

# Presidencialismo y parlamentarismo

SIMÓN PACHANO\*

*Resumen: Partiendo de la coyuntura que ha vivido el Ecuador en los últimos meses, en que se reunió una Asamblea Constituyente, el presente artículo propone algunos parámetros de comparación entre el régimen presidencial y el parlamentario. Más que un ejercicio teórico o conceptual, es un intento por encontrar las ventajas y las desventajas de cada uno de los regímenes para el caso concreto de un país latinoamericano que ha vivido una larga etapa de inestabilidad e incertidumbre. Por ello, la reflexión se inserta en la preocupación acerca de temas comunes a buena parte de los países de la región, como la gobernabilidad, la capacidad de inclusión del sistema político, las posibilidades de ampliación de la participación ciudadana y la capacidad de procesamiento del conflicto político.*

*Abstract: Based on the moment that Ecuador has been living during the last few months, when the constitutional assembly has been meeting, this paper proposes certain comparison parameters between the presidential and the parliamentary regimes. More than a theoretical or conceptual exercise, what we intend is to find the advantages and disadvantages of each one of these regimes for the concrete case of a Latin American country which has suffered a long period of instability and uncertainty. Thus, the analysis is based on the interest in common topics for most of the countries of the region, such as governability, the political systems' capacity of inclusion, the possibilities of expanding the citizens' participation and the way political conflicts are processed.*

SI LA ASAMBLEA NACIONAL PUDIERA REALMENTE hacer una reforma profunda de la Constitución, seguramente encontraría en la definición del tipo de gobierno uno de los temas más importantes para sus debates. Sin embargo, es muy poco probable que ello ocurra, ya que no se pueden esperar grandes resultados de una Asamblea que se realizará en condiciones poco propicias y sujeta a los intereses inmediatistas de dirigentes políticos y sociales. No obstante, éste es un debate que se debe producir en algún momento, y en ese sentido cabe adelantar algunos elementos, no tanto en el nivel conceptual, sino más bien en referencia directa a las condiciones concretas del Ecuador actual. Ése es el limitado objetivo del presente artículo que, sin embargo, debe comenzar inevitablemente por destacar algunas de las diferencias básicas entre ambos sistemas de gobierno.

## PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO: DIFERENCIAS BÁSICAS<sup>1</sup>

Cuando uno se enfrenta analíticamente a las distintas formas de gobierno, es difícil escapar a la tentación de extremar las virtudes de una y los defectos de la otra, de

\* Dirigir correspondencia a Flacso, sede Ecuador, Ulpiano Páez 118 y Av. Patria, Quito, Ecuador, tel.: (593-2) 2 320929/030/031, e-mail: coords.2@hoy.net.

<sup>1</sup> En el presente artículo se usa indistintamente presidencialismo y parlamentarismo como sinónimos de sistemas de gobierno presidencial y parlamentario, respectivamente, sin atender a la connotación extrema o de distorsión que tienen las primeras denominaciones. Asimismo, se toman como equivalentes de sistema, forma y tipo de gobierno.

manera que lo que se obtiene no es una comparación objetiva. Para evitar ese riesgo, en el presente artículo me concentraré solamente en los rasgos más sobresalientes de cada una de ellas, evitando en lo posible emitir juicios de valor, lo que ciertamente resulta muy difícil, especialmente desde una perspectiva como la ecuatoriana, en la que muchos de los problemas pueden ser atribuidos a la forma presidencial de gobierno.

Las diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo cubren una gama muy amplia de aspectos que van desde los procedimientos de elección del gobierno hasta la potencialidad de legitimación, pasando por las relaciones entre los poderes del Estado y las posibilidades de control y rendimiento de cuentas. A continuación destaco algunas de ellas, tomándolas como parámetros a través de los cuales es posible evaluar el desempeño de cada una de las formas.

## DE FORMA Y DE PROCEDIMIENTO

### *Origen del gobierno*

La diferencia de origen de cada uno de los sistemas es la forma de elección del presidente de la república. En el presidencialismo *puro* la elección se efectúa en votación directa de la ciudadanía, mientras que en el parlamentarismo *puro* el presidente (y en un momento dado el gabinete) es elegido por el parlamento.<sup>2</sup> En el primer caso, el presidente expresa directamente la voluntad popular, mientras que en el segundo ésta encuentra una intermediación en el parlamento, donde debe existir un partido o coalición mayoritaria o, en su defecto, por medio de alianzas debe formarse una mayoría que pueda elegir a un presidente.

Los defensores del presidencialismo sostienen que la elección directa no solamente constituye una expresión fiel de la voluntad popular, sino que además entrega un mandato claro a quien resulta elegido. Por el contrario, quienes defienden al parlamentarismo señalan que la elección directa de presidente no refleja necesariamente las alineaciones políticas que existen en la sociedad, ya que hay un riesgo muy alto de personalización que puede constituirse en una negación de las adscripciones ideológicas. Derivado de esto, sostienen que la elección de un presidente en un acto separado de la elección del parlamento se convierte de manera casi inevitable en una fuente de conflictos (véase más adelante el punto *Legitimidad*).

Una de las características de esta forma de elección paralela de ambos poderes en el régimen presidencial es la propensión hacia la instauración de un juego de *suma-cero* o de suma negativa, esto es, una situación en la que los logros o ganancias del uno significan pérdidas o derrotas para el otro. Esta orientación se presenta en dos niveles: en primer lugar, la personalización en la figura presidencial y el inci-

<sup>2</sup> Mientras no se señale lo contrario, presidencialismo y parlamentarismo serán entendidos bajo las que podrían considerarse como sus formas *puras* o *ideales*. Más adelante se abordarán las formas híbridas, generalmente antecedidas por el prefijo *semi*.

piente papel reconocido a los partidos, llevan a que tendencialmente se establezca la regla de “todo al ganador”<sup>3</sup> y, en segundo lugar, la elección paralela de los dos órganos los convierte en oponentes “naturales”. Como se verá más adelante, éste es uno de los factores que determinan comportamientos confrontacionales y no colaborativos entre ambos poderes, y se convierte en campo fértil para la implantación de conductas guiadas por los intereses de corto plazo.

#### *Requisitos de elección*

La elección directa de presidente puede requerir de mayoría relativa —es decir, respetando el simple orden de llegada de cada uno de los candidatos— o de mayoría absoluta, en cuyo caso se requiere generalmente de una segunda vuelta (*ballotage*) entre los dos candidatos más votados. En el primer caso es muy probable que se produzca una rápida pérdida de legitimidad del presidente, especialmente cuando el porcentaje que ha obtenido no rebasa un determinado nivel que pueda ser considerado como aceptable para los perdedores y/o cuando la distancia con éstos no es significativa. Las probabilidades de que ocurra una situación de este tipo se acrecientan cuando el gobierno electo pretende hacer transformaciones profundas en la economía o en la política.<sup>4</sup>

La segunda variante proviene precisamente de la necesidad de evitar situaciones como las descritas y otorgar legitimidad al presidente a través de un respaldo mayoritario de la población. Con esto se pretende contrarrestar el efecto del alto número de partidos, el fraccionamiento político y la fuerte dispersión de la votación. Sin embargo, los opositores al presidencialismo encuentran que este recurso puede constituirse simplemente en una forma de ocultar los problemas antes que de superarlos, ya que las mayorías que se constituyen para la segunda vuelta no representan necesariamente la orientación de la población, y que generalmente expresan el rechazo a uno de los candidatos o, en el mejor de los casos, un voto por descarte (la opción del mal menor). Esto es especialmente cierto en sistemas con partidos débiles que no tienen la capacidad de endosar su votación o de inducir determinadas orientaciones en sus electores.

