

profesionalización y democratización internas no sin la presencia de un fuerte desgaste y el desdibujamiento de sus principios fundadores. ¿Pero hasta dónde es plausible y permisible que dicho proceso tenga que ser pagado por el resto de la sociedad mexicana, sin exonerar en lo absoluto al PRI ni a los demás integrantes del sistema partidario? Un libro como *Savage Democracy* pone claro énfasis en este dilema central e imposterizable, en su adecuada respuesta para el desarrollo institucional y democrático no sólo en México, sino incluso en otras realidades partidarias latinoamericanas.

.....
Informal Coalitions and Policymaking in Latin America: Ecuador in Comparative Perspective, de Andrés Mejía Acosta, Nueva York, Routledge, 2009, 170 pp.

Por Eric Magar, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Ecuador pertenece al grupo de países con sistema de partidos conocido como “amorfo”. La característica más obvia de un sistema de este tipo es el gran multipartidismo: en Ecuador los partidos tienden a escindirse como amibas. Para darse una idea, la lista de abreviaturas que abre este libro incluye dos docenas de siglas partidistas, más o menos una por cada año de estudio. Partidos tan inestables como estos carecen de vínculos con grupos importantes de electores,

por lo cual el voto es sumamente volátil. Pero la característica sistémica que ocupa al autor es el perpetuo estado minoritario del presidente en la Asamblea Legislativa desde que finalizó la dictadura militar en 1979; hubo ocasiones en que el partido del presidente controló tan sólo 13 y 16 por ciento del Congreso ecuatoriano.

Los presidentes en otros sistemas de la misma naturaleza no se han quedado cruzados de brazos. En Brasil y Uruguay, cuyas legislaturas presentan niveles de fragmentación comparables al ecuatoriano, el titular del Ejecutivo suele esmerarse en suplir su carencia construyendo una coalición formal, como la hormiga de la fábula. El andamiaje que sostiene esta coalición es el gabinete: a cambio de su apoyo para aprobar su programa legislativo, el presidente cede el nombramiento de algunos ministros y viceministros a partidos de oposición. La experiencia indica que esta solución puede dar buenos resultados. Pero como la cigarra, los presidentes ecuatorianos rara vez han querido o podido fraguarse una coalición formal, destinando la política de su país a la parálisis perpetua tan temida por Juan Linz en su texto clásico sobre el presidencialismo. Son ya tres los presidentes removidos prematuramente por el Congreso y las cortes en los últimos años.

Todo lo anterior plantea la paradoja —que Andrés Mejía Acosta utiliza para darle tensión al argumento del libro— de que Ecuador ha sido perfectamente

capaz de adoptar reformas de muy grande envergadura. Impuso, por ejemplo, una disciplina monetaria draconiana con la dolarización en 2000; redujo el déficit primario con importantes recortes al gasto público, a la vez que amplió significativamente la recaudación impositiva. Reformó sus leyes laboral, fiscal, financiera y comercial, cumpliendo las expectativas del FMI para otorgar una nueva línea de crédito en 2002. ¿Cómo lograron todo esto presidentes tan débiles en el frente legislativo?

Un rastreo del proceso legislativo le permite a Mejía descartar que el presidente haya circunnavegado sistemáticamente al Congreso echando mano de su facultad para imponer política pública por decreto. El presidente propuso por vía unilateral un número considerable de medidas, pero no debe olvidarse que los legisladores tuvieron oportunidad de rechazarlas después de su introducción, algo que rara vez hicieron. De hecho, el autor demuestra que la mayoría de las reformas económicas se instituyeron mediante legislación común y corriente; la carencia de coalición formal no ha impedido que el presidente ecuatoriano legisle.

