

Andrés Mejía Acosta

***FORMACIÓN DE COALICIONES FANTASMAS
EN EL CONGRESO DE ECUADOR:
INSTITUCIONES INFORMALES Y REFORMA ECONÓMICA
EN UN CASO INESPERADO¹***

Desde un punto de vista institucional, Ecuador representa un candidato típico para la paralización legislativa y el fracaso en la adopción de políticas públicas. Desde la transición a la democracia en 1979, la presencia en el país de fuertes divisiones étnicas y regionales, combinada con instituciones electorales altamente permisivas (Conaghan 1995; Jones 1995; Pachano 1996), ha significado que ningún presidente ecuatoriano haya tenido nada que se acerque a una mayoría en el Congreso. El fuerte presidencialismo en el contexto de un sistema de partidos muy fragmentado tiende a resultar en la notoria “difícil combinación” lamentada por los especialistas en política latinoamericana (Mainwaring 1993). Además, para la mayoría del período de este estudio, el

¹ El autor agradece a Daniel Brinks, Max Cameron, Michael Coppedge, Fran Hagopian, Gretchen Helmke, Steve Levitsky y Michelle Taylor-Robinson por sus comentarios lúcidos y su valiosa retroalimentación. La versión original de este ensayo fue publicada como Mejía Acosta, Andrés. “Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case.” Gretchen Helmke and Steven Levitsky, eds. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. pp. 69-85. © 2006 Johns Hopkins University Press. La reproducción de este ensayo se hace con el permiso de Johns Hopkins University Press. El autor ha entregado los derechos patrimoniales para la reproducción de este artículo al Instituto de la Democracia.

calendario electoral ha impuesto límites del mandato de todos los legisladores, con elecciones intermedias cada dos años (Mejía Acosta 2003). Así, según las principales teorías de la formación de coaliciones (p.ej., Tsebelis 2002; Spiller y Tommasi 2003) los presidentes ecuatorianos tienen muy poca capacidad para promulgar amplios cambios políticos.

Sin embargo, a pesar de la presencia permanente de múltiples –y en muchos casos miopes– jugadores con poder de veto, las experiencias ecuatorianas no cumplen con los pronósticos estándares de paralización propuestos por la mayoría de teorías institucionales, sobre todo en el tema de reformas orientadas al mercado durante los años ochenta y noventa.² Porque a pesar de que en general, los académicos se enfocan en la presencia generalizada de conflicto político en Ecuador, la evidencia sugiere que en muchos casos los presidentes pudieron arreglárselas para promulgar importantes reformas financieras y bancarias (Grindle y Thoumi 1993; Hey y Klaks 1999). Es más, en contraposición a la sabiduría tradicional, tales éxitos no resultaron exclusivamente del uso aumentado de la autoridad presidencial de expedir decretos (Mejía Acosta 2004: 99-101). Más bien, como argumento en este capítulo, los presidentes podían depender de medios menos formales para lograr sus objetivos. Aquí, en particular, me enfoco en la capacidad de los presidentes de elaborar lo que denomino “coaliciones fantasmas”, o acuerdos legislativos clandestinos con los líderes de partidos quienes aprobaron reformas económicas a cambio de concesiones relacionadas con políticas, patronazgo y prebendas políticas.

Al nivel más general, este capítulo muestra que las instituciones informales pueden jugar un papel importante en explicar la brecha entre los resultados pronosticados por las teorías institucionales estándares y los patrones observados de cambio político y reforma económica. Específicamente, el capítulo ilustra cómo las coaliciones fantasmas ayudaron a promocionar la cooperación entre poderes y superar las rigideces institucionales impuestas por las normas formales (electorales y legislativas). Mientras la construcción de coaliciones por parte del ejecutivo ha ayudado a solucionar problemas del presidencialismo multipartidista en varios países latinoamericanos, entre ellos, Chile, Bo-

² Por un repaso más extenso de las teorías alternativas que explican el éxito o el fracaso de reformas orientadas al mercado en Ecuador, ver Mejía Acosta (2004: 3-9).

livia y Brasil, las coaliciones ecuatorianas difieren en un aspecto importante: tienden a ser escondidas de la mirada pública. Las coaliciones entre partidos visibles al público criticadas por el electorado ecuatoriano, y así los líderes de partidos las miran como políticamente inviables. Como resultado, las coaliciones entre partidos opositores y el gobierno tienen que ser clandestinas. Aquí, es crucial la ausencia de mecanismos de votación nominal en la legislatura puesto que permite el trueque de votos mientras protege la imagen de los socios de la coalición quienes votan a favor de reformas económicas impopulares. Asimismo, las amenazas de “revelar al público” tales arreglos proveen un mecanismo especialmente poderoso de sanción para impedir su incumplimiento.

El capítulo procede de la siguiente manera. La primera sección describe en mayor detalle la sorprendente aprobación de reformas económicas a pesar de instituciones políticas rígidas y escepticismo público. La segunda sección explora la naturaleza informal de las coaliciones fantasmas, resaltando varios incentivos y sanciones. La tercera parte ilustra la elaboración de coaliciones fantasmas al enfocar en la adopción de las reformas de modernización durante el gobierno del presidente Sixto Durán Ballén (1992-1996). En la conclusión se analiza las implicaciones para el estudio de instituciones informales y la creación de coaliciones desde una perspectiva comparativa.

El contexto institucional formal para reformas

Como muchos países latinoamericanos durante los años 1980, Ecuador enfrentó el reto de reemplazar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones con políticas de ajuste fiscal dirigidas a pagar los fuertes compromisos de la deuda externa y promover la liberalización económica (Nelson 1989; Williamson 1990; Haggard y Kaufman 1995). Por más de dos décadas, los presidentes ecuatorianos lucharon contra un congreso altamente fragmentado y un público escéptico para aprobar las políticas de ajuste y reformas estructurales recomendadas por las instituciones financieras internacionales a fin de ser elegible para recibir créditos internacionales frescos (Grindle y Thoumi 1993; Hey y Klak 1999). Tales políticas, concebidas en gran parte por el denominado “Consenso de Washington”, prescribieron la adopción de liberalización financiera y comercial, disciplina fiscal, reducción del sector público (in-

cluyendo privatizaciones) y reformas de flexibilización laboral (Hey y Klaks 1999: 2, Williamson 1990: 402). Durante este periodo, los intentos de reforma en Ecuador fueron afectados por una serie de poderosos shocks exógenos que incluían las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo, conflictos armados y desastres naturales.³ Al enfrentar el bajo crecimiento, altos índices de desempleo, una inflación galopante, una moneda depreciándose a toda velocidad y una severa crisis financiera, la economía tambaleaba al filo del colapso.

Desde el punto de vista de los análisis institucionales existentes, varios aspectos del marco institucional formal de Ecuador debieron haber reducido la posibilidad de adoptar reformas de ajuste. Primero, el uso de un sistema de lista cerrada de representación proporcional (RP) para elegir a los legisladores, entre 1979 y 1996, y la ausencia de barreras eficaces para obtener representación legislativa rutinariamente impedían que los presidentes obtuvieran mayorías partidarias en la legislatura. Segundo, la combinación peculiar de los límites de mandatos con las elecciones intermedias parecía eliminar los incentivos que tenían los congresistas para pactar acuerdos de largo plazo.⁴ Tercero, en parte para enfrentar tal oposición legislativa, los presidentes fueron dotados con poderes constitucionales entre los más fuertes en la región (Mainwaring y Shugart 1997; Carey y Shugart 1998; Morgenstern y Nacif 2002); incluyendo el poder de decretar y vetar legislación (Tsebelis y Alemán 2003). En este contexto, parecería haber pocos incentivos políticos para asegurar la cooperación política y el reparto de poderes necesarios para aprobar reformas legislativas (Conaghan 1995; Burbano de Lara y Rowland 1998; Sánchez-Parga 1998).⁵

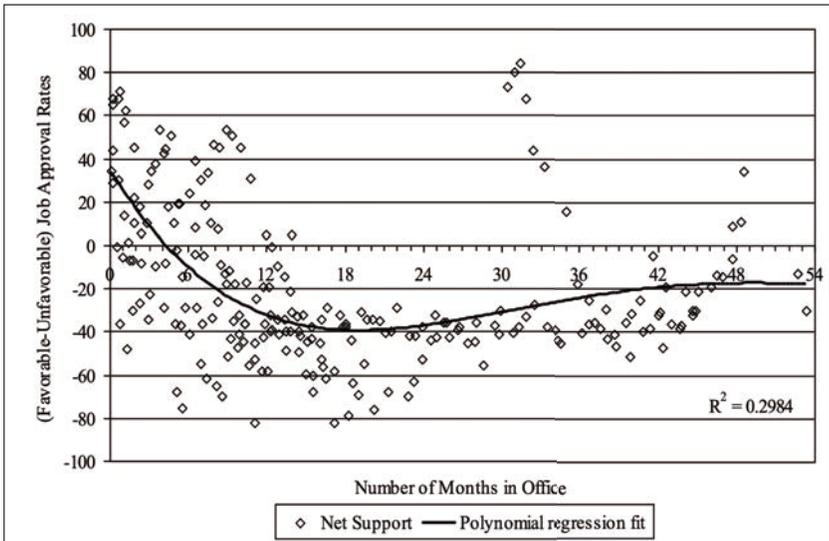
3 Solo en 1999, la economía ecuatoriana fue severamente afectada por inundaciones relacionadas con el fenómeno climático de El Niño (con pérdidas calculadas del 13% del PIB), la caída de los precios internacionales del petróleo (de US\$20,45 por barril en 1996 a US\$6,95 en 1998) y el efecto contagio de la crisis rusa (la desaparición de crédito internacional además de una tasa de interés altísima) (De la Torre et al. 2001).