La elección parlamentaria requiere imperativamente de la conformación de mayorías. La elección de jefe de gobierno —y en un momento dado del gabinete— no puede hacerse por mayoría relativa dentro del congreso, lo que obliga a la conformación de alianzas en caso de que ningún partido hubiera logrado la mayoría absoluta de los escaños. Por lo general, esa alianza está obligada a rebasar el límite

<sup>3</sup> Éste constituye uno de los argumentos más fuertes esgrimidos por Linz, uno de los más claros defensores del parlamentarismo. Véase Juan Linz, “Los peligros del presidencialismo”, en *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1993.

<sup>4</sup> Como ejemplo de la precaria legitimidad de un presidente electo con una proporción pequeña del electorado y con una mínima distancia con respecto a los otros candidatos, cabe recordar la última elección de Velasco Ibarra (1968). Un caso de *debilidad de origen* para impulsar reformas fue el de Allende en Chile, electo apenas con un tercio de los votos.

estricto del acto electoral para convertirse en una coalición de gobierno, ya que, junto con la exigencia de elección parlamentaria, se establece algún requisito de confianza del gobierno dentro del parlamento (véase más adelante el punto *Relación entre poderes*). Esta forma de elección se asienta generalmente en un sistema de partidos fuertes y poco numerosos, pero a la vez su aplicación puede tener como efecto el fortalecimiento de los partidos y la limitación de su número.

### *Periodo de funciones del gobierno*

Si bien es cierto que en ambos regímenes están explícitamente determinados los periodos de duración de los gobiernos, las condiciones básicas de cada uno de ellos establecen algunas diferencias en este aspecto. Debido a la necesidad de contar con apoyo parlamentario (a través del voto de confianza o de cualquier otra medida), la duración del régimen parlamentario está sujeta en menor medida a los plazos electorales establecidos, en tanto que en el régimen presidencial, ante la ausencia de esos requisitos, los plazos resultan inamovibles.

Los defensores del presidencialismo encuentran en este aspecto un argumento fuerte para sostener su posición, ya que lo ven como la fuente de estabilidad de los gobiernos y, por tanto, de las políticas que éstos pueden impulsar. La certidumbre que proporciona la duración fija del mandato sería, según esta perspectiva, un factor de importancia en términos de gobernabilidad y de continuidad en la acción gubernamental.

Por el contrario, los parlamentaristas sostienen que el periodo nominalmente fijo, pero sujeto a los acuerdos parlamentarios, tiene ventajas en dos aspectos: en primer lugar, promueve los acuerdos partidistas parlamentarios de largo plazo y no solamente en función electoral y, en segundo lugar, es un aliciente para cumplir con el programa de gobierno debido a que está sujeto precisamente al control y fiscalización del parlamento (véanse más adelante los puntos *Relación entre poderes* y *Control horizontal*).

## DIVISIÓN Y RELACIONES ENTRE PODERES

### *La función ejecutiva*

Una de las características sobresalientes del parlamentarismo es la escisión entre la jefatura del Estado y la jefatura de gobierno, cuyo desempeño está en manos de dos personas que son nominadas en dos actos electores diferentes.<sup>5</sup> En el sistema presidencial, por el contrario, ambas funciones las encarna una sola persona, elegida por medio de votación directa.

<sup>5</sup> La forma de elección del jefe de Estado dentro del régimen parlamentario varía significativamente de un país a otro, pero abordaremos ese aspecto aquí.

Los defensores del presidencialismo no tienen mayores argumentos para defender las bondades que se podrían desprender de la doble función que debe cumplir el presidente de la república, mientras que los defensores del parlamentarismo encuentran en este aspecto uno de los argumentos de mayor peso para defender su posición. En efecto, la doble función de jefe de Estado y de jefe de gobierno es la causa de un conjunto de problemas difíciles de resolver en el presidencialismo, ya que una sola persona debe desempeñar al mismo tiempo el papel de representante de la nación y de una opción política, es decir, debe encarnar a la vez la expresión del conjunto y la de uno de los partidos o por lo menos de las corrientes políticas en juego.

El argumento de los parlamentaristas es que dicha doble función (o doble representación) constituye una ficción, en tanto que quien las ostenta es una persona que sólo representa a una parte de la ciudadanía y que, aun en el caso de que esto se pudiera superar (suponiendo una mayoría absoluta en la elección del jefe de Estado) no se puede desempeñar sin fricciones, ya que siempre estará presente su condición de representante de una de las opciones políticas que se hallan en juego en la sociedad. Ciertamente, el problema no es fácil de superar en países republicanos, donde no hay un monarca que ostente las funciones de jefe de Estado y que necesariamente debe provenir de algún tipo de elección.

### *División de poderes*

El sistema presidencial constituye la expresión más cabal de la división de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, en tanto que una de las características del sistema parlamentario es la inexistencia de aquella división. La esencia de este último es el poder compartido entre ambas funciones o, si quiere, la existencia de una línea de continuidad entre ambas a causa no solamente del origen común sino también de su funcionamiento.

En efecto, el origen parlamentario del gobierno constituye un elemento de unidad y de continuidad entre ambos poderes, pero también actúan en esa misma dirección algunos aspectos de su desempeño, como el voto de confianza, el rendimientto de cuentas del gobierno al parlamento y, en última instancia, el hecho de que la duración del gobierno (o más precisamente de su periodo) esté determinada por los acuerdos parlamentarios o por la conformación partidaria de éste.

En este sentido, la división de poderes dentro del parlamentarismo es débil en origen pero fuerte en control, ya que si bien el gobierno es producto del órgano legislativo (lo que hace que la división de poderes sea muy tenue), no es menos cierto que su estabilidad depende del control parlamentario (que de hecho constituye la más fuerte expresión de la división de poderes).

Por el contrario, en el presidencialismo la división es fuerte en origen en tanto el gobierno y el parlamento provienen de actos electorales diferentes, pero es muy débil en control a causa de la ausencia de participación del parlamento en la conducción del gobierno, e inclusive por la baja incidencia de la función de control

que le cabe sobre éste (véase más adelante el punto *Control horizontal*). El control parlamentario en el presidencialismo es mínimo y está compensado con la ausencia de disposiciones que faculten al presidente a intervenir en el parlamento (por ejemplo, que pueda disolverlo), aunque generalmente se le reconoce la atribución de colegislador.<sup>6</sup>

### *Relación entre poderes*

Las relaciones entre los dos poderes (ya que las que se establecen con el judicial no dependen significativamente del tipo de régimen) tienen un carácter indirecto en el presidencialismo y absolutamente directo en el parlamentarismo. En esto incide no solamente el origen, diferente en el primer caso, común en el segundo, sino también algunas de las atribuciones y funciones de los respectivos órganos en cada caso.

La relación indirecta, propia del presidencialismo, puede expresarse en las actividades de colegislación, en la nominación de autoridades de control y en la función misma de control del parlamento al gobierno, reconocida en gran parte de los regímenes presidenciales. Sin embargo, se trata, como se ha dicho, de relaciones indirectas en la medida en que no forman parte de la actividad de gobierno propiamente dicha y, por tanto, en que no definen el destino del gobierno.

Por el contrario, en los sistemas parlamentarios se establecen relaciones directas desde el origen común de ambos poderes y, ya en el ejercicio del gobierno, por la necesidad que éste tiene de contar con el voto de confianza parlamentario (o algún recurso equivalente) y por la fuerte función de control que se le asigna al parlamento. Sin armonía entre los dos poderes no puede existir gobierno dentro del régimen parlamentario, mientras que en el régimen presidencial eso puede ser un estorbo, pero no un obstáculo determinante para el ejercicio de funciones del gobierno.

