



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Ciencia Política

Monografía final de Grado Licenciatura en Ciencia Política

**Rescatando el concepto de hiperpresidencialismo: el caso de  
Ecuador (1979-2008)**

**Sofía Rossi**

**Tutor: Daniel Chasquetti**

**2022**

## ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Introducción.....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>2. La Evolución del concepto de hiperpresidencialismo.....</b>                                    | <b>5</b>  |
| 2.1 <i>La degeneración del presidencialismo en hiperpresidencialismo</i>                             |           |
| 2.2 <i>Entendiendo la idea hiperpresidencialista: constitucionalismo y elementos institucionales</i> |           |
| 2.3 <i>¿Por qué analizar el hiperpresidencialismo en Ecuador?</i>                                    |           |
| <b>3. Ecuador. Síntesis histórica de su construcción y reconstrucción.....</b>                       | <b>10</b> |
| 3.1 <i>Los inicios de Ecuador bajo la influencia del regionalismo, centralismo y militarismo</i>     |           |
| 3.2 <i>En busca de un sistema político</i>   |           |
| 3.3 <i>Del autoritarismo a la transición democrática: el proceso de democratización</i>              |           |
| <b>4. Los factores que explican el lento ascenso del hiperpresidencialismo en Ecuador.....</b>       | <b>17</b> |
| 4.1 <i>Las reformas constitucionales del período 1979-2008</i>                                       |           |
| 4.1.1 <i>La reforma de 1979: los principios fundamentales para un hiperpresidencialismo</i>          |           |
| 4.1.2 <i>La reforma de 1998: limitar el poder del Congreso como solución de gobernabilidad</i>       |           |
| 4.1.3 <i>La reforma de 2008: Correa y el problema de la reelección presidencial</i>                  |           |
| 4.2 <i>Partidos Políticos y sistema de partidos</i>  |           |
| 4.2.1 <i>Institucionalización: la importancia de Rafael Correa y la capacidad de mayorías</i>        |           |
| 4.2.2 <i>El populismo en el sistema de partidos y su vínculo con el hiperpresidencialismo</i>        |           |
| 4.3 <i>El factor desencadenante</i>  |           |
| <b>5. Conclusiones.....</b>  | <b>36</b> |
| <b>6. Bibliografía y Anexos.....</b>   | <b>38</b> |

## 1. Introducción

En el análisis de las democracias de América Latina se han propuesto una variedad de conceptualizaciones sobre los diseños institucionales y en particular sobre el funcionamiento de los sistemas políticos. Uno de los conceptos utilizado con mayor frecuencia para hacer referencia a algunos regímenes de gobierno es el de “*hiperpresidencialismo*”, escasamente tratado por la ciencia política pero, sí bien descrito por los especialistas en derecho constitucional.

El desarrollo institucional de algunos países de América Latina muestra una excesiva profundización de sus rasgos presidencialistas, donde los poderes constitucionales del presidente han sido aumentados en desmedro de los poderes del legislativo (Dalla Vía 2015:165). De esta forma, el hiperpresidencialismo puede ser considerado como el aumento generalizado de poderes y capacidades institucionales de los presidentes.

Algunos países sufren inestabilidad por la influencia de diferentes fenómenos, como la presencia de líderes personalistas, un sistema de partidos débil y fragmentado, volatilidad electoral, recurrentes cambios constitucionales, desequilibrio entre los poderes debido a la falta de mayorías o la poca capacidad de los líderes para conformar coaliciones estables. La combinación de varios de esos factores con presidentes dotados de fuerte poder institucional puede conducir a que el presidencialismo degenera en hiperpresidencialismo. Por tanto, el problema no reside en la forma de gobierno presidencialista sino en la presencia o ausencia de otros factores del sistema político que afectan su funcionamiento.

Cuando Linz (1997) propuso una discusión sobre las ventajas y problemas de los regímenes de gobierno, pretendió mover el foco de los sistemas de partidos hacia lo que entendía como el principal factor: el entramado institucional o “*reglas de juego*”. No obstante, la realidad ha demostrado que tanto el sistema de partidos como las instituciones formales de gobierno son factores importantes para entender cómo funcionan los sistemas políticos, y por tanto, cómo evoluciona la calidad democrática. Las teorías del *path-dependence* y el institucionalismo histórico permiten comprender cómo los antecedentes y las trayectorias de construcción institucional de los países explican ciertas dificultades estructurales que se producen hoy en día. Instituciones frágiles cooptadas por los juegos de poder y crisis que con frecuencia no son sólo políticas, sino también económicas, sociales o culturales pueden tener su origen o causalidad en la articulación institucional pasada.

Este trabajo se centra en el estudio del hiperpresidencialismo a partir del análisis de un caso específico, donde se pretende dilucidar las causas y razones de su desarrollo y

evolución institucional. Concretamente, abordamos los sucesos y decisiones institucionales adoptadas por Ecuador que originaron una configuración de gobierno denominada por varios como hiperpresidencialista. Su importancia se explica por el hecho de que este país califique como el más hiperpresidencialista de la región. El análisis de caso responde a la idea futura de poder realizar un tipo de medición de los diferentes niveles o grado de hiperpresidencialismo que pueden observarse en América Latina.

Para ello, en primer lugar, se desarrolla una revisión del origen y derrotero del concepto hiperpresidencialismo. En segundo lugar, se describe brevemente el desarrollo histórico de Ecuador y sus acontecimientos más importantes, desde sus inicios como país independiente en 1830, su paso por diferentes dictaduras, hasta llegar a la democratización en 1979. En tercer lugar, nos centramos en analizar su sistema político tomando en cuenta el cambio constitucional y la evolución del sistema de partidos entre 1979 y 2008, con el interés de identificar no solo aquellos factores que denotan al régimen como hiperpresidencialista sino demostrar los quiebres de las estructuras que se fueron dando para concretar un sistema de tal magnitud. Entendemos que el hiperpresidencialismo ha caracterizado gran parte de la historia ecuatoriana, pero sin embargo, su asentamiento se registra en determinado período concomitante a otros procesos institucionales y políticos. Este aspecto nos conduce a una cuarta parte del trabajo donde analizamos la magnitud del hiperpresidencialismo que enfrenta el país y el factor desencadenante de este suceso. Al final se establecen algunas conclusiones.

## **2. La Evolución del concepto de hiperpresidencialismo**

### ***2.1. La degeneración del presidencialismo en hiperpresidencialismo***

Estados Unidos fue el primer país en adoptar la forma de gobierno presidencialista. El diseño institucional buscaba la diferenciación entre poderes al mismo tiempo que evitaba la concentración y contemplaba la moderación de los mismos (Cerbone 2021). El modelo presidencialista estadounidense fue la base de las variantes latinoamericanas, influenciadas por sus propias razones históricas y la cultura política de los países (Cerbone 2021). En general, los países latinoamericanos tenían una fuerte tendencia multinacionalista y jerárquica, efecto del colonialismo, así como la existencia de múltiples clivajes especialmente determinados por factores regionales, económicos, étnicos y culturales (Ayala 2008).

El presidencialismo en su idea más clásica lo entendemos como un régimen donde las funciones de Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado se concentran en el presidente, éste a su vez es elegido por voluntad popular de forma directa y el parlamento no lo puede destituir por sola voluntad (Sartori 1994:97-99). La antítesis del presidencialismo es la forma de gobierno parlamentarista, donde es la asamblea la que se somete a la voluntad popular, y elige al jefe de gobierno -y en algunos casos a su gabinete- teniendo también la capacidad para destituirlo. Linz (2013) nos dice que esta segunda forma de gobierno conduce a sistemas políticos más estables, y que en contextos de multipartidismo y fragmentación social se desenvuelve mejor para el funcionamiento de la democracia.

A su vez, Linz (2013) ha planteado que el presidencialismo tiene serios problemas como forma de gobierno por alguna de sus principales características. Por un lado, se crítica la rigidez del mandato, en el sentido de que el presidente y los legisladores son elegidos por un periodo fijo y las formas de destitución presidencial son bastante limitadas, frente a las formas de destitución parlamentarista de un primer ministro (Linz 2013). Por otro lado, la elección popular del órgano legislativo y del presidente provocan una doble legitimidad que puede conducir a una confrontación de poderes, especialmente en aquellos casos donde la mayoría parlamentaria está en manos de la oposición (Linz 2013).

Si bien el enfoque anti-presidencialista tiene argumentos de peso, debe tenerse en cuenta que está sesgado por la influencia de la experiencia latinoamericana y su pobre récord democrático a lo largo del siglo XX. Además, omite el hecho de que el contexto latinoamericano difiere del europeo en múltiples factores, como el económico, social o

cultural. Por otra parte, las crisis democráticas sufridas por los países de América Latina no siempre estuvieron vinculadas con la forma de gobierno dado que su desempeño no es necesariamente homogéneo, sino que se vincula con el desempeño particular de cada país (Mainwaring y Shugart 2002).

Un factor de relevante incidencia dentro del presidencialismo latinoamericano es la fortaleza de los presidentes, medida por lo general en dos categorías, los poderes constitucionales, que dependen de las reglas institucionales establecidas (vetos, decretos, etc) y los poderes partidarios, que se vinculan con la influencia presidencial en el sistema de partidos (capacidad de mayoría, control del legislativo) (Mainwaring y Shugart 2002). En la medida que estas atribuciones aumentan, la autoridad presidencial adquiere un peso desmedido pudiendo generar situaciones poco favorables para la estabilidad democrática (por ejemplo, un exceso de poder en el marco de un mal relacionamiento con el congreso puede concluir con la disolución del congreso y el establecimiento de una dictadura, como ha pasado muchas veces en la historia latinoamericana).

## ***2.2 Entendiendo la idea hiperpresidencialista: constitucionalismo y elementos institucionales***

El concepto hiperpresidencialismo ha sido utilizado para catalogar a algunos países o constituciones latinoamericanas. Su origen se remonta a una denotación constitucionalista realizada por profesionales del derecho. Por su atractivo, algunos politólogos lo han adoptado para describir situaciones de autoridad presidencial extrema, pero sin establecer definiciones precisas y sin analizar las implicancias que su uso puede tener para caracterizar rasgos de los regímenes de gobierno y democracias del continente. A su vez se ha tendido a asociar al hiperpresidencialismo con enfoques sesgados ideológicamente que sin duda conducen a una mala aplicación del concepto, como habitualmente sucede con el concepto de populismo.

Su formulación y propagación se observan en el estudio de las reformas de las constituciones latinoamericanas de finales del siglo XX (Gargarella 2015). Si bien la consideración de los dilemas que giran en torno a la fórmula presidencialista está presente desde la independencia, la concepción del régimen como hiperpresidencialista emerge recién cuando se observan los peores efectos de la concentración de poder en la figura del presidente. Por ejemplo, Nino (1992) utiliza este término para interpretar el funcionamiento del régimen presidencial argentino tras el retorno a la democracia en 1983.