4 A mediados de los 1990, se aprobaron varias reformas para abolir los límites del mandato, eliminar las elecciones intermedias y adoptar un peculiar sistema de RP de listas abiertas que permitía la votación personalizada. Para una reseña más completa de las implicaciones de la reforma institucional en la formación de coaliciones, ver Mejía-Acosta (2004).

5 Los presidentes tuvieron la exclusiva autoridad para iniciar los procesos presupuestarios y otra legislación relacionada con la economía, para contratar y adquirir deuda externa y para conceder las licencias y contratos requeridos para la administración del sector público (Constitución Política de Ecuador, art. 171). También tuvieron algunas prerrogativas para perdonar y reducir sentencias y aprobar legislación controvertida mediante el referéndum.

Los medios de comunicación y la opinión pública exacerbaron el problema de formar coaliciones para la adopción de reformas. Como en otros países latinoamericanos, los esfuerzos gubernamentales para hacer cumplir la disciplina fiscal y promover la liberalización económica fueron confrontados con frecuencia por el descontento y movilización públicos (Stokes 2001; Weyland 2002). El electorado se sintió traicionado por los partidos y los políticos quienes intentaban hacer reformas del mercado a pesar de sus promesas de campaña, y su descontento se reflejaba en las encuestas (Stokes 2001). Los índices de aprobación indicados en la figura 1 muestran que los presidentes ecuatorianos llegaron a tener índices (netos) negativos antes de cumplir seis meses en el cargo y, al terminar su primer año, habían perdido más de 40 puntos porcentuales en su popularidad (Araujo 1998).⁶

Figura 1: Aprobación Neta del Desempeño Presidencial. Quito y Guayaquil. Julio de 1988 a marzo de 2001



Fuente: Informe Confidencial, Quito.

⁶ Los datos reportados son índices netos de aprobación (todos favorables – desfavorables) del presidente. El apoyo por el desempeño legislativo (que no se reporta aquí) se queda en números negativos también.

El descontento popular ampliamente extendido con el desempeño gubernamental así debería haber dificultado la habilidad del presidente de reclutar socios para su coalición a fin de aprobar reformas económicas. De hecho, los partidos políticos frecuentemente adoptaron un discurso anti gobiernista a fin de desechar cualquier asociación con el gobierno y afirmar su independencia de las iniciativas presidenciales, sobre todo al acercarse nuevas elecciones. En este contexto, la colaboración con un presidente generalmente impopular adquirió una connotación peyorativa. Según el congresista Wilfrido Lucero, cuando su partido, la Izquierda Democrática (ID), intentaba negociar una reforma tributaria con el presidente Jamil Mahuad en 1999,

*Nos descalificaron los otros partidos y el nuestro propio al acusarnos de ser gobiernistas. Esto ha sido un complejo político, una especie de mala palabra en la arena política al tener que negociar con el ejecutivo.*⁷

Como lo expresó el mismo ex presidente Mahuad, “el peor insulto que se le puede dar a un político ecuatoriano es de ser un gobiernista.”⁸

Los medios contribuyeron a aumentar los costos de cooperación gubernamental al asociar los incidentes de negociación entre los poderes con prácticas ilegales o corruptas. Al preguntarles sobre el papel de los medios en la formación de alianzas gubernamentales, 11 de los 12 legisladores entrevistados en 1999 afirmaron que los medios hacían de la cooperación gubernamental menos probable puesto que tendían a demonizar las alianzas políticas al enfocar en los escándalos de corrupción en vez de las acciones positivas del Congreso.⁹ A través de los años, la jerga popular incrustó este discurso anti-gobiernista en la cultura popular de Ecuador.¹⁰ En este sentido, la desconfianza pública y el

7 Entrevistado por el autor, Quito, 19 de julio de 1999.

8 Entrevistado por el autor, Cambridge, Massachusetts, julio de 2002. Según Mahuad, un líder de la ID le explicó que era un asunto de su reputación pública, puesto que “no pudo (aparecer) ser menos duro con el presidente que los líderes de otros partidos políticos”.

9 Entrevistados por el autor, Quito, julio de 1999.

10 Algunos ejemplos interesantes son: “Camisetazo: cambio descarado de partido político a cambio de beneficio personal”; “Colaboracionismo: Acusación hecha a los partidos que aceptan nombramientos gubernamentales sin pertenecer al partido del presidente”; “Liborios: legisladores serviles al gobierno”; “Teta: compensación recibida por colaborar con el gobierno”; y “Chuchu-

papel de los medios en revelar las alianzas políticas aumentaron severamente los costos de los políticos —y los pasivos electorales— asociados con la construcción de acuerdos de cooperación con el gobierno.

Pese a este ambiente difícil, sin embargo, los gobiernos ecuatorianos lograron reiteradamente evitar las crisis de hiperinflación y controlaron los crecientes déficits fiscales que plagaron a otras economías latinoamericanas. Los presidentes obtuvieron la aprobación de legislación para mejorar el cobro de tributos y controlar los gastos gubernamentales durante los 1980 (Grindle y Thoumi 1993). Bajo la etiqueta genérica de “reformas de modernización”, el gobierno aprobó leyes importantes que liberalizaban las finanzas, el comercio y la banca al inicio de los 1990, a pesar de tener poco o ningún apoyo en el congreso (Hey y Klaks 1999; De la Torre et al. 2001). En el año 2000, una coalición de partidos opositores en el Congreso aprobó la Ley de Estabilidad Monetaria y Recuperación Económica (Trole I) para adoptar el dólar estadounidense como moneda nacional.¹¹ Otras reformas importantes, tanto la Ley de Responsabilidad Fiscal y Gasto Gubernamental como legislación en los temas de la banca y legislación laboral requeridas para implementar las reformas de dolarización, fueron aprobadas pese a una presencia minoritaria del partido gubernamental en el Congreso.

Desde una perspectiva comparativa, las barreras institucionales a una reforma política exitosa parecen haber sido mucho menos difíciles en Ecuador que lo que se hubiera pronosticado. Más notablemente, el Índice General de Reforma Estructural del Ecuador hasta fines de 1995 (.801) fue solo un poco inferior al promedio del índice regional (.821).¹² De hecho, Ecuador liberalizó en un grado mayor que los países con mucho menos fragmentación partidista, incluyen-

mecos: alianzas pactadas con el gobierno en el último momento” (Baus Herrera 1994: 229-231).

11 La primera propuesta de ley incluyó algunas reformas necesarias para implementar la dolarización en Ecuador y fue aprobada a fines de febrero, solo 14 días después de ser propuesta (para un informe completo, ver EIU Ecuador Country Report, 1st quarter 2000: 16). A mediados de marzo, Noboa propuso las nuevas enmiendas requeridas por el FMI para firmar con Ecuador el acuerdo de créditos de contingencia, y pese a que la mayoría legislativa no estaba totalmente de acuerdo con las reformas, aceptaron el veto parcial del gobierno.

12 El Índice es una medida agregada de reformas en las áreas de comercio, finanzas, cuentas capitales, privatizaciones e impuestos entre 1970 y 1995; va desde 0 (intervención estatal completa en dichas áreas políticas) a 1 (liberalización) (Morley et al. 1999).

do México (antes de 1997) y Venezuela (antes de 1993) (Morley et al. 1999). Entonces, la pregunta es por qué, en vista de las instituciones fragmentadas y la opinión pública adversa del país, los gobiernos ecuatorianos pudieron arreglárselas de manera consistente para aprobar reformas de ajuste y liberalización. La sección a continuación desarrolla un conjunto de respuestas mediante la exploración de las coaliciones fantasmas como una institución informal adoptada por los presidentes ecuatorianos y los líderes de partidos a fin de vencer los obstáculos impuestos por un sistema presidencial multipartidista y hacer posible la aprobación de reformas económicas.