Mejía esclarece el misterio con una historia de “coaliciones fantasma”. En su afán por cosechar los frutos de participar en el gabinete de presidentes comúnmente impopulares en Ecuador, los partidos corren el riesgo de diezmar su ya de por sí raquítico apoyo electoral. Las “coaliciones fantasma” son

arreglos informales pero sistemáticos que facilitan el intercambio de votos y beneficios entre políticos, evitando a la vez las desventajas electorales de los arreglos formales. Los partidos de oposición exigen beneficios a cambio de apoyo velado a las propuestas del Ejecutivo. Un premio codiciado es, por ejemplo, un nombramiento judicial, ya que el partido adquiere influencia en caso de que se enjuicie políticamente a un presidente que incumpla su palabra.

Pero detectar fantasmas no es cosa fácil, y éste es un libro eminentemente empírico. Por definición, un partido negará su participación en el arreglo informal e incluso mantendrá la actitud retadora hacia el Ejecutivo y su programa. La participación misma suele ser sigilosa, como cuando en vez de votar con el presidente un partido vende su abstención, para desinflar la posición contraria. Elementos de la organización del Congreso, como la continua negativa a adoptar un registro público de las votaciones nominales, parecieran diseñados para facilitar el encubrimiento. La mayor parte de este libro consiste en una búsqueda detectivesca de las huellas dactilares de los negociadores fantasma. Mejía peinó minuciosamente el *Diario de los Debates* para reconstituir la posición de cada diputado en una muestra de votaciones de la reforma estructural, y el resultado es sorprendente. Los partidos han manifestado niveles de cohesión no esperados en un sistema considerado amorfo:

en promedio nueve de cada diez miembros siguieron la línea partidista en la muestra, y los líderes partidistas fueron fundamentales en la negociación informal. El presidente pudo comprar, en bloque, el apoyo de algunos partidos, la abstención de otros y, en el margen, deserciones individuales en partidos opositores para consolidar la aprobación. Un análisis de regresión de las votaciones revela evidencia de esto en el diferencial de cohesión partidista, sistemáticamente mayor entre partidos que votaron por el presidente que entre los que votaron en contra.

El libro tiene también algunos cabos sueltos, por ejemplo, el capítulo teórico plantea una larga serie de generalizaciones del tipo “a mayor coste de negociar con un partido, el presidente favorecerá acuerdos individuales” o “a menor premio de coaligarse formalmente, los partidos preferirán la negociación informal”. Pero a pesar de introducir elementos de la teoría de juegos, éstos sólo tienen un valor heurístico y nunca consiguen articular un mecanismo causal, de modo que el lector se queda esperando la enumeración de condiciones para optar por una coalición formal o una fantasma, o las condiciones para que un partido vote con el presidente o se abstenga. Hay también un número considerable de ambigüedades en el texto, las más frecuentes se refieren a la definición de variables o a la oscura especificación de algunos de los modelos de regresión cuyos coefi-

cientes estimados no resultan del todo fáciles de interpretar. Y el lector que sólo posea un conocimiento superficial de la política ecuatoriana extrañará también una breve descripción de los partidos que, contra todas las expectativas, han sido jugadores centrales en el proceso legislativo. Salvo el listado de siglas ya referido, no encontrará un escueto cuadro descriptivo de partidos hasta la página 75.

Pero estos flancos débiles, que pudieron corregirse con otra ronda de revisiones editoriales, no bastan para menguar las aportaciones de la investigación. El libro será de lectura obligada para todo aquel interesado en instituciones políticas comparadas y no dejará de interesar a quien quiera aprender algo sobre el país andino; la abundante evidencia orquestada por Mejía consigue desmitificar la poco estudiada política ecuatoriana, cuando menos en lo referente a las relaciones Ejecutivo-Legislativo. El libro plantea tantas o más interrogantes que las que responde, pero son un bienvenido recordatorio de la importancia de estudiar casos remotos y pequeños, tan frecuentemente olvidados por una política comparada obsesionada con el estudio de grandes países. Entender cómo partidos tan inestables en la pista electoral consiguen actuar colectivamente en el pleno legislativo es un nuevo misterio cuya resolución arrojará luz sobre el proceso legislativo del resto del continente.