Gargarella (2015) sostiene que las reformas constitucionales de América Latina no establecieron grandes diferencias frente a sus antecesoras, pero sí realizaron cambios que concentran el poder en la estructura organizativa del Poder Ejecutivo, generando una tendencia al hiperpresidencialismo:

*“el sistema institucional termina ladeado entonces hacia el Ejecutivo (...) los aparatos judiciales sistemáticamente se inclinan a favorecer el poder presidencial de turno (...) como resulta habitual que las legislaturas se conviertan en órganos opacos, dependientes de la iniciativa presidencial, y sometidas a la autoridad del Ejecutivo.”* (Gargarella 2015:170)

Por otro lado, Ospina (2020) retomando las ideas de Nino (1992) concluye en que;

*“Es interesante como Nino (1992) resume los elementos institucionales del hiperpresidencialismo entendiendo que (I) el presidente de la república tiene plena libertad discrecional para nombrar su gabinete así como los demás cargos de la rama ejecutiva del poder público que son de su resorte; (II) el poder legislativo tiene un limitado control del presupuesto y de los fondos públicos; (III) amplias facultades en estado de sitio; (IV) el excesivo centralismo en desmedro de los entes territoriales; (V) la intervención del ejecutivo en la función natural del legislativo a través del veto; (VI) la intervención del jefe de estado en la administración de justicia y (VII) las desbordadas facultades reglamentarias otorgadas que nublan la delgada línea entre delegación administrativa y normas de ejecución”* (Nino, 1992, p. 529 citado en Ospina 2020:7).

Todos estos factores referenciados se pueden resumir planteando que el hiperpresidencialismo supone una fuerte desigualdad de facultades entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, donde el ejecutivo aumenta en forma desmedida su poder en desmedro del legislativo. Considerando una relación desequilibrada y legitimada por la Constitución, que le permite al presidente prevalecer en la toma de decisiones a través de diferentes mecanismos.

### **2.3 ¿Por qué analizar el hiperpresidencialismo en Ecuador?**

Bolonha, Rangel y Correa (2015:119) estudian las razones por las cuales los cambios constitucionales sancionados en el continente han favorecido al fortalecimiento de los presidentes. Su estudio se basa en tres parámetros. En primer lugar, considera los poderes constitucionales, competencias y atribuciones que están presentes en la constitución, en segundo lugar, el fortalecimiento de la configuración política, centrándose en la relación del

Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, y por último, el apoyo popular al gobierno, centrándose en la popularidad para implementar medidas y llevar a cabo la agenda política. Mediante el control de la relación de estas tres variables los autores construyen el *Índice de Fortalecimiento Ejecutivo*.

Los autores concluyen en que las reformas constitucionales promovieron una estructura desigual entre poderes, transfiriendo facultades del Legislativo al Ejecutivo, generando así una configuración caracterizada por el desequilibrio institucional que favorece la existencia del hiperpresidencialismo (Bolonha et al, 2015:120-21). Centralmente, se delegan competencias legislativas en el presidente, y se amplían sus poderes de emergencia mediante reformas, se deja al Poder Judicial y al Poder Legislativo en un estado de déficit de capacidades institucionales y se reduce su capacidad de acción (Bolonha et al, 2015:122). El aumento de poderes presidenciales funciona como un juego de suma cero, donde lo que gana un jugador es idéntico a lo que pierden los otros. Esta desigualdad de poderes favorece el desarrollo del hiperpresidencialismo, dado el carácter delegativo que se le deja a los demás poderes.

Los datos del *Índice de Fortalecimiento Ejecutivo* en América Latina, permiten a los autores identificar tres grupos diferenciados. El primer nivel es el inferior y está formado por los países que presentan un menor fortalecimiento del Poder Ejecutivo y donde no se puede hablar de hiperpresidencialismo (Perú, Uruguay y Paraguay). El segundo nivel está formado por países donde se ha fortalecido al Poder Ejecutivo sin llegar a una situación extrema (México, Argentina, Chile, Bolivia y Colombia). Por último, el nivel más alto de fortalecimiento de las facultades del Poder Ejecutivo incluye dos casos: Ecuador y Brasil.

Al final de su trabajo, los mencionados autores vinculan el *Índice de Fortalecimiento del Ejecutivo* con el *Índice de Cambio Constitucional*, encontrando una fuerte asociación entre ambos. En la medida que suceden cambios constitucionales los presidentes se fortalecen. Las reformas constitucionales en el continente tienen entonces una clara dirección hacia el fortalecimiento del Poder Ejecutivo. El caso de Ecuador presenta una correlación de 0.71 (Bolonha et al 2015: 135-136).

Si bien los autores consiguen delimitar empíricamente al hiperpresidencialismo ecuatoriano en términos de cambio constitucional, un estudio de caso permitiría un mayor entendimiento sobre las implicancias de este tipo de régimen y una comprensión de cómo se fueron dando los sucesos y desenlaces de la historia política ecuatoriana que favorecieron su emergencia. Considerando que Ecuador puede catalogarse como el caso más ejemplar en términos de hiperpresidencialismo en América Latina, realizaremos en los próximos capítulos



un análisis en profundidad sobre su desarrollo y consolidación como formato institucional de gobierno.

### **3. Ecuador. Síntesis histórica de su construcción y reconstrucción**

#### ***3.1. Los inicios de Ecuador bajo la influencia del regionalismo, centralismo y militarismo***

Ecuador logró su independencia en 1830 cuando también se promulgó su primera constitución y comenzó la construcción de su estado nacional. Este período estuvo fuertemente marcado por las divisiones y el regionalismo que dificultaron el proceso de unificación, generando diversas disputas y conflictos de diversa índole (Ayala 2002). A la vez, el atraso del desarrollo nacional y la exclusión social, alentado por la democracia de tipo censitaria de las élites, contribuyó a dificultar el desarrollo democrático del país (Paz y Cespada 2006). El poder estaba centralizado en las regiones de Quito, Guayaquil y Cuenca, y su influencia marcó el ulterior desarrollo de la política ecuatoriana. La construcción nacional fue un proceso de largo esfuerzo en lograr la integración regional en desmedro de las divisiones internas y las disputas por el poder nacional y departamental (Ayala 2002). Con el correr del tiempo estas regiones se fueron descentralizando, se eliminó la división departamental pasando a la provincial, creando nuevas unidades territoriales como la Sierra y la Costa, más allá de la centralidad de Quito, Cuenca, Loja y Guayaquil (Ayala 2002).

Si hablamos de partidos políticos podemos identificar dos bandos, el liberalismo más identificado con la zona de Costa, y el conservadurismo asentado en la zona de Sierra. Ambos bandos se agrupaban más por cuestiones económicas y sociales que por definiciones programáticas o ideológicas (Alexandre, 1984).

Linda Alexandre presenta como características principales de la vida política del siglo XIX y buena parte del XX, al regionalismo, el autoritarismo y militarismo, y, el personalismo (1984:17). Habiendo existido y perdurado una crisis de legitimidad, no se le permitió a ningún líder político instaurar su predominio y cualquier atisbo de fragmentación era contestado con el uso de la violencia y la represión militar (Alexandre 1984).

A lo largo del período independiente, las divisiones y conflictos más grandes por el poder estuvieron originados por las diferencias regionales, como disputas en términos de representación y autonomía. Si bien con el paso del tiempo se fue modificando la estructura de divisiones territoriales, buscando establecer una mejor representación regional, muchas de las guerras civiles estuvieron motivadas por esas divisiones, dado que las reglas constitucionales establecidas no reflejaban la verdadera división del país (Alexandre 1984).

La utilización de la fuerza y la violencia en el siglo XIX fue uno de los métodos más aceptados para conservar el poder. Si bien existieron constituciones que delimitaban el poder

de los gobernantes y que establecían garantías, las mismas no se cumplían. La política estaba dominada por el fraude y la corrupción, considerando que la única forma de gobierno funcional era el autoritarismo fuertemente ligado al militarismo (Alexandre 1984). Así fue como los militares conquistaron un fuerte poder e impronta en la participación en los gobiernos de turno, y por tanto, muchos golpes de Estado apoyados por los militares se naturalizaron como mecanismos de ratificación del poder fáctico ya obtenido.

El personalismo también tuvo un papel importante en el desarrollo político de Ecuador. La falta de instituciones políticas fuertes y de garantías electorales permitieron que la política se desarrollara como una actividad vinculada a la imagen de un liderazgo individual (Alexandre 1984). Si bien las corrientes liberales y conservadoras tenían presencia, no se desarrolló un vínculo directo entre los partidos y el ejercicio de gobernar. Los gobiernos no eran liberal o conservador, sino que pertenecían al caudillo o líder de turno. Linda Alexandre señala que:

*“Si bien existían partidos políticos, su nivel de institucionalización era muy bajo; la política estaba dominada por individuos antes que por partidos” (1984:38)*

Estos rasgos serían decisivos en el desarrollo político futuro del país y en la construcción de un régimen presidencialista con poderes concentrados en la figura del presidente.

### **3.2. En busca de un sistema político**

En miras de describir el desarrollo histórico de Ecuador y con el fin de comprender en mayor medida las consecuencias de ciertos sucesos en su vida política, consideramos la división cronológica realizada por Mejía (2002), tomando los aspectos más importantes y los cambios funcionales más relevantes del sistema político de este país.

El período de gobierno republicano entre 1830-1895, presentó una fuerte volatilidad de las reglas de juego, teniendo en cuenta que en el período se promulgaron 10 constituciones con un tiempo promedio de vigencia de 6 años y medio, y donde algunas solo duraron un año (Mejía 2002:6). La volatilidad constitucional fue producto de los permanentes cambios en el gobierno, con el arribo y caída de jefes de Estado con diferentes ideales de gobernanza que propugnaban nuevos cambios en las reglas de juego (Mejía 2002). Recién sobre la década de los 80 se empezaron a constituir formalmente dos partidos políticos: el Partido Conservador Ecuatoriano y el Partido Liberal Ecuatoriano. Si bien estas corrientes existían desde antes, su

formalización coincide con la época donde la estructura institucional y política comenzaba a tomar forma (Mejía 2002:15).

Aún así, la política estaba fuertemente marcada por las prácticas personalistas, y si bien la ciudadanía y los líderes se posicionaron en uno de los dos bandos, la práctica política estaba condicionada por factores regionalistas y por la influencia económica. Una vez en el poder, cada líder seguía lineamientos e intereses propios, distando de la corriente de la cual provenía, por lo cual, no se constituía un “*gobierno liberal o conservador*”, sino “*el gobierno de tal o cual caudillo*” (Mejía 2002, Alexandre 1985). Esta etapa está asociada con la construcción de un estado nacional que buscaba, a pesar de los cambios y contradicciones, un lineamiento común para todo el territorio. El problema central estuvo en encontrar o adaptar una ideología que comprendiera e interpretara las necesidades de la época y del país.