Las reglas de la formación de coaliciones fantasmas

Quienes estudian la política latinoamericana conocen bien el papel instrumental jugado por las prácticas clientelares a fin de lograr acuerdos políticos entre agentes diferentes, ya sean políticas que buscan el apoyo de votantes potenciales o se trate de líderes de partidos intercambiando favores (Ames 1987; Mainwaring 1999; Ames 2001). La mayoría de explicaciones enfatiza la naturaleza ineficiente y transitoria de las prácticas clientelares para lograr los resultados deseados, al afirmar que solo facilitan momentos oportunistas y costosos de cooperación en torno a temas puntuales (Haggard y Kaufman 1995; Mainwaring 1999; Ames 2001).¹³

Este capítulo utiliza la experiencia ecuatoriana de la formación de coaliciones fantasmas para proponer una perspectiva alternativa. Al tratar el sistema informal de patronazgo político asociado con estas coaliciones como una forma específica de clientelismo (ver Mainwaring 1999:176),¹⁴ arguyo que provee a los actores los incentivos y castigos para sostener los juegos de cooperación a largo plazo, y así les facilita lograr resultados legislativos que no habrían sido

13 Para una excepción interesante a esta tendencia, Calvo y Gibson afirman que las prácticas clientelares fueron utilizadas de manera eficiente para producir coaliciones legislativas baratas para la reforma económica en Argentina (Gibson y Calvo 2000).

14 Mainwaring señala acertadamente que ni el clientelismo ni el patrimonialismo son contérminos con la corrupción (1999: 180). La obtención de recursos del Estado para una región específica o la distribución de cargos gubernamentales a socios políticos pueden ser prácticas legítimas o no proscritas por la Constitución. No obstante, al operar en poliarquías poco institucionalizadas con autoridad legal erosionada y sin enlaces –verticales y horizontales– de rendición de cuentas, los intercambios clientelistas crean enormes tentaciones para la corrupción (O'Donnell 1996).

posibles mediante las instituciones formales por sí solas. Tales intercambios clientelares se basan en expectativas compartidas en las cuales las élites políticas creen que el fracaso de cumplir conlleva algún tipo de sanción externa, o por lo menos la exclusión de ciertos agentes de los beneficios del trueque político. Las coaliciones fantasmas se pueden ver como instituciones complementarias informales (Lauth 2000; Helmke y Levitsky 2006), puesto que mejoraron la gobernabilidad al “rellenar los vacíos” y aumentar la eficiencia del proceso legislativo.

A pesar de su carácter clandestino, los observadores de la política ecuatoriana han estado conscientes de las coaliciones fantasmas desde el retorno a la democracia (Mills 1984). Cualquier presidente ecuatoriano recién electo pronto se daría cuenta que la compra de votos (el intercambio de votos por favores) es “el nombre del juego” para formar coaliciones políticas en el Congreso.¹⁵ Como en muchas otras democracias latinoamericanas, los presidentes ecuatorianos tienen discreción sobre la distribución de un amplio rango de beneficios públicos, incluyendo la capacidad de hacer nombramientos y otorgar concesiones particularistas a potenciales aliados políticos; entre los beneficios están cargos ministeriales, autoridades sub nacionales, el otorgamiento de licencias, contratos y recursos gubernamentales, y otros pagos.¹⁶ Lo que distingue el caso ecuatoriano es que las partes favorecidas en muchos casos tienen que protegerse de la censura pública de ser tachadas de “gobiernistas”. Así, el mutuo entendimiento específico luego de subyace aumentar en las coaliciones fantasmas entre los presidentes y el Congreso se puede expresar en estos términos:

- 1. Se espera que los presidentes distribuyan los pagos a cambio de la cooperación legislativa.*
- 2. Mantener un acuerdo con la mayor reserva es una precondition para la cooperación legislativa eficaz.*
- 3. La primera premisa se refiere a la moneda aceptada para facilitar la formación de coaliciones; la segunda se refiere a la naturaleza de la transacción en sí.*

15 Legisladora de la DP Alexandra Vela. Entrevistada por el autor, Quito, julio de 2001.

16 Esto, sin embargo, no pasa exclusivamente en los sistemas presidenciales latinoamericanos, y otros académicos han ilustrado los papeles de intercambios clientelares en sistemas parlamentarios también (Mershon 1994, 1996).

Al esconder los acuerdos políticos de la esfera pública, se permite que los políticos se beneficien de las ganancias del intercambio mientras protejan a los partidos de desventajas electorales por haber colaborado con el gobierno. Por ejemplo, durante el gobierno de Hurtado (1981-1983), Gary Esparza fue elegido presidente del Congreso con el apoyo de la Democracia Popular (DP), el Partido Demócrata y el Movimiento de Integración Nacional (MIN). Aunque se mantuvo dicha alianza durante varios años, “ningún partido se atrevió a llamar a la relación un ‘pacto’ y mucho menos un pacto gubernamental” (Mills, 1984: 71).¹⁷ De hecho, Esparza consistentemente negó ser el candidato de la alianza oficial, y cuando los periodistas le preguntaban sobre su colaboración decisiva en la aprobación de propuestas gubernamentales clave, Esparza respondió que su “único interés era la preservación de la democracia [para evitar un revés militar] y no la cooperación con el gobierno”.¹⁸ Durante el gobierno de Mahuad (1998-2000), el partido gobernante, la DP, forjó una alianza fantasma con el Partido Social Cristiano (PSC), que facilitaba el nombramiento conjunto del Superintendente de Bancos, el Fiscal General del Estado, el defensor del pueblo y la junta directiva del Tribunal Electoral (con el PSC en la presidencia y la DP en la vicepresidencia). La “aplanadora”, como la prensa denominó a esta alianza) proveyó a Mahuad con el apoyo congresista necesario para la aprobación de un tratado de paz con Perú, la aprobación de un paquete importante de reformas fiscales (que incluían la creación de nuevos impuestos) para financiar el déficit y el presupuesto del 1999. No obstante, ni el presidente ni el PSC nunca reconocieron públicamente la existencia de esta coalición. Finalmente, el presidente interino Gustavo Noboa ayudó a concretar una coalición fantasma con el nombramiento del político “independiente” Patricio Jamriska al Ministerio de Salud en enero de 2001.¹⁹ Aunque todas las partes negaron que hubiera colaboración formal, los lazos que tenía Jamriska con el MIN ayudan a explicar el involucramiento crucial de dicho partido en

17 Otra estrategia encubierta para “apoyar sin apoyar” fue aplicada por la izquierdista ID, lo que hacía posible la elección de Esparza mediante la votación por un tercer candidato de paja (“La convergencia al revés”. *Vistazo*, 26 de agosto de 1983).

18 Al terminar su periodo como congresista, Gary Esparza recibió el control de la Administración Aduanera, presumiblemente por su papel en facilitar la cooperación legislativa con el gobierno de Hurtado.

19 Diario *HOY*, Quito, 24 de enero de 2001.

apoyar las iniciativas gubernamentales que incluían los paquetes de reformas fiscales clave, en 2001 y 2002.

El elemento clave para que las coaliciones fantasmas funcionen en Ecuador es que no existe un récord público de los votos legislativos. Las votaciones nominales son raras en el Congreso y, a lo largo del tiempo, los legisladores bloquearon consistentemente la implementación de mecanismos electrónicos para el conteo de votos en la sala legislativa. Como lo expresó un legislador, el voto secreto daba a los legisladores mayor flexibilidad en la creación de alianzas: “así afirman estar opuestos a alguna cosa pero votan a favor.”²⁰ Las siguientes dos secciones exploran más la lógica de las coaliciones fantasmas al centrarse en 1) los intercambios representados por diferentes tipos de patronazgo y 2) sobre los mecanismos utilizados para monitorear y obligar el cumplimiento con tales acuerdos.

El cemento de las coaliciones fantasmas: el patronazgo y la compra de votos legislativos

En casos de gobiernos persistentemente divididos, como los de Ecuador, la capacidad del presidente de implementar reformas en las políticas depende de su habilidad de utilizar los recursos del poder ejecutivo para construir y mantener coaliciones legislativas (Cox y Morgenstern 2002). En Ecuador, los incentivos para formar coaliciones incluyen –además de concesiones en políticas públicas– los nombramientos de cargos ministeriales y sub-ministeriales, nombramientos por el ejecutivo de gobernadores y directores de empresas estatales, licencias y contratos gubernamentales, nombramientos diplomáticos, pactos para elegir a personas a las autoridades electorales, judiciales y otras entidades de control, la transferencia de recursos a los gobiernos seccionales, pagos especiales fuera del presupuesto y –hasta finales de 1995– pagos directos de *gastos reservados* o fondos presupuestarios de uso discrecional.

