

# ***Teoría y práctica de la pugna de poderes***

**Jorge Núñez**

---

**Jorge Núñez:** Historiador y periodista ecuatoriano. Es redactor político de la revista Nueva de Quito y profesor de Ciencias Sociales en la Universidad Central del Ecuador. Ha publicado: "América Latina, integración o balcanización"; "El mito de la Independencia"; "Los partidos políticos en el Ecuador"; "La guerra interminable: Estados Unidos contra América Latina".

---

La pugna de poderes es una vieja realidad de la democracia liberal. Ya los primeros teóricos de ésta, como John Adams, plantearon su preocupación por el problema del enfrentamiento de poderes y sugirieron soluciones basadas en la institucionalización de un sistema de dirimencia jurídica, para evitar salidas autoritarias a este tipo de conflictos.

En América Latina, la pugna de poderes es una realidad tan vieja como las repúblicas del área. En el caso ecuatoriano, este tipo de conflicto político se ha manifestado reiteradamente a lo largo de la historia republicana, con diferentes resultados. Empero, casi siempre ha resultado afectada la estabilidad política del país.

Vista en perspectiva histórica, la pugna de poderes es una crisis política típica del capitalismo dependiente y propia de sociedades que, como las latinoamericanas, están cubiertas por el manto de un Estado moderno, pero cuya estructura social está plagada de asimetrías y rupturas que han impedido la integración real y formal de sus burguesías internas y, por ende, la consolidación de una fracción hegemónica de la burguesía en el poder del Estado y la realización de algunas importantes tareas históricas del Estado nacional.

Después de largos años de predominio dictatorial en el ámbito latinoamericano, asistimos una vez más a un reverdecimiento de la democracia liberal en los países del área. En la mayoría de los casos, se trata de experiencias más o menos exitosas de "retorno al orden constitucional", en otros casos, de replanteamientos políticos al interior de antiguas formas de estabilidad constitucional que amenazan crisis.

Empero, en una u otra circunstancia, se percibe un generalizado interés de las fuerzas políticas por refuncionalizar el aparato del Estado liberal y ponerlo a salvo de las crisis que frecuentemente lo afectan y que, en determinadas circunstancias, llevan a la imposición de gobiernos dictatoriales.

### ***El retorno a la democracia***

La lucha por la vigencia de la democracia y la búsqueda de la estabilidad política se han convertido, una vez más, en un renovado objetivo de la vida latinoamericana, que es compartido por distintas y hasta contradictorias fuerzas políticas y sociales.

Empero, la adhesión a la defensa de la democracia tradicional está motivada evidentemente por distintas razones en los diferentes actores del proceso político-social.

Para los partidos políticos tradicionales - marginados de la conducción política del Estado por el autoritarismo dictatorial - la democracia equivale a una oportunidad de supervivencia, cuando no resulta ser el mecanismo de rescate de su disminuida fuerza social o aun el medio de recuperación del poder político.

Para las nuevas formaciones políticas - partidos socialdemócratas o demócratacristianos, por ejemplo - se trata más bien de una oportunidad de oro para ejercitar innovaciones políticas o reformas sociales que les abran las puertas del poder o justifiquen su presencia en él.

Por fin, para los partidos o movimientos proclamadamente revolucionarios - que en la mayoría de países salen recién del ostracismo o la marginación real - la reinstauración o vigencia de la democracia es vista como una saludable oportunidad de legitimación política y de fortalecimiento organizativo.

Más allá del nivel partidario, en el ámbito de la estructura social, la democracia encuentra también variadas y contradictorias adhesiones en la actual coyuntura histórica.

Sectores cada vez más amplios de la burguesía productiva, especialmente aquellos vinculados al mercado interno, proclaman su vocación democrática y pluralista, tras experimentar los desastrosos efectos del "fascismo dependiente" - represión

para adentro y beneficios para afuera -, de las experiencias neoliberales y de la crisis internacional.