Al siguiente período 1895-1929, Mejía (2002) lo caracteriza como de predominio liberal. En este período, el Partido Conservador perdió peso en varias regiones permitiendo a los liberales imponerse mediante el ejercicio del fraude, la censura a la oposición y la represión contra el contingente conservador. Esta etapa puede ser considerada como de estabilidad y continuidad relativa, a pesar de las prácticas utilizadas por los liberales para mantenerse en el poder.

Entre 1925-1948 la estabilidad volvió a romperse debido al impacto de factores diversos como la repercusión de la crisis económica de 1929, crisis internacional originada por la segunda guerra mundial, el aumento de la deuda externa, los conflictos ideológicos y las disputas internas. En este período sucedieron 27 gobiernos, con una duración promedio de 10 meses, con presidentes que por lo general no culminaron su mandato y con una participación ciudadana que apenas alcanzaba el 9%. Los gobiernos se conquistaban con mano dura y buscaban en la Constitución el respaldo legal, pero al final acababan siendo derrocados por su poca popularidad y la inviabilidad de la gobernanza (Mejía 2002:19).

Dentro de este período los partidos tradicionales comenzaron a entrar en decadencia, dado el abandono de los líderes y el escaso apoyo del electorado. En ese contexto de escasa confianza política y crisis económica surge la propuesta anti-partidista y anti-oligárquica de Jose María Velasco Ibarra en 1933 (Mejía 2002:21). Durante su apogeo, las líneas de gobernanza no distaban mucho a las anteriores, la respuesta a la oposición continuaba siendo la violencia, la censura y represión, sumado a la fuerte intolerancia política y el rechazo a los partidos por el líder populista, de los cinco períodos que gobernó, cuatro fueron derrocados y solo logró concluir un período de gobierno (Mejía 2002:23).

El período siguiente coincidente con la postguerra, 1948-1960, se caracteriza por la estabilidad constitucional y la alternancia en el gobierno. A diferencia de lo ocurrido previamente, en esos doce años los presidentes lograron completar sus mandatos: Galo Plaza Lasso (1948-1952) en representación de los liberales, José María Velasco Ibarra (1952-1956), y Camilo Ponce Enríquez (1956-1960) por los conservadores (Mejía 2002:30).

Lo más interesante es ver como de la fuerte inestabilidad se pasó a la alternancia de partidos en el gobierno. Uno de los factores que contribuyó a ello fue la bonanza económica. Al parecer, siempre que las élites económicas estaban satisfechas, el gobierno y la política se volvían estables. Durante las décadas de 1950 y 1960, el país logró cierto desarrollo y modernización tanto de los aparatos administrativos como de la forma productiva empujada por el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el creciente aumento de los precios y el aumento de las exportaciones permitieron la estabilidad democrática pacífica (Mejía 2002:30).

Otro factor relevante para esta investigación es que las constituciones de 1945 y 1946 establecieron limitaciones al Ejecutivo con la creación de determinados organismos de control. Un hecho no menor fue que la Constitución de 1945 estableció la regla de mayoría para la elección presidencial, lo cual generó una tendencia al bipartidismo que se prolongó hasta el comienzo de la dictadura de 1963 (Mejía 2002:31). Sin embargo, ese cambio no resolvió del todo el problema de la fragmentación dado que las coaliciones que se formaban no perduraban en el tiempo debido a que los acuerdos se realizaban entre los candidatos y no entre partidos. Los creadores de esas coaliciones no tenían intención de agruparse y crear partidos que se volvieran permanentes en el tiempo.

La fragmentación del sistema de partidos y la ausencia de un sistema electoral que lograra consolidarlo, determinaron que un período de estabilidad democrática y auge económico culminara en un golpe de estado y un período autoritario. Por tanto, ninguno de estos cambios del sistema político lograron asegurar un gobierno estable y perdurable. La ciudadanía que fue dejada de lado en parte de los períodos anteriores y posteriores, no desarrolló una cultura política democrática ya que se había acostumbrado a vincular a la política con el regionalismo y la personalización. A la vez que la influencia velasquista promovía la oposición a los partidos y apoyaba la actividad política independiente.

### ***3.3. Del autoritarismo a la transición democrática: el proceso de democratización***

En 1960 Velasco Ibarra vuelve a presidencia electo por un 49%, sin embargo, su popularidad y nivel de confianza bajó drásticamente, frente a un contexto de reducción de exportaciones, déficit fiscal y de balanza de pagos. La influencia de la Revolución Cubana y de la Guerra Fría dejó entrever nuevamente la debilidad política del sistema (Mejía 2002:35). Frente a este contexto y con el apoyo de varios sectores, los militares derrocaron a Velasco Ibarra colocando en su lugar al vicepresidente Carlos Julio Arosemena Monroy en un intento de mantener las “*apariencias constitucionales*”. Sin embargo, la presidencia de Arosemena se volvió inestable rápidamente y los militares lo derrocaron en 1963, pasando a instalar una Junta de Gobierno (Mejía 2002:36).

En este entonces comenzó un período de intentos de reforma social y económica, pero reproduciendo la misma violencia de encarcelamiento, persecución y tortura, especialmente contra la izquierda y aquellos que el régimen denominaba comunistas por el miedo impartido desde Estados Unidos con la Guerra Fría (Mejía 2002:36-37). En 1967 se promulgó otra Constitución conocida como la “*Carta de las Garantías*” por su contenido sobre derechos humanos, donde se incorporó la figura de plebiscito, que sería utilizada más adelante por algunos presidentes y se establecieron algunas garantías para el desarrollo de los partidos políticos (Mejía 2002:38).

Cuando los militares convocaron a elecciones en 1968, Velasco Ibarra volvió a ganar la presidencia por quinta vez, pero con solo un 32.85%, lo cual era un indicador del deterioro de la popularidad del viejo caudillo populista (Mejía 2002:39). La continuada crisis económica contribuyó a la pérdida de lealtades y al escaso apoyo político partidario a su gobierno. La mala relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la aprobación de un presupuesto desequilibrado y la declaración de inconstitucionalidad de un decreto presidencial, alentaron a Velasco Ibarra a un autogolpe en 1970, con el apoyo de los militares y sectores de la oligarquía (Mejía 2002:41). Su gobierno se extendió hasta 1972 cuando los militares liderados por Guillermo Rodríguez Lara, decidieron derrocarlo. A la par se sucedieron dos acontecimientos a tomar en cuenta. Por un lado, el inicio de la exportación a gran escala de petróleo y el temor a una mala administración sobre la nueva fuente de riqueza, y por otro, el ascenso del populista Assad Bucaram con su Concentración de las Fuerzas Populares (CFP) que adquirió una fuerte posición política en el congreso (Conaghan 1998:248).

Los inicios de la nueva dictadura giraron en torno a la presencia del petróleo como la nueva fuente de riqueza. Se modernizó el estado y la economía, y se expandió la clase media, pero sin desarrollar una poderosa sociedad civil. La gestión militar se dejó guiar por la corrupción, siendo también incapaces de resolver los problemas más urgentes de la población (Freidenberg y Pachano 2016). En 1975 dentro del gobierno militar surge un bando dispuesto a impulsar una apertura democrática (sectores “blandos”), pero esta no era la intención de Rodríguez Lara, quien estaba dispuesto a continuar con la forma autoritaria de gobierno (Freidenberg y Pachano 2016).

En 1976, el sector militar blando, con el apoyo de algunos sectores sociales, dió un nuevo golpe de Estado instaurando un triunvirato militar, con la intención de comenzar el camino a la transición (Freidenberg y Pachano 2016). La idea era devolver el poder a los elegidos por el pueblo en un período de dos años con la celebración de elecciones en 1978 (Mejía 2002:42). De allí en adelante la transición se centró en la creación de un Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, donde se puso en marcha la idea de plebiscitar dos Constituciones: la Constitución de 1945 reformulada o una Constitución totalmente nueva (Mejía 2002, Freidenberg y Pachano 2016).

Se crearon tres comisiones con participación civil y política, una que se encargaría de elaborar un plan de funcionamiento del Estado, otra que elaboraría los proyectos de Constituciones a plebiscitar, y una tercera que redactara una Ley de Elecciones y Partidos Políticos, considerando a los elementos democráticos que contribuirían a la reestructuración del país (Mejía 2002:43). En enero de 1978 se realizó un referéndum con una participación del 90% del electorado, votando en un 45% la nueva Constitución, frente a un 32% de la Constitución de 1945 reformada y un 23% de los electores votaron anulado (Mejía 2002:44).

La transición estaba planteada en tres etapas, la creación de las comisiones, la convocatoria a referéndum y por último la celebración de elecciones (Freidenberg y Pachano 2016:20). Lo que pudo haber sido un proceso estrictamente democrático tuvo sin embargo limitaciones y algunas maniobras fraudulentas, como la incorporación de mayores requisitos en el registro de candidatos para impedir la participación de Assad Bucaram (Mejía 2002:44).

La primera vuelta electoral en 1978 fue ganada con un 32% por el candidato de CFP Jaime Roldos acompañado por Osvaldo Hurtado a la vicepresidencia en representación de una coalición de centroizquierda. En segundo lugar, quedaron el conservador Sixto Durán Ballén y el liberal Raúl Clemente Huerta con aproximadamente el 20% de los votos. Como el sistema electoral establecía que el ganador debería alcanzar el 50% de los votos, se tuvo que

realizar una segunda vuelta presidencial entre las dos fórmulas más votadas (Mejía 2002:44-45).

Los militares y los partidos tradicionales habían diseñado un proceso de transición que pretendía favorecer a liberales y conservadores. Sin embargo, el triunfo de la fórmula Roldós-Hurtado -vista como izquierdista por los militares- resultó preocupante, por lo cual se buscaron diferentes métodos para aplazar esta segunda vuelta y darle mayor continuidad a la campaña (Mejía 2002:45). La votación fue realizada 9 meses después, en agosto de 1979, coronando el triunfo de Roldos-Hurtado con un 68.49% (Freidenberg y Pachano 2016:31) con su slogan "*la fuerza del cambio*" (Mejía 2002:45-46).

La Constitución implementada supuso un gran avance para la democratización del país, al establecer el sufragio universal y las garantías de votación. Sin embargo su diseño institucional reproducía la misma relación compleja entre las ramas legislativas y ejecutiva, así como promovía excesivos incentivos para la cooperación (Conaghan 1998).



## **4. Los factores que explican el lento ascenso del hiperpresidencialismo en Ecuador.**

### ***4.1. Las reformas constitucionales del período 1979-2008***

La sucesión de cambios constitucionales en Ecuador fue utilizada como “*remedio*” para aliviar la crisis y los problemas estructurales que devienen de sus características particulares, un sistema de partidos muy fragmentado, una mala relación entre poderes, un contingente popular desalentado por la economía, entre otros efectos desestabilizadores del sistema.