Al crear las coaliciones, los líderes de los partidos políticos ecuatorianos cal-

20 Un congresista del independiente Movimiento de Integración Nacional (MIN), entrevistado por el autor. El legislador añadió: “Es como solía decir el ex presidente mejicano Echeverría a su chofer, ‘siempre señala a la izquierda cuando vas a virar a la derecha’”.

culan el valor esperado de las prebendas gubernamentales, frente a las implicaciones electorales de cooperar. Igual como sucede en los sistemas parlamentarios, los nombramientos ministeriales frecuentemente se consideran como la primera línea de negociación en la consolidación de coaliciones presidenciales (Amorim-Neto 1998; Haggard y McCubbins 2001).²¹ Los cargos ministeriales proveen a los partidos políticos de abundante influencia en la creación de políticas en áreas estratégicas, y también ofrecen acceso a una fuente rica de prebendas políticas y patronazgo para sus electorados.²² Puesto que son tan públicamente visibles, sin embargo, los puestos ministeriales dejan a los partidos ecuatorianos vulnerables a acusaciones de ser socios del gobierno, o *gobiernistas*, lo que generalmente se supone que tendrá consecuencias electorales adversas. Las formas de pago más pequeñas y particulares (prebendas y patronazgo) fueron menos visibles y menos sujetas al escrutinio público, pero también representaron recursos más escasos para premiar a las bases de apoyo. Entre 1979 y 1998, los esfuerzos por construir coaliciones ejecutivo-legislativas fueron centrados frecuentemente en torno a las elecciones de las autoridades legislativas.²³ Los resultados de estas elecciones determinaron quién controlaría la agenda de formulación de políticas, el nombramiento de miembros de comités, los procesos de juicio político y los procesos de nombramiento de otras autoridades gubernamentales.²⁴ La elección de las autoridades legislativas así ofrecieron al presidente la oportunidad para formar una coalición pro-gubernamental y asegurar el control sobre los recursos clave para la negociación. A pesar del adverso ambiente político-institucional, se formaron ma-

21 Los presidentes ecuatorianos tuvieron la autoridad de nombrar por lo menos unos 200 funcionarios gubernamentales, entre ellos, los ministros y todos los subsecretarios ministeriales.

22 En Ecuador, por ejemplo, un ministro de Salud u Obras Públicas recién nombrado tendría, por su parte, la autoridad de nombrar directores provinciales, conceder contratos gubernamentales e incluir sus propios compinches políticos en el rol de pagos gubernamental.

23 Después de las reformas constitucionales de 1998, las autoridades legislativas se elegían cada dos años y había una provisión explícita para seleccionar al presidente del Congreso de entre los dos partidos con el mayor número de legisladores.

24 La administración del poder judicial mediante un nombramiento conjunto del ejecutivo y los partidos políticos de los jueces de la Corte Suprema (entre 1979 y 1996) o el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional desde 1997. 2) La supervisión de elecciones mediante la designación de los miembros de la junta directiva del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y los de los tribunales provinciales. 3) El control y supervisión de la administración gubernamental mediante el nombramiento de autoridades tales como el Fiscal General del Estado, el Contralor General y los Superintendentes de Bancos y Telecomunicaciones además de los varios directores de las empresas estatales.

yorías pro-gubernamentales en 15 de las 23 elecciones legislativas entre 1979 y 2002 (65%) (Mejía Acosta 2000).²⁵

De manera consistente con la lógica de coaliciones fantasmas, los partidos que apoyaron al ejecutivo no buscaron nombramientos ministeriales; prefirieron ocultar o negar cualquier cooperación con el gobierno y satisfacerse con puestos de influencia, pero menos visibles, al nivel sub-ministerial.²⁶ Entre 1979 y 1994, los presidentes ecuatorianos tuvieron el porcentaje más bajo de gabinetes patidarios en América Latina, puesto que la mayoría de ministros no se identificaba con ningún partido político (Amorim Neto 1998: 67). Un ejemplo clásico viene del gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), cuando el presidente ofreció a la DP puestos ministeriales para formalizar una alianza política. La oferta provocó una severa división entre los miembros de línea dura del partido, liderados por Osvaldo Hurtado quien caracterizaba la alianza como un “error histórico”, y los gobiernistas quienes decidían salir del partido y aceptar los cargos ministeriales (Conaghan 1995, Hurtado 1990).

Menos visibles, pero extremadamente importantes, fueron las decenas de nombramientos a empresas estatales en los sectores petrolero, eléctrico, de telecomunicaciones, seguro social, el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), la autoridad aduanera y los bancos nacionales de desarrollo. Los gobernadores también fueron nombrados por el presidente para representar al ejecutivo en las provincias, e influyeron en el nombramiento de autoridades de obras públicas al nivel sub provincial. Los presidentes también pudieron nombrar hasta el 25 por ciento de los jefes de las misiones diplomáticas (con el porcentaje restante seleccionado mediante los procedimientos internos del Ministerio de Relaciones Exteriores), y la autoridad discrecional de nombrar a otros miembros de rango inferior del cuerpo diplomático. Al negociar con el presidente, los líderes de los partidos estuvieron también interesados en derechos colectivos (también conocidos como “contratos colectivos”) dentro de sectores del gobierno o “pidieron (el control de) provincias enteras” que consi-

25 Las coaliciones pro-gubernamentales son las compuestas de los partidos que votan a favor del candidato del poder ejecutivo en las elecciones anuales para las autoridades legislativas.

26 Asimismo, en su trabajo sobre la formación de coaliciones en Italia, Mershon arguye que los políticos pudieron “alzar” los pagos a coaliciones al ampliar –entre otras cosas– el número de puestos sub ministeriales disponibles a los socios de la coalición (1996: 538).

deraban sus baluartes.²⁷ Los líderes, por su parte, utilizaron estas “canastas de premios” para disciplinar y premiar a los miembros de su partido.²⁸

Las asignaciones presupuestarias a distritos o provincias específicas fueron ofrecidas también para beneficiar a la base electoral de partidos políticos a cambio de su cooperación legislativa. A pesar de las fuertes restricciones del gasto presupuestario, Araujo muestra que el congreso aumentó el gasto gubernamental propuesto en el 45 por ciento, en promedio (1998: 145).²⁹ Otros pagos extraoficiales incluyeron el otorgamiento de licencias de operación, contratos gubernamentales, la aprobación ágil de obras públicas, la aprobación y canalización por vía rápida de créditos para el desarrollo de fuentes extranjeras e indultos judiciales.

Los presidentes completaron la formación de sus coaliciones legislativas con el apoyo de partidos pequeños y legisladores que cambian de partido, o con individuos dispuestos a abandonar la lealtad partidista a fin de apoyar las iniciativas gubernamentales a cambio de pagos particularistas para ellos mismos y/u obras públicas, transferencias gubernamentales y favores personales para su electorado. La mayoría fue de los distritos rurales marginales y sobre representados, perteneció a partidos populistas o centristas y usualmente fueron legisladores con poca experiencia política (Mejía Acosta 2004: 164).³⁰ El uso de pagos selectivos para romper lealtades partidistas fue particularmente generalizado en el caso de los gobiernos con muy débil representación partisana en el Congreso, como el del presidente interino Gustavo Noboa (2000-2002).³¹

27 Entrevista con un ex presidente ecuatoriano quien solicitó no ser identificado, Quito, abril de 2001.

28 A través de estos cargos, los partidos políticos lograron acceso a significativos recursos al nivel provincial o de un área específica, y el derecho de otorgar concesiones y licencias a diversas partes interesadas, negociar la canalización de fondos para una localidad, nombrar y remover burócratas gubernamentales de niveles inferiores, y usar su estatus diplomático para promover políticas de comercio, turismo y cultura.

29 El incremento fue especialmente significativo en las cuentas de gastos más flexibles: Transferencias, Asignaciones (locales), Gastos Generales y Obras Públicas (Araujo 1998: 145).

30 Una encuesta de legisladores ecuatorianos, de 1996, confirma esta conexión clientelar. Al ser preguntados cuán importante es para ellos obtener recursos para sus comunidades, más del 90 por ciento de los legisladores de partidos centristas o derechistas, y más del 80 por ciento de partidos centro-izquierdistas respondieron que era “muy importante” (Mateos y Alcántara 1998: 90).

