La trama de Penélope

Procesos políticos e instituciones
en el Ecuador

Simón Pachano

La trama de Penélope

Procesos políticos e instituciones en el Ecuador

FLACSO ECUADOR
INTERNATIONAL IDEA INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE
ágora democrática
NIMD NETHERLANDS INSTITUTE FOR MULTIPARTY DEMOCRACY

De la presente edición:

© FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance
International IDEA
SE - 103 34 Stockholm
Sweden

© Netherlands Institute for Multiparty Democracy
Passage 31
2511 AB The Hague
Amsterdan - Holanda
Teléfono: +31 70 3115464 - Fax: +31 70 3115465
Website: www.nimd.org

Las publicaciones de International IDEA no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de International IDEA, de su Junta o de los Miembros del Consejo. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio existente sin la autorización explícita y escrita de la organización.

ISBN FLACSO: 978-9978-67-121-4
ISBN International IDEA: 978-91-85724-02-4

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2007
1ª. edición: febrero, 2007

Índice

Presentación 7

Prólogo 9

El fracaso de lo que nunca existió 13

Características y efectos del sistema electoral ecuatoriano 39

El tejido de Penélope
Reforma política en Ecuador 87

El territorio de los partidos
Ecuador: 1979-2002 133

Desafíos de la democracia
en los países andinos 173

Glosario 213

Bibliografía 215

Presentación

Desde hace casi dos décadas, la Sede Ecuador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, definió a los estudios políticos como uno de los campos centrales de su interés académico. Los procesos electorales, las instituciones básicas de la democracia, las coyunturas críticas, la emergencia de los movimientos sociales, el papel de los liderazgos en las definiciones políticas, la incidencia de la heterogeneidad étnica y regional en la vida política nacional, la presencia del clientelismo y del populismo, han sido algunos de los temas desarrollados a lo largo de estos años de trabajo. Una extensa bibliografía producida por los profesores de la sede, así como un apreciable número de tesis de sus estudiantes y muchos textos de investigadores asociados, tanto nacionales como extranjeros, dan cuenta de ese esfuerzo.

En esa línea de trabajo, FLACSO ofrece este volumen que recopila varios artículos de Simón Pachano, profesor e investigador de la sede en el Programa de Estudios Políticos. Los textos se orientan al análisis de las características y del funcionamiento de las instituciones democráticas, especialmente de los partidos políticos y los sistemas electorales, así como de los procesos vividos en las últimas décadas. En su conjunto se trata de un aporte académico para la comprensión de los complejos procesos que ha vivido el país, especialmente en la última década, así como para el debate sobre reforma política, que ha constituido un tema recurrente de preocupación nacional.

Este libro ha sido posible gracias a los acuerdos de coedición suscritos con International IDEA, Ágora Democrática y el Netherland Institute for Multipartidary Democracy, instituciones con las que FLACSO tiene importantes líneas de cooperación académica.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO-Ecuador

Prólogo

No es coincidencia que este libro se publique precisamente cuando el sistema político ecuatoriano está viviendo sus mayores transformaciones desde el retorno a la democracia. Las elecciones presidenciales y legislativas del año 2006 serán recordadas sin duda como el momento simbólico del fin de los partidos políticos y de los liderazgos que coparon el centro de la escena política durante veintiocho años. Mirando hacia el futuro, se puede suponer que nada será igual en esos campos, pero es imposible por el momento asegurar que se trata del fin de un ciclo histórico. Para poder hablar de ello sería necesario que se produjera un cambio radical en las reglas que rigen al juego político, esto es, que se instaurara un nuevo sistema político en toda su dimensión, y que se generalizaran nuevas prácticas en sustitución de las que han tenido vigencia hasta ahora. Más bien, lo que se puede ver –con la escasa perspectiva que se puede tener del bosque cuando el observador está rodeado por los árboles- es que se trata de un recambio de partidos y de liderazgos, pero no de la arquitectura política ni de las prácticas de sus actores. Por ello, más que el fin de un ciclo, es probable que se trate de un nuevo episodio dentro del largo período de inestabilidad que arrastra el país.

