no sólo a la relación que aún se mantenía con la herencia colonial, sino a los requerimientos de configuración del estado propios del momento.

Para entender el papel de los Poderes Legislativos en los sistemas políticos en América Latina, es necesario comprender la lógica con la que opera el presidencialismo, ya que esta forma de gobierno imprime una lógica diferente al trabajo de los Parlamentos (Alcántara et. al., 2005: 23).

Como también afirma Alcántara refiriendo el tema de la relación histórica de los sistemas presidenciales dominantes en el continente, “a lo largo del siglo XIX el presidencialismo se consolidó en América Latina gracias a su perfecta imbricación con el sistema caudillista” (citado en Alcántara et. al., 2005: 27), lo que a su vez nos da una pauta importante sobre el modo en que se fue cimentando el ejercicio político administrativo en Latinoamérica.

En el caso del Ecuador se puede echar un vistazo a los primeros años de conformación republicana, donde el Legislativo –en tanto institución- más bien servía para legitimar las decisiones de los grandes caudillos que dominaban la política nacional (Albán, 2010: 13-18). A esto debe sumarse la polarización social que limitaba en gran medida el acceso de ciudadanos comunes y corrientes a los cargos públicos; la propensión del sistema a generar una élite vinculada a los tradicionales centros urbanos que habían tenido injerencia en la toma de decisiones desde la colonia².

Sin embargo, en Latinoamérica y Ecuador, en estos años de conformación del estado, es importante señalar la influencia no sólo de la corriente parlamentaria europea o el pasado de las Cortes de Cádiz, sino también la fuerte influencia del modelo estadounidense que procuró zanjar el fantasma de la monarquía constitucional y asentar las bases para un verdadero funcionamiento republicano precisamente fundamentado en

² Adicionalmente habría que preguntarse por qué en Ecuador, estos rasgos caudillistas y de distinción social, se mantienen durante un período de tiempo bastante prolongado o incluso han llegado a marcar un rasgo distintivo de la política del Ecuador. Hay que tener en cuenta que los caudillos generalmente estaban apoyados por una fuerte base popular al menos a partir de la configuración del Estado nacional a finales del siglo XIX.

la distribución de poderes, lo que sin lugar a dudas determina el modelo que siguieron los “padres fundadores” de las antiguas colonias españolas en América.

La adopción del presidencialismo, sobre todo en América Latina, se debe fundamentalmente a la influencia del modelo de gobierno diseñado por los «los padres fundadores» de Estados Unidos, país en el que toma forma operativa el principio de la separación de poderes. Este sistema se basa en que el Congreso tanto en lo político como en lo legislativo, controle al Presidente y viceversa (el sistema de *checks and balances*) (Alcántara et. al., 2005: 26).

En este sentido, continúa argumentando Alcántara, hubo temor de que se instaurase una versión americana del absolutismo monárquico inglés; pero adicionalmente, otro aspecto que es clave, se refiere a “la posibilidad de que en el Legislativo se instalase la «plebe» y la demagogia” (Alcántara et. al., 2005: 26) que muy bien recoge el temor clásico a la “dictadura de la mayoría”. De ahí que como hemos ido señalando, el papel del equilibrio de poderes sea fundamental, sobre todo en el control que ejercen el poder judicial y el poder legislativo sobre el ejecutivo

Si en efecto, durante el siglo XIX hubo primacía del caudillismo favorecido por el presidencialismo, esto también se dio gracias a la adopción del modelo triunfante en “Estados Unidos y del bonapartismo francés que eran un sólido referente intelectual en el diseño institucional de las élites políticas latinoamericanas” (Alcántara et. al., 2005: 27). Luego, en el siglo XX terminaron de configurarse los regímenes constitucionales basados en el impulso a la economía y la consecuente “promoción de la política de vocación social, el presidencialismo fue un ámbito institucional especialmente eficaz por la concentración del poder reformista en las manos de una sola persona” (Alcántara et. al., 2005: 27), lo que sin duda alguna suplió hasta cierto punto la carencia de un sistema institucional fuerte.

Al parecer, la fragilidad de las instituciones sumada a la jerarquización social, hicieron que el naciente estado estuviera sujeto a los vaivenes del individuo que estaba en el gobierno, lo que hizo que fuera más difícil una inserción del pueblo en los asuntos públicos, más aún en el gobierno (Maiguashca, 1994: VII). Dado este panorama, las clases populares que no sólo eran mayoría, sino que habían vivido durante siglos, condenadas a la exclusión (antes representado por el colonizador y luego por el terrateniente local) tenían fuertes demandas contra el sistema, demandas que

obviamente no podían ser procesadas por el sistema político de ese entonces y que a menudo fueron presentadas bajo la etiqueta de lucha social que se convirtió en moneda corriente para “hacerse escuchar”, pero que a su vez ha generado una suerte de faccionalismo ideológico que se traduce en la división político-ideológica, tan característica en el país (lo que posteriormente se analizará en los clivajes).

Ahora bien, autores como Linz (Linz, 1997) afirman que bajo el enfoque presidencialista se produce una doble legitimidad, y que el ejecutivo resta fuerza al papel del legislativo, de ahí que el sistema presidencialista conlleva algunos peligros (Linz, 1990). En otro texto, este mismo autor explica que:

La democracia política asume la existencia de una comunidad política cuyos miembros, cuyos ciudadanos, aceptan su legitimidad y por tanto que sus representantes libremente elegidos gobiernen, dicten leyes y las hagan ejecutar por las autoridades y los tribunales dentro de un ámbito territorial (Linz, 1998: 226).

Al dejar que la política esté determinada en gran medida por un sólo individuo, las mismas instituciones pierden credibilidad debido a que no mantienen el marco gubernativo (que podría ser asumido por cada uno de las funciones: ejecutivo, legislativo y/o judicial) evitando que sea el caudillo quien se arroge a sí mismo estos poderes y la realización de las funciones que les corresponden; pero precisamente es necesario mantener el principio de distribución/equilibrio de poderes que se refirió anteriormente ya que la legitimidad estaría regulada por el carácter fuerte de las instituciones.

Como ya se ha venido diciendo, hay una relación muy estrecha entre el sistema de gobierno presidencialista y los legislativos. A más de los que ya se ha señalado, algunos problemas típicos de los sistemas presidenciales –especialmente conflictos entre el ejecutivo y la legislatura que devienen en inmovilismo- son exacerbados por el multipartidismo. Por el contrario, en los gobiernos parlamentarios, los sistemas multipartidistas son capaces de sostener regímenes democráticos como se puede apreciar en los sistemas bipartidistas cuyo modelo clásico es el de los Estados Unidos. Los regímenes parlamentarios tienen más mecanismos de construcción de coaliciones que facilitan la democracia multipartidista (Mainwaring, 1993: 223). Aunque según sostiene éste autor, no es imposible mantener una democracia estable en un sistema

presidencial, casi siempre la organización institucional que sin ser determinante del todo, facilita u obstruye el manejo de los problemas debido a la fuerte influencia que puede tener el representante del ejecutivo sobre los demás poderes del estado.

Ahora bien, ¿qué pasa con los sistemas políticos latinoamericanos? Si la configuración de la mayoría de estas naciones estuvo marcada por la actuación en muchos casos personalista de los grandes caudillos, intereses de los poderes locales, reivindicación de grupos sociales relegados del poder que exigían mayor participación, se evidencia que la constante ha sido que esos intereses locales han terminado por marcar un ejercicio político en donde el consenso no es fácil de lograr.

En contraste con los sistemas parlamentarios, los sistemas presidenciales no tienen mecanismos diseñados para asegurar mayorías legislativas. En un sistema de dos partidos, el partido del presidente a menudo tiene una mayoría o está cerca de esta, pero muy rara vez en un sistema multipartidista. Frecuentemente los presidentes se ven forzados a construir mayorías legislativas para cada tema (Mainwaring, 1993: 200).

Ésta es una característica que sin duda alguna, puede presentar rasgos ambivalentes en tanto se potencia la diversidad de la participación y la posibilidad de no tener un tipo de Legislativo totalmente dependiente del Ejecutivo. Por otro lado, promueve a que el Ejecutivo busque estrategias de negociación para lograr la aprobación de ciertas leyes que sean de su interés, inclusive si estas se refieren a temas concretos y de intereses divididos. Finalmente, puede ocurrir que simplemente haya un bloqueo y que los proyectos de ley que en último término responden a las necesidades de los ciudadanos, se vean estancados por los intereses políticos particulares. En efecto, “la rigidez asociada con el término fijo, el punto muerto ejecutivo/legislativo y una gran probabilidad de que el principal del gobierno (presidente) tenga administración limitada y poca experiencia de partido” (Mainwaring, 1993: 199), es lo que justamente ha abierto espacios para que los famosos *outsiders* tengan un papel destacado en la política latinoamericana desde hace algunas décadas.

Si en este sentido, y para mantener el contraste entre una apreciación/evaluación teórico-dogmática de los legislativos y la evidencia empírica (que se aludió en la referencia al texto de Alcántara), se retoma la pregunta acerca de la relación entre el sistema de gobierno y la democracia, encontraremos que en varios casos, se creía que la

superación de estos dos sistemas sería un sistema multipartidista; sin embargo, aparte de producir cierta inmovilidad entre ejecutivo y legislativo por la imposibilidad de llegar a acuerdos/coaliciones, debido a la polarización ideológica, resulta problemático relacionar el presidencialismo y el multipartidismo por el simple hecho de que en ciertos casos presentan el clima perfecto para que se agudicen las diferencias entre ejecutivo y legislativo, sin que esto sea una constante o pueda eliminar las ventajas de uno u otro sistema juntos o por separado (Mainwaring, 1993).

Para comprender este tipo de situaciones, sería conveniente realizar un análisis de elementos culturales, puesto que la constitución de las naciones-estado en Latinoamérica, no ha ido de la mano con el desarrollo de la cultura política, lo que en parte permitiría comprender por qué en países como Ecuador, los intentos de “reconstrucción” del aparato estatal no logran consolidarse simultáneamente con prácticas más democráticas (Burbano de Lara, 2003, Pachano, 2005). Esto no significa que el Ecuador carezca de un adecuado nivel de cultura política, sino más bien podría interpretarse como una persistencia de ciertos elementos de carácter cultural a los que se le suman las constantes históricas que demuestran el dominio de ciertos grupos de poder (que no necesariamente entran al ruedo político) con capacidad de incidencia directa sobre el manejo de lo público.

1.3 Categorización

Una vez recogidas todas estas características, cabe establecer ciertas categorías en las que pueden entrar los legislativos latinoamericanos, que de hecho adquieren algunos rasgos característicos: originativas, proactivas y especialmente reactivas y no por eso disfuncionales (Cox & Morgenstern, 2001: 171)³.

Estas tres características se contrastan con tres mecanismos de funcionamiento: la ley de la reacción anticipada; el tipo de legislatura que se delinea; y, el juego del veto; así, se pueden originar varios tipos de presidentes y asambleas: recalcitrantes; viable;

³ El texto original dice: Democratic assemblies insert themselves into the policymaking process in one or more of three basic ways: originative, by making and breaking executives, who then shoulder most of the policymaking burden; proactive, by initiating and passing their own legislative proposals; and reactive, by amending and or vetoing executive proposals. Este texto corresponde a una primera versión publicada en *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 2. (Jan., 2001), pp. 171-189.

parroquial-corrupta; y, servil (Cox & Morgenstern, 2001: 177). Estas a su vez describen características definidas en razón del presidente y la asamblea

Las mayorías recalcitrantes (bajos porcentajes de miembros apoyando al presidente) rechazarán todas las propuestas que el presidente quiere. Las mayorías serviles (altos porcentajes de miembros manejables por el presidente) aceptarán cualquier propuesta que haga el presidente. Entre estos extremos de apoyo, el presidente puede enfrentarse a dos tipos maleables de mayoría, una que demanda puestos en la escena política (viable) y la otra que intercambia el reconocimiento de temas políticos por el acceso a la repartición de otros recursos (parroquial-corrupta) (Cox & Morgenstern, 2002: 449).

Si el presidente ha logrado una mayoría en la asamblea, ésta permitirá que sus planteamientos sean tratados –y muy probablemente aprobados- con mayor agilidad, sin la necesidad de tener que llegar a consensos con aquella parte del legislativo que no es afín al presidente; sin embargo, si no hay una mayoría, la asamblea puede generar un clima de desacuerdo, incluso estancamiento de algunas leyes, pero el ejecutivo tratará de utilizar los mecanismos que le da la Constitución para lograr sus objetivos, sin descontar que pueda utilizar otros métodos. Esto refuerza la idea de que el presidente sin mayoría, deberá buscar estrategias de negociación si quiere llevar a cabo sus políticas de gobierno.

En este contexto y a partir del tipo de legislativos, se generan cuatro tipos de presidentes: imperial, dominante, de orientación nacional y de coalición generando una tipología ejecutivo legislativo: imperial-recalcitrante; de orientación nacional-parroquial; de coalición-viable; y dominante-servil (Cox & Morgenstern, 2002: 453-454).

En efecto este contraste (tabla 1) entre las relaciones ejecutivo-legislativo, permite ilustrar la situación de Latinoamérica donde se ha dado mayor preeminencia al ejecutivo, el cual en la mayoría de casos ha sido encarnado por un reformador, salvador, etc. Se podría deducir que todos los tipos de presidentes o legislaturas mencionadas en el párrafo anterior describen el funcionamiento de estas relaciones que se han presentado en diversos momentos de la historia por ejemplo en Ecuador y que de hecho continúan vigentes o por lo menos como un recurso teórico de comprensión que establece un marco para comprender características de los legislativos.

Tabla 1. Estrategias presidenciales y de Asamblea

Estrategias Presidenciales	Estrategias de la Asamblea			
	Rechazar	Negociar	Exigir pago	Asentir
Emprender acción unilateral	Presidente imperial, Asamblea recalcitrante			
Negociar	Presidente coalicional, Asamblea maleable			
Compensar	Presidente con orientación nacional, Asamblea sobornable o parroquial			
Dictar	Presidente dominante, Asamblea servil			

Fuente: Cox y Morgenstern, 2002: 455.

Lo que también ha ocurrido es que cuando estas relaciones ejecutivo-legislativo se ven avivadas por las demandas populares, escándalos, carencia de acuerdos y/o mayorías o asuntos como el término del mandato, éstos aspectos no necesariamente se determinan desde la perspectiva de fondo: la ruptura democrática, sino que tienden a estar más determinados por aspectos como las pugnas, o por problemas como las manifestaciones populares, que más bien son de forma (Hochstetler, 2006), puesto que responden a la incapacidad que tiene el sistema para tramitar las demandas de la población, en donde como hemos visto, el legislativo juega un papel fundamental.

Ahora bien, cabe revisar el hecho de que a pesar de los momentos de quiebre, se acepte la democracia como el mejor sistema posible y las consecuencias que esto tiene para el legislativo. En este sentido, se puede ver que los Parlamentos dejaron de ser meros instrumentos tecnocráticos al servicio del poder para convertirse en instituciones capaces de permanecer en cualquiera de los sistemas de gobierno que existen en la actualidad.

En efecto, son la encarnación misma de la representación puesto que en su interior acogen a todos quienes representan (valga la redundancia) a las diversas fuerzas políticas o simplemente a la sociedad civil. Aunque obviamente, no está exento de

críticas que se mostrarán más adelante; por ahora baste decir que la democracia juega un papel muy importante en el gobierno y que su funcionamiento permite un adecuado camino de ida y vuelta entre esta dimensión (gubernativa) y la base popular que la sustenta, sin que por esto se reduzca el nivel de soberanía popular, las demandas, el procesamiento y las decisiones y/o acuerdos que se alcance.

Su papel principal en el proceso político deriva, de este modo, de su actuación como mecanismo privilegiado para el procesamiento de las decisiones públicas a partir de la integración de las distintas expectativas y demandas patentes en toda la sociedad. Puede decirse en consecuencia, que figuran como la expresión más directa y plural de la soberanía popular, hecho que los ubica en el lugar de mayor relevancia en la legitimidad democrática (Alcántara, et. al., 2005: 36).

Así, en palabras de Alcántara, el legislativo es un lugar de debate y a la vez una especie de procesador de las decisiones públicas, precisamente porque reúne la diversidad de posturas políticas de un estado y tiene la posibilidad de convertir esas posturas en normativa pública, logrando ejercer la relación necesaria entre las demandas y la satisfacción de esas demandas por parte del Estado.

1.4 Funciones

Existen varios planteamientos teóricos sobre las funciones del legislativo; sin embargo se mostrará algunos de ellos con el fin de ilustrar mejor el contraste entre la teoría general y el contexto latinoamericano.

A modo de una primera esquematización, lo que caracteriza a los parlamentos democráticos son los siguientes atributos: 1) su *naturaleza asamblearia*; 2) su carácter permanente; 3) su pluralismo interno; la unión orgánica con los procesos de la representación (Cotta, 1998: 266).

Estas características, permiten establecer un hilo conductor en el análisis del legislativo, previo al establecimiento de sus funciones características, lo que a su vez facilita la visión de contexto entre el legislativo y las otras funciones del estado.

Uno de los planteamientos clásicos sobre las funciones del legislativo dentro del estado establece seis caracteres fundamentales: 1) elegir presidente; 2) servir de intérprete al país; 3) función educadora; 4) dar informes; 5) función legislativa; 6) función financiera (Bagehot, 2010: 127-132), que en palabras de Cotta, “de un modo sintético se podría hablar de funciones de representación (funciones 2, 3 y 4); de control

sobre el gobierno (función 1) y de elaboración política (*policy-making*) (funciones 5 y 6)” (Cotta, 1998: 298). A este respecto, cabe señalar que Bagehot, se refiere al contexto inglés del siglo XIX y que su teoría describe al sistema parlamentario inglés.

En un contexto más cercano a nuestra época y vinculado al contexto latinoamericano, tenemos los criterios de Manuel Alcántara, para quien podemos agrupar a las funciones del legislativo en:

... representación, legislación, control del Ejecutivo y legitimación. Mientras que la función representativa y la legitimadora se sitúan más en el ámbito de lo simbólico; la legislativa y la fiscalizadora tienen un componente más próximo a la esfera de la realidad política. En este sentido la legislación y el control se ubican en el ámbito procedimental que lleva a la formulación de políticas públicas... (Alcántara et. al., 2005: 33).

Todas estas funciones, procuran ir más allá del plano discursivo, y es ahí donde la regulación del marco constitucional de cada país juega un papel clave, ya que por ejemplo en el caso de las políticas públicas, se suele reprochar la existencia de “letra muerta” cuando las Constituciones señalan cosas que no se dan en la práctica; de ahí la importancia adicional de “mecanismos muy diversos de rendición de cuentas y de control que afecta a la responsabilidad política de los diferentes poderes del Estado” (Alcántara et. al., 2005: 33). Cabe señalar que si cambiara la forma de gobierno del país, seguramente muchos de estos mecanismos se mantendrían; pero, en lo que corresponde al legislativo, seguramente un cambio en la forma de gobierno, trastocaría los mecanismos institucionales que éste maneja para desempeñar sus funciones, de ahí uno de los puntos de partida de la hipótesis inicial de este trabajo.

En cuanto a la función de representación, se deben tomar en cuenta –como un comienzo para abordar el tema- algunos puntos de análisis: el sujeto de la acción representativa (cada legislador o la asamblea en su conjunto); el objeto de la representación (lo que están representando: pueblo, nación, partidos, corporaciones, etc.); la naturaleza y cualidad de la relación entre representantes y representados (“actuar en lugar de”, “actuar por el interés de”) (Cotta, 1998: 299). Es decir no basta simplemente con señalar parámetros teórico-dogmáticos, sino más bien, se debe combinar ese análisis a la luz de las prácticas que determinan el *modus vivendi* del legislativo.

También cabe –antes de hacer una evaluación objetiva del concepto de representación- tener en cuenta la reflexión filosófica a la que nos retrotrae (Pitkin, 1967) donde se puede encontrar algunas variantes en la significación del concepto que estamos abordando 1) La representación como cesión de autoridad; 2) La representación como responsabilidad; 3) La representación como representación, espejo, reproducción de una determinada realidad; 4) representación como evocación simbólica; 5) la representación como acción en interés de alguien que no puede o no desea actuar personalmente (Cotta, 1998: 267).

En este sentido, se advierte –según el autor- que los legislativos “no son la sede exclusiva de la representación”, puesto que ésta puede estar en otros organismos más o menos institucionalizados; sin embargo, el parlamento junto al sistema electoral –que determina su constitución- “lleva a cabo el contexto del control institucionalizado de la ciudadanía sobre la clase política más sistemática y de mayor alcance” (Cotta, 1998: 299), aspecto que debe guardar el equilibrio de contraste entre la concepción ideal de lo que debe ser el legislativo y las prácticas reales sobre las que funciona.

Además, éste autor señala que el legislativo, ofrece –como ningún otro- un carácter pluralista para la representación, que se amplía no sólo al momento de elegir, sino también en la toma de decisiones en su interior (Cotta, 1998: 300), sin olvidar la influencia de los sistemas electorales y los partidos. Se debe tener en cuenta que la dinámica legislativa se enmarca en la “competición pluralista”, una forma de conflicto limitada y no como expresión de “antagonismo”.

Comenzando por el análisis de las funciones que se han descrito, tenemos que la función legislativa -del legislativo- le es connatural, puesto que constituye “la forma más elevada de producción normativa” asociada a los gobiernos democráticos; sin embargo, si hacemos una diferenciación entre el “cómo se hacen las leyes” y el “qué contienen las leyes”, encontramos algunas divergencias. Si se revisa a quién corresponde la iniciativa de las leyes y a quién su deliberación, se puede hacer una distinción entre elementos sustanciales y procedimentales del legislativo (Cotta, 1998: 304-305).

En este caso y para motivos de análisis, un elemento menos complejo que el de la iniciativa, es el de éxito en las propuestas de ley, así como el proceso de enmienda (paso intermedio entre la propuesta y la aprobación de la ley). Estos elementos permiten distinguir un *continuum* entre la centralización y la descentralización de la actividad legislativa que a su vez –según el autor- permite enfatizar que “más que de un papel mayor o menor del parlamento, se debería hablar de papeles diversos de los distintos componentes del subsistema parlamentario (gobierno, oposición, actores principales y secundarios, etc.) e igualmente también de estilos distintos del proceso legislativo” (Cotta, 1998: 306-307).

Junto a estas funciones, está la de control político o el “control parlamentario sobre el ejecutivo”, determinado por algunos aspectos como: el sistema predominante (presidencialismo/parlamentarismo); al provenir ambos poderes de la legitimidad popular, su control es “de ida y vuelta”; la mayoría parlamentaria (por la concertación entre mayoría y minoría o dos mayorías). En el último caso, se encontrará que la función de control “entendida como examen público de la actividad del gobierno será básicamente una prerrogativa de las fuerzas de oposición. Pero la acción de la mayoría asumirá más bien la forma de presiones y consultas en privado con el gobierno” (Cotta, 1998: 304).

Esta aseveración contrasta con la percepción sobre la imposibilidad que aparentemente tendría una minoría para ejercer control sobre un ejecutivo que además tiene mayoría parlamentaria. Precisamente, en estos casos, la minoría asume un papel protagónico o por lo menos determinante. De esta manera, las “minorías” que - “técnicamente”- tienen el protagonismo en el *control*, disponen de algunas herramientas “la publicidad... la posibilidad de obstaculizar y ralentizar la actuación de los programas de gobierno (realizando alianzas de hecho con los sectores descontentos)” (Cotta, 1998: 304).

También, se puede decir que en la relación ejecutivo-legislativo, “...el control es sobre todo control político, el Parlamento ejerce esta función a través de todas las actividades que realiza y cuyo procedimiento está muy regulado e institucionalizado” (Alcántara, et. al., 2005: 20). Vuelve a surgir precisamente el tema de la

institucionalización, que es lo que permite que todos los mecanismos de acción del Poder Legislativo, logren ejercer el control sobre las otras funciones y mucho más sobre el ejecutivo.

Se presentan algunos elementos de análisis, en el caso de llevar este planteamiento teórico a sus vinculaciones prácticas. Por ejemplo, evaluando aspectos como la representación política, políticas públicas (especialmente en el tema presupuestario), estructuración de comisiones, etc., se advierte que la relación ejecutivo-legislativo, adquiere matices particulares donde se contrasta de mejor manera la interacción entre ambos poderes del Estado (Alcántara, et. al., 2005: 20-21)

En efecto, para sus mediciones Manuel Alcántara, toma en cuenta algunos indicadores como: la productividad, el éxito y la participación legislativa... (al que se suma también) el índice de capacidad potencial de control (Alcántara, et. al., 2005: 20), con la finalidad de establecer algunos criterios que a propósito se plantean como indicadores que deben ser analizados y estudiados en cada país y sus circunstancias políticas, obviamente apoyados en datos empíricos. Así por ejemplo, vale la pena contrastar los resultados en torno a la productividad de algunos de los Legislativos latinoamericanos, que presentan un volumen considerable de iniciativas y proyectos, aunque no necesariamente haya una relación directa entre lo que se presenta y lo que se aprueba (Alcántara, et. al., 2005: 283-289).

1. 5 Críticas

La alusión a un conjunto de caracteres con los que debe contar el legislativo, hacen pensar que su estructuración y sus funciones deben mantenerse en el marco de esos caracteres, puesto que de lo contrario se identifican algunas críticas, pese a tener en cuenta que no puede haber un modelo “ideal” de parlamento.