31 Porque parece que el presidente Noboa compró votos individuales para promover una Reforma Fiscal en el congreso en 2001. El 3 de mayo, el presidente Noboa obstaculizó un intento legislativo

En respuesta a la preocupación pública y de los medios sobre el cambio de partidos, el Congreso adoptó un Código de Ética en 1990 que incluía la revocatoria del mandato de los legisladores que cometieran la ofensa. No obstante, prácticas informales alternativas han emergido para proteger a los legisladores quienes desertan para unirse al campo gubernamental. Específicamente, los legisladores adoptaron una norma informal de “impunidad por consenso” para salvar selectivamente la vida política de los desertores.³² Los primeros beneficiarios de esta nueva norma fueron Felix García y Mario Moreira, quienes abandonaron el PRE en agosto 1998. Cuando el PRE inició una moción revocatoria, la DP, que gobernaba, intervino para detener el proceso legislativo, y poco después los dos legisladores continuaron votando con el gobierno como independientes.

La creación de coaliciones alrededor de legisladores individuales involucró una mayor incertidumbre tanto para los presidentes como para los mismos legisladores (Mejía Acosta 2004; Saiegh 2003). Mientras legisladores fundamentales están en una posición para extraer rentas significativas en cualquier momento dado, han aprendido que en un ambiente fragmentado, ganan palanca al agruparse alrededor de un líder político en vez de actuar solos (Amorim-Neto y Santos 2001).³³

Los gobiernos, por su parte, promovieron y premiaron la formación de “pro-to-partidos”, o agrupaciones compuestas de legisladores independientes y los dispuestos a cambiar de partido como una manera de reducir los costos de transacción y pactar al por mayor con los líderes legislativos (Mejía Acosta

de derogarla y aprobó un incremento en el IVA del dos por ciento con los votos decisivos de varios legisladores quienes no votaron o votaron en contra de los líderes de sus partidos. En las siguientes semanas, los medios reportaron la naturaleza de la compensación recibida por los legisladores desertores: Reynaldo Yanchapaxi (veterano legislador de Cotopaxi por la DP) obtuvo mejoras viales para su provincia, Raúl Andrade (legislador del Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE) obtuvo un crédito por vía rápida para su provincia nativa de Manabí, Fulton Serrano (PRE) regateó el cargo de gobernador para su hijo y el puesto de Ministro de Salud para otro familiar. Ver “Noboa depende de cuotas políticas”, diario *El Comercio*, Quito, 8 de julio de 2001.

32 Legisladora Alexandra Vela (DP), entrevistada por el autor. Quito, julio de 1999.

33 En promedio, solo uno de cada diez legisladores en Ecuador abandona su partido en un año dado, a pesar de las barreras inexistentes o ineficaces para castigar la deserción partidaria. Por el contrario, los legisladores brasileros, quienes operan en una legislatura igualmente fragmentada y polarizada, cambiaron de partido dos o tres veces más frecuentemente que sus colegas ecuatorianos (Hagopian 2003, Mainwaring 1999).

2004: 154). Por ejemplo, el presidente Hurtado premió con frecuencia la facción del Grupo Roldosista (compuesto principalmente de legisladores quienes habían abandonado la Concentración de Fuerzas Populares [CFP], un partido opositor) con prebendas gubernamentales a cambio de apoyo legislativo. Asimismo, el gobierno de Noboa compensó su falta de apoyo partisano al ofrecer premios de coalición al “independiente” Movimiento de Integración Nacional, compuesto principalmente de miembros contrariados con la DP. Este patrón de fabricar coaliciones informales con proto-partidos compuestos por estos, desafía la sabiduría convencional de que los legisladores independientes en Ecuador están “suelos” o son “flotantes” (Conaghan 1995).

Monitoreo y sanciones

Puesto que las coaliciones fantasmas son clandestinas en vez de públicas, el monitoreo y sanciones son asuntos críticos tanto para los presidentes como para los líderes de los partidos. Al actuar en un ambiente institucional que ofrece pocas incentivas para la formación de alianzas, y donde en muchos casos se consolidan alianzas mediante acuerdos desabridos y hasta ilícitos, los socios de una coalición no pueden acudir a canales oficiales para obligar el cumplimiento. No obstante, los actores políticos emplean un amplio rango de palancas y estrategias, desde investigaciones judiciales y amenazas de juicio político a protestas callejeras auspiciadas por el partido y otros conflictos regionales y municipales,³⁴ para intentar obligar el cumplimiento con los acuerdos legislativos.

Para los presidentes, el mecanismo punitivo más importante se encuentra en el poder discrecional de destituir a los oficiales designados quienes fueron miembros de partidos que violaron los términos de la alianza. El uso de esta autoridad para premiar o castigar a los socios de una coalición legislativa se puede ver claramente en el caso de los gobernadores, quienes en Ecuador son designados en vez de elegidos. Los datos disponibles sobre la duración del mandato de los gobernadores provinciales indican que hay una rotación extremadamente alta: los gobernadores duraron, en promedio, 1, 2 años, y solo el 28 por ciento de los que dejaron el cargo lo hizo debido a causas “natura-

34 Ver Sánchez-Parga 1998: 84, 101, 106.

les” (cumplieron el mandato o murieron). Dejando al lado los gobernadores quienes fueron “ascendidos” o transferidos a otro sector, se puede inferir que más del 53 por ciento de los gobernadores fue directamente despedido por el presidente o les pidió su renuncia.³⁵ Además de destituciones ministeriales, los presidentes destituyeron (o amenazaron con destituir) a gobernadores designados a fin de asegurar el cumplimiento con acuerdos pactados con socios legislativos o para acomodar nuevos socios de la coalición. El reajuste de autoridades provinciales también se asocia con los periodos exitosos de adopción de reformas legislativas (Mejía Acosta et al. 2004b).³⁶

Los partidos políticos emplean una variedad de mecanismos punitivos para asegurar el cumplimiento presidencial con los términos de las coaliciones fantasma. Uno es el juicio político a los miembros del gabinete a fin de castigar a los presidentes y otro es la censura con una mayoría simple de votos.³⁷ Con frecuencia se argumenta que la oposición legislativa en Ecuador consistentemente dismantelaba los gabinetes mediante los procedimientos del juicio político (Burbano de Lara y Rowland 1998; Arteta y Hurtado Larrea 2002). Desde la perspectiva del marco de coaliciones fantasmas, sin embargo, el mismo conjunto de datos revela un patrón más complejo de cambios ministeriales.³⁸ Primero, las *amenazas* legislativas de enjuiciar a los ministros jugaron un papel mucho más prominente que los procedimientos judiciales en sí. Segundo, la mayoría de despidos ministeriales llegó del ejecutivo mismo, *no* de la oposición legislativa. La figura 2 muestra los despidos ministeriales durante cuatro gobiernos. Los datos revelan una brecha impresionante entre el número de amenazas de juicio político dirigidas a los ministros por legisladores y los verdaderos “índices de condena” o despidos de ministros: en promedio, una relación de 14,6 a uno a través de todos los periodos y una relación de más de

35 Información detallada sobre la afiliación política y la duración de los gobernadores en gran parte no existe o es incompleta.

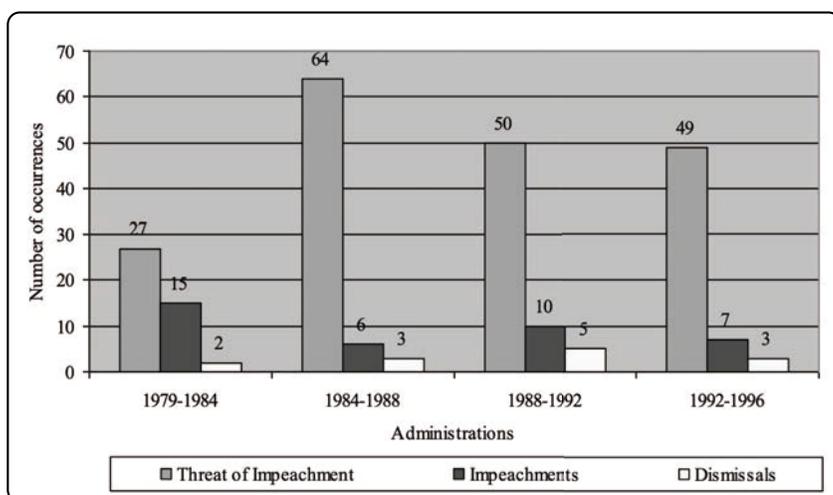
36 Los resultados de la regresión binomial negativa revelan una relación significativa y positiva entre el número de proyectos de ley aprobados entre 1979 y 2002, y el número de gobernadores despedidos por mes. Agradezco a Aníbal Pérez-Liñán por haber desarrollado el modelo correspondiente.

