

PARTIDOS Y GOBIERNOS EN ECUADOR (1979-1998): GOBIERNOS ANTI/PARTIDOS Y PARTIDOS CONTRA GOBIERNOS **

Flavia Freidenberg*

Introducción

Este capítulo presenta los resultados de una investigación sobre las relaciones entre los gobiernos y sus partidos en Ecuador en el período 1979-1998. El objetivo del mismo es estudiar la composición (y las características) de los gabinetes ministeriales como una manera de abordar los modos de relación entre el gobierno (Ejecutivo Nacional) y el o los partidos que lo sustentan. El argumento central es que a partir del análisis del reclutamiento político es posible establecer patrones de interacción entre los actores partidistas, entre las diversas "caras" de un partido político¹ así como también es uno de los mecanismos centrales para la operación de las políticas democráticas².

Esta dimensión no agota las diferentes estrategias de investigación desde donde se puede abordar el comportamiento de un partido³, toda vez que debe ser complementada con el análisis de otras dimensiones como el proceso de elaboración de políticas públicas y el patrón clientelístico de acción gubernamental⁴. No obstante, cabe destacar la relevancia de la dimensión seleccionada como objeto de estudio en este trabajo por diversas razones. Los presidentes (y su equipo de gobierno) en los regímenes presidencialistas juegan un papel crucial en el proceso de elaboración de políticas públicas y cuentan con una serie de estrategias para alcanzar sus metas políticas entre las cuales destaca la designación de sus colaboradores en el gabinete. Cada vez que un Presidente realiza un nombramiento está señalando qué tipo de intereses está dispuesto a favorecer, cómo espera ejercer el poder ejecutivo, cómo planea relacionarse con otros poderes, particularmente, el legislativo y cuál es el tipo de vinculación que planea tener con el partido que lo apoyó para llegar al poder. Precisamente, debido a la dificultad existente para observar cuál es la estrategia de elaboración de políticas públicas que persigue un

* Universidad de Salamanca.

** Esta investigación forma parte del proyecto sobre "*Partidos Políticos y Gobernabilidad en América Latina*" (Sec97-1458), dirigido por Manuel Alcántara Sáez y financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT) del Ministerio de Educación y Cultura de España.

¹ Desde una perspectiva funcionalista se entiende como un partido político a "...? cualquier grupo político que se presenta a elecciones y es capaz por medio de ellas? de colocar candidatos para cargos públicos ?...?" (Sartori, 1980/1992:90). Asimismo, se observa al partido político como un sistema político (Eldersveld, 1964; Crotty, 1970; Katz y Mair, 1990; Coppedge, 1994; Méndez Lago, 2000), toda vez que cuentan con su conjunto de reglas y normas, escritas o consuetudinarias, que establecen el tipo de interacción que debe darse en el interior del mismo y con relación al entorno; que elige a sus representantes a partir de un sistema electoral propio, que recluta a sus miembros, que tiene sus propios poderes de toma de decisiones y que tiene su sistema de resolución de conflictos internos.

² Ver Blondel (1990).

³ La naturaleza del proceso político puede variar tan extensamente que observadores del mismo partido en diferentes arenas pueden concluir que están observando partidos diferentes. Considero que la política partidista se puede observar en dos ámbitos: uno interno al partido y otro externo a él; y que, a su vez, este último puede manifestarse en tres arenas de actuación diferentes: el partido-en-el gobierno, el partido en la legislatura, el partido-en-el-electorado. Es el mismo partido, pero con actores, reglas de juego y procesos muchas veces distintos entre sí. Éste no se refiere necesariamente a actores, estructuras o reglas ajenos a la organización interna, pero sí a un prisma diferente a través del cual es posible observar a esos actores, estructuras y reglas (Méndez Lago 2000: 8). Se refiere al vínculo entre los partidos y su entorno exterior y al papel y actividades desempeñadas por determinados actores y organismos de éste en los ámbitos en los que éstos actúan. Algunos dirigentes pueden pertenecer simultáneamente a los diferentes ámbitos (que pueden referirse a niveles de gobierno distintos: estatal, regional, municipal, etc.), pero otros sólo participan en uno de ellos. Supone tanto la relación con otras organizaciones sociales del sistema político (sindicatos, grupos de presión y de interés) como con las instituciones del sistema. Para una discusión de los diferentes tipos de ámbitos de actuación de los partidos ver Freidenberg (2001, Cap. II) así como también para una mayor profundización teórica respecto a este punto ver Key (1964); Katz y Mair (1990) y Coppedge (1994).

⁴ Ver Katz (1987) y Blondel (1990).

Presidente, la formación de los gabinetes se presenta como una de las manifestaciones más visibles para el estudio de las estrategias presidenciales⁵ y para el análisis de los apoyos que ese Presidente tiene. Asimismo, el partido sostenedor tiene unos programas que quiere cumplir y personas de su organización a las que necesita compensar su apoyo con beneficios concretos como el ejercicio de los cargos públicos (incentivos de *status*⁶).

En las páginas siguientes, se aborda el tipo de relación que han tenido los partidos políticos ecuatorianos con sus gobiernos desde una dimensión específica. El trabajo se centra en el análisis de la selección de los miembros del gabinete nacional por parte del Presidente de la República como un primer paso para responder a una serie de cuestiones. En primer lugar, conocer *cómo se han conformado los gabinetes ministeriales y cuáles son las peculiaridades constantes de los mismos*. En segundo lugar, establecer *cuál ha sido la incidencia del partido y de otras agrupaciones partidistas en la conformación del gabinete*, observable a partir de la presencia de miembros de la coalición dominante partidista en ellos. En tercer lugar, explorar *qué tipo de estrategias presidenciales se desprenden de observar esas designaciones* (tomando en cuenta la importancia diferenciada de los ministerios) y, en cuarto lugar, precisar *qué factores pueden haber incidido sobre esos procesos de designación* (institucionales, organizativos, estructurales, personales). Por último, con este estudio, se pretende observar la viabilidad de pensar la realidad política latinoamericana a partir de un esquema analítico clásico como es el del *party government* (gobierno de partido) y analizar en qué medida estas categorías son útiles para describir las relaciones entre los gobiernos y sus partidos a la luz de una experiencia concreta.

Este trabajo propone una aproximación al caso ecuatoriano a través de una de las tres dimensiones del modelo de *party government*: la composición del gabinete (reclutamiento político). Sin embargo, se aborda el análisis de esta dimensión desde la perspectiva teórica de Amorim Neto (1998) que si bien incorpora tanto las dimensiones de composición del gabinete como de proceso de elaboración de políticas públicas no las considera como independientes y claramente diferenciables sino que emplea la primera como un indicador de la estrategia del Presidente en el proceso de elaboración de políticas públicas. Asimismo, el análisis descriptivo centrado en cómo se ha realizado la integración de los gabinetes permite conocer el funcionamiento de una de las caras más importantes de los partidos: la de gobierno. El partido como una organización de gobierno está encarnado por aquellos miembros afiliados que ocupan cargos de representación popular y/o públicos en el Poder Ejecutivo en sistemas presidencialistas. Su fuerza está caracterizada por el dominio de los detentadores de los cargos sobre los grupos extra-gubernamentales de apoyo, o lo que serían las otras caras del partido. Una característica básica de esta cara del partido es su transitoriedad, ya que depende de factores que se encuentran fuera del partido como, por ejemplo, la competencia electoral. Ganar elecciones es un objetivo primordial para el partido como organización gobernante (del mismo modo que del partido como organización electoral), por ello los líderes de esta *cara* del partido son más dados a mirar fuera, hacia la sociedad como un todo, o al menos más allá del electorado potencial; mientras que los líderes del partido como organización de miembros, son

⁵ Ver Amorim Neto (1998: 2).

⁶ Panebianco (1980/1992), señala la existencia de dos tipos de incentivos organizativos: los colectivos y los selectivos (materiales y de status). Entre los primeros indica aquellos que son distribuidos, de igual manera, dentro de la organización entre los miembros y están relacionados con la ideología y la solidaridad organizativa. Son los fines oficiales del partido y el autor se refiere a ellos como a los *incentivos de identidad* que están vinculados a los fines de la organización. Entre los segundos, se encuentran los incentivos materiales y los incentivos de status o poder. Los incentivos materiales son los únicos en los que la compensación es tangible, monetaria o monetizable (un empleo que se consigue por razones políticas o bien por un servicio de tipo asistencial). Se refiere entonces al uso de beneficios monetarios, de patronazgo y de servicio de asistencia. Los *incentivos de status* son incentivos de poder. Estos tipos de incentivos selectivos son los que se corresponden con los intereses materiales o a los fines particulares de los miembros pertenecientes a la organización.

más dados a mirar dentro, hacia los miembros activos de la agrupación (Katz y Mair, 1990:14-15).

Los incentivos políticos de participación en esta fase del partido suelen ser diferentes a los de las otras caras de la organización. Las recompensas psicológicas del poder, los honores personales y compensaciones materiales que vienen con el cargo, son potencialmente importantes para los miembros que se ocupan de esta fase partidista. En este ámbito de actuación, se plantea uno de los problemas más importantes de todo partido político, relacionado con la democracia interna y con dos modelos diferentes de representación política y de democracia. Los miembros del partido, en sus funciones político-institucionales resultado de las elecciones, deben su mandato constitucional a los electores y no a los afiliados. Así, deben responder a aquellos que los eligieron y no pueden consultar cada decisión que han de tomar con el partido y sus miembros voluntarios. En tanto, el modelo de la democracia partidista supone que los líderes responden a sus afiliados y a los órganos del partido. Estas concepciones de carácter opuesto conllevan tensiones entre distintas caras del partido y diversos sectores del mismo (cargos electos, líderes partidistas, afiliados y electores). Y, precisamente, conocer la naturaleza de esas relaciones son centrales para profundizar en el estudio de un partido.

Asimismo, este análisis se complementa con una revisión de algunas de las variables que afectan las relaciones entre gobierno-partido de las que cabe destacar factores institucionales, organizativos partidistas y aquellos relacionados con las líneas de división que estructuran al sistema de partidos. Estos factores inciden de diversa manera sobre los Presidentes al momento de integrar sus gabinetes, toda vez que a partir de esa decisión están desarrollando su estrategia para alcanzar sus metas políticas.

1. Algunas consideraciones respecto al estudio de la relación gobierno-partido en América Latina

La importancia de los análisis sobre la relación partido-gobierno radica básicamente en responder dos preguntas clave de la Ciencia Política: *quién gobierna* efectivamente y *cómo se gobierna* en un sistema democrático. Esta línea de trabajo aborda la manera en que las *acciones* de gobierno se combinan con las *acciones* de los partidos, intentando establecer el tipo de interrelación que se da entre ambas. El modo en que los gobiernos se relacionan con sus partidos ha sido una de las líneas analíticas más empleadas en las sociedades liberales democráticas para estudiar las formas de gobierno dominantes. Una parte importante de la literatura se ha centrado en las relaciones gobierno-partido en sistemas parlamentarios a la luz de la experiencia europea⁷ y en sistemas presidencialistas a partir del sistema político norteamericano⁸. Se han examinado las condiciones en las que se da el *party government* (gobierno de partido); es decir, gobiernos democráticos en los que a) las decisiones fueron tomadas por los partidos oficiales elegidos tras los comicios; b) las políticas se decidieron en el interior de los partidos, por lo que actuaron de manera cohesionada para su formulación y c) los funcionarios de gobierno fueron reclutados básicamente a través de los partidos⁹.

⁷ Ver los trabajos de Rose (1969); Strom (1984); Katz (1987); Blondel (1988 y 1990) y el más reciente estudio de Laver y Shofield (1998).

⁸ Ver Ranney (1962) y Aldrich (1995).

⁹ Katz (1987) definió a los gobiernos de partidos como aquellas situaciones en las que se dan tres condiciones básicas: "todas las decisiones gubernamentales centrales deben ser tomadas por la gente elegida según las líneas del partido o por individuos escogidos y responsables hacia los partidos; ¿...? esa política debe ser decidida dentro del partido gobernante, cuando hay un gobierno monocolor, o por negociación entre los partidos, cuando hay una coalición; luego entonces que los oficiales superiores

La idea de gobierno de partido (*party government*) supone un tipo ideal para caracterizar un sentido específico de la vinculación entre gobierno o Ejecutivo nacional y el o los partidos que lo sostienen¹⁰, en la que las agrupaciones partidistas gozan de un papel central en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos de su sustento elegidos por la ciudadanía. La hipótesis básica de este tipo de estudios señala que a una mayor influencia del partido sobre el gobierno, mayores serán las condiciones de *party government* dadas en el interior del régimen político¹¹. Pero las relaciones entre gobiernos y partidos no siempre responden a ese tipo ideal ni necesariamente se da el mismo modo de vinculación de manera estable. Puede presentar características variables según sea el grado de autonomía o dependencia que tengan los gobiernos respecto al o los partidos que los apoyan para ejercer el poder conferido por los ciudadanos. Pueden ser de diverso tipo e intensidad, siendo muy intensas en coyunturas específicas (de fusión) y prácticamente escasas en otros periodos. También pueden estar basadas en la cooperación para determinadas políticas públicas o para decisiones puntuales y, además, pueden diferir según sea el ámbito, ya que en temas internacionales, por ejemplo, el gobierno suele ser más autónomo mientras que en temas internos suele depender más del partido.

Aún así, el enfoque desarrollado hasta el momento por la literatura plantea estudiar la influencia que los partidos ejercen sobre los gobiernos en diversos niveles como el de las políticas públicas y el de las nominaciones a cargos públicos (por ejemplo, ministerios). Esto lleva a pensar en tres variables: a) la elaboración de las políticas públicas¹²; b) el patrón clientelístico de actuación gubernamental¹³ y c) el tipo de reclutamiento político, variable que por mucho tiempo fue considerada como central, concentrándose el análisis en este nivel¹⁴ hasta que los analistas se dieron cuenta que los partidos no sólo buscan puestos para sus miembros sino también hacer que sus políticas se lleven a cabo¹⁵.

Según sea el papel que el partido ejerza en estas dimensiones pueden darse dos tipos extremos de relación entre partido-gobierno. Si el partido es el que controla el reclutamiento de los cargos del gabinete así como también el que diseña y formula los programas y políticas gubernamentales, se sostiene que la agrupación tiene una alta influencia sobre el gobierno. En

(como ministros de gabinete y en especial los primeros ministros) deben ser seleccionados por cada uno de sus partidos y deben ser responsables hacia la gente a través de sus partidos". Ver Blondel (1990).

¹⁰ Ver Cansino (1997: 17).

¹¹ El grado de partidismo en el gobierno (*partyness of government*) se define como "¿...? la capacidad que tienen los partidos gobernantes para influir en la composición y en las decisiones de los gobiernos establecidos ¿...?" (Cansino, 1997:18).