Las reformas constitucionales ecuatorianas transitaron la línea de concentración del poder, concretando un sistema electoral restrictivo, desalentando los controles del congreso a la presidencia y fortaleciendo los poderes de agenda al presidente (Negretto 2015:254).

Para este análisis consideramos tres puntos de inflexión importantes, primero, la reforma de la transición democrática en 1979, como marco contextual de reestructuración y consolidación de un nuevo régimen. Segundo, la reforma constitucional de 1998, en intento de solucionar los problemas que conllevó la crisis económica impactada por los precios del petróleo y el continuado deterioro de gobernabilidad. Tercero, la reforma de 2008 promovida por la aparición del líder populista Rafael Correa y todo lo que esto implicó para el sistema político ecuatoriano. Veremos que cada una de estas instancias representó un salto del sistema política ecuatoriano hacia el hiperpresidencialismo

#### ***4.1.1. La reforma de 1979: los principios fundamentales para un hiperpresidencialismo***

La reforma de 1979 fue funcional para la reestructuración democrática del país. Las enmiendas más relevantes fueron la sustitución de la elección presidencial por mayoría simple por un sistema de mayoría absoluta y a doble vuelta; la que determinó un período presidencial de cinco años y eliminó la reelección en el cargo; y el establecimiento del referéndum a iniciativa del Poder Ejecutivo. No obstante, las posteriores reformas de 1983 y 1994 restablecieron el mandato de cuatro años y la posibilidad de reelección (Negretto 2015:256).

La elección presidencial de doble vuelta buscaba reforzar la legitimidad de los presidentes en un escenario caracterizado por la fragmentación partidaria. La segunda vuelta

favorecería el agrupamiento de los pequeños partidos en torno a dos grandes opciones (Freidenberg 2016).

También se eliminó el Senado generando un Congreso unicameral conformado por diputados provinciales y regionales. La reforma de 1983 modificó el período de funciones de los diputados de cinco a cuatro años para los nacionales y a dos años para los diputados provinciales, en tanto la reforma de 1994 permitió la reelección de los legisladores (Negretto 2015). Los diputados nacionales eran elegidos en una circunscripción única nacional, y los diputados provinciales en distritos a razón de dos por provincia, agregando uno si la unidad territorial superaba cierta fracción poblacional (Freidenberg 2016:406). Los diputados eran elegidos en listas cerradas y bloqueadas, y los escaños se repartían de forma proporcional, si bien la reelección no estuvo permitida hasta 1994, estos podían presentarse para otro nivel de representación (Freidenberg 2016:407).

La reelección legislativa afecta directamente a la gobernabilidad democrática, porque por un lado, favorece la rendición de cuentas con el electorado, y por otro, fomenta el interés en generar carreras legislativas que demuestren interés en el puesto. El hecho de imposibilitar la reelección redujo las motivaciones de los legisladores para atenerse a la agenda política o para generar políticas públicas de largo plazo pues no contaban con un objetivo claro de carrera. A su vez, la renovación de una parte de los funcionarios legislativos cada dos años generaba una propensión a la inestabilidad estructural del congreso, dada la volatilidad de su integración, además de no contribuir a la formación de partidos estables o de coaliciones. Este recambio permanente también afectaba la relación con el órgano ejecutivo, en la medida que la construcción de mayorías se tornaba una labor más compleja.

La ausencia de coaliciones de gobierno o legislativas estables determinó una tensa relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los académicos y periodistas refirieron a esta relación como una pugna constante entre poderes (Negretto 2015:159), dado que el presidente y el congreso contaban con poder de bloqueo mutuo. Si bien el presidente era quien designaba al gabinete de ministros, el congreso mediante mayorías ocasionales podía buscar su destitución mediante la presentación de mociones de censura de fácil utilización y con un poder relevante de daño político (Negretto 2015)<sup>1</sup>.

Por otro lado, dadas las amenazas de censura a los miembros del gabinete o de llevar a juicio político al Ejecutivo, algunos presidentes buscaron mediante la amenaza o concreción de un referéndum evitar el poder de destitución del congreso (Negretto 2015).

---

<sup>1</sup> Entre 1979-1996 se dieron 37 mociones de censura donde 13 ministros debieron dejar su cargo (Negretto 2015:260)

La capacidad presidencial de nombramiento de una gran cantidad de cargos públicos fue otro de los lineamientos de la reforma. No obstante, la designación de los jueces de la Suprema Corte quedó en manos de la legislatura. Frente a esto, en 1984, el presidente León Febres Cordero se negó a reconocer a los jueces propuestos por la legislatura e intentó dos años más tarde aprobar una reforma que transfería el poder de designación al presidente. Esa reforma fue rechazada pero, luego de continuas disputas, en 1992 se aprobó una enmienda que otorgaba al presidente la posibilidad de proponer candidatos para la Corte (Negretto 2015).

Otra de las atribuciones relevantes otorgadas al presidente fue el fortalecimiento del poder de veto y la posibilidad de poder de emitir decretos ley en asuntos económicos. Esta potestad había sido descartada en la Constitución de 1979 pero establecida en la reforma de 1982, siempre y cuando el congreso no hubiere tomado las decisiones correspondientes en un período de tiempo específico y pudiendo ser derogadas por el mismo en caso de considerarlas inconvenientes (Negretto 2015:262).

Si bien la reforma Constitucional de 1979 tenía como prioridad garantizar la transición democrática, las leyes electorales buscaron reducir la fragmentación partidaria al establecer limitaciones para la inscripción de los partidos. Pese a ello, la fragmentación del sistema no cayó y la conflictiva relación Ejecutivo-Legislativo se fue tornando favorable al primero gracias al aumento de sus capacidades de las posteriores enmiendas. Esos fueron los primeros pasos que favorecieron la lenta emergencia del hiperpresidencialismo en Ecuador.

#### ***4.1.2. La reforma de 1998: limitar el poder del Congreso como solución de gobernabilidad***

Tras la destitución irregular del presidente Bucaram por impeachment en 1996, el sistema político ecuatoriano inició un proceso de reforma constitucional que buscaba resolver los problemas de legitimidad mediante una asamblea constituyente cuyo resultado fuera validado por la ciudadanía (Negretto 2015:263). El diagnóstico sobre los problemas institucionales señalaba que la fuerte fragmentación partidaria del Congreso determinaba la existencia de presidentes minoritarios con dificultades para gobernar (Negretto 2015).

Durante el período 1979-1996, Ecuador tuvo una alta volatilidad electoral y ningún partido logró ganar la presidencia en más de una ocasión. El apoyo electoral a los partidos variaba en cada elección, generando un sistema político con alta incertidumbre (Negretto 2015). Pero, en la elección de 1996, tres partidos habían logrado mantener cierta estabilidad

electoral, el Partido Social Cristiano (PSC), la Democracia Popular (DP), y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) (Negretto 2015).

La Asamblea Constituyente reprodujo los mismos debates institucionales que venía desarrollando el sistema. Las alianzas entre los partidos mayores (DP y PSC) limitaron la influencia de los partidos pequeños, lo cual constituyó un daño a la representatividad democrática del organismo. Si bien se intentó dar un vuelco de legitimidad a los procesos, los dilemas siempre fueron los mismos que enfrentaba el sistema desde largo tiempo: el problema de las minorías partidarias y la multiplicidad de actores en juego. El escenario demostraba que la sociedad presentaba intereses heterogéneos que eran representados por una infinidad de agrupaciones partidarias que no lograban la coordinación, pero se estaba de acuerdo con que la institucionalidad ecuatoriana no funcionaba.

A la vez, la proximidad de las elecciones dificultó la coordinación de los partidos en la Asamblea, dada las expectativas electorales de los participantes. El resultado fue la aprobación de enmiendas electorales que no apuntaron correctamente al problema. Soluciones más restrictivas que perseguían la reducción del número de partidos y de candidatos presidenciales; reducción del número de escaños en el congreso dada la crítica de la opinión pública a la anterior conformación; eliminación de las elecciones intermedias con el fin de no desestructurar el apoyo al presidente con un período fijo de cuatro años para los legisladores (Negretto 2015).

En cuanto a la elección presidencial se redujo el porcentaje de votos que debían obtenerse en primera vuelta. La reforma estableció que el ganador debía alcanzar en primera vuelta un 40% de los votos y una diferencia de 10% con el principal competidor, y de no lograrse esa proporción, se pasaría a una segunda vuelta por mayoría relativa (Freidenberg 2016)

En términos de relación de poderes, las reformas propuestas tuvieron un margen mayor de acuerdo y aprobación. Se redujeron los controles sobre el presidente y se incrementó el poder de agenda del Ejecutivo (Negretto 2015:278). Una de las cuestiones más interesantes fue el apoyo desde la opinión pública a las medidas contrarias al Congreso. La población tenía una imagen deformada y negativa de este órgano, que estaba asociada a la corrupción e ineficiencia, que los reformadores usaron a su favor (Negretto 2015:280).

Resulta irónico que aquellas posiciones que son elegidas por la ciudadanía para representar la diversidad de intereses, fueran el blanco de las críticas y la figura más desvalorizada por la reforma. A cambio, el poder se concentró en la figura del presidente, pese a que los mismos perdían rápidamente el favor de la población. Como bien señala

Negretto (2015), frente a la mala imagen del congreso se concluyó que la solución se encontraba en aumentar los poderes del Ejecutivo y limitar la acción legislativa.

Si bien el Congreso mantenía algunos de sus poderes, por ejemplo, el de censura y enjuiciamiento político del presidente, estos tenían mayores limitaciones para llevar adelante estos procesos, dado que se modificaron las mayorías para su activación y se restringieron las razones por las cuales se podría iniciar un juicio político (Negretto 2015). La idea era “*mejorar la imagen del Congreso*”, pero en contraste se le otorgaba al presidente la iniciativa exclusiva para iniciar legislación en áreas específicas (Negretto 2015). Podemos considerar entonces que las reformas constitucionales de 1979 y 1998 favorecieron al desarrollo hiperpresidencialista. No sólo se fortalecieron las atribuciones del presidente, sino también se vulneraron las capacidades del congreso para cumplir con su rol representativo y fiscalizador.

#### ***4.1.3. La Reforma de 2008: Correa y el problema de la reelección presidencial***

Pese a las reformas emprendidas en 1998, la situación de gobernabilidad del sistema político ecuatoriano no mejoró. En el 2000, el presidente Mahuad se vio obligado a renunciar tras un golpe parlamentario impulsado por una coalición de parlamentarios, militares y movimientos campesinos e indígenas. El siguiente presidente, Lucio Gutiérrez, que había liderado como militar la mencionada rebelión, tampoco pudo culminar su mandato luego de intensos conflictos con el congreso y de generalizadas protestas ciudadanas en Quito y otras ciudades. O sea, entre 1996 y 2008, ningún presidente ecuatoriano consiguió culminar su mandato pese a haberse reforzado sus facultades en detrimento de las del congreso. Bucaram fue sustituido por Fabián Alarcón; Mahuad, fue relevado por su vicepresidente Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez, triunfador en las elecciones de 2002, cedió su cargo al también vicepresidente Alfredo Palacios. La inestabilidad gubernamental llegó a extremos impensados por los reformadores de 1998.

