

Revista Latinoamericana de Política Comparada

Volumen N°. 10 • julio 2015 • ISSN: 1390-4248



Centro Latinoamericano de Estudios Políticos

Revista Latinoamericana de
Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • julio 2015 • Volumen N°. 10

Esta revista se edita con la participación de:

Asociación Uruguaya de Ciencia Política
Asociación Chilena de Ciencia Política
Sociedad Argentina de Análisis Político - Revista SAAP
Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política
Asociación Boliviana de Ciencia Política



Índice

Editorial	5-10
PARTE I: PERSPECTIVAS TEÓRICAS	
¿Cómo analizar las calidades democráticas?	13-36
Leonardo Morlino	
PARTE 2: CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA	
Cultura política, dispositivos disfuncionales y democracia en Bolivia	39-86
Marcelo Varnoux Garay	
La calidad de la democracia en Brasil: un régimen institucionalizado entre la inseguridad individual y desigualdad social	87-122
Carlos Ugo Santander Joo, Carlos Federico Domínguez Avila, João Carlos Amoroso Botelho y Pedro Santos Mundim	
Ecuador: un régimen híbrido	123-148
Simón Pachano y Sergio García	
El Salvador: paradigma de una democracia imperfecta	149-172
Martha Liliana Gutiérrez Salazar	

Guatemala, una democracia sin partidos 173-197
Carlos Meléndez

**Fortalezas y debilidades
de una democracia de calidad en Uruguay** 199-218
Carlos Moreira

PARTE 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

La calidad de las democracias en América Latina 221
Daniela Aguilar

**Democracies and Dictatorships in Latin America:
Emergence, Survival and Fall,** 222-223
Francesca Cepeda de la Torre

**Discursos progresista y conservadores en la élite
política chilena,** 224-225
Leticia M. Ruiz Rodríguez,

Ecuador: un régimen híbrido

Simón Pachano¹
Sergio García²

Resumen:

El objetivo del presente artículo es evaluar la calidad de la democracia en Ecuador. Para hacerlo, se aplica el instrumento de medición desarrollado por Leonardo Morlino, que ha sido adoptado por la Red de Estudios de la Calidad de la Democracia en América Latina para esta investigación comparativa y que constituye una herramienta muy completa para lograr ese fin. La medición busca evaluar a la calidad de la democracia a través de ocho dimensiones: a) Estado de derecho; b) rendición de cuentas electoral; c) rendición de cuentas institucional; d) participación; e) competencia; f) capacidad de respuesta; g) pleno respeto a los derechos y a las libertades; h) solidaridad-igualdad económica y social.

Palabras Clave: régimen, calidad de la democracia, rendición de cuentas.

Abstract:

The aim of this paper is to assess the quality of democracy in Ecuador. To do this, the measurement instrument developed by Leonardo Morlino will be used, which has been adopted by the Network for the Study of the Quality of Democracy in Latin America for this comparative research. The measure seeks to assess the quality of democracy across eight dimensions: a) rule of law; b) electoral accountability; c) institutional accountability; d) participation; e) competition; f) response capacity; g) full respect for the rights and freedoms; h) Solidarity-economic and social equality.

Keywords: regime, quality of democracy, accountability.



1. Dr. en Ciencia Política, Universidad de Salamanca, España. Coordinador Departamento de Estudios Políticos, FLACSO Ecuador.

2. M.A. FLACSO Ecuador. Investigador Ciencia Política

Introducción

Las dimensiones se derivan de un concepto de democracia entendida estrictamente como un régimen político, es decir, como el conjunto de disposiciones, instituciones y procedimientos establecidos para hacer efectiva la participación y el debate público, así como para seleccionar y controlar al poder político. Esta definición incluye como elemento sustancial la plena vigencia de las libertades y el ejercicio de los derechos en todos los ámbitos de la vida social. Por tanto, se trata de una definición que alude fundamentalmente a la materialización de las formas civil y política de la ciudadanía. Pero, al considerar los aspectos relacionados con la solidaridad y la igualdad económica y social, incluye también la vigencia de los derechos que garantizan la ciudadanía social. Por tanto, definimos a la democracia por sus componentes sustanciales (en términos de imperio de la ley, vigencia plena de las libertades) y procedimentales (participación, competencia política, rendición de cuentas, capacidad de respuesta) y no por las características económicas y sociales de la sociedad, ni por las condiciones de vida de la población, así como tampoco por los resultados de la gestión gubernamental en ese plano. Obviamente, todos estos últimos elementos son condicionantes de la democracia a la vez que resultados de ésta, pero no constituyen propiedades de definición. De esta manera, la evaluación de la calidad de la democracia se realiza sobre las propiedades de ella y no sobre los elementos que la condicionan ni sobre los rendimientos de su gestión.

La puntuación asignada a las dimensiones y subdimensiones corresponde a la situación vivida en un período de alrededor de una década y media y no a un corte temporal en un momento determinado. Esto se debe sobre todo a la necesidad de atender a los cambios producidos en la democracia ecuatoriana y, en consecuencia, captar el comportamiento de cada una de las dimensiones con sus respectivas sub-dimensiones y variables a lo largo de un período en el que se sucedieron profundas transformaciones. De esta manera, se cuenta con la información suficiente para comprender la tendencia general y sus respectivas variaciones. Así mismo, esa definición temporal permite contar con información seriada que proviene de fuentes secundarias (como los puntajes de Freedom House, las encuestas de LAPOP y de Latinobarómetro, los índices de Transparencia Internacional, entre otros), que tienen una periodicidad anual o bianual. Para la información que hemos recabado directamente hemos procurado también tomar como referencia un período relativamente similar, de manera que guarde concordancia con aquella información. Por tanto, el análisis y las conclusiones a las que arribamos al final deben verse como la identificación de una tendencia general y no de un momento particular (que puede ser excepcional o no representativo de la calidad de la democracia).



El texto está dividido en seis secciones. En la primera presentamos una breve síntesis de la evolución reciente –los últimos quince años– de la democracia ecuatoriana, en la que destacamos los aspectos que han tenido influencia determinante sobre su calidad. En la segunda presentamos la evaluación cuantitativa del conjunto de dimensiones, dentro de una visión comparativa con el resto de países de América Latina. En la tercera desarrollamos las dimensiones de competencia y participación política. En la cuarta cerramos la evaluación cuantitativa con las dimensiones de libertad, igualdad y respuesta (responsiveness). En la quinta hacemos un acercamiento tentativo a las relaciones y las causalidades que se generan entre las dimensiones. En la última sección entregamos algunas conclusiones de carácter general.

La conclusión general del texto, que constituye más bien una hipótesis a ser contrapuesta en futuros estudios, es que la calidad de la democracia ecuatoriana ha sufrido varios cambios a lo largo del período democrático. La importancia asignada a la inclusión política llevó, en un primer momento, a una forma de democracia política que sacrificó en buena medida sus componentes sociales y parcialmente también los elementos que constituyen el Estado de derecho. Una segunda etapa se caracterizó por el desmoronamiento de ese orden que había surgido de la transición y tuvo su expresión más visible en la inestabilidad política que afectó al país por más de una década (1995-2006). Finalmente, desde el año 2007 se instauró un tipo de orden que privilegia la inserción social aún a costa de evidentes limitaciones en las libertades civiles y de evidentes retrocesos en la inclusión política.



1. Evolución reciente de la democracia ecuatoriana

La aplicación del instrumento de evaluación de la calidad de la democracia al caso ecuatoriano arroja resultados que son relativamente predecibles si se considera la evolución política reciente. Por un conjunto de factores, la democracia ecuatoriana ha sufrido menoscabo en varias de sus dimensiones fundamentales, especialmente en lo que se refiere a la constante violación de las normas, el debilitamiento de las instituciones y los procedimientos de control ciudadano e interinstitucional (es decir, accountability vertical y horizontal, respectivamente) y el irrespeto a los derechos básicos así como a la división e independencia de los poderes del Estado. Por consiguiente, se ha hecho evidente el deterioro de la calidad de la democracia, hasta llegar a configurar una forma de régimen híbrido que mantiene algunos elementos de la democracia (como la vigencia de las elecciones), pero que ha perdido varios de los componentes esenciales del Estado de derecho y del imperio de la ley.