A esto se debe añadir la facultad presidencial para disolver el parlamento —presente en varios países con regímenes parlamentarios—, que significa un contrapeso político muy importante en las relaciones entre los dos poderes y constituye un elemento de apoyo a la estabilidad (véanse más adelante los puntos *Estabilidad y Eficiencia gubernamental*).

### *Control horizontal*

En la misma línea de la división de poderes y de la relación que se establece entre ellos, es importante destacar la capacidad de control horizontal que tiene cada uno de los regímenes. El espíritu del principio de la división de poderes está asentado

<sup>6</sup> En algunos países de América Latina han ido ganando espacio las propuestas de fortalecer al presidente de la República reduciendo las facultades del congreso (por ejemplo, eliminando —o minimizando los efectos de— la interpelación a los ministros o reduciendo su papel en la aprobación y seguimiento del presupuesto estatal), lo que tiende a agudizar las características destacadas en este punto acerca de la división de funciones.

en la capacidad de control que pueda tener cada poder sobre los otros, de manera que una mayor capacidad en este sentido constituirá una mejor expresión de aquel principio propio del Estado de derecho. Este control, que puede ser considerado como horizontal dada la condición de *pares* que puede ser atribuida a los poderes (esto es, que ninguno tiene preeminencia sobre los otros), asegura el cumplimiento de varios de los fundamentos de la democracia y del ordenamiento jurídico, de manera que su cumplimiento tiene gran importancia en la vida de las sociedades.

En el presidencialismo este control es siempre difícil, ya que tiende a promover pugnas entre dos órganos que reivindican similar legitimidad de origen: el acto electoral del cual ha surgido cada uno de ellos (véase más adelante el punto *Legitimidad*). Además, en este sistema el parlamento por lo general se identifica exclusivamente con la función legislativa (que incluso llega a ser una de sus denominaciones), reduciendo notablemente su función de control. Por su parte, el presidente tampoco cuenta con atribuciones para intervenir en el parlamento, de manera que sus posibilidades de control son también limitadas. Sin embargo, esa mutua limitación de funciones no favorece necesariamente al resultado final, esto es, la posibilidad de establecer controles entre los diversos órganos.

El control entre los poderes es consustancial con los sistemas parlamentarios debido a lo que ya se ha señalado acerca de las facultades propias del parlamento (nominación del presidente y en un momento dado del gabinete, voto de confianza), pero también de las que se le asigna al presidente (disolución del parlamento, participación en los debates parlamentarios, iniciativa en la presentación de leyes). En este caso, el control horizontal está sujeto al cumplimiento de un programa de gobierno acordado en el seno del parlamento, es decir a un compromiso o pacto previo entre el parlamento y el gobierno, lo que elimina muchos elementos aleatorios, subjetivos y coyunturales que pueden aparecer en este aspecto. La posibilidad de que algo así ocurra en un régimen presidencial depende exclusivamente de un factor tan imponderable como es la voluntad de las partes.

## PRÁCTICAS Y RESULTADOS DE LOS SISTEMAS

Las diferencias reseñadas en las secciones anteriores se manifiestan en varios aspectos de la práctica política de cada uno de los regímenes y obviamente se expresan también en los resultados que se obtienen de esas prácticas. En la presente sección se abordan brevemente algunos puntos que pueden ser considerados como indicadores del ejercicio concreto de cada sistema y de los resultados que ellos arrojan.

### *Proceso político y ejercicio del gobierno*

En el sistema presidencial, el proceso político está determinado de manera absoluta por los periodos fijos establecidos para cada una de las funciones del Estado, con

lo que adquiere rigidez y se muestra poco permeable a procesar los cambios políticos que ocurren en la sociedad. En el sistema parlamentario ocurre lo contrario, ya que depende en gran medida de la composición de las alianzas parlamentarias que, de una u otra manera, expresan —o por lo menos son más sensibles a— los cambios que ocurren en la sociedad.

Las tan mencionadas crisis de gobernabilidad de los sistemas presidenciales ocurren en muchas ocasiones por esta rigidez que incapacita al sistema para adecuarse a las necesidades políticas de la sociedad. En el régimen parlamentario, en cambio, una situación de esta naturaleza puede conducir a uno de dos resultados: la alianza parlamentaria (o una parte de ella o, incluso en caso de que ella no exista, el partido de gobierno en el parlamento) puede empujar hacia cambios en el gobierno o simplemente se puede disolver y retirar el apoyo al gobierno, forzándolo a renunciar.

Los defensores del presidencialismo sostienen que esta última posibilidad constituye una de las debilidades del sistema parlamentario, ya que provoca inestabilidad (y generalmente citan el caso de Italia desde la segunda postguerra). Sin embargo, parecería que existe una confusión entre varios términos: estabilidad de un gobierno y estabilidad de la democracia; continuidad de un gobierno y continuidad de las políticas; caída de un gobierno y quiebre de la democracia. Pero, como lo han hecho notar algunos autores, parece que lo uno no va necesariamente aparejado a lo otro.<sup>7</sup> Al parecer, las críticas de los presidencialistas en este tema se inspiran en las propias condiciones del sistema que ellos defienden, en el que, por la excesiva personalización y la ausencia de un “escudo protector” conformado por los partidos en el parlamento y fuera de él, la crisis del gobierno puede convertirse en crisis del régimen.

Por otra parte, el ejercicio del gobierno en el sistema parlamentario tiende generalmente a asentarse en el poder compartido, no solamente en tanto debe gobernar con la aquiescencia del parlamento, sino fundamentalmente porque en su base debe existir algún tipo de acuerdo político (especialmente cuando no existe un partido mayoritario, en cuyo caso la situación se acerca a la del presidencialismo). Por tanto, el gobierno parlamentario tiende a favorecer un proceso político basado en los acuerdos, en la búsqueda de consensos, no tanto porque así lo quiera la voluntad de sus actores, sino que ésa es la condición de su existencia. En este senti-

<sup>7</sup> Sartori desarrolla interesantes argumentos para demostrar que estabilidad no equivale a “gobierno efectivo” y que la estabilidad del gobierno es una cosa y la del régimen (o de la democracia), otra. Véase Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, 2ª edición, pp. 129ss.). Incluso un autor como Nohlen, quien adopta una posición equidistante en relación con los dos regímenes, no le da mayor importancia a la estabilidad del gobierno, a pesar de que su preocupación es la estabilidad de la democracia. Véase Dieter Nohlen, “La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo”, en Dieter Nohlen y Liliana de Riz (comps.), *Reforma institucional y cambio político*, Cedes-Legasa, Buenos Aires, 1991 (reproducido en *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*, op. cit., bajo el título “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”).

do, el parlamentarismo obliga, aun a los más reacios y confrontacionales, a la búsqueda de acuerdos, arrojando como resultado algo muy cercano a lo que se puede denominar como régimen consociacional.

En el presidencialismo operan tendencias radicalmente contrarias, ya que a causa de su origen, de la extrema división de funciones y del imperio del juego de *suma-cero* entre el parlamento y el gobierno, se imponen las prácticas que buscan la exclusión del oponente (en este caso encarnado en el otro poder). Más allá de la voluntad de los actores, casi por definición éste es un sistema confrontacional, poco proclive a los consensos.

#### TIPO Y CAPACIDAD DE REPRESENTACIÓN

Las formas y los requisitos de elección del presidente (y en general de la conformación del gobierno), dan lugar a diferencias tanto en el tipo de representación en cada forma de gobierno, como en la capacidad de representación que tiene cada una de ellas. En cuanto al tipo de representación, en términos generales, la elección directa de presidente tiende a la personalización, mientras que su elección por intermedio del parlamento tiende a fortalecer la representación partidista.