Con respecto al tema de las críticas Alcántara señala la utilización –para el análisis de los legislativos- de un *paradigma restrictivo*, donde se presupone que:

... la principal tarea de los Parlamentos es la producción legislativa y que el mejor Parlamento es aquel compuesto por personas capaces de deliberar independientemente de intereses creados y de demandas restrictivas de una masa

uniforme, tal y como eran concebidos fundamentalmente en el siglo XIX” (Alcántara, et. al., 2005: 36).

A esto hay que agregarle algunos elementos que contrastan con la pérdida de legitimidad del Legislativo, sin que pueda decir que la influencia de esos elementos determina la funcionalidad del legislativo o que su sola existencia determine pérdida de legitimidad.

Desde el punto de vista constitucional, el Poder Ejecutivo aparece como colegislador, al tener la iniciativa parlamentaria y ejercer el derecho al veto. Desde una óptica política el parlamento se coloca en una posición de debilidad frente al poder Ejecutivo... (Muñoz, 2001: 85-86).

Esto presenta algunas características, como: “el desplazamiento del debate y el liderazgo a otras instancias. El parlamento no es el centro del debate nacional el cual se ha desplazado hacia el Ejecutivo y a otras instancias diferentes” (Muñoz, 2001: 85-86), lo que evidentemente se ve favorecido por el sistema constitucional de los países latinoamericanos que ciertamente otorgan atribuciones a los legislativos, pero también dan a los ejecutivos algunos mecanismos como el veto, o en el caso del Ecuador, la muerte cruzada, con la posibilidad de disolución de la Asamblea.

Otra de las características es que aunque formalmente el pueblo elige a sus representantes para que éstos legislen a favor de los intereses populares, a menudo ocurre que el parlamento, “es un ratificador de las iniciativas del ejecutivo” (Muñoz, 2001: 86) puesto que las propuestas provenientes del ejecutivo, en el caso de que éste tenga mayoría en el legislativo o que lidere las comisiones, tendrán preferencia por sobre otras propuestas. Además, si por ejemplo –en términos de Cox y Morgenstern- se tratara de una asamblea servil, lo que tendrá que hacer el ejecutivo, es dar ciertas concesiones, conseguir aliados, etc., haciendo que se deslegitime el trabajo del parlamento.

Para establecer un contraste entre dos escenarios, vamos a señalar algunas situaciones puestas de manifiesto en Centroamérica y otras que son más frecuentes en América del Sur.

Fruto del pasado reciente donde prevalecía la confrontación; en cambio el diálogo y la negociación política, instrumentos parlamentarios naturales en una democracia para alcanzar la gobernabilidad y los consensos necesarios, resultan difíciles de

alcanzar para responder a las demandas del pueblo. El papel del Congreso, como tribuna natural de discusión, de discrepancia, de encuentro entre los distintos sectores de la sociedad civil, no tiene soporte en una conciencia y cultura parlamentarias en América Central (Muñoz, 2001: 87).

Aunque esta reflexión no se ocupa precisamente de la cultura política que está presente en las relaciones ejecutivo-legislativo, se puede identificar algunas líneas argumentativas vinculadas con este aspecto para entender mejor el funcionamiento del Legislativo, teniendo en cuenta su importancia dentro del aparataje estatal. En efecto, a partir de algunos planteamientos ya citados, se pueden establecer criterios como:

... la función legislativa, en términos valorativos, no está en crisis ya que es percibida como muy relevante... (con una) enorme variedad en el volumen de iniciativas y proyectos que reciben los parlamentos latinoamericanos (puesto que en efecto) los legisladores presentan más iniciativas legislativas que los gobiernos (Alcántara, et. al., 2005: 284-285).

Si bien es cierto los estudios de Alcántara a los que hacemos referencia alcanzan un margen temporal que llega al año 2005, podrían ser contrastados con el repunte de la izquierda en los países andinos que data de los primeros años después del 2000 y que se extiende hasta la actualidad. Esta comparación permitiría analizar la relación entre propuestas políticas que llevan al poder a *outsiders*, Asambleas Constituyentes que redactan constituciones de vanguardia a lo que se suma un importante apoyo popular a los gobiernos.

Continuando con algunas críticas al quehacer del legislativo se encuentra que “no siempre se vincula la organización parlamentaria con la técnica legislativa para dar el soporte técnico, hoy en día fundamental en la preparación de la ley, cada vez más compleja y especializada, cuyos conocimientos son exclusivos de expertos” (Muñoz, 2001: 87), lo que ciertamente no resta importancia al papel de los legisladores, sino que más bien permite realizar su labor de mejor manera. En el caso del Ecuador, un primer intento por modernizar a la función legislativa, recién comienza como un proyecto sostenido, a finales de la década del noventa (Pachano, 1997), pero se puede decir que la versión más estilizada de ese proceso de modernización, se da a partir de Montecristi en 2008.

Con respecto a la función de control político que ya se había mencionado más arriba, se ve que:

En los sistemas constitucionales centroamericanos...aparecen normas relativas a instrumentos de control: como las interpelaciones a los ministros con censura... las comisiones de investigación y el mensaje del Presidente, acompañado de informes escritos de los ministros, no existe ni un método ni un sistema para ejercer adecuadamente el control (Muñoz, 2001: 87).

Sin embargo, en el resto de Latinoamérica, según las mediciones realizadas por Alcántara, se nota que poco a poco se han ido institucionalizando los mecanismos de control, hasta el punto que adquieren mayor rigurosidad, puesto que dejan de ser “letra muerta” y alcanzan su talante verdaderamente político. Además, los procedimientos de control, “no sólo buscan la sanción del cargo sometido a control, sino también el debilitamiento político del gobierno” (Alcántara, et. al., 2005: 285). Es decir, en éstos países, el control político ya no se queda sólo en la esfera de lo político sino que pasa a la esfera de lo público, puesto que está tamizado por la opinión pública, que no solo incide en la posibilidad de censura o de penalización de ciertas faltas, sino también determina cómo la población ve a los legisladores de cara a las siguientes elecciones.

También se menciona “la participación ciudadana y la transparencia del proceso... parlamentario con la publicidad suficiente que asegure al ciudadano acceso al conocimiento de las leyes, desde su iniciativa, preparación, pasando por su aprobación hasta su vigencia y aplicación” (Muñoz, 2001: 90), donde evidentemente los medios de comunicación juegan un papel fundamental. Sin embargo, el punto central no sólo se refiere a qué tanto se enteran los ciudadanos como meros espectadores, puesto que en realidad, ellos son los protagonistas o por lo menos quienes vigilan que todo el proceso de producción de leyes, esté enfocado a que el legislativo ejerza sus funciones de la mejor manera.

Por último, “el ejecutivo cuenta con atribuciones típicas de carácter administrativo: desde el ejercicio del poder de policía, hasta los de nombramiento, vigilancia de los servicios públicos y la suscripción de contratos administrativos” (Muñoz, 2001: 91) que evidentemente, no pueden pasar por el criterio único, o el uso que les pueda dar el ejecutivo, sino más bien por el marco legal (establecido por el parlamento) al cual se deben y que en último término responde a los intereses populares y/o del Estado.

En efecto y para contrastar las características antes mencionadas, se debe tener en cuenta que pese al nivel personalista que ofrecen los sistemas presidenciales:

... las legislaturas, por lo menos ahora, hacen mucho más que obstruir la política ejecutiva; e incluso si los ejemplos históricos de intransigencia fueran la primera contribución de la legislatura a la política, deberíamos preguntar por qué las legislaturas son relegadas a cumplir un rol político (Morgenstern, 2002: 7).

En efecto, si tomamos en cuenta la “ley de las reacciones anticipadas”, cabe señalar que pese a todos los problemas que pueda haber en la relación ejecutivo-legislativo, el papel de éste es tan importante como el de aquel, no puede limitarse a encajar en un paradigma racionalista de negociación, sino que también expresa el profundo sentido democrático que tiene el hecho de saber que el debate y todos los mecanismos de apertura a propuestas políticas, están resguardados por una institución fuerte.

La estrategia óptima incluso para el presidente más autocrático, es no pretender que el legislativo no exista, sino más bien, proponer cualquier política que él quiera, entonces reacciona espasmódicamente cuando el legislativo rechaza lo que él asiente. Preferiría la estrategia “más económica” que a menudo consiste en recoger tantos votos del legislativo como le fuera posible, solamente por sus méritos, conservando otras ventajas para asegurar cualquier voto marginal (Cox & Morgenstern, 2002: 446).

Si existe una relación entre el uso de las atribuciones presidenciales en relación a la composición de la asamblea es un tema que hay que investigarse, esto debido a que el apoyo de la asamblea puede ser débil, medio, o fuerte y según esto se establecen los niveles de actuación de cada uno: unilateralidad o consenso.

Lo que sí queda claro es que el nivel de uso de poderes, tiene mucho que ver con el apoyo de la asamblea:

... los presidentes que han decidido implementar sus proyectos políticos vía estatutos, pondrán sus trabajos para esto, nombrando líderes de partido que puedan ayudar a concretar el apoyo de la asamblea. En contraste, aquellos que buscan regular por decreto, pueden empaquetar sus gabinetes con compinches y tecnócratas (Cox & Morgenstern, 2002: 446).

Si se aplica esta última estrategia, evidentemente aumentarían los asientos en la asamblea, pero decrecería la posibilidad de los poderes de negociación de las propuestas del presidente dentro de la asamblea. En efecto, los autores también señalan que “los presidentes con una mejor base política en la asamblea y con poderes institucionales

pobres, ejercen una estrategia unilateral y están más predispuestos a gobernar a través de la asamblea que alrededor de ella” (Cox & Morgenstern, 2002: 453).

Se han dado algunos argumentos, para afirmar la idea de que precisamente el éxito de los legislativos está en la institucionalización de los procesos mediante los cuales actúan, puesto que ellos mismos ya se encuentran institucionalizados y son reconocidos como elementos importantes de la democracia. Pero, si la institucionalización no sigue un patrón único y en países, como los latinoamericanos, donde a partir de los años ochenta se dio un alto nivel de institucionalización (especialmente con el retorno a la democracia después de las dictaduras militares), haría falta *otra institucionalización* (O’Donnell, 1996), que más que ser aceptada por el sistema, debe ser regulada por este o dar espacio a ciertos procedimientos que de otra manera solamente debilitan el rol de las instituciones del estado.

Hasta aquí se han presentado elementos teóricos útiles para el tema que se viene tratando en este capítulo. Si bien se ha presentado una perspectiva que permite darnos cuenta de cómo está estructurado el legislativo, podemos identificar algunos elementos que permiten situarnos en el análisis del legislativo. Así por ejemplo el carácter presidencialista que sirve de punto de partida a los estados posteriores al proceso de independencia; también tenemos un importante sistema de categorización que nos permite identificar algunos rasgos importantes del legislativo en relación con los otros poderes; por último se han presentado las funciones del legislativo, que posteriormente servirán para el análisis de parlamento ecuatoriano.

Con estos elementos podemos adelantar un paso en el tratamiento de la hipótesis inicial: si hay un cambio en el modelo constitucional, el legislativo también debe cambiar sus prácticas, aquellas que están institucionalizadas y aquellas que están fuera del margen de lo establecido. De ahí que es necesario adentrarnos en el proceso de conformación del legislativo, por lo que es pertinente ocuparnos del sistema de partidos, objeto del siguiente capítulo.

CAPÍTULO II LEGISLATIVO Y SISTEMA DE PARTIDOS

El andamiaje teórico que permite comprender el funcionamiento del legislativo, requiere de un análisis más riguroso de la relación existente entre éste y el sistema de partidos, puesto que los partidos políticos son intermediarios entre los ciudadanos comunes y el poder, ya que se han convertido en las vías de acceso al mismo.

En este capítulo comienza abriendo la discusión sobre esta especie de relación dialéctica entre estos tres elementos, para luego aterrizar en la configuración de los partidos políticos, una definición de los mismos que luego se enfoca en el caso ecuatoriano. Con estos elementos enlazamos el carácter general sobre el legislativo con la dinámica política que conlleva el desarrollo del sistema de partidos.

2.1. Ciudadanos, Partidos Políticos y gobierno.

La relación existente entre el ciudadano común y aquel que está vinculado al manejo de lo público parece estar marcada por diversas facetas; en algunos casos, éste puede ser visto como el responsable del funcionamiento de lo público; o como el encargado de hacer una repartición justa de los recursos que le corresponden a cada ciudadano como parte del Estado.

Cuando un ciudadano común va en busca del poder, generalmente se piensa que lo hace por algún motivo – liderazgo, responsabilidad social, altruismo, etc.- éste individuo o grupo de ellos, está interesado en el bien de todos, se piensa que ha sido capaz de dejar a un lado sus intereses personales y emprender un esfuerzo mayor para que mejore la situación del grupo social, quizá por alguna medida de fuerza (la reivindicación de un sector social), por una creencia o por un ideal. Aunque puede contrastarse el hecho de que los individuos que dan el salto de una organización, movimiento social a un partido político en el fondo tienen en cuenta los beneficios que este “salto” puede traerles (Downs, 2007), o el dominio que el partido y sus intereses pueden ejercer sobre el individuo (Bobbio, 1986: I).

Esta búsqueda del poder está mediada por la estructura institucional del sistema político, de tal manera que se presentan reglas de juego claramente definidas para el

acceso al poder. El sentido común, parece dar crédito al criterio de que la democracia es el sistema político donde se equilibra de mejor manera la posibilidad que tiene un individuo común para alcanzar el poder político; pues, precisamente, la misma dinámica de competencia por el poder ha generado una serie de pesos y contrapesos que permiten mantener el equilibrio y el funcionamiento del sistema.

... debemos apuntar una serie de condiciones que existen en un número de países y decir: la democracia ha emergido de esas condiciones y se ha estabilizado gracias a ciertas instituciones –de apoyo- y valores tanto como sus propios procesos de conservación interna (Lipset, 1959: 69).

El conjunto de normas que como resultado de las interacciones entre las distintas agrupaciones políticas que compiten por el acceso al poder, está representada por el sistema de partidos. Este a su vez, está determinado por la estructura del sistema político, que juega un papel fundamental, puesto que define las “reglas de juego”, mientras que el sistema de partidos, representa el estamento intermedio entre el poder y los ciudadanos, permitiendo que éstos puedan incidir, o alcanzar el poder bajo esas reglas.

En lo que compete a Latinoamérica, en el plano de los sistemas políticos, es evidente el predominio del sistema presidencial, es decir, se realizan elecciones y mediante el voto popular, se elige al presidente; a diferencia de los sistemas en donde el Parlamento, mediante un colegio electoral con cierto grado de independencia en relación a las preferencias populares, es el encargado de elegir al presidente (Mainwaring y Shugart, 1997: 449).

Sin embargo, como un rasgo paralelo a la discusión existente entre las ventajas y desventajas de un sistema parlamentarista o presidencialista, ésta discusión se enfoca en el papel que los Partidos Políticos han cumplido, asumiendo el rol de intermediarios entre las demandas de los ciudadanos y el Sistema Político (el Estado). Parecería que en efecto:

... hay una minoría de personas influyentes que dirigen la cosa pública. De buen o mal grado la mayoría le entrega la dirección; de hecho, no podemos imaginar en la realidad un mundo organizado de otra manera, en el que todos estuviesen sometidos a uno solo, aunque en pie de igualdad y sin ninguna jerarquía entre ellos, o que todos dirigiesen por igual los asuntos políticos (Mosca, 2007: 23).

Dadas estas circunstancias (una minoría que “domina” a la mayoría) parece lícito pensar que es cierta la superioridad de la clase política por sobre el resto del estrato social, lo que resulta importante en el contraste que había mencionado antes con respecto a las motivaciones que hacen a los individuos ir en busca del poder, ya que éste sería la plataforma ideal para acceder a un estrato socio-económico superior en relación al común de la gente.

Algo en lo que sí se puede poner énfasis, es en la relación que existe entre el funcionamiento del sistema político y el mecanismo de acceso y competencia por el poder. Al respecto, cabe decir que hay una relación directa entre el funcionamiento del sistema político y el sistema de competencia por el poder. En este caso, y dando por cierto el papel de los partidos políticos, se puede aplicar la misma relación, es decir el funcionamiento del Sistema Político está estrechamente vinculado con el Funcionamiento del Sistema de Partidos.

En otras palabras: no se puede decir que tal sistema electoral determina la forma de vida política, sino que, simplemente, la estimula; o sea que refuerza los otros factores que actúan en el mismo sentido o que debilita los que actúan en sentido contrario (Duverger, 2007: 37).

Cuando nos referimos al sistema democrático, podemos tomar varios acuerdos teóricos que hablan sobre la posibilidad que ofrece este sistema para el acceso al poder, si este es económico (Lipset, 1959; Schumpeter, 1996), si se refiere a la legitimidad (Sartori, 1988; Schmitter y Lyn Karl, 1991), etc.

Cualquiera sea el aspecto determinante para el asentamiento del sistema político, lo que se juega en último término es el acceso y tenencia del poder entre quienes gobiernan y quienes son gobernados. También es de común acuerdo que los gobiernos, son entes (instituciones) concretos y que se asientan en un constructo institucional establecido con anterioridad; así, el poder determinar si en realidad existe equilibrio entre las decisiones que toman quienes están encargados del gobierno y las demandas populares, está mediado por un análisis del funcionamiento del Sistema Político y en parte por el análisis del Sistema de Partidos. Una vez señalado el papel de la democracia en los mecanismos de acceso al poder, se pueden identificar una característica y un axioma:

Dos o más partidos compiten por el control del aparato gubernamental en elecciones periódicas.

Cada partido político es un equipo de hombres que sólo desean sus cargos para gozar de la renta, el prestigio, el poder que supone la dirección del aparato gubernamental (Downs, 2007: 95).

La democracia se fundamenta en la posibilidad de competición por el poder, incluso teniendo en cuenta el argumento mencionado con anterioridad: que la clase política adquiere cierta preponderancia en relación a los ciudadanos comunes. Sin embargo, bajo esta lógica *racionalista*, no es precisamente el interés colectivo, o el bienestar popular lo que motiva a estos individuos que se embarcan en la búsqueda del poder; más bien, esta búsqueda obedece a la satisfacción que proporciona el poder, no sólo en el plano material, sino también en el plano de lo simbólico.

Si la renta, el prestigio y el poder, son los móviles que hacen a los individuos adentrarse en el plano de la política, parecería necesario que estos individuos busquen mantenerse en sus cargos, es decir ellos procurarán ganar elecciones con el fin de legitimar su dominio. Sin embargo, se puede inferir que hay una respuesta racional (que estos individuos hacen/toman acciones para mantener el poder que los demás les han conferido), puesto que lo que en verdad ocurre es que cada individuo, ya sea que esté en el poder o no, responde en relación a sus propios intereses (Downs, 2007: 110) o los del partido cuando este se ha convertido en un fin en sí mismo.

La relación planteada por Downs entre los intereses individuales y los del partido, llevaría a pensar que todo el sistema de partidos está condicionado por las implicaciones que genera el sistema político, y adicionalmente, por los aspectos económicos que se vinculan y desprenden de las decisiones políticas tomadas no sólo por la élite dirigente dentro del partido, sino por el nivel de incidencia que tienen los mandos medios o las bases, siempre y cuando esté de por medio alcanzar o mantener el poder.

En este caso, la clase gobernante, hará lo posible por conservar sus privilegios, haciendo que el sistema responda de una forma efectiva a las expectativas de la gente, es decir se encarga de recibir y tramitar sus demandas; sin embargo, en una sociedad de información imperfecta, donde no todos los ciudadanos tienen acceso a la información y/o pueden presentar directamente sus demandas; o simplemente, hay una desconexión

directa entre el gobierno y el ciudadano común, estos intermediarios adquieren gran importancia.

Se hace necesario entonces que esta relación imperfecta entre gobierno y ciudadanos esté atravesada por intermediarios: políticos, consultores, medios de comunicación, etc., todos aquellos que logran establecer lazos comunicantes entre el gobierno y los ciudadanos comunes y corrientes, sobre todo porque estos intermediarios son capaces de informar y/o canalizar la información; además, generan tendencias en cuanto a la opinión que tienen los ciudadanos en relación al gobierno o a quienes aspiran a él.

Y puesto que el gobierno necesita intermediarios entre él y la gente, algunos de estos intermediarios se presentan como «representativos» de los ciudadanos. Por un lado, intentan convencer al gobierno de que las políticas que defienden (y que los benefician directamente) son buenas y deseables para un amplio sector del electorado. Por otro lado, buscan convencer al electorado de que estas políticas son deseables. Uno de sus métodos para conseguir que el gobierno crea que la opinión pública les apoya, es crear una opinión favorable por medio de la persuasión (Downs, 2007: 100).

Bajo esta perspectiva los intermediarios adquieren un nivel de importancia mayor, puesto que “políticamente, algunos hombres son más importantes que otros porque pueden influir sobre más votos de los que controlan directamente” (Downs, 2007: 99). Cabe señalar que en esta perspectiva, la organización del gobierno tiene en cuenta lo político y lo económico, puesto que como señalaba anteriormente, se considera que cada individuo actuará buscando su propio interés.

Sin embargo, una de las primeras conclusiones que se extrae de la argumentación anterior, se refiere a la importancia que tienen los mediadores para el sistema político ya que son catalizadores de las tendencias electorales y probablemente llegan a influir directamente sobre el electorado puesto que cuando algún candidato logra posicionarse en una especie de mercado electoral, muchas veces lo hace debido al manejo publicitario que se hace del mismo y no tanto por la fuerza efectiva que tienen sus propuestas, efecto que es mucho más palpable en una sociedad marcada por elecciones de tipo emotivo antes que racional.

Por otra parte, para contrastar el énfasis puesto en la cuestión de los intereses de los electores, los mediadores y los elegidos al que se ha aludido anteriormente, hay que tener en cuenta que así como seguramente habrá ciudadanos interesados en el bienestar propio, también habrá algunos que propendan al interés colectivo y más aún, hay otros que sin realizar ningún esfuerzo, también tienen participación en los beneficios.

Dado que cualquier ganancia se aplica a todos los miembros del grupo, los que no contribuyen para nada al esfuerzo, conseguirán tanto como los que hicieron su aporte personal. Vale la pena «dejar que lo haga otro», pero el otro tampoco tiene demasiados incentivos -si es que tiene alguno-- para actuar en favor del grupo (Olson, 2007: 204).

Si se plantea la pregunta ¿qué motiva la acción de los individuos hacia la búsqueda del bien común?, bajo esta lógica, hay elementos suficientes para saber que en el fondo ningún individuo realiza acciones sin buscar algún tipo de interés, incluso aquellos que puedan parecer magnánimos, altruistas, etc. Los individuos que buscan el bienestar lo harán si el beneficio selectivo es mayor, lo que probablemente se consigue en grupos homogéneos; de lo contrario, mantendrán una actitud apática, no porque no les interese algún tipo de recompensa, sino que la apatía es su respuesta al comportamiento de la estructura (Olson, 2007). Es aquí donde el papel de los incentivos que ofrece el sistema hacia el individuo es clave, y por supuesto, como ya se había dicho, los mediadores, juegan un papel fundamental.

En el caso de los Partidos Políticos, que actúan como intermediarios formales para el acceso al poder, el costo de hacer llegar la información que les permita captar los votos de los ciudadanos, es un costo que un ciudadano común no va a asumir; más bien, procurará minimizar el costo y aumentar el beneficio, sabiendo que visto de manera parcial un voto no representa mayor diferencia en los resultados, pero una tendencia detrás de un cuadro electoral permitirá llevar propuestas u obtener algún tipo de beneficio. En este sentido, alguien (un *outsider* por ejemplo) podría llegar al poder sin necesidad de tener una plataforma partidista o generando un discurso contra alguna tendencia partidista; pero, si se considera el papel que juegan los partidos políticos en la dinámica de tramitar las demandas de los ciudadanos y permitirles acceder al poder, éstos y el Sistema de Partidos son fundamentales, puesto que sobre ellos se sostiene la

posibilidad de acceso real al poder dentro de un marco institucional manejado por y para el funcionamiento y control del estado.

Sin embargo, y aún con los aportes que se logran alcanzar para comprender el comportamiento de los grupos en cuanto a competencia por el poder, hay que tener en cuenta que la organización del sistema político, bajo el enfoque *rational-choice* que ha sido planteado con anterioridad, no necesariamente refleja o explica de manera suficiente la realidad en la que están inmersos los países latinoamericanos. En efecto, el aporte que este enfoque alcanza en algunos tópicos es muy importante; por ejemplo, serviría muy bien para analizar el impacto que tiene el cambio de las reglas electorales (por ejemplo, como un sistema de distribución de escaños favorece a ciertos partidos). Sin embargo, la política latinoamericana no puede ser explicada bajo este enfoque puesto que por ejemplo, no toma en cuenta el papel que juegan las instituciones, las reglas formales o incluso otros elementos de carácter menos objetivo como las creencias políticas, etc. (Weyland, 2002).