Este proceso se fue configurando a lo largo de los últimos quince años, dentro de dos etapas bastante diferenciadas. La primera (1997-2007) estuvo caracterizada por la inestabilidad política, la constante manipulación de las normas constitucionales y la incidencia de actores



con poder de veto que impidieron el funcionamiento adecuado de los procedimientos políticos formales (Mejía, 2009). La manifestación extrema de esta etapa fue el derrocamiento de tres presidentes de la República (1997, 2000 y 2005). La segunda etapa (desde el año 2007 hasta el momento actual) se caracteriza por la relativa estabilidad política, pero al mismo tiempo por la instauración de un tipo de régimen –calificado como *hiperpresidencialista*– que ha derivado en el control de todos los poderes del Estado por parte del presidente de la República (Echeverría, 2012), por las limitaciones a la libre expresión (León, 2012), así como por la manipulación de las normas constitucionales y legales (Ávila y Benavides, 2012). Una de las características comunes a las dos etapas fue la constante reforma de las reglas de juego, lo que impidió que los actores políticos contaran con referencias claras y estables para delinear estrategias de mediano o largo plazo (Pachano, 2007; 2012). Así mismo, en ambas etapas han predominado prácticas particularistas como el clientelismo, que constituye en sí mismo la negación de la igualdad ciudadana y distorsionan la competencia política (Freidenberg, 2006).

El resultado más visible de la primera etapa, fue el magro rendimiento del sistema político, expresado en los bajos índices de crecimiento económico y en la casi nula continuidad de las políticas públicas, con el consecuente deterioro de las condiciones de vida de la población. De manera inevitable, esto condujo al debilitamiento de los partidos políticos y en general de las instituciones políticas (especialmente del Congreso Nacional). Adicionalmente, cabe señalar que prácticamente todos los partidos accedieron en algún momento al gobierno, de modo que ninguno de ellos pudo eludir la responsabilidad de la gestión gubernamental. Esto llevó a que la insatisfacción de la población con los rendimientos gubernamentales se generalizara a todos ellos y que se expresara electoralmente en un declive pronunciado a partir del año 1998.

Una de las consecuencias de este conjunto de factores fue la búsqueda de una opción externa al sistema de partidos, que se manifestó de manera recurrente desde las elecciones presidenciales del año 1996 y se materializó a partir de la elección del año 2006. Con este evento se inició el segundo período, caracterizado por la realización de cambios institucionales que incluyeron la convocatoria a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva constitución. El nuevo diseño institucional establecido en esta nueva carta política redujo considerablemente las atribuciones del parlamento y fortaleció las del presidente de la República. Los arreglos institucionales y el amplio respaldo electoral llevaron al fortalecimiento de los poderes constitucionales (mas no de los poderes políticos) del Presidente, entendidos en los términos que plantean Shugart y Carey (1992).

Otra consecuencia de importancia fue el declive de la movilización social que había constituido un elemento central y determinante en la etapa anterior. En efecto, buena parte de los hechos de mayor trascendencia –entre los que se destacan los tres derrocamientos de los presidentes– tuvieron como protagonista a la sociedad. Diversos grupos organizados,

como los indígenas y los maestros de la educación pública desempeñaron un papel de importancia en la definición de políticas públicas o en la oposición a éstas. Sin embargo, en la etapa que corre actualmente se ha producido un descenso notable de esa actividad, lo que puede explicarse por el fuerte liderazgo presidencial y la penalización de la protesta por parte del gobierno. La utilización de disposiciones legales originadas en las últimas dictaduras militares (1963-1966 y 1972-1979) ha sido una de las medidas del gobierno para enfrentar a esas formas de acción colectiva. A esto se suma la evidente despolitización de la sociedad, originada en buena por la relativa estabilidad económica y por la confianza depositada en el presidente (Echeverría, 2012; León, 2012)

Un aspecto relevante en el proceso democrático ecuatoriano es la utilización de los instrumentos de democracia directa, especialmente el de consulta popular, ya sea bajo su forma de referendo o de plebiscito. Ecuador es el segundo país de América Latina, después de Uruguay, en número de consultas realizadas (Lissidini, 2008), pero cabe señalar que es un recurso que se ha utilizado más como una herramienta de los gobernantes para solucionar bloqueos políticos o, con más frecuencia aún, para incrementar su propia fuerza política. Las catorce consultas realizadas desde 1978 —cuando se inició el período democrático precisamente con la aprobación de una constitución por medio de un referendo— fueron convocadas por los gobiernos, sin que ninguna de ellas partiera de la iniciativa ciudadana. Adicionalmente, otras formas de democracia directa han tenido casi nula aplicación, especialmente la iniciativa legislativa que solamente ha sido utilizada en una ocasión (la revocatoria del mandato fue aplicada para alcaldes en ocho ocasiones entre los años 2009 y 2010, sin que haya sido utilizada posteriormente).

Este conjunto de factores brevemente reseñado incidió de manera determinante sobre la calidad de la democracia ecuatoriana. Como señalamos antes, los efectos más notorios se encuentran en la constante alteración de las normas, el debilitamiento de las instituciones y de los procedimientos de accountability vertical y horizontal y, sobre todo, en la afectación de las libertades y la independencia de los poderes del Estado. Todo ello ha llevado a la configuración de un régimen que, si se piensa en un continuum que va desde la democracia al autoritarismo, se sitúa aún en el campo de las democracias, pero con fuertes componentes autoritarios.

2. Evaluación cuantitativa de las dimensiones

Ecuador, con un puntaje de 3,16 en la escala de 0 a 5, se sitúa en el séptimo lugar entre los quince países latinoamericanos analizados por la Red de Estudios de Calidad de la Democracia. Por consiguiente, se encuentra dentro del grupo de calidad media que ocupa un rango de 3,00 hasta 3,50, y en el que se encuentran Brasil, Perú, México (todos ellos



encima de Ecuador) y Argentina. Su posición es cercana a la media (3,04) y, en términos comparativos con países vecinos y similares, se encuentra debajo de Perú pero encima de Bolivia, Colombia y Venezuela (cuadro número 1).

Cuadro 1 - América Latina: índice de calidad de la democracia por dimensiones

	ED	RCE	RCI	PP	CP	R	L	IS	TOTAL
Chile	3,85	4,62	3,66	3,48	4,00	3,25	4,00	3,33	3,77
Uruguay	3,20	4,60	3,00	3,40	3,70	3,80	4,10	3,70	3,69
Costa Rica	3,72	4,08	3,52	3,13	3,56	3,38	4,10	3,42	3,61
Brasil	2,83	4,23	3,50	3,43	4,10	3,88	3,50	2,50	3,50
Perú	3,00	3,90	3,60	3,30	3,60	2,80	4,00	2,30	3,31
México	2,78	3,78	3,90	2,90	3,38	2,26	3,66	3,12	3,22
Ecuador	2,47	3,91	3,23	3,44	3,40	3,10	2,83	2,93	3,16
Argentina	2,80	3,25	3,40	3,60	2,50	2,50	3,80	2,67	3,07
Bolivia	2,12	3,30	2,82	3,88	2,60	3,30	3,11	2,33	2,93
Paraguay	2,42	3,53	2,95	2,83	2,75	2,25	3,13	2,55	2,80
Colombia	2,19	2,50	3,10	3,23	2,14	2,95	2,90	2,28	2,66
Nicaragua	1,97	3,41	2,68	2,96	3,17	2,50	2,08	2,00	2,60
El Salvador	2,09	3,70	2,64	2,11	2,50	2,88	2,17	2,17	2,53
Guatemala	1,88	3,57	2,51	2,34	3,17	2,63	2,08	1,42	2,45
Venezuela	1,16	2,40	1,40	3,70	3,00	2,50	2,07	2,67	2,36

La primera de las dimensiones, Estado de derecho, alude a la primacía de la ley, la capacidad de protección de los derechos y a la lucha contra la corrupción. Las sub-dimensiones en las que se desagrega ésta son seguridad individual y orden civil, independencia judicial y modernidad del sistema de justicia, capacidad administrativa e institucional para la ejecución de la ley, integridad en el ejercicio de ésta y control civil sobre las fuerzas armadas. El puntaje de Ecuador es de 2,47 (cuadro número 2).