A su vez, los sectores populares, tradicionales convidados de piedra de la democracia liberal y víctimas fundamentales del autoritarismo militar, buscan remontar una etapa de agudo retroceso político y desbocada crisis económica, mediante la defensa de condiciones mínimas de subsistencia y de garantías básicas de acción político-social. Ello explica, en parte, el respaldo popular a las nuevas experiencias democráticas latinoamericanas.

En síntesis, bien puede asegurarse que la democracia liberal ha devenido en la actual hora en un "consenso mínimo común" para la mayoría de fuerzas políticas y sociales de América Latina. Dicho de otro modo, se trata de un punto de equilibrio a partir del cual encontradas fuerzas sociales reinician civilizadamente el juego del pluralismo político, la competencia electoral y la confrontación de intereses, buscando dejar atrás la oscura hora del autoritarismo, el terrorismo de Estado y la sistemática violencia institucional.

Sin embargo, tras el "consenso mínimo común", dificultosamente conseguido, la democracia latinoamericana no parece tener más perspectiva de supervivencia y desarrollo que la que sus disímiles adherentes consientan periódicamente en otorgarle. Ello exige, antes que nada, el establecimiento de reglas claras para el juego político y la institucionalización de mecanismos de negociación o dirimencia que eviten el desbocamiento de los conflictos y el deterioro de la estabilidad constitucional. Ello impone también la ejecución de otras tareas democráticas ciertamente imposterables. La superación de los viejos fantasmas políticos latinoamericanos (militarismo incontrolado, corrupción administrativa, demagogia irresponsable, por ejemplo) constituye una tarea fundamental. El enfrentamiento de los grandes problemas nacionales y sociales (dependencia, desempleo, insalubridad, desnutrición, desigual desarrollo regional, marginación política de las mayorías, etc.) representa también una tarea imposterable.

Frente a tan enormes y urgentes responsabilidades de gestión, y frente a los cada vez más acuciantes efectos de la crisis internacional transferidos a nuestros países por la acción imperialista, parece evidente que la recién reverdecida democracia liberal latinoamericana se halla ante un trascendental, y quizás definitivo, desafío histórico: superar las taras heredadas del pasado y enfrentar audazmente los problemas contemporáneos, o comprobar su definitiva inutilidad política para el desenvolvimiento de nuestros pueblos.

### ***La pugna de poderes***

Uno de los mayores fantasmas de la democracia tradicional en América Latina es indudablemente el de la inestabilidad política. A su vez, una de las manifestaciones de esa inestabilidad es la denominada "pugna de poderes", es decir, el frecuente y a veces catastrófico enfrentamiento entre las dos funciones más politizadas del Estado: el poder ejecutivo y el poder legislativo.

Vistas las cosas en perspectiva histórica, podemos afirmar que la posibilidad de estallido de este tipo de conflictos, estuvo implícita en la misma formulación de la teoría de división de poderes de Montesquieu, puesto que el reparto de la gestión de gobierno entre diferentes órganos especializados conllevaba la necesidad de que existiese un perfecto avenimiento político entre éstos o, al menos, un cabal respeto de cada uno de ellos por la gestión de los demás. Se trataba, pues, de una concepción típicamente idealista, que ignoraba o pasaba por alto las realidades cotidianas de la política, permanente campo de enfrentamiento de las fuerzas reales de la sociedad: las clases, estamentos y grupos sociales.

Esto quedó en evidencia en la primera experiencia histórica de aplicación de la teoría de división de poderes, esto es, en la fundación de los Estados Unidos de América, primera república de los tiempos modernos.

Uno de los "padres fundadores" de la nación norteamericana, John Adams, al analizar el posible sistema de "checks and balances" (equilibrios y balances) que debía instituirse en el gobierno de la nueva república, detectó la posibilidad real de que se produjeran enfrentamientos entre los diversos poderes del Estado. Razonando a este propósito, escribió en su ensayo "Ideas sobre el Gobierno": "... Si el poder legislativo está todo concentrado en una asamblea y el ejecutivo en otra, o en una sola persona, estos dos poderes se opondrán e interferirán entre sí, hasta que la contienda termine en guerra, y todo el poder, legislativo con ejecutivo, sea usurpado por el más fuerte".