El viraje político definitivo comenzó tras el derrocamiento de Lucio Gutierrez quien gobernó en un momento de bonanza económica pero en contexto de crisis política<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Sucedieron diferentes revueltas en descontento con algunas decisiones políticas del presidente, por ejemplo, cuando se decidió retornar del exilio al ex presidente Abdala Bucaram, y a la vez se impidió el juicio a Dahik, Bucaram y Noboa por corrupción en el uso de fondos públicos, lo que se generó fue la rebelión de los forajidos que fue duramente reprimida por la policía (Treminio 2014).

caracterizado por los intentos de destitución presidencial y las denuncias sobre la discrecionalidad en la composición de los órganos judiciales (Treminio 2014).

El presidente Lucio Gutiérrez abandonó el cargo tras ser acusado de violar la Constitución al interferir en otras funciones del estado. Su vicepresidente Alfredo Palacios asume la presidencia el 20 de abril de 2005 y nombra como Ministro de Economía a Rafael Correa, un economista formado en el exterior que a partir de ese entonces comienza a implicarse fuertemente en la vida política del país. Luego de transcurridos algunos meses del cambio presidencial y cuando el gobierno enfrentaba dificultades para aprobar ciertas reformas en el Estado en el Congreso, Rafael Correa renunció a su cartera, denunciando la necesidad de priorizar la inversión social y realizar un fuerte cambio en la política económica del gobierno (Treminio 2014).

En las elecciones de 2006, Rafael Correa se postuló a la presidencia en representación del movimiento PAÍS (o Alianza PAÍS) con un discurso que criticaba fuertemente a la “*partidocracia*” (Rivera 2014). El proyecto político PAÍS se conformó como una alianza de sectores progresistas que no constituían algo homogéneo, su identificación ideológica se fue conformando con el fortalecimiento de la figura de Correa. PAÍS más que un partido político, fue un conglomerado de grupos que demostró funcionar como una eficiente maquinaria electoral (Rivera 2014). Esas elecciones se realizaron en un contexto de fuerte desencanto con la clase política, lo cual provocó el declive de los principales partidos y el surgimiento de nuevas agrupaciones (Treminio 2014). No obstante, ese fenómeno de declive se produjo un poco antes del surgimiento de la denominada Revolución Ciudadana, nombre con que Correa designó al proceso contrario a los partidos políticos y el congreso (Freidenberg 2016).

La campaña electoral presentó una fuerte movilización mediática de televisión y publicidad, pero también, conflictos, acusaciones de corrupción, mal uso del dinero y compra de votos (Recalde 2006). El resultado de la primera vuelta fue en cierto modo sorprendente, pues Corera quedó en segundo lugar de Álvaro Noboa (22,84% y 26,83% de los votos respectivamente), pese a la vasta propaganda a favor del candidato de PAIS (Recalde 2007:16). En la segunda vuelta, Rafael Correa impulsó el lema de “*que se vayan todos*” con la intención de marcar distancia frente a los partidos políticos del establishment que apoyaban a Noboa. También propuso que en caso de triunfar, impulsaría una nueva reforma constitucional (Recalde 2007:21). Contrariamente, la campaña de Noboa tuvo una inspiración religiosa al insistir en su “*encomendación a Dios*”, a la vez que realizaba un sin fin de muestras caritativas y clientelares con el uso excesivo de su propia fortuna (Recalde 2007).

El triunfo de Rafael Correa con el 56,7% de los votos, implicó un nuevo escenario político de resignificación populista y a la vez, la continuación de los dilemas de gobernanza que sufría el país. Al no haber presentado candidatos al congreso, el presidente carecía de apoyos que pudieran defender su política. Sin embargo Correa pensaba solucionar ese “*detalle*” con una nueva reforma constitucional que fortaleciera una vez más las funciones ejecutivas. En abril de 2007, el Tribunal Supremo Electoral convocó a una consulta popular para activar el proceso de reforma, donde la opción favorable contó con el apoyo de más del 80% de los votantes (Treminio 2014). La elección constituyente se realizó en septiembre de 2007 y Alianza PAÍS obtuvo más del 60% de los asientos (Treminio 2014). Entre noviembre de 2007 y octubre de 2008, la Asamblea Constituyente reescribió la Constitución siguiendo las preferencias de Rafael Correa. Uno de los principales cambios fue el establecimiento de la reelección presidencial inmediata por dos períodos a partir de la vigencia de la nueva Constitución. Esta orientación seguía los pasos de países como Venezuela y Bolivia, que habían adoptado ese mecanismo a sugerencia de Chavez y Morales (Treminio 2014).

La reelección en sí misma es positiva en la medida que permite la rendición de cuentas y que motiva a la buena gestión por el interés de participar en una nueva elección, especialmente en aquellos países donde los partidos en sí no tienen tanta estima y la política está muy personalizada en figuras independientes. Sin embargo, en países como Ecuador, donde los síntomas de hiperpresidencialismo se acumulaban, la reelección puede ser un factor decisivo para el abuso presidencial<sup>3</sup>.

La Constitución de 2008 estableció también un fuerte contenido pluralista y de unidad nacional, a la vez que propuso un modelo de desarrollo y de derechos sociales conocido como el “*Buen Vivir*” (Rivera 2014:66). Una de las grandes innovaciones fue la creación del Consejo Nacional de Planificación con el fin de crear un Plan Nacional de Desarrollo, por otro lado, también se atendieron ciertos derechos colectivos de grupos minoritarios y de la población indígena estableciendo la existencia de un Estado plurinacional (Rivera 2014:67).

Sobre la organización territorial, se dividió el territorio en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, en interés de la descentralización (Rivera 2014:67), a la vez se agregó una circunscripción para el voto en el exterior. De esta forma, la nueva Constitución generó la representación nacional, provincial y del exterior (Freidenberg 2016:406).

---

<sup>3</sup> Pero, esto puede solucionarse con una reelección especial, es decir, no permitir la reelección consecutiva, considerando que la alternancia política contribuye a la prosperidad democrática y evita la demagogía presidencial, pero sí permitir la reelección en períodos alternados, o en todo caso permitir la reelección por dos períodos y luego esperar una alternancia política.

En cuanto a la división de poderes, se le otorgaron funciones de control y presupuestaria a la Asamblea Legislativa, pero a la vez se le otorgó al Ejecutivo la capacidad de destituir el órgano en caso de asumir funciones que estén fuera de la Constitución, obstrucción, crisis o conmoción interna (Rivera 2014).

Como hemos visto, las diferentes reformas buscaban evitar la pugna de poderes y los bloqueos permanentes del gobierno, pero eso no encontró solución dado que se fortalecía siempre un poder sobre el otro, profundizando el desequilibrio del presidencialismo, debilitando el sistema de controles y balances, incrementando la conflictividad política o reduciendo los espacios y mecanismos para lograr el equilibrio entre las dos funciones del Estado (Freidenberg y Pachano 2016). La constitución de 1998 le había quitado varias atribuciones al Congreso, especialmente en el campo económico y político, algunas fueron devueltas en la Constitución de 2008, pero sin embargo se le quitó la atribución de nombramiento y selección de autoridades y se le otorgó al presidente la capacidad de disolver la asamblea (Freidenberg y Pachano 2016:89).

El cuadro 1 presenta un resumen de los principales rasgos institucionales del sistema político en las Constituciones de 1979, 1998 y 2008. Las celdas con fondo gris indican enmiendas constitucionales que suponen un salto en el desbalance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por ejemplo, la Constitución de 1979 otorgó al Ejecutivo un poderoso poder de veto, los proyectos de urgente consideración y el poder de convocar referéndums. La de 1998 limitó la censura ministerial del Congreso y estableció la iniciativa exclusiva en materia de presupuestos. Finalmente, la Constitución de 2008 promovida por Rafael Correa estableció la reelección presidencial, amplió las áreas de iniciativa legislativa exclusiva, elevó la exigencia para censurar ministros (pasó de mayoría simple a 2/3) y otorgó al presidente la facultad de disolver la Asamblea. Estos cambios confirman que, a partir de la recuperación democrática de finales de los setenta, el orden institucional ecuatoriano evolucionó desde un presidencialismo fuerte hacia una configuración hiperpresidencialista.



**Cuadro 1. Principales rasgos institucionales del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. 1979-2008.**

|   | <b>Constitución 1979</b>  | <b>Constitución 1998</b>  | <b>Constitución 2008</b>  |
|---|---|---|---|
| <b>Elección del Ejecutivo</b>                         | Presidente y Vicepresidente elegidos por <i>mayoría absoluta de votos</i> . En su defecto, segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.   | Presidente y Vicepresidente elegidos por <i>mayoría del 40% y diez puntos de diferencia</i> sobre el segundo. En su defecto, segunda vuelta entre los dos más votados.  | Presidente y Vicepresidente elegidos por <i>mayoría del 40% y diez puntos de diferencia</i> sobre el segundo. En su defecto, segunda vuelta entre los dos más votados.  |
| <b>Mandatos presidencial</b>                          | 4 años y sin reelección   | 4 años y sin reelección   | 4 años con reelección inmediata por un período  |
| <b>Elección Legislativa</b>                           | Coincide con la primera vuelta presidencial<br>Elecciones intermedias de diputados provinciales.  | Coincide con la primera vuelta presidencial.  | Coincide con la primera vuelta presidencial.  |
| <b>Mandatos legislativo</b>                           | 4 años para los diputados nacionales y 2 años para los diputados provinciales. No hay reelección inmediata.   | 4 años para todos los miembros. Reelección inmediata e indefinida.  | 4 años para todos los miembros. Reelección inmediata e indefinida. <sup>1</sup>   |
| <b>Integración del Poder Legislativo</b>              | <i>Congreso Nacional unicameral de 71 miembros.</i> (12 diputados nacionales y el resto diputados provinciales elegidos a razón de 2 por provincia. Los distritos con menos de 100 mil habitantes tienen 1 diputado. Se agrega 1 diputado por cada 300 mil habitantes o fracción que supere la cifra de 200 mil). | <i>Congreso Nacional unicameral de 121 miembros.</i> (2 diputados para cada una de las 22 provincias del país, más un asiento adicional por cada 200 mil habitantes).   | <i>Asamblea Nacional unicameral de 137 miembros.</i> (15 elegidos en circunscripción nacional, 2 por cada región autónoma, 2 por cada provincia y distrito metropolitano más uno por cada 200.000 habitantes o fracción que supere los 150 mil, y 6 por los votantes en el exterior).         |
| <b>Veto del Ejecutivo</b>                             | Si el presidente aplica un <i>veto total</i> , el Congreso no puede levantarlo pero sí puede solicitarle que lo someta a referéndum. Si el presidente aplica un <i>veto parcial</i> , el Congreso puede levantarlo con el voto de <i>2/3 de sus miembros</i> . No hay veto sobre el presupuesto.                  | Si el presidente aplica un <i>veto total</i> , el Congreso podrá considerarlo después de un año y sólo podrá levantarlo con el voto de <i>2/3 de sus miembros</i> . Si el presidente aplica un <i>veto parcial</i> , el Congreso puede levantarlo con el voto de <i>2/3 de sus miembros</i> . | Si el presidente aplica un <i>veto total</i> , el Congreso podrá considerarlo después de un año y sólo podrá levantarlo con el voto de <i>2/3 de sus miembros</i> . Si el presidente aplica un <i>veto parcial</i> , el Congreso puede levantarlo con el voto de <i>2/3 de sus miembros</i> . |
| <b>Iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo</b> | Ninguna disposición.  | Presupuesto.  | Presupuesto. Políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera. Políticas impositivas. División político administrativa del país.   |
| <b>Decreto extraordinario</b>                         | El presidente puede enviar proyectos de urgencia económica con un <i>plazo máximo de 15 días</i> para su aprobación. Si se vence el plazo, el proyecto se transforma en un Decreto-Ley.   | El presidente puede enviar proyectos de urgencia económica con un <i>plazo máximo de 30 días</i> para su aprobación. Si se vence el plazo, el proyecto se transforma en un Decreto-Ley.   | El presidente puede enviar proyectos de urgencia económica con un <i>plazo máximo de 30 días</i> para su aprobación. Si se vence el plazo, el proyecto se transforma en un Decreto-Ley.   |