En términos comparativos, en esta dimensión Ecuador ocupa el octavo lugar entre los quince países evaluados, levemente debajo de la media que es de 2,57. Se encuentra en mejor posición que Colombia (2,19), Bolivia (2,12) y Venezuela (1,16), pero debajo de



Perú (3,00). Sus mejores resultados se encuentran en la sub-dimensión de subordinación de las fuerzas armadas al control civil (con 3,96), seguida por la de seguridad individual (2,84). En las otras sub-dimensiones sus puntajes se sitúan por debajo de 3,0, e incluso en dos de ellas (capacidad administrativa y lucha contra la corrupción) por debajo de 2,0. Por consiguiente, en esta dimensión presenta serias limitaciones en términos de independencia judicial, capacidad administrativa e institucional y ejercicio íntegro de estas capacidades, hacen que descienda la puntuación final en la dimensión.

Cuadro 2 - Ecuador: Estado de derecho

Seguridad individual y orden civil	Independencia judicial y modernidad del sistema de justicia	Capacidad administrativa e institucional	Lucha contra la corrupción	Fuerzas armadas y control civil	Media
2,84	2,12	1,87	1,58	3,96	2,47



La segunda dimensión corresponde a la rendición de cuentas electoral. Sus sub-dimensiones son las elecciones, considerando su periodicidad y libertad, el derecho a la organización partidista y la presencia y estabilidad de los partidos. Ecuador se ubica en el quinto lugar entre los países analizados, con un puntaje de 3,91 (frente a una media de 3,65). En esta dimensión obtiene mejor calificación que Perú (3,90), Bolivia (3,30), Colombia (2,50) y Venezuela (2,40). Su mejor puntaje se encuentra en la sub-dimensión que mide la presencia y estabilidad de alternativas partidistas (cuadro número 3), lo que debe ser tomado con cierto cuidado ya que durante la primera etapa del período considerado la alternabilidad se alimentó en parte del derrocamiento de los gobiernos y, por el contrario, en la siguiente etapa (desde 2007) no ha habido alternabilidad. Así mismo, si se hiciera un corte temporal en el momento actual, la sub-dimensión que aborda la libertad organizativa podría recibir un puntaje menor debido a las irregularidades en la inscripción de los partidos y movimientos políticos en el año 2012 y a las acciones desarrolladas por el Consejo Nacional Electoral para cerrar el paso a una consulta popular de iniciativa ciudadana y para descalificar a algunos partidos y movimientos políticos.

Cuadro 3 - Ecuador: rendición de cuentas electoral

Elecciones	Libertad de organización partidista	Presencia y estabilidad de alternativas partidistas	Media
3,95	3,80	3,98	3,91

La rendición de cuentas inter-institucional es la tercera dimensión (cuadro número 4). Esta evalúa la relación entre el ejecutivo y el legislativo, la relación del ejecutivo con las cortes de justicia y el funcionamiento de éstas, la presencia de organismos de control y el grado de descentralización alcanzado en las funciones. Corresponde a la *accountability horizontal* (O'Donnell, 1999), que da cuenta del balance y control entre los poderes del Estado y del funcionamiento de las instancias de control propias de las democracias contemporáneas. Ecuador se encuentra en el séptimo lugar dentro del conjunto de países considerados, con un puntaje de 3,23, por encima de la media que es de 3,06. Está debajo de Perú (3,60), pero encima de Colombia (3,10), Bolivia (2,82) y Venezuela (1,40). Su mayor puntaje (3,90) lo obtiene en la sub-dimensión que trata de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, lo que se explica en gran medida por la ausencia de roces entre ambos poderes en la etapa actual, iniciada en el año 2007. En cambio, el puntaje más bajo (2,90) se encuentra en la que trata del poder judicial, lo que guarda coherencia con las constantes intervenciones del ejecutivo en ese ámbito que, como señalamos antes, ha sido común a ambas etapas.

Cuadro 4 - Ecuador: rendición de cuentas inter-institucional

Relaciones ejecutivo-legislativo	Altas cortes de justicia	Información plural e independiente	Organismos de control	Descentralización	Media
3,90	2,80	3,40	3,10	2,94	3,23

La dimensión que trata los temas relacionados con la participación política (cuadro número 5) incluye formas legales, convencionales o no, de participación en el ámbito político. Las sub-dimensiones son las oportunidades brindadas para la participación, la forma en que funcionan los ejercicios de democracia directa, información acerca de los partidos y asociaciones, la participación no convencional y las políticas establecidas en la dirección de escenarios de democracia deliberativa. Ecuador se ubica en el quinto lugar dentro del conjunto de países con un puntaje de 3,44, sobre la media del total de países que es de 3,18), superando a Perú (3,30) y Colombia (3,23), pero debajo de Bolivia (3,88) y Venezuela (3,70). Esto puede derivarse fundamentalmente del ejercicio de formas de democracia di-



recta señalado antes y de las facilidades que han existido tradicionalmente para la formación de organizaciones políticas y para su participación en elecciones (con excepción de la última etapa en que se entorpeció este proceso y estuvo sujeto a múltiples irregularidades). Así mismo, como señalamos en la primera sección de este texto, la primera etapa de los últimos quince años se caracterizó por los altos índices de organización social y por la gran actividad de esas organizaciones. Pero, un corte sincrónico en el momento actual haría descender significativamente los índices en esos aspectos por la pasividad de la población y la criminalización de la protesta social a las que nos referimos en la sección anterior.

Cuadro 5 - Participación política

Oportunidades para la participación	Consultas y referendos	Partidos y asociaciones	Participación no convencional	Políticas de democracia deliberativa	Media
3,90	3,50	2,20	3,60	4,00	3,44



La competencia política es la quinta dimensión (cuadro número 6) y aborda la dinámica del intercambio político entre los actores sociales y políticos. Entre sus sub-dimensiones está la dinámica entre los actores sociales y políticos, la dinámica en el interior de los mismos actores sociales y políticos, y la alternancia en el gobierno. Ecuador, con un puntaje de 3,40, ocupa el sexto lugar en la lista de quince países y se ubica encima de la media latinoamericana que es de 3,17. Es superado por Perú (3,60), pero está encima de Venezuela (3,00), Bolivia (2,60) y Colombia (2,14). La mayor puntuación se encuentra en la sub-dimensión de alternancia, con 4,30, lo que debe ser tomado con alguna cautela ya que en parte puede ser un reflejo de la fragmentación que caracterizó a la política ecuatoriana y de manera particular a su sistema de partidos. El puntaje más bajo (2,80) se encuentra en la sub-dimensión de competencia en el interior de actores políticos y sociales, lo que podría reflejar los vacíos en términos de democracia interna que se aprecia en las organizaciones políticas ecuatorianas (Freidenberg, 2006; Freidenberg y Alcántara, 2001; Meléndez, 2007).

Cuadro 6 - Competencia política

Entre actores sociales y políticos	En el interior de actores sociales y políticos	Alternancia	Media
3,10	2,80	4,30	3,40

La sexta dimensión es la capacidad de respuesta (*responsiveness*), que alude fundamentalmente a las facultades del sistema político para hacer frente a las demandas de la población dentro del régimen democrático (cuadro número 7). En buena medida, esta dimensión alude a la gobernabilidad sistémica, entendida como la capacidad de atender a las necesidades y las demandas sociales y políticas sin menoscabar la democracia (Flisfich, 1983; Camou, 1998). No se refiere a los rendimientos de los gobiernos ni a la calidad de las políticas públicas, sino que constituye más bien la evaluación de los atributos institucionales y procedimentales del sistema político. Por ello, la dimensión se subdivide en la legitimidad otorgada por los ciudadanos hacia el Estado y en las limitaciones que éste tiene para responder a las necesidades de la población. Ecuador, con 3,10 (frente a una media latinoamericana de 2,93), ocupa el sexto lugar en la lista, debajo de Bolivia (3,30) pero encima de Colombia (2,95) Perú (2,80) y Venezuela (2,50). No deja de ser sorprendente este resultado si se considera que, como señalamos antes, el sistema político en su conjunto vio erosionada su legitimidad por causa de su baja capacidad de respuesta a las demandas de la población. Sin embargo, esa contradicción se despeja cuando se observa que ese mismo sistema mostró una gran capacidad de inclusión de los actores sociales otorgándoles significación política y evitando así que jugaran al margen del sistema y que, en última instancia, escogieran otras vías de acción entre las que podían contarse las prácticas violentas (Sánchez, 2008). Es innegable que eso llevó en gran medida a la constitución de fuertes actores con poder de veto y a la generalización de prácticas corporativas (Mejía, 2009; Pachano, 2007), pero también es cierto que fue una forma posible de inclusión. También en este caso podría cambiar sustancialmente el indicador si se hiciera un corte temporal en la última etapa, ya que en ésta se han eliminado esas formas de inclusión y se ha dado paso a un modelo político de predominio hegemónico de una sola fuerza política que basa su legitimidad exclusivamente en los resultados electorales y en la eficiencia gubernamental.