¹² A través de esta dimensión se busca conocer el grado de influencia de los partidos sobre las políticas gubernamentales entendida como la "¿...? capacidad de los partidos de afectar negativa o positivamente ya sea el contenido o el cuerpo de una política en alguna o algunas de sus fases o etapas, ¿...? desde la identificación del problema hasta la puesta en marcha de la acción respectiva, previa aceptación por el Parlamento u organismo encargado de formalizar o legitimar la acción gubernamental ¿...?" (Cansino, 1997:29) (pudiendo ser esa capacidad amplia o restrictiva; técnica o política). De este modo, a mayor capacidad del partido para afectar el contenido o el curso de una política, mayor influencia de éste sobre el gobierno. Esta definición permite analizar la influencia en un momento y en un contexto específico, lo que ayuda a distinguir entre la incidencia del partido en políticas determinadas de su influencia global en los procesos de elaboración de políticas (medido a partir del porcentaje de políticas que fueron afectadas de mayor o menor manera por la intervención del partido). El análisis empírico de la incidencia de los partidos en el proceso de políticas públicas se basa en el seguimiento de los discursos, manifestaciones y declaraciones de las elites partidistas durante las fases en las que se da el proceso de elaboración de las políticas; las manifestaciones de apoyo o rechazo por parte de la elite partidista de determinadas soluciones gubernamentales; las crónicas parlamentarias; las formas de movilización o manifestaciones de fuerza del partido para presionar sobre ciertas políticas.

¹³ Se busca identificar la naturaleza de los favores concedidos por el Ejecutivo para conseguir apoyos a sus políticas (para atender demandas distritales o para favorecer a las bases partidistas). Esta variable es la más difícil de medir toda vez que resulta complejo operacionalizar el concepto de "patrón clientelístico" y de contrastarlo empíricamente.

¹⁴ Ver Blondel (1990).

¹⁵ Esto es interesante toda vez que muchas veces precisamente las personas del propio partido son las que menos intenciones tienen de aplicar las políticas impulsadas por el Presidente, bien porque no comparten sus ideas sobre las políticas a implementar; bien porque para ganar una elección el Presidente ha tenido que prometer un programa que luego no está dispuesto a defender.

tanto, si el partido recluta miembros del gabinete pero realiza presiones clientelísticas sobre el proceso de toma de decisiones del gobierno, en particular, el de elaboración de políticas, se argumenta que el partido tiene una influencia limitada sobre el gobierno. Ambos son extremos de un continuo y, por tanto, entre ellos pueden darse múltiples posibilidades de relación.

En los últimos años, algunos autores como Cansino (1997), han analizado las relaciones gobierno-partido en América Latina, tomando como punto de partida las reflexiones teóricas provenientes de los estudios europeos y anglosajones pero considerando algunas peculiaridades distintivas de los sistemas políticos latinoamericanos que imprimen una dinámica específica a la interacción entre los partidos y aquellos que ejercen el gobierno en su nombre. Si bien aún falta avanzar en la investigación empírica sobre este tema que permita clarificar el contenido de las categorías que se emplean en el marco de los estudios de *party government*¹⁶; es posible establecer una serie de peculiaridades de América Latina, toda vez que en la región, se ha dado históricamente el predominio decisional del gobierno sobre los partidos.

La primer consideración a realizar es que el *party government* varía según sea la forma de gobierno. En los sistemas parlamentarios, el partido parlamentario “*protege*” al gobierno de las presiones de diversos grupos y de la misma burocracia, con lo cual las relaciones entre ambos son más de apoyo que de confrontación, permitiendo esto una mayor incidencia del grupo parlamentario sobre la acción gubernamental. En tanto, en los sistemas presidencialistas, esto no ocurre así ya que los miembros del partido en el gobierno no necesariamente cuentan con una conexión directa con el grupo que se encuentra en el legislativo, siendo muchas veces su más acérrimo opositor que su colaborador. En el caso de estos sistemas, el Ejecutivo, más precisamente el Presidente de la República, tiene un alto grado de autonomía en cuanto al reclutamiento de los colaboradores en el gabinete y en la elaboración y formulación de las políticas públicas (aunque luego la aprobación de estas últimas dependan del Congreso). En ellos, los partidos tienen un papel menor en el proceso, siendo mayor su influencia sobre las consecuencias que éstas generan que sobre su formulación. Los partidos actúan más como máquinas electorales que como instrumentos de gobierno y se encuentran en gran medida subordinados hacia los Ejecutivos en el proceso de toma de decisiones. A diferencia de otros sistemas donde lo interesante es determinar la capacidad que tienen los partidos para influir en las políticas de los gobiernos; en este sistema se parte de la premisa de una mayor autonomía de los gobiernos con respecto a los partidos y, al mismo tiempo, de cierta subordinación de los últimos hacia los primeros. Así, al considerar este tipo de vinculación entre ambos, los estudios de *party government* deben ser reformulados a la luz de la experiencia presidencialista. En este sentido, Cansino (1997: 37) propone reflexionar respecto a *cómo* y en *qué medida* pueden influir los partidos en los gobiernos, centrándose más en las formas y los grados de la dependencia de los partidos hacia los Ejecutivos nacionales en determinadas áreas de política, tanto en su elaboración como en su ejecución así como también en el modo (y en la elección final) que los Presidentes realizan de sus colaboradores. Esto supone identificar en qué áreas gubernamentales tienden a incidir con mayor regularidad y cuáles son las estrategias empleadas por los mismos para alcanzar sus metas.

La segunda consideración es que en la mayor parte de los países latinoamericanos conviven procedimientos democráticos con prácticas políticas propias de sociedades tradicionales (populismo, patrimonialismo, corporativismo estatal y societal) lo que dificulta aún más el análisis del papel de los partidos en los procesos de elaboración de las políticas públicas,

¹⁶ Así, como en 1990, Blondel se refería a la necesidad de trabajar aún más en la clarificación del concepto del *gobierno de partidos* a la luz de la experiencia europea; creo que es necesario desarrollar más investigación de corte empírico en el caso de sistemas presidencialistas que permitan establecer el tipo de relación gobierno – partidos sostenedores y que posibiliten un mayor conocimiento del proceso de toma de decisiones de esos partidos.

toda vez que muchos de los procedimientos y decisiones no se realizan por vías formales institucionales sino a través de mecanismos alternativos¹⁷. Los partidos no son los únicos que buscan incidir sobre las políticas y en diversas oportunidades resulta más probable que la influencia de otros grupos sea más directa, ya que pueden tener una vinculación más estrecha con el Presidente que la de la propia coalición dominante partidista pueda establecer.

La tercera cuestión es que la ideología tiende a ser un factor de menor peso al momento de explicar las acciones partidistas dado que es muy frecuente observar que ésta termina convirtiéndose más en un instrumento para alcanzar las metas de la organización partidista que en una visión de cómo solucionar los problemas de la sociedad. Así, el hecho de compartir una misma concepción de cómo abordar los problemas políticos en términos formales no necesariamente contribuye a que los gobiernos y los partidos actúen juntos.

La cuarta idea es que con frecuencia el líder máximo del partido es el miembro elegido para representar al partido en las elecciones presidenciales lo que conduce a una máxima fusión entre la conducción del partido y del gobierno, restando independencia a la agrupación, por una parte, y sometiendo al gobierno a la influencia directa de la coalición dominante partidista, por otra. Tradicionalmente, primero el partido pasa a "capturar" al gobierno; aunque finalmente termina siendo *cooptado* y desgastado por éste la mayoría de las veces.

Finalmente, los procesos de reclutamiento y de participación política de los partidos presentan características particulares, toda vez que mientras la permanencia en los cargos político-partidarios es bastante transitoria, en muchas oportunidades hasta desconocida por los propios miembros de la agrupación, sin poder real en la misma y mal vista ante la opinión pública; la carrera administrativa es relativamente estable y permite tender redes más amplias entre la burocracia y los grupos sociales, políticos y económicos. En cualquier caso, más allá de todas estas limitaciones, es posible aún pensar en el tipo de relaciones existentes entre partidos y gobiernos en sistemas presidencialistas. Si bien es necesario reformular los supuestos primarios de los esquemas analíticos desarrollados para otros contextos; ello no resta interés a una investigación de este tipo sino que incentiva aún más su tratamiento.

2. El reclutamiento político

La composición de los gabinetes es uno de los mecanismos más visibles para observar las estrategias del Presidente y es clave para conocer el tipo de relación que existe entre los gobiernos y el o los partidos que le sostienen. Con la selección de los miembros de los gabinetes, se trata de observar el modo en que se eligen a aquellos que van a desempeñarse en los cargos clave en los equipos de gobierno (proceso de nominación) y quienes tendrán a su cargo el desarrollo del programa del partido, del Presidente o de ambos. Con respecto a esta cuestión se presentan dos tipos de interrogantes: a) ¿Qué elementos influyen los nombramientos políticos para los ministerios? y b) ¿Cuál es el grado de autonomía o de dependencia de la Presidencia con relación a los partidos en la formación de los ministerios? Muchas veces, los nombramientos de los colaboradores tienen un carácter simbólico, ya que la elección de uno u otro brinda información específica respecto a lo que el Presidente (o su partido) quiere hacer. En momentos de alta incertidumbre, como son los primeros meses de gobierno, este tipo de decisiones facilitan información a los demás actores e instituciones del sistema político y del exterior.

¹⁷ Ver el trabajo de O'Donnell (1995) sobre la presencia de instituciones formales y no formales en los sistemas políticos latinoamericanos.

Asimismo, a través de la selección de los colaboradores es posible observar las estrategias del Presidente, que en la práctica política latinoamericana pueden ser de dos tipos. Una, el proceso legislativo estándar, a partir de la cual el Presidente emplea el mecanismo tradicional de enviar la ley al Poder Legislativo y esperar que éste la apruebe. Otra, entre las formas no tradicionales, la más común en América Latina, es vía decreto. Si el Presidente opta por la primera, su estrategia consistirá en constituir un gabinete para fortalecer sus apoyos en la legislatura y, por tanto, primará la pertenencia partidista de sus colaboradores, tanto de su propio partido como de otros con presencia en la Cámara que le permitan construir alianzas o acuerdos estratégicos para sacar adelante sus políticas. Si por el contrario, opta por utilizar una vía de decreto es más probable que integre su gabinete con independientes, que aunque no construyen apoyos en la legislatura¹⁸, sirven para otro tipo de propósitos como por ejemplo incorporar “*expertise*” al gabinete. En el caso de que se de una integración mixta del gabinete significa que para algunas políticas se opta por una estrategia de apoyos parlamentarios mientras que para otras se prevé la actuación por decreto, en particular, dependiendo de las carteras y de la importancia de cada una de ellas en el ejercicio de gobierno. De este modo se presentan tres tipos de gabinetes posibles según el carácter de sus miembros y la estrategia que el Presidente tiene en mente a los efectos de alcanzar sus metas: *partidista, no partidista o mixto*. Cabe agregar que a su vez, los gabinetes partidistas pueden ser de distinto tipo según sea la presencia del partido del Presidente en la integración del gabinete o no. Puede ser que haya una participación importante de miembros del propio partido como puede que los miembros sean de carácter partidista pero que no pertenezcan al partido en el gobierno y ambas opciones manifiestan cuestiones distintas.

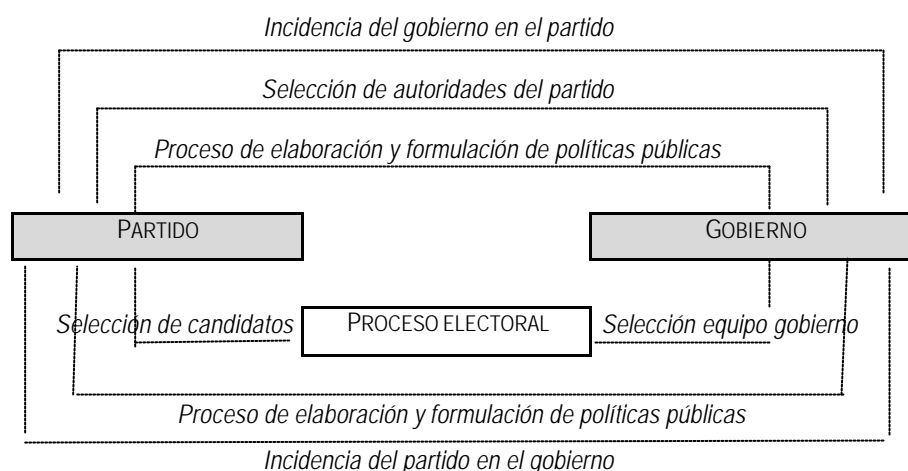
También en el análisis de las relaciones entre gobiernos y partidos debe observarse la manera en que el gobierno incide en la vida partidista, toda vez que éste puede manejar recursos (económicos, comunicacionales, políticos, organizativos) que afecten el funcionamiento de la organización interna. Esta dimensión, ya mencionada por Blondel (1990), pretende destacar el caso de que la influencia se de desde el gobierno hacia el partido¹⁹. Y es que la propia gestión gubernamental expone a la cara burocrática del partido a una serie de desafíos que afectan la dinámica intrapartidista (conflictos entre liderazgos en el interior de la elite partidista, enfrentamientos entre las bases militantes y los líderes por el “reparto” de los cargos de representación popular y/o políticos, incidencia de los miembros del gobierno en la designación de las directivas internas de los partidos o en la definición de los miembros o autoridades de otras instituciones del sistema político, entre otros). Esto supone pensar en una segunda vía de interacción entre gobiernos y partidos, la que se presenta como de suma importancia para comprender la relación dada entre ambos, que puede variar desde la dependencia del gobierno al partido, en un extremo, hasta la dependencia del partido al gobierno, en el otro²⁰.

¹⁸ Ver Amorim Neto (1998:7).

¹⁹ Muchas veces los políticos necesitan una estructura partidista que los apoye y desde el poder crean partidos para incrementar su influencia. Según Blondel (1990), la presión de los gobiernos en los partidos se da en tres niveles: por los favores que los ministros hacen a los partidos; a nivel de políticas (los ministros muchas veces dan fuertes pasos para forzar a sus partidos a adoptar elementos de las políticas que ellos ni siquiera han discutido o rechazado) y en el nivel de las nominaciones, ya que los líderes intervienen en la selección de miembros de la jerarquía del partido en la organización, en la electoral a raíz de la definición de las candidaturas así como también en la legislativa a través de la presión que pueda ejercer en la designación de las autoridades del Congreso.

²⁰ Ver Blondel (1990).

Figura I. El partido *en el* gobierno y el gobierno *en el* partido : una camino de doble vía



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, cabe señalar que las relaciones entre Presidente y partido en la composición de los miembros de los gabinetes pueden ser de tres tipos: a) *gobiernos antipartidos*, en los que se dan altos niveles de autonomía por parte del gobierno, donde el Presidente no toma en cuenta al partido en sus decisiones en la formación de ministerios y decide según su voluntad o presionado por otros factores. Este tipo de relación supone un grado de partidismo en el gobierno muy bajo; b) *gobiernos pro-partidos*, en los que se dan relaciones de dependencia, en la que el Presidente considera las sugerencias del partido en los nombramientos y acata lo que le impone el partido. Esta vinculación supone un alto grado de partidismo en el gobierno, al punto de que muchas veces el líder del partido es el líder del gobierno y al observar el comportamiento del Presidente es difícil diferenciar su carácter de líder del partido; c) *gobiernos mixtos*: donde hay una cierta fluidez e interacción entre Presidente y partido, pero que no supone una sujeción del primero ante el segundo, toda vez que el Ejecutivo integra al gabinete también con personas de fuera del partido y con políticos independientes.