En otras palabras, no basta sólo decir que “esto es Latinoamérica” y que por lo tanto quienes buscan el poder, tienen intereses en beneficio propio, que lo que los ciudadanos buscarán será sus propios intereses, que la relación *costo-beneficio* es la lógica que domina la política. Precisamente, se trata de analizar la relación entre ciudadanos y gobierno desde una perspectiva más amplia, tratando de ofrecer más elementos que permitan explicarla, comprenderla en lo amplio de su complejidad.

2.2. Acercamiento teórico al Sistema de Partidos

Como parte de un planteamiento que considera pertinente revisar los procesos de surgimiento de los partidos políticos para contrastar el modo en que se configura el legislativo, se considera válido partir desde una doble perspectiva: en un primer momento se revisa el contexto de formación de los partidos, cómo estos comienzan a estructurarse y sobre todo a mantenerse en el tiempo, para luego en una segunda parte, avanzar a una delimitación teórica que permita comprender las características básicas de esas agrupaciones que pasan a ser parte del entramado institucional, con una consecuente interacción con otros elementos dentro del sistema.

2.2.1 El contexto de los partidos políticos

La pregunta sobre la relación existente entre el sistema político y los partidos demanda una indagación sobre el funcionamiento de los mismos partidos bajo el marco impuesto por el entramado de reglas establecidas por el primero y que afectan al segundo ya que existe una relación directa en la medida que el sistema de partidos responde a las decisiones que se tomen dentro del sistema político.

Uno de los elementos de esta relación es la posibilidad que tienen los partidos políticos para recoger las demandas de la sociedad, de tal manera que el sistema político las pueda responder/cumplir/procesar de manera efectiva. En este sentido, el partido va adquiriendo mayor fuerza (es decir se va enraizando) puesto que se institucionaliza en base a la aceptación que tiene por parte de la población que se va identificando con él.

La estabilidad de un sistema en vías de modernización depende de la fuerza de sus partidos. A su vez, un partido es fuerte en la medida en que tiene un apoyo de masas institucionalizado. Su fuerza refleja el alcance de dicho apoyo y el nivel de institucionalización. Los países en modernización que logran altos niveles de estabilidad política real y presuntiva poseen por lo menos un partido político fuerte (Huntington, 1972: 358).

Cabría preguntarse entre otras cosas: qué es lo que pasa con aquellas agrupaciones políticas que forman un partido que a su vez está condicionado al liderazgo del dirigente o una élite, sobre todo cuando ha logrado tener incidencia en la esfera política, es decir cuando ha llegado al poder; qué pasa cuando la organización del partido está en manos de un pequeño grupo, tal vez los más cercanos al líder; qué tanto logran identificarse ese primer grupo y los ciudadanos comunes que escuchan hablar de ese partido.

Frente a estas interrogantes, se plantea el análisis de la fuerza de un partido en al menos tres aspectos:

1. La fuerza institucional de un partido político se mide, ante todo, por su capacidad para sobrevivir a su fundador a al líder carismático que lo lleva por primera vez al poder.
2. Un segundo aspecto de la fuerza del partido es la complejidad y profundidad organizativas en particular, como las revela los vínculos existentes entre él y organizaciones socioeconómicas tales como los sindicatos obreros y las asociaciones campesinas.
3. Un tercer aspecto de la fuerza del partido se refiere a la medida en que los activistas políticos y los buscadores del poder se identifican con él, y a la medida en que lo ven apenas como un medio para otros fines. Los competidores del partido

por la lealtad de los actores políticos pueden ser los agrupamientos sociales tradicionales, la burocracia u otros partidos (Huntington, 1972: 359-360).

Bajo este planteamiento, la fuerza de los partidos estaría determinada por tres indicadores: *supervivencia, organización e identidad*. Esto a su vez repercute en el nivel de estabilidad que adquiere el sistema puesto que tiene apoyo “de las masas” proyectando capacidad para alcanzar el poder. Ahora bien, el proceso en el que se desarrolla un partido ciertamente es complejo, puesto que a lo largo de la historia han existido diversos mecanismos para que los individuos comunes y corrientes se vinculen, relacionen o incidan en el poder.

Es importante señalar que en la concepción que nos formemos sobre los partidos, se deben evitar dos prejuicios comunes: el prejuicio sociológico y el teleológico. El primero de ellos se refiere a figurarse que un partido es la manifestación de las divisiones sociales, cuando en realidad el mismo partido genera sus propias desigualdades. El segundo ocurre cuando *ipso facto* le atribuimos una finalidad u objetivo al partido o grupo de ellos, cuando en realidad son los líderes en el proceso de estructuración del mismo los que con sus decisiones van modelando la finalidad del partido (Panebianco, 2009: II).

En esta perspectiva y evitando los prejuicios antes mencionados, se distinguen dos elementos que confluyen para la institucionalización de los partidos: “el desarrollo de intereses en el mantenimiento de la organización y el desarrollo y la difusión de lealtades organizativas” (Panebianco, 2009: 116), lo que a su vez hace posible que el partido se vuelva una finalidad en sí mismo para un buen porcentaje de sus integrantes y en tal virtud adquiera un valor en sí mismo y a su vez provea de “valores” a sus integrantes. Los partidos están vinculados con la institucionalización del sistema, con su formalización y su consecuente capacidad para organizar y hacer funcionar un Estado; sin embargo también surgen de la pugna entre las diferentes fuerzas políticas que dan el salto hacia la formalización, que en otras palabras no es otra cosa que empezar a jugar con las reglas de juego impuestas por el sistema.

Al preguntarnos por la génesis de los partidos políticos, encontramos que uno de los puntos originarios de los partidos son las *facciones*. En efecto, la secuencia:

faccionalismo, polarización, expansión (Huntington, 1972: 362-368) alude al recorrido que muchas agrupaciones políticas tuvieron que transitar antes de entrar a la formalidad del sistema. Aunque en efecto, la *facció*n alude a un grupo de personas que están amotinadas y que usan la violencia como forma de acción (es decir que la palabra en sí misma tiene una connotación negativa) es claro que también denota un significado particularmente distinto al de partido, sin que por eso pueda desvincularse la familiaridad semántica que existe entre los dos.

El término «partido» empezó a utilizarse, sustituyendo gradualmente al término derogatorio de «facción», al irse aceptando la idea de que un partido no es forzosamente una facción, que no es forzosamente un mal y que no perturba forzosamente el *bonum commune* (el bien común) (Sartori, 2003: 17).

Tradicionalmente las facciones fueron vistas como algo negativo puesto que denotaban una división dentro de la *polis* o *civis*, es decir dentro de la unidad política donde se da la normal convivencia de los individuos. Estas conllevaban el riesgo de un conflicto civil, lo que constituía un obstáculo para la realización política de la sociedad. Toda esta carga negativa es con la que tiene que enfrentarse el partido que por supuesto, tardó un buen tiempo en ser reconocido y asimilado en el sistema político.

En efecto, la secuencia -aludida por Huntington- sobre el modo en que los partidos adquieren fuerza, da por sentado el hecho de su institucionalización, que más bien se puede analizar desde una doble perspectiva. Por un lado, los partidos son fruto del pluralismo, entendiéndolo como la capacidad del sistema político y del Estado para aceptar a grupos que eran diferentes a los grupos tradicionales y permitir que todos los grupos existentes (incluidos los no-tradicionales) tengan igual capacidad para optar y acceder al poder (Sartori, 2003); por otro lado, cabe preguntarse si en efecto, la apertura por parte del sistema, sólo fue posible en el contexto del liberalismo, donde pudo gestarse un mayor nivel de tolerancia, disenso y diversidad.

Los partidos llegaron a verse aceptados -de forma subconsciente e incluso así con una enorme renuencia- al comprenderse que la diversidad y el disenso no son necesariamente incompatibles con, ni perturbadores de, el orden político. En este sentido ideal los partidos son correlativos con, y dependen de, la *Weltanschauung* del liberalismo. Resultan inconcebibles en la visión hobbesiana o spinoziana de la política; en la ciudad de Rousseau no se los admitía. No resultan concebibles, y de hecho no se han concebido, más que cuando el «horror a la desunión» se ve

sustituido por la creencia de que un mundo monocromático no es la única fundación posible de la comunidad política (Sartori, 2003: 33).

Esta caracterización sobre cómo los partidos llegan a enraizarse en la sociedad, contrasta otra perspectiva de análisis que ve a la institucionalización como la “rutinización de un sistema formal de reglas y objetivos... [y] la internalización de valores” (Duque, 2005:107). Esto a su vez se relaciona con los personajes que integran el partido y que precisamente encarnan las diferentes facetas que van desde la dirigencia hasta la simpatía o el voto (Tabla 2).

Adicionalmente, la aparición de los partidos, está vinculada a la democratización, al parlamentarismo y a la capacidad que tienen éstos para ejercer influencia en el gobierno. “Los partidos políticos, tal como hoy los conocemos, aparecen históricamente por vez primera en el seno de las sociedades políticas liberales occidentales” (Hernández, 2003: 14) no sin grandes problemas, puesto que en un inicio están más cercanos a las facciones y por lo tanto son vistos con recelo. Estos aspectos: democratización, parlamentarismo e incidencia directa en el poder, hacen pensar que en efecto, fue en el contexto liberal donde se dieron las condiciones para que en tanto instituciones modernas, los partidos se configuren y lleguen a ser un pilar fundamental en la construcción y funcionamiento del estado.

Tabla 2. Grupos de individuos relacionados con la esfera del partido

	MIEMBROS	NO MIEMBROS
PARTIDO	Dirigentes permanentes	Simpatizantes
	Militantes	Votantes fieles
	Afiliados	

Fuente: Caminal, 2005: 333

Por este motivo resulta más pertinente –para mantener la tesis de que los partidos se comprenden y en efecto están enmarcados en el plano de la institucionalidad- decir que el término genérico de partido puede aplicarse a múltiples agrupaciones, pero que los partidos políticos –en sentido estricto- se originan a partir de 1850 en el contexto de la

democratización. “En general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias” (Duverger, 1987: 15).

Vemos que la secuencia del origen de los partidos parece mantener ciertos rasgos comunes con las señaladas anteriormente, puesto que en efecto, las facciones marcan un punto de origen ineludible en el apareamiento de grupos más organizados y con capacidad de incidencia real en el poder.

El mecanismo general de esta génesis es simple: creación de grupos parlamentarios, en primer lugar; en segundo lugar, aparición de comités electorales; y, finalmente, establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos (Duverger, 1987: 16).

Sin embargo, esta presentación genealógica alude al hecho de que inicialmente los grupos políticos precedieron a la realización de elecciones. Estos grupos a los que también el autor denomina como parlamentarios, surgen de la evolución de las facciones. Éstas a su vez, pudieron estar condicionadas por elementos geográficos, de reivindicación de derechos de grupo (ideología) y de interés (Duverger, 1987: 16-17) y que inicialmente estuvieron vinculados al poder aunque no tuvieran mayor incidencia sobre él.

Los partidos cumplirían la función de transmitir las demandas de la sociedad civil hacia el estado, pero esto ha sido algo que más allá de partir de una delimitación teórica, se dio como resultado de la práctica, puesto que no basta simplemente decir que hay partidos en el gobierno, sino que éstos comienzan a ser cuando disponen de “acceso real a la adopción de decisiones a nivel gubernamental” (Sartori, 2003: 43).

De esta manera habría una diferencia crucial, que demarca la distancia entre las facciones y los partidos: éstos expresan injerencia sobre el poder, ya sea para alcanzarlo o incluso para destruirlo (Ware, 2004: 27). De otra manera, no se podría hacer la distinción entre un “gobierno responsable y (un) gobierno que responde” (Sartori, 2003), puesto que el primero propende a la apertura de ciertos espacios de participación, cabe decir bajo la tutela del Estado; mientras que el segundo, requiere de una participación activa de los partidos en la búsqueda del poder y en la respuesta a las demandas de la sociedad civil, hasta el punto que “cabe reducir la cuestión a decir que

el gobierno que responde y el gobierno por partidos tienden a ser sinónimos” (Sartori, 2003: 48).

Si al igual que surgía la cuestión sobre los intereses que tienen los individuos para buscar el poder político, también surge la pregunta por la finalidad de los partidos políticos, se puede decir que precisamente, “los partidos son instituciones que agrupan a la gente con el propósito de ejercer el poder en el seno del Estado” (Ware, 2004: 27). Esto nos lleva a la conclusión de que por un lado el gobierno y por otro los partidos y el sistema de partidos no pueden entenderse desvinculados el uno del otro; además, que los partidos políticos en el marco de la institucionalidad y el control del poder político son entidades de configuración reciente, especialmente por su condición de elementos constitutivos de la democratización.

Y aunque “los partidos son grupos que persiguen la obtención de ciertos fines y que la ideología de cada partido es el mejor indicador de sus fines” (Panebianco, 2009: 31); su institucionalización está marcada por el grupo social en el que se han ido desarrollando, que les ha provisto de características diferentes según el caso, por lo que hay una amplia conceptualización al respecto.

2.2.2 Hacia una definición a partir de las funciones

Con el propósito general de querer recoger los caracteres propios del legislativo para comprender su funcionamiento, es importante haber realizado un acercamiento al sistema de partidos para ahora detenernos en aspectos teóricos puntuales como lo es una definición. En este caso, el análisis anterior ha permitido establecer las siguientes premisas: a) una relación entre los partidos políticos y la sociedad como intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos; b) la evolución histórica de los partidos muestra que su actuación en el plano de lo político está dada por el nivel de enraizamiento que éstos tienen en/con la sociedad para poder institucionalizarse y mantenerse en el tiempo; c) el partido adquiere entonces una “maquinaria política burocrática” (Alcántara, 2003: 38)

Esta “maquinaria” hace que los partidos adquieran su carácter de acuerdo a la funcionalidad, que puede ser entendida de diversas maneras: a *nivel oligárquico* en tanto enfatiza el papel de la clase gobernante sobre los gobernados (Michels, 1969); una *función electoral*, que incluso puede ser más amplia en tanto incluye otros puntos de

vista como: ideologías, infraestructura social, estructura, participación y estrategia (Duverger, 1972; Downs, 2007); articulación de intereses institucionales, agregación de intereses, reclutamiento político y socialización política (Almond y Powell, 1966); actuar como agentes de gestión del conflicto y a la vez como integradores (Lipset & Rokkan, 1967). “Los partidos desempeñan por tanto, como función principal la de representar las divisiones sociales. Pero representan también a los tipos de crisis de identidad que pudieran surgir” (Alcántara, 2003: 42).

Ahora bien, cabe preguntarse por qué el nivel de institucionalización de los partidos tiene influencia en la democracia, puesto que “el criterio que ha recibido más énfasis, especialmente en relación a la consolidación democrática, es la *institucionalización* de los partidos” (Randal & Svasand, 1999: 4), en tanto éstos, optimizan el nivel de competición –al menos en alguna medida- incluso si hay partidos dominantes ya que esto hace que el mismo sistema sea *competitivo*.

El carácter competitivo del sistema está matizado por el hecho de que el comportamiento de los partidos, responde al “tipo de presiones que recibe de su entorno y la manera en que esas presiones se reflejan en las relaciones de poder existentes en su seno” (Duque, 2005: 105); es decir, la institucionalización vista a nivel interno y externo, estructural y actitudinal, en otras palabras, la relación dentro del partido y de éste con la sociedad.

Tanto el nivel de institucionalización como las “funciones” de los partidos, advierten sobre la necesidad de los mismos, para que por un lado, se canalicen las demandas de los ciudadanos; pero también, para que esos mismos ciudadanos puedan manejar el poder político. En este sentido, y dado que el enfoque está puesto en el nivel de institucionalización que adquieren los partidos y como –en la medida que se institucionalizan y conforman el sistema de partidos- esto se traduce en una mayor funcionalidad del mismo sistema de gobierno o “governabilidad democrática” (Mejía, 2002: xxvi-xxviii).

Antes de entrar en algunas definiciones, cabe recalcar, que aunque no se pueda adoptar una de esas definiciones como la “definitiva”, se debe tener en cuenta el

carácter particular que tienen los partidos políticos y el sistema de partidos para el funcionamiento del sistema político; en efecto:

Hoy en día y presumible también mañana –en una extrapolación que sin duda nos es lícito hacer- la política es y será hecha *desde* los partidos y *por* los partidos, de modo que su mera existencia se ha convertido en sinónimo de vida política modernamente organizada como tal y de viabilidad del ejercicio del poder (Hernández, 2003: 13).

Las definiciones de partido giran en torno a los elementos que se han señalado más arriba, así por ejemplo, tenemos:

Un partido es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos (Sartori, 2003: 39).

En esta definición se destaca la función electoral de los partidos, puesto que esto restringe la acción de los mismos al plano de la búsqueda y competencia del poder político, en tanto el desempeño de un cargo público demanda no sólo “gozar de la renta y el prestigio”, sino que también demandará una “respuesta” por parte de quien está en dicho cargo.

Si se enfoca el aspecto organizativo, cabe resaltar el nivel de vinculación que tiene el partido con el sistema, puesto que:

En cuanto organización, el partido político es un sistema parcialmente autónomo de desigualdades, y las tensiones que lo atraviesan son a menudo, y principalmente, el producto de ese sistema (Panebianco, 2009:30).

Por otra parte, si se enfoca al partido político en tanto tiene incidencia en el poder político, es decir, no sólo está de manera nominal, sino que es un mecanismo de acceso al poder, y esto se contrasta con capacidad que éste tiene para “agregar intereses”; por lo que:

Un partido político es una institución que (a) busca influencia en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno, y (b) puesto que normalmente defiende un único interés social, intenta, hasta cierto punto, agregar intereses (Ware, 2004: 32).

Estas definiciones conciben al partido político de manera individual; sin embargo como ya se ha señalado, los partidos se mueven dentro del marco de un sistema político y un entramado institucional dentro de los cuales interactúan y compiten por el poder

configurando un sistema de partidos. Éste sistema está condicionado por “los filtros jurídicos y, sobre todo, del cedazo de la normativa electoral” (Caminal, 2005: 337).

Así por ejemplo, si se tiene en cuenta las reglas para conformar un partido, las diferentes agrupaciones tratarán de adecuarse a los requisitos; o si por el contrario, hay una determinada configuración en el sistema de repartición de escaños, las agrupaciones políticas buscarán estrategias que les permitan alcanzar las curules que buscan; toda vez que en este conjunto de interacciones configura el sistema de partidos.

El sistema de partidos, caracterizado por la competición y la cooperación, puede ser objeto de clasificación con lo cual nos ayudaría a comprender la compleja situación de los partidos políticos –en cuando a su conformación, institucionalización- así como superar el simplismo de clasificar a los partidos y los sistemas de acuerdo a criterios bipolares (Ware, 2004: 235-236). Esta caracterización puede ajustarse a diversos aspectos como: carácter ideológico, número de partidos, dimensión, alianzas, etc. (Caminal, 2005: 339).

Retomando el planteamiento sobre los partidos y sistemas de partidos, existe una clasificación que toma los siguientes aspectos: fuerza electoral, posibilidades de coalición y posibilidades de chantaje, generando seis sistemas de partidos que son: sistema de partido único; sistemas de partido hegemónico; sistemas de partido predominante; sistemas bipartidistas; sistemas de partidos de pluralismo limitado o moderado; sistemas de partido de pluralismo polarizado o extremo (Sartori, 2003).

2.3. El Sistema de Partidos en el Ecuador

A pesar del repunte de una nueva reorganización del sistema político del Ecuador, los partidos aún juegan un papel clave para la disputa y el acceso al poder. Resulta particularmente complejo realizar un estudio más a profundidad sobre este tema; sin embargo se propone un acercamiento para mostrar algunos elementos de análisis que nos dan una idea de cómo está estructurado el sistema de partidos y cómo éstos han influido en el funcionamiento del legislativo.

Así pues, desde el retorno a la democracia, los partidos y el sistema de partidos en el Ecuador, han atravesado un camino bastante peculiar. Habría que comenzar haciendo

una distinción en cuanto a aquellos elementos de carácter socio-cultural que preparan el terreno donde se enraízan los partidos políticos: “región, clase, credo religioso” (Lipset & Rokkan, 2007: 233), que posteriormente dentro de la escena política se transforman en *clivajes* claramente distinguibles y con la capacidad de ejercer cambios importantes en la política ecuatoriana.

Uno de esos aspectos que ha despertado el interés de diversos investigadores, es la distinción de carácter regional que ha determinado una distribución territorial de los partidos (Freidenberg, 2001; Pachano 1991, 2004) enquistada en grupos de carácter local, frente a una estructura política que demanda una configuración nacional⁴ precisamente para superar una traba de carácter socio-político presente desde los orígenes mismos del estado.

En el Ecuador –post retorno- los partidos se enmarcan en una característica presente en el ámbito continental puesto que “los partidos en América Latina son organizaciones oligárquicas, con bajos niveles de democracia interna, lo cual ha perjudicado su imagen ante los ciudadanos” (Freidenberg, 2005: 1); es decir el corte piramidal de la estructura del partido ha sido un elemento presente desde los orígenes mismos de los estados latinoamericanos donde en un comienzo las actividades políticas –en tanto ejercicio, tenencia del poder político- estuvieron en manos de un grupo de notables y poco a poco se fueron extendiendo a otros estratos de la sociedad.

En este sentido, los partidos políticos en el Ecuador se caracterizan por presentarse como “grupos aglutinados en torno a determinadas personalidades antes que unidos en base a consideraciones de tipo ideológico o doctrinal” (Menéndez-Carrión, 1990:199) haciendo visible la característica que mencionaba antes sobre la preeminencia del líder sobre la organización partidista e incluso sobre la estructura institucional del Estado, de lo cual el inicio de la era republicana ofrece varios ejemplos.

Partiendo del presupuesto de que “sea cual sea la estructura de la organización política, los partidos han servido como agentes esenciales de movilización y han

⁴ Tomo como referencia la alusión del texto de Lipset y Rokkan que en su análisis “abordan los partidos como alianzas en conflicto sobre políticas y fidelidades a valores *dentro de un cuerpo político más amplio*” (Lipset & Rokkan, 2007: 235) (el énfasis es mío).

ayudado a integrar comunidades locales en la nación o una federación más amplia” (Lipset y Rokkan, 2007: 234), esta presentación introductoria para el abordaje del estudio de los partidos políticos en el Ecuador abre la pregunta sobre el cumplimiento que las organizaciones partidistas han logrado realizar en una perspectiva de carácter nacional antes que regional y/o local.

La relación dialéctica entre el sistema institucional del Estado y el funcionamiento del sistema de partidos es un elemento clave a la hora de comprender el comportamiento de éstos últimos. Al parecer los partidos han respondido de manera directa a la frágil organización institucional que incluso durante el siglo XX apelaba a la intervención de otros entes institucionales (especialmente las Fuerzas Armadas) para resolver conflictos de carácter político⁵ o buscar soluciones de corto plazo. Habría que decir entonces que “la culpa” no solamente es de los partidos políticos, sino que se debe a la confluencia de diversos factores donde la estructura institucional juega un papel muy importante.

En consonancia con lo expresado anteriormente, los partidos políticos permiten una suerte de coalición nacional de intereses en el Ecuador, aunque:

Las diferencias profundas entre espacios regionales han llevado a que la pertenencia a una región estuviera por encima de la adscripción partidista, lo que ha influido en la carencia de partidos de implantación nacional. De esta manera, a pesar de cierta vocación nacional de las élites y de las exigencias del régimen político para que conformaran partidos con esas características, sus apoyos no se encuentran distribuidos uniformemente en todo el país (Freidenberg, 2001: 4).

Para entender este balance negativo sobre los partidos, habría que agregar tres funciones de los partidos: la *función expresiva* o conjunto de valores que mueven a los individuos a la acción o a la no-acción; las *funciones instrumentales* donde los partidos son herramientas para legitimar el funcionamiento del sistema; y por último, las *funciones representativas* donde el partido llega a acuerdos, eleva peticiones y agrega presiones (Lipset y Rokkan, 2007: 236). Así, se puede entender que en Ecuador –en gran medida– los partidos políticos están más enfocados en su función instrumental, en la búsqueda de intereses particulares y de corto plazo, donde precisamente el membrete del partido, sirve de mecanismo legitimador para mantener un clima hostil frente a los posibles

⁵ En efecto: “En varias ocasiones, el sistema estuvo a punto de quebrarse, quiebre impedido a través de soluciones de índole coyuntural, que dejarían intocados los problemas de fondo” (Menéndez-Carrión, 1990: 196).

mecanismos de agregación de intereses en pro del beneficio nacional. En este caso, las dos funciones adicionales que se han aludido antes, se convierten en un elemento presente, pero como un requisito secundario.

El punto a destacar aquí, es la debilidad de la democracia ecuatoriana *aún como procedimiento formal* en los últimos nueve años⁶. En este contexto, cabe notar el papel que los partidos políticos del Ecuador no han cumplido. Tradicionalmente débiles, fragmentados, alejados de la sociedad civil más allá de las coyunturas electorales, poco efectivos como mecanismos para el procesamiento de demandas, generaron conflictos “que no tenía la capacidad interna de resolver” (Conaghan, 1986) Por consiguiente, las crisis han sido a menudo “superadas” recurriendo, con frecuencia, a actores fuera del sistema de partidos o a la amenaza de intervención externa (Menéndez-Carrión, 1990:199).