Cuadro 7 - Capacidad de respuesta

Legitimidad percibida	Limitaciones a la democracia	Media
2,90	3,30	3,10

En la dimensión que aborda la libertad, Ecuador (cuadro número 8) se ubica en el decimo-primer lugar con un puntaje de 2,83, debajo de la media de los países considerados, que es de 3,17. Está debajo de Perú (4,0), Bolivia (3,11), Colombia (2,90) y encima de Venezuela (2,07). Las sub-dimensiones contenidas en ésta son las garantías a la dignidad personal, a los derechos civiles, y a los derechos políticos, lo que alude a las condiciones para el ejercicio pleno de la ciudadanía civil y política. La puntuación en ésta es la más baja en las ocho dimensiones, lo que podría significar que los principales problemas de la democracia ecuatoriana se encuentran fundamentalmente en los aspectos que tienen relación con el imperio de la ley, el tratamiento igualitario para todos los ciudadanos y en general el reconocimiento pleno de la condición ciudadana especialmente en términos civiles y políticos. Esto se corrobora con el octavo lugar que ocupa en la dimensión de Estado de derecho, que tiene estrecha relación con estos aspectos.

Cuadro 8 - Libertad

Dignidad personal	Derechos civiles	Derechos políticos	Media
2,80	2,55	3,10	2,83

Finalmente, en la dimensión equidad Ecuador (cuadro número 9) ocupa el quinto lugar entre los quince países, con un puntaje de 2,93, lo que lo coloca encima de la media que es de 2,63. Se sitúa encima de Venezuela (2,67), Bolivia (2,33), Perú (2,30) y Colombia (2,28). La más baja de las tres sub-dimensiones que la conforman es la que se refiere a distribución de recursos, con 2,43, lo que puede explicarse por las grandes brechas que se presentan en la distribución del ingreso y por el deterioro de las políticas públicas, especialmente de las que tienen un efecto redistributivo. Sin embargo, si se realizara un corte en el momento actual podría obtenerse un indicador algo más positivo, ya que en la presente etapa ha habido avances evidentes en ese campo (Acosta *et al*, 2010). La sub-dimensión con mayor puntaje es la que evalúa el cumplimiento de los derechos económicos sociales y culturales, con 3,50. Esto concuerda con las políticas de reconocimiento impulsadas desde la década de 1990 y con la ya mencionada capacidad de inclusión del sistema político.



Cuadro 9 - Equidad

Distribución de recursos	Discriminación	Derechos económicos, sociales y culturales	Media
2,43	2,91	3,50	2,93

Tres conclusiones se desprenden de la revisión de los indicadores realizada en esta sección. En primer lugar, en una comparación *hacia afuera*, con el resto de países analizados, Ecuador aparece en el grupo de nivel medio de calidad de la democracia (gráfico número 1). El puesto más alto que alcanza es el quinto, en tres dimensiones (rendición de cuentas electoral, participación política y equidad o igualdad social). El puesto más bajo es el decimoprimer, en libertad, seguido por el octavo en Estado de derecho. En dos ocasiones ocupa el sexto lugar (en competencia política y capacidad de respuesta) y una vez el séptimo (en rendición de cuentas inter-institucional). Por tanto, se puede sostener que en cada una de las dimensiones aparece como una democracia de mediana calidad, con excepción de libertad y Estado de derecho, en las que se sitúa dentro del grupo de baja calidad. En consecuencia, es el conjunto de las dimensiones el que determina la ubicación del país dentro del contexto genera, aunque gravitan de manera especial las dos en que se presentan los niveles más bajos de desempeño. Esto puede ser un factor de importancia hacia el futuro, ya que ante el deterioro de una o varias dimensiones no existiría en las demás la fortaleza necesaria para evitar el descenso general.

En segundo lugar, la comparación *hacia adentro*, entre las ocho dimensiones, demuestra que los niveles más bajos de calidad de la democracia en Ecuador se encuentran en los aspectos que hacen relación a la plena vigencia de las libertades y de los derechos (gráfico número 2). En las dimensiones relacionadas con elecciones, participación y competencia política se encuentran los mejores niveles de calidad y en un nivel intermedio se encuentran las de accountability horizontal, responsabilidad e igualdad. Por consiguiente, sus aspectos más relevantes –que difícilmente pueden considerarse como fortalezas o como avances en la calidad de la democracia– se encuentran en las dimensiones procedimentales, mientras que muestra serias deficiencias en las dimensiones sustantivas. Esto puede interpretarse como una tendencia a la pérdida de las características sustantivas de la democracia y el consecuente desplazamiento hacia un tipo de régimen que adquiriría algunas características propias del autoritarismo. Sin embargo, consideramos que mantiene las características de una forma de *democracia disminuida* en la que su carácter democrático está asentado fundamentalmente en los procedimientos electorales, pero con serio menoscabo de las libertades y en general del Estado de derecho. Las características que se expresan a través de cada una de las diversas dimensiones y de la combinación de ellas no son suficientes para identificarlo con los autoritarismos competitivos (Levitsky y Way, 2002), con los regímenes electorales autoritarios (Schedler, 2002: 2006) o con los autoritarismos electorales hegemónicos (Morlino, 2004; 2007).



Gráfico 1 - América Latina: puntajes según países

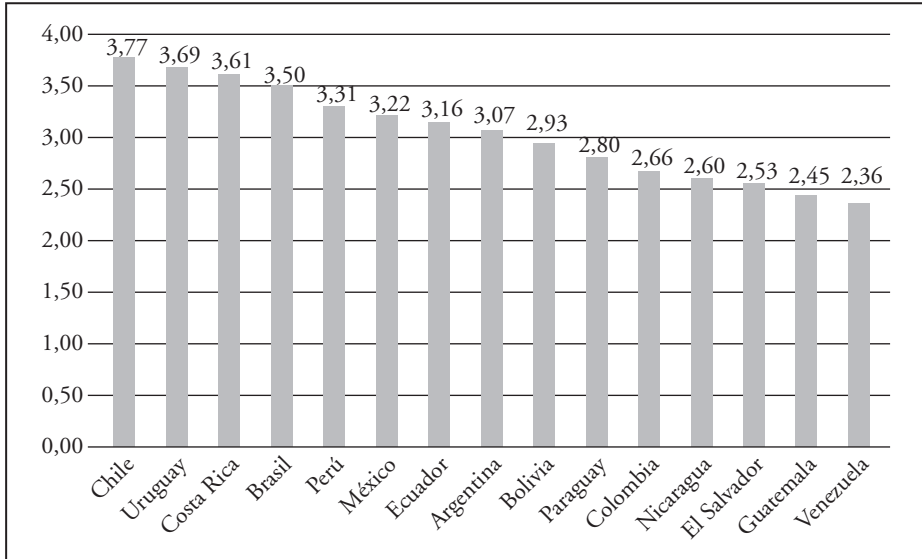
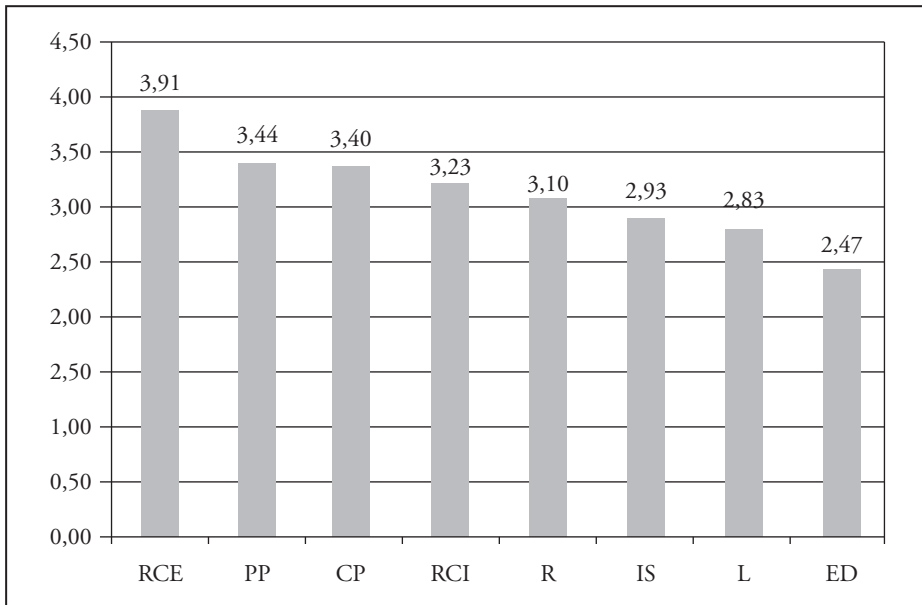