Precisamente, el objetivo central de este trabajo consiste en observar el tipo de relaciones que se han dado en Ecuador en seis administraciones distintas, aplicando esta taxonomía a esas experiencias de gobierno²¹, con el fin de conocer las maneras en que los partidos se vinculan con sus gobiernos y, a la vez, el modo en que los partidos funcionan y se comportan en el sistema político. Se busca establecer: qué tanto gobiernan los partidos; de que modo cumplen sus funciones; qué tanto los partidos son capaces de influir en las tomas de decisiones públicas y qué tanto los partidos son capaces de formar gabinetes.

²¹ Se estudian los gobiernos constituidos a través de elecciones directas o sucesiones constitucionales. Esto comprende las Administraciones de Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado (Concentración de Fuerzas Populares – Democracia Popular) (1979-1984), de León Febres Cordero (Frente de Reconstrucción Nacional) (1984-1988), de Rodrigo Borja (Izquierda Democrática) (1988-1992), de Sixto Durán Ballén (Partido Unidad Republicana) (1992-1996), de Abdalá Bucaram (Partido Roldosista Ecuatoriano) (1996-1997) y de Jamil Mahuad (Democracia Popular) (1998-2000). Por cuanto, no se toman en cuenta el "Interinato" de Fabián Alarcón (Frente Radical Alfariista) (1997-1998), surgido tras la destitución por el Congreso de Abdalá Bucaram en 1997, ni tampoco el gobierno de Gustavo Noboa que reemplazó al de Mahuad tras el levantamiento cívico-militar del 21 de enero de 2000. Estos dos gobiernos quedan fuera del presente análisis toda vez que aún resulta dudoso de definir los mecanismos de sucesión empleados.

3. Las relaciones gobiernos – partidos en Ecuador (1978-1998)

En este apartado se analiza el tipo de nombramientos realizado por los gobiernos constitucionales del Ecuador en el período 1979-1998. Como se ha expuesto en párrafos anteriores, con respecto al reclutamiento político, y más precisamente a la selección de los miembros de los gabinetes, se trata de observar el modo en que se eligen a aquellos que van a ocupar puestos clave en el equipo de colaboradores del Presidente de la República. Se busca reflexionar respecto a *cómo* y en *qué medida* pueden influir los partidos en los gobiernos, centrándose en las formas y los grados de la dependencia de los partidos hacia los Ejecutivos nacionales en el modo (y en la elección final) que los Presidentes realizan de sus colaboradores. Esto supone identificar en qué áreas gubernamentales tienden a incidir con mayor regularidad y cuáles son las estrategias empleadas por los mismos para alcanzar sus metas. Los indicadores que han sido utilizados para medir la naturaleza del proceso de selección de los nombramientos es la filiación partidista del designado (partido político de pertenencia) y la posición del designado en la estructura de autoridad del partido²².

Los datos cuantitativos respecto a la filiación partidista (primer indicador) señalan que en el reclutamiento de los miembros de los gabinetes en Ecuador se han empleado diferentes estrategias. Por un parte, ha habido Presidentes que primaron el carácter partidista de los cargos (Borja, Bucaram) mientras que otros prefirieron claramente una mayor presencia no partidista en su gabinete (Febres Cordero; Durán Ballén, Mahuad). Entre ellos ha habido un híbrido, un caso en que si bien primaron las designaciones partidistas; en la práctica, las relaciones gobierno-partido fueron conflictivas, en particular, entre la cara legislativa y la gubernamental.

Figura II. Composición de los gabinetes en Ecuador (1978-1998)

Ministro	Roldos-Hurtado		Febres Cordero		Borja		Durán Ballén		Bucaram		Mahuad	
	%	n	%	N	%	n	%	n	%	n	%	n
% Partido	50,94	27	42,86	15	66,67	16	41,03	16	63,16	12	31,82	7
% Independiente	35,85	19	48,57	17	29,17	7	53,85	21	26,32	5	54,55	12
No clasificable + Defensa	13,21	6	8,57	3	4,17	1	5,13	2	10,5	2	13,64	3
Total	100,00	56 (a)	100,00	35 (b)	100,00	24 (c)	100,00	39 (d)	100,00	19	100,00	22 (e)

"No clasificable": Se refiere a aquellos miembros del gabinete que no fue posible identificar su filiación partidista.

"Defensa ": Se refiere a Ministro de Defensa que no cuenta con filiación partidista.

(a) Fueron 60 nombramientos pero cuatro de ellos correspondieron a personas que ya habían desempeñado una cartera.

(b) Fueron 35 nombramientos, sólo uno de ellos fue nombrado dos veces.

(c) Fueron 25 nombramientos, uno de ellos fue nombrado dos veces.

(d) Fueron 39 nombramientos, uno de ellos fue nombrado dos veces.

(e) Fueron 24 nombramientos, dos de ellos fueron ministros en dos oportunidades.

Fuente: Elaboración propia.

a) Gobiernos antipartidos

El gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) triunfó en las elecciones presidenciales de 1984 gracias a una alianza pluripartidista denominada "Frente de Reconstrucción Nacional" (FRN), con el Partido Conservador, el Liberal, el Nacionalista Revolucionario, el Frente Velasquista, la Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana y la Coalición Institucionalista Democrática. Durante su gestión de gobierno, Febres Cordero²³

²² También sería interesante conocer el origen de la propuesta de designación (por la presidencia del partido, por la Presidencia de la República, por los gobiernos (Alcaldes, Prefectos) locales o regionales). Debido a la dificultad para conocer esta información en el caso de estudio, no se tomó en cuenta este indicador en el presente análisis.

²³ Febres Cordero ingresó al partido en 1978 por invitación de un grupo de dirigentes socialcristianos entre los que se encontraban Marco Lara Guzmán (presidente del partido en 1978) y Margarita Ponce, la hija de Ponce Enriquez, fundador del PSC. Su incorporación fue por motivos ajenos a los principios doctrinarios puesto que se produjo principalmente para poder

expresó una significativa política antipartido consecuente con los diferentes intentos que había realizado hasta ese momento para posibilitar la participación de los independientes en política, hasta el punto de convocar a una Consulta Popular en 1986 para conocer la opinión de la ciudadanía respecto a ese tema. El propio Presidente era un independiente²⁴, obligado a afiliarse a una estructura partidista para poder participar en las elecciones según exigía la Ley de Partidos Políticos de 1979²⁵.

El gabinete que colaboró en su gestión era una muestra de sus ideas y de las políticas que iba a desempeñar. La mitad de los ministros que ejercieron un cargo durante el gobierno de Febres Cordero no pertenecían a ningún partido mientras que cerca del 44 por ciento eran militantes partidistas, entre los que se encontraban algunos afiliados al PSC, al PCE, al PLRE y al Partido Demócrata. De los ministros elegidos entre los afiliados socialcristianos, ninguno ejercía un cargo en la Directiva Nacional del PSC mientras que algunos de los ministros de otros partidos sí desempeñaban puestos en las Directivas de sus respectivas organizaciones²⁶.

Este gabinete mostraba el tipo de electorado al que le debía el apoyo el gobierno. Mayoría de independientes y pequeña contribución partidista²⁷. Esta sujeción del Presidente a formar su gabinete respondía a sus ofertas electorales. Una curiosa particularidad: la de entregar un ministerio y dos altísimos puestos a militares retirados, confirmando esa confianza de los empresarios en los militares como buenos organizadores²⁸. En tanto, el equipo personal del Presidente estaba integrado por personas como Alberto Dahik, Xavier Neira, Francisco Swett, Carlos Julio Emanuel, Ricardo Noboa Bejarano, Marcelo Santos Vera y Marco Flores; la mayor parte de ellos gerentes, administradores y empresarios del sector privado de la economía. Su Secretario General de Administración, Joffre Torbay Dassun, era un independiente muy ligado a la carrera empresarial de Febres Cordero²⁹. Con este gobierno no se dio el primer acceso del empresariado ecuatoriano al control del Estado³⁰ pero sí fue la primera vez que se mostró una imagen diferente, centrada en la idea de que eran los empresarios los que controlaban al Ejecutivo (Montúfar, 2000:63).

participar en política, debido a las exigencias establecidas en el diseño institucional de 1977. El líder era un importante empresario, que había estudiado mecánica industrial en los Estados Unidos y había sido administrador general de los negocios de Luis Noboa Naranjo, el más poderoso agroexportador del país.

²⁴ "...? Ecuador es mi partido, porque ese es el partido de todos los que sienten el dolor de un pueblo que no soporta sectarismos ni divisiones alentadas por el odio y que aboga por la reconstrucción moral y de la justicia para hoy y el futuro "...?" Declaraciones de León Febres Cordero publicadas en el *Periódico El Universo* 1 de octubre de 1984, pág.5. Según sus propias palabras, "luchando por sobrevivir como empresario me di cuenta de la necesidad de que la gente que conoce de la problemática empresarial, de las necesidades de quienes lideran el sector, se involucraran en política [nunca] aspiré a ser político". Declaraciones de León Febres Cordero a *Notilcreas Periódico Estudiantil* publicadas en la página web [http://www.nuevomundo.K12.ec/notilcreas/entrevistas/e_ent3.htm] 3 de octubre de 2000 16:00?.

²⁵ El artículo 37 de la Constitución de 1978 señalaba que "Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político".

²⁶ Entre ellos, por ejemplo, Edgar Terán Terán era vocal principal del PCE cuando fue designado Ministro; Camilo Gallegos Domínguez fue vocal principal del PLRE entre 1980 y 1985; Águiles Rigail Santiestevan era el Director del PCD.

²⁷ La pertenencia partidista de los Ministros era la siguiente: 7 por el PSC, 1 por PCE, 2 por PLRE, 1 por DP y 1 por PCD.

²⁸ Esos cargos fueron el Ministerio de Defensa y las Gerencias Generales de la Corporación Ecuatoriana de Petróleos (CEPE) y el Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones (IETEL), confiados a los generales Luis Piñeros y Solón Espinoza y al vicealmirante Víctor Hugo Garcés Pozo. Ver Alejandro Carrión "El gabinete: la faz del nuevo gobierno" en *Revista Vistazo* 17 de agosto de 1984, pág. 18-19.

²⁹ Como señala Montúfar (2000:62), el gabinete "...? incorporó personajes vinculados al mundo empresarial y bancario, tecnócratas neoliberales y políticos de corte más tradicional. Ejecutivos del sector financiero, especialmente del Banco del Pacífico (para entonces el banco más grande del Ecuador), y del grupo Noboa tomaron las carteras de agricultura, industria, Junta Monetaria, el Banco de Desarrollo. Sumado a esto, "...? también incluyó en su equipo inicial de gobierno a un grupo de jóvenes tecnócratas neoliberales, también ligados a sectores bancarios y empresariales "...?".

³⁰ El gobierno de Roldós- Hurtado (1979-1984) ya había incluido empresarios entre sus ministros; de la misma manera que el gobierno de Rodríguez Lara (1972) había incorporado tecnócratas a las carteras de gobierno.

Esta cooptación que se hacía del gobierno, ya se había hecho del Partido Social Cristiano cuando junto al ingreso de Febres Cordero también se había dado el acceso de un grupo de empresarios guayaquileños que controlaron el partido³¹. Febres redefinió las posiciones ideológicas del PSC, las plasmó en una estructura reforzada a nivel nacional, seleccionó una nueva base social y transformó las estrategias político - programáticas³². Su acceso a la Presidencia de la República tuvo una influencia significativa en la estructura y dinámica interna de la organización³³; modificando con el tiempo su base social de apoyo, sus estrategias electorales y organizativas³⁴ y sus intereses regionales.

La idea que ha guiado el comportamiento de los empresarios socialcristianos estaba centrada en que los empresarios eran los más capacitados para conducir el sector público, toda vez que ellos tenían experiencia con sus propios negocios. Por lo menos esto era lo que el Presidente manifestaba para el área económica a través de sus definiciones ministeriales pero no era la misma idea para otras áreas del gabinete. Así, en la arena legal y política, colocó a políticos tradicionales como Luis Robles Plaza, ex cefepista y velasquista y ex Alcalde de Guayaquil, o Heinz Moeller, un dirigente del CID convertido al PSC. La elección de Robles Plaza era la búsqueda de diálogo con la clase política tradicional (Montúfar, 2000: 64), más que con los partidos reformistas (como ID o DP).

En suma, la estrategia del Presidente fue articular un gobierno dividido en dos grupos: unos, representantes empresariales y tecnócratas neoliberales, quienes controlaban el área económica y, otros, juristas y políticos tradicionales, quienes tenían a su cargo el área legal y política. En estas definiciones, el partido casi no tuvo un papel importante, toda vez que estuvo

³¹ En un primer momento, en el primer impulso organizativo de la década de 1960, el desarrollo del PSC fue impulsado desde Quito hacia las otras provincias del país, esto es, por penetración territorial desde un centro que fomentó la estructuración de la periferia; sin la presencia de una organización social externa que le patrocinara y a la luz de la figura de Camilo Ponce Enríquez, un hombre de partido. La agrupación era ideológicamente conservadora, de carácter serrano, impregnada de clericalismo y muy elitista. En la segunda etapa, el desarrollo organizativo fue también impulsado por penetración territorial, pero esta vez principalmente desde Guayaquil, y condicionado por las exigencias del régimen político para constituirse en una fuerza nacional. En ese momento, se da el ingreso de Febres Cordero y es a partir de ello que el partido experimenta cambios significativos puesto que se da un nuevo proceso de gestación, sobre la base de las metas ideológicas que Ponce Enríquez había delineado inicialmente. Con el ingreso de Jaime Nebot Saadi, un líder guayaquileño en 1990, se dio el impulso final para convertirle en una organización política fuertemente estructurada en todo el país y con feudos electorales específicos (Guayas y Los Ríos entre 1978 y 1998) (Freidenberg y Alcántara 2001a).

³² En ambas etapas la agrupación funcionó como "un partido de notables" (Entrevista 14), que representaba en sus inicios "[...] mucho de la tradición y del patrimonio cultural e inclusive ideológico de la Sierra, [...] garante de los grandes valores de la tradición [...] el orden, la religión, la disciplina," (Entrevista 14). Tras el ingreso del grupo guayaquileño, el partido ha sido considerado como el defensor de prácticas particularistas (oligárquicas), muchas veces acordes a los intereses de las Cámaras de la Producción de la Costa mientras exagera un discurso antipartidos y pregonan el acceso al poder de hombres independientes que, por su condición de administradores, sean eficientes en la gestión pública. Hasta en la misma Declaración de Principios (1997) se promueve la participación de independientes en la vida política. El artículo 42 señala que "...? el régimen de partidos no significa la exclusión de los ciudadanos independientes para actuar con todos los derechos y deberes ...?" (Freidenberg y Alcántara, 2001a).

³³ En 1988-1990 se dio el cambio en el feudo electoral. Hasta 1988, el partido obtenía mejores resultados en Los Ríos que en Guayas; pero dos años más tarde, Guayas comenzó a ser el feudo del partido. Las razones de este cambio quizás se encuentren en el liderazgo del ex presidente Febres Cordero, que tras su gestión en el gobierno nacional se convirtió en Alcalde de Guayaquil (1992-1996 y 1996-2000); en la labor organizativa realizada por Nebot a partir de 1990 desde la presidencia nacional del partido; en la salida de un grupo importante de dirigentes serranos tras la figura de Durán Ballén; en la caída del PRE como primera fuerza en Guayas, tras sus dos gestiones en la Alcaldía de Guayaquil, y en los problemas de liderazgo que el partido enfrentó en la provincia de Los Ríos en ese momento.