"En un caso así, el poder judicial no podría mediar ni mantener el equilibrio entre los dos poderes contendientes, porque el legislativo lo socavaría... Para evitar estos peligros, constitúyase una asamblea diferente, como medianera entre las dos ramas extremas de la legislatura, la que representa al pueblo y la que ha sido investida con el poder ejecutivo".

"Que la asamblea representativa elija después por votación, de entre sus propios miembros o de sus electores, o de ambos, una asamblea distinta que, para fines de claridad llamaremos consejo. Puede constar del número de miembros que se quiera, por ejemplo, veinte o treinta, y deberá tener un ejercicio libre e independiente de su juicio".

Una vez constituidas las repúblicas hispanoamericanas, en prácticamente todas ellas se instituyó un sistema de gobierno basado en la división de poderes de Montesquieu y según el modelo institucionalizado en los Estados Unidos. Sin embargo, en ninguna de ellas se instituyó un sistema de dirimencia de conflictos, por lo que ésta quedó a cargo del más real y poderoso de los factores de poder de los nuevos países: el ejército.

A lo largo de su agitada historia, los países latinoamericanos han debido afrontar una y otra vez conflictos políticos de este carácter que, al no existir un sistema de dirimencia institucional, han devenido casi siempre en rupturas de la estabilidad constitucional.

En la actualidad, mirando retrospectivamente la vida de nuestros países, parece evidenciarse que la "pugna de poderes" es una crisis política típica del capitalismo dependiente, propia de sociedades que, como las latinoamericanas, están cubiertas por el manto de un Estado más o menos moderno y generalmente hipertrofiado, pero cuya estructura social está plagada de asimetrías y rupturas (desigualdades regionales, supervivencias precapitalistas, conflictos étnicos), que han impedido la integración real y formal de sus burguesías internas y, por ende, la consolidación de una fracción hegemónica en el poder y la realización de algunas de las más importantes tareas históricas del Estado nacional.

No de otro modo se explica, en nuestra opinión, el hecho de que la pugna de poderes se haya manifestado casi siempre como un enfrentamiento entre fracciones de la misma clase dominante, alrededor de problemas casi siempre circunstanciales, en muchas ocasiones vinculados a proyectos caudillistas o intereses personalistas.

La historia del Ecuador está plagada de conflictos de este tipo. En 1834-5, una pugna política al interior de la clase terrateniente en el poder provocó un grave enfrentamiento entre poderes, que desembocó en una guerra civil y llevó a la Convención Nacional a proclamar la disolución del Estado ecuatoriano y la incorporación de su territorio a la vecina Nueva Granada.

Sin efectos tan escandalosos, pero no por ello con consecuencias menos graves para la estabilidad política del país, la pugna de poderes se repitió en el país en innumerables ocasiones durante el siglo XIX (entre otras, en 1835 y 1858).

Ya en el siglo XX, este tipo de enfrentamiento enmarcó en 1932 el estallido de la sangrienta "Guerra de los cuatro días", produjo en 1933 el derrocamiento del presidente Juan de Dios Martínez Mera, llevó en 1935 al presidente Velasco Ibarra a "precipitarse sobre las bayonetas" y ser expulsado del poder tras un inútil intento de disolver el Congreso, provocó en 1938 la disolución del Congreso por el presidente Mosquera Narváez, dio lugar en 1946 a la disolución de la Asamblea Nacional Constituyente y la imposición dictatorial de Velasco Ibarra, causó en 1961 el apresamiento de los legisladores opositoristas y finalmente el reemplazo constitucional de Velasco Ibarra por Carlos Julio Arosemena.