37 Después de 1998, provisiones legales eran vigentes a fin de subir el umbral requerido para enjuiciar políticamente y censurar los miembros del gabinete.

38 Agradezco a Michel Rowland por haber compartido conmigo sus datos sobre la supervivencia ministerial (1979-2002).

20 a uno durante el gobierno de Febres Cordero. Dada la naturaleza costosa e incierta de formar coaliciones para juicio político en un congreso fragmentado, la tendencia sugiere que, en cambio, los legisladores hicieron amenazas como una forma barata de recordarles a los presidentes de los compromisos legislativos existentes mientras ganaron fama pública de ser firmes partidos opositores.³⁹

Figura 2: Amenazas versus Procedimientos de Juicio Político durante Cuatro Gobiernos (1979-1996)



Fuente: Sánchez-Parga (1998: 85, 203)

El gobierno y los líderes de partidos a veces han intentado asegurar el cumplimiento al “formalizar” las coaliciones fantasmas mediante acuerdos secretos escritos. En 1993, por ejemplo, funcionarios del gobierno de Durán Ballén y un grupo de legisladores independientes denominado el “Bloque Legislativo de Concentración Legislativa” firmaron una secreta “Carta de Compromiso”

³⁹ Tal vez un ejemplo clásico de esto es el del diputado del PSC León Febres Cordero (1979-1984) quien lanzó varias iniciativas de juicio político antes de ganar fama electoral que a luego le ayudaba llegar a la presidencia en 1984.

en la que el gobierno acordaba proveer puestos de trabajo públicos y transferencias “extra presupuestarias” a cambio del apoyo para sus candidatos para el liderazgo legislativo y ayuda en aprobar los elementos de sus Reformas de Modernización.⁴⁰ No obstante, la redacción de acuerdos secretos no garantiza que sean vinculantes. En medio de una elección legislativa estrechamente reñida, el legislador del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Jorge Montero, sorprendió a sus colegas y a los medios al revelar públicamente los contenidos del acuerdo justo antes de cambiar de lado y votar por el candidato principal de la oposición. La revelación pública nulificó la alianza gubernamental y el denunciante, por su parte, fue expulsado de su partido.⁴¹ Lo que motivaba a Montero a desertar llegó a ser claro cuando ganó un puesto en el Comité Presupuestario durante el siguiente periodo legislativo, probablemente una compensación más lucrativa a cambio de su cooperación que la que constaba en el contrato colectivo originalmente firmado con el gobierno en el período anterior.⁴²

Tal vez la manera más eficaz de obligar el cumplimiento con las coaliciones fantasmas es la amenaza de “ir al pueblo”, o revelar públicamente los acuerdos (en muchos casos ilícitos) que subyacen al pacto original. Como ha observado Sánchez-Parga, el escándalo político en Ecuador ofrece un “laboratorio extraordinario para estudiar el proceso de construcción política en una sociedad” (1998: 119). De hecho, amenazar con hacer el escándalo o proceder a desencajarlo es un instrumento político clave para mantener o renovar las alianzas clandestinas en el Congreso. Tanto los gobiernos como sus aliados legislativos arriesgan perder con tales escándalos, de modo que la amenaza de revelar la existencia de una alianza puede ser utilizada eficazmente por ambos lados. De hecho, si tales amenazas son eficaces, los casos fácilmente observables de cumplimiento mediante la divulgación al público deberían ser relativamente raros (en otras palabras, cuando una institución informal funciona, los jugadores conocen las normas y los costos de violarlas, así que los actos que obligan el cumplimiento deben ser raros). No obstante, como sugiere la siguiente discusión del acenso y descenso de coaliciones fantasmas durante el gobierno del

40 Diario *Hoy*, 13 de agosto de 1993 (citado en Landau 2001: 128).

41 En el caso de Montero, el cambio de partidos no afectó el apoyo electoral en su pequeña provincia sureña de Loja, puesto que regresó al Congreso con otro partido político (CFP) en 1996.

42 “Government-Congress Relationship Sours”. *Weekly Analysis*. 19 de agosto de 1993: 6 (citado en Landau 2001: 45).

presidente Sixto Durán Ballén, los casos de divulgación pública frecuentemente son bastante espectaculares –e instructivos–.

Las coaliciones fantasmas en acción:

El gobierno de Durán Ballén y las Reformas de Modernización (1992-1995)

Tal vez el ejemplo más claro del monitoreo y sanción de una coalición fantasma se encuentra en el gobierno de Sixto Durán-Ballén (1992-1996), en el cual el gobierno formó una alianza secreta con el Partido Social Cristiano (PSC) de la oposición para aprobar un conjunto significativo de reformas orientadas al mercado y denominadas Leyes de Modernización. Al posesionarse, Ballén, un conservador, presentó su plan para “terminar con la estructura vergonzosa de privilegio del ineficiente sector público, que absorbe los recursos del Estado, provee servicios deficientes y ahoga el desarrollo nacional” (*Revista Vistazo*, citado en Hey y Klaks 1999: 78). El agente clave tras las “reformas de modernización” fue el vicepresidente Alberto Dahik, un economista formado en Princeton y un proponente de línea dura de la austeridad fiscal y la reestructuración económica (Hey y Klaks 1999). Durán-Ballén heredó una economía que crecía a un ritmo moderado (3,6 por ciento) con un déficit fiscal relativamente pequeño del 1,2 por ciento del PIB, aunque la erupción de un conflicto armado con Perú (en enero de 1995) proporcionó un shock adicional que afectaba el programa de ajuste del gobierno.

El gobierno de Durán Ballén fue marcado por una ausencia dramática de apoyo partisano en el Congreso. Antes de los comicios presidenciales de 1992, Durán Ballén había abandonado el PSC para formar su propio partido, el Partido de Unión Republicana (PUR). Aunque la jugada le ayudó a ganar la presidencia en 2002, el PUR solo ganó 12 de los 77 curules en la legislatura, los cuales, combinados con los seis curules de sus aliados del Partido Conservador de Ecuador (PCE), daban al gobierno menos de la cuarta parte de los legisladores. Al verse confrontado con una débil coalición centroizquierdista, el nuevo presidente optó por trabar un acuerdo legislativo con el PSC, el partido con 21 curules, el mayor número en el Congreso.⁴³

43 El partido del gobierno, en cambio, consistía del PCE y el PUR.

A pesar de la deserción de Durán Ballén en 1991, el PSC fue un socio de coalición natural puesto que compartía una ideología centroderechista y un compromiso similar a las reformas orientadas al mercado. Una alianza gubernamental impuso un desafío para el PSC: por un lado, el líder del partido, Jaime Nebot, había llegado segundo en los comicios presidenciales de aquel año y no quería ser visto como un colaborador del gobierno contra el cual planificaba postularse en los comicios de 1996. Por otro lado, el PSC buscaba acceso a los recursos estatales, y los líderes de los partidos estaban interesados en aprobar las reformas económicas que facilitarían sus propias metas políticas en el futuro.

Los funcionarios gubernamentales, incluyendo el vicepresidente Dahik y el ministro de Gobierno Marcelo Santos, convocaron a una reunión clandestina con los líderes del PSC León Febres Cordero y Jaime Nebot en una residencia privada en Guayaquil para fabricar una coalición fantasma. El contexto y el contenido del acuerdo fueron revelados tres años después, cuando el vicepresidente Dahik los hacía públicos durante su juicio político en la legislatura (Dahik 1995). El “amplio acuerdo político” con el PSC requería que el gobierno hiciera partidas presupuestarias a los baluartes electorales controlados por el PSC en las provincias costeras de Guayas, Manabí, Los Ríos y Esmeraldas, por un total de 200 mil millones de sucres (aproximadamente USD100 millones). También incluía transferencias directas en efectivo del fondo reservado del gobierno –para comprar legisladores por hasta USD500 mil cada uno a fin de aprobar leyes de privatización de las telecomunicaciones o las empresas eléctricas; cargos gubernamentales para amigos en las empresas estatales petrolera (Petroecuador) y energética (INECEL) y, más importante aún, el control por parte del PSC de la Corte Suprema y el Tribunal Electoral (Dahik 1995; Vargas Pazzos 1995; Saltos Galarza 1999: 207).⁴⁴

Además, el gobierno utilizó pagos particularistas (usualmente del fondo reservado) para comprar el apoyo de partidos más pequeños y legisladores independientes para conseguir las mayorías legislativas requeridas.⁴⁵ Estas negocia-

44 Cuando el PSC perdió la elección del presidente del Congreso a Carlos Vallejo (ID) en agosto de 1992 (Burbano y Rowland 1998), una alianza gubernamental le ayudó retomar el control de las Cortes y los Tribunales Electorales hasta 1994 (Dahik 1995).