³⁴ De su vocación original como un *partido de integración de masas* de corte europeo (que nunca llegó a serlo porque en sus primeros pasos actuaba como un partido de notables) fue convirtiéndose en un partido *empresa electoral* (Panebianco 1982/1990), que cada vez más responde a las características que Hopkin y Paolucci (1999) señalan para el modelo *business firm* de organización partidista, según el cual se trasladan las estrategias competitivas propias de las empresas a las organizaciones políticas donde la meta fundamental pasa a ser la de conseguir electores, o como señalaron algunos miembros del partido, simplemente clientes. "[...] El elector es un cliente [al que] le estás ofreciendo un producto, es decir, un candidato que debe comprar [...] Así como cuando tienes una nueva marca de leche y tienes que venderla, al candidato igual. Al elector le estás vendiendo una idea y ellos tienen que comprarla, tienen que creerte que es bueno, tienen que creerte que sirve [...]". Entrevistas 11, 17 y 21 en Freidenberg y Alcántara (2001a).

marginado del proceso de toma de decisiones y sólo algunos dirigentes históricos de la organización ocuparon cargos de primer nivel en el gabinete febrescorderista³⁵.

Una imagen similar sería la que años después daría la Administración de *Sixto Durán Ballén*, un dirigente socialcristiano que se había ido de su partido por no ser el favorito de Febres Cordero para las elecciones de 1992. En 1991, con la designación de Nebot como candidato presidencial para los siguientes comicios, un sector del partido se enfrentó a la coalición dominante eminentemente costeña. La organización no pudo “procesar” las disidencias y los grupos díscolos a la coalición salieron del partido suponiendo una fractura del mismo y la posterior creación del Partido Unidad Republicana. Ambas agrupaciones se enfrentaron en la segunda vuelta electoral, convirtiéndola en una interna entre dos socialcristianos. Finalmente, resultó triunfador de la misma el candidato del PUR, Sixto Durán Ballén, quien se había aliado con el Partido Conservador Ecuatoriano para esa contienda electoral. Con el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996) se da un cambio significativo en la composición de los gabinetes del sistema político ecuatoriano tras el gobierno de Borja y volviendo al modelo tecnocrático empresarial ya desarrollado por Febres Cordero. Una vez más, empresarios tecnócratas y profesionales independientes, ligados a políticas de apertura de la economía y el neoliberalismo, condujeron el gobierno. Su gestión estuvo caracterizada por la mayor participación de ministros independientes en las carteras gubernamentales, desde la reinstauración democrática. Los datos señalan que más del 53 por ciento de los ministros no tenían pertenencia partidista y de aquellos que lo tenían, el 25 por ciento correspondían al PUR, el partido *ómnibus* que había llevado a Durán Ballén a la Presidencia de la República y que desaparecería una vez terminado el gobierno. La relación de gobierno partido fue escasa, toda vez que no había una organización partidista como tal, por lo menos en el caso del PUR. En tanto, hubo una mayor participación de miembros conservadores en la gestión de gobierno, por lo menos en las segundas y terceras líneas de la burocracia estatal.

En 1998, Jamil Mahuad³⁶, ganó las elecciones presidenciales. Tras diversos momentos críticos, como los sucesos de marzo y los de junio de 1999 donde se movilizó fuertemente el sector indígena y los gremios sindicales³⁷ o la Marcha de los Crespones Negros de marzo de ese año que movilizó al empresariado de Guayaquil, fue derrocado por un levantamiento indígena-cívico-militar el 21 de enero del 2000³⁸. Mahuad debió dejar su cargo y fue reemplazado por su vicepresidente, Gustavo Noboa. La suma de la crisis bancaria y las decisiones en política monetaria³⁹ contribuyeron a la movilización de diversos sectores que finalmente provocaron la salida del presidente de su cargo⁴⁰.

³⁵ Como el caso de Marco Lara Guzmán en la Secretaría de Información Pública, quién ejerció como Presidente del Partido en diversas oportunidades. Ver Freidenberg y Alcántara (2001a).

³⁶ Alcalde de Quito en dos oportunidades (1992-1996 y 1996-1998) y Diputado Provincial por Pichincha (1990-1992).

³⁷ A un mes de asumir el gobierno, el sucre (la moneda oficial de ese momento) se había devaluado ante el dólar en un 15 por ciento, lo que llevó a un incremento de los precios de los combustibles y la electricidad hasta un 410 por ciento y el transporte público en un 50 por ciento. Estas medidas fueron respondidas con una Huelga Nacional a comienzos de octubre. En los últimos meses de 1998, el sucre ya se había devaluado un 58 por ciento y al finalizar 1999 la devaluación había alcanzado un 197 por ciento frente al dólar, lo que condujo al Presidente a decidir la dolarización de la economía.

³⁸ El levantamiento popular fue conducido principalmente por los dirigentes de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), con el apoyo de un sector de la oficialidad media de las Fuerzas Armadas. Tras una semana de movilizaciones de diversos sectores de la sociedad, en la que los indígenas demandaban la renuncia del Presidente, de los diputados y de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el 21 de enero tomaron el edificio del Congreso Nacional y conformaron un "Parlamento Popular" con el apoyo de un sector minoritario del Ejército ecuatoriano, liderado por el Coronel Lucio Gutiérrez y con el apoyo del Jefe del Ejército Carlos Mendoza (y Ministro de Defensa interino). Después de la conformación de un Triunvirato integrado por Augusto Vargas, líder de la CONAIE, Carlos Solórzano, ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el propio Mendoza, en la madrugada del día 22, el Comando en Jefe del Ejército decidió apoyar al vicepresidente Noboa como sustituto de Mahuad.

³⁹ Durante su corta Administración, el presidente consiguió concertar la paz con el Perú firmando el Tratado en octubre de 1998; decidió la moratoria unilateral de la deuda externa; la aplicación del impuesto a la circulación de capitales (uno por ciento) e

En la *Administración de Jamil Mahuad* (1998-2000) la relación entre el gobierno y el partido tuvo un cierto carácter contradictorio y conflictivo. Durante su gestión, la relación entre el gobierno, el partido y el bloque legislativo pasó por diferentes momentos críticos, toda vez que en diversas oportunidades miembros del bloque (no afiliados al partido pero auspiciados por éste en las elecciones) y otros sí afiliados al partido manifestaron sus críticas al gobierno⁴¹. El Presidente contó con pocos colaboradores directos de la DP, dado que prefirió tecnócratas y personas no relacionadas al partido⁴². El gabinete de Mahuad era eminentemente técnico, con carencia de figuras políticas, lo que fue ampliamente criticado desde diversos sectores del sistema político. Al momento de la conformación del Gabinete, predominaron los independientes (54,55 por ciento) respecto a los del partido (31,82 por ciento), del mismo modo que en otras instancias de la administración generando esto resquemores entre la militancia del partido. Los principales puestos gubernamentales, tanto en el ámbito nacional como provincial, estuvieron ocupados por políticos allegados al Presidente o a líderes de otros partidos como el Socialcristiano⁴³.

Las tensiones internas entre el partido en el gobierno y el partido-en-la-legislatura se manifestaron en el espacio legislativo entre 1998 y 2000⁴⁴. Esto obligó a sus miembros a profundos debates y negociaciones para alcanzar consensos sobre las políticas básicas a poner en práctica. Fue tal el conflicto entre los diferentes grupos⁴⁵ que en distintos medios de

impuso el bono solidario a modo de subsidio para las familias económicamente más desprotegidas. En ese año y medio de gobierno la situación económica se fue agravando. En 1999 el Producto Bruto Interno cayó un 8 por ciento; el desempleo subió al 18 por ciento; la inflación pasó a ser la más alta de América Latina y la moneda se devaluó un 195 por ciento. Todo ello junto al cierre de flujos de capital ocasionado por la decisión de moratoria en el pago de la deuda externa; la congelación de los depósitos bancarios privados y la pérdida de los depositantes tras la quiebra del 70 por ciento del sistema bancario (En: Hurtado, O., "La Tragedia Ecuatoriana", en *Periódico El Comercio*, 1 de febrero de 2000).

⁴⁰ En diecisiete meses de gobierno se organizaron diversas acciones con distinta intensidad contra la gestión de la Democracia Popular. Cabe señalar el paro de actividades el 1 de octubre de 1998; el de transportes y cierre de carreteras por el congelamiento de los capitales y el feriado bancario (marzo de 1999); la marcha de los crespones negros en Guayaquil (1999); otro paro de transportes que culminó con la toma simbólica de Quito por parte de las organizaciones indígenas (julio de 1999) y el Golpe de Estado de enero del 2000, que terminó originando la salida del poder de Mahuad.

⁴¹ El propio Osvaldo Hurtado criticaba públicamente la gestión de gobierno de su partido. En un editorial publicado el martes 1 de febrero del 2000 en el *Diario El Comercio* sostenía "Demoras en las decisiones que debía tomar para enfrentar la crisis económica y financiera que heredó de los gobiernos populistas, y graves errores (sustituyó el impuesto a la renta por uno a la circulación de capitales, medida que produjo retiros de depósitos y fugas de divisas que aceleraron la crisis bancaria) sumieron a la economía en una profunda depresión que le ha llevado al borde de la insolvencia ?...?".

⁴² "¿...? El presidente Mahuad considera que el sólo hecho de haber designado a un equipo de colaboradores puramente técnico, responde a una decisión política. Ese difícil equilibrio entre lo técnico y lo político, aparece como el reto mayor. Un equilibrio que no se consigue repartiendo por igual los cargos, sino encontrando técnicos con olfato y prudencia política, y políticos con perspicacia para lo técnico ?...?". Según los analistas, Simón Pachano y Fabián Corral, la conformación eminentemente técnica del gabinete ministerial de Mahuad no estaba dando resultados óptimos. Ellos eran quienes son partidarios de que se conformara un equipo de colaboradores mixto, para combinar lo técnico con lo político. En: *Diario Hoy* "La conformación ministerial del gobierno no es efectiva" 27 de diciembre de 1998. pág. 7-A.

⁴³ "En Manabí, los demócratas populares no somos gobierno. Los que dirigen la Administración Pública son independientes, amigos de diputados. Ahora que se negocia el Presupuesto del Estado obtendrán más poder, mientras que los que trabajamos por la conformación del gobierno seguimos relegados [...]", señaló un militante del partido, Silvio Jiménez, Director del IESS de esa provincia durante el primer año de gobierno de Mahuad. En: *Diario Hoy*, "La DP apuntala la flecha verde", 25 de septiembre de 1999.

⁴⁴ A pesar de la sanción del Código de Ética en 1998 con el objeto de penalizar a aquellos diputados que "desoían" las decisiones del bloque; las relaciones entre los diputados, el Ejecutivo y el partido fueron complicadas, en particular por la falta de coordinación entre el bloque legislativo y el Ejecutivo y las fallas de comunicación entre ellos y la cúpula de la Democracia Popular. Esto cambió a partir de fines de 2000, donde hubo una importante depuración de las filas de la flecha verde en el legislativo.

⁴⁵ Diversas líneas internas estructuraron el funcionamiento partidista de la DP en los dos primeros años de gobierno de Mahuad. Tras el triunfo en los comicios de 1998 y el ejercicio del gobierno se han podido identificar una serie de líneas internas vinculadas a liderazgos regionales. Una de esas facciones es la que suele ser denominada como *grupo CORDES* (Corporación para el Desarrollo), la que se la califica como "doctrinaria, que defiende principios y no intereses, y que está integrada principalmente por los diputados de Pichincha (Alexandra Vela, Raúl Hurtado, Pedro Pinto, Pedro Pitarque) y muy vinculada a la figura del ex presidente de la República Osvaldo Hurtado. Una segunda línea partidista es la que se conforma por los sectores costeños y Este es el que suele denominarse como *grupo de la Costa* liderado por Juan José Pons, hombre relacionado con los socialcristianos, en particular con Jaime Nebot y con los sectores agroexportadores (principalmente de banano y camarón) y

comunicación lo denominaron como "...? el desgobierno del partido de gobierno ...?"⁴⁶. Cada una de esas líneas tenía sus propios liderazgos y encarnaba "realidades políticas, estrategias, maneras de entender lo que debe hacer el Gobierno" distintas⁴⁷. Hasta la depuración de agosto-septiembre de 2000, el partido en el gobierno desgastó al partido como organización burocrática y afectó notablemente su imagen ante la opinión pública nacional. Este tipo conflictivo de relación fue una muestra del tipo de efectos que un partido que gana el Ejecutivo puede llegar a tener sobre la organización interna de un partido, a raíz de los conflictos que las decisiones y la necesidad de apoyos generan, en sistemas donde la disciplina partidista llega a ser difícil de mantener.

b) Gobiernos pro-partidos

El gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) fue un ejemplo de un gobierno de partido. Borja se posesionó como Presidente el 10 de agosto de 1988 ante el Presidente del Congreso Wilfrido Lucero, tradicional militante de la DP que luego se cambió a ID, con el ánimo de realizar una profunda reforma social que modificara *el status quo* del país. En el ámbito político, convocó a un gran consenso nacional⁴⁸ para llevar a cabo sus políticas; puso énfasis en la necesidad de renovación ética de la política (principio fundamental del ideario de su partido) y prometió luchar contra la corrupción, para lo que impulsó una fuerte política de austeridad en el gasto público.

Si bien los datos indican que como Administración privilegió las relaciones entre el Gobierno y el partido⁴⁹; a partir de la participación de dirigentes socialdemócratas en cargos importantes en el proceso de toma de decisiones; en diversas entrevistas a militantes cercanos a Borja en el momento de definir el gabinete, señalaron que la intención del líder era contar con colaboradores independientes, relegando a miembros del partido⁵⁰. La relación partido gobierno resulta difícil de definir a partir de estos datos, en particular, si se busca establecer las intenciones que movieron en el Presidente al momento de establecer su estrategia gubernamental. Más allá de esto, los datos cuantitativos señalan una tendencia hacia un gobierno de partido, toda vez que Borja no consiguió contar con apoyos extrapartidistas

financistas del país. Mahuad lo premió con la Presidencia del Congreso tras las elecciones, puesto que ya vislumbraba una alianza con los socialcristianos. Este grupo está compuesto principalmente por los diputados de las provincias costeñas (Juan Pons, Alex Aguayo, Jaime Estrada y Elba González). Una tercera línea es que se encuentra detrás del liderazgo de Jamil Mahuad. En esta fracción estaban en 1999 Ramón Yulee, Eduardo Mahuad, Ramiro Rivera y Vladimiro Alvarez, un sector que se identificó como "jamilista antes que demócrata popular" y que se autodenominó como el "*bunker*". Una cuarta línea está básicamente integrada por los diputados que se autoconsideran como *amazónicos* entre los que se encuentran Juan Manuel Fuertes y Elizeo Azuero y que agrupa cerca de seis diputados de esta región. Por último, en el periodo de 1998-2000 pudo identificarse la emergencia de los *independientes* (Saa, Dávila y en su momento Baquerizo), que no son figuras tradicionales ni afiliados al partido pero que se prestaron en los últimos comicios como candidatos de la *flecha verde* detrás del liderazgo de Mahuad (Ver Freidenberg y Alcántara 2001a).