Sea lo que fuere, es difícil no estar de acuerdo en que los problemas del sistema político ecuatoriano se encuentran a mayor profundidad que el nivel al que puede llegar una elección y que superan ampliamente a la más férrea voluntad política. Ese sistema es un tejido que se ha ido haciendo y deshaciendo constantemente hasta terminar maltrecho, en hilachas, irreconocible y sin utilidad práctica. Buena parte de ese ejercicio de tijeras y agujas se ha materializado en la colocación de parches ajenos

al tejido original, que han terminado por convertirle en una colcha de retazos que no abriga ni luce y que por tanto a nadie interesa ni convence. En efecto, si algo ha caracterizado al sistema político ecuatoriano durante el período transcurrido desde el retorno a la democracia han sido los reiterados acomodos de las instituciones a las condiciones del momento. Con las reformas no se ha buscado incrementar los niveles de gobernabilidad o lograr mejores condiciones de representación, como podría esperarse en el marco de una sociedad plural, compleja y diversa. Por el contrario, el objetivo central ha sido conseguir la adaptación de las reglas a intereses particulares y a los avatares de la lucha política concreta.

Para comprender las características y especificidades del sistema político ecuatoriano, pero sobre todo para profundizar en sus problemas, junto a esos cambios es necesario considerar las prácticas políticas y los procesos que se han vivido a lo largo del período constitucional iniciado a finales de la década de los setenta. Las relaciones clientelares, las formas corporativas de representación y la presencia de un alto número de actores con poder de veto son elementos fundamentales de cualquier análisis al respecto. La importancia de lo regional y lo étnico en las relaciones políticas, su condición de *clivajes* que determinan prácticas y conductas, complementa esa perspectiva.

Una visión de conjunto de todos esos elementos demandaría un esfuerzo de muchos años de trabajo por parte de equipos multidisciplinarios. Hasta que ello sea posible, y para responder parcialmente a la necesidad de contar con un acercamiento general, he recogido en este volumen algunos artículos que tratan esos temas desde diversos ángulos. Es verdad que siempre existe el riesgo de realizar una suma que no arroje un resultado exacto, pero algo de esa visión integral se advierte cuando se considera que los textos están unidos por un hilo conductor. Todos ellos abordan los procesos y las instituciones del sistema político, y lo hacen desde la óptica de las corrientes institucionalistas. Mi interés en cada uno de los artículos es realizar un ejercicio de análisis de *lo político* desde la perspectiva de la ciencia política. Por tanto, es de esperar que quienes busquen las determinaciones económicas y sociales de los procesos políticos consideren que es una visión limitada. Frente a eso sostengo que es pertinente la búsqueda de explicaciones de los procesos políticos en el campo estrictamente político, tomando como punto de partida a la existencia de

una lógica propia de la acción colectiva y que considera determinante el papel de las instituciones. Por ello, a lo largo de todo el texto hay muy poco de sociología, apenas algún asomo involuntario de antropología y nada de filosofía. Considero que están superados los tiempos en que se creía indispensable buscar los orígenes de las acciones políticas en las estructuras sociales o en el comportamiento de la economía. Los arreglos institucionales junto a los cálculos de los actores sociales y políticos configuran la lógica de la acción política, que es en sí misma un campo de estudio.

Se podrá encontrar abundante carga de pesimismo, pero se notará también que está intencionalmente ausente cualquier asomo de *futurología*. En general, he tratado de sustituir el juicio por el análisis, pero me ha sido imposible, eso sí, evitar las repeticiones, ya que al fin y al cabo el tema es uno solo y resulta difícil –y nada recomendable- olvidar los demás componentes cuando se aborda uno de ellos. Los artículos se publicaron o circularon fuera de Ecuador. Inicialmente fueron ponencias presentadas a seminarios académicos, que se enriquecieron de los debates, las críticas y los aportes de colegas de diversos países. No han sido revisados ni actualizados, lo que puede considerarse como un error en un medio tan cambiante como es el ecuatoriano, pero esa era la manera de mantener la perspectiva original y la información sobre la que fue construida la reflexión correspondiente.

En su conjunto, el libro constituye el producto del trabajo que he venido realizando durante los últimos diez años en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador. A lo largo de este tiempo he contado con el valioso apoyo de Fernando Carrión y Adrián Bonilla, sucesivamente directores de la Sede. Me he beneficiado del intercambio de ideas con los profesores de la planta académica. Con Felipe Burbano, Carlos de la Torre, Fernando García, Eduardo Kingman y Edison Hurtado hemos mantenido largos debates sobre la capacidad explicativa del institucionalismo y del culturalismo, sin que logremos producir el humo blanco, lo que felizmente anticipa muchos encuentros por delante. Alicia Torres, coordinadora del Programa Editorial de FLACSO, puso toda su eficiencia y mucha paciencia para hacer posible la publicación de este libro. Un semestre como *Visiting Fellow* en el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame en Indiana fue una experien-