Tras el retorno al orden constitucional, en 1978, el Ecuador conoció una nueva escalada en la pugna de poderes. Esta vez, los protagonistas del enfrentamiento fueron, por una parte, el presidente Jaime Roldós, y por otra una coalición opositorista integrada por los partidos de la derecha derrotados sucesivamente en el plebiscito de aprobación constitucional y en la campaña presidencial - y, curiosamente, por el mismo partido del presidente Roldós (Concentración de Fuerzas Populares, CFP), cuyo líder máximo, Assad Bucaram, resintió la independencia de criterio de Roldós y se lanzó a una cerrada oposición a su gobierno.

La nueva pugna política tuvo graves consecuencias para la democracia ecuatoriana recién reinaugurada. Por una parte, dejó sin bases ciertas de sustentación al gobierno roldosista y anuló en la práctica el proyecto de "cambio social" esbozado por la coalición CFP-DP (Confederación de Fuerzas Populares - Democracia Popular Unión Demócrata Cristiana) durante la campaña. Por otra, permitió un repunte de la derecha tradicional que, liderada entre otros por el diputado socialcristiano y dirigente empresarial León Febres Cordero, hizo del parlamento una activa trinchera de oposición y un exitoso mecanismo publicitario, todo dentro de una estrategia política de mediano plazo que culminaría en el triunfo electoral derechista de 1984.

Sin embargo, el más grave efecto de esta pugna de poderes - que, tras la muerte de Roldós, continuó durante el mandato del presidente Oswaldo Hurtado - fue la manipulación política que el poder ejecutivo hizo del parlamento, con miras a evitar la desestabilización institucional buscada por la derecha opositorista. En efecto, tanto Roldós como Hurtado no hallaron mecanismo más expedito para la consolidación de sus respectivos gobiernos que la formación de mayorías legislativas prog-

bernamentales, constituidas a base del respaldo crítico de los partidos de centro-izquierda (Izquierda Democrática, Partido Demócrata) y al respaldo incondicional de un grupo de diputados salidos de los partidos de oposición, cuya disidencia fue comprada mediante favores oficiales. Se inauguró así un sistema de transfugio político que, utilizando un símil futbolístico, el pueblo bautizó como "cambio de camisetas".

### ***El actual conflicto político ecuatoriano***

Tras el ascenso del ingeniero León Febres Cordero al poder, en 1984, una nueva pugna de poderes ha estallado al interior del sistema constitucional ecuatoriano. Sus protagonistas son, esta vez, el poder ejecutivo, respaldado por una coalición política derechista cada vez más debilitada, el Frente de Reconstrucción Nacional, y la mayoría parlamentaria nucleada en el Bloque Progresista y formada por partidos de izquierda y centro-izquierda (Izquierda Democrática, Frente Amplio de Izquierda, Frente Socialista, Movimiento Popular Democrático, Partido Demócrata, Democracia Popular), a la que respaldan indirectamente el Frente Radical Alfarista y ocasionalmente Concentración de Fuerzas Populares.

Curiosamente, las bases para la nueva pugna las estableció el mismo pueblo ecuatoriano, al elegir un parlamento mayoritariamente progresista y un presidente derechista en las últimas elecciones nacionales. Ello hacía preveer el estallido de una nueva confrontación entre poderes del Estado, que finalmente quedó planteada el 10 de agosto de 1984, cuando el Presidente del Congreso Nacional, el socialdemócrata Raúl Baca Carbo elegido pocas horas antes, participó en la toma de posesión del nuevo Presidente de la República con un inteligente y combativo discurso anti-derechista, respondido por Febres Cordero con una agresiva pieza de retórica neoliberal.

A partir de ese momento, la contradicción política alcanzó rápidamente niveles de grave confrontación. La elección de una nueva Corte Suprema de Justicia por parte del Congreso mereció la inmediata impugnación del Presidente de la República, quien no sólo prohibió la publicación de la resolución legislativa en el Registro Oficial sino que llegó a ocupar policialmente el Palacio de Justicia, para proteger a los antiguos magistrados y evitar la concurrencia de los nuevos. El pretexto legal para la acción presidencial fue la supuesta inconstitucionalidad de la resolución legislativa. Empero, si se recuerda que sólo el Congreso puede interpretar las disposiciones constitucionales, resulta evidente que el Presidente de la República, al calificar

la constitucionalidad de los actos legislativos, se había arrogado funciones que no le correspondían e irrespetado la Carta Fundamental.