⁴⁶ En: *Diario Hoy*, "La DP apuntala la flecha verde", 25 de septiembre de 1999.

⁴⁷ En: *Periódico El Comercio*, julio de 1999.

⁴⁸ Según el expresidente Borja, los llamados "gobiernos de concertación nacional habían fracasado por lo que su gabinete estaría conformado por personas de una tendencia política, con claras tesis políticas, económicas y sociales ...?". En: *Diario El País*, 16 de mayo de 1988. Aún así, el propio presidente convocó a todos los sectores del país a un "acuerdo ético" debido a la situación de emergencia en la que se encontraba el país. "He convocado a la concertación nacional, que sólo puede darse en democracia porque solamente en ella cabe el acuerdo ético e intereses distintos puesto que en los sistemas autoritarios la única interacción concebible con el adversario es procurar su eliminación ...? Invoco al patriotismo de los dirigentes políticos para que coadyuven con el gobierno, sea desde la colaboración, sea desde la independencia, sea desde la oposición, en la búsqueda de las mejores soluciones para los conflictos que nos afligen ...? A los partidos rivales ...? les está confiada una de las más altas responsabilidades: la de ejercer la oposición ...?". Discurso de toma de posesión del Presidente Constitucional Rodrigo Borja en Quito el 10 de agosto de 1988. En: Borja (1994: 267).

⁴⁹ De un total de 24 ministros, 15 (57,6 por ciento) fueron personas con militancia partidista; casi todos (14) del partido de gobierno.

⁵⁰ Ver Entrevistas 40 y 42 en Freidenberg y Alcántara (2001a).

importantes, por lo que hubo de recurrir a militantes socialdemócratas⁵¹, generando esto cierto desgaste en Los datos señalan que más del 66 por ciento de los ministros del gabinete de Borja provenían de las filas partidistas y casi todos (14 de 15) del partido de gobierno. Las áreas donde no hubo presencia de ministros con militancia partidista fueron las de Energía, Relaciones Exteriores, Salud y en algunos períodos en Agricultura, las demás carteras tuvieron la mayor parte del tiempo a miembros del partido. El modelo de conformación de su gabinete fue el clásico, caracterizado por la participación de tres tipos de miembros: unos elegidos por su pertenencia regional (cuota por provincias); otros por sus relaciones al interior del partido (cuota por cercanía) y, finalmente, los seleccionados por sus destrezas y habilidades políticas (cuota por destreza)⁵².

El nuevo gobierno heredaba un país en profunda crisis económica y social, con signos de inflación (63 por ciento con tendencia a crecer); desempleo (que afectaba al 13 por ciento de la población económicamente activa) y el subempleo (que tocaba a la mitad de la población con capacidad de trabajar)⁵³. En los primeros momentos se abocó a la búsqueda de la estabilidad macroeconómica con planes de ajuste que consiguieron bajar la inflación, estabilizar la economía y bregó por emprender una serie de reformas estructurales vinculadas a las políticas de ajuste estructural y de apertura de la economía; la reprogramación de la deuda externa y el control sobre determinadas áreas estratégicas por parte del Estado en la economía⁵⁴.

El *gobierno de Abdalá Bucaram Ortiz* (1996-1997) fue también un gobierno de partido y con una importante fuerza electoral producto de su triunfo en 20 provincias ecuatorianas, perdiendo sólo en Guayas⁵⁵. A pesar de sus intenciones en la campaña electoral, la fusión entre partido y gobierno fue muy alta. De un total de 19 ministros, 12 tenían militancia: 7 pertenecían al PRE, 1 al APRE, 1 al FRA y 3 al MIRA mientras que Relaciones Exteriores y Defensa eran personas heredadas del gobierno conservador de Durán Ballén. De este modo, del total de ministros posesionados, más del 63 por ciento pertenecían a un partido político mientras que un 26 por ciento no tenía afiliación política, siendo más de la mitad del partido del Presidente. Si bien Bucaram Ortiz en principio rechazó que el gobierno fuera monocolor y que se viera sólo como una Presidencia roldosista⁵⁶, en la práctica esto no ocurrió, toda vez que la mayor parte de sus colaboradores (incluso los que se ubicaban en sitios estratégicos como la Secretaria de la Administración o la Secretaria privada de la Presidencia) eran hombres de gran trayectoria partidista y con cargos en el Comando Nacional del PRE⁵⁷. Por tanto, este fue un período de fusión entre gobierno y partido, donde el PRE tuvo relaciones de apoyo directo hacia el Presidente y en el que la participación del mismo en el proceso de toma de decisiones fue fundamental ya que los mismos hombres que estaban en los más altos cargos de decisión

⁵¹ Algunos de los más destacados Ministros del partido fueron Andrés Vallejo, Raúl Baca Carbo, Alfredo Vera, César Verduga, Pablo Better, entre otros. Además, en otros puestos claves del partido estuvieron otros dirigentes socialdemócratas como Washington Herrera en la Secretaría de la Administración; Oswaldo Molestina Z. como Contralor; Germán Carrión Arciniegas como Procurador o Gonzalo Córdova Galarza como Superintendente de Bancos.

⁵² Ver Entrevista 40 en Freidenberg y Alcántara (2001a).

⁵³ Citado en el artículo de Simón Espinoza "Los cuatro años de Borja" en *Revista Vistazo* 1992 pág. 14-18.

⁵⁴ El gobierno pretendió implantar un modelo de desarrollo basado en el incremento del consumo interno, a partir de una sostenida política de carácter social que presionara sobre el aparato productivo pero bastante lejos de sus propuestas de un sistema de economía mixta donde convivieran la planificación estatal con la propiedad privada, como sostiene la Declaración de Principios de su partido. Ver Freidenberg y Alcántara (2001a).

⁵⁵ En Pichincha la diferencia a favor del roldosismo fue sólo de 4.000 votos.

⁵⁶ "El fin es plantear un gobierno programático, que vaya por encima - incluso - de los intereses de [mi] propia organización política. Mi aspiración máxima, Dios quiera, que en mi gobierno no haya un solo ministro roldosista [...]" Declaraciones de Bucaram Ortiz en momentos de la campaña electoral. Abdalá Bucaram Ortiz "Vemos bien el diálogo con el Perú: Bucaram" Entrevista en la Tertulia del Periódico *El Comercio* realizada el 25 de mayo de 1996. Ver *Periódico El Comercio* 27 de mayo de 1996, A-3. Y otra declaración que señalaba que "[...] en mi gobierno llamaré a la concertación de todos los sectores [...]" En los momentos finales de la campaña electoral de 1996, Bucaram indicó que "hasta los socialcristianos buenos podrían ser parte de (mi) gobierno". En: *Periódico El Comercio* "El PRE insiste en que su gobierno será pluralista" 25 de junio de 1996, A-2.

⁵⁷ Ver Freidenberg y Alcántara (2001a).

formaban parte (en ese momento) del Comando Nacional del partido. El PRE había sido creado por Bucaram Ortiz como un instrumento para conquistar el poder y ejercerlo, presionado por el diseño institucional que forzaba a la afiliación partidista para poder competir electoralmente, del mismo modo que lo había hecho Febres Cordero. Es más, precisamente los más directos colaboradores de Bucaram eran los *hombres clave* del movimiento roldosista⁵⁸.

Una de las originalidades del gobierno roldosista fue la creación del Ministerio Indígena. Con ello, buscaba congraciarse con un sector que había sido importante en términos electorales en la elección de 1996⁵⁹ y que en ese momento estaba recién estructurando su propia organización política que ese año hizo su debut electoral nacional⁶⁰. Así y todo, con la elección de sus miembros, Bucaram buscaba proporcionalidad de las fuerzas políticas que participaran en la Administración y pretendía la definición de una "filosofía de gobierno" bastante lejana a su concepción centroizquierda, promovida en sus programas de gobierno anteriores a 1996⁶¹. De este modo, buscó ratificar los compromisos adquiridos durante la campaña electoral e impulsó una "alianza programática" que permitiera reactivar la economía. Bucaram hizo de sus nominaciones ministeriales en materia económica una muestra de la política que se iba a impulsar, del mismo modo que lo había hecho Febres Cordero.

Este fue el mejor ejemplo de que los nombramientos realizados por un Presidente son una muestra del tipo de política que pretende aplicar. Su tendencia hacia el liberalismo económico se percibió en esas designaciones en las carteras económicas, el área más importante del gabinete en ese momento. Los principales colaboradores eran personas comprometidas con la libre-empresa; eran los grandes capitales del país defensores de las medidas exigidas por los organismos internacionales para estabilizar la economía, pero que en su origen estaban enfrentados a la oligarquía patricia guayaquileña⁶². Con ello, el roldosismo se enfrentaría a un verdadero dilema: el de combinar los ajustes y restricciones de la convertibilidad y las reformas estructurales necesarias para sanear el déficit público y recortar los gastos del Estado, con políticas de corte social que les permitieran mantener los apoyos de su red partidista clientelar⁶³, que requería enormes egresos del sector público. Con el anuncio del programa de medidas el 1 de diciembre de 1996, el Gobierno puso en riesgo la posibilidad de concertación nacional y se agudizaron las líneas de conflicto, en particular, con la dirigencia de las tres principales centrales sindicales del país, que el 3 de diciembre de ese mismo año ya tenían la decisión de cortar el diálogo con el Gobierno (Quintero López 1999:178). Asimismo, sectores del empresariado, las mismas Fuerzas Armadas y movimientos sociales (campesinos, indígenas, empleados públicos, entre otros) resistían el modelo impulsado por el gobierno. De este modo, con esta propuesta, el gobierno del *loco* era de todo menos lo que su discurso populista había propuesto en época de campaña electoral.

⁵⁸ Esto fue corroborado tanto en las declaraciones de Bucaram Ortiz al momento de señalar a sus personas de confianza como en las entrevistas realizadas a los dirigentes y militantes del partido en la cual se identificaban los miembros de la coalición dominante. Ver PPAL (1999) y Declaraciones de Abdalá Bucaram Ortiz en una entrevista personal con la autora realizada en Ciudad de Panamá el 16 de agosto de 2000.

⁵⁹ En la segunda vuelta electoral, Bucaram consiguió el apoyo de diferentes sectores entre los que destacaban los movimientos sociales y, en particular, los grupos indígenas representados en la CONAIE y en MUPP-NP (Rivera 1996: 36).

⁶⁰ En la primera vuelta de la elección presidencial, realizada el 19 de mayo de ese año, el binomio del MUPP-NP, conformado por Fredy Elhers y Rosana Vinuesa de Tama obtuvo el 20,60 por ciento de los sufragios, lo cual significó 785.124 votos válidos situándose en el tercer lugar (por detrás del Partido Roldosista Ecuatoriano y del Partido Social Cristiano). Ver Freidenberg y Alcántara (2001).

⁶¹ Ver Freidenberg (2001).

⁶² En la Junta Monetaria se ubicó a Álvaro Noboa (quien luego fuera candidato a la Presidencia por el partido en los comicios de 1998), Roberto Isaías y David Goldbaum; en el Ministerio de Economía y Finanzas a Pablo Concha, cuñado de Bucaram; todos ellos comprometidos con políticas de apertura de la economía y saneamiento del sector público.

⁶³ Para mantener el apoyo de sus simpatizantes se realizaron una serie de actividades recreativas como el Teletón, conducido por el propio Presidente de la República para conseguir fondos para donar juguetes a los niños en Navidad y la grabación de un *compact disk* donde el Presidente cantaba canciones de los Iracundos. En Freidenberg y Alcántara (2001a).

En tanto, en otras áreas del gabinete, Bucaram incorporó a miembros de partidos, del propio y de otros, con los que tenía compromisos de campaña y también dio en principio cierta libertad de acción para nombrar a colaboradores a la Vicepresidenta, Rosalía Arteaga, que provenía del MIRA, un movimiento nuevo e independiente. Pero el enfrentamiento entre ambos no se hizo esperar y tuvo manifestaciones insospechadas. Tras un mes de ejercicio de gobierno, se generó el primer cisma debido al tema de la sucesión presidencial que dejó sin dormir más de un día a Bucaram, siguió con la renuncia de diversos funcionarios nombrados por Rosalía pero destituidos por el Presidente sin siquiera ejercer su cargo; continuó con el enfrentamiento verbal entre Jacobo Bucaram⁶⁴ y la Vicepresidenta respecto a qué partido ejercía poder y el conflicto con Adolfo Bucaram respecto a quién era responsable del Frente Social. Varios funcionarios nombrados en el área de Arteaga debieron renunciar dado que Bucaram sentenció “[...] yo soy el que pone los funcionarios [...]”⁶⁵. A todo ello, se le agregó la negativa del Contralor General, Fernando Rosero, a que usara partidas de gastos reservados y la desautorización del Secretario de la Administración, Miguel Salem, del tema que trataría la cadena nacional si era para informar sobre el plan social (como anunció Arteaga) o para anunciar reformas administrativas en el gobierno (como finalmente fue). Estos conflictos finalmente degeneraron en la crisis y se agravaron con la presión para que Bucaram dejara el poder en 1997⁶⁶.

c) Casos diferentes: partidos contra gobiernos y gobiernos que protegen partidos

El caso del *gobierno de Roldós-Hurtado* requiere de un tratamiento especial, toda vez que el análisis de los datos no tienden a reflejar con certeza el tipo de relación que se dio entre el gobierno y los partidos. Si bien en esta situación, las elecciones mostraron cierta cohesión en torno de los candidatos, una vez en el poder los conflictos entre los diversos ámbitos del partido dificultaron la acción de gobierno.

La Democracia Popular y Concentración de Fuerzas Populares (CFP)⁶⁷, dirigida por Assad Bucaram Elmhálin⁶⁸, formaron el binomio presidencial Jaime Roldós - Osvaldo Hurtado

⁶⁴ El hermano del Presidente y diputado del PRE declaró en el aeropuerto de Guayaquil, el 12 de septiembre de 1996 que Arteaga quería cogobernar cuando en el país “hay un solo presidente, agregando que “el MIRA no existe: el único partido en el gobierno es el PRE”.

⁶⁵ Ver Juan Carlos Calderón V. “Rosalía La soledad del no poder” en *Revista Vistazo* 26 de septiembre de 1996, pág. 7.