Si una de las características básicas de la organización de la sociedad es que exista un grupo de personas que conociendo más a fondo temas vinculados con la administración de lo público, estén en capacidad de ejercer liderazgo y ocuparse de esa administración (Vilas, 2003:63), se observa que los canales institucionales para tal efecto, en este caso los partidos políticos, siguieron representando los intereses de ciertos grupos y no los de las mayorías como debería funcionar en democracia, haciendo más notoria aún su elitización; más bien, éstos se han caracterizado por dos elementos: “su debilidad estructural y el faccionalismo generalizado imperante en su interior” (Menéndez-Carrión, 1990:204).

A esta caracterización, podemos sumar algunos elementos de análisis que nos permiten comprender de manera sistemática el modo en el que se han manejado los partidos a la par con el diseño institucional. Tenemos el siguiente conjunto de características en la configuración del sistema de partidos donde se exponen varios elementos de contraste que han ido configurando el carácter del Sistema de Partidos en el Ecuador:

- a) Constante cambio de reglas formales.
- b) Alto número de partidos que participan en las elecciones y que obtienen escaños legislativos (dispersión y fragmentación del sistema y volatilidad).
- c) Polarización ideológica (1.- toma de posición en base al lugar que ocupan en el espectro ideológico; 2.- los partidos que se polarizan están entre la coalición y el

⁶ Desde 1981 a 1990.

chantaje, es decir no son partidos marginales sino aquellos que lideran el juego político).

d) Regionalización o incluso provincialización de los partidos (Pachano, 2004a).

Por otra parte, si nos referimos a la institucionalización de los partidos, se puede advertir una seria divergencia entre a) una visión a largo plazo que determinaría la configuración de un sistema de partidos fuerte y b) una “institucionalización incoherente” (Pachano, 2004a) que genera un juego dialéctico –poco ortodoxo- entre las reglas formales y las prácticas reales (Pachano 2004a; Andrade s. a.; León, 2004). Esto ha afectado a los partidos políticos puesto que la resolución o trámite de procesos fuera de los espacios establecidos para estos fines se había vuelto de uso común y siguió manteniéndose así pese a la intervención de nuevos actores que se esperaba renovar el juego político.

... enfatizamos la importancia de la centralidad que debe adquirir el rol de los partidos políticos, como instancias del sistema democrático. Esto, a fin de que la gobernabilidad democrática no radique simplemente en la mera estabilidad, y que se canalice lo político a través de instancias y procedimientos capaces de prevenir el procesamiento de demandas societales a través de canales informales paralelos, particularistas e inmediateistas, no conducentes a la institucionalización de un proceso democratizado. En este sentido, la revalorización de las instituciones propiamente políticas, tales como los partidos, como instancias de representación, mediación y procesamiento de demandas societales, es central (Menéndez-Carrión 1990: 208).

Bajo estos elementos de análisis, se puede entender aquello de que los partidos políticos han funcionado de acuerdo a cómo el sistema los ha ido modelando, puesto que si bien éstos han mantenido su esquema elitista u oligárquico, las reglas planteadas por el sistema político han favorecido y en otros casos han determinado su apareamiento y/o desaparición casi inmediata, en un infructuoso intento de legitimación o como simple búsqueda de espacios políticos de acceso al poder dentro de una lógica de funcionamiento del estado que no termina de cuajar.

Una crisis política corroe la legitimidad no sólo de los partidos, sino del sistema político en general, cuanto más que un empate de fuerzas políticas entre partidos y regiones, al igual que con la protesta callejera ha marcado un *impasse* en relación a las pautas de modernización neoliberal que no han seguido en Ecuador un ritmo que conocieron en los demás países (León, 2004: 98).

Si durante los años 80 y 90 el desempeño de los partidos políticos no fue el esperado, de entrada al nuevo siglo hubo un acumulado de aspectos negativos “como efecto de esa erosión institucional pero también por el deterioro de la situación económica y social durante las dos últimas décadas del siglo XX, se generalizó una corriente de rechazo ciudadano a los partidos, a los políticos y, en general, a la política” (Pachano, 2006), que decantó en el *colapso* del sistema de partidos (Pachano, 2008: 1).

En este escenario poco alentador para las organizaciones políticas tradicionales, hay un plus de rechazo, ya no sólo hacia éstas sino hacia la política en general, cabría decir hacia el manejo de lo público por parte de la clase política que durante los años post-retorno no ha logrado satisfacer las demandas del pueblo ecuatoriano. Esta insatisfacción se puede advertir en dos frentes: por un lado la endeble estructuración institucional y por otro lado una frágil representación por parte de los partidos que durante las décadas anteriores habían representado la vanguardia partidista en el Ecuador.

Precisamente, en esta perspectiva, la propuesta hacia los partidos adquiriría un tinte optimista y hasta cierto punto conciliador en torno al papel de los partidos, pero la política real mostró que el camino recorrido por éstos distaba mucho de las propuestas teóricas que se pudieran plantear al respecto.

El desafío de los partidos políticos con vocación democrática radica en comenzar a transformarse en interlocutores válidos de los sectores populares, llevando a cabo las funciones de canalización de demandas, representación y mediación de los distintos sectores de la sociedad civil ante el Estado. Sólo esto permitirá a los partidos políticos comenzar a adquirir una relevancia real a la consolidación del juego democrático. La tarea de construcción partidista debe ser contemporizada con la necesidad de convergencia de las fuerzas progresistas y de izquierda, que constituye otro imperativo básico para la consolidación del sistema democrático – fuerzas políticas cuyo desafío consiste en diferenciarse al mismo tiempo que se conciertan–(Menéndez-Carrión, 1990: 213).

Cabe cerrar esta sección del análisis en torno a los partidos políticos con algunas cuestiones que permitan no sólo comprender sino interrogarse sobre el papel de éstos en el quehacer de la democracia en el Ecuador. Así, cabe preguntarse si esta necesaria supervivencia de la organización partidista por sobre su líder, no refleja una característica propia del electorado ecuatoriano: la volatilidad. Ante el surgimiento de líderes con extraordinario carisma y poder de convocatoria (Bucaram es un excelente

ejemplo) el repunte del electorado socialmente ubicado en un nivel medio o bajo refleja una necesidad de satisfacción de intereses que el Estado como tal no ha logrado satisfacer.

Por otra parte, estas mismas organizaciones partidistas, lograron formar alianzas y/o –bajo el patronazgo de algún líder- nuevas organizaciones con la finalidad de alcanzar el poder (es el caso de Sixto Durán Ballén quien para apuntalar su carrera hacia la presidencia tuvo que salir del PSC del que era co-fundador e instaurar la UR); con esto cabe preguntarse si este aparente ensimismamiento de los partidos políticos que como se dijo antes respondían a una estructura elitista, oligárquica, terminó copando espacios de representación no aperturados a otros líderes, actores políticos, grupos, movimientos, etc., puesto que más bien parece que los partidos políticos terminaron cayendo en su propio “juego político” que consistía en abandonar el funcionamiento del sistema a los vaivenes de sus intereses.

Con este análisis se puede entender la dinámica que los partidos políticos imprimen al sistema, así como la incidencia de esta dinámica en el quehacer del legislativo. En este proceso se ha pasado desde la motivación racional que tiene el individuo involucrado en lo público hasta el nivel de interacción de las distintas condiciones que hacen surgir a los partidos políticos. Además, se va configurando más claramente el papel del legislativo en cuanto a su carácter de receptor de esos intereses particulares traídos por los partidos.

En el siguiente apartado se demostrará cómo es que durante las dos Asambleas Constituyentes celebradas durante la etapa post-retorno, los partidos tradicionales y luego un movimiento político liderado por un *outsider* logran en el primer caso estatuir prácticas políticas de coto plazo, mientras que en el segundo caso, se provee de mayores atribuciones al ejecutivo bajo el lema de un enfoque social (el ser humano por sobre el capital y no al revés) por parte del estado. Cabe aclarar que el análisis se centra en el control político y en la representación, por lo que el examen de los partidos políticos viene a ser un elemento clarificador para comprender estas dos funciones en el legislativo, sin perder de vista que el objeto de análisis se refiere a las prácticas en dos momentos distintos.

CAPÍTULO III EL LEGISLATIVO EN EL ECUADOR

En el presente capítulo se recogen los elementos anteriormente presentados en los anteriores acápite y se enfoca de manera especial el caso del legislativo ecuatoriano en las dos fechas que se han escogido para presentar y comparar. Es necesario comenzar el análisis con una revisión del carácter histórico del parlamento, para luego revisar el entramado constitucional que se configura en 1998 y 2008. Cabe recordar que el propósito inicial es revisar si con el cambio constitucional hay también un cambio en las prácticas del legislativo en uno y otro momento o si más bien se mantienen ciertos rasgos comunes.

3.1 Antecedentes históricos

La existencia del Legislativo es una expresión de soberanía popular, lo que a su vez fundamenta el concepto de democracia, sistema de gobierno vigente en Latinoamérica y en Ecuador. En el caso de nuestro país, el punto de partida del Legislativo en tanto elemento de configuración del estado se remonta a la reunión de notables ecuatorianos, que en la ciudad de Riobamba redactaron la primera Constitución del Ecuador el 11 de mayo de 1830 publicada el 23 de septiembre de ese mismo año. En esta Constitución se declara la formación del Estado del Ecuador (Art. 1), además se distribuye la organización política en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; señalando que:

Artículo 21.- El Poder Legislativo lo ejerce el Congreso de Diputados, que serán diez por cada departamento. Esta igualdad de representación deberá observarse mientras pende el juicio del arbitrio designado, sobre si los tres departamentos han de ser representados en el Congreso según el censo de su población, o si han de concurrir con igual representación (Constitución 1830)

En lo que compete al Legislativo, se pueden observar algunas características importantes, por ejemplo que era elegido para cuatro años (Art. 23) debiendo reunirse cada año el día 10 de septiembre durante 35 días que se podían prorrogar 15 días más (Art. 25). Se señala también que los diputados debían renovarse cada 2 años.

En este sentido, es evidente que las necesidades históricas en ese momento originario de configuración del estado, hacían urgente el establecimiento de un modelo de organización estatal capaz de ofrecer facilidades para la administración y también

dotar de estabilidad al aparataje estatal. Así mismo, las circunstancias del momento: alto índice de militares extranjeros, carencia de unidad nacional, separación entre los grupos sociales, etc., hicieron que no hubiera un debate más profundo (incluso dentro de los grupos que detentaban el poder), ya no sobre el modo en que se iba a organizar el estado, sino más bien sobre los mecanismos que se utilizarían para dicha organización. Dadas esas circunstancias, se prioriza la seguridad y la estabilidad de quienes en ese momento estaban al frente del gobierno, puesto que el mismo estado estaba en manos de militares extranjeros (véase por ejemplo el artículo 52 de la Constitución de 1830) que convenía más a los propios intereses del naciente estado ecuatoriano. Un rasgo importante es que este modelo inicial da la posibilidad de que los diputados sean quienes elijan al presidente (artículo 26 inciso 12), lo que se asemeja más a un sistema parlamentario.

Después de este momento inicial, las Constituciones posteriores, se encargaron de ir delimitando el modo en que el Legislativo debía participar en el gobierno del Estado. Aunque se siguieron manteniendo los privilegios para los militares extranjeros, la constitución de 1835 por ejemplo, establece que el legislativo, esté constituido por dos cámaras: de Senadores y de Representantes (Art. 23) que se reúnen cada dos años (Art. 24); sin embargo, cabe enfatizar el hecho de que para este año aumentó el número de provincias y el número de diputados que pasaron de ser 10 por cada departamento a 5 para las antiguas provincias (Quito, Guayas y Azuay) y el número que determine la ley para las nuevas provincias (Chimborazo, Imbabura, Manabí, Loja y el Archipiélago de Galápagos) (Art. 25).

Además, se eligen 24 Representantes (art. 30) que equilibran la representación en las provincias y que adquieren algunas competencias importantes como por ejemplo

Artículo 32

1. Acusar ante el Senado al Presidente de la República, o a la persona que se halle encargada del Poder Ejecutivo, a los Ministros Secretarios del Despacho, a los Consejeros de Gobierno, a los individuos de ambas Cámaras, y a los de la Corte Suprema de Justicia (Constitución de 1835).

Sin embargo, el Legislativo de ese entonces, tenía otras obligaciones y atribuciones, como por ejemplo, la imposibilidad de reunirse sin las dos terceras partes de sus miembros (Art. 33), la representación “nacional” y no sólo de la provincia que

representan (Art. 39), la imposibilidad de ser Senador y Representante al mismo tiempo (Art. 40).

Ahora interesa señalar cuáles eran las atribuciones del Legislativo según la Constitución de 1835, donde tenemos que adicionalmente a lo ya establecido en la Constitución anterior, es decir, en términos generales, determinar los gastos públicos, fomentar la educación, dar reconocimientos a personajes destacados, organizar la administración pública, etc., se mantiene la potestad de “Elegir al Presidente y Vicepresidente de la República con el voto de la mayoría absoluta de los Diputados presentes; recibir su juramento, y admitir o rehusar la dimisión que hicieren de su destino” (Art. 43, inciso 15).

Otro aspecto que llama la atención es el origen de las leyes, que pueden venir de cualquiera de las dos cámaras (art. 44), y deben ser debatidas en la cámara de origen y luego en la siguiente (Art. 46); sin embargo:

Art. 48.- El proyecto de Ley o Decreto que fuere aprobado por ambas Cámaras, no tendrá fuerza de Ley, sin la sanción del Poder Ejecutivo. Si este lo aprobare, lo mandará ejecutar y publicar; más si hallare inconvenientes para su ejecución, lo devolverá con sus observaciones a la Cámara de su origen, dentro de nueve días (Constitución 1835).

Este aspecto, incluye a las leyes que tienen carácter urgente, donde el Ejecutivo deberá sancionarlas en un lapso de 3 días (Art. 49). Así mismo, en el caso de que hubiera una objeción sustancial por parte del ejecutivo, éste será archivado hasta la siguiente reunión legislativa (Art. 50). Sin embargo, en cuanto al proceso de deliberación, es importante anotar que a pesar de haber pasado poco tiempo desde la configuración del estado, se recogen elementos importantes para el debate de la ley. Así por ejemplo en el caso que venimos analizando se advierte que:

Art. 51.- Si las observaciones sobre el proyecto en su totalidad, no las hallare fundadas la Cámara de su origen, a juicio de los dos tercios de los Diputados presentes, pasará el proyecto con esta razón a la otra Cámara; y si esta las hallare justas, las manifestará a la Cámara de su origen, devolviéndole el proyecto para que se archive; pero si tampoco las hallare fundadas a juicio de las dos terceras partes, se mandará el proyecto al Poder Ejecutivo para su sanción, que no podrá negar en este caso (Constitución 1835).

Y si fuera el caso que el ejecutivo no sancionara esa ley dentro de los tiempos previstos (9 días o 3 días si la ley es urgente), siguiendo todos los “requisitos constitucionales” esa ley será promulgada; aunque en el fondo este procedimiento estaba limitado por el tiempo en que estuviera reunida la asamblea, por lo que podría postergarse el decreto de la ley hasta la siguiente reunión.

En el caso de la Constitución de 1843, también conocida como “Carta de la Esclavitud”, el panorama es un poco distinto a lo que se había ido logrando con respecto al Legislativo. Se mantiene el bicameralismo (Art. 13), pero a diferencia de la Constitución anterior, el Legislativo se reúne cada 4 años; éstas reuniones no podrán llevarse a cabo “sin la presencia de 21 Senadores y 25 Representantes; ni continuarlas sin la asistencia de 18 de los primeros, y veinte de los segundos... (durante) 90 días, prorrogables hasta por 30 días más” (Art. 14). Además, se aumenta el número de Senadores que ahora son 27, a razón de 9 por cada distrito (Art. 15).

En el caso de las atribuciones de los Senadores, están la de “elegir a los ministros de la Corte Suprema de Justicia a propuesta de terna del poder Ejecutivo” (Art. 18, inciso 1). En cambio, en la Cámara de Representantes, el número aumentó a 30 en razón de 10 por cada distrito según lo determine la ley para cada provincia (Art. 21); además, esta cámara adquiere algunas atribuciones que permiten comprender cómo el legislativo adquiere capacidad de acción y decisión en temas que eran manejados por el mandatario o por sus ministros, ya sean de carácter económico, político, jurídico, puesto que:

Art. 26.- Son atribuciones de la Cámara de Representantes: la incitativa en las leyes sobre impuestos, y contribuciones; y la facultad de acusar ante el Senado al Presidente de la República, al Vicepresidente, y a los Ministros Secretarios de Estado, en los casos que establece esta Constitución; y también a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en los que determine la Ley (Constitución de 1843).

Se mantiene la elección de Presidente y Vicepresidente en manos de las Cámaras. Pero llaman la atención las observaciones que se hacen con respecto a la inmunidad de los parlamentarios, donde se especifica los términos de la misma y también, se le arrojan atribuciones dentro de la Cámara a la que pertenece, para que determine -si el delito amerita- una causa sumaria dentro del organismo al que pertenece (véase artículo 30).

En este caso es relevante el hecho de que en caso de delitos *in fraganti* los imputados pasan por el filtro del propio organismo, y no directamente al sistema de justicia estatal.

Otro aspecto importante es que se eligen suplentes para los Senadores y Representantes (Art. 31); pero, a diferencia de la Constitución anterior, cualquier ciudadano, puede ser elegido en calidad de representante por cualquier ciudad (Art. 32) y si fuera elegido para Senador y Representante, él mismo elegirá con qué dignidad quedarse (Art. 33). Se mantiene el carácter de representación nacional y no por la provincia a la que se pertenece (Art. 34).

Un detalle que llama la atención por sí mismo, es la duración que tienen Senadores y Representantes

Art. 35.- Los Senadores durarán en sus funciones doce años, renovables por terceras partes en cada cuatro años. En cada uno de los dos primeros períodos de a cuatro años, saldrá la tercera parte a la suerte; y en lo sucesivo por antigüedad. Los Representantes serán nombrados para ocho años, debiendo renovarse por mitad cada cuatro años. A los primeros cuatro años, saldrá de la Cámara la mitad de los Representantes, a la suerte. Tanto los Senadores, como los Representantes, podrán ser reelegidos (Constitución de 1843).

En este sentido, se observa que las decisiones del Legislativo están encaminadas a un gran poder de determinación por parte del ejecutivo; así por ejemplo en la posibilidad de decretar la guerra o la paz (Art. 37 inciso 5).

En efecto, se puede contrastar dos artículos de ambas constituciones donde se observa las posibilidades de influencia que tiene el Ejecutivo sobre las decisiones del Legislativo

Artículo 52

3. Declarar cuando la Patria está en peligro, y otorgar detalladamente al Poder Ejecutivo, en todo o en parte, las facultades de que habla el artículo 62 de esta Constitución; fijando el tiempo, y lugares, en que deba ejercerlas, con la obligación de que el Ejecutivo de cuenta al Congreso, y en su receso a la misma Comisión Permanente, del uso que de ellas hubiese hecho (Constitución 1843).

A propósito, estas atribuciones contrastan con la reforma hecha para la duración del período presidencial

Art. 57.- El Presidente y Vicepresidente de la República, durarán en sus funciones ocho años; y no podrán ser reelegidos para los mismos destinos, sino después de

pasado un período constitucional, del fijado en esta Constitución (Constitución de 1843).

A diferencia de lo que hemos visto en estas 3 primeras constituciones, hay un momento de reestructuración de la organización estatal y del gobierno, que se da con la Revolución del 6 de marzo de 1845, llevada a cabo en otro centro de poder, que en este caso se encontraba más al sur, se trata de la ciudad de Cuenca.

En esta Constitución, se pueden distinguir algunos rasgos de cambio con respecto a la anterior, sobre todo en cuanto a los privilegios que tenían los militares extranjeros (véase por ejemplo el art. 23) y con respecto a la reorganización de las atribuciones que tenían los distintos poderes.

En lo que compete al Legislativo, se establece que las reuniones del mismo serán cada año, durante un período de 60 días, prorrogables 15 días más (art. 20); el número de Senadores será de 18 (Art. 22); mientras que los diputados que integran la cámara de Representantes serán 30 (Art. 27). Hay una diferencia que llama la atención entre ésta constitución y la que le precede, con respecto a la posibilidad de ejercer control sobre algún senador o diputado que incurriera en algún delito (más aún si es *in fraganti*), puesto que como se indicaba en la Constitución anterior, prácticamente, era el organismo colegiado (cualquiera de las dos Cámaras) el que podía decidir sobre la causa del acusado, mientras que en esta Constitución se especifica que dicho organismo puede “suspender por tiempo, o deponer de su empleo al acusado... quedando sin embargo sujeto a acusación, juicio y sentencia en el tribunal competente...”(Art. 25). Interesa este señalamiento puesto que demarca de manera bien clara, la injerencia y campo de acción de cada uno de los poderes.

Se establece la duración de éstos funcionarios para un período de 4 años con la posibilidad de reelección (Art. 37). Así mismo se establece un mecanismo de sanción para aquellos que no concurren a las sesiones puesto que “... los miembros concurrentes de la respectiva Cámara en cualquier número que sea, apremiarán a los ausentes, a que concurren, con las penas establecidas en la ley, y se mantendrán reunidos, hasta que concurren, y se complete la pluralidad (Constitución de 1845, Art. 40). Con esto se

puede evidenciar un paso importante hacia la institucionalización de los procesos, no solo de elección sino de deliberación.

Con lo antes mencionado, se retoma el argumento de que al momento del origen del estado ecuatoriano, la política estaba en manos de algún caudillo y que las instituciones (como en este caso el Legislativo), estaban para aprobar decisiones de carácter personal o cuestiones de hecho (Albán, 2010, Maiguashca, 1994). Hubo de pasar un buen tiempo para que haya más estabilidad y para que las instituciones, fueran asumiendo el rol que correspondía a cada una.

Se ha tomado como punto de partida este primer grupo de Constituciones que marcan un momento de estructuración del estado y que permiten encontrar ciertos rasgos característicos del sistema democrático: división de poderes; representación proporcional (territorial); asignación de funciones específicas para cada poder del estado; mecanismos de autorregulación y control, etc. En adelante, se mencionará lo más relevante de algunas características importantes de algunas constituciones, que permitan observar de mejor manera, los rasgos que señala la teoría, para la organización del Estado y consecuentemente del legislativo.

Un ejemplo es la Constitución de 1851 que establece una sola cámara para el funcionamiento del Legislativo (art. 19), algo que se había visto en la Constitución de 1830 y que luego se repite en la de 1945 y finalmente en la de 1978, conservándose esa estructura hasta la actualidad. Otro detalle que llama la atención, es la forma de elección del Presidente de la república, que hasta la Constitución de 1851, estaba a cargo del Legislativo; sin embargo, en 1852 se establece que estará a cargo de “Asambleas populares, compuestas de electores, cuyo número total para estas elecciones será igual en cada uno de los tres antiguos Departamentos” (Art. 59). En la Constitución de 1861, se establece:

Artículo 58.- El Presidente y Vicepresidente de la República serán elegidos por voto secreto y directo de los ciudadanos en ejercicio, debiendo el Congreso hacer el escrutinio, declarar la elección a favor del que haya obtenido mayoría absoluta de votos, o, en su defecto, la relativa. En caso de igualdad se decidirá por la suerte (Constitución de 1861).

Este aspecto de elección del Presidente se mantiene a partir de 1861 en adelante y en gran medida refleja la necesidad de legitimar el acceso al poder por parte de los mandatarios.

Un aspecto que marca el contraste y posteriormente servirá para el debate, se refiere a los cambios ejercidos por la Constitución de 1946, que rompe con el sistema unicameral de 1945 y entre otras cosas establece: la desaparición del Tribunal de Garantías Constitucionales; la consolidación del Tribunal Supremo Electoral; el voto obligatorio para los hombres y facultativo para las mujeres; pero, algo que llama la atención es que a partir de esta Constitución se crea el Consejo Nacional de Economía, que permite que el Ejecutivo pueda dictar leyes de emergencia económica mientras el Congreso estaba en receso y que fue útil a los gobiernos por lo menos hasta 1963 (Arízaga, 1998: 248), aunque no se puede descartar que el rezago de esa decisión, se haya mantenido por mucho más tiempo.

La Constitución vigente desde 1978 hasta 1998, establecía algunos principios básicos sobre el funcionamiento del estado; así por ejemplo, se agrega una característica fundamental a la naturaleza del mismo cuando declara que: “Art. 1.- El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático, unitario, descentralizado, *pluricultural* y *multiétnico*. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo”; Constitución de 1978); además, se admiten y reconocen el quichua y demás lenguas indígenas lo que a su vez muestra un carácter estatal mucho más amplio e incluyente, aspecto que no se había mencionado en las Constituciones anteriores.

En cuanto se refiere al Legislativo, se cambia el sistema bicameral por una sola cámara, pero estableciendo representación nacional (12 diputados) y representación provincial; así mismo se especifica que la sede del Legislativo estará en Quito y que la calificación de las listas estará a cargo del Tribunal Electoral (Art. 79). Las reuniones se llevarán a cabo cada año, desde el 1 de agosto hasta el 9 de octubre (Art. 82), para algunos puntos importantes como: “posesionar al Presidente y Vicepresidente de la república...” (inciso b); “expedir, reformar y derogar las leyes” (inciso d); “Fiscalizar

los actos de la Función Ejecutiva y demás órganos del poder público y conocer los informes que le sean presentados por sus titulares (inciso f); etc.