Gráfico 2 - Ecuador: puntajes según dimensiones





En tercer lugar, al ser el resultado de una visión diacrónica de un período de aproximadamente una década y media, la medición recoge los cambios ocurridos en cada uno de los aspectos a lo largo de ese tiempo, pero a la vez no refleja exactamente la situación actual. Al tratarse de una situación cambiante, el puntaje asignado a cada una de las sub-dimensiones es un balance entre situaciones muy diferentes. Como hemos señalado reiteradamente, un corte temporal en cualquier momento del período habría arrojado resultados diferentes en algunas de las dimensiones y sub-dimensiones. A manera de ejemplo, un corte en el momento actual seguramente presentaría calificaciones más bajas en libertad, Estado de derecho, accountability electoral e institucional y en competencia política, pero posiblemente presentaría mejores calificaciones en capacidad de respuesta y equidad social. Sin embargo, eses es un ejercicio que queda para un estudio posterior.

3. Competencia, participación política y accountability electoral

La presente sección aborda las dimensiones procedimentales, relacionadas con la competencia política, la participación y la rendición de cuentas electoral que, como vio en la sección anterior, arrojan las mejores puntuaciones en el caso ecuatoriano y son las que determinan su inclusión en el grupo de países con calidad media. A la vez, y adelantándonos a las conclusiones, a partir de estas se la puede calificar como una de las formas de democracia electoral.

Una de las características centrales del período democrático, desde su inicio en el año 1978, ha sido la eliminación de los obstáculos para la participación política y, consecuentemente, la apertura de mayores espacios para que ella se pudiera materializar (Sánchez, 2008). Esto se operó básicamente en dos ámbitos. El primero de estos es el electoral, en el que la asignación del voto a los analfabetos constituyó un paso de gran importancia, que fue seguido por la flexibilización del sistema electoral (especialmente por la eliminación del monopolio de los partidos en la representación política) y finalmente por la expansión del padrón electoral con la reducción a 16 años de la edad necesaria para ejercer el voto. Ciertamente, aunque estas medidas constituyen avances en la inclusión y en el perfeccionamiento de las condiciones de participación y representación, también fueron incentivos para problemas como la fragmentación de la representación y el retroceso en los avances que se habían logrado en la profesionalización de la política (Pachano, 2007).

El segundo nivel en que se advierten avances es en la participación y en la competencia política es en la ya mencionada incorporación de las formas de democracia directa. Ecuador incorporó la consulta popular (bajo la forma de plebiscito y referendo) muy tempranamente, con la Constitución de 1967, aunque solamente lo hizo bajo la forma de derecho de la pobla-

ción a ser consultada. La Constitución de 1978 (que fue aprobada precisamente por medio de un referendo) incluyó la iniciativa ciudadana para convocar a consulta. Así mismo, incorporó la iniciativa legislativa ciudadana. Posteriormente, la Constitución de 1998 estableció la revocatoria del mandato para todos los cargos de elección popular, excepto el de presidente de la República. La Constitución de 2008 incluyó a este último en esa disposición. Adicionalmente, incluyó la reforma constitucional en las facultades asignadas a la iniciativa ciudadana.

Por otra parte, Ecuador se ha caracterizado por la activa participación de la sociedad en términos sociales y políticos. El diseño del sistema político ha sido favorable para la conformación de organizaciones y para su desempeño (Ibarra, 1994), lo que ha permitido la constitución de múltiples actores políticos y sociales. Así mismo, éste ha sido un factor decisivo para la inclusión de nuevos actores políticos, como el movimiento indígena, que no necesitó de medidas de acción afirmativa para situarse como uno de los sectores con capacidad para definir la agenda política (Bustamante, 1992; Ibarra, 1992; Van Cott, 2004).

Estos factores, además de la relativa permisividad de los gobiernos han sido los elementos determinantes en el puntaje relativamente alto (3,44) obtenido en la sub-dimensión participación política, que se pudo apreciar en el cuadro número 5. Como se puede observar allí, las variables mejor evaluadas son las de políticas de democracia deliberativa y de oportunidades para la participación, con 4,00 y 3,44, respectivamente, lo que puede ser una expresión de la apertura del sistema político. Esto guarda relación con lo que hemos venido diciendo antes acerca de los incentivos del sistema para la participación política, con las facilidades para la conformación de organizaciones y con la existencia y uso de formas de democracia directa. Por el contrario, la variable partidos y asociaciones aparece con un puntaje bajo (2,20), lo que se deriva fundamentalmente de su escasa institucionalización y la fragmentación del sistema de partidos (Meléndez, 2007).

Sin embargo, nuevamente debemos llamar la atención acerca de la dependencia que tienen esos resultados de la visión diacrónica desarrollada para la evaluación, ya que el resultado sería muy diferente si se la hiciera solamente en el momento actual. Como señalamos antes, en esta etapa se ha impulsado una política de cierre de los espacios de acción colectiva por medio de la neutralización de las organizaciones o directamente por la represión y la aplicación de juicios penales (lo que incluso ha llevado a que se la califique como “criminalización de la protesta social”). La descalificación de las organizaciones y de sus demandas por considerarlas *corporativistas* ha sido uno de los instrumentos para marginarlas del debate y de la negociación política (León, 2012: 395). En el mismo sentido ha actuado la utilización generalizada de prácticas clientelares desde el gobierno central, con las que no solamente se busca el apoyo político electoral, sino que se pretende demostrar la inutilidad e ineficiencia de las organizaciones (que, por supuesto, no pueden competir con el gobierno en la entrega de obras y recursos).





La otra sub-dimensión en que Ecuador alcanza una evaluación relativamente alta es la competencia política. También ésta mantiene una relación directa con el diseño institucional del sistema político, ya que su carácter abierto ha sido el espacio adecuado para ello. El ágil intercambio político ha sido posible gracias a las facilidades otorgadas por un sistema claramente permisivo e incluyente. La alternancia en los cargos (en la que se encuentra el puntaje más alto, con 4,30) ha sido posible por varias disposiciones que rigen o rigieron sobre los procesos electorales y que en algunos casos tuvieron efectos no esperados. Uno de estos fue la prohibición de reelección para todos los cargos de elección popular, que estuvo vigente entre 1978 y 1997. Su efecto fue la renovación de la élite política, aunque al mismo tiempo atentó contra la profesionalización y la continuidad. Otro factor que actuó en el mismo sentido fue la prohibición de formar alianzas para las elecciones pluripersonales, que rigió durante los mismos años y que, debido a la necesidad de contar con un amplio número de candidatos, contribuyó de manera indirecta e inesperada a la alternabilidad. Algo similar se puede decir de las facilidades existentes para la conformación de partidos y movimientos políticos, así como para la participación en elecciones.

Pero, en sentido inverso a esos resultados, que se refieren a la competencia entre actores políticos, fue casi inexistente la que debe desarrollarse en el interior de las organizaciones. Las prácticas de debate interno, elección de autoridades y selección de candidatos estuvieron prácticamente ausentes en esas organizaciones (Meléndez, 2007), lo que se expresa en la baja puntuación de esa variable.

En la sub-dimensión que alude a la rendición de cuentas electoral Ecuador obtiene una puntuación bastante alta (de 3,91), lo que se debe fundamentalmente a los mismos factores señalados antes. La permisividad en la conformación de organizaciones tiene fuerte incidencia en ese aspecto. Pero mayor importancia tiene la presencia y estabilidad de alternativas partidistas, en el sentido de que los electores siempre contaron con una amplia gama de opciones en las contiendas electorales. Ciertamente, esto tiene también su aspecto negativo sobre la calidad de la democracia, debido a que el sinnúmero de organizaciones que entraban en la competencia impulsó la fragmentación a la que nos hemos referido reiteradamente. La conformación de un sistema de partidos de pluralismo polarizado, bordeando la atomización, fue el resultado de la permisividad y de las leyes electorales que hacían posible la obtención de puestos a pequeñas agrupaciones que, además por lo general, tenían una vida efímera.