De esta manera, el presidencialismo ofrece condiciones adecuadas para la representación concentrada en una persona y, en consecuencia, deja en un segundo lugar a las adscripciones ideológicas o posiciones doctrinarias. Aun en el caso de países con sistemas de partidos relativamente fuertes y poco dispersos, bajo el sistema presidencial siempre está presente el riesgo de la personalización en la elección directa del presidente, lo que se agudiza con el predominio actual de la corriente negativamente crítica hacia la clase política. Algunos autores sostienen que existe una estrecha relación entre presidencialismo y caudillismo, llegando incluso a asegurar que este tipo de gobierno es el caldo de cultivo ideal para el populismo.

Por el contrario, el tipo de representación que se obtiene con el sistema parlamentario es hasta cierto punto despersonalizado, centrado en el partido y, por tanto, determinado en mayor medida por las orientaciones ideológicas.<sup>8</sup> La votación, en el parlamentarismo *puro*, se efectúa por partidos antes que por personas, lo que se constituye en un imperativo de adscripción ideológica o por lo menos partidista para el elector.

La calidad de la representación es un punto que genera debate entre los defensores de una u otra forma de gobierno. Quienes apoyan al presidencialismo sostienen que en éste se produce una representación directa y transparente de la voluntad ciudadana, en la medida en que el presidente proviene de la elección directa sin la intermediación parlamentaria. En ese sentido, aducen que la representación en

<sup>8</sup> Es importante relativizar esta afirmación, ya que el liderazgo de determinados personajes dentro de sus respectivos partidos ha producido casos de fuerte personalización en regímenes parlamentarios (Felipe González en España, Willi Brandt en Alemania, Jacques Chirac en Francia, entre otros).

el parlamentarismo no es satisfactoria para la ciudadanía a causa de las mediaciones por las que debe atravesar. El hecho de que la decisión final la tomen los partidos en una instancia relativamente alejada del control ciudadano produciría algún grado de déficit en la representación.

Sin embargo, los defensores del parlamentarismo destacan la capacidad de este régimen para reconocer las orientaciones políticas de la ciudadanía y, en esa condición, para lograr uno de los objetivos centrales de la representación política: la agregación de intereses. Asimismo, sostienen que la intermediación partidista arroja como resultado positivo la búsqueda de acuerdos, que tiende a convertirse en gobiernos de coalición. En este sentido, la condición de representación despersonalizada incidiría directamente en aspectos ligados a la gobernabilidad, en tanto que la representación personalizada, propia del presidencialismo, podría llevar a situaciones de lo que O'Donnell ha denominado "democracia delegativa".

### *Estabilidad*

Ya se ha señalado antes que uno de los argumentos centrales de los defensores del sistema presidencial es que, a causa de la vigencia de periodos fijos, éste ofrece mayor estabilidad que el sistema parlamentario. Sin embargo, como también se dijo, en este aspecto se confunde estabilidad del gobierno con gobierno efectivo y con estabilidad de la democracia, siendo términos que no siempre están en concordancia o en mutuo condicionamiento.

En realidad, dentro del sistema presidencial el gobierno cuenta con un periodo fijo que puede ser considerado como un elemento a su favor en la medida en que le permite tener algún grado de certidumbre acerca del horizonte temporal en que se puede mover. Ciertamente, no se debe minimizar la importancia que tiene el control de un recurso como es el temporal, pero tampoco se lo puede magnificar, especialmente cuando se considera que en su efectividad intervienen otras variables, como la alternancia de gobiernos de diferente signo político, que impiden establecer políticas de largo alcance. Dicho de otra manera, la estabilidad de un gobierno no significa necesariamente estabilidad en la orientación de las políticas.

Por otra parte, no se puede olvidar que el periodo fijo rige también para el parlamento, lo que tiene dos efectos problemáticos: en primer lugar, impide que la conformación de éste exprese los cambios que se han producido en la sociedad, es decir, introduce rigideces en el juego político; en segundo lugar, obliga a que la correlación de fuerzas entre ambos poderes permanezca inalterada a lo largo del periodo previamente determinado, lo que —en caso de un parlamento con mayoría de oposición— puede abrir el paso a obturaciones institucionales que impidan el funcionamiento de ambos poderes, y muy especialmente del gobierno.

En el parlamentarismo ocurre lo contrario debido a la estrecha conexión que debe existir entre la conformación del parlamento y la estructura del gobierno. Si bien es cierto que se pierde el elemento de certidumbre temporal, no es menos verdadero que ello se sustituye con un mejor grado de representación de la corre-

lación de fuerzas políticas y, por tanto, con mejores condiciones para obtener el apoyo para la ejecución de políticas. La estabilidad del gobierno, en este caso, está asegurada por la base política que él logre consolidar, mientras que en el presidencialismo éste es un factor que se encuentra prácticamente fuera de control.

Por ello, la estabilidad en el sistema presidencial resulta fuerte en términos temporales, pero es extremadamente débil en su capacidad de mantener políticas de largo alcance, en tanto que en el sistema parlamentario es muy débil en términos temporales por la sujeción a acuerdos políticos, pero generalmente resulta muy fuerte en el mantenimiento de políticas.

### *Legitimidad*

Uno de los problemas que deben enfrentar los sistemas presidenciales es el de la disputa por la legitimidad entre el presidente de la república y el congreso, ya que al provenir ambos de la elección directa reivindican una misma fuente de poder. En el sistema parlamentario no se presenta esta situación, ya que está claramente establecida la relación directa del parlamento con la ciudadanía a través de la elección directa de sus integrantes y la relación indirecta del gobierno por la intermediación parlamentaria. En última instancia, la legitimidad del gobierno se encuentra en el parlamento, lo que evita confrontaciones en este aspecto.

Por consiguiente, la legitimidad dentro del presidencialismo siempre tiene un carácter dual y es uno de los ingredientes más explosivos en situaciones de crisis. La reivindicación de lo que podría denominarse *legitimidad de origen* por parte del gobierno y del parlamento ha llevado en muchos casos a situaciones de anulación institucional que resultan muy difíciles de resolver sin la defección absoluta de una de ellas. Esto ha abierto paso a la instauración de tendencias autoritarias que, en nombre de la eficiencia gubernamental, han buscado minimizar la incidencia del congreso en la actividad política, lo que significa un alto costo en términos de representación y en general de profundización de la democracia.

Por otra parte, este conflicto por la *legitimidad de origen* lleva a que los gobiernos de los regímenes presidenciales se vean obligados a buscar una *legitimidad de rendimientos*, que puede conducir a tres resultados: en primer lugar, profundiza el juego de *suma-cero* entre el ejecutivo y el legislativo; en segundo lugar, contribuye a alentar las tendencias clientelares de los gobiernos pero también de los diputados (que exacerban su función de representación territorial); y, en tercer lugar, agudiza la personalización en el desempeño de las funciones del presidente y de los parlamentarios.

### *Eficiencia gubernamental*

Vinculado a la búsqueda de legitimidad de rendimientos se encuentra uno de los problemas que, por las repercusiones que tiene sobre el desempeño de los gobiernos, preocupa seriamente a los políticos más que a los analistas: el logro de eficiencia gubernamental, esto es, la obtención de resultados positivos en la gestión del

gobierno. Más que un problema conceptual, éste es un aspecto propio de la práctica política y constituye la prueba de fuego para los gobiernos bajo cualquiera de los dos regímenes.