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| <b>Poderes de emergencia:</b>                            | El presidente puede declarar <i>estado de emergencia</i> por 60 días -que el Congreso puede revocar- en caso de agresión externa, conmoción interna o catástrofes naturales. En tal caso, el presidente puede transponer rubros presupuestales para la Defensa, disponer censura previa de medios, suspender garantías constitucionales, etc. | El presidente puede declarar <i>estado de emergencia</i> por 60 días -que el Congreso puede revocar- en caso de agresión externa, conmoción interna o catástrofes naturales. En tal caso, el presidente puede trasponer rubros presupuestales para la Defensa, trasladar la sede del gobierno, disponer censura previa de medios, suspender garantías constitucionales, etc.. | Ninguna disposición  |
| <b>Referéndum/Iniciativa popular</b>                     | El presidente puede convocar un referéndum sobre cuestiones “de gran importancia para el Estado”, en particular sobre enmiendas constitucionales y acuerdos internacionales rechazados por el Congreso.   | El presidente puede convocar un referéndum para reformar la Constitución o por “cuestiones de trascendental importancia para el país”.  | El presidente puede convocar un referéndum “sobre asuntos que estime convenientes”.  |
| <b>Nombramientos de los ministros</b>                    | El presidente nombra y destituye a los ministros sin restricciones.   | El presidente nombra y destituye a los ministros sin restricciones.   | El presidente nombra y destituye a los ministros sin restricciones.  |
| <b>Destitución de ministros por el Poder Legislativo</b> | <i>1/4 de miembros del Congreso</i> pueden presentar una moción de enjuiciamiento y censura de los ministros. La cesura debe ser votada por <i>mayoría de los miembros del Congreso</i>   | <i>1/4 de miembros del Congreso</i> pueden presentar una moción de enjuiciamiento y censura de los ministros. La cesura debe ser votada por <i>mayoría de los miembros del Congreso</i> . La decisión final sobre la permanencia en el cargo del ministro <i>corresponderá al presidente</i> .  | <i>1/4 de miembros del Congreso</i> pueden presentar una moción de enjuiciamiento y censura de los ministros. La cesura debe ser votada por <i>2/3 de los miembros del Congreso</i> . La decisión final sobre la permanencia en el cargo del ministro <i>corresponderá al presidente</i> .                                   |
| <b>Disolución de la Asamblea</b>                         | Ninguna disposición.  | Ninguna disposición.  | <i>Presidente puede disolver la Asamblea</i> previo dictamen favorable de la Corte Constitucional o cuando se obstaculice el Plan Nacional de Desarrollo   |
| <b>Juicio político al Presidente</b>                     | El presidente sólo puede ser juzgado por traición a la Patria, cohecho o cualquier otra infracción que afecte gravemente el honor nacional. Su censura y destitución sólo podrá resolverse por <i>2/3 de miembros</i> del Congreso.   | El presidente sólo puede ser juzgado por delitos contra la seguridad del Estado, delitos de concusión, cohecho, peculado, y enriquecimiento ilícito. Su censura y destitución sólo podrá resolverse por <i>2/3 de miembros</i> del Congreso.  | El presidente sólo puede ser juzgado por delitos contra la seguridad del Estado, concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito y por genocidio, tortura, desaparición forzada de personas y homicidio por razones políticas. Su censura y destitución sólo podrá resolverse por <i>2/3 de miembros</i> del Congreso. |

1. El referéndum de 2018 estableció que todos los cargos de elección popular pueden ser reelectos por una única vez.

Fuente: Elaboración propia en base a las Constituciones de la República de Ecuador 1979, 1998 y 2008.

#### ***4.2. Partidos Políticos y sistema de partidos***

En el largo plazo, diferentes características estructurales han contribuido a la inestabilidad del país. Como se ha dicho, durante el siglo XIX y buena parte del XX, fueron el regionalismo, la presencia caudillista y la relación que los políticos desarrollaron con sus electores. Estos factores impidieron el desarrollo de un sistema de partidos estable e institucionalizado (Mejía 2002:104). El caudillismo puede observarse en la influencia histórica que tuvieron líderes que marcaron las épocas, por ejemplo, el alfarismo, el pacismo, el velasquismo, entre otros. Algunos líderes han tenido mayor presencia como Velasco Ibarra con cinco presidencias (Mejía 2002:104), pero sus legados han mermado con el tiempo o se han reinventado en nuevas figuras políticas y nuevas formas de hacer político como el populismo.

La influencia regional también se vio reflejada en el desarrollo del sistema de partidos, cuya contrapartida se expresa en la fuerte distancia económica, social y cultural entre la Sierra y la Costa. La región de la Sierra, cuyo epicentro es Quito sede del gobierno, manifestó la visión conservadora, expresada en un fuerte vínculo con la Iglesia y por prácticas productivas de baja capacidad exportadora. La Costa, cuyo centro es Guayaquil, tuvo un mayor vínculo con el extranjero y una gran influencia de la ideología liberal (Mejía 2002:109). Esto definió en parte las preferencias políticas de los ciudadanos y la acción política de los partidos en regiones específicas, considerando a la vez que eran las regiones más influyentes por la participación de las élites económicas.

El voto regionalista ha propiciado la presencia de partidos pequeños y centralizados enfocados en las regiones particulares. Esta estructura perdurable en el tiempo fomenta la fragmentación y atomización del sistema de partidos (Mejía 2002:110-111). La fragmentación acompañada de partidos débiles genera un escenario de poca supervivencia partidaria y a la vez escasa expectativa de triunfo. Los partidos que han accedido al gobierno pueden fácilmente desaparecer para la siguiente contienda electoral (Mejía 2002:111).

La relación entre electores y partidos en Ecuador ha sido de desconexión, los diferentes sucesos han impedido la institucionalización de los partidos y por ende su identificación con grandes grupos de la sociedad (Mejía 2002). La política se ha centrado en generar partidos a partir de figuras personalistas, que funcionan meramente como un vehículo electoral y no responden a las demandas democráticas de representación.

Conaghan (1998) ofrece un análisis de cómo la relación entre las reglas institucionales y un débil sistema multipartidario reproduce una relación negativa entre el Poder Ejecutivo y

el Poder Legislativo, permitiendo que diferentes políticos fomenten la política anti-partidos apoyando la existencia de candidaturas independientes. Esta perspectiva coincide con nuestro enfoque. La combinación de reformas constitucionales que aumentaron el poder de los presidentes con un sistema de partidos fragmentado y escasamente institucionalizado, contribuyen al desarrollo de un sistema hiperpresidencialista, cuyo principal atributo es el desequilibrio en la relación entre poderes. A continuación, profundizaremos el análisis sobre la relación sistema de partidos, reglas institucionales y emergencia del hiperpresidencialismo.

#### ***4.2.1. Institucionalización: la importancia de Rafael Correa y la capacidad de mayorías***

Freidenberg y Pachano (2016) identifican dos etapas en la evolución del sistema de partidos ecuatoriano. La primera va de 1979 a 2002 y está caracterizada por los continuos cambios en las normas que regulan la competencia<sup>4</sup>. La segunda etapa se desarrolla a partir de 2002 con la emergencia de nuevos partidos en alianza con figuras independientes (2016:166). La primera etapa fue comentada en secciones anteriores donde ubicamos el proceso de democratización y las reformas de 1979 y 1998. Sin embargo, puede agregarse que las modificaciones constitucionales buscaron dar forma a una competencia electoral con menos actores buscando configurar un sistema de partidos más estable. Como hemos visto, esos objetivos nunca fueron alcanzados.

La segunda etapa tiene como punto de partida el año 2002 cuando se eligió como presidente a Lucio Gutiérrez, un outsider de la política. En esa coyuntura detonó el hartazgo con la clase política y la partidocracia. Los partidos tradicionales no estaban dispuestos ni tenían herramientas para reinventarse o adaptarse a las nuevas necesidades del electorado por lo cual perdieron rápidamente su centralidad frente a otras figuras capaces de captar las demandas del momento (Freidenberg y Pachano 2016).

El cambio de apoyo de los partidos tradicionales hacia nuevos partidos, no se produjo principalmente con la Revolución Ciudadana de Rafael Correa, sino que el decaimiento partidario venía desde tiempos anteriores (Freidenberg 2016). Esta condición fue propicia para que triunfarán candidaturas independientes apoyadas por partidos de ocasión.

En este panorama de declive partidario emergió la figura de Rafael Correa con el apoyo de los movimientos sociales y la ciudadanía. Rafael Correa construyó una imagen

---

<sup>4</sup> Sartori define dos tipos de cambios para el sistema de partidos, continuo y discontinuo, el primero refiere a aquellos cambios que surgen cada vez que hay modificaciones en las normas, procedimientos y prácticas que deberían afectar de forma directa, y el segundo, cuando existe un derrumbamiento del sistema de partidos, denominado también colapsó (Sartori 1991:320 en Freidenberg y Pachano 2016:162)

populista a partir del rechazo palpable hacia los partidos. En su campaña prometió una nueva restructuración del sistema político a partir de la aprobación de una nueva Constitución (Freidenberg y Pachano 2016:176).