4. Libertad, igualdad y capacidad de respuesta

En esta sección analizamos las dimensiones de Estado de derecho, libertad, capacidad de respuesta y equidad, que aluden tanto a aspectos sustantivos, como es la vigencia plena de los derechos de ciudadanía y las garantías reconocidas para las personas (contenidas en los conceptos de Estado de derecho y libertad), así como los que aluden a la legitimidad, al funcionamiento y a los rendimientos del sistema político (en las dimensiones de capacidad de respuesta y equidad).

El puntaje que obtiene Ecuador en la dimensión Estado de derecho es de 2,47 y la sub-dimensión mejor evaluada en ésta es el sometimiento de las fuerzas armadas al control civil. Esta apreciación positiva puede derivarse de la manera en que se produjo la transición a la democracia, en gran medida conducida por los propios militares que diseñaron un procedimiento exitoso para la transferencia del poder a los civiles y retirarse de la vida política (Mills, 1984). Por el contrario, obtiene puntajes muy bajos en la lucha contra la corrupción (1,58), en la capacidad administrativa e institucional (1,87) y en la independencia y modernidad del sistema de justicia (2,12).

Nuevamente cabe señalar que si se hiciera un corte en el tiempo se obtendrían resultados diferentes en algunas de esas variables. En el conjunto de la dimensión Estado de derecho seguramente se encontraría un puntaje bastante más bajo, ya que, como se verá más adelante, es uno de los aspectos en que se advierten mayores retrocesos. Lo mismo se podría decir acerca de la variable independencia y modernidad del sistema de justicia, que ha sido objeto de manipulación permanente por parte del poder político. En sentido contrario, un corte actual arrojaría un resultado más positivo en la variable capacidad administrativa e institucional, ya que hay avances evidentes en ese campo.

En la dimensión libertad Ecuador obtiene un puntaje de 2,83. Esta dimensión contiene a las sub-dimensiones dignidad personal, derechos civiles y derechos políticos. En la primera, que alude a las garantías a la dignidad de las personas en cualquier proceso político o social, obtiene un puntaje de 2,80. Ecuador ha firmado y ratificado los acuerdos internacionales que buscan garantizar la vida y buen trato de las personas detenidas y en el año 2008 estableció una Comisión de la Verdad encargada de emitir un informe sobre las violaciones a los derechos humanos cometidos fundamentalmente en el período 1984-1988. Dicho informe fue presentado en 2010 y trajo como consecuencia reparaciones a quienes fueron víctimas de violaciones a los derechos humanos, como ya lo había hecho en ocasiones anteriores. Si bien en términos retrospectivos resulta una dimensión con avances, existen serias preocupaciones alrededor del rumbo que podría tomar en los próximos años, ya que el gobierno en funciones ha impulsado reformas constitucionales y legales que restringen las garantías personales. Este temor se acrecienta por el tipo de confrontación política que mantiene el Presidente con





los adversarios políticos, que en algunos casos ha devenido en la utilización de disposiciones legales expedidas durante algún período dictatorial (como el desacato o, en general, las que se establecieron a la luz de la doctrina de la seguridad nacional).

En cuanto a los derechos civiles, la puntuación alcanzada es de 2,55. Ecuador es un país que no cuenta con una historia cruenta de violación e irrespeto a los derechos básicos, aunque al mismo tiempo muestra serias deficiencias en el acceso a la justicia y en las condiciones que ésta ofrece para un trato justo e igualitario. El derecho a la autodeterminación está consagrado en las normativas constitucionales y no existen restricciones o límites discriminatorios hacia los ciudadanos. No obstante, el derecho a la libre expresión ha sufrido fuertes reveses en los últimos años, especialmente desde la aprobación de la Ley de Comunicación que limitó considerablemente la expresión, especialmente la que se realiza por los medios de comunicación privados. Esta ley, además del acoso y las demandas a periodistas han merecido las protestas por parte de la Sociedad Interamericana de Prensa y otros organismos gremiales y de defensa de los derechos humanos. Los medios de comunicación privados han sido presentados en varias ocasiones como los rivales de la *revolución ciudadana* y el poder a vencer durante el establecimiento del plan de gobierno. El aparato comunicacional del gobierno tiene como uno de sus fundamentos la descalificación y el ataque continuo a formas de comunicación no estatales.

Finalmente, en lo que respecta a los derechos políticos, Ecuador presenta un puntaje de 3,10. En términos generales, el derecho de sufragio se extiende a toda la población adulta, con voto obligatorio desde los dieciocho años y facultativo desde los dieciséis. Está consignado el derecho de todos los ciudadanos para participar de los asuntos públicos sin distinción alguna. Las elecciones presidenciales y legislativas han sucedido sin denuncias y no han sido señaladas como irregulares por observadores internacionales, lo que encajaría dentro de la exigencia de tener elecciones libres, y periódicas. Sin embargo, han sido detectadas distorsiones en el acceso a los medios de comunicación y en general a la publicidad electoral, así como en el gasto electoral y se han realizado denuncias por la utilización de los recursos estatales en la campaña. Adicionalmente, la conformación de la autoridad electoral (Consejo Nacional Electoral) por medio de concurso de méritos ha sido un factor determinante para su captación por parte del ejecutivo. Es un organismo que, como se vio antes, ha mostrado muy poca independencia en temas claves, como la calificación de las firmas para una consulta popular, el control del uso de recursos públicos en la campaña y el retiro de la personería jurídica a organizaciones políticas. Por consiguiente, una medición de esta dimensión en el último período arrojaría una cifra más baja.

La dimensión capacidad de respuesta (*responsiveness*) hace alusión a dos aspectos fundamentales del diseño y el desempeño de un régimen democrático. El primero de ellos, la legitimidad del sistema, alude a la manera en que lo perciben los ciudadanos y a la lealtad a los

principios y a los procedimientos democráticos. Se trata, por consiguiente, de la medición de uno de los niveles de legitimidad o de consenso señalados por Sartori (1988: 122) y del grado en que la democracia se ha convertido en *el único juego en la ciudad* (Linz, 1998). El segundo alude a las limitaciones que tiene el Estado para responder a las demandas ciudadanas.

En la sub-dimensión legitimidad del sistema Ecuador alcanza un puntaje de 2,90. En gran medida, esta cifra se deriva de un apoyo relativamente bajo a la democracia por parte de los ciudadanos, como se desprende de las cifras que ofrecen las encuestas periódicas. En efecto, según datos de Latinobarómetro, el apoyo promedio a la democracia en Ecuador fue de 49% entre 1996 y 2009. Sin embargo, de acuerdo al Barómetro de las Américas este porcentaje de apoyo sería bastante más alto, ya que se ubicaría en 68,4% en el año 2009. Es probable que esta última cifra se derive de la situación de estabilidad que ha vivido el país en los últimos seis años, después de las constantes interrupciones de los mandatos presidenciales ocurridas desde 1997. Por consiguiente, dentro de un análisis más detenido sería necesario diferenciar entre el apoyo que los ciudadanos dan a la democracia independientemente de sus resultados y el apoyo que está condicionado a esos resultados. El primero sería una expresión de un compromiso democrático estable y enraizado, mientras que el último puede ser interpretado como un apoyo débil que está determinado en gran medida por los resultados de la gestión gubernamental.

Por otra parte, dentro de este campo es necesario señalar que en Ecuador no existen grupos anti-sistema que resulten relevantes en el escenario político. Sin embargo, como hemos señalado antes, contó con una sociedad activa que se expresó contantemente por medio de movilizaciones, pero por un conjunto de razones en los últimos años es evidente un retroceso en ese sentido. Esto se debe en parte a la forma en que el gobierno viene relacionándose con los movimientos sociales, desincentivando la acción social por fuera del proyecto estatal y haciendo uso de lógicas corporativas para ganar apoyos políticos. Esto puede verse en el suceso más notable en términos de protesta de los últimos años, que fue el levantamiento de policías el 30 de septiembre de 2010, y que desembocó en la intervención militar. La protesta tuvo que ver con beneficios salariales a los policías y militares, que luego del levantamiento recibieron alzas en sus ingresos.