En el sistema presidencial la eficiencia del gobierno depende significativamente de la capacidad del gobernante, mientras que en el sistema parlamentario está más vinculada a factores institucionales, como la fortaleza del partido de gobierno o de la coalición gobernante y de los acuerdos parlamentarios. En el primer caso se tiende a una fuerte personalización, que deviene en una percepción de que los logros obtenidos por el gobierno son méritos del presidente y, como es obvio, los fracasos le son también atribuidos a él. Esto lleva a dos resultados: en primer lugar, la política se convierte en una sucesión de hechos altamente personalizados en los que las instituciones y las estructuras ocupan un papel secundario; en segundo lugar, impulsa la experimentación permanente —a través de la constante búsqueda de personalidades—, lo que repercute en inestabilidad de políticas.

Este aspecto ha cobrado mucha importancia en América Latina en los últimos años por la relación que, de manera innegable, se establece entre él y las necesidades de los procesos de transición a la democracia. Los resultados que se puedan obtener de la democracia como sistema dependen en gran medida de los rendimientos del gobierno, lo que ha llevado a que muchos autores lleguen a establecer una equivalencia entre gobernabilidad y eficiencia gubernamental, lo que ciertamente constituye una reducción del primer concepto, pero expresa con claridad la importancia del segundo.

#### ASPECTOS INSTITUCIONALES

Además de las diferencias obvias que se presentan en las instituciones básicas, cada uno de los regímenes opera dentro un esquema institucional específico. Dentro de la perspectiva comparativa adoptada en el presente artículo, cabe destacar solamente los aspectos que guardan relación directa con cada uno de los sistemas, señalando que ésta se manifiesta en un doble sentido: como un condicionamiento para la viabilidad del sistema y como un resultado de éste.

##### *Sistema de partidos*

En la literatura especializada existe ya un amplio debate acerca de la vinculación entre el sistema de gobierno y el sistema de partidos, en el sentido de encontrar relaciones de causa y efecto entre ambos. No obstante, no resulta fácil establecer la línea de causalidad, esto es, si un determinado tipo de sistema de partidos es condición indispensable para uno de los regímenes o si, por el contrario, la vigencia de cada uno de estos últimos resulta determinante para la estructuración de un sistema de partidos específico. Sin embargo, es posible formular algunas apreciaciones de carácter general.

En primer lugar, puede afirmarse que los dos sistemas requieren de un sistema de partidos fuertes, estables y relativamente limitados en número. Cualquier forma de gobierno se ve seriamente afectada por un sistema de partidos atomizado y polarizado, ya que de ese modo no existe el instrumento básico para agregar y procesar los intereses sociales, lo que lleva a conductas erráticas en el electorado y repercute, como es obvio, en la escasa continuidad de las políticas.

En segundo lugar, a pesar de que el sistema presidencial requiere de la presencia de partidos fuertes y dotados de estabilidad a lo largo del tiempo, los elementos de personalización que potencial o realmente tiene pueden llevar a la volatilidad en las preferencias electorales, y en consecuencia a la desestructuración del sistema de partidos como tal. Resulta muy común observar casos de presidencialismo en que los partidos constituyen maquinarias electorales con alta inestabilidad en su votación, sin que lleguen a conformar un verdadero sistema de partidos. Únicamente en los casos en que, por diversas razones, se ha logrado conformar partidos relativamente estables y dotados de gran legitimidad en el electorado, se han consolidado sistemas de partidos dentro de regímenes presidenciales, pero ciertamente son más las excepciones que la regla general. Por consiguiente, puede afirmarse que en el presidencialismo tiene poca incidencia el sistema de partidos y, a la vez, esa forma de gobierno tiende a socavar las bases de este último.

Por el contrario, resulta casi imposible imaginar un sistema parlamentario sin un sistema de partidos estructurado y dotado de estabilidad, ya que así lo exige la propia mecánica de la formación del gobierno a través de la intermediación del parlamento. La representación en este último debe asumir una forma de agregación de intereses, lo que solamente se puede lograr por medio de los partidos. Sin embargo, a la vez, el parlamentarismo tiene un efecto positivo sobre el sistema de partidos, en el sentido de que, por la misma necesidad de mediación en el congreso, promueve la formación de partidos fuertes y estables. Se puede asegurar, de esta manera, que los partidos y el sistema de partidos son elementos fundamentales del régimen parlamentario.

Por otra parte, a causa de la mayor posibilidad de personalización y de la débil presencia que pueden llegar a tener los partidos, el presidencialismo muestra mayor permeabilidad a la presencia de las tendencias extremas y populistas (que generalmente se presentan bajo formas extra partidarias o claramente anti partidarias).<sup>9</sup> El parlamentarismo opera, en este sentido, como un moderador de las posiciones, incluso por la necesidad de lograr acuerdos parlamentarios que aseguren la elección del gobierno.

<sup>9</sup> El caso del Partido Roldosista Ecuatoriano es atípico dentro de lo que se podría considerar como la norma general del populismo, ya que éste mantiene las características, la estructura y la adscripción electoral de un partido. Cabría preguntarse si un partido de este tipo podría sobrevivir dentro de un sistema parlamentario en el cual se requieren acuerdos de gobierno y conductas determinadas por las necesidades de largo plazo, lo que resulta claramente alejado de su práctica tradicional.

### *Eficiencia y eficacia política*

Más allá de la eficacia gubernamental —abordada en páginas anteriores— es importante comparar los dos sistemas desde la perspectiva de la eficiencia y la eficacia política, esto es, de la capacidad de cada uno de los sistemas para enfrentar las amenazas que se le presentan a la democracia. Cabe destacar que buena parte de los debates acerca de las bondades y de los problemas de cada uno de los regímenes se centra en este aspecto, y es allí en donde se encuentran las posiciones más radicales de los defensores de uno y otro.<sup>10</sup>

Sin profundizar en el debate, en términos generales se puede señalar que el presidencialismo cuenta con menos recursos para enfrentar las que podrían considerarse como crisis del sistema. La rigidez de los periodos, que no son sino expresión de la inexistencia de mecanismos para adecuar el gobierno a los cambios que ocurren en el contexto, reducen la capacidad de este régimen para hacer frente a crisis generalizadas que requieren cambios inmediatos y de fondo. Por otra parte, a menos que en el parlamento exista una mayoría afín al gobierno, es muy probable que en situaciones de crisis se agudicen los enfrentamientos entre ambos y que lleguen a niveles en que ya no pueden ser procesados institucionalmente. Por todo esto, en el presidencialismo hay muchas probabilidades de que la crisis de gobierno se transforme en crisis de sistema y que no estén disponibles los mecanismos institucionales para procesarla.

Se puede señalar, también dentro de una visión general, que en los sistemas parlamentarios existe una condición básica que permite un mejor procesamiento de estas crisis y que, en consecuencia, ofrece mejores condiciones para alcanzar niveles de eficiencia y eficacia política. Se trata de la existencia de periodos gubernamentales y parlamentarios relativamente flexibles, que se convierte en condición básica para lograr la adecuación de las dos instituciones a los cambios en el contexto social y político. Es necesario recordar que esta flexibilidad en los plazos puede ocurrir por uno de dos motivos: el retiro del apoyo al gobierno por parte del parlamento y la disolución de este último por parte del primero. A pesar de que se trata de situaciones relativamente diferentes, ambas llevan a un mismo resultado, que en última instancia es positivo en términos de eficiencia y eficacia de la democracia.