Esta primera confrontación, que terminó mediante un acuerdo político de los bloques parlamentarios para elegir una nueva Corte Suprema - tras la renuncia forzada de los miembros de la recién electa -, mostró a las claras la voluntad autoritaria del gobierno de Febres Cordero, empeñado en doblegar por la fuerza a una mayoría parlamentaria adversa, a la que las ofertas de halagos y favores oficiales no habían logrado descomponer.

Tras esa primera confrontación, que alarmó al país y movilizó a todas las fuerzas democráticas en respaldo del orden constitucional, amenazado por la agresividad gubernamental, el Congreso ecuatoriano pudo elegir finalmente a los miembros de otros importantes organismos del Estado, como el Tribunal de Garantías Constitucionales, cuerpo colegiado al que la Constitución ecuatoriana asigna la más alta responsabilidad en la vigilancia de su propia aplicación y la capacidad dirimente en caso de pugna de poderes por causa de conflicto jurídico.

La integración y renovación de todos los organismos del Estado no ha sido óbice, sin embargo, para que la pugna ejecutivo-legislativo se reinicie con vigor, a propósito de una elevación general de sueldos y salarios aprobada por el Congreso y vetada por el ejecutivo, que, a su vez, se arrogó funciones legislativas y decretó una elevación salarial menor, aplaudida por el sector patronal y repudiada por los trabajadores del país. Planteado el debate sobre la jurisdicción de las acciones legislativas y ejecutiva, correspondió la dirimencia del problema al Tribunal de Garantías Constitucionales, al que acudieron tanto el Presidente de la República como los sectores legislativos de oposición, en aparente acatamiento de su autoridad. No obstante, vista la resolución del Tribunal, que resultó contraria a los intereses del poder ejecutivo, los voceros de éste y los dirigentes del Frente de Reconstrucción Nacional manifestaron públicamente su disconformidad, llegando inclusive a cuestionar la validez de las resoluciones de tan alto organismo público.

El Ecuador se encuentra, pues, enfrentado a un nuevo tipo de pugna de poderes, caracterizado por el autoritarismo gubernamental y la rebeldía del poder ejecutivo frente a todo órgano del poder público que no se halle bajo su control o no responda a sus intereses políticos. Así, la estructura institucional del país - que incluye órganos de vigilancia constitucional y de dirimencia de conflictos entre poderes del Estado - se halla amenazada por la agresividad de un gobierno que no respeta el orden jurídico establecido y agudiza progresivamente sus perfiles autoritarios.



En el fondo, tras las sucesivas pugnas de poderes surgidas desde 1979, lo que subyace en la vida política ecuatoriana es un decisivo enfrentamiento entre las fuerzas tradicionales de la derecha ecuatoriana (representativas de la vieja y rapaz oligarquía y del sector especulativo de la nueva burguesía) y las nuevas formaciones políticas del país, identificadas con la modernidad capitalista, el pluralismo político y el libre juego de la democracia.

Ello explica que las fuerzas de la derecha, amenazadas hasta hace poco de extinción, traten de aprovechar el coyuntural control del poder político para afirmar por largo plazo su presencia en la vida nacional, aunque ello implique la ruptura del orden constitucional y la imposición de una brutal dictadura antinacional y antipopular. Por otra parte, ello explica también que fuerzas tan disímiles como las que conforman la base social del Bloque Progresista (sector productivo de la burguesía, sectores medios y sectores populares en general) sostengan de un modo cada vez más amplio y combativo la defensa del orden constitucional, visto como trinchera de defensa sus respectivos intereses de clase frente al proyecto neoliberal de la extrema derecha y la arbitrariedad de un gobierno de vocación autoritaria.