⁶⁶ Tras un año y medio de gestión, el Presidente fue destituido. El 6 de febrero de 1997, luego de una semana de marchas de protesta por diversas ciudades del país, negociaciones entre partidos políticos, movimientos sociales y diversos grupos como las Cámaras de la Producción y las centrales de trabajadores; de que Bucaram convocara a las masas roldosistas a Guayaquil para demostrar respaldo popular, pretendiendo neutralizar el efecto de la movilización popular de Quito y de que Rosalía Arteaga buscara mostrar a la opinión pública su legítimo derecho a la sucesión presidencial ya que según sostenía la ausencia de la norma expresa sobre el reemplazante definitivo era un problema de codificación y no de fondo; el Congreso Nacional cesó a Bucaram Ortiz como Presidente de la República por 44 votos a favor y 34 en contra, alegando razones de incapacidad mental. Esto motivó la huida del Presidente, comenzando de este modo el tercer exilio en ciudad de Panamá. El 11 de febrero Rosalía Arteaga, sin apoyo popular y político, cuestionada por su pasado electoral, sin mucho que ofrecer en términos políticos ya que no contaba con una fuerza política que la apoyara en el seno del Congreso de la República, renunciaba al encargo presidencial; lo que conducía a Fabián Alarcón, Presidente del Congreso, a la primera magistratura del país, nominado por el Congreso como Presidente Interino. Ver Freidenberg y Alcántara (2001a).

⁶⁷ Concentración de Fuerzas Populares (CFP) había sido fundada en 1949 por Carlos Guevara Moreno, tras la derrota electoral de Unión Popular Republicana (1947), un movimiento electoral integrado por sectores provenientes de los suburbios y creado para apoyar la candidatura a la Alcaldía de Guayaquil de Mendoza Avilés. Guevara Moreno aprovechó ese sustento para organizar un partido fuertemente disciplinado y estructurado, que empleara técnicas de movilización de apoyos hasta ese momento no conocidas en el país. Al grito de *pueblo contra trincas* se enfrentó al gobierno de Galo Plaza y luego al de Velasco Ibarra a los que ataca desde la *Revista Momento* (Hurtado 1977/1999: 227). Para 1956 Guevara Moreno ya había sido elegido Alcalde y Diputado y se iba convirtiendo en un dirigente nacional, con gran peso en la Costa. Para 1960, luego de una infructuosa administración municipal de Luis Robles Plaza y de las constantes pugnas internas del partido que debilitan su estructura, el CFP estaba debilitado, lo que le lleva a perder la Alcaldía y el control político de la ciudad así como también las elecciones presidenciales de manera estrepitosa, al punto de recibir en todo el país menos del 50 por ciento de los votos, cifra que años

bajo el lema *La Fuerza del Cambio*. Esta alianza, sustentada en el respeto mutuo y las coincidencias programáticas generales entre Roldós y Hurtado, revelaba cierto pragmatismo político de los demócratas cristianos, toda vez que era poco a nivel electoral lo que éste podía otorgarle al CFP⁶⁹, aunque si le podía prestar cuadros técnicos, cierto tono ideológico, pragmático y tecnocrático. Mientras la DC/DP era un foco de iniciativa ideológica, aunque débil en la organización interna y en el arrastre electoral; el CFP era un aliado ideológico secundario pero con una fuerza electoral central⁷⁰.

El gobierno tuvo dos etapas: la desarrollada bajo el liderazgo de Roldós y la dirigida por su vicepresidente, Osvaldo Hurtado, quién asumió el poder en 1981 tras el fallecimiento en un accidente aéreo del primero. La Administración de Roldós estuvo caracterizada por un fuerte enfrentamiento entre el Presidente y su partido, Concentración de Fuerzas Populares, toda vez que en el período que medió entre la primera y segunda vuelta electoral (1978-1979) Roldós y Assad Bucaram Elmhálín, líder del CFP, rompieron relaciones. Roldós había sido elegido por Bucaram como candidato a la presidencia por el CFP debido a que él no cumplía con el requisito (no escrito) según el cual para ser Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas se debía ser hijo de ecuatorianos. En 1977, en el momento del diseño institucional, las Fuerzas Armadas apelaron a esa vieja disposición castrense como una manera de impedir (de manera indirecta) la postulación de Bucaram a los comicios, toda vez que se presentaba como el seguro ganador. Si bien no se prohibía directamente su postulación como candidato; se le hacía saber que tendría dificultades para acceder a la Primera Magistratura en el caso de que ganara las elecciones. Por ello, Bucaram eligió a su delfín como candidato. Cuando se delineó la candidatura el lema era ¡Roldós a la Presidencia, Bucaram al poder! pero en los siete meses que mediaron entre las dos vueltas electorales el distanciamiento entre Roldós y Bucaram fue inevitable. Una vez en el poder, el mayor opositor del gobierno de Roldós fue precisamente el partido que lo había llevado al poder, que desde la legislatura impedía que las leyes del Presidente fueran aprobadas. Esto fue una muestra de cómo un mismo partido puede tener dinámicas y estrategias distintas. El partido en el gobierno estuvo enfrentado al partido en la legislatura, desperdiciando de este modo una vía para generar transformaciones políticas y sociales significativas, toda vez que el bloque del CFP en la Cámara de Representantes era muy importante⁷¹.

Así y todo, la presencia de CFP en el gabinete fue sólo del 2 por ciento mientras que la DP participó en un 32 por ciento, lo que muestra el tipo de relaciones existentes entre el

antes conseguía sólo en Guayas. Precisamente es el ingreso de Assad Bucaram Elmhálín el que resucita al CFP, luego de que Guevara Moreno dejara la dirección del partido y se exiliara voluntariamente (Hurtado 1977/1999: 228).

⁶⁸ El caudillo cefepista de origen libanés había sido Diputado suplente por CFP en 1956 Diputado provincial en 1958 y en 1962 Alcalde de Guayaquil con el 43 por ciento de los votos emitidos. Su figura fue creciendo gracias a su Administración Municipal y a la persecución que de él hace la Junta Militar que le destituye del gobierno municipal, llegando a ser elegido como primer Diputado por Guayas a la Asamblea Constituyente en 1966 que a su vez le designa como Vicepresidente. En 1967 fue elegido por segunda vez Alcalde de Guayaquil y en 1970 Prefecto del Guayas con más del 50 por ciento de los votos emitidos. El enfrentamiento con el V Velasquismo proyecta su imagen a nivel nacional, convirtiéndolo en el seguro triunfador de los comicios presidenciales que se realizarían en 1972 pero que no llegaron a realizarse debido al golpe de Estado Militar realizado ese mismo año entre otras razones para impedir el acceso al poder de Bucaram (Hurtado 1977/1999: 228).

⁶⁹ Ver Menéndez Carrión (1986: 423, nota 88).

⁷⁰ En alusión a este argumento, Burbano de Lara (1997:29) se pregunta: "¿De dónde viene ese toque modernizante del discurso populista de Jaime Roldós?" Y se responde: "...? le viene de su candidato a la vicepresidencia: Osvaldo Hurtado". Según relata el autor, Hurtado ha señalado que dio racionalidad al cefepismo y que su racionalidad gustaba a las clases medias serranas. Se da una convergencia entre dos formas discursivas, la populista, con apelaciones retóricas a un pueblo movilizado contra la oligarquía, y la moderna, tecnocrática racional, más cercano a las clases medias. Por su parte, Hurtado ha sostenido que había afinidades ideológicas y coincidencias programáticas entre CFP y DP. Las primeras eran de tipo antioligárquico y las segundas antidictatoriales".

⁷¹ La alianza CFP/DP obtuvo en la primera vuelta de las elecciones presidenciales 381.215 votos (27,70 por ciento) y en la segunda vuelta 1.025.148 votos (68,49 por ciento), apoyados en esta última por Izquierda Democrática y el Frente Radical Alfarista. En los comicios legislativos, los únicos que se realizaron de manera coincidente con la segunda vuelta electoral desde la reinstauración democrática en 1978, el CFP consiguió 30 escaños en el Congreso de la República.

Presidente y el principal partido que sostenía la fórmula⁷². El gobierno estuvo integrado por 59 ministros, de los cuales 27 (cerca del 50 por ciento) pertenecieron a partidos políticos⁷³ aunque también tuvo un importante grupo de independientes 19 (35,85 por ciento). A pesar de que el análisis cuantitativo marca una tendencia hacia el partidismo, en la práctica las relaciones entre el gobierno y el partido sostenedor del momento fueron complejas, en particular, respecto a la relación Roldós -CFP; aunque también la de Hurtado - DP, toda vez que éste intentó mantener en resguardo a su partido. Si bien contó con un número importante de militantes en los cargos ministeriales (17); la DP como organización burocrática no participó activamente en el tratamiento de las políticas públicas importantes (como la financiera y la fiscal), por decisión de la coalición dominante de la agrupación pero más particularmente por voluntad de Hurtado que buscaba mantener alejado al partido de la lucha política como un modo de preservarlo. Las áreas donde se dio la mayor participación de ministros no partidistas fue en Relaciones Exteriores; Gobierno; Finanzas y Energía. En las demás áreas se alternaron miembros de partidos con otros que no pertenecían a ninguna agrupación política.

Lo aquí expuesto señala que en Ecuador ha habido *gobiernos de partidos*, en el que estos últimos controlaron las nominaciones y tuvieron una mayor presencia en el gabinete. Pero esta afirmación debe ser matizada por el hecho de la fusión en una misma persona del cargo de Presidente de la República y líder máximo del partido, lo que hizo que la relación sea muy intensa, toda vez que la coalición dominante del partido pasó a controlar el gobierno. También ha habido *gobiernos antipartidos*, conducidos por Presidentes que no creían en los partidos y que incorporaban a independientes y personas de su círculo íntimo no partidista en el gabinete. A través de estos gobiernos se buscó constantemente llevar a cabo la reforma política que quitara importancia a los partidos en el sistema⁷⁴. También ha habido *gobiernos protege partidos*, en el que los Presidentes intentaban alejar a sus partidos de la gestión de gobierno para que no se desgastaran con ella. La consecuencia de esto ha sido muy similar a la de un gobierno antipartido, ya que el partido sostenedor estuvo alejado de la gestión de gobierno. La diferencia está en la actitud pro-partido del Presidente. Es decir, el partido está alejado del gobierno no porque se esté en contra de él sino para protegerlo de la presión de gobernar. Finalmente, ha habido *partidos contra gobiernos*, es decir, gobiernos en los que el propio partido en la legislatura terminó siendo el mayor opositor de la organización gubernamental y el principal promotor del conflicto entre poderes.

4. Factores que inciden sobre la relación gobiernos - partidos

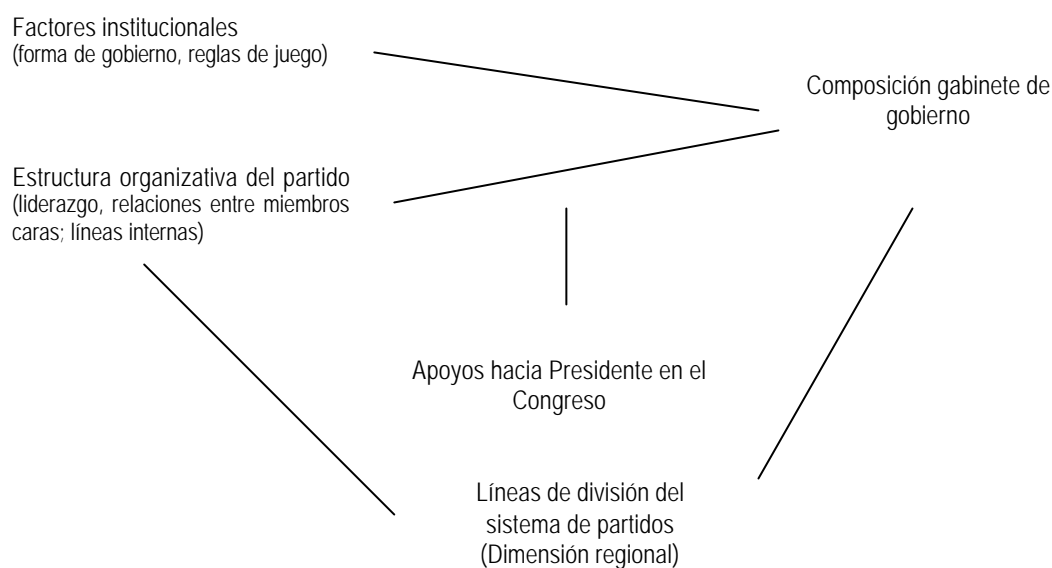
Las relaciones entre partidos y gobiernos pueden estar condicionadas por una serie de factores de carácter externo al partido como interno a él. Entre los primeros, destacan la estructura institucional (forma de gobierno: presidencialismo, parlamentarismo y subtipos de los mismos; y las reglas del régimen político); las líneas de división que estructuran al sistema de partidos y las particularidades de la competencia intrapartidista. Entre los segundos, cabe señalar los rasgos internos de los partidos (si está dividido en facciones o tendencias; el tipo de liderazgo); la relación existente entre los representantes del partido en las diversas caras del partido (legislativa, burocrática y de gobierno) y el número de partidos sostenedores y la relación existente entre ellos, por una parte, y con el Presidente, por otra, ejercen influencia sobre la relación que se da entre los partidos sostenedores y sus gobiernos.

⁷² Ver Conaghan (1998).

⁷³ De los cuales 17 eran de la Democracia Popular, 9 de Concentración de Fuerzas Populares y 1 del Partido Demócrata.

⁷⁴ Para un análisis sobre este punto y sus consecuencias en el sistema político ver Freidenberg (2001).

Figura III. Factores que inciden sobre la composición del gabinete en el gobierno



Fuente: Elaboración propia.

a) Variables exógenas: factores institucionales

El tipo de estructura institucional que se da al interior del sistema político puede llegar a ser un elemento que condicione el modo en que los Presidentes eligen a sus colaboradores. Según sean las prerrogativas que el Presidente tenga en esta materia puede actuar de una manera más autónoma o no frente al partido y a otros poderes del Estado. Por ejemplo, puede que el Presidente tenga capacidad para nombrar y remover libremente a quienes quiere que lo ayuden en las tareas del gobierno o puede que deba contar con el apoyo del Congreso para ello; también puede ser que en el momento de querer removerlo necesite contar con la aprobación del Congreso y no pueda actuar de manera independiente a este. El hecho de que el Congreso cuente con importantes prerrogativas para censurar a los ministros puede generar un quiebre significativo en las relaciones entre el Presidente y el Congreso y, más precisamente, entre la cara gubernamental y la cara legislativa del mismo partido. Asimismo, la destitución automática por parte del Congreso sobre los ministros resta autonomía al Presidente, toda vez que sus colaboradores deben rendir cuenta de sus acciones no sólo a él sino también al ámbito legislativo. Esto significa que las prerrogativas contempladas en la formación del gabinete inciden tanto en el modo en que se eligen a los colaboradores como también en la composición definitiva de estos.

Las características principales de la forma presidencialista en Ecuador hasta 1998 se encuentran descritas en los artículos de la Constitución Política de 1978. Entre los poderes *no legislativos*⁷⁵ con los que cuenta el Presidente de la República se encuentran aquellos relacionados con el nombramiento de su gabinete según los cuales el jefe del Ejecutivo tiene capacidad para nombrar y remover libremente a ministros y otros altos funcionarios del gobierno sin la aprobación del Congreso y proponer las ternas para que el Congreso nombre al Procurador y al Ministro Fiscal. Por su parte, el Congreso conoce los informes de los ministros y

⁷⁵ Las atribuciones del Ejecutivo que determinan su relación con el Legislativo se pueden subdividir en dos áreas: poderes legislativos y poderes no legislativos. La primera está vinculada a la capacidad de producir, aprobar o negar leyes por parte del Ejecutivo mientras que la segunda se relaciona con el nombramiento y remoción del gabinete, la censura de los ministros y la posible disolución de la Función Legislativa.

demás funcionarios de los órganos de poder público; pudiendo interpelar, censurar y destituir durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de finalizadas sus tareas a Ministros y otros funcionarios de gobierno⁷⁶; puede enjuiciar y destituir al Presidente y Vicepresidente por cohecho, traición a la patria o cualquier infracción que afectare el honor nacional⁷⁷. En caso de censura por parte del Congreso, la decisión final de la salida del ministro queda sujeta al propio Presidente, a diferencia de períodos anteriores donde el Congreso tenía la capacidad de destituir automáticamente a los ministros.