45 Los índices de cambios de partido llegaron a una tasa record de casi el 25 por ciento de los legisladores durante este periodo. En algún momento, el “grupo de independientes” llegó a ser el

ciones incluyeron el desafortunado pacto escrito (mencionado arriba) con el “Bloque Legislativo de Concentración Nacional”, en el que el gobierno ofrecía varios nombramientos públicos, transferencias “extra presupuestarias” y apoyo por la aprobación de reformas constitucionales para eliminar los comicios intermedios, permitir la reelección inmediata de todos los legisladores (lo que permitiría a los diputados en ejercicio extender su mandato por dos años más, como mínimo) a cambio del compromiso del Bloque de *no* oponerse a los elementos clave de las Reformas de Modernización.⁴⁶

La coalición fantasma ayudó a Durén-Ballén aprobar un programa ambicioso de reformas orientadas al mercado entre 1992 y 1994. Las reformas más significativas incluyeron la Ley de Presupuestos del Sector Público, la reforma tributaria, la reforma administrativa (Ley de Modernización del Estado), desregulación de los derechos de propiedad intelectual y regímenes de inversión extranjera, reforma del sistema financiero, una Ley de Mercados Capitales, una Ley de Hidrocarburos y una Ley de Reforma Agraria que comercializaba muchas tierras rurales (Araujo 1998: 85-86; De la Torre et al. 2001; Hey y Klaks 1999).

El mantenimiento de estas alianzas fantasmas fue un esfuerzo costoso. La cooperación legislativa era difícil hacer cumplir, y los términos del convenio informal eran frecuentemente disputados y modificados. En una entrevista telefónica, Dahik reveló que los legisladores del PSC exigían transferencias gubernamentales adicionales para sus provincias y sus familiares serían los contratistas.

*Fue una situación absurda porque sus líderes estaban en oposición, pero mientras tanto algunos diputados estaban constantemente sentándose con nosotros, exigiendo dinero. Fue como un convenio colectivo y el proceso entero fue muy caro.*⁴⁷

En 1995, la coalición gobierno-PSC colapsó. Cuando el gobierno decidió que

segundo contingente más grande del Congreso, y esto le dio tremendo poder de negociación frente al ejecutivo (Mejía Acosta 2003).

⁴⁶ Diario *Hoy*, 13 de agosto de 1993 (como citado en Landau 2001: 128).

⁴⁷ Entrevista a Alberto Dahik, 30 de enero de 2001, citado en Landau (2001: 47).

las exigencias del PSC habían escalado más allá del pacto original, Dahik intentaba hacer cumplir el acuerdo al amenazar con hacerlo público. Durante una entrevista con el periodista Jorge Vivanco en julio de 1995, Dahik sugirió que algunos jueces de la Corte Suprema –vinculados con el PSC– habían buscado coimas del ejecutivo para constatar la constitucionalidad de ciertas Leyes de Modernización que estaban siendo impugnadas por la oposición. La acusación arrojó luz al PSC porque había jugado un papel clave en nombrar a los jueces de la Corte Suprema en 1992. Según el congresista Castello, el gobierno y los líderes del PSC se reunieron una vez más después de la entrevista controvertida, pero no pudieron reconciliar sus posiciones cuando el gobierno no quiso hacer más transferencias de fondos públicos al PSC (1995). Febres Cordero (entonces alcalde de Guayaquil), enojado, le acusó a Alberto Dahik de corrupción, irónicamente por comprar votos en el Congreso, y le advirtió: “El zorro ha intentado hacerse el astuto de nuevo pero ya ha llegado su hora [...] el pueblo lo cogerá y lo condenará”.⁴⁸ El PSC y otros partidos opositores de la izquierda iniciaron un juicio político en contra del Vicepresidente. Después de un juicio de tres días, Dahik salió exonerado por una mayoría de 39 a 19 en el Congreso (con 14 abstenciones) pero renunció la vicepresidencia en octubre de 1995. Poco después, salió en exilio a Costa Rica cuando un juez de la Corte Suprema emitió una orden de detención (Sánchez-Parga 1998: 121, Saltos 1999: 209).

Luego del escándalo de la compra de votos, se aprobaron algunas reformas constitucionales para limitar tanto los gastos extrapresupuestarios del ejecutivo como las habilidades de los legisladores de negociar la asignación de recursos para sus provincias. El PSC no salió ileso del escándalo de corrupción y, unos pocos meses más tarde, su candidato presidencial, Jaime Nebot, perdió una elección presidencial por segunda vez.

Conclusión

La formación de alianzas fantasmas con la oposición fue una práctica informal pero sistemática empleada por los líderes políticos para superar las rigideces institucionales del sistema ecuatoriano y obtener significativas reformas políti-

⁴⁸ Diario *Hoy*, Quito, 7 de julio de 1995.

cas en la legislatura. Según un conjunto informal de normas para la formación de coaliciones, los forjadores de políticas compartían la expectativa común de que los votos legislativos pudieran ser cambiados por pagos particularistas y concesiones políticas. Pero forjar acuerdos políticos con presidentes usualmente impopulares imponía pasivos para los socios potenciales, especialmente antes de eventos electorales. Así, el secretismo de tales acuerdos fue una parte importante de las reglas informales de la formación de coaliciones que protegían a los políticos de las implicaciones electorales de apoyar al gobierno al aprobar reformas económicas impopulares. Sin embargo, la amenaza de romper la “cláusula de reserva” y eventualmente revelar públicamente un acuerdo clandestino fue también un instrumento para monitorear el cumplimiento: los políticos inconformes emitieron distintos tipos de amenaza para solicitar el cumplimiento con los acuerdos existentes.

De hecho, la fabricación de acuerdos informales para compartir el poder ha sido relativamente generalizada entre las democracias latinoamericanas (p.ej., Bolivia, Colombia, Chile, Venezuela). Lo que hace distintivo el caso ecuatoriano es la frecuencia con que los partidos forjaban coaliciones con el gobierno mientras, al mismo tiempo, públicamente negaban cualquier asociación con el ejecutivo y hasta activamente proclamaban su oposición a fin de mantener una imagen de “castidad política”. La ausencia de votación nominal y de un órgano de vigilancia legislativa hacía posible la supervivencia de esta institución informal.

Tomado en su totalidad, este capítulo ofrece dos contribuciones al estudio de las instituciones políticas en América Latina. Primera, va más allá de una descripción del marco institucional formal y sus pronósticos para cambios políticos. Al analizar las reglas informales de la formación de coaliciones, explora el valor y la naturaleza de los diferentes incentivos para coaliciones y el uso eficaz de amenazas y sanciones para hacer cumplir la cooperación legislativa. En otras palabras, este estudio evita enfocarse solamente en las reglas escritas a favor de explorar las “verdaderas reglas” que guían la construcción de coaliciones en Ecuador (O’Donnell 1996). Al hacerlo, este capítulo abre la puerta para futuras investigaciones comparativas. Un área potencial para estudio, por ejemplo, se encuentra en la comparación de las dinámicas informales en las

coaliciones en las democracias presidenciales latinoamericanas con las observadas en gobiernos minoritarios en las democracias parlamentarias europeas (Strom 1990; Mershon 1994).

Una segunda contribución ha sido esbozar cómo la interacción de instituciones formales e informales puede moldear las posibilidades para la gobernanza democrática. He argüido que las coaliciones fantasmas jugaron un papel complementario al ayudar a mejorar la (pobre) capacidad para forjar políticas de una legislatura fragmentada. Al facilitar a que los ejecutivos construyeran mayorías legislativas mediante la distribución de prebendas, clientelismo y concesiones políticas, las coaliciones fantasmas mejoraron la gobernabilidad, lo que ayudaba a la democracia frágil del país a sobrevivir algunas de las peores crisis económicas en su historia. Desde la perspectiva de rendición de cuentas, sin embargo, tales patrones de cooperación clandestina también obstaculizaron el desarrollo de una conexión orientada a políticas o programas entre los partidos y los electores al nivel nacional. Así, desde una perspectiva normativa, las instituciones informales tienen efectos de “doble filo”, jugando simultáneamente un rol tanto positivo como negativo (Helmke y Levitsky 2006).