### *Rendimiento de cuentas*

Muchos planteamientos que buscan el perfeccionamiento del sistema democrático destacan la necesidad de que éste cuente con las condiciones apropiadas para hacer posible el rendimiento de cuentas de los mandatarios a los mandantes (*accountability*, en su denominación original inglesa). Más que un resultado de la cultura política o

<sup>10</sup> Gran parte de la argumentación de Linz acerca de los factores que llevan a la ruptura de las democracias se centra en este aspecto. Véase Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, Alianza, Madrid, 1987.

de las actitudes de las personas, esto depende de la existencia de instituciones y mecanismos que permitan y obliguen a que esa medida se convierta en una práctica habitual de gobernantes y gobernados. Por ello, dentro de un análisis de las formas de gobierno cabe preguntarse por las condiciones que ofrece cada una de ellas para hacer posible que se produzca la rendición de cuentas no solamente desde los gobernantes a los gobernados (*accountability* vertical), sino también desde unas instituciones a otras (*accountability* horizontal).<sup>11</sup>

La condición elemental del primer tipo (vertical) es la celebración regular de elecciones, aunque siempre resulta insuficiente en términos de rendimiento de cuentas. Sin embargo, constituye de hecho una base apreciable, especialmente si se considera que a ellas debe asociarse un conjunto de condiciones adicionales, como la vigencia de derechos básicos (de opinión, de asociación, de información) y de garantías (ejercicio de las libertades ciudadanas, transparencia, independencia de las entidades encargadas de su realización, etc.). Dentro de un ordenamiento democrático, cualquier sistema de gobierno debe asegurar el cumplimiento de estas condiciones, de manera que en un análisis como el presente pasa a ser una constante y no una variable. Dicho de otra manera, este aspecto básico de la rendición de cuentas vertical no debería estar a discusión en el marco de un régimen que se considere democrático, por lo que es necesario más bien centrar la atención en otros aspectos de ambas dimensiones, la vertical y la horizontal.

Al estar asociado a un juego de *suma-cero*, no solamente entre gobierno y parlamento, sino también entre candidato ganador y candidatos perdedores, el sistema presidencial ofrece poco espacio para incorporar el rendimiento de cuentas como una práctica política permanente. La visión de que el ganador tiene el derecho a llevarse todo o, lo que es lo mismo, a definir a su antojo la orientación del gobierno mientras dure el periodo establecido para su mandato, se convierte en un impedimento fuerte para que opere un mecanismo como el señalado tanto en la dimensión vertical como en la horizontal.

Otro elemento negativo en el régimen presidencial, en este sentido, es que generalmente no se logra un verdadero equilibrio de poderes, manteniéndose siempre el predominio del gobierno sobre el parlamento. Esto dificulta significativamente la posibilidad de toma y rendimiento de cuentas entre los dos poderes y lleva a que, cuando ésta se produce, provoque enfrentamientos de difícil procesamiento. Es verdad que en buena parte de los regímenes presidencialistas actualmente existentes se han introducido mecanismos de control horizontal—desde una institución a otra—pero también es cierto que éstos son relativamente débiles y en muchas ocasiones no operan como medidas vinculantes (en el sentido de que produzcan efectos sustantivos sobre las orientaciones del gobierno). Por todo ello, la posibilidad

<sup>11</sup> Sobre las diferencias entre ambos tipos de rendición de cuentas y las condiciones necesarias para cada una de ellas, véase Guillermo O'Donnell, "Accountability horizontal", *Cuaderno de Estudios Políticos*, núm. 8 (verano), Buenos Aires, 1997.

de rendición de cuentas resulta bastante restringida en el sistema presidencial y está sujeta en gran medida a la voluntad del presidente o de los integrantes del parlamento.

El régimen parlamentario cuenta con cuatro características que lo convierten en un ordenamiento propicio para el rendimiento de cuentas: 1) los elementos sobre los cuales está asentado el equilibrio de poderes (la posibilidad de cada uno de ellos de disolver al otro), opera generalmente como un mecanismo de autocontrol para cada uno más que como un elemento de inestabilidad; 2) de lo anterior se deriva una división de poderes mucho más equilibrada, que posibilita e incluso obliga al control del uno al otro; 3) la participación de los miembros del gabinete en el parlamento constituye un instrumento de control casi cotidiano y hasta cierto punto imperativo, y 4) la conformación partidista del parlamento y del gobierno exige de los representantes una actitud de permanente respuesta a los requerimientos de los militantes, y en general de los electores, es decir, produce mejor calidad de la representación. Todo esto lleva a que en el sistema parlamentario sea más factible institucionalizar los mecanismos de rendición de cuentas.

#### ALGUNOS PROBLEMAS DEL PRESIDENCIALISMO ECUATORIANO

Hasta aquí se han visto algunos aspectos generales de los dos sistemas de gobierno, considerados en su expresión *pura* o, si se quiere, como tipos ideales. Un ejercicio muy útil para el análisis de la situación ecuatoriana consistiría en observarla a través de los parámetros que se han utilizado en esta visión general; sin embargo, ello rebasaría los marcos previamente definidos para el presente artículo. En consecuencia, en la presente sección se abordarán solamente los aspectos más problemáticos del presidencialismo ecuatoriano, es decir, las materias que con algún grado de certeza se puede afirmar que se han desprendido del tipo presidencial del gobierno o que guardan alguna relación con él.

##### *Legitimidad dual*

El primer problema que se observa en el caso ecuatoriano es la legitimidad dual. Ésta surge de la elección de diputados y de presidente en dos actos diferentes y se alimenta de los desequilibrios en la división de poderes, de la vigencia de una concepción territorial de la representación parlamentaria y de la personalización de la práctica política. Si bien los dos últimos aspectos tienen su origen en la cultura política, no es menos cierto que en algún grado se desprenden también del diseño institucional propio del presidencialismo, de modo que pueden ser también considerados como resultados de éste.

Dos causas llevan a que la elección de diputados y presidente de la república en dos actos diferentes constituya el núcleo del cual parte la doble legitimidad. En primer lugar, ésta establece una separación tajante entre los dos poderes, ya que son muy reducidas las posibilidades de lograr alguna vinculación entre ambas elec-

ciones si cada una de ellas lleva a la conformación de un órgano diferente. En segundo lugar, cada una de ellas es el resultado de una orientación específica de las preferencias electorales de la población, ya que el ciudadano común no aplica (o no está obligado a aplicar) el mismo criterio en la votación para presidente que en la votación para los integrantes del congreso, debido a que los ve precisamente como conductores a la conformación de instituciones que no tienen mayor relación entre sí. En esas condiciones, el problema de la legitimidad de cada una de las instituciones depende de aspectos aleatorios, como la capacidad y el rendimiento de sus respectivos integrantes, y no de elementos previamente establecidos, como el diseño institucional y los procedimientos.

En Ecuador no se ha abordado directamente este problema. Por lo general, se ha subrayado la dispersión partidista en el congreso y la dificultad de elegir gobiernos que puedan contar con mayoría parlamentaria. Aún más, para corregir estas dos distorsiones se han propuesto soluciones en el nivel más epidérmico, aquel que se refiere al momento en que se realizan las dos elecciones. Así, se ha generalizado el supuesto de que con la realización de las elecciones de diputados en forma simultánea con la segunda vuelta de la elección presidencial se reduciría la dispersión partidista parlamentaria y que habría mayores posibilidades de conformar una mayoría legislativa cercana al gobierno, ya que la contienda entre dos candidatos se reflejaría en la disputa por el congreso y reduciría el número de partidos en este último. Aun suponiendo que esta afirmación tuviera alguna base —lo que la propia experiencia nacional se encarga de negar—,<sup>12</sup> cabe señalar que con esto no se enfrenta el fondo del asunto, que es precisamente el de la legitimidad dual.