La imagen de agotamiento del sistema de partidos y la emergencia de un líder carismático con promesas de cambio constitucional se reitera en la historia ecuatoriana. Correa y su estrategia reformista repiten un patrón de cambio específico, abrupto y controvertido, que ya ha ocurrido en anteriores coyunturas. Sin embargo, la ventaja que ostentó Correa, no solo fue la debilidad de los partidos tradicionales o la imagen deteriorada del congreso, su gran logro fue el respaldo popular medido en términos electorales que le permitió impulsar una serie de cambios apoyado en un gobierno de mayoría, algo inédito en la historia del país.

Si bien el conglomerado liderado por Correa, Alianza País, presentó únicamente candidato presidencial para las elecciones de 2006, muy pronto el presidente ideó una estrategia para anular la influencia del congreso. Una consulta en abril de 2007, la posterior elección de la Asamblea Constituyente y finalmente el cierre del congreso con el correspondiente traspaso a la Constituyente electa de las potestades del poder legislativo. Mientras el presidente gobernaba utilizando su poder de decreto, la Asamblea redactó una nueva carta magna. Para julio 2008, el texto estaba listo y en octubre un plebiscito ratificó su vigencia. Una cláusula transitoria establecía la realización de nuevas elecciones en abril de 2009. En esa contienda, Rafael Correa, Alianza País y sus aliados tomaron el control del congreso con una mayoría del 53% de las bancas.

Gobernar sin un contingente legislativo mayoritario fue una práctica común de los presidentes ecuatorianos anteriores a Correa (Freidenberg 2016:424). La simultaneidad de las elecciones legislativas con la primera ronda presidencial generaba congresos fragmentados. El Cuadro 2 recopila los resultados de la primera y segunda vuelta desde 1978. Allí puede verse un patrón muy claro donde ningún candidato presidencial se aproxima al 50% de los votos en primera vuelta, a excepción de Correa en 2009 y 2013.

**Cuadro 2. Votación del ganador de la elección presidencial en primera y segunda vuelta.  
Ecuador 1978-2025.**

| <b>Periodo</b> | <b>1era vuelta</b> | <b>%</b> | <b>Partido</b> | <b>2da vuelta</b>   | <b>%</b> | <b>Partido</b> |
|----------------|--------------------|----------|----------------|---------------------|----------|----------------|
| 1978-1984      | Jaime Roldos       | 27,7%    | CFP            | Jaime Roldos        | 68,5     | CFP            |
| 1984-1988      | Rodrigo Borja      | 28,7%    | ID             | León Febres Cordero | 51,5%    | PSC            |
| 1988-1992      | Rodrigo Borja      | 24,7%    | ID             | Rodrigo Borja       | 52,8%    | ID             |
| 1992-1996      | Sixto Durán        | 31,9%    | PUR            | Sixto Druán         | 58%      | PUR            |
| 1996-1998      | Jaime Nebot        | 27,2%    | PSC            | Abdalá Bucaram      | 54,5%    | PRE            |
| 1998-2002      | Jamil Mahuad       | 34,9%    | DP             | Jamil Mahuad        | 51,2%    | DP             |
| 2002-2006      | Lucio Gutiérrez    | 20,6%    | PSP            | Lucio Gutiérrez     | 54,8%    | PSP            |
| 2006-2009      | Álvaro Noboa       | 26,8%    | PRIAN          | Rafael Correa       | 56,7%    | PAÍS           |
| 2009-2013      | Rafael Correa      | 52%      | PAÍS           | -                   | -        | -              |
| 2013-2017      | Rafael Correa      | 57,2%    | PAÍS           | -                   | -        | -              |
| 2017-2021      | Lenín Moreno       | 39,4%    | PAÍS           | Lenín Moreno        | 51,2%    | PAÍS           |
| 2021-2025      | Andrés Arauz       | 32,7     | RC             | Guillermo Lasso     | 52,3%    | CREO           |

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto de la Democracia, Elecciones Presidencial del Ecuador en: [https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/libro\\_presidentes\\_1948-2017.pdf](https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/libro_presidentes_1948-2017.pdf)

La debilidad de los presidentes en el congreso se debió a la existencia de un número alto de partidos con representación legislativa. El Cuadro 3 muestra la cantidad de partidos en competencia electoral junto al Número Efectivo de Partidos (NEP). Como podrá apreciarse, recién a partir de 2009, cuando el partido del presidente consigue un apoyo en el congreso que supera el 50% de las bancas, el NEP cae drásticamente. Estos datos confirman la importancia de la aparición de Rafael Correa en la “*estabilización*” de la competencia partidaria, lo cual no quiere decir que ello haya contribuido al desarrollo de un equilibrio de gobernabilidad democrática.

**Cuadro 3. Organizaciones en competencia y Número Efectivo de Partidos en Ecuador. 1978-2021**

| Periodo   | Nº de organizaciones políticas en competencia | Número Efectivo de Partidos (NEP) |
|-----------|---|-----------------------------------|
| 1978-1984 | 6   | 4,8                               |
| 1984-1988 | 9   | 5,2                               |
| 1988-1992 | 10  | 6,5                               |
| 1992-1996 | 12  | 4,5                               |
| 1996-1998 | 9   | 4,8                               |
| 1998-2002 | 6   | 4,1                               |
| 2002-2006 | 11  | 6,8                               |
| 2006-2009 | 13  | 5,3                               |
| 2009-2013 | 8   | 2,7                               |
| 2013-2017 | 8   | 2,6                               |
| 2017-2021 | 8   | 3,7                               |

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto de la Democracia. Elecciones Presidenciales del Ecuador. Disponible en: [https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/libro\\_presidentes\\_1948-2017.pdf](https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/libro_presidentes_1948-2017.pdf)

La relativa estabilidad de la competencia podría estar demostrando factores positivos de institucionalización. Sin embargo, si visualizamos otros datos no encontramos los mismos resultados. Uno de los elementos de medición más utilizados por la literatura para analizar a los sistemas de partidos es el indicador de institucionalización de Mainwaring y Scully (1995), el cual clasifica a Ecuador como un sistema incoativo de partidos, caracterizado por su volatilidad electoral y su propensión a generar líderes populistas. A partir de esta teoría, Piñeiro y Rosenblatt (2020) generan una agregación a la medición clásica, teniendo en cuenta que la misma refiere a aspectos estructurales pero ignora la capacidad de los partidos como canales de representación. El indicador utilizado por Piñeiro y Rosenblatt (2020) incluye por un lado, la edad de los partidos, y por el otro, la incorporación de dos dimensiones, una que mide las barreras (en la distribución de poder, presencia de corrupción y en la conformación de nuevos partidos), y otra que considera al número de votantes medido a través del porcentaje legislativo en las elecciones. Los datos para los años 1995, 2005 y 2015 muestran un declive del nivel de institucionalización de Ecuador (ver Cuadro 4).

**Cuadro 4. Nivel de institucionalización**

|         | 1995 | 2005 | 2015 |
|---------|------|------|------|
| Ecuador | 0,67 | 0,49 | 0,30 |

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 2 de Piñeiro y Rosenblatt (2020).

Esta información comprueba que el nivel de institucionalización de Ecuador, a pesar de los prometedores resultados electorales luego de 2006, se encuentra en claro declive, demostrando que la aparición de Correa y su gobierno de mayoría no suponen una mejora para el sistema de partidos. El impacto personalista y populista de Rafael Correa en la contienda ecuatoriana desestabilizó aún más el sistema de partidos, generando nuevos obstáculos para su institucionalización. En síntesis, gracias a Correa, el hiperpresidencialismo pudo dar un nuevo salto.

Por otro lado, el resultado de las diferentes enmiendas electorales en vez de generar un sistema de partidos fuerte e institucionalizado ha multiplicado las pequeñas agrupaciones locales obligadas a participar en el ámbito nacional, esto generó la proliferación de partidos débiles que alimentaron la fragmentación (Freidenberg y Pachano 2016:133). Si bien se han establecido reformas electorales ambiciosas, su corta duración en el tiempo y su reemplazo permanente, reprodujo la escasa institucionalización y fue incapaz de rutinizar las prácticas políticas saludables (Freidenberg y Pachano 2016).

La fuerte tensión entre partidos y movimientos independientes es una de las razones por la cual el sistema de partidos ecuatorianos ha presentado una baja institucionalización (Mainwaring y Scully 1995, Freidenberg y Pachano 2016). Esta situación se agravó en 1995 cuando una consulta popular convocada por el presidente habilitó la participación de candidatos independientes, empeorando aún más la situación y yendo en dirección contraria a la intención de contar con partidos fuertes (Freidenberg y Pachano 2016). Estos líderes independientes utilizaron a los partidos meramente como vehículos electorales, mientras promovían una política antipartidos.

Si bien la reforma constitucional influida por una izquierda renovada permitió el surgimiento de grupos que antes no estaban representados en la arena política, como nuevos movimientos sociales y el movimiento indígena (Freidenberg y Pachano 2016), aquellos partidos que tenían representación los utilizaron como vehículos para lograr triunfos mediante intercambios de apoyo en torno a sus demandas.



#### **4.2.2. El populismo en el sistema de partidos y su vínculo con el hiperpresidencialismo**

La influencia del populismo en el sistema de partidos es un factor clave para entender cómo se asienta el hiperpresidencialismo. Cerbone (2021) sostiene que el presidencialismo al concentrar la legitimidad principalmente en la figura del presidente, genera una polarización de la sociedad frente a quienes están a favor del presidente, y aquellos que tienen otras preferencias y compiten desde la oposición. A la vez, al concentrar diferentes atribuciones en la figura ejecutiva se concede una imagen también personalista, en la medida que las detenta un solo individuo.

Cerbone (2021) propone que en aquellos sistemas que no tienen límites a la polarización y el personalismo, el presidencialismo puede presentar cierto desbalance entre las funciones del Estado a favor del ejecutivo generando un "*presidencialismo fuerte*". Cuando no existen frenos y se exageran los efectos negativos del presidencialismo podemos entrever algunas características antidemocráticas o más autoritarias dónde la forma de gobierno toma rasgos hiperpresidencialistas (Cerbone 2021).

Cerbone define al hiperpresidencialismo como la degeneración del tipo de gobierno presidencialista en un sentido anti-democrático, pero manteniendo las apariencias constitucionales, solo que ladeados hacia el fomento de la polarización y personalización (2021:8). Aquellos elementos que permiten desarrollar los efectos negativos del presidencialismo son, la capacidad de censura, la reelección, la baja institucionalización del sistema de partidos. Cuando estos elementos se inclinan para un solo lado (en este caso el Ejecutivo) rompen con la tradición del *check and balances* presidencialista (Cerbone 2021:8)

En escenarios de fuerte desgaste institucional, los líderes populistas encuentran la razón de oponerse al sistema vigente, que por sus efectos funciona de mala manera, imponiendo una imagen de devolución de poder al pueblo. El populismo funciona como un estilo político centralizado en la figura del líder, dónde su legitimidad más allá de los límites democráticos reside en el pueblo (Cerbone 2021). El presidencialismo constituye el hábitat natural del populismo pero no logra satisfacer todas las aspiraciones del líder, por ello es necesario que se recurra a cambios en los marcos normativos, que son aceptados dado que se procesan en contextos dónde la democracia no está realmente consolidada (Cerbone 2021:11-12).