Este análisis así revela la tensión inherente presentada por las reformas institucionales diseñadas a “limpiar” la política ecuatoriana.⁴⁹ Los esfuerzos recientes para reformar el sistema político se han enfocado en limitar las monedas disponibles que inducen a la cooperación legislativa; esto incluyen la eliminación del uso por parte del ejecutivo de fondos reservados, la eliminación de la habilidad de los legisladores de negociar asignaciones presupuestarias para sus provincias o el castigo con el retiro del mandato de los legisladores quienes abandonen sus partidos o negocien puestos gubernamentales.⁵⁰ Aunque beneficiosas desde el punto de vista de transparencia y rendición de cuentas, tales reformas podrían haber tenido el efecto (en gran parte no deseado) de socavar

49 En Ecuador, algunos grupos de control, como el Comité Cívico Contra la Corrupción (CCCC), han sido dotados con algunos poderes jurisdiccionales, e importantes leyes han sido aprobadas para requerir la divulgación del financiamiento de campañas, la contratación gubernamental y el acceso a información oficial. Finalmente, varias organizaciones cívicas que promueven la transparencia y la rendición de cuentas han aparecido en el contexto ecuatoriano, pero ninguno para actuar como órgano de control legislativo.

50 Las dos primeras reformas se incluyen en la Constitución de 1998, mientras la tercera es codificada en el Código de Ética Legislativa de 1998.

la frágil gobernabilidad ecuatoriana. Como lo expresó el líder de un partido, la eliminación de estas fichas de negociación es como “atarnos de manos y pies” en la capacidad para forjar alianzas.⁵¹ En breve, si este análisis es acertado, el precio de eliminar la compra de votos legislativos en el contexto en que la “combinación difícil” prevalece, podría ser el de socavar las bases frágiles –e informales– de la gobernabilidad ecuatoriana.

51 Ramiro Rivera (DP), entrevistado por el autor, Quito, julio de 1999.

Referencias

Ames, Barry. 1987. *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America, California Series on Social Choice and Political Economy; 12*. Berkeley: University of California Press.

_____. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Amorim-Neto, Octavio. 1998. *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers*, University of California, San Diego.

Amorim-Neto, Octavio, y Fabiano Santos. 2001. "The Executive Connection. Presidentially Defined Factions and Party Discipline in Brazil". *Party Politics* 7 (2):213-234.

Araujo, Caridad. 1998. *Gobernabilidad durante la crisis y políticas de Ajuste*. Quito: CORDES-Fundación Konrad Adenauer y Cooperación Española.

Arteta, Gustavo, y Osvaldo Hurtado Larrea. 2002. *Political Economy of Ecuador*. Quito: CORDES.

Baus Herrera, Efraín. 1994. "Jerga Política". En *Léxico político ecuatoriano*, editado por ILDIS. Quito: ILDIS.

Brinks, Daniel M. 2003. "Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and Sao Paulo in the 1990s". *Comparative Politics* 36 (1).

Burbano de Lara, Felipe, y Michel Rowland. 1998. *Pugna de poderes: Presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997*. Quito: CORDES-Fundación Konrad Adenauer y Cooperación Española.

Carey, John M. 1996. *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Conaghan, Catherine. 1995. "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System". En *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, editado por S. P. Mainwaring y T. R. Scully. Stanford: Stanford University Press.

Cox, Gary W., y Scott Morgenstern. 2002. "Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures". En *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. Morgenstern y B. Nacif. Cambridge: Cambridge University Press.

Dahik. 1995. En *Impeachment Proceedings of Vice-President Alberto Dahik. Congreso Nacional del Ecuador*. Quito.

De la Torre, Augusto, Roberto García-Saltos, y Yira Mascaró. 2001. "Banking, Currency, and Debt Meltdown: Ecuador Crisis in the Late 1990s". World Bank Working Paper.

DiPalma, Guisepppe. 1977. *Surviving Without Governing*. Berkeley: University of California Press.

Gibson, Edward L., y Ernesto Calvo. 2000. "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development* 35 (3):32.

Grindle, Merilee, y Francisco E. Thoumi. 1993. "Muddling Toward Adjustment: The Political Economy of Economic Policy Change in Ecuador". En *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*, editado by R. H. Bates y A. O. Krueger. Oxford: Blackwell.

Haggard, Stephan, y Robert R. Kaufman. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.

Haggard, Stephan, y Mathew D. McCubbins, eds. 2001. *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Helmke, Gretchen, y Steve Levistky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda." *Perspectives on Politics*.

Gretchen Helmke and Steven Levitsky (eds.). 2006. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Johns Hopkins University Press.

Hey, Jeanne A.K., y Thomas Klak. 1999. "From Protectionism Towards Neoliberalism: Ecuador Across Four Administrations (1981-1996)." *Studies in Comparative International Development* 34 (3):66.

Jácome, Luis I. 2004. "The Late 1990s Financial Crisis in Ecuador: Institutional Weaknesses, Fiscal Rigidities, and Financial Dollarization at Work". International Monetary Fund Working Paper # 04/12.

Jones, Mark. P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Landau, David. 2001. "Policy or Pork? Presidential Strategy Choice and the Legislature in Ecuador". Tesis de Licenciatura, Facultad de Gobierno, Harvard College, Cambridge.

Lauth, Hans-Joachim. 2000. "Informal Institutions and Democracy." *Democratization* 7 (4):21-50.

Mainwaring, Scott P. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott P., y Mathew S. Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mateos, Araceli, y Manuel Alcántara. 1998. *Los diputados ecuatorianos: actitudes, valores y percepciones políticas*. Quito, Ecuador: Convenio del Gobier-

no del Ecuador - Banco Interamericano de Desarrollo.

Mejía Acosta, Andrés. 2003. “La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-2003). En *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional*, editado por F. F. Dworak. México: Fondo de Cultura Económica.

_____. 2004. “Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador”. Tesis de doctorado, Facultad de Ciencia Política, Universidad de Notre Dame, Notre Dame.

Mejía Acosta, Andrés, Caridad Araujo, Aníbal Pérez Liñán, Sebastian M. Saiegh, y Simón Pachano. 2004b. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador”. FLACSO-InterAmerican Development Bank.

Menéndez-Carrión, Amparo. 1986. *La conquista del voto en el Ecuador: de Velasco a Roldós: el suburbio guayaquileño en las elecciones presidenciales del Ecuador, 1952-1978, análisis del comportamiento electoral a nivel local en un contexto de control social*. Quito: Corporación Editora Nacional: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Mershon, Carol. 1994. “Expectations and Informal Rules in Coalition Formation.” *Comparative Political Studies* 27 (1):40-79.

_____. 1996. “The Costs of Coalition. Coalition Theories and Italian Governments.” *American Political Science Review* 90 (3):534-54.

Mills, Nick D. 1984. *Crisis, conflicto y consenso. Ecuador: 1979-1984*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Morgenstern, Scott. 2004. *Patterns of Legislative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Morgenstern, Scott, y Benito Nacif, eds. 2002. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Morley, Samuel, Roberto Machado, y Stefano Pettinato. 1999. *Indexes of Structural Reform in Latin America*. Santiago, Chile: Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Nelson, Joan M. 1989. *Fragile Coalitions: the Politics of Economic Adjustment, U.S.-Third World Policy Perspectives; no. 12*. New Brunswick, EEUU: Transaction Books.

O'Donnell, Guillermo. 1996. "Illusions about Consolidation." *Journal of Democracy* 7 (2).

Pachano, Simón. 1996. *Democracia sin sociedad*. Quito: ILDIS.

Saiegh, Sebastian M. 2003. "A Model of Government Legislative Success with Application to Argentina". Ponencia pronunciada a la Asociación de Estudios Latinoamericanos, 27-29 de marzo, en Dallas, Tejas.

Saltos Galarza, Napoleón. 1999. *Ética y corrupción*. Quito: Proyecto Responsabilidad / Anticorrupción en Las Américas.

Sánchez-Parga, José. 1998. *La Pugna de poderes*. Quito: Abya-Ayala Ediciones.

Spiller, Pablo, y Mariano Tommasi. 2003. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina." *Journal of Law, Economics and Organization*.

Stokes, Susan Carol. 2001. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America, Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

Strom, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge:

Cambridge University Press.

Thybin, Richard. 1982. "Rethinking Clientelism in Peasant Society". Ponencia pronunciada en la reunión de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Rio de Janeiro, agosto.

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Tsebelis, George, y Eduardo Alemán. 2003. "Presidential Conditional Setting in Latin America". Ponencia pronunciada en la reunión anual de la Asociación Medio-oeste de Ciencia Política, 3-6 de abril, Chicago, Illinois.

Vargas Pazzos, Frank. 1995. *Impeachment Proceedings of Vice-President Alberto Dahik*. Congreso Nacional del Ecuador. Quito.

Weyland, Kurt G. 2002. *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies*. Princeton: Princeton University Press.

Williamson, John. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.