La segunda de las sub-dimensiones, la de las limitaciones a la labor estatal, es calificada con un 3,30. En esta sub-dimensión se incluye el rol de los políticos en la respuesta a las necesidades de la población y las limitaciones económicas para responder a ellas. En el primer aspecto existen pequeños avances en términos de constituir canales y procedimientos para la rendición de cuentas, pero aún son insuficientes y sobre todo no cuentan con la base que podría ofrecer un sistema de partidos. La desaparición de éste y su sustitución por un régimen de partido hegemónico constituyen factores adversos para la materialización de ese objetivo. En el segundo aspecto se resaltan algunas limitaciones que caracterizan a la mayo-





ría de países andinos, como la pobreza, la falta de información e incluso las deficiencias en la infraestructura que deja en el aislamiento a las regiones más apartadas del país.

En la dimensión que mide la equidad, Ecuador obtiene un puntaje de 2,93. La mejor puntuación dentro de ésta se encuentra en la sub-dimensión que trata sobre los derechos económicos, sociales y culturales, con 3,50, lo que se explica por la adscripción del país a múltiples convenios internacionales y por la legislación progresista que ha tenido históricamente en el campo de los derechos sociales. Sin embargo, en las otras variables –con excepción de la que alude a discriminación– obtiene puntajes más bajos. Así, en la que trata sobre la distribución de recursos se hace evidente la incidencia de las cifras de pobreza y de la desigual distribución del ingreso (a pesar de los avances en ambos aspectos que señalamos antes). De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos la pobreza disminuyó de 37,6% en 2006 a 32,8% en 2010, en tanto que el Banco Central del Ecuador expone que el coeficiente de Gini pasó de 0,54 en 2006 a 0,47 en 2012. A pesar de ello pueden reconocerse las zonas del país que siguen sufriendo mucho más de marginalidad y pobreza: la Amazonía, Esmeraldas, Manabí y algunas de las provincias centrales de la sierra.

La sub-dimensión que refiere a la existencia o no de discriminación presenta un valor de 2,91, el segundo más alto entre los países estudiados. Esto no implica que no exista discriminación étnica, ni contra los extranjeros o contra las personas con capacidades especiales. Según una encuesta del Observatorio Afro del Ecuador esta discriminación es muy generalizada contra los negros y los indígenas (un 88% de las personas cree que los afro-descendientes son objeto de discriminación, mientras que un 71% de personas creen que los indígenas lo son). No obstante, existen políticas activas en contra de ello, tal y como los Consejos Nacionales para la Igualdad, establecidos por el artículo 156 de la Constitución, o la Misión Manuela Espejo, que pretende actuar en particular con a población de capacidades especiales.

Finalmente, la nueva Constitución es amplia en el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales y explica la calificación de 3,50 en esa sub-dimensión. En resumen es una de las dimensiones más fuertes del país y debe relacionarse con los buenos resultados macroeconómicos de la última década y con la aplicación de políticas redistributivas y de combate a la pobreza.

5. Conclusión: relaciones y causalidades

A partir de la información revisada en las secciones anteriores es posible identificar algunas relaciones y causalidades entre las diversas dimensiones utilizadas para el análisis. Un primer elemento en este sentido es el que hemos mencionado varias veces acerca de la preeminencia de los componentes electorales y la debilidad de los que aluden a las libertades

y los derechos. Cabe destacar que las variables estrictamente políticas (accountability electoral, participación política, competencia política y accountability institucional) superan al puntaje medio general del país, que es de 3,16. Solamente una de ellas (responsabilidad o capacidad de respuesta) presenta un puntaje levemente inferior, en tanto que las dos dimensiones que aluden a libertades y derechos muestran las cifras más bajas.

Como hemos señalado antes, esta primera constatación puede ser la manifestación de una democracia electoral que presenta carencias en los aspectos sustantivos o, dicho de otra manera, en los componentes liberales de la democracia. Dentro de una visión diacrónica, que tome en consideración los cambios producidos a lo largo del período que hemos tomado como referencia, se podría constatar que en la mayoría de las variables de estas últimas dimensiones se advierten retrocesos o por lo menos estancamiento. Esta afirmación puede parecer contradictoria con la tendencia predominante en las reformas constitucionales y legales, que ha llevado a la ampliación de los derechos, hasta el punto que la Constitución expedida en el año 2008 ha sido calificada como *garantista* ya que vincula “a todo el Estado a la promoción y respeto de los derechos” (Ávila y Benavides, 2012: 189). Pero, los avances en la normatividad no han tenido correlato directo con las prácticas de los actores políticos, que han mostrado escaso apego a ellas y han caminado en sentido contrario. La independencia judicial, que constituye un elemento central para la materialización de esas disposiciones ha sido frecuentemente afectada por la intervención de sucesivos gobiernos y por los procedimientos utilizados para la conformación de sus organismos. Por otra parte, en reiteradas ocasiones se ha acudido a normas dictadas bajo dictaduras militares y que han sido implícitamente derogadas (como las de desacato, las de comunicación o las que penalizan la protesta social) para sancionar las protestas y amedrentar a opositores.

El resultado de esta situación puede ser visto como la priorización de la ciudadanía política y la ciudadanía social, en detrimento de la ciudadanía civil. Pero, el proceso general no ha sido lineal ni ha caminado exclusivamente en esa dirección, ya que también la ciudadanía política se ha visto menoscabada. Para comprender esa trayectoria es necesario considerar que el impulso inicial, cuando se inició el período democrático en el año 1978, fue hacia el pleno ejercicio de las tres formas de ciudadanía. Esto tuvo su manifestación en la configuración de un sistema político muy abierto e incluyente, en la capacidad de éste para dar significación política a nuevos actores, en la expansión y profundización de los derechos y, en menor medida, en la atención por medio de políticas públicas a los grupos sociales más desfavorecidos. Pero, múltiples factores introdujeron distorsiones en esta tendencia general y produjeron desbalances evidentes entre las tres formas de ciudadanía. Así, mientras se lograba la inclusión política de nuevos actores (como los indígenas), su inclusión civil estaba atada a fuertes lastres normativos, institucionales y culturales, así como su ciudadanía social estaba seriamente disminuida por los grados de afectación de la pobreza y por la escasa atención



desde los órganos de gobierno. En términos generales, se puede decir que amplios grupos sociales encontraron barreras para ejercer a plenitud los derechos que constituyen la ciudadanía civil y, además, tuvieron pocas o nulas oportunidades para mejorar sus condiciones de vida y en general para hacer realidad su ciudadanía social. Esas barreras fueron de carácter estructural, esto es, de factores que se arrastraban desde épocas anteriores, pero también de carácter político e incluso se derivaban del propio diseño institucional (Pachano, 2007).

Una primera manifestación de esta situación se produjo a mediados de la década de 1990, cuando se hicieron evidentes los efectos de la fragmentación y la atomización del sistema político. Su gran apertura, que se expresaba sobre todo en la capacidad para incluir a todos los sectores sociales, comenzó a encontrar sus límites en aquellos factores y devino finalmente en ingobernabilidad, en incapacidad para responder a las demandas y en crisis de representación (entendida como ruptura entre la ciudadanía y sus mandatarios, mas no como obstáculos para el acceso a cargos de elección). Por consiguiente, se presentaron los primeros síntomas de deterioro de la ciudadanía política. Estos se incrementaron con los cambios introducidos en los últimos seis años, especialmente por la instauración de una institucionalidad que reduce significativamente la participación de la sociedad y, consecuentemente, su capacidad de incidencia en la toma de decisiones y en la definición del rumbo político. Adicionalmente, esta orientación se fortaleció por la decisión de la propia ciudadanía que electoralmente propició la conformación de un sistema de partido predominante o, posiblemente, hegemónico, dentro de la clasificación de Sartori (1992: 158).

El impulso final a esta nueva tendencia, que opera en sentido inverso a la que se instauró en la transición a la democracia, se ha ido produciendo a lo largo de los últimos seis años. Además de las limitaciones políticas, en este período se han introducido recortes a las libertades y los derechos, vale decir, a los fundamentos del ejercicio de la ciudadanía civil. La intervención en la justicia, a la que nos hemos referido antes es la expresión institucional más clara en ese sentido, pero ella está acompañada además de otros hechos, como la ineficiencia e ineficacia de sus organismos y la persistencia de los altos niveles de corrupción que han mantenido a lo largo del tiempo. Consecuentemente, de manera sintética se puede decir que en el momento actual el régimen político ecuatoriano carece de varios de los atributos que se requieren para la plena vigencia de las formas de ciudadanía civil y política. En sentido contrario, las políticas sociales impulsadas en esta última fase así como el desempeño económico relativamente positivo han producido avances en las condiciones de vida de la población y en el acceso a los servicios sociales (especialmente de educación y salud). La reducción de la pobreza y la disminución de la brecha de ingresos son indicadores claros de ese movimiento que puede considerarse como un paso significativo en la constitución de la ciudadanía social. Incluso se puede sostener hipotéticamente que estos cambios en las condiciones sociales de la población son los factores explicativos del paso



desde una evaluación negativa a una positiva de las instituciones y de la política en general, como se puede ver en las cifras de Latinobarómetro y LAPOP. Así mismo, se puede suponer que son las causas más fuertes para el apoyo otorgado al presidente de la República en varios procesos electorales durante los últimos seis años.