En los estudios realizados hasta el momento sobre este tema en Ecuador se ha señalado que el Presidente ha tenido amplios poderes legislativos pero bajos poderes no legislativos⁷⁸. Precisamente, el Ejecutivo se ha visto obligado a utilizar de manera recurrente sus poderes para superar situaciones de bloqueo provocadas por el Congreso, toda vez que éste ha utilizado algunos de sus poderes para presionar sobre el mismo, por ejemplo, a través de la facultad de destitución automática y la de interpelación y censura hasta un año después del ejercicio del cargo del ministro. Así, en función de los poderes formales que le otorga la Constitución al Presidente de la República, la relación entre gobierno y partido ha sido de cierta autonomía, toda vez que el Presidente ha contado con todas las prerrogativas para nombrar a sus colaboradores sin la participación directa en ello de otros poderes. De este modo, el proceso de formación del gabinete ha dependido exclusivamente del Presidente sin contar con la aprobación del Congreso.

El conflicto se ha generado entonces en la remoción de los mismos, ya que la supremacía inicial del Ejecutivo se diluía frente al poder del Legislativo por su capacidad de censura y destitución automática. La censura sirvió para presionar al Ejecutivo aunque no para negociar⁷⁹. Esta prerrogativa finalmente se ha modificado toda vez que el Congreso ya no cuenta con la capacidad de censura automática sobre los ministros, aunque continúa teniendo la potestad de interpelar, censurar y señalar su decisión de que ese ministro no continúe en el cargo. Al realizarse esta modificación particular, la autonomía del Presidente en la formación de los gabinetes y sus potestades sobre los mismos han sido mayores⁸⁰.

b) Variables endógenas: Líneas de división regional

Lo regional ha incidido directamente sobre dos aspectos de aquello que buscamos analizar. Por una parte, ha influido sobre el gobierno y, por otra, sobre los partidos. En primer lugar, los partidos gozan de apoyos regionales diferenciados⁸¹. Lo regional ha cruzado no sólo al sistema de partidos, toda vez que divide al sistema en dos grandes regiones que cuentan con su propia dinámica intrapartidista, sino que también fractura a los partidos internamente⁸². Hay

⁷⁶ Entre ellos se encuentran los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; miembros del Consejo Nacional de Judicatura; del Tribunal Constitucional; del Tribunal Supremo Electoral; Procurador; Contralor; Ministro Fiscal; Defensor del Pueblo y Superintendentes.

⁷⁷ Ver CORDES (1999: 151).

⁷⁸ Ver Shugart y Carey (1992); CORDES (1999); Conaghan (1998).

⁷⁹ Ver CORDES (1999:149).

⁸⁰ Un excelente estudio acerca de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Ecuador y las "pugnas de poderes" que han enfrentado a ambos en los últimos veinte años ha sido el trabajo realizado por el equipo de CORDES (1999) en el marco del proyecto sobre Gobernabilidad .

⁸¹ Ver Freidenberg y Alcántara (2001b).

⁸² Uno de los elementos que afectan la política ecuatoriana es la marcada diferenciación regional del país. Diversos trabajos (Martz, 1972; Manguashca, 1994; Menéndez Carrión, 1991; Quintero y Silva, 1991; Pachano, 1991 y 1996) han indicado que la base de división más importante respecto a la integración nacional ha sido tradicionalmente la territorial, al punto de convertir al país en el ejemplo de conflictos regionalistas más intensos del hemisferio (Martz, 1972: 16). Asimismo, una línea de estudios

partidos que cuentan con sustento en determinadas regiones mientras en otras tienen serias dificultades para obtenerlos, lo que lleva a que cada agrupación desarrolle estrategias diferenciadas según sea la sociedad regional que le de apoyo. Asimismo, lo regional ha afectado la estructura y la dinámica interna de los partidos; en la función de agregación de intereses de estos y en el papel que desempeñan sobre la formulación de políticas toda vez que hacen que sus demandas e intereses locales, provinciales o regionales se trasladen al nivel nacional. Y eso afecta la capacidad de negociación del gobierno con los partidos (y muchas veces hasta con su propio partido) en el ámbito legislativo. También incide sobre la formación de las fórmulas presidenciales, toda vez que se han presentado candidatos respetando las diferencias regionales y afecta la definición y la formación de los gabinetes por la necesidad de mantener el equilibrio regional.

Con respecto a la influencia de lo regional en la dinámica interna de los partidos resulta interesante destacar la presencia de liderazgos regionales y de intereses de este tipo que aglutinan grupos internos que buscan competir por controlar los recursos significativos (candidaturas, designación de cargos públicos y hasta la dirección) de la propia agrupación y que pretenden imponer intereses locales a nivel nacional. Si como señala Pachano (1999) para el conjunto del sistema político, las agrupaciones “nacionalizan sus demandas locales”, podría pensarse que esto mismo se da en el ámbito interno partidista. Las propuestas y necesidades de grupos locales se “nacionalizan” y se convierten en la bandera del partido en todo el país. Por tanto, la lucha intrapartidista se plantea entre coaliciones regionales que conforman bloques internos muchas veces bastante heterogéneos entre sí que pretenden disputar el control del partido, influir en los patrones de reclutamiento; en los nombramientos en las listas de candidatos para cargos de representación popular como en la designación de los cargos públicos. Además, el hecho de que se de esta diferenciación en la estructuración del voto del electorado genera a presencia de partidos con apoyos claramente regionales, llevando a conformar dos subsistemas de partidos, con propias dinámicas competitivas.

La fractura regional también se manifiesta en la formación de los gabinetes, por la necesidad de mantener equilibrado el poder. Al estudiar la procedencia regional de los miembros de los mismos se puede observar el modo en que los Presidentes han buscado mantener el equilibrio regional en los mismos, toda vez que la composición se ha mantenido más o menos homogénea habiendo cierta tendencia a una mayor representación de ministros costeños (Roldos-Hurtado; Bucaram) que de serranos (Durán Ballén, Mahuad). Esto muestra la importancia de la variable regional en la decisión de los Presidentes al momento de elegir a sus colaboradores. También es posible encontrar su importancia en las fórmulas presidenciales ya que los partidos buscan mantener ese equilibrio en la designación de aquellos que los representarán en la contienda electoral. Lo regional se observa de este modo en la procedencia de las candidaturas a Presidencia de la República, puesto que el equilibrio regional debe mantenerse en la fórmula (si el candidato a presidente es de la sierra, el vicepresidente debe ser a la costa o a la inversa).

(Martz, 1972; Villavicencio, 1990; Menéndez Carrión, 1991; Pachano, 1991 y 1996; CORDES, 1999; Freidenberg y Alcántara, 2001) han mostrado la manera en que la división regional ha incidido sobre diferentes aspectos de la vida política del país así como también el modo en que esta variable “pesa” en el diseño institucional. Es importante destacar que esas diferencias regionales no son meramente geográficas sino que entrañan culturas políticas particulares y formas de relación específica que se hunden en raíces diferenciadas: memorias históricas, peculiaridades culturales, relaciones con el Estado, intereses sociales, desarrollo económico, un papel diferenciado en el comercio mundial, entre otros. Como señala Pachano (1996), cada espacio regional supone “sociedades” propias con características particulares.

Figura IV. La importancia de la variable regional en la fórmula presidencial y en el gabinete

				Gabinete	
				Sierra	Costa
1979-1981	Jaime Roldós Aguilera	CFP	Costeño	22	28
	Oswaldo Hurtado	DP	Serrano		
1981-1984	Oswaldo Hurtado	DP	Serrano		
	León Roldós	PSE	Costeño		
1984-1988	León Febres Cordero	FRN	Costeño	14	14
	Blasco Peñaherrera	PLRE	Serrano		
1988-1992	Rodrigo Borja	ID	Serrano	11	13
	Luis Parodi	ID	Costeño		
1992-1996	Sixto Durán Ballén	PUR	Serrano	20	19
	Alberto Dahik	PCE	Costeño		
	Eduardo Peña		Costeño		
1996-1997	Abdalá Bucaram Ortíz	PRE	Costeño	5	13
	Rosalía Arteaga	MIRA	Serrana		
1998-2000	Jamil Mahuad Witt	DP	Serrano	12	8
	Gustavo Noboa Bejarano	Ind.	Costeño		

Fuente: Elaboración propia.

c) Variables endógenas: factores organizativos

Uno de los factores que incide sobre la composición de los gabinetes es la estructura organizativa del partido que ha sustentado al gobierno en la competencia electoral, específicamente, aquel partido que ha postulado a uno de sus hombres como candidato presidencial (más allá que luego ese candidato haya sido también apoyado por otras agrupaciones políticas). La estructura organizativa tiende a reflejar el equilibrio de poder existente dentro del partido. Como tal, afecta las oportunidades que los distintos grupos intrapartidistas tienen de influir sobre las características de las actividades que se realizan e inciden sobre la forma en que se toman las decisiones. La estructura del partido, en particular, el tipo de liderazgo interno y el nivel de cohesión de la coalición dominante (presencia de facciones o no) se presenta como importante toda vez que señala la intensidad de la vinculación existente entre el Presidente y el partido. Si hay una fusión en la persona que “dirige” el gobierno y “controla” el partido debería esperarse una mayor presencia de militantes de la agrupación gobernante en los puestos clave de decisión gubernamental.

Y esto es lo que ha ocurrido en el caso de estudio. Tanto Borja como Bucaram eran los líderes de sus partidos. A diferencia de otros partidos ecuatorianos, como el socialcristiano, donde el poder formal no se corresponde con el real, toda vez que el líder de la agrupación no ejerce (ni ejerció nunca) la presidencia del partido⁸³, en el PRE y en ID, la dirección formal y real han coincidido plenamente, más allá de la ausencia física de Bucaram Ortíz y del momentáneo alejamiento de Borja tras el período de gestión gubernamental. En el caso de Mahuad y Roldós, ambos eran líderes importantes de su partido pero ninguno controlaba a la coalición dominante del mismo, toda vez que se daba la presencia de otros liderazgos. Asimismo, el grado de cohesión interna de la agrupación incide sobre la integración de los gabinetes. De este modo a una mayor fragmentación interna del partido (presencia de múltiples facciones), mayores posibilidades que el Presidente no siga una línea partidista en la composición del gabinete.

⁸³ Si bien Febres Cordero era el líder del PSC al tomar posesión del gobierno, no detentaba el cargo máximo en la estructura interna del partido, siendo su Presidente en ese momento era Camilo Ponce Gangotena (1984-1988). Cabe destacar que hasta el momento Febres Cordero nunca ha desempeñado ese cargo, a pesar de su indiscutible papel dentro del partido. En cuanto a la ID, al momento de ser elegido Presidente de la República Borja y más allá de ser el líder histórico del partido, el cargo de Director Nacional era Nicolás Issa Obando (1988-1990), pero sí había desempeñado el cargo anteriormente. Respecto a la DP, al momento de ser elegido Presidente de la República, Jamil Mahuad, el cargo de Presidente del Partido era desempeñado por Ramiro Rivera pero Mahuad había ejercido como presidente del partido con anterioridad. Ver Freidenberg y Alcántara (2001a).

Mientras que a una mayor cohesión interna de la coalición dominante, mayores posibilidades de que el Presidente integre a miembros de su partido en el gabinete. El caso de Mahuad ha sido un ejemplo de ello. La presencia de líneas internas significativas con sus propias cuotas de poder y la fragmentación de los liderazgos contribuyó a una tendencia más antipartido. Así, en dos oportunidades, el presidente electo no controlaba la coalición dominante de la agrupación que lo sustentaba: Roldós en 1978 y el CFP bajo el liderazgo de Assad Bucaram y Jamil Mahuad en 1998 debido a la fragmentación interna de la DP.

En el período analizado, lo regional se ha traducido de diversas maneras en el interior de los partidos. En la Izquierda Democrática han existido disputas internas vinculadas a dos figuras de peso dentro de la agrupación. La división más clara se ha presentado entre el liderazgo serrano de Rodrigo Borja, uno de los fundadores del partido y líder histórico del mismo, y Raúl Baca Carbo⁸⁴, un hombre de la Costa, más precisamente de Guayaquil, que había sido incorporado al partido para los comicios de 1978 como candidato a vicepresidente de la República como una manera de garantizarse mayor respaldo electoral en una región hostil para la socialdemocracia serrana. Aún así, el partido ha tenido disputas por el liderazgo en torno a dos grupos, el que se aglutinaba tras la figura de Borja, y el que giraba en torno a Raúl Baca. En tanto, el PRE es la agrupación que menos disputas internas de carácter regional presenta, toda vez que en su interior el liderazgo es claro y con una correspondencia costeña definida, sujeta a un sólo líder que distribuye incentivos (selectivos como solidarios) entre los miembros del grupo⁸⁵. En cuanto al PUR la incidencia de esta variable tiene menor peso, dado que éste fue un partido que funcionó como una mera plataforma electoral para lanzar la candidatura de su líder condicionado por la exigencia del diseño institucional que no permitía la participación de independientes en política. El PUR luego fue perdiendo su peso en el marco del sistema de partidos y actualmente no tiene una estructura significativa en el mismo. Es más, el líder del mismo, Sixto Durán Ballén, que se desempeña como diputado en el período 1998-2003 actúa bajo el "paraguas" del Partido Conservador Ecuatoriano.

Por su parte, en la Democracia Popular esto se fue manifestando de manera distinta. Desde sus orígenes como Democracia Cristiana en la década de 1960, esta agrupación ha tenido liderazgos regionales. En sus inicios se dio la alianza entre un grupo proveniente de la Costa, más precisamente de Guayaquil, liderado por Juan Pablo Mocagatta, y otros de la Sierra, en particular, de Quito, encolumnados detrás de Hurtado. Se debe destacar que en su debut electoral, esta agrupación obtuvo un apoyo considerable en la Costa que, aunque no superó a los de la Sierra, deben ser entendidos como sumamente significativos toda vez que no han vuelto a repetirse entre 1986 y 1996. Quizá ese apoyo se deba al trabajo organizativo y de movilización interna realizado por el grupo coordinado por Mocagatta, que en esos años era muy activo en la vida interna de la agrupación pero que finalmente salió de la misma debido a enfrentamientos internos⁸⁶.