Llama la atención, la atribución del Legislativo en los casos en que se puede aplicar el recurso de “enjuiciamiento político”:

g) Proceder al enjuiciamiento político durante el ejercicio de sus funciones, y hasta un año después de terminadas, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Ministros, Secretarios de Estado, de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, de los miembros del Tribunal Constitucional y de los del Tribunal Supremo Electoral, del Contralor General y del Procurador General del Estado, del Ministro Fiscal General, del Defensor del Pueblo y de los Superintendentes de Bancos y Compañías por infracciones cometidas en el desempeño de sus cargos, y resolver su censura en el caso de declaratoria de culpabilidad, lo que producirá como efecto su destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos durante el mismo período en todo caso la inhabilidad no podrá ser inferior a un año.

Si la acusación implicare responsabilidad penal del funcionario, después de juzgar su conducta oficial, ordenará que pase a conocimiento del juez o tribunal competente en caso de hallar fundamento para ello.

El Presidente y el Vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados por traición a la Patria, cohecho o cualquier otra infracción que afectare gravemente al honor nacional (Constitución de 1978, art. 82, inciso g).

Además, corresponde al Legislativo, la designación de otras autoridades como: “Contralor General, Superintendente de Bancos, Superintendente de Compañías y Superintendente de Telecomunicaciones” (Art. 82, inciso j).

Con estas modificaciones, se logra que el Legislativo actúe de manera más ágil y ordenada, puesto que se permite mejorar el manejo del debate. Así mismo, se observa un proceso de organización del Sistema de Partidos en el Ecuador, que encuentra precisamente un espacio propicio después de la dictadura militar bajo la cual se redactó esta Constitución, que entre otras cosas pretendía crear un clima adecuado para que la sociedad civil tomara –nuevamente- las riendas de la organización y administración del Estado.

Este aspecto se evidencia en la reforma constitucional elaborada en 1984, donde, para la elección de diputados ya sean nacionales o provinciales, se pone énfasis en dos aspectos: la duración de los diputados nacionales (duran 4 años con derecho a reelección) y los provinciales (duran 2 años sin derecho a reelección inmediata); y la afiliación a los partidos políticos legalmente reconocidos (Constitución reformada en

1984, art. 57). Se puede evidenciar que dadas esas circunstancias, resultaba difícil mantener la experiencia de los legisladores y más aún establecer líneas firmes de consenso entre las diversas agrupaciones políticas que integraban el Legislativo.

Otra de las reformas que llama la atención y que en efecto se enmarca en las múltiples adecuaciones que se realizaron durante los noventa, es el referéndum del 28 de agosto de 1994 que en lo que se refiere al legislativo, buscaba permitir la participación de los ciudadanos independientes sin necesidad de que éstos estuvieran auspiciados por los partidos políticos, lo que de alguna manera debilitaba los logros conseguidos en cuanto al fortalecimiento del sistema de partidos; además esta reforma pone énfasis en la reelección que permitía que los diputados pudieran permanecer más tiempo en el Legislativo y no tuvieran que cambiarse cada dos años.

En efecto, las dos preguntas que aluden directamente al tema y que fueron presentadas en la Consulta Popular fueron planteadas como sigue:

PREGUNTA 2

¿Considera usted que los ciudadanos independientes no afiliados a partido político alguno deberían tener derecho a participar como candidatos en toda elección popular?

PREGUNTA 5

¿Debería existir la reelección para toda función de elección popular, inclusive las de Presidente y diputados? (Referéndum popular, Ecuador 1994).

De esta manera, se prepara el clima para que en 1998 se reúna la Asamblea Constituyente que redacte la decimonovena Constitución de la República. Cabe recordar que el 5 de febrero de 1997, con un alto índice de protestas populares y unas fuerzas armadas que se declaran “neutrales”, se reúne el Congreso Nacional y con 44 votos a favor, 34 votos en contra, y 2 abstenciones, se declaraba “vacante” la presidencia de la República antes presidida por Abdalá Bucaram; al final el mismo Congreso elige a Fabián Alarcón (quien hasta entonces se había desempeñado como presidente del Congreso) como sucesor del Presidente, pese a que el mandato Constitucional ordenaba la posesión del Vicepresidente en ese caso la Dra. Rosalía Arteaga.

Una vez en el poder, Alarcón, convocó a una Consulta Popular el 25 de mayo de 1997 con un pliego de 14 preguntas con las que buscaba reformar la Constitución (Pregunta 3), la Función Legislativa (Preguntas 6, 7, 10) y la Función Judicial

(Preguntas 11, 12). Llama la atención que durante esos años, muchas de las reformas emprendidas apelaron al mecanismo de Consulta Popular y no fueron tramitadas por el Legislativo, lo que podría verse como un sinónimo del debilitamiento que atravesaba el parlamento.

Con estos antecedentes, se reúne la Asamblea Constituyente (que inicialmente era constitucional), integrada por 70 asambleístas⁷ y redacta una nueva Constitución que entró en vigencia el 10 de agosto de 1998 bajo un clima cargado de expectativas por los cambios que demandaban las clases populares y los actores sociales y políticos que de manera abierta expresaban su separación de un modo “tradicional” de hacer política. Además, se debe recordar que el sistema de partidos configurado hasta ese momento estaba representado por grupos y/o partidos que a lo largo del tiempo habían logrado posicionarse en sectores de influencia que les permitieron obtener réditos políticos-económicos con los cuales pudieron seguir ejerciendo y acrecentando su poder.

3.2 El Legislativo según la Constitución de 1998

Según lo establece la Constitución, entre algunas de las atribuciones que tenía el Legislativo en 1998, a parte de las ya establecidas con anterioridad y que se venían manteniendo, se va a poner énfasis en algunas que se consideran clave para determinar el funcionamiento del Legislativo.

Así por ejemplo, tenemos que en 1998, el Congreso, tiene la obligación de “posesionar al Presidente o Vicepresidente de la república proclamados electos por el tribunal Supremo Electoral” (Art. 130, inciso 1), así como conocer sus renunciaciones o destituirlos si éstos hubiesen sido sometidos a juicio político, o declarar su incapacidad para el gobierno. Esto contrasta con el clima de inestabilidad política del momento, puesto que el Legislativo fue quien destituyó al presidente Bucaram en 1997. Luego se pone énfasis en una función que es clave para el Legislativo: la Fiscalización. A este propósito, el texto de la Constitución dice lo siguiente:

⁷ Para la conformación de esta Asamblea hay dos aspectos sobresalientes. Primero, se elimina el requisito de presentación de firmas en las organizaciones independientes registradas en el padrón electoral que hubieren obtenido el 5% de votos en la última elección; el mecanismo de asignación de escaños seguido de un sistema de contabilización de votos. Segundo, la asignación de curules (70) de asambleístas provinciales, favoreció a los dos partidos dominantes: PSC y DP, puesto que mientras que Guayas tenía 10 representantes y Pichincha 8, provincias como Pastaza o Bolívar solo tenían 2 (Véase, El Comercio, 8 de septiembre de 1997).

Artículo 130

8. Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y los del Tribunal Supremo Electoral y solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias.

9. Proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta, parte de los integrantes del Congreso Nacional, del Presidente y Vicepresidente de la República, de los ministros de Estado, del Contralor General y procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; de los superintendentes, de los vocales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas (Constitución de 1998).

Llama la atención que así como el Legislativo tiene la potestad de posesionar (al Presidente y Vicepresidente), y de elegir a los otros funcionarios, también tiene la potestad de enjuiciarlos y/o destituirlos, especificando que en el primer caso se hará por delitos “contra la seguridad del estado, o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito -que podrá- resolverse con el voto conforme de las dos terceras partes del Congreso (Constitución de 1998, Art. 130, inciso 9) (que en estos casos pueden o no requerir del aval de un juez); así también, cuando se da una destitución o “abandono del cargo”, es el legislativo quien tiene todos los recursos para determinar al sucesor del presidente(Art. 167).

Así mismo, se hace constar que será una atribución del Legislativo: “Aprobar el presupuesto general del Estado y vigilar su ejecución (...) Fijar el límite del endeudamiento público de acuerdo con la ley” (Constitución de 1998, Art. 130, incisos 13 y 14), aspecto que permite regular la capacidad de determinación del Legislativo en el aspecto económico del funcionamiento del Estado. El Congreso Nacional del Ecuador, que funcionó en el año de 1998, fue elegido el 31 de mayo y posesionado el 01 de agosto de ese año, debiendo permanecer en funciones hasta el 4 de enero de 2003. En esa misma contienda se elegía presidente y vicepresidente, que luego de una segunda vuelta, recayó en los candidatos Jamil Mahuad W. y Álvaro Noboa, quedando como ganador el primero de ellos.

El legislativo de 1998 estaba integrado por 20 diputados nacionales y 103 diputados provinciales pertenecientes a los distintos partidos políticos que conformaban el Sistema de Partidos de la época. A continuación se detalla la conformación del Legislativo por partido político con la finalidad de evidenciar el dominio de los partidos fuertes en ese momento.

Cuadro 1. Composición del Congreso Nacional de 1998 por partidos

PARTIDO POLÍTICO	NÚMERO DE DIPUTADOS
Democracia Popular (DP)	33
Partido Social Cristiano (PSC)	27
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	22
Izquierda Democrática (ID)	18
Pachakutik	6
Frente Radical Alfarista (FRA)	4
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	3
Movimiento Popular Democrático (MPD)	2
Nuevo País (NP)	1
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	1
Partido Socialista Ecuatoriano (PSE)	1
Independientes	5
TOTAL	123

Fuente: Elaboración propia en base a Congreso Nacional, 2000.

En cuanto a la estructura o composición del Legislativo, se puede observar que en esta Constitución, ya no se mantiene la representación nacional y provincial, sino solo provincial y que el parámetro para determinar el número de legisladores, es el tamaño de la población (Art. 126). Cabe recordar que los diputados elegidos para este Congreso (que se posesionó el 01 de agosto de ese mismo año) entraron con las reglas de juego vigentes en la Constitución de 1978 (con sus respectivas reformas).

Por otra parte, se establece la duración de 4 años (Art. 127). Se puede observar que aún se mantiene el criterio de mayoría en dos aspectos que son clave: la conformación de Comisiones y la elección de Presidente y Vicepresidente del Congreso (Art. 128 y 129). Esto significa que la reforma de 1994, terminó favoreciendo a los partidos dominantes, al menos al PSC que por ese entonces, logró que “de los 89 casos de reelección después de 1996, 30 de ellos lo hicieran por el PSC, es decir más de la tercera parte del total (33,7%)” (Mejía, 2004: 265). Con esto vemos que todo el andamiaje de reformas, buscaba fortalecer el sistema de partidos, sin que por este motivo, la relación entre éstos y la sociedad civil respondiera a una verdadera relación representantes-representados.

Además, este clima contrasta con algunas concesiones que la Constitución hacía a los partidos. Así por ejemplo: “Podrán también presentarse como candidatos los

ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos. Los ciudadanos elegidos para desempeñar funciones de elección popular podrán ser reelegidos indefinidamente” (Art. 98). Con esto se llevaba a la Constitución la reforma que buscaba descongestionar la participación política y garantizar la carrera legislativa. A esto se le suma la posibilidad de que “En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas. La ley conciliará este principio con el de la representación proporcional de las minorías” (Art. 99), es decir que no hacía falta votar por cuadros cerrados, sino que se podía elegir entre listas, lo que probablemente aumentaba la diversidad de candidatos para elegir, pero iba minando la hegemonía de ciertos partidos.

Sin embargo, en el artículo 115 de la misma Constitución se especifica que aquellos partidos que no hubieren obtenido una votación mínima (5 % de votos válidos) en dos elecciones pluripersonales quedarán “eliminados del registro electoral”. Esto a su vez incidió en la generación de nuevos partidos y también en el desgaste de aquellos que tenían la hegemonía política, puesto que si bien las reglas les favorecían, el desprestigio generalizado de la política, terminó desgastando su dominio. También se debe acotar la distinción que hace la Constitución de 1998 con respecto a su antecesora, en el número de diputados que en las elecciones del 20 de octubre de 2002 integró un Congreso con 100 diputados, con un marcado predominio del Partido Social Cristiano.

Estos aspectos (el número de diputados, la representación nacional y/o local, etc.) permite comprender mejor la relación en el quehacer político entre el modelo de representación que subyace a las prácticas políticas, determinada en gran medida, “por decisiones políticas que en la mayoría de los casos han obedecido al objetivo de mejorar los niveles de representatividad, pero también por presiones de determinadas provincias (especialmente de las más pequeñas) (Pachano, 2004b: 148).

3.3 El Legislativo según la Constitución de 2008

El 20 de abril de 2005, después de una serie de protestas callejeras protagonizadas por quienes el mismo presidente había denominado “forajidos”⁸, fue proclamado como Presidente de la República el Dr. Alfredo Palacio, quien hasta ese día había desempeñado la función de Vicepresidente de Lucio Gutiérrez, a quien se cesó en sus funciones; así mismo, una de las demandas de quienes lideraron las protestas fue la disolución del Congreso.

El economista. Rafael Correa, ex ministro de Economía en el interinazgo de Palacio, se presentó como candidato para las elecciones del 26 de noviembre de 2006 con un pliego de reformas, que estaban encabezadas por la Convocatoria a Asamblea Constituyente y por transformaciones en el sistema económico vigente hasta ese entonces. Su alianza con sectores políticos que apoyaban sus propuestas (Partido Socialista, grupos indígenas, académicos, gremiales, etc.) favoreció su llegada a Carondelet.

Su gobierno se posesionó en enero de 2007, y una de sus primeras acciones fue una Consulta Popular (el 15 de abril) para la Convocatoria a la Constituyente. El 30 de septiembre se llevó a cabo la elección de Asamblea, donde Acuerdo País, obtuvo 80 de las 130 curules. La Asamblea Constituyente, se instaló en Montecristi (en el Complejo Ciudad Alfaro, construido específicamente para esa finalidad) el 29 de noviembre (entro en receso desde el 28 de septiembre hasta el 22 de octubre) terminando sus actividades el 25 de octubre de 2008. La Constitución fue aprobada mediante referéndum el 28 de septiembre de 2008 y publicada en el Registro Oficial el 20 de Octubre de ese mismo año.

Una vez instalada esta Asamblea, cesó en sus funciones al Congreso Nacional que había *experimentado* su más bajo nivel de aceptación puesto que la nueva tendencia política, representaba la emergencia de nuevos actores que reclamaban cambios profundos en el manejo de lo público. Asistíamos al ocaso de los partidos tradicionales.

⁸ Llama la atención el carácter protagónico de la sociedad civil que al margen de lo esperado por la clase política, o por el mismo presidente, generó un movimiento de carácter autónomo que manejaba sus propios repertorios de protesta (Véase Ramírez, 2005).

Entre otras se pueden señalar algunas motivaciones de la Asamblea. Por ejemplo la rigidez de la Constitución de 1998, que precisamente devino en lucha social (puesto que había rebasado el límite de lo parlamentario); los poderes facticos, especialmente los medios de comunicación que durante mucho tiempo habían dirimido la suerte de los gobiernos para mantener el *statu quo*; la necesidad de un ejecutivo fuerte para contrarrestar los poderes facticos externos (Quintero, 2008). Este escenario que se había agudizado desde finales de la década de los 90 –que precisamente se abrió con el levantamiento indígena- había llegado a su punto más álgido con la caída de Gutiérrez en 2005.

En efecto Rafael Correa aglutinó una serie de demandas, puesto que “logró dar sentido político y condensar las críticas a los políticos fortaleciendo el clima antipolítico que ya se había instalado desde los años noventa” (Ibarra, 2010: 81). Esto contrasta con su actitud inicial –la de Acuerdo País- de no presentar candidatos al Congreso Nacional que “no solo expresaba su voluntad de sintonizar con una ciudadanía abiertamente hostil al mundo de los partidos, sino que definía un rasgo estructural del proyecto político *correista*: su marcado carácter anti-sistémico” (Ramírez, 2008: 52).

Una de las tendencias dominantes veía en la Asamblea Constituyente lo contrario al sentido “común” con el que se había hecho política en el Ecuador, donde “las constituciones (y hemos tenido varias) han sido el mecanismo para afianzar el *statu quo*; hoy, por segunda vez en la historia un proceso constituyente se propone como un mecanismo de transformación radical y profunda” (Acosta, 2008: 20).

Se conformaron diez mesas de trabajo las cuales durante once meses se ocuparon de recoger diversas opiniones para redactar, discutir, llevar al pleno y aprobar 444 artículos que componen el cuerpo principal de la nueva Constitución. Estas mesas de trabajo fueron:

1. Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales
2. Organización, Participación Social y Ciudadana
3. Estructura e Instituciones del Estado
4. Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias
5. Recursos Naturales y Biodiversidad
6. Trabajo, Producción e Inclusión Social
7. Mesa de Régimen de Desarrollo

8. Justicia y Lucha contra la Corrupción
9. Soberanía, Relaciones Internacionales e Integración
10. Legislación y Fiscalización

El enfoque de la Constitución de 2008 recupera algunos elementos que ya se habían visto en otras constituciones; de hecho comienza cambiando la denominación de Congreso Nacional a lo que ahora se denomina Asamblea Nacional.

Entre otros aspectos, se mantiene la duración de cuatro años; la unicameralidad; pero se recupera la representación nacional y se deja abierta la posibilidad para que hayan asambleístas que representen regiones, distritos metropolitanos y circunscripciones del exterior (Art. 118). También se reduce la edad para poder ser asambleísta a 18 años (Art. 119), aspectos que en general amplían la posibilidad de representación de los y las ciudadanos.

Entre los deberes y atribuciones establecidos para el Legislativo (que se pueden revisar en el artículo 120), se destaca:

1. Declarar la incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo de Presidenta o Presidente de la República y resolver el cese de sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Constitución.
7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.
9. Fiscalizar los actos de las funciones ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.
10. Autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal de la Presidenta o Presidente o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando la autoridad competente lo solicite fundamentadamente.
13. Conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. No se concederán por delitos cometidos contra la administración pública ni por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones públicas o de conciencia (Constitución 2008, art. 120).

Hay dos ejes más sobre los que se fundamenta la acción del Legislativo. El primero se refiere a las prohibiciones que se hacen a los Asambleístas que en general “actuaran con sentido nacional, serán responsables políticamente ante la sociedad por sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones, y estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes” (art. 127).

Así mismo, hay especificaciones concretas sobre temas que antes habían sido omitidos en las Constituciones⁹, así por ejemplo se prohíbe “ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado, salvo los destinados al funcionamiento administrativo de la Asamblea Nacional. Gestionar nombramientos de cargos públicos” (art. 127, incisos 2 y 3).

El segundo eje tiene que ver específicamente con el control de la acción del gobierno. Se especifica el caso donde aplica el juicio político que será aprobado por solicitud de “al menos una tercera parte de sus miembros” y con el “dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional”; y “para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional” (Art. 129). También se especifican los casos en los que se puede destituir a la Presidenta o Presidente¹⁰ (art. 130), facultad que “podrá ser ejercida una sola vez durante el periodo legislativo”. De la misma manera podrán ser sometidos a juicio político, las ministras o ministros de Estado, la máxima autoridad de otros organismos estatales como se especifica en el artículo 131.

También se evidencia algunos cambios en cuanto al modo de elaborar las leyes. Se mantiene la distinción entre leyes orgánicas y ordinarias (Art. 133); sin embargo, se organiza de manera diferente el modo de presentar proyectos de ley que aparte de ser presentados por los Asambleístas, el Ejecutivo, otras funciones del Estado, destaca la posibilidad que tienen “los ciudadanos y ciudadanas que estén en goce de sus derechos y a los movimientos sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional” (Art. 134, inciso 5) que en este caso podrán participar del debate

⁹ La referencia es sobre el tema económico, puesto que aunque existía una reglamentación para el tema presupuestario, se evidenciaba que las prácticas clientelares y corporativas estaban a la orden del día, lo que hacía que el texto constitucional se quedara sólo en palabras, ya que los legisladores o algunos empleados públicos negociaban y ofrecían recursos económicos por su cuenta.

¹⁰ Hay que tener en cuenta el Art. 148 de la Constitución que dice “La Presidenta o Presidente de la Republica podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna...”. Con este artículo se mantiene una relación de equilibrio puesto que a la disolución aquí señalada, le seguirá una posterior convocatoria a elecciones.

personalmente o por medio de sus delegados. Se mantiene la autonomía del ejecutivo para presentar proyectos de ley en materia económica (Art. 135).

Una vez que el proyecto ha sido presentado con la debida argumentación, se someterá a dos debates, pero hay una salvedad que no aparece en la Constitución de 1998: “Las ciudadanas y ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos” (Art. 137).

Adicionalmente en el trámite de veto a aprobación de una ley por parte del ejecutivo y su retorno al Legislativo, se pone énfasis en el papel de la Corte Constitucional (que en el 98 estaba representada por el Tribunal Constitucional) (Art. 139) cuando se tratare de algún proyecto inconstitucional. Así mismo, se mantiene el mismo esquema de la Constitución anterior en cuanto a los “proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica” que deberán ser tramitados por la Asamblea en un plazo de treinta días o caso contrario, el Ejecutivo los promulgara como decreto-ley, ordenando su publicación en el Registro Oficial (Art. 140).

Esta revisión del contexto constitucional que delinea el marco de funcionamiento del legislativo permite comprender que durante el lapso de retorno a la democracia hasta la constituyente de 1998 había la necesidad de dotar al sistema de partidos con mayor apertura a los nuevos requerimientos políticos que abren espacios de participación a nuevos actores, lo que provoca un nivel mayor de acuerdo y/o concesión por parte de los partidos dominantes. Además, se evidencia que el espacio de diez años entre la constitución de 1998 y 2008 no necesariamente refleja un apertura y consenso con los nuevos actores, ya que en efecto, pareciera que cada grupo que entra al poder requiere de su propia constitución puesto que no se logra establecer una agenda nacional a pesar de coincidir en la identificación de los problemas.

Durante este lapso entre constituciones, se identifica una especie de presión constante sobre el sistema político, que es precisamente lo que prepara el terreno para que el Congreso fuera disuelto y reemplazado por la Asamblea. Quedan por revisar las funciones del legislativo para que en base a los datos expuestos podamos tener una

perspectiva más cercana al desarrollo de las mismas y por ende mejores criterios para la comparación.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES DEL LEGISLATIVO

Una vez presentado el marco constitucional que establece el *modus operandi* del legislativo, es pertinente evaluar cómo ha sido el desempeño de éste durante los dos períodos señalados. Para esta finalidad, se revisan dos funciones que son el eje del legislativo: representación política y control político. Sin embargo, la discusión se abre con un análisis del tránsito que va desde el Congreso que es cesado por la Constituyente de Montecristi y deviene en la actual Asamblea Nacional.

Quedan por revisar algunos datos que permitan clarificar la relación entre los elementos que se han venido articulando en torno al legislativo: el contexto histórico; su relación con el sistema de gobierno; acercamiento teórico; sistema de partidos; a los cuales nos falta articular el análisis de las funciones del legislativo para tener un mejor panorama sobre el funcionamiento del mismo.

4.1. Congreso, Asamblea Constituyente y Asamblea Nacional

Para comenzar, es pertinente volver con una pregunta que recoge el sentido de este trabajo: ¿Cómo desempeñó sus funciones el legislativo durante 1998 y 2008 de acuerdo al entramado institucional y la situación política de esos períodos? Antes de abordar esta cuestión cabe indicar un detalle adicional: durante 1997-1998 la Asamblea Constituyente funcionó paralelamente al Congreso Nacional; mientras que en el período 2007-2008, la Asamblea Constituyente cesó en sus funciones al Congreso Nacional, asumiendo plenos poderes, la capacidad de legislar y posteriormente designando la actual Asamblea Nacional como reemplazo del antiguo Congreso. Llama la atención que a pesar de la ruptura institucional de las funciones del Estado, se utilizó como justificación la legitimación del voto popular y la necesidad colectiva de un cambio en el manejo de la política, aspectos que si bien al inicio fueron parte de un entramado discursivo, poco a poco se fueron concretando en acciones.

4.1.1 La Representación Política en 1998: Congreso y Asamblea Constituyente

Luego de una serie de negociaciones (El Comercio, 3 de septiembre de 1997) el gobierno interino de Fabián Alarcón logra concretar la propuesta que se había venido planteando con anterioridad desde diversos sectores sociales: una Asamblea

Constituyente que reformara la Constitución de 1978. Para ese momento el papel de los partidos tradicionales se mantenía vigente aunque –en el caso de la Asamblea- “su representación implicó la capacidad todavía dominante de los partidos políticos aunque ya era notoria una tendencia antipartidos” (Ibarra, 2010: 71).

En efecto como se puede apreciar -en el cuadro 1- en cuanto al legislativo, los partidos tradicionales seguían dominando la representación política (Pachano, 2004, 2008); sin embargo, aunque se tiene en cuenta a los partidos fuertes (PSC, DP, PRE, ID, PK desde 1996, PRIAN desde y PSP desde 2002), en el contexto de la Asamblea Constituyente, llama la atención, a más del dominio del PSC y la DP (gráfico 1) las alianzas que en su gran mayoría estaban lideradas por los partidos fuertes (gráfico 2) y que concretamente en 1998, determinaron una coyuntura que se había venido gestando desde años anteriores y que por supuesto desembocó en el –infructuoso- intento de estabilización durante los últimos años de la década de los noventa¹¹.