El equilibrio en la división de poderes es, como se ha visto en la sección anterior, uno de los temas más difíciles de resolver dentro del régimen presidencial, ya que por definición, éste es un ordenamiento basado en el desequilibrio. Al contrario del parlamentarismo, en que la facultad del parlamento para nombrar y destituir al gobierno se compensa con la atribución de este último para disolver al primero y convocar a elecciones anticipadas, en el presidencialismo la división de poderes tiende a inclinarse en favor del gobierno. Sin embargo, en casos como el ecuatoriano se ha introducido un conjunto de disposiciones que confieren atribuciones al congreso para desarrollar mecanismos de control sobre el ejecutivo —haciendo posible el rendimiento de cuentas horizontal—, como la interpelación, el juicio político, la aprobación del presupuesto del Estado y todas las medidas que constituyen la función de fiscalización. Sin embargo, esto no asegura que se restituya el equilibrio en la división de funciones, ya que todas las prerrogativas de definición y ejecución de políticas las tiene el ejecutivo.

Las propuestas de solución a este problema se han orientado hacia el fortalecimiento del ejecutivo, y consecuentemente a la minimización de las atribuciones de

<sup>12</sup> En 1979, cuando se aplicó este procedimiento, diez partidos políticos obtuvieron representación en el congreso nacional, es decir, prácticamente el mismo número que ha llegado cuando se ha elegido a los diputados paralelamente a la primera vuelta presidencial.

fiscalización y control del congreso. La eliminación de facultades como la aprobación del presupuesto nacional y la interpelación de ministros y otros funcionarios del ejecutivo (o su reducción al enjuiciamiento sin destitución), que han sido ampliamente debatidas en los últimos años, no solucionarían el problema tratado aquí, y más bien lo profundizarían, ya que el congreso mantendría intacta su fuente de legitimidad —la elección como un órgano de representación política y territorial—, pero en este caso con una reducción de sus atribuciones.

La vigencia de una concepción territorial en la representación parlamentaria contribuye a los problemas de legitimidad dual, ya que buena parte de la ciudadanía considera a los diputados provinciales como portavoces de los problemas inmediatos y básicos de su circunscripción, más que como las personas que deben desarrollar las actividades de legislación, de fiscalización y de representación política. Por consiguiente, entrega un mandato (que debe ser cumplido por quienes resultan elegidos) totalmente alejado de lo que debería ser el contenido de su función, que entra en contraposición con las funciones del ejecutivo, ya que compite en el nivel de satisfacción de las necesidades que a éste le corresponde.

La personalización de la práctica política, y en especial de la representación, es uno de los elementos de la cultura política que en mayor medida contribuye a la legitimidad dual. Éste opera al mismo tiempo en dos niveles: en la presidencia de la república y en el congreso. En ambas instancias se da prioridad a la elección de personas y al desempeño individual, reduciendo a la mínima expresión el carácter institucional.<sup>13</sup> De esta manera, no se personaliza simplemente la elección para un cargo determinado o incluso su desempeño, sino la función en sí misma, que depende entonces de las características y atributos personales de quien la postula o de quien la ejerce. La presidencia de la república pasa a ser remplazada por el presidente de la república, por sus habilidades y capacidades, así como la diputación es sustituida por el diputado, por sus atributos y condiciones personales. Con ello se establece una oposición entre personas que han recibido un mandato relativamente similar y que deben justificarlo frente al elector con una actuación que imprima un sello propio.

### *Clientelismo*

El intercambio de votos por favores, uno de los rasgos característicos de la política ecuatoriana, ha impedido consolidar instituciones estables, instaurar procesos que permitan una mínima certidumbre y, sobre todo, enraizar una práctica política alejada del inmediatismo y del corto plazo. En gran medida, éste es un problema que se deriva de la cultura política predominante en el país, que valora la acción de los políticos y no de las instituciones, y lo hace a través de sus resultados inmediatos y

<sup>13</sup> Esto vuelve extremadamente vulnerable la gestión del presidente y de los diputados e impide introducir mecanismos institucionales de solicitud y rendimiento de cuentas.

de los beneficios personales, mas no de los logros colectivos. Pero también en buena medida se alimenta de algunas condiciones propias del presidencialismo (o por lo menos de las que caracterizan a su versión ecuatoriana).

Varias de las características señaladas antes, así como otras que se verán de inmediato, intervienen en la conformación de una conducta política de esta naturaleza. En efecto, a la personalización de la práctica política y a la concepción territorial de la representación —que ya fueron abordadas— se les puede atribuir algún grado de influencia en la conformación de esa relación utilitaria entre electores y candidatos-mandatarios que constituye el clientelismo. De similar manera juegan otros aspectos propios del presidencialismo, como la elección directa del presidente de la república y la inexistencia de un elemento de intermediación entre éste y la ciudadanía. Por ello, se puede asegurar que, en un contexto como el ecuatoriano, el presidencialismo tiende a exacerbar la orientación clientelar de la cultura política.

Resulta hasta cierto punto tautológico decir que la personalización en la práctica política alimenta el clientelismo, cuando se trata casi de sinónimos, pero de todas maneras es necesario destacar la relación que existe entre ambos términos, ya que el primero es prácticamente consustancial al presidencialismo. Como se vio antes, ello ocurre no solamente en el caso del presidente de la República, sino también de los diputados (y, se podría añadir, de todos los cargos de elección popular). Aunque en el parlamentarismo no se excluye totalmente la presencia de este fenómeno, la posibilidad de que esto ocurra es mayor en el presidencialismo por muchas de las causas señaladas en páginas anteriores. De manera especial cabe señalar la importancia que tiene la elección personalizada de presidente de la República y de diputados, al contrario de lo que sucede en el parlamentarismo, donde la elección se guía en mayor medida por opciones ideológicas o por lo menos por corrientes partidistas.

En el presidencialismo se vota por personas y se espera un determinado rendimiento de ellas, casi con independencia de su orientación política o de su ubicación ideológica. Esto se agudiza en casos como el ecuatoriano, donde el sistema de partidos es extremadamente débil, atomizado y con líneas divisorias muy difusas. En un contexto como éste, las personas cobran mayor importancia que sus definiciones político-ideológicas, profundizando aquella relación de intercambio de favores por votos que caracteriza al clientelismo. Como se dijo antes, éste es un problema que atenta contra la institucionalización de prácticas y procesos y limita en gran medida las posibilidades de estabilidad global del sistema. Es factible suponer que un diseño parlamentario —con su tendencia a fortalecer partidos y a orientar la votación hacia opciones definidas en mayor medida por la ideología— tendería por lo menos a reducir la incidencia de la personalización en la política.

La concepción territorial de la representación parlamentaria tiene un efecto relativamente similar, pues no solamente atribuye al diputado una representación que no le corresponde, sino que al hacerlo, construye una relación específica entre él y la ciudadanía de su circunscripción. Al considerar al diputado como un representante de la provincia se le carga de un mandato ajeno a sus funciones, debido a

que se le otorgan responsabilidades referidas a la asignación de recursos, a la realización de obras públicas y a la entrega de servicios por parte de los organismos estatales, las cuales debe cumplir imperativamente si desea satisfacer a sus electores, y sobre todo continuar con su carrera política.

Esto abre la puerta al clientelismo en dos niveles: en el de la relación entre el diputado y sus electores, que aparece como el más evidente, y en el de ese mismo diputado con el ejecutivo, pues es a éste hacia donde deben encaminarse sus esfuerzos para obtener los recursos, las obras y los servicios que se ha comprometido a obtener. Así, de la misma manera que el diputado establece una relación de intercambio de votos por favores con los electores de su provincia, construye una relación similar con el ejecutivo, al que otorga su apoyo en el congreso a cambio de los favores que obtiene para su provincia. De este modo se configura un clientelismo escalonado que, visto desde la perspectiva del sistema de gobierno, ciertamente se nutre de la forma presidencialista, especialmente de las características que ésta asume en casos como el ecuatoriano.