⁸⁴ Baca había sido primero Prefecto Provincial del Guayas (1976) y luego Alcalde de Guayaquil (1977) durante el gobierno militar. Con esta incorporación a las filas socialdemócratas se pretendía contar con un "bastión electoral" importante en la Costa, principalmente, en Guayaquil. Baca había conducido su administración en base a "[...] criterios técnicos, desarrollistas, [e incentivó] el desarrollo comunitario, particularmente en las zonas suburbanas de asentamiento más reciente [...] donde las necesidades eran mayores [...]" (Estimuló la organización de los moradores en torno a sus necesidades básicas, en particular, en las "zonas de puentes", esto es, en áreas suburbanas donde las viviendas son construcciones precarias, chozas de caña sustentadas en pilotes de madera sobre el agua)" (Menéndez Carrión, 1986: 408).

⁸⁵ Freidenberg (2001).

⁸⁶ Según Espinosa Cordero (1999: 21), "...?Mahuad llegó al gobierno con un partido formado por pocos diputados de verdad, antiguos miembros de la flecha verde, y por otros que se flecharon a última hora en la campaña electoral [...]" En julio de este año, solo 14 de los 33 diputados de la flecha verde estaban afiliados al partido (*Periódico El Comercio*, julio de 1999). Es más, en PELA (1998), la mayor parte de los diputados ha señalado que su elección como legislador se debe a su propia experiencia en otros cargos públicos y/o políticos (el 45 por ciento) y muy pocos indicaron que su elección se debiera a la ideología del partido (3,2 por ciento), al arrastre del líder (6,5 por ciento) o al programa de la agrupación (9,7 por ciento).

Pero las relaciones conflictivas entre liderazgos no deben esperarse únicamente entre la cara burocrática y de gobierno o entre la de gobierno y la legislativa. Los conflictos por el liderazgo pueden estar también en la propio gobierno y entre los máximos responsables del mismo. En el caso de estudio, la mayoría de los presidentes han tenido conflictos con sus vice, llegando muchas veces a rupturas significativas (como el caso de Durán Ballén – Dahik, Bucaram- Arteaga). Salvo Roldós-Hurtado y Borja – Parodi, los demás han tenido algún tipo de conflicto en la cumbre (Ver Figura V). Esto muchas veces generó cambios en el gabinete por la búsqueda de nuevos apoyos externos a la coalición de gobierno.

Figura V. Rupturas en la cumbre entre presidente y vicepresidente

GOBIERNO		DURACIÓN	CAUSA
Oswaldo Hurtado	DP	8 meses	Declaraciones sobre Jaime Roldós.
León Roldós	PSE		
Leon Febres Cordero	PSC	20 meses	Levantamiento Taura.
Blasco Peñaherrera	PLRE		
Sixto Durán Ballén	PUR	39 meses	Juicio de Gastos Reservados.
Alberto Dahik	PCE		
Abdalá Bucaram	PRE	1 mes	Sucesión Presidencial.
Rosalía Arteaga	MIRA		
Jamil Mahuad	DP	1 año y 6 meses	Quiebra del Gobierno. Ingovernabilidad.
Gustavo Noboa	IND.		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: Juan Carlos Calderón V. "Rosalía La soledad del no poder" en *Revista Vistazo* 26 de septiembre de 1996, pág. 7.

5. Conclusión

El objetivo de este trabajo se enmarca en la necesidad de pensar las relaciones entre gobiernos y partidos en América Latina. Esto supone repensar teóricamente los modelos de análisis desarrollados hasta el momento a la luz de las características particulares que presenta la realidad latinoamericana. Asimismo, se plantea como un intento de encuadrar los enfoques sistémicos sobre los partidos a las experiencias de este contexto subregional. Así, el presente estudio muestra que es posible comprender cómo actúan los partidos en diferentes arenas y que muchas veces las caras de un mismo partido pueden hasta comportarse de manera contradictoria.

Se sostiene que desde el proceso de transición democrática de 1977, la relación entre los gobiernos ecuatorianos y sus partidos ha sido variopinta y compleja. La vinculación entre los miembros de un mismo partido que participaban en diferentes ámbitos de actuación del partido ha sido de carácter conflictiva en la mayor parte de las experiencias gubernamentales que ha habido en el país tras la transición democrática. Estas relaciones conflictivas han llevado a que se dieran bajos niveles de partidismo en el gobierno y que en distintos momentos los propios partidos hayan sido los que dificultaron la acción de gobierno del Presidente y otros que buscaron su salida del poder. Además se argumenta que diversos elementos han afectado de manera constante el tipo de nombramientos los Presidentes han realizado.

La presencia de políticos independientes muestra un alejamiento entre Presidente y partido y, por tanto, una mayor autonomía del Presidente de su agrupación partidista. Este indicador muestra que no estaríamos ante un gobierno de partido. Una mayor personalización de la política suponen patrones clientelísticos, ideología difusa, debilidad organizativa. No es posible señalar ni una plena autonomía ni una plena independencia, ya que esto varía por partido y por

política. Además, no hay una subordinación de la cara legislativa hacia el gobierno ni hacia el partido, lo cual incrementa los niveles de conflictividad en el sistema político.

También se ha mostrado que es posible estudiar la composición de los gabinetes ministeriales como una manera de abordar los modos de relación entre el gobierno (Ejecutivo Nacional) y el partido que lo sustenta, en el sentido de que las decisiones que los Presidentes toman respecto a ello suponen un primer paso en el marco de una estrategia más general en los procesos de elaboración y formulación de políticas públicas. Esta manera es una de las más fácilmente identificables en cuanto a lo que el Presidente está dispuesto a hacer durante su gestión. El presente trabajo además presenta como propuesta el hecho de superar los análisis meramente empírico-descriptivos, centrándose más en un nivel empírico explicativo, que de cuenta de los factores que inciden sobre la formación de los gabinetes (una de las variables más importantes al momento de estudiar la relación partidos-gobiernos). De este modo, se propone ver como un entramado explicativo la vinculación posible entre factores institucionales, organizativos y sociales en el marco de esa dimensión objeto de estudio.

Finalmente cabe señalar una vez más cómo la variable regional tiene un peso importante en la política ecuatoriana no sólo en el ámbito electoral, es decir, a nivel de las preferencias de los ciudadanos, sino también en el marco de las instituciones políticas y en su dinámica interna. Lo cual lleva a pensar la importancia de este factor en la vida política de este país e invita a reflexionar respecto a las consecuencias que las misma genera en la dinámica política. Así, lo regional se presenta más que como un problema analítico como una *urgencia* política real en el sentido de pensar en soluciones políticas viables que redistribuyan las relaciones de poder en el seno de este sistema político.

BIBLIOGRAFÍA

ALDRICH, John. *Why Parties? The origin and transformation of political parties in America* Chicago y Londres: The University of Chicago Press, 1995.

AMORIM NETO, Octavio. Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries. Trabajo presentado en el Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, The Palmer House Hilton Hotel, Illinois, 24-26 de septiembre, 1998.

BLONDEL, Jean. Introduction: Western European Cabinets in Comparative Perspective. En: BLONDEL, Jean; MÜLLER-ROMMEN, F. eds. *Cabinets in Western Europe*. Londres: Macmillan, 1988.

BURBANO DE LARA, Felipe. *Antecedentes de la Nueva Democracia. La ilusión de los años 60 y 70*. Documento de Trabajo 1997, 3. Quito: CORDES.

BUSTAMANTE, Fernando. 2000. Los partidos como orientaciones culturales. *Iconos* 9 (abril): 88-97 (Quito: Flacso-Ecuador).

CANSINO, César. Coord. *Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio comparado*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, 1997.

INFORME FINAL CORDES - GOBERNABILIDAD. *La ruta de la gobernabilidad*_Quito: CORDES, 1999.

CASTLES, Francis; WILDENMANN, Rudolf. *The Future of Party Government. Visions and realities of Party Government*. (Colección The Future of Party Government), Berlín: DeGruyter, European University Institute Series), 1986.

CONAGHAN, Catherine. Políticos versus partidos: Discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano, en MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. *La construcción de las instituciones democráticas*. Santiago: CIEPLAN, 1996.

CONAGHAN, Catherine. Partidos débiles, políticos 'indecisos' y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador, 1979 – 1988. En Linz, Juan y Valenzuela, Arturo : *La crisis del presidencialismo. 2. América Latina*_Madrid: Alianza Universidad, 1998.

COPPEDGE, Michael. *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press, 1994.

CROTTY, William. A perspective for the comparative analysis of political parties. *Comparative Political Studies*, 1970, 267-295 (october).

DE LA TORRE, Carlos. Demagogia, irracionalidad, utilitarismo o protesta, en Autores Varios: *Populismo*. Quito: ILDIS, El duende y Ediciones Abya-Yala, 1992.

FREIDENBERG, Flavia. *El reino de Abdalá Bucaram: El Partido Roldosista Ecuatoriano en busca del poder (1982-2000)*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca, 2001.

FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA, Manuel. *Los dueños del poder: Partidos Políticos en Ecuador (1979-2000)*. Quito: Flacso Sede Ecuador, 2001a.

FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA, Manuel. Cuestión regional y Política en Ecuador: Partidos de *vocación* nacional y apoyo regional. *América Latina Hoy* 2001b, 27 (abril) (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca).

HURTADO, Osvaldo. *El poder político en Ecuador*. Quito: Pontificia Universidad Católica, 1977.

HOPKIN, Jonathan; PAOLUCCI, Caterina. The business firm model of party organization: Cases from Spain and Italy. *European Journal of Political Research* 1999, Vol. 35:3 (mayo):307-399.

INGLEHART, Ronald. The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society. En: DALTON, R., FLANAGAN, S. y BECK, P. (eds.): *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KATZ, Richard y MAIR, Peter. Three Faces of Party Organization: Adaptation and Change. Paper prepared for the XII World Congress of Sociology, Madrid 9-13 July, 1990.

KATZ, Richard. Party government and its alternatives. En Katz, Richard ed. *Party Governments: European and American Experiences*. Berlin: Walter de Gruyter/European University Institute, 1987.

LAVER, Michael ; SHEPSLE, Kenneth. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. New York y Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LAVER, Michael; SCHOFIELD, Norman. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.

LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein. 1971. El partido político: agente de conflicto e instrumento de integración. En CALANCHINI, Juan. *Partidos Políticos 2*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política y Fundación de Cultura Universitaria, 1991.

MAIGUASHCA, Juan. ed. El Proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895". Cap. 7. En: MAIGUASHCA, Juan. *Historia y región en el Ecuador*. Quito: FLACSO Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional, 1994.

MARTZ, John. *Ecuador: Conflicting Political Culture and the Quest for Progress*. Boston: Allyn and Bacon, 1972.

MENÉNDEZ CARRIÓN, Amparo. Región y elecciones en Ecuador: 1952-1988. Elementos para el debate. *Documentos de Trabajo* 6. Quito: FLACSO-Sede Ecuador, 1991.

MENÉNDEZ CARRIÓN, Amparo. *La conquista del voto*. Quito: ILDIS, 1986.

MONTÚFAR, César. *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988*. Quito: Abya-Yala, 2000.

O'DONNELL, Guillermo. Otra institucionalización. *Agora* 1995, 5 (invierno). (Buenos Aires).

PACHANO, Simón. Problemas de representación y partidos políticos en Ecuador. En MANZ, Thomas y ZUAZO, Moura. Coord. *Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas: ILDIS-Edit. Nueva Sociedad – Friederich Ebert, 1999.

PACHANO, Simón. *Democracia sin sociedad*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1996.

PANEBIANCO, Angelo. 1980. *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza, 1992.

QUINTERO LÓPEZ, Rafael. *Animal Político. Lecturas para politizar la memoria*. Quito: Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador y Abya-yala, 1999.

QUINTERO, Rafael; SILVA, Erika. *Ecuador : una nación en ciernes*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador y Abya-yala, 1991.

RANNEY, Austin. *The Doctrine of Responsible Party Government, Its Origins and Present State*. Urbana: Greenwood Press Reprint, 1962.

Rivera, Freddy. Gobierno bucamarista y la política espectáculo. *Ecuador Debate* 1996, 39 (diciembre): 35-42 (Quito: CAAP).

ROSE, Richard. The variability of Party Government: A theoretical and Empirical Critique. *Political Studies* 1969, 17: 413-445.

SARTORI, Giovanni. 1976. *Partidos y sistemas de partidos* Madrid: Alianza, 1992.

SHUGART, Mathew; CAREY, John. *Presidents and Assambles. Constitutional Design and Electoral Dynamic*. Nueva York: Cambridge University Press, 1992.

STROM, Kaare. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

VILLAVICENCIO, Gaitán. Diferencias regionales y evolución política electoral en el Ecuador: aproximación comparativa, 1978-1989". En : TSE: *Análisis de los procesos electorales*. Quito: CEN, 1990.

LEGISLACIÓN

Constitución de la República del Ecuador (1979) y (1998)

Tribunal Supremo Electoral (1990): *Legislación electoral Ecuatoriana*. Tomo III. Quito: CEN

BASE DE DATOS

PROYECTO ELITES PARLAMENTARIAS IBEROAMERICANAS (1996): *Ecuador*. Volumen 4. Salamanca y Madrid: Universidad de Salamanca y Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

PROYECTO ELITES PARLAMENTARIAS IBEROAMERICANAS (1998): *Ecuador*. Cuaderno 23. Salamanca: Universidad de Salamanca.

PROYECTO PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA (1999). *Ecuador*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

DOCUMENTOS DE LOS PARTIDOS

Declaración de Principios y Estatuto del Partido Social Cristiano presentada al Tribunal Supremo Electoral en 1997.

Declaración de Principios y Estatutos de la Democracia Popular. Aprobada en el Congreso Ideológico del 2,3 y 4 de julio de 1993.

Declaración de Principios y Estatutos de la Partido Roldosista Ecuatoriano (1982).

Declaración de Principios y Estatutos de la Izquierda Democrática (1978 y 1994).

FUENTES PERIODÍSTICAS

Diario Hoy Digital y Base de datos *Explored* (1990-2000) (Quito, Ecuador).
 Periódico El Comercio y Base de datos *Explored* (1990-2000) (Quito, Ecuador).
 Periódico El Universo (1999-2000) (Guayaquil, Ecuador)
 Periódico El Expreso (1999-2000) (Guayaquil, Ecuador)
 Periódico La Hora (1999-2000) (Ecuador)
 Periódico El País (1977-2000) (Madrid, España)
 Periódico El Telégrafo (1999-2000) (Guayaquil y Quito, Ecuador)
 Revista Vistazo Digital (1995-2000) (Guayaquil y Quito, Ecuador)

SIGLAS DE AGRUPACIONES POLÍTICAS

APRE = Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana
 CFP = Concentración de Fuerzas Populares
 DC = Democracia Cristiana
 DP-UDC = Democracia Popular - Unión Demócrata Cristiana
 FADI = Frente Amplio de Izquierda
 FRA = Frente Radical Alfarista
 FRN = Frente de Reconstrucción Nacional
 ID = Izquierda Democrática
 MDS = Movimiento Social Demócrata
 MSC = Movimiento Social Cristiano
 MIRA = Movimiento I para una República Auténtica
 MUPP-NP = Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País
 PCD = Pueblo, Cambio y Democracia
 PD = Partido Demócrata
 PCE = Partido Conservador Ecuatoriano
 PSC = Partido Social Cristiano

PRE = Partido Roldosista Ecuatoriano
PNR = Partido Nacionalista Revolucionario
PSE = Partido Socialista Ecuatoriano
PUR = Partido Unidad Republicana