Cuadro 2. Número de Bancadas en el Congreso Nacional

Año	Número de Listas	Tamaño del Congreso	Diputados por lista
1979	10	69	6,9
1984	13	71	5,4
1986	13	56	4,3
1988	11	71	6,4
1990	11	60	5,4
1992	12	77	6,4
1994	12	65	5,4
1996	11	70	6,3
1998	19	121	6,3
2002	19	100	5,3
2003	25	100	4
2006	19	101	5,3
2009	27	124	4,59
Promedio	15,5	83,4	5,5

Fuente: Asamblea Nacional. Elaboración propia en base a Pachano 2004:73¹²

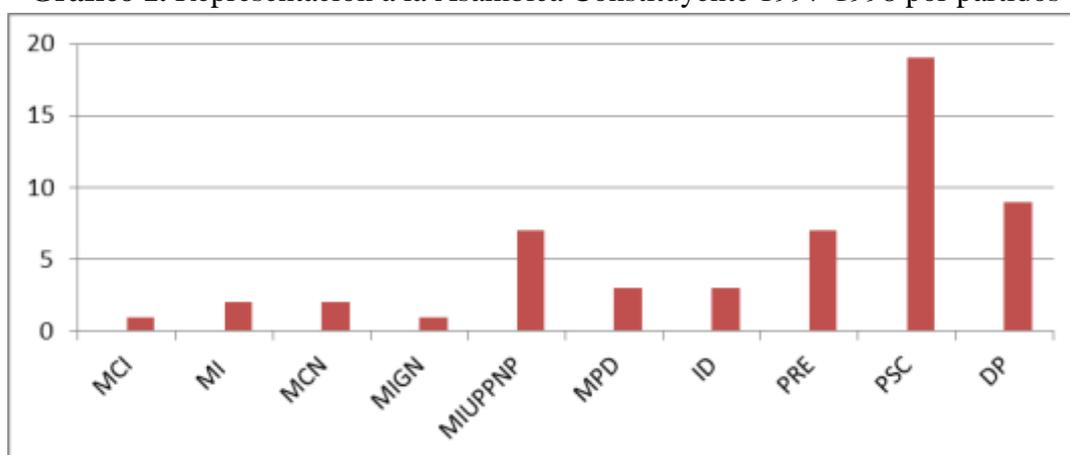
Los niveles de aumento en el número de partidos se dieron a finales de los noventa, donde precisamente se puede advertir la crisis de los partidos tradicionales que de todas

¹¹ Me refiero a la coyuntura política entre la DP, PSC y el FRA, que en la crisis de 1997 favoreció a Fabián Alarcón (Presidente del Congreso) para gobernar en el interinazgo ante la salida de Bucaram.

¹² Cabe indicar que los datos proporcionados por la Asamblea Nacional varían en cuanto al tamaño del legislativo y el número de diputados que toma como base S. Pachano. El conteo que tomo como referencia muestra la representación efectiva, es decir se cuentan los partidos y/o alianzas que obtuvieron curules en esos periodos.

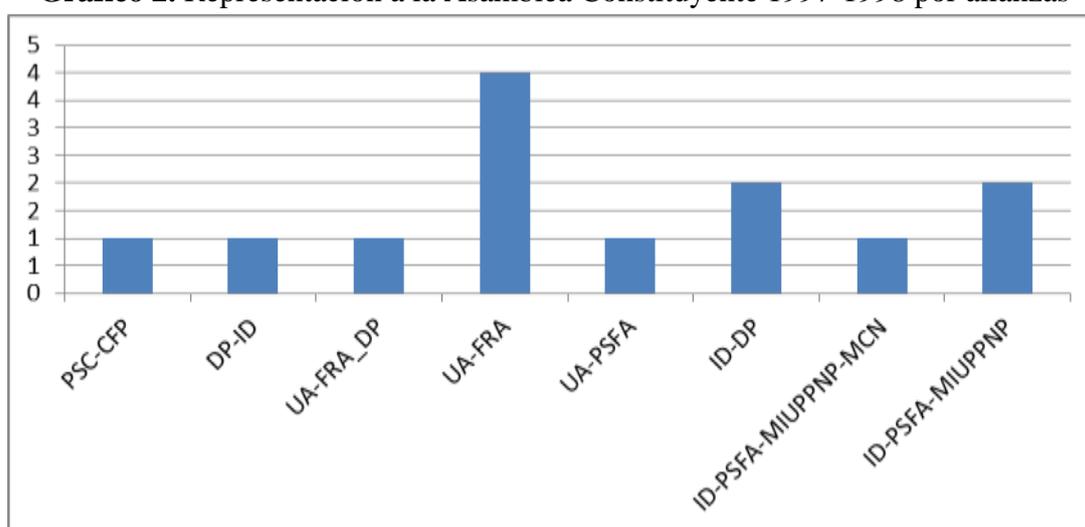
formas buscaron revertir este proceso replantando las reglas de juego político; sin embargo y pese al advenimiento de partidos políticos con un importante logro en cuanto a curules, no fue posible retomar el dominio que estos partidos tenían en el pasado. Habría que seguir monitoreando los resultados de los partidos tradicionales y de los nuevos para poder comparar sus logros y verificar cuáles han sido más efectivos en la conquista y conservación del poder; aunque, se puede evidenciar que AP se ha beneficiado del desplazamiento de votantes que antes pertenecían a los partidos tradicionales y que ahora se aglutinan en torno a este movimiento político que con el tiempo puede mantenerse o desaparecer.

Gráfico 1. Representación a la Asamblea Constituyente 1997-1998 por partidos



Fuente: CNE. Elaboración propia

Gráfico 2. Representación a la Asamblea Constituyente 1997-1998 por alianzas



Fuente: CNE. Elaboración propia

Este manejo poco eficiente de la representación política por parte de los partidos, no sólo significó que el tema de la Asamblea Constituyente al ser acaparado por éstos, dejara de concitar la atención de una mayoría unificada necesitada de una amplia reforma que alcanzara a los diferentes sectores de la población y se enfocara más en una reforma económica (El Comercio, domingo 14 de septiembre de 1997) que intentaba estabilizar políticas de corte neoliberal (Ibarra, 2010: 72).

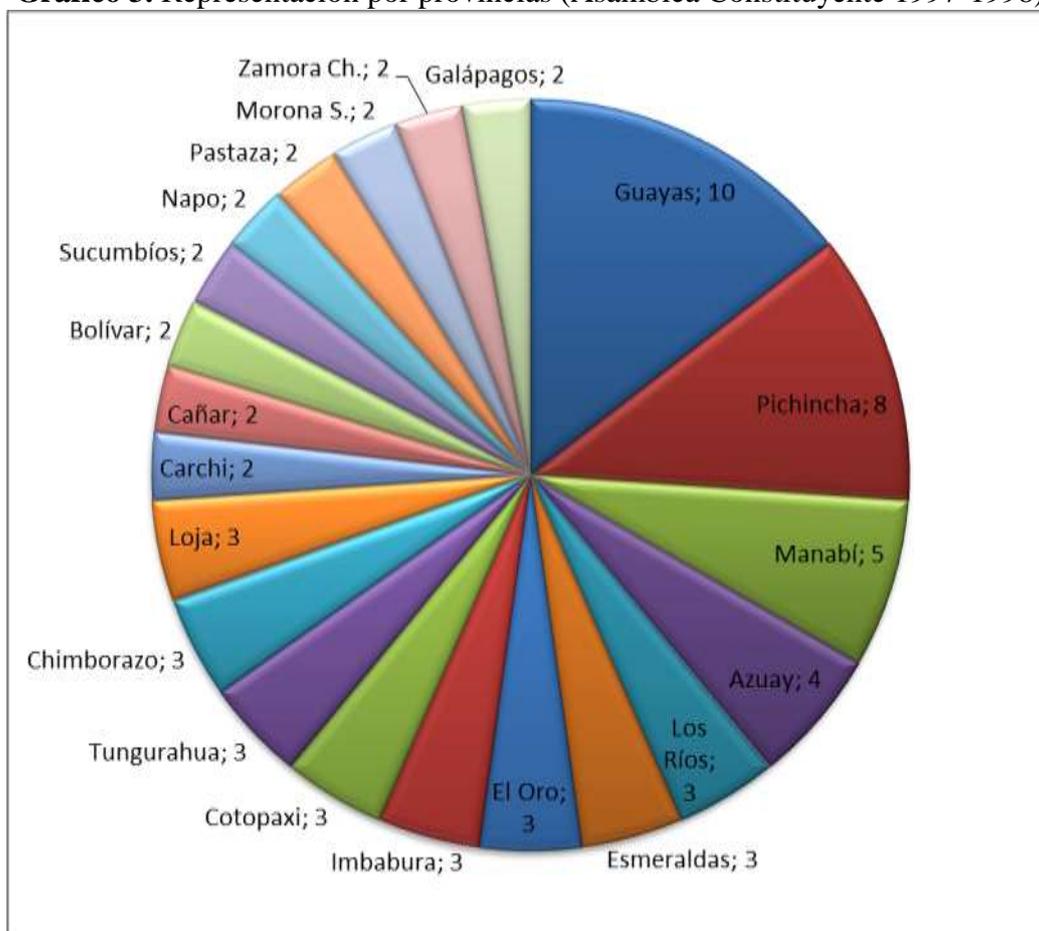
Un hecho que contrasta con la coyuntura política fue la “Asamblea Constituyente del Pueblo”¹³ que desde una perspectiva más cercana a los movimientos sociales (incluidos los movimientos indígenas) deja entrever la diferenciación que hacen las fuerzas políticas y sociales de ese momento en torno a quienes manejan el poder y el resto de organizaciones, tal como lo señala Ricardo Urcuango cuando afirma que: “La Asamblea Popular recogerá las posiciones de todos los sectores mientras que la del Gobierno sólo reflejará los intereses de ciertos sectores hegemónicos del país” (El Comercio, 12 de octubre de 1997).

Ante este conflicto de legitimidad cabe preguntarse si los movimientos sociales aglutinados en torno a la Constituyente pudieron encontrar una acogida a sus propuestas o solamente terminaron por adecuarse a los requerimientos de la formalidad política, teniendo en cuenta que la discusión sobre la plurinacionalidad fue uno de los ejes principales de esa Asamblea. Además, sería importante –desde una perspectiva comparada- tener en cuenta que en la Constituyente de 2008, se adoptó el principio del Buen Vivir como eje de la Constitución, pero que más que un principio capaz de reflejar la cosmovisión indígena, se ha convertido en un mecanismo que facilita la apropiación por parte del Estado de espacios de dominio que tradicionalmente habían estado en manos de los grupos ancestrales. Resumiendo, el Estado hace uso del discurso propio de aquellos actores a los que precisamente quiere dominar, teniendo en cuenta que el aumento de dominio estatal, no necesariamente es sinónimo de inclusión, igualdad y/o justicia para con esos grupos y los ciudadanos en general.

¹³ A este propósito véase los artículos periodísticos de Diario El Comercio referidos a este tema durante los días 12, 15 y 18 de octubre.

Pese a todos estos dilemas de orden teórico reflejados en las prácticas políticas de esa época, la Asamblea que inicialmente fue constitucional, en enero de 1998 se declara Constituyente, logrando sortear una serie de obstáculos para reunirse hasta junio de ese año y redactar una Constitución de 284 artículos. De los 70 asambleístas elegidos la mayor representación estaba liderada por Guayas, Pichincha, Manabí y Azuay que consecuentemente eran las provincias no sólo con mayor población, sino bastiones de dominio de los partidos políticos fuertes y en las que éstos han invertido todas sus estrategias para la conservación del poder (gráfico 3), lo que nos recuerda que éstos son los mismos centros de poder que continúan vigentes desde los inicios del estado.

Gráfico 3. Representación por provincias (Asamblea Constituyente 1997-1998)



Fuente: CNE. Elaboración propia.

Una Asamblea Constituyente es un momento privilegiado para comprender cómo se articulan las fuerzas políticas de un estado, por eso es que en el contexto de 1998 se destaca la presencia de los clivajes y demás aspectos relacionados con el quiebre del

sistema de partidos (Pachano, 2004a, Freidenberg, 2001); sin embargo, los partidos hegemónicos hicieron un repliegue sobre sí mismos acaparando la representación y mermando las posibilidades de abrir espacios a nuevos líderes que pudieran trastocar la estructura piramidal y el corte regional-local de los mismos.

Todo el aparataje institucional, los cambios constantes en las reglas, etc., no hicieron más que responder a una lógica de dominio propio de los partidos que en unos casos llevó a un pluralismo extremo (Pachano, 2008) como búsqueda de espacios de representación de aquellos grupos sociales que carecían de una plataforma partidista-electoral capaz de impulsar su inclusión en el sistema; mientras que en otros casos, derivó en un desgaste de los mismos partidos que si bien lograron alcanzar prebendas y beneficios temporales, olvidaron el papel de representación de las demandas ciudadanas de las que eran portadores.

En efecto llama la atención el nivel de votos blancos, nulos y de ausentismo, no sólo en las elecciones para la Asamblea Constituyente sino en la primera vuelta de la elección presidencial. Según los datos del CNE, la suma de esos votos en el total de las provincias da como resultado 1 071 503, y como se puede apreciar (cuadro 3 y gráfico 4) estos niveles reflejan que un amplio sector de la ciudadanía no simpatizaba con el modo de hacer política de ese momento¹⁴ ya que en casi todas las provincias de las diferentes regiones habían porcentajes muy altos de votos blancos y nulos en relación al tamaño de votantes efectivos.

Si nos planteamos la pregunta ¿Por qué la gente no va a sufragar? Podría deducirse que el ausentismo y la anulación de votos es un indicador del nivel de desacuerdo con los partidos aunque no de manera necesaria. Sin embargo, el clima político de la época permite evidenciar que los partidos no habían logrado renovar sus propuestas o éstas no respondían a los intereses de la población, puesto que los réditos políticos favorecen a la élite y a los mandos medios, etc. y no necesariamente a las mayorías. De todas maneras no se ha prestado atención a este aspecto que ha mantenido importantes niveles en los dos períodos investigados.

¹⁴ Este dato también fue recogido por la prensa. Véase El Comercio del 3 de diciembre de 1997.

Además, si la legitimidad del legislativo no tiene un nivel aceptable ésta se predispone a estar en manos de los grupos dominantes o ser sobornable, o servil (Cox y Morgenstern, 2002), teniendo en cuenta la presencia de un ejecutivo fuerte y de las constantes atribuciones que se le han ido dando, más aún cuando podríamos encontrarnos con un presidente carismático capaz de mantener apoyo electoral y mantener un rasgo característico en América Latina donde la lógica de trabajo del legislativo depende del presidencialismo (Alcántara et. Al., 2005: 23). Habría que revisar si en un sistema de partidos que se configura a partir de rasgos tradicionales pero que tiende a cuidar los intereses de los grupos dominantes, hay espacio para que la legitimidad de los legislativos logre tener un nivel de aceptación y facilite el funcionamiento del sistema democrático.

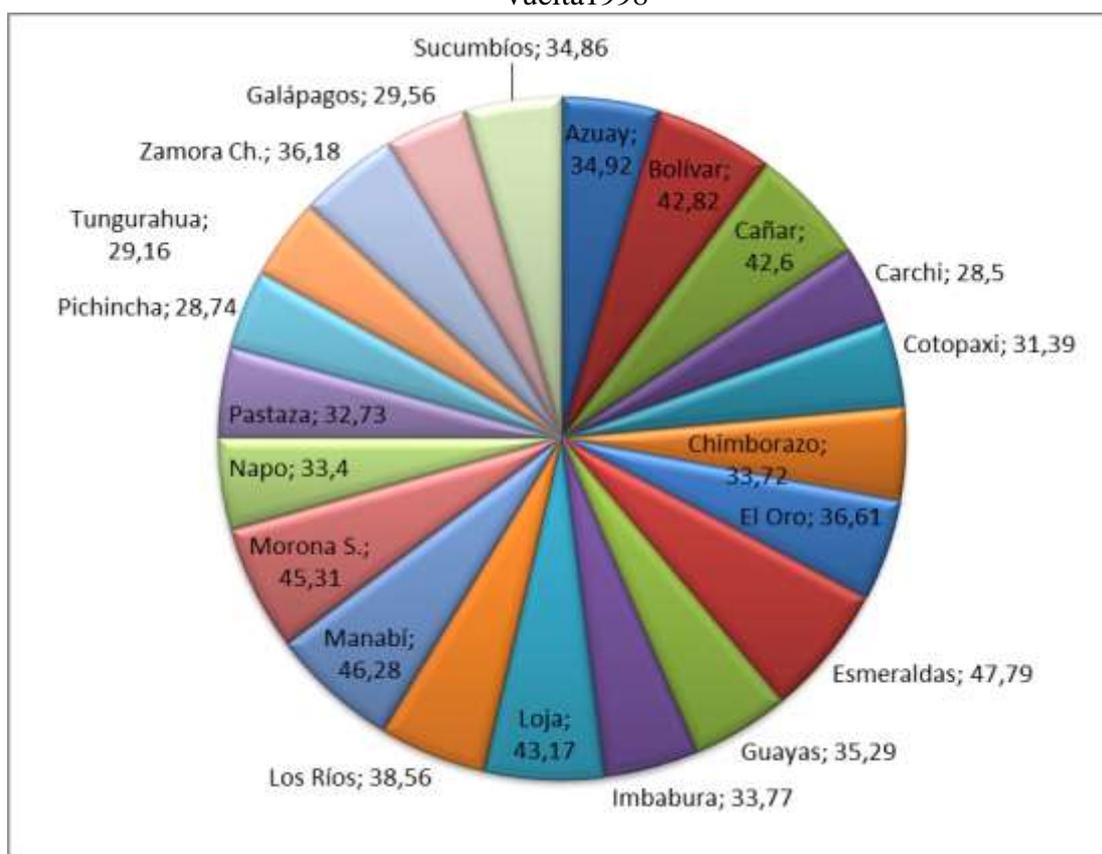
Cuadro 3. Número de Votos Blancos y Votos Nulos por provincia (Asamblea Constituyente 1997-1998)

Provincia	Votos Nulos	Votos Blancos
Azuay	50380	8645
Bolívar	18249	1750
Cañar	20519	2048
Carchi	18510	2133
Cotopaxi	43822	5533
Chimborazo	50227	5812
El Oro	34399	3846
Esmeraldas	23166	2733
Guayas	176767	50870
Imbabura	37576	4915
Loja	28171	4801
Los Ríos	45595	7382
Manabí	84323	17197
Morona S.	5570	697
Napo	8377	816
Pastaza	3980	341
Pichincha	188988	30319
Tungurahua	62365	7338
Zamora Ch.	2875	333
Galápagos	787	44
Sucumbíos	8529	775
	913175	158328
Total	1' 071 503	

Fuente: CNE. Elaboración propia.

Siendo la legitimación una de las funciones propias del legislativo, inclusive si se trata de un elemento de carácter simbólico (Alcántara et. al., 2005: 33), permite que ésta función del estado emprenda acciones en base al acuerdo y no al servilismo hacia los fundadores de los partidos o los grupos de poder. En gran medida, los partidos políticos dominantes facilitaron el camino para que hubiera un pobre nivel de institucionalización y el sistema fuera fragmentándose poco a poco, ya que como había mencionado antes, los niveles de votos blancos y nulos, a pesar de ser un indicador aislado, siguen reflejando el comportamiento de los electores frente a los partidos y a la política en general en un país donde a pesar de la fragilidad de la memoria, se caracteriza por tener altos niveles de volatilidad con respecto a los partidos y a la política en general.

Gráfico 4. Porcentaje de ausentismo por provincia elección presidencial primera vuelta 1998



Fuente: CNE. Elaboración propia.

En efecto, durante los años noventa “la evidencia sugiere que los partidos ecuatorianos todavía conservan un papel importante como agentes de reelección y promoción de carreras políticas” (Mejía, 2004: 265) puesto que precisamente entre 1996 y 1998 las

reformas para la participación de los independientes (1996) y para la reelección legislativa (1994), ofrecieron una solución parcial; aun cuando los ciudadanos tenían la posibilidad de reelegir a los candidatos de su preferencia, el descontento hacia la política había calado mucho más hondo. Muchos de los políticos que participaron en las diversas contiendas electorales fueron captados por los partidos políticos hegemónicos y en el caso de la Constituyente, algunos de ellos continuaron como legisladores en el Congreso Nacional. Aunque este estudio no se refiere a las carreras legislativas en sí mismas, llama la atención el hecho de que a pesar de los esfuerzos por consolidar una clase política que sostenga el funcionamiento de los partidos políticos, éstos no pudieron evitar su desgaste.

En efecto es bastante notorio que después de la crisis del año 2000, los partidos tuvieron dificultad en cumplir con los aspectos señalados en el capítulo II (Huntington, 1972: 359-360), puesto que no lograron sobrevivir al líder; sus conexiones con las bases sociales, campesinas, obreras, etc., fueron débiles; y por último los niveles de lealtad se ven matizados por la volatilidad y el ausentismo. Pese a que lograron desarrollar intereses –en muchos casos vinculados a asuntos regionales, locales e incluso familiares- para conservar sus organizaciones partidistas, estableciendo amplias redes clientelares tendientes a difundir lealtades organizativas (Panebianco, 2009), estableciendo la rutinización de ciertas reglas y objetivos (captar líderes locales, distribuir bienes y/o servicios, campañas puerta a puerta, etc.) no sólo en tiempo de campaña sino de manera constante; pero, con una pérdida en cuanto a la internalización de valores (Duque, 2005).

Esta pérdida se da precisamente porque la búsqueda del poder tiene como finalidad beneficiar a la élite del partido, y en menor medida a los sectores medios, mientras que los simpatizantes y votantes, no reciben beneficio alguno. Esto llevó no sólo al desprestigio de los partidos –que a pesar de todo lograron sostener sus redes y con ellas su apoyo en sectores estratégicos- de la política y con ella de los políticos en general. Sin embargo, los mismos partidos buscan estrategias para renovarse y seguir manteniendo sus prebendas.

Es esta perspectiva, se puede distinguir claramente que los líderes de los partidos más importantes: León Febres Cordero del PSC; Rodrigo Borja de la ID; Osvaldo Hurtado de la DP, Abdalá Bucaram del PRE¹⁵, marcaron a su modo distintos derroteros para sus organizaciones políticas e impregnaron en ella diferentes “valores” reflejados en sus procedimientos políticos estando dentro o fuera del gobierno, lo que paradójicamente no redujo su poder. Interesa señalar que el manejo de la política dejó pocos espacios a la participación de nuevos actores; más bien, había un líder que mantenía la hegemonía regional y otros líderes locales que permitían apuntalar un dominio de carácter más amplio.

Un estudio más a fondo de este tema, es decir de la incidencia del líder en la organización partidista, podría dar más luz sobre el constante incremento de las organizaciones y partidos políticos de carácter local, que al parecer reflejan la fuga de esa imposibilidad de acceder al poder por medio de los partidos “grandes”. Un ejemplo podría ser el repliegue étnico que explica el rendimiento electoral modesto que ha tenido Pachakutik (Ramírez, 2009) desde su creación a mediados de los noventa, comparativamente a otros partidos como Sociedad Patriótica o PRIAN que en efecto, lograron obtener más curules de manera sostenida en los años siguientes a su apareamiento, lo que coincide con el paso de uno de los períodos más inestable de la política nacional.

El dominio de los partidos tradicionales durante esta época¹⁶, contrasta con los triunfos obtenidos posteriormente por Alianza País ¿Acaso se trata solamente de un reposicionamiento del electorado? ¿Realmente hay una desacreditación de los partidos tradicionales que son reemplazados por los “nuevos” partidos políticos? ¿Es necesaria toda una campaña de desacreditación de los viejos partidos?

Indudablemente las respuestas a estas preguntas demandan de una investigación más profunda y más amplia, aunque provisionalmente se puede decir que con el paso del tiempo los vaivenes normativos, los clivajes, etc., se complementaron con la despreocupación de los partidos por mantener un sistema representativo más equilibrado

¹⁵ Un estudio más detallado sobre estos partidos se encuentra en Freidenberg y Alcántara 2001.

¹⁶ Puede verse el contraste revisando con más detenimiento el cuadro 2.

entre los líderes, los mandos medios y los votantes, lo que inevitablemente devino en su colapso y el inevitable proceso deslegitimador presente durante los años 90.

4.1.2 *La Representación Política en 2008: Asamblea Constituyente y Asamblea Nacional*

Aunque durante el final de la década de los noventa los partidos tradicionales seguían siendo hegemónicos en sus bastiones regionales y/o locales, la respuesta social frente a su desempeño no tuvo un desenlace exitoso. Después de la caída del presidente Mahuad en el 2000¹⁷, la reorganización de las fuerzas políticas tuvo un nuevo enfoque, pero como se puede ver en los gráficos 1 y 2, los partidos tradicionales aún siguen acaparando las curules del legislativo.

Pachakutik había logrado afianzarse y mantener una representación regular en el Congreso que a pesar de lo que podía esperarse no fue mayor¹⁸; sin embargo, en 2002 aparece una nueva fuerza política que precisamente tenía su origen en la crisis de finales de los noventa. El Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP), liderado por el ex-coronel Lucio Gutiérrez fue el triunfador de las elecciones de 2003 quedándose con la presidencia de la república, pero con una baja representación en el Congreso que aún estaba liderado por el PSC.