Si recorremos la historia política de Ecuador notamos las dificultades para alcanzar una verdadera consolidación democrática. Esto puede verse en el secuestro del presidente

Febres Cordero y la utilización de la represión contra las movilizaciones sociales (Conaghan 1998), las rupturas institucionales que impidieron la finalización del mandato constitucional de tres presidentes, Abdala Bucaram en febrero de 1997, Jamil Mahuad en enero del 2000 y Lucio Gutiérrez en abril del 2005 (Freidenberg y Pachano 2016:166).

Sin embargo, si bien existieron otras presidencias populistas, ¿por qué no funcionaron ni alcanzaron los resultados de Rafael Correa? La respuesta se encuentra en la ausencia de una mayoría favorable al presidente al momento de la elección y en el Congreso. Los otros presidentes populistas debieron lidiar con apoyos restringidos en medio de un sistema de partidos extremadamente fragmentado y débil. Parecería claro que para que el hiperpresidencialismo funcione resulta necesaria la existencia de una mayoría estable que permita aprobar leyes que respondan a la voluntad popular y otorguen legitimidad y apoyo al líder populista (Cerbone 2021).

Por lo tanto la combinación de un presidente constitucionalmente fuerte con un estilo político populista, sumado a los poderes partidarios de la mayoría parlamentaria, propició un escenario perfecto para la emergencia del hiperpresidencialismo.

### **4.3. El factor desencadenante**

Hemos visto que diferentes factores del sistema político de Ecuador favorecieron el desarrollo del hiperpresidencialismo. Podría decirse que el proceso comienza con la constitución de 1979 y el reforzamiento de los poderes constitucionales del presidente. Esta tendencia se fortaleció con las enmiendas de los años ochenta y las posteriores reformas de 1998 y 2008. También contribuyó en ese proceso la existencia de un sistema de partidos fragmentado y escasamente institucionalizado. Las diversas reformas al sistema electoral tuvieron un rumbo volátil que no sólo favoreció el multipartidismo sino también abrió la puerta a las candidaturas independientes. Bajo estas condiciones, la puja entre el congreso y el presidente se transformó en una situación corriente que las enmiendas constitucionales saldaron otorgándole más poder al presidente.

En cierto modo, el sistema político de Ecuador describe en los últimos cuarenta años un espiral ascendente: se reforma sin éxito para abatir el multipartidismo; la fragmentación en el Congreso provoca el bloqueo entre poderes; se genera una crisis política que hace caer al presidente; se vuelve a reformar para abatir al multipartidismo y de paso se otorga más poderes al presidente; se vuelven a generar bloqueos entre poderes y se apela a una salida de fuerza; nuevamente a reformar, hasta que aparece el factor desencadenante del

hiperpresidencialismo. Ese factor decisivo, que hace “*estallar*” el fenómeno hiperpresidencialista, llevándolo a su punto más alto de desarrollo, fue la aparición de un líder carismático y audaz como Rafael Correa. Su estrategia populista hacia el electorado marcó un antes y un después en la evolución de los acontecimientos. El populismo como forma de gobernanza es sumamente compatible con el hiperpresidencialismo. Correa ganó varias elecciones con campañas electorales populistas y con un discurso anti-sistema. Tampoco tuvo reparos en impulsar una reforma constitucional donde se concentró poder en torno a la figura del presidente. Sin Correa no hubiera habido un factor desencadenante que permitiera la consolidación del hiperpresidencialismo. Correa constituyó el despegue y el mecanismo que le dio legitimidad a la forma de gobierno hiperpresidencialista en Ecuador.

## 5. Conclusiones

En este trabajo hemos intentado estudiar cómo el fenómeno del hiperpresidencialismo evoluciona en un sistema político concreto. El estudio de Ecuador permite observar un proceso de transformación del presidencialismo en hiperpresidencialismo, con hitos decisivos donde se alteran las reglas que regulan la relación entre los poderes de gobierno y propician la concentración de poder en torno a la figura del presidente. Estos cambios impactan negativamente en las características ya problemáticas de los regímenes presidencialistas profundizando los riesgos para el desarrollo de la democracia señalados oportunamente por Linz en los años ochenta.

El trabajo analizó la evolución del sistema político de Ecuador a partir de la transición democrática en 1979. El proceso encuentra dos saltos relevantes en las reformas constitucionales de 1998 y 2008. En el primer caso, generando un escenario inestable que es dejado atrás por la aparición de Rafael Correa. En el segundo, por desarrollar una innovación institucional en consonancia con las características y necesidades de la presidencia de Correa. La perspectiva teórica de Cerbone (2021) nos ha guiado hasta determinar ese suceso - la aparición de Correa- como el evento desencadenante de la consolidación del hiperpresidencialismo.

El freno que impedía la evolución hacia el hiperpresidencialismo era el propio sistema de partidos débil y fragmentado. Algunos de los partidos tenían la impronta para desplegar el repertorio hiperpresidencialista pero no contaban con el aval mayoritario del electorado. El hiperpresidencialismo adquiere su máximo despliegue cuando las facultades del Ejecutivo son reforzadas hasta límites extremos, se debilita al congreso y aparece un líder populista dispuesto a abusar del poder y dar rienda suelta a su vocación hiperpresidencialista. Pero lo más interesante, es que lo que a todas luces puede ser visto como un abuso con rasgos totalitarios, se presenta dentro de los parámetros democráticos y con el apoyo de la mayor parte de la ciudadanía.

Un factor enemigo de la democracia es la normalización de formas democráticas contrapuestas a los principios básicos de la misma, por ejemplo, la concentración de poderes con pocas limitaciones en la figura del presidente, atributo concluyente del régimen hiperpresidencialista.

El actual funcionamiento crítico del sistema político ecuatoriano responde al legado hiperpresidencialista y a la influencia que ha tenido Correa en sus tres períodos presidenciales. El diseño institucional y la forma de hacer política fueron pensados para un

líder populista apoyado en una mayoría. Una vez que el líder presidencial presenta otros atributos y carece de una mayoría, las instituciones entorpecen el funcionamiento típico del presidencialismo. Sería interesante analizar a futuro qué variables específicas aumentan o disminuyen la intensidad del proceso y cuáles son éstas consecuencias que ha tenido el hiperpresidencialismo en el sistema político de Ecuador. Así como someter a análisis a los demás países de América Latina que presentan rasgos y denominaciones similares y determinar en términos comparados una evaluación del hiperpresidencialismo latinoamericano.

## 6. Bibliografía:

- Alexandre, Linda (1984). *Política y poder en el Ecuador, 1830-1925*. Universidad de California.
- Ayala Mora, Enrique (2002). “Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador: del pasado a la situación actual”. *Procesos: revista ecuatoriana de historia*. pp: 203-221.
- Ayala Mora, Enrique (2008). *Resumen de historia del Ecuador*. Corporación Editora Nacional.
- Bolonha, Carlos, Rangel, Henrique y Correa, Flavia. (2015). “Hiperpresidencialismo na América Latina”. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, vol. 60, N°2, pp: 115-140. Curitiba, Brasil
- Cerbone, Pasquale (2021). “El hiperpresidencialismo: una aproximación desde la perspectiva de la teoría política”. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 20, N°1.
- Conaghan Catherine (1998). “Partidos débiles, políticos indecisos y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador 1979-1988. En *La crisis del presidencialismo*. Alianza. pp. 239-282
- Constitución Política del año 1979, 27 de marzo de 1979 (Ecuador)
- Constitución Política de la República de Ecuador, 1998, 10 de agosto de 1998 (Ecuador)
- Constitución de la República de Ecuador 2008, 20 de octubre de 2008 (Ecuador)
- Dalla Vía, Alberto (2015). “Ensayo sobre la situación actual del hiperpresidencialismo” *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas*. pp: 161-189
- Freidenberg, Flavia (2008). “El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador”. *Documentos CIDOB*. América Latina, 24.
- Freidenberg, Flavia (2016). “El camino inverso del sistema de partidos ecuatoriano (1978-2015): desde el multipartidismo extremo al partido predominante” en *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.
- Freidenberg, Flavia y Pachano, Simón (2016). *El sistema político ecuatoriano*.
- Gargarella, Roberto (2015) “El nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en: *Revista Estudios Sociales* (universitaria semestral) N° 48, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral. pp. 169-172.

- Linz, Juan (1997). “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica? En Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (Eds) (1997) *La crisis del presidencialismo: perspectivas comparadas. Volumen 1*. Anaya-Spain
- Linz, Juan (2013). “Los peligros del presidencialismo”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Vol 7, Julio.
- Mainwaring, Scott; Scully, Timothy R. (1995) “La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 17, no 1-2, p. 63-101.
- Mainwaring Scott y Shugart Matthew (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós. Buenos Aires
- Mejía, Andrés (2002). *Gobernabilidad democrática: Sistema Electoral, Partidos Políticos, y Pugna de Poderes en Ecuador: 1978-1998*. Fundación Konrad Adenauer, Quito.
- Negretto, Gabriel (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Nino, Carlos Santiago (1992). *Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- Ospina, Pablo (2020). “Del presidencialismo al hiperpresidencialismo: una realidad innegable para América Latina”. *Revista Criterio Libre Jurídico*, 17 (2).
- Paz, Juan y Cespeda, Miño (2006) “Ecuador: Una democracia inestable”. *Historia Actual Online*, N°11, pp: 89-99. disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2380207>
- Piñeiro, Rafael y Fernando Rosenblatt, (2020). “Stability and incorporation: Toward a new concept of party system institutionalization”. *Party Politics*, vol. 26, N 2: pp 249-260
- Recalde, Paulina (2007). “Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, N°27 pp 15-25
- Rivera, Velez, Fredy. (2014). “Ecuador: tradiciones políticas, cambio de época y Revolución Ciudadana” en Murakami, Yasuke (2014) *La actualidad política de los países andinos centrales en el gobierno de izquierda*, pp: 55-88.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México D.F., Fundación de Cultura Económica, pp 97-135
- Treminio, Ilka (2014). “La reforma constitucional de Rafael Correa, El caso de la reelección presidencial en Ecuador”. *América Latina Hoy*, vol 67, pp 65-90

## **Anexos:**

### **Siglas Partidos Políticos.**

CFP: Concentración de Fuerzas Populares

DP: Democracia Popular

FRA: Frente Radical Alfarista

ID: Izquierda democrática

PRE: Partido Roldista Ecuatoriano

PRIAN: Partido Renovador Institucional Acción Nacional

PSC: Partido Social Cristiano

PSP: Partido Sociedad Patriótica

PUR: Partido Unidad Republicana

RC: Movimiento Revolución Ciudadana