A partir de este conjunto de características se puede sostener que Ecuador ha caminado hacia la conformación de una forma de democracia que privilegia la ciudadanía social, otorga una importancia secundaria a la ciudadanía civil —sin permitir su pleno desarrollo— y reduce los espacios para el ejercicio de la ciudadanía política. Por consiguiente, es una democracia que presenta serias deficiencias en dos de sus componentes esenciales, esto es, en la existencia de un marco de libertades y derechos (o un Estado de derecho, para decirlo sintéticamente) y en los aspectos procedimentales que aseguran la participación y la representación. En consecuencia, se trata de un tipo de régimen que, en varios aspectos, se aleja de la definición de una democracia política o, para decirlo en los términos de Dahl (1989), de una poliarquía.

Frente a este tipo de realidades, los estudios de política comparada han acuñado diversos conceptos, que van desde los *regímenes semidemocráticos* de Mainwaring, Brinck y Pérez-Liñán (2001), hasta los *regímenes híbridos* de Morlino (2004; 2007) y de Diamond (2002) y Diamond y Morlino (2004; 2005), pasando por las *democracias delegativas* de O'Donnell (1992), los *autoritarismos competitivos* de Levitsky y Way (2002) y las *democracias electorales* y los *autoritarismos electorales* de Schedler (2006a; 2006b). Todos ellos, implícita o explícitamente, toman como supuesto general que entre la democracia y el autoritarismo existe un *continuum* y que, por tanto, no todo lo que no es democracia es autoritarismo o viceversa. Así mismo, todos ellos tienen como elemento común a la pérdida de los componentes liberales y, en menor medida, de los componentes políticos como los factores que producen su alejamiento de la democracia plena.

Aunque no es nuestro interés asignar a Ecuador un lugar dentro de estas clasificaciones, a partir de este primer acercamiento es posible definirlo como uno de los *regímenes híbridos* identificados por Morlino, ya que estos se caracterizan porque fallan “en asegurar un mínimo nivel de derechos civiles [y se] mantienen entonces debajo del umbral mínimo requerido para ser clasificados como estrictamente democráticos” (Morlino, 2004: 10, cursiva en el original). No nos parece apropiada su calificación como un régimen autoritario o como una forma disminuida de autoritarismo, como podrían ser el *autoritarismo competitivo* (Levitsky y Way, 2002) o el *autoritarismo electoral* (Schedler, 2002), porque esas son formas disminuidas del autoritarismo y no de la democracia. Consideramos que el régimen ecuatoriano es una forma disminuida de democracia, no de autoritarismo. Ciertamente, ha ido perdiendo varios de los componentes y factores fundamentales de la democracia, pero ello no constituye una base firme para ubicarlo entre los autoritarismos. Es un régimen híbrido que mantiene varios atributos de la democracia pero que a la vez ha incorporado algunos que son propios del autoritarismo.



Bibliografía

- Acosta, Alberto (Comp.) (2010). *Análisis de coyuntura. Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales de Ecuador durante el año 2009*. Quito, Flacso-Ildis.
- Ávila, Ramiro y Gina Benavides (2012). *El desarrollo normativo como garantía de derechos. Balance de la producción legislativa de la Asamblea Nacional*. En Mantilla, Sebastián y Santiago Mejía (Comp.) Balance de la revoluión ciudadana. Planeta. Quito. Páginas 187-218.
- Bustamante, Teodoro (1992). "Identidad, democracia y ciudadanía. En Sánchez Parga, José (Comp.) Identidades y sociedad. CELA. Quito. Páginas 43-76.
- Camou, Antonio (1998). *Estudio preliminar*. En Camou, Antonio (Comp.) Los desafíos de la gobernabilidad. Flacso. México. Páginas 15-58.
- Dahl, Robert (1989). La poliarquía. Participación y oposición. Madrid, Tecnos.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino (2004). The Quality of Democracy. An Overview. En Journal of Democracy 15(4): Páginas 20-31.
- (2005). *Introduction*. En Diamond, Larry y Leonardo Morlino (Comp.) Assessing the Quality of Democracy. Johns Hopkins University Press. Baltimore. Páginas ix-xliii.
- Echeverría, Julio (2012). *Semántica de la revolución ciudadana*. En Mantilla, Sebastián y Santiago Mejía (Comp.) Balance de la revoluión ciudadana. Planeta. Quito. Páginas 401-422.
- Flisfisch, Ángel (1983). Gobernabilidad y consolidación democrática. En Revista Mexicana de Sociología 89(3): Páginas.
- Freidenberg, Flavia (2006). Izquierda vs. derecha. Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano. En Política y Gobierno XIII(2): Páginas 237-278.
- y Manuel Alcántara. (2001). Los dueños del poder. Quito, Flacso.
- Ibarra, Hernán (1992). *El laberinto del mestizaje*. En Sánchez Parga, José (Comp.) Identidades y sociedad. CELA. Quito. Páginas 95-123.
- (1994). Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo de 1994. En Ecuador Debate(32): Páginas 90-100.
- León, Jorge (2012). *Dinámica de concentración del poder y modernización conservadora*. En Mantilla, Sebastián y Santiago Mejía (Comp.) Balance de la revoluión ciudadana. Planeta. Quito. Páginas 373-400.
- Levitsky, Steven y Lucan Way (2002). The Rise of Competitive Authoritarianism. En Journal of Democracy 13(2): Páginas 51-65.
- Linz, Juan (1998). *Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias*. En Vallespín, Fernando y Rafael del Águila (Comp.) La democracia en sus textos. Alianza. Madrid. Páginas 225-266.



- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez Liñán (2001). *Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999*. En *Studies in Comparative International Development* 36(1): Páginas 37-65.
- Marshall, Thomas (2007). *Ciudadanía y clase social*. En Marshall, Thomas y Tom Bottomore (Comp.) *Ciudadanía y clase social*. Alianza. Madrid. Páginas 15-82 [primera edición: 1950].
- Mejía, Andrés (2009). *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in Comparative Perspective*. New York, Routledge.
- Meléndez, Carlos (2007). *Análisis comparado de las agrupaciones políticas de los Países Andinos*. En Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (Comp.) *La política por dentro*. Ágora Democrática-IDEA-Transparencia. Lima. Páginas 41-74.
- Mills, Nick (1984). *Crisis, conflicto y consenso*. Quito, Corporación Editora Nacional.
- Morlino, Leonardo (2004). What is a “Good” Democracy. En *Democratization* 11(5): Páginas 10-32.
- (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? En *Revista de Ciencia Política* 27(2): Páginas 3-32.
- O'Donnell, Guillermo. 1992. ¿Democracia delegativa? En *Cuadernos del CLAEH* 17(1): Páginas 6-20.
- (1999). *Democratic Theory and Comparative Politics*. Notre Dame, Department of Government University of Notre Dame.
- Pachano, Simón. (2007). *La trama de Penélope*. Quito, Flacso-Ágora Democrática-Idea-Inmd.
- (2011). *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito, Flacso.
- Pásara, Luis. (2014). *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Quito, Fundación para el Debido Proceso, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Instituto de Defensa Legal.
- Sánchez, Francisco. (2008). ¿Democracia no lograda o democracia malograda?. Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002. Quito, Flacso.
- Sartori, Giovanni. (1988). *Teoría de la democracia*. Madrid, Alianza Editorial.
- (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial.
- Schedler, Andreas. (2002). The Menu of Manipulation. En *Journal of Democracy* 13(2): Páginas 36-50.
- (Comp.) (2006). *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Schedler, Andreas (2006). *The Logic of Electoral Authoritarianism*. En Schedler, Andreas (Comp.) *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Lynne Rienner Publishers. Boulder. Páginas 1-23.



Shugart, Matthew y John Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.

Van Cott, Donna Lee (2004). Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes. *En América Latina Hoy*(36): Páginas 141-159.