Después de una serie de desaciertos políticos y tras un fuerte y sistemático mecanismo de represión, el gobierno del ex-militar cayó en abril de 2005 tras una aparatosa salida del poder¹⁹. Antes de este quiebre institucional, la reorganización de los partidos contaba con el PSP y otro partido que de alguna manera lograron equilibrar la escena partidista de esos años, me refiero al Partido Renovador Institucionalista Acción Nacional (PRIAN), liderado por Álvaro Noboa que pese a sus múltiples intentos desde 1998 no ha podido ganar la presidencia del Ecuador.

Además, se destaca que “para las elecciones presidenciales de octubre 2002, un total de 15 partidos, 17 movimientos políticos y más de 150 movimientos de acción electoral de base regional y un enjambre de alianzas regionales y locales” (Quintero, 2002: 34) dejaban entrever un clima de renovación en cuanto a los partidos políticos.

¹⁷ Para mayor detalle puede revisarse Paz y Miño, 2002.

¹⁸ Según los datos de la Asamblea Nacional, desde 1996 PK no obtuvo más de 7 curules en el legislativo.

¹⁹ Existe variada bibliografía al respecto, sin embargo pueden revisarse Ramírez, 2005; Merino, 2005.

Sin embargo, se ve que en un buen porcentaje de casos los viejos partidos cambiaron de nombre o en su defecto, siguieron acaparando la representación política (Quintero, 2002: V).

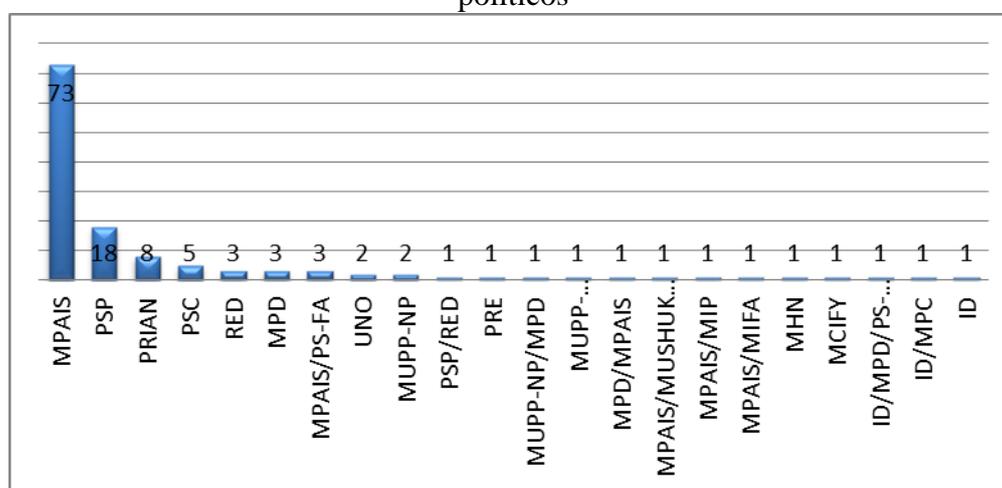
Esta característica –pervivencia de partidos tradicionales y apareamiento de nuevos partidos- podría ir a tono con la caracterización de antiguos y nuevos partidos políticos donde según Meléndez, se muestra el papel que éstos aún siguen jugando en los países andinos puesto que “los datos evidencian que se inicia un proceso de convivencia de partidos políticos antiguos e institucionalizados, expresiones de representación de clivajes sociales emergentes y agrupaciones políticas personalistas de existencia volátil” (Meléndez, 2009: 46).

Sin embargo, el sistema de partidos del Ecuador demuestra –como ya se viene mencionando- que más allá del entramado institucional o los clivajes hay una expresión de insatisfacción frente a los partidos políticos puesto que en sólo unos años el panorama de representación es distinto a lo que se observaba en 1998. Luego de su triunfo en las elecciones de 2006 el presidente Rafael Correa materializaba su oferta de campaña: una Asamblea Constituyente que redactara una nueva Constitución donde se plasmará el nuevo diseño institucional con el que gobernaría la “Revolución Ciudadana”.

Cabe destacar dos características presentes en el líder de esta nueva fuerza política. Por un lado su carácter antisistémico (Ramírez, 2008:52) reflejado en una serie de discursos y de acciones (Por citar un ejemplo, en el plano del discurso, son constantes las alusiones a “la patria” no sólo como un valor sino como un haber que se debe recuperar; así mismo, en el plano de las acciones, AP no presentó candidatos en las elecciones legislativas de 2006) que fueron la estocada final a un modo de hacer política al estilo de los viejos partidos, puesto que la “Revolución” hace del triunfo en las elecciones el mecanismo legitimador de su mandato y sus decisiones. La otra característica se refiere al “fortalecimiento de la intervención estatal” (Ibarra, 2010: 81) que ha devenido en una recuperación del valor de lo público y un reposicionamiento ya no de los políticos sino del estado como ente acaparador de los bienes y servicios destinados a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos.

Dada esta situación, tras la convocatoria a la Asamblea Constituyente, el posterior cese de funciones del Congreso Nacional y una serie de triunfos electorales, el escenario político adquiría un nuevo rostro con un actor que tuvo la capacidad de inaugurar un proyecto político y con él una serie de mecanismos de deslegitimación sistemática – aunque no necesariamente el desmantelamiento- de todo el aparataje con el que se ha manejado el poder en el Ecuador durante los últimos años. En la Asamblea de Montecristi Alianza País obtiene un cómoda mayoría²⁰ (gráfico 8) que le permitió llevar a efecto la reestructuración socio-política que se había venido gestando con anterioridad (Quintero, 2005)²¹, pero que responde a una lógica semejante: un nuevo líder capaz de refrescar el modo de hacer política y responder a las demandas de sectores emergentes, tarea de la que no pudieron hacerse cargo partidos como Pachakutik o el PRIAN. Además, en esta Constituyente, una amplia coalición de movimientos sociales vio reflejadas muchas de las demandas que había venido sosteniendo durante décadas (Quintero, 2008, D)²².

Gráfico 5. Representación en la Asamblea Constituyente 2007-2008 por partidos políticos



Fuente: CNE. Elaboración propia

A diferencia de la Constitución de 1998, la reestructuración del sistema de partidos redujo a la mínima expresión a partidos que tradicionalmente habían dominado la era

²⁰ AP obtuvo 73 curules y 7 más en alianza con otros partidos

²¹ En efecto el autor advierte que su reflexión está dirigida no sólo a entender la coyuntura que lleva al poder a un personaje como Gutiérrez, sino también a fijarse en el sistema democrático y sus déficits de representación real.

²² Menciona tres: rigidez en la Constitución de 1998; ejecutivo con capacidad de actuar en la economía; revertir la tendencia del modelo neoliberal.

post-retorno. El PSC, DP, ID, PRE obtenían una mínima representación frente a un AP que superó con creces la capacidad de representación de esos partidos en la Constituyente de Montecristi. Además, un elemento adicional es que los tradicionales clivajes que han presentado en las contiendas electorales y en la vida política en general del Ecuador, se vieron matizados por una votación bastante homogénea a favor de AP en los bastiones tradicionales de los partidos políticos.

Por primera vez en los últimos 27 años de regímenes civiles, la distribución territorial del voto no reflejó los históricos *clivajes* regionales del país: costa / sierra, Quito / Guayaquil (sobretudo). Alianza País triunfó en Guayaquil –donde hace casi dos décadas el derechista Partido Social Cristiano ha controlado todos los resortes del poder local- y prácticamente en todo el territorio nacional. Las fuerzas políticas del centro y la derecha quedaron reducidas a su mínima expresión – aunque no han dejado de estar sobre-representadas en el espacio mediático- y sin posibilidades de incidir en el debate constitucional. Corea y Alianza País ocuparon todo el espacio político y permitieron prefigurar la conformación de un nuevo actor político de sustento y vocación hegemónica nacional (Ramírez, 2008: 54-55).

En este caso –Asamblea Constituyente- no sólo quedaba atrás el viejo sistema político, sino que se inauguraba un nuevo proceso de formación política, con un tipo de ciudadanos que impulsaban la reestructuración en el modo como ellos participaban en la política; aquellos “sectores medios, subalternos y plebeyos del Ecuador” (Ramírez, 2008: 54) han sido los legitimadores de un nuevo modelo de ciudadanía que asumía un rol distinto al que había venido desempeñando hasta ese momento. Precisamente, aquel modo de hacer política liderado por los partidos y los políticos que habían generado descrédito en el manejo de lo público, encontraba un nuevo repunte, que a nivel discursivo pone énfasis en el papel del ciudadano –Revolución Ciudadana- como ente legitimador, mientras que el plano administrativo queda en manos del gobierno.

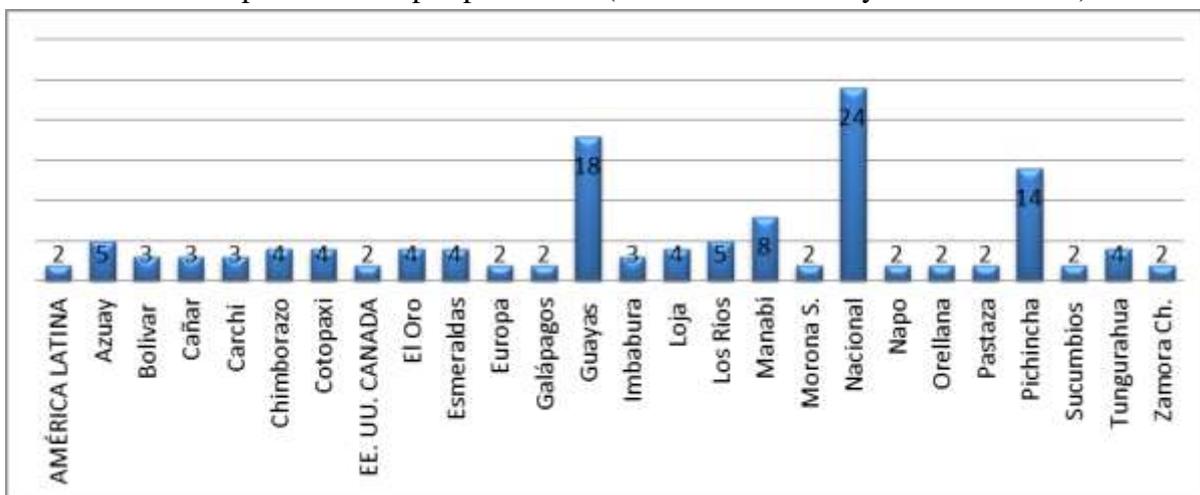
Así como el papel de la ciudadanía se ha transformado, también es necesario un cambio en la actitud de la ciudadanía, al igual que en la forma de hacer política por parte de los partidos y movimientos políticos, y particularmente de los asambleístas. Es necesario rescatar la política y repolitizar la sociedad. No hay más espacio para el pensamiento único (Acosta, 2008: 23).

El nivel de representación, que como se ha mencionado, trastoca el dominio de los partidos tradicionales, desdibuja el papel asignado a los clivajes, pero mantiene dos elementos que sólo el tiempo podrá determinar cuan eficientes resultan para seguir obteniendo los réditos políticos logrados por AP. Me refiero al carácter dominante de un líder carismático capaz de movilizar y atraer a grandes sectores sociales; y el nivel de

enraizamiento con el que cuenta este movimiento político. Habría que determinar si AP sigue manteniendo sus triunfos electorales sin la presencia de su líder así como también determinar la capacidad de implantarse en la sociedad ecuatoriana, más allá de las conveniencias inmediatas o las redes clientelares que pueden generar dependencia; todo este proceso necesita ser visto desde una perspectiva temporal más amplia.

La Asamblea de Montecristi refleja un nivel de equilibrio mayor que el de 2008 en cuanto al número de asambleístas elegidos por provincia (gráfico 9), así como la inclusión de otros sectores como los migrantes, distribuidos en tres bloques: EE. UU. Canadá, América Latina y Europa que no habían sido tomados en cuenta en procesos constituyentes y que también permitieron legitimar el proyecto político a nivel internacional. Se puede advertir una clara estrategia de legitimación popular que se ha abierto nuevos espacios dentro del electorado y sigue actuando como combustible de la Revolución Ciudadana.

Gráfico 6. Representación por provincias (Asamblea Constituyente 2007-2008)



Fuente: CNE. Elaboración propia.

A pesar del alto grado de votación con el que se aprobó la consulta a la Asamblea Constituyente (81.72 %) y luego la Constitución (63.93 %), sigue siendo importante el número de votos nulos y blancos que sumados entre sí, podrían significar una diferencia

importante para cualquier grupo político que quiera hacer la competencia a la votación de AP²³.

Además, se puede inferir que pese al alto grado de apoyo ciudadano con el que cuenta esta agrupación política, aún existen sectores que no comulgan con su ideología política y que tampoco están de acuerdo con sus procedimientos, que más bien sirven de contraste con el nivel de legitimidad que ostenta el gobierno en relación a las diversas lides electorales en las que ha triunfado desde 2006.

Cuadro 4. Votos blancos y nulos por provincia (Asamblea Constituyente 2007-2008)

Provincia	Votos Blancos	Votos Nulos
AMÉRICA LATINA	194	653
Azuay	14830	33587
Bolívar	5830	20352
Cañar	3913	12992
Carchi	2747	10977
Chimborazo	12462	40065
Cotopaxi	10090	37851
EE. UU. CANADA	196	554
El Oro	10885	29376
Esmeraldas	11167	32980
Europa	2286	6351
Galápagos	105	879
Guayas	110205	212193
Imbabura	9324	27822
Loja	9984	23574
Los Ríos	22736	46673
Manabí	53985	114092
Morona S.	2264	7650
Napo	610	4525
Orellana	1792	6900
Pastaza	1069	4066
Pichincha	56830	152229
Sucumbíos	3797	10281
Tungurahua	9620	38271
Zamora Ch.	1135	4234
	358056	879127
Total	1'237 183	

Fuente: CNE. Elaboración propia

²³ Según los datos del CNE, los votos blancos y nulos para la elección de asambleístas de la Asamblea Constituyente de 2007-2008 suman la cantidad de 1'237 183, cifra que se aproxima al número de sufragantes existentes en Pichincha.

Si se tomara en cuenta el número de partidos, el panorama no cambia mucho con respecto a 1998, puesto que a mediados de los años noventa había por lo menos cuatro partidos dominantes, mientras que en la segunda mitad del 2000 hay una fuerza política capaz de acaparar el electorado que “fuga” de los partidos tradicionales, acompañado de tres partidos que desde los años recientes han logrado establecer una representación importante en el legislativo. Habría que realizar un estudio más a fondo de los niveles de votación para saber si las estadísticas que hoy se utilizan como bandera política coinciden con un verdadero involucramiento del ciudadano común con este nuevo modo de administración de lo público.

4.2 Control político desde el legislativo

Se han señalado con un poco más de minuciosidad la configuración institucional y funcional con la que se desenvolvía el legislativo de acuerdo a las Constituciones de 1998 y 2008 respectivamente; por este motivo, en este acápite es más conveniente, tomar como referencia algunos elementos que nos permitan hacer un análisis del funcionamiento de este órgano del estado en sus labores de control político.

A partir de la Constitución de 1978, se concibe la existencia de diversas atribuciones y organismos dependientes del legislativo. Así por ejemplo, en el artículo 29 de dicha Constitución consta que la elección del Defensor del Pueblo será realizada por el Congreso Nacional en pleno con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. En esta constitución no se determina la duración del mismo, mientras que en la Constitución de 1998 se le asignan las mismas atribuciones, se establece 5 años de funciones (Art. 96), a diferencia de la Constitución de 2008 que hace de la Defensoría del Pueblo parte integrante de la Función de Transparencia y Control Social (Art. 204) con atribuciones semejantes e igual duración que su predecesora.

Un aspecto que llama la atención en el período que va desde septiembre de 1998 hasta abril de 1999 es la existencia de diversas acciones desde el legislativo para controlar, no sólo a los diputados, sino a miembros del ejecutivo. Como se puede apreciar (cuadro 5) en el muestreo que se ha tomado desde septiembre de 1997 hasta abril de 1998, se han emprendido diversas acciones de control que sin embargo no

siempre resultaron efectivas y que de hecho estuvieron marcadas por el entrampamiento político antes que por su desenlace legal.

Uno de los temas que llamó la atención de la opinión pública²⁴ fue el enjuiciamiento del Ministro de Energía y Minas Raúl Baca que aún con una prórroga por parte del Congreso en una abierta intervención por parte del ejecutivo no pudo evitar ser destituido. “La maniobra de la Administración de Alarcón es tratar de ganar tiempo y dilatar el plazo para la comparecencia. La estrategia es muy conocida: dinero para obras en las provincias a cambio de firmas a favor de Baca” (El Comercio, 13 de noviembre de 1997). La interpelación estuvo a cargo de cuatro partidos políticos: PRE, PSC, MCP y MPD, que denunciaron la violación de “varias disposiciones legales, como la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, el Código Penal, y la Ley de Hidrocarburos” (El Comercio, 13 de noviembre de 1997), esto en el contexto de la venta de EMETEL.

De esta manera, los bloques que impulsaron la censura del ministro lograron reunir 47 votos²⁵ en una sesión que precisamente muestra el nivel de negociación entre partidos dominantes en el legislativo y los aliados del ejecutivo que con las cuestiones políticas desfiguran el papel judicial señalado por la Constitución²⁶ y las leyes²⁷. En el caso del Juicio al Ministro Baca la DP se abstuvo de votar a favor de la censura (El Comercio, 16 de enero de 1998) señalando una vinculación con los intereses del ejecutivo, su aliado político.

El nivel de negociación de los partidos dentro del Legislativo, demuestra un claro juego de intereses, como los de la alianza PSC- FRA-DP, donde el máximo representante de este último optó por dilatar el proceso contra el ministro haciendo ofrecimientos de presupuesto y cargos públicos a cambio de firmas a favor del funcionario; así también, la actitud del ejecutivo (interino) que sin contar con una

²⁴ Puede revisarse la referencia al tema en la publicación de Diario El Comercio del 19 de septiembre de 1997, donde además se mencionan otras acciones en contra de funcionarios públicos, investigación sobre “pínonazgo”, entre otros.

²⁵ La votación a favor de la destitución se dio de la siguiente manera: PSC 26, PRE 6, MPD 2, MCP 2, LP 2, IND 8; Véase El Comercio, 17 de enero de 1998.

²⁶ Constitución de 1978 Art. 82, inciso g sobre el enjuiciamiento político.

²⁷ Ley Orgánica de la Función Legislativa de 1992, Título IV, Art. 78-104, de manera especial los Arts. 88 a 91 que indican los tiempos que en el peor de los casos podían extenderse hasta 18 días y que en realidad estuvieron planteados desde septiembre para concluir en enero.

mayoría parlamentaria, muestra un bajo nivel de negociación y consenso con los grupos dominantes, no sólo en casos como éstos sino también en el caso de la Asamblea Constituyente, revelando debilidad para llevar a cabo sus propuestas, teniendo que repartir prebendas a cambio de apoyo para sus propuestas, lo que denota un tipo de legislativo que varía entre viable y parroquial-corrupto (Cox & Morgenstern, 2002:449).

Adicionalmente, se presenta un planteamiento de juicio político por parte del diputado Napoleón Saltos hacia el Ministro de Gobierno César Verduga, a lo que el Ministro ofrece una contra réplica hacia el diputado. Saltos denunció un complot entre el Ministro de Gobierno, de Finanzas y el Subsecretario de Energía para provocar apagones y con ello apresurar la venta anticipada de crudo a las compañías Totisa y Tripetrol. Esta acción fue apoyada por el bloque de Pachakutik al que pertenecía Saltos (El Comercio, 12 de noviembre de 1997).

Algo que también llama la atención es que posteriormente se dio la denuncia sobre el uso de gastos reservados. En primera instancia la denuncia fue presentada por parte de Cecilia Calderón, hacia Fabián Alarcón puesto que en efecto se verificó que durante el período que va del 10 de agosto de 1995 hasta el 28 de febrero de 1997 (Alarcón se desempeñó como presidente del Congreso), se dio un exceso de contrataciones en los empleados del legislativo²⁸ sobre todo en el área de asesores y personal legislativo con un gasto de 61.898'272 202 millones de sucres. Sin embargo el presidente deslindó su responsabilidad aduciendo que el manejo de esos fondos estaba a cargo de los ministros de Defensa y Gobierno, teniendo como coyuntura el Fenómeno del Niño en la Costa y la Negociación del conflicto limítrofe con Perú. Llama la atención que por una parte el Auditor del Congreso Luis Chimbo y luego el Contralor General Benjamín Terán Varea a pesar de haberse comprobado la sobrecontratación, deslindaron de responsabilidades a Fabián Alarcón y a Heinz Moeller, titulares del Congreso en esa época²⁹, por lo que como ya había señalado, el chivo expiatorio fue el Ministro de gobierno César Verduga que fugó del país a escasa horas de que se dicte su orden de aprehensión.

²⁸ El detalle de la noticia puede verse en El Comercio del 12 de abril de 1998.

²⁹ Así lo señalan sendos artículos periodísticos de Diario El Comercio el 10 y el 18 de diciembre de 1997.

Cuadro 5 Acciones de control del Legislativo septiembre 1997-abril 1998.

Motivo	Quien emprende	Hacia quien se emprende	Cargo	Desenlace
Cobro de coimas	Legislativo	Franklin Verduga	Diputado	sentenciado en 2003
Manejo de partidas extrapresupuestarias	Legislativo	Harry Álvarez	Diputado	n.n.
Manejo de partidas extrapresupuestarias	Legislativo	Franco Romero	Diputado	admite participación en las negociaciones
Venta de EMETEL (otros)	Legislativo	Raúl Baca	Ministro de Energía y Minas	destituido
Caso piponazgo del Congreso	Contraloría	Congreso Nacional		comprobado
Caso piponazgo del Congreso	Cecilia Calderón	Fabián Alarcón	Presidente de la República	Responsabiliza a ministros de Defensa y Gobierno
Fondos de vialidad	Legislativo	Homero Torres	Ministro de Obras Publicas	Negligencia en el uso de recursos
Caso gastos Reservados (otros)	Legislativo	César Verduga	Ministro de gobierno	fugó del país

Fuente: Diario El Comercio. Elaboración propia.

En el período que va desde septiembre de 2007 a abril de 2008, asistimos a un período de turbulencia política por varias razones. Había una Asamblea Constituyente a punto de instalarse, con una propuesta directa por parte del ejecutivo para que cese al Congreso Nacional en funciones y en gran medida esto copó la escena política de tal manera que las cuestiones de control se reducen al juicio político de la Ministra del Ambiente Ana Albán por “supuestas omisiones en el ejercicio de su cargo... [falta de] control en el Parque Galápagos... [falta de] control de la pesca ilegal... no fomentó políticas que restrinjan el incremento de la población insular” (El Comercio, 13 de septiembre de 2007). Cabe indicar que la Ministra no se presentó puesto que según ella no se le había garantizado el derecho a la defensa y además interpuso una orden de amparo concedida por un juez de Pichincha.

Una estrategia semejante presentó el Ministro del Litoral Ricardo Patiño al verse involucrado en negociaciones fraudulentas en el caso bautizado como “pativideos” donde arguyó que no se le daban las garantías necesarias para defenderse de las acusaciones en el pleno del Congreso al que simplemente no concurrió, dejando que se dilate el proceso que posteriormente quedó en el olvido. En este caso, llama la atención

el uso de un “amparo judicial” para evitar la responsabilidad de asistir y responder sobre una acusación que avizoraba un juicio político.

Como se puede apreciar, en ambos períodos hay una suerte de entorpecimiento en cuanto a las labores de control político por parte del legislativo, ya sea por motivos políticos, por el uso de recursos judiciales o por la simple negligencia de los funcionarios que se vinculan en dicho proceso. En la década de los noventa era más frecuente que con la complicidad de los jueces, el acusado fugara del país y luego fustigara al sistema pasando del papel de acusado al de acusador; en los primeros años del dominio de AP en cambio se apela a la inexistencia de garantías y luego al incumplimiento del “debido proceso” por parte de los denunciantes, por lo que por lo menos hasta 2009 la Comisión de Fiscalización fue bautizada por algunos legisladores como “Comisión de Archivo” puesto que de las diferentes causas que se presentaron, recién en enero de 2011 se dio el juicio político a la ex Superintendente de Bancos y Seguros Ing. Gloria Sabando³⁰.

Provisionalmente se puede concluir que se abren nuevos espacios de representación para actores que en 1998 no tenían ninguna, lo que permite por un lado avanzar en cuanto a la institucionalización (aumenta la incidencia del estado sobre los ciudadanos); mientras que por otro, aumentan las posibilidades de legitimar un determinado proyecto político, como ha sido el caso de AP. Sin embargo, en lo que respecta a control político, vemos que aún se mantiene cierta incidencia por parte del capital político acumulado por AP dentro del legislativo, no sólo por tener mayoría sino porque se garantiza un mayor grado de incidencia por parte del ejecutivo sobre el legislativo. Seguramente habría que analizar un período de tiempo más largo para poder establecer criterios más absolutos con respecto al control legislativo en la actual Asamblea y cómo incide la organicidad del estado y del partido de gobierno en estas acciones de control.