La elección directa del presidente de la República contribuye también a incrementar la tendencia al clientelismo como relación dominante en la política ecuatoriana debido a que el candidato presidencial está prácticamente obligado a desarrollar un conjunto de ofertas de campaña que lo acercan de manera casi inevitable al modelo clientelar y, lo que es más grave, sobre las cuales debe responder cuando llega a la presidencia. Siendo el jefe del ejecutivo, resulta muy difícil que pueda eludir este tipo de compromisos y menos aún si pretende conservar su popularidad en el ejercicio del mandato. Por consiguiente, al elegir directamente al presidente se personaliza tanto la elección como la gestión, lo que lleva a que éste se coloque en una situación de único responsable y *hacedor* del gobierno.

Este factor está estrechamente relacionado con la inexistencia de intermediación entre el presidente y la ciudadanía, que ha sido señalado como otro de los elementos que tienden a fortalecer el clientelismo y que en alguna medida se deriva del diseño presidencialista. En efecto, la relación directa que se establece entre los ciudadanos y los candidatos-mandatarios constituye un terreno muy fértil para establecer lazos clientelares, por las mismas razones señaladas antes, pero también por el débil papel que les corresponde a los partidos políticos dentro del presidencialismo.

Como se ha visto en páginas anteriores, en el sistema presidencial (especialmente en condiciones como las que priman en Ecuador) los partidos pueden pasar a un segundo plano y convertirse en simples mecanismos de acceso a los cargos públicos, lo que no ocurre en el parlamentarismo donde la presencia de partidos llega a ser un imperativo. Pero lo más grave es que en casos como el ecuatoriano los mismos partidos pasan a formar parte de las redes clientelares, de manera que llega a ser nula la posibilidad de que ellos puedan actuar como un dique que impida la expansión de esas prácticas.

## DEBILIDAD Y ATOMIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

En páginas anteriores se aludió a la dificultad de establecer con claridad las relaciones causales entre cada una de las formas de gobierno y los sistemas de partidos, pero también se señaló la posibilidad de detectar alguna relación entre el parlamentarismo y un sistema de partidos fuertes con baja polarización (véase el punto *Sistema de partidos*). Bajo el presidencialismo tienen más probabilidades de ocurrir situaciones caracterizadas por el alto número de partidos y la extrema polarización, como ocurre en el caso ecuatoriano. Obviamente, mientras no se hayan desarrollado investigaciones detenidas al respecto, siempre quedará la interrogante acerca de cuáles son los elementos determinantes para que esto ocurra y si dentro de ellos se encuentra la forma de gobierno. Asimismo, se mantendrá sin respuesta la causalidad de la relación entre esta última y el sistema de partidos. Sin embargo, es posible sugerir algunas hipótesis que pueden ser válidas exclusivamente para el caso ecuatoriano.

En primer lugar, por todos los aspectos tratados en las secciones anteriores, resulta evidente que el sistema presidencial ecuatoriano no ha contribuido al fortalecimiento de los partidos considerados aisladamente ni del sistema de partidos como un todo. Por el contrario, la personalización, el clientelismo, la competencia ejecutivo-legislativo por ocupar las mismas funciones, en fin, la exacerbación de todos los rasgos propios del presidencialismo, ha llevado a la conformación de partidos que tienen una vida efímera, con alta volatilidad en su votación y con escaso arraigo como mecanismos de agregación de intereses. El resultado de esto, en el plano global ha sido la configuración de un sistema fragmentado y de alta polarización.

En segundo lugar, más allá de las disposiciones legales que durante gran parte del actual periodo constitucional obligaban a la afiliación para la participación como candidatos en elecciones, a los partidos no se les ha asignado otra función que la de maquinarias electorales. Su papel en el desempeño institucional —por ejemplo en el congreso o en los organismos locales y provinciales— quedaba liberado de toda disposición y determinado únicamente por la voluntad de sus dirigentes. El resultado más claro de esto fue que se pudo generalizar la desafiliación de quienes habían sido elegidos por un partido para un cargo público, sin que existiera ningún impedimento para ello.

En tercer lugar, el diseño presidencialista no ha obligado a conformar partidos parlamentarios<sup>14</sup> fuertes y a establecer alianzas de gobierno dentro del congreso, ya que a éste no le corresponde papel alguno en la conformación del ejecutivo. Esto ha determinado que al congreso hayan podido acceder partidos con un número muy pequeño de votos y sin el apoyo de una verdadera estructura orgánica (en lo que ha desempeñado un papel fundamental la votación por provincias y la repre-

<sup>14</sup> Esta situación podrá empeorar con el nuevo sistema de votación de listas abiertas, ya que ello coadyuvará al rompimiento definitivo de los partidos políticos.

sentación de minorías), lo que se ha convertido en un elemento de desincentivación para la formación de partidos estables. De esta manera, la baja predisposición a conformar partidos, que puede ser atribuida a factores propios de la cultura política, ha sido alimentada por el régimen presidencial.

Finalmente, para agudizar y profundizar todos estos problemas ligados al presidencialismo en su versión ecuatoriana, en los últimos años se ha abierto la posibilidad prácticamente ilimitada e irrestricta de participación de los independientes o no afiliados. Con ello y con la aprobación plebiscitaria de un sistema de votación por personas en listas abiertas, se ha dado el golpe final al incipiente sistema de partidos del Ecuador, lo que sin duda contribuirá a agravar los problemas propios del presidencialismo.

#### REFLEXIÓN FINAL

De todo lo señalado en el presente artículo se podría desprender una conclusión favorable a la introducción del parlamentarismo en Ecuador, lo que no es precisamente la intención que guía a estas reflexiones. El sesgo de simpatía hacia ese sistema se debe, en mi caso, a dos causas: en primer lugar, a la evidencia largamente comprobada por la experiencia histórica de los beneficios de ese sistema en términos de estabilidad, gobernabilidad, capacidad de representación y fortalecimiento del sistema político institucional; en segundo lugar —y puede ser muy subjetivo—, por simple negación de la situación actual y, a partir de ello, por contraposición con un *tipo ideal* de régimen que podría solucionar algunos de los principales problemas que ha debido enfrentar el proceso de construcción de la democracia en el país.

Sin embargo, atendiendo a las condiciones concretas en que se realiza la política ecuatoriana, esto es, aplicando un mínimo de realismo al análisis, resulta casi imposible pensar en una solución de esta naturaleza, mucho menos cuando éste no ha sido tema de debate entre los políticos. Por consiguiente, extremando el optimismo cabe esperar solamente dos hechos: primero, que se abra un debate al respecto (que idealmente debería rebasar, tanto en el tiempo como en el espacio, el estrecho marco de la Asamblea Nacional) y segundo, que se camine hacia un sistema mixto en el que se recojan los aspectos positivos de cada uno de los dos regímenes para dotar al sistema político de estabilidad, capacidad de representación, eficiencia y eficacia políticas. Todo ello debería estar acompañado de una simple premisa: que la relación entre poderes del Estado —que es la expresión última y evidente de las formas de gobierno— no debe asentarse en una concepción de *suma-cero*, es decir, que para fortalecer al uno se deba debilitar al otro. Ambos pueden resultar fortalecidos si se logran enfrentar los problemas de fondo y si se eliminan los vicios actualmente existentes.