³⁰ Esto se desprende de la información sobre juicios políticos suministrada por el Archivo de la Asamblea Nacional.

CONCLUSIÓN

Los dos grandes bloques en que se divide este trabajo permiten establecer algunos criterios que responden a la pregunta inicial del trabajo ¿Hay un cambio efectivo en el funcionamiento del legislativo en 1998 y en 2008? Para responder a esta pregunta se ha tenido en cuenta una doble perspectiva: por un lado se presentan algunas herramientas teóricas que van desde el análisis cronológico del legislativo, pasando por su demarcación teórica, la relación que tiene con el sistema de partidos hasta llegar a la segunda perspectiva que se enfoca en el caso del Ecuador, donde el análisis ha seguido una línea socio-histórica para desembocar en el análisis de las funciones del legislativo en los dos momentos señalados mediante la revisión de algunos datos.

Por un lado, el primer bloque de este trabajo permite comprender el proceso mediante el cual, la interacción entre los rasgos históricos y la configuración sucesiva del sistema político inciden en la estructura y organización del legislativo; es decir, históricamente se ha mantenido un funcionamiento acorde a la estructura tradicional que ve a esta función del estado como la encargada de elaborar leyes y ejercer contrapeso a las otras dos funciones con las que comparte la administración de lo público. A pesar de los rasgos personalistas que siempre han estado presentes en la política ecuatoriana, el legislativo permitió que a lo largo de la historia estos rasgos fueran menos marcados debido al contrapeso ejercido por el legislativo.

Lo que podría identificarse como un rasgo común de los países colonizados: la preeminencia de una élite gobernante y de una amplia mayoría al margen de una participación política efectiva, ha sido un tema en el que el legislativo juega un papel muy importante. Vemos que pese al carácter presidencialista que tienen los estados latinoamericanos, el legislativo ha permitido atenuar el carácter caudillista de los distintos gobernantes.

En los casos analizados, nos encontramos frente a un legislativo que en los dos años analizados fluctúa entre todas las categorías señaladas en el primer capítulo: unas veces es de carácter servil debido a que el ejecutivo tiene gran capacidad de incidencia; también es viable porque el ejecutivo tiene capacidad de negociación para ofrecer

beneficios y así obtener votos; también es parroquial-corrupta porque existen redes clientelares en todas las esferas con la finalidad de obtener beneficios.

Sin embargo, se puede advertir que una de las diferencias entre 1998 y 2008 es que en el segundo momento, se ha fortalecido la institucionalidad, gracias a la recuperación sistemática del estado como ente regulador, no sólo a nivel de la clase política, sino a nivel del ciudadano común. No necesariamente se deduce que la existencia de una mayoría de AP haya logrado una especie de representación total de los ecuatorianos, pero hay que reconocer el carácter integrador que ha tenido esta agrupación política.

Esa recuperación institucional, ha devuelto al legislativo sus espacios de debate y de construcción del marco legal que rige al estado, lo que bien puede significar una mayor capacidad de control de la oposición o también que la resolución de conflictos se resuelva entre una sintonía con la doctrina oficial del gobierno o la disidencia y la pérdida de atención por parte de las instituciones entre las cuales el legislativo está llamado a tener una actitud pluralista tanto en la designación como en la toma de decisiones. Esto se puede verificar en la actitud de los ministros de Correa que apelan al “recurso” de amparo como un mecanismo de protección y dilatación del proceso fiscalizador del legislativo, lo que lleva a pensar en un legislativo de tipo dominante-servil.

En la comparación 1998/2008 se identifica otro elemento importante puesto que en el primer caso, los legisladores tenían capacidad de negociación con el tema presupuestario, que generalmente servía como un recurso de chantaje y que en efecto era utilizado frecuentemente según se ve en el análisis de la función de control político; mientras tanto, en el segundo período, se advierte un recorte en este tipo de atribuciones a nivel individual, debido al carácter fortalecido del ejecutivo –que se convierte en co-legislador y director del proyecto gubernamental- y por otra parte gracias al nivel de organización con el que funciona el legislativo.

En la segunda parte de este bloque ha sido una tarea primordial comprender el funcionamiento del legislativo desde su relación con los partidos políticos, puesto que son éstos los que le imprimen características particulares. Se puede ver que en el

Ecuador los partidos se han configurado en torno a un líder o una élite -que en algunos casos es de carácter familiar- y luego se extienden a una subclase militante que establece mecanismos de adhesión con los ciudadanos, lo que en gran medida ha favorecido la pervivencia de los clivajes, debido a que este proceso piramidal no necesariamente va en concordancia con los procesos de institucionalización que emprende el estado. A pesar de que los mismos partidos han tenido la potestad de organizar las reglas de juego, sus conveniencias inmediatas han sido más importantes que la institucionalidad y el mejor funcionamiento del sistema, prueba de ellos son las constantes reformas de los años noventa que de todas maneras no evitaron el colapso del sistema de partidos.

En el Ecuador los partidos han adquirido un carácter local y regional, aunque llama la atención que en la era post retorno, los nuevos partidos lograron establecer bastiones electorales en sectores tradicionalmente pertenecientes a otros partidos, algo que incluso adquiere mayor contraste cuando una joven agrupación política como Alianza País logra desplazar a organizaciones mucho más antiguas. Aunque en estos contrastes se expresan rasgos señalados en estudios sobre gobernabilidad, el funcionamiento del sistema de partidos, etc., se ha prestado poca atención a otros aspectos como por ejemplo los porcentajes de votos blancos y nulos, que si bien disminuyen un poco en el segundo período de análisis, siguen siendo importantes en tanto expresan el nivel de desacuerdo con el funcionamiento o el manejo de la política o quizá directamente de los partidos.

Estudios en torno a la gobernabilidad en Ecuador (Mejía 2002, Freidenberg, 2009) ponen énfasis en aspectos clave para la comprensión del sistema político; sin embargo, pese a la insistencia del papel que juegan los clivajes (Freidenberg 2001, León 2003, Pachano 2004a, 2008), el sistema institucional deficitario, la volatilidad, etc., no se ha puesto énfasis en los mecanismos de manejo político que han tenido los partidos en sí mismos, capaces de enmarañar todo el sistema para sacrificar la institucionalidad y favorecer sus propios espacios de representación y con ellos los beneficios del poder que fueron consolidando a lo largo del tiempo (Freidenberg y Alcántara, 2001). Un ejemplo de esto se refiere al mecanismo de fortalecimiento de la carrera legislativa, que permitió la reelección inmediata de diputados con el fin de que los partidos dominantes

siguieran teniendo mayor representación y no necesariamente devino en un fortalecimiento del sistema de partidos.

En lo que concierne al manejo político, durante los dos períodos señalados, el nivel de disputa -al interior y fuera del legislativo- en el que continuamente se vieron enfrascados los políticos, hizo que el debate, el consenso y los acuerdos, fugaran de los espacios institucionalmente establecidos para ese fin. Por un lado, el ejecutivo que en esporádicas ocasiones y gracias a coaliciones y alianzas, gozó de una mayoría legislativa, fue acrecentando sus atribuciones pero no logró hacer cumplir sus propuestas, o por lo menos tuvo bastante dificultad para hacerlo. Mientras que en el segundo período, la presencia de una mayoría, no ha garantizado que los espacios de debate escapen primero a la injerencia de la “ideología del partido” y segundo al peso de esa misma mayoría. No está por demás recalcar que el papel de la minoría sigue siendo clave, para contrastar la capacidad de acción de la mayoría en beneficio de los intereses de los ciudadanos.

En efecto, teniendo en cuenta el comportamiento legislativo y la categorización al respecto (Cox y Morgenstern, 2002, 455), a partir de 1998 éste se comporta de manera recalcitrante debido a que el dominio del partido en el ejecutivo no estuvo apoyado por una mayoría legislativa; mientras que en 2008 el legislativo es de carácter servil debido a la gran influencia del ejecutivo desde la constituyente, aunque como se puede ver la categorización no se adecua al caso ecuatoriano donde los grandes líderes dejaban el ejecutivo pero mantenían una incidencia política en el partido y fuera de él rompiendo los protocolos institucionales y deslegitimando el quehacer legislativo.

Este proceso de desencanto político encuentra su epítome en la Constitución de 2008, que si bien estuvo legitimada por el apoyo popular, también encontró y sigue encontrando opositores y detractores. A pesar de eso, ha logrado responder a demandas concretas de amplios sectores de la ciudadanía: el cambio de modelo gubernativo, el reconocimiento de la plurinacionalidad y la interculturalidad, el reconocimiento de derechos, la reorganización del sistema, etc., aunque también adquiere el cariz de un modelo que responde a los requerimientos organizativos de un grupo que si bien tiene

un proyecto político, muchas veces adquiere el rol de “iluminado” y “elegido” para resolver los problemas del país.

En la segunda parte de este trabajo, el análisis del legislativo muestra un desplazamiento de los votantes de los partidos tradicionales hacia los nuevos partidos políticos y desde 2006 hacia Alianza País. Este desplazamiento ha tenido como bandera de lucha la crítica a un viejo modelo político que se debe mejorar o superar o simplemente desechar cuyos logros son reconocidos por todos, pero que aún mantiene ciertos rasgos comunes a la política ecuatoriana.

Como se viene diciendo, del análisis de las funciones del legislativo se desprenden rasgos propios de aquello que se pretende superar: acaparamiento de la representación, dilatación de procesos de control, recorte en las atribuciones del legislativo, etc. Esto teniendo en cuenta dos factores importantes: mayoría legislativa y condiciones favorables para el consenso y la negociación. Parece que se ha superado la funcionalidad del legislativo en el plano de la imagen que el ciudadano común se forma, pero en casos de control político –en el período analizado- aún se ve la fuerte influencia del bloque político mayoritario, no necesariamente para dilatar ese control sino más bien para defender los intereses del proyecto político en el poder. Esto no significa que no haya representación y/o control político, sino que el mismo legislativo está en una especie de encrucijada: delimitar dónde terminan los intereses del partido y dónde comienzan los de las mayorías, no aquellas que votan por ese partido, sino los ciudadanos comunes y corrientes.

En democracia el papel de la oposición es clave, por lo que resulta más importante el consenso que una imposición por “mayoría” puesto que no sirve de mucho generar un clima de diferenciación en un país que ha pagado caro su acervo cultural de incapacidad para procesar los clivajes tradicionales, lo que le ha llevado a poner sus esperanzas en los “redentores” que no necesariamente han logrado mejorar la *res publica*.

Si bien hay un avance en cuanto a la recuperación de la institucionalidad, se advierte que el funcionamiento del legislativo aún sigue en un proceso de legitimación debido a que se mantienen ciertas prácticas en las que el ejecutivo sigue teniendo un papel determinante. La posibilidad de acercarse al modelo ideal de funcionamiento de la

democracia dependerá de la capacidad que tengan las funciones del estado para mantener sus características particulares pese a la influencia de un proyecto político que deberá ser evaluado en un plano temporal más amplio.

Ha sido importante tener en cuenta la directriz metodológica que nos permite comparar dos momentos la Constituyente de 1998 y la de 2008 vistas como un proceso que establece nuevas reglas de funcionamiento del legislativo, según las cuales éste debía cambiar. En el primer caso, vemos que frente a las demandas de actores sociales en emergencia, los partidos políticos como intermediarios de acceso al poder hicieron que el legislativo estuviera fuertemente influenciado por intereses políticos que eran capaces de incidir en los procesos de control político en marcha; mientras que en el segundo caso, se advierte un repunte de los niveles de institucionalización, sin que aminore la incidencia de intereses representados en un proyecto político concreto, que ofrece mayores ventajas para un ejecutivo con alto poder de incidencia en el legislativo.

ANEXOS

Índice de tablas, cuadros y gráficos

Tabla 1	
Estrategias presidenciales y de Asamblea.....	24
Tabla 2	
Grupos de individuos relacionados con la esfera del partido.....	45
Cuadro 1	
Composición del Congreso Nacional de 1998 por partidos.....	69
Cuadro 2	
Número de Bancadas en el Congreso Nacional.....	78
Cuadro 3	
Número de Votos Blancos y Votos Nulos por provincia (Asamblea Constituyente 1997-1998).....	83
Cuadro 4	
Votos blancos y nulos por provincia (Asamblea Constituyente 2007-2008).....	92
Cuadro 5	
Acciones de control del Legislativo septiembre 1997-abril 1998.....	96
Gráfico 1	
Representación a la Asamblea Constituyente 1997-1998 por partidos.....	79
Gráfico 2	
Representación a la Asamblea Constituyente 1997-1998 por alianzas.....	79
Gráfico 3	
Representación por provincias (Asamblea Constituyente 1997-1998).....	81
Gráfico 4	
Porcentaje de ausentismo por provincia elección presidencial primera vuelta 1998.....	84
Gráfico 5	
Representación en la Asamblea Constituyente 2007-2008 por partidos políticos.....	89
Gráfico 6	
Representación por provincias (Asamblea Constituyente 2007-2008).....	91

Glosario de siglas

AA Alianza Amazónica
CFP Concentración de Fuerzas Populares
DP Democracia Popular
FRA Frente Radical Alfarista
ID Izquierda Democrática
MCIFY Movimiento Ciudadano Independiente Futuro Ya
MCI Movimiento Cívico Independiente
MCN Movimiento Ciudadanos Nuevos
MHN Movimiento Honradez Nacional
MI Movimiento Independiente
MIFA Movimiento Independiente Fuerza Amazónica
MIGN Movimiento Independiente Gente Nueva
MIP Movimiento de Identidad Provincial
MNPNS Movimiento de Nacionalidades y Pueblos de Napo Shayari
MOPIN Movimiento Municipalista por la Integración Nacional
MPAIS Movimiento País
MPC Movimiento Poder Ciudadano
MPD Movimiento Popular Democrático
MUPP- Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (PK)
MMI Movimiento Mushuk Inti (MUSHUK INTI)
NP Nuevo País
PCE Partido Conservador Ecuatoriano
PRE Partido Roldosista Ecuatoriano
PRIAN Partido Renovador Independiente Acción Nacional
PSC Partido Social Cristiano
PSE Partido Socialista Ecuatoriano
PSFA Partido Socialista Frente Amplio
PSP Partido Sociedad Patriótica
RED Red Ética y Democracia
UA Unión Alfarista
UNO Una Nueva Opción

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto (2008) *Bitácora constituyente*. Quito: Abya-Yala.
- Albán, Fernando (ed.) (2011) *La utopía republicana*. Quito: Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Andrade, Pablo (s. a.) “Negociando el cambio: Fuerzas sociales y políticas en la Asamblea Constituyente Ecuatoriana de 1998”. Documento en pdf
- Alcántara, Manuel “Las tipologías y funciones de los partidos políticos”. En Manuel Mella Márquez (ed.) (2003) *Curso de Partidos Políticos*. Madrid: Akal.
- Alcántara, Manuel; García, Mercedes; Sánchez, Francisco (2005) *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Almond, G. y Powell, G. (1966) *Comparative politics: a developmental approach*. Boston: Little Brown & Co.
- Arízaga Vega, Rafael (1998) *Las Constituyentes*. Quito: Fraga.
- Bagehot, Walter (2010) *La Constitución inglesa*. España: Clásicos Políticos. Cap. V y VI.
- Bobbio, Norberto (1986) *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Burbano de Lara, Felipe (2003) *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Caminal Badía, Miguel (ed.) (2005) *Manual de Ciencia Política*: Madrid: Tecnos.
- Congreso Nacional (2000) “El Congreso Nacional y la Democracia”. Quito. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Cox, Gary W. y Scott Morgenstern “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”. En Morgenstern & Nacif (eds.) (2002) *Legislative Politics in Latin America*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Downs, Anthony “Teoría económica de la acción política en una democracia”. En Batle, Albert (ed.) (2007) *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Duque, Javier “La institucionalización partidista. Una propuesta de abordaje de las estructuras organizativas partidistas”. En *Estudios Políticos* No. 27. Julio-Diciembre 2005, pp. 103-127.

Duverger, Maurice “Influencia de los Sistemas Electorales en la Vida Política”. En Batle, Albert (ed.) (2007) *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

--- (1988) *Los partidos políticos*. México: FCE.

--- (1972) *Sociología política*. Barcelona: Ariel.

Freidenberg, Flavia (2001) “Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional”. Disponible en http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/10

--- “Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina” En *Polis* 2005, vol. I, núm. 1, pp. 91-134.

--- (2011) *El código de la democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral en el Ecuador (2008-2009)*. Quito: Ágora Democrática (IDEA-NIMD).

Freidenberg, Flavia; Alcántara S., Manuel (2001) *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO.

Gunther, Richard y Larry Diamond “Species of Political Parties. A New Tipology”. *Party Politics*. (2003), Volumen 9, No. 2 Páginas 167-199.

Held, David (2003) *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.

Hernández, Juan “La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y evolución de los partidos”. En Manuel Mella Márquez (ed.) (2003) *Curso de Partidos Políticos*. Madrid: Akal.

Huntington, S. (1972) *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.

Hochstetler, Kathryn (2006) “Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America.” *Comparative Politics* 38 (4): 401-418.

Ibarra, Hernán (2010) *Visión histórico-política de la Constitución del 2008*. Quito: CAAP (Centro Andino de Acción Popular).

Katz, Richard y Peter Mair. “El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos”. En *Zona Abierta*. Número 108-109, (2004), pp. 9-42.

León, Jorge “Democracia real versus democracia idealizada. Ecuador de 1998 a 2003” En *Revista Política*, otoño, nro. 042, Universidad de Chile.

Linz, Juan (1990) "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.

--- (1998) “Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias”. En Vallespín, Fernando y Rafael del Águila (compiladores): *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza, 1998, pp. 225-266.

--- (1997) «Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué hace la diferencia?». En J. J. Linz y A. Valenzuela (edit.), *Las crisis del presidencialismo* (Vol. I). Madrid: Alianza.

Lipset, Seymour Martin. *Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy*. In *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1 (Mar., 1959), pp. 69-105.

Lipset, Seymour; Rokkan, Stein “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales” En Batlle, Albert (ed.) (2007) *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Madrid: Ariel

--- . (1967) *Cleavage structures, party systems and voter alignments*. En su edic., *Party systems and voter alignments*. New York: The Free Press (pp. 1-63)

Manguel, Juan (1994) *Historia y región en el Ecuador 1839-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Mainwaring, Scott (1993) “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy”. *Comparative Political Studies* 26 (2): 198-228.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart. 1997. “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal”. *Comparative Politics* 29 (4): 449-471.

Manin, Bernard (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza. Capítulo 5: “El veredicto del pueblo”, páginas 199-236.

Mejía, Andrés “La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998)”. En Revista *Ecuador Debate*, nro. 62, Quito-Ecuador, agosto de 2004.

--- (2002) *Gobernabilidad democrática*. Quito: V&O Gráficas

Meléndez, Carlos “La insistencia de los partidos. Una aproximación sobre la permanencia de los partidos políticos tradicionales en los países andinos” En Tanaka, Martín (2009) *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima: IEP, IDEA.

Menéndez-Carrión, Amparo “La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas”. Documento de trabajo, FLACSO, Quito, 1990

Merino, Gerardo (2005) *Abril bombas mil*. Quito: Abya-Yala.

- Michels, Robert (1969) *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Morgenstern, Scott “Towards a model of Latin American Legislatures”. En Morgenstern & Nacif (eds.) (2002) *Legislative Politics in Latin America*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Mosca, Gaetano “La Clase Política”. En Batle, Albert (ed.) (2007) *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Muñoz, Hugo Alfonso “Relaciones parlamentarias con otros órganos del Estado”. En *El poder legislativo en la democracia y la integración en Centroamérica*. Publicación auspiciada por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (UPD/OEA) y el Parlamento Centroamericano. San José, 2001.
- Nun, José (2002) *Democracia ¿Gobierno del pueblo o de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- O’Donnell, Guillermo “Otra institucionalización”. En revista *La Política*, nro. 2, Buenos Aires, Paidós, 1996, páginas 5-27.
- Olson, Mancur. “La lógica de la acción colectiva” En Batle, Albert (ed.) (2007) *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Pachano, Simón (coordinador) (1997) *Modernización de las instituciones democráticas: el Congreso*. Quito: FLACSO, Ecuador.
- “El territorio de los partidos: 1979-2002” En En Roncagliolo, Rafael (Comp.) (2004a) *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima. IDEA. Páginas 71-91.
- “Fragmentación y personalización de la política”. En Pablo Cuvi (director editorial) (2004b) *Historia del Congreso Nacional. República del Ecuador*. Quito: Imprenta Mariscal.
- “Cuando la inestabilidad se vuelve estable”. En Revista Íconos, nro. 23, 2005, pp. 37-44.
- “El proceso electoral ecuatoriano”. En Real Instituto Elcano, Área América Latina, nro. 101, 2006.
- “Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador”. Ponencia presentada al seminario Partidos políticos y calidad de la democracia México DF, 26-28 de noviembre de 2008.
- Panbianco, Angelo (2009) *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.

- Paz y Miño, Juan J. (2002) *Golpe y contragolpe*. Quito: Abya-Yala.
- Pitkin, Hanna F. (1967) *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Planas Silva, Pedro “Teoría de la democracia y poder legislativo”. En *El poder legislativo en la democracia y la integración en Centroamérica*. Publicación auspiciada por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (UPD/OEA) y el Parlamento Centroamericano. San José, 2001.
- Przeworski, Adam “Democracia y representación”. En revista *Metapolítica* volumen 3, número 10, abril-junio, 1999, páginas 227-257
- Quintero, Rafael (2002) *Entre el hastío y la participación ciudadana. Partidos y elecciones en el Ecuador (2000-2002)*. Quito: Abya-Yala, ILDIS.
- (2005) *Electores contra partidos en un sistema político de mandos*. Quito: Abya Yala-ILDIS.
- (2008) *La Constitución del 2008, un análisis político*. Quito: Abya-Yala.
- Ramírez, Franklin (2005) *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*. Quito: Taller El Colectivo, ABYA YALA, Terranueva, CIUDAD. Capítulos 4, 5 y 6.
- (2008) “Proceso constituyente y tránsito hegemónico” En varios autores *Análisis Nueva Constitución*. Quito: ILDIS-La Tendencia.
- (2009) “El movimiento indígena y la reconstrucción de la izquierda en el Ecuador: el caso del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País”. En Ospina; Kaltmeier; Büschges (eds.) *Los andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Randall, Vicky y Lars Svasand (1999) “Party Institutionalization in New Democracies”. *Party Politics*. 8(1) (2002), 5-29.
- Salgado, Hernán (1986) *El Congreso Nacional del Ecuador 1986/88*. Quito: ILDIS.
- Sartori, Giovanni (1988). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza.
- (2003). *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Schmitter, Philippe y Lyn Karl, Terry. “What democracy is... and is not?” En *Journal of Democracy*, Volume 2, Number 3, Summer 1991, pp. 75-88 (Article).
- Schumpeter, Joseph (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.

Thomson, Edward P. (1979) *Tradición, revuelta y conciencia de clase: estudio sobre la crisis de la sociedad preindustrial*. Barcelona: Crítica.

Vilas Nogueira, José "La organización de los partidos políticos". En Mella Márquez, Manuel (ed.) (2003) *Curso de partidos políticos*. Madrid: AKAL.

Ware, Alan (2004) *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.

Weyland, Kurt G. "Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics." *Studies in Comparative International Development* 37, no. 1 (2002): 57-85.

DOCUMENTOS

- Diario El Comercio (1997) “Asamblea: se busca una salida”, Sección Política, septiembre 3.
- “La Asamblea cambió de manos”, Sección Política, septiembre 14.
- “La fiscalización vuelve al Congreso”, Sección Política, septiembre 19.
- “La Asamblea paralela se reunirá durante cinco días”, Sección Política, octubre 12.
- “Asamblea cinco temas con agenda”, Sección Política, octubre 15.
- “Asamblea popular: nada de privatizar”, Sección Política, octubre 18.
- “Congreso: las reformas fueron prioridad”, Sección Política, s/f
- “Pachakutik enjuiciará a Verduga”, Sección Política, noviembre 12.
- “El Congreso va por un período extra”, Sección Política, noviembre 13.
- “El TSE por otro calendario electoral. Escrutinios, los votos nulos y el ausentismo tienen altos porcentajes”, Sección política, diciembre 3.
- “Chimbo no acusó a Alarcón”, Sección Judicial, diciembre 10.
- “Pipones: Alarcón y Moeller sin culpa”, Sección Política, diciembre 18.
- “Congreso: La censura a Baca es Segura”, Sección Política, enero 16.
- “El PSC sumó 47 votos contra Baca”, Sección Política, enero 17.
- “Piponazgo: El Congreso gastó 32 000 millones más”. Sección Política, abril 12.

ARCHIVO

Consejo Nacional Electoral: Asamblea Nacional Constituyente 1997-1998/2007-2008.

Elecciones presidenciales 1998, archivo digital.

Asamblea Nacional: Constituciones 1812-2008, archivos pdf.

Diputados desde 1979-2009, archivo digital.

Codificación de la Ley de Elecciones, Registro Oficial, 15 de enero de 1987.

Ley orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial, enero de 1992.

Ley Reformatoria a la Ley de Elecciones, Registro Oficial, 25 de marzo de 1998.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador Código de la Democracia.