cia invalorable para reflexionar sobre estos y otros temas con Scott Maiwaring, Michael Coppedge, Guillermo O´Donnell, Frances Hagopian, Samuel Valenzuela, Timothy Scully y otros colegas. Diversos períodos de estadía en la Universidad de Salamanca enriquecieron la perspectiva de análisis. Las conversaciones en torno a los incomparables *ibéricos* y los debates en las austeras aulas castellanas con Manuel Alcántara, Flavia Freidenberg, Francisco Sánchez y el equipo del Instituto de Estudios de Iberoamérica han sido para mí más importantes que lo que ellos pueden imaginar. María Sol –Tere- ha sido un puntal en todo el trabajo, tanto por su apoyo personal como por su labor en diversas fases del proceso de investigación, especialmente en la recolección y procesamiento de la información. El largo diálogo que venimos manteniendo con Andrés Mejía desde hace varios años me ha llevado a considerar temas y aspectos que no estaban en mi hoja de ruta. René Mayorga y José Blanes han sido interlocutores permanentes desde que en la década de los ochenta nos embarcamos en nuestra primera investigación comparativa. La experiencia de Raúl Baca ha sido siempre fuente de enseñanza y *un cable a tierra*, indispensable en una tierra tan compleja como es la de la política ecuatoriana. Los estudiantes de diversas promociones de las maestrías de FLACSO han tenido permanentemente el impertinente acierto de poner en duda los hallazgos y los conceptos, ante lo cual no queda otro camino que el de profundizar y revisar. La elaboración de varios artículos recogidos en este volumen, así como esta publicación de conjunto no habrían sido posibles sin el apoyo de Rafael Roncagliolo y Antonio Aranibar, quienes no solamente impulsaron la coedición de Ágora Democrática con FLACSO, sino que fueron los promotores –y los primeros críticos, junto a Carlos Meléndez, del equipo de International IDEA– de varios de estos textos. Los lectores anónimos encargados de la evaluación de esta edición hicieron sugerencias que han servido para introducir aclaraciones absolutamente necesarias. Este libro les debe mucho a todas las personas e instituciones citadas. Los errores, como siempre, son propiedad inembargable de quien llena con palabras la página vacía (¿o deberá decirse la pantalla del monitor?).

Simón Pachano
Octubre de 2006

El fracaso de lo que nunca existió*

Resumen

Este artículo analiza el fracaso de los reiterados intentos de implantación de políticas de apertura y liberalización de la economía, así como de modernización del Estado (reducción del aparato administrativo, desregulación, descentralización). Considera a los arreglos institucionales y a los cálculos estratégicos de los actores políticos y sociales como los factores que explican la ausencia de consensos en torno a un modelo económico en el Ecuador. El texto pone atención en la consolidación de un alto número de actores con poder de veto que obtienen beneficios en un modelo rentista de matriz estatal. Finalmente, evalúa los desafíos que plantea el futuro inmediato.

Introducción

Desde 1981, en que se introdujeron las primeras medidas de ajuste en la economía, no ha sido posible establecer acuerdos estables y de largo alcan-

* Ponencia presentada al seminario *Política, economía y sociedad en la nueva coyuntura crítica en los países andinos*, Lima, 15-16 de agosto de 2006. Agradezco los sugerentes comentarios de Romeo Grompone. El texto es una síntesis del trabajo desarrollado durante la estadía como Visiting Fellow en el Kellogg Institute, en el otoño de 2003, donde me beneficié de las valiosas observaciones de Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, Michael Coppedge, Frances Haggopian, Samuel Valenzuela, Richard Snyder y Robert Fischman a la presentación de una versión preliminar. Agradezco las opiniones de Catherine Conaghan así como los largos y fructíferos debates con Andrés Mejía.

ce en torno a las políticas económicas y sociales en el Ecuador. Los sucesivos gobiernos, cada uno de ellos encabezado por un partido diferente o por presidentes sin partido, intentaron aplicar políticas de similar orientación pero todos debieron enfrentar fuertes movilizaciones de los sectores laborales, la oposición de diversos sectores empresariales y el bloqueo por parte de los partidos políticos que contaban con representación en el Congreso Nacional. Los intentos de apertura y liberalización de la economía han encontrado fuerte resistencia no solamente en los sectores que podrían considerarse perdedores en un proceso de este tipo y de los opositores ideológicos, sino también de los que se supone podrían obtener ventajas e incluso de los que decían apoyarlo. El resultado de este juego reiterativo ha sido un proceso permanente de avances y retrocesos que, a su vez, ha desembocado en la configuración de un modelo económico híbrido caracterizado por la coexistencia de elementos propios del centralismo estatal con los de una economía abierta[1]. Por un lado, la preservación del papel central del Estado en la asignación de recursos impide colocar al Ecuador dentro de la corriente neoliberal predominante en América Latina. Por otro lado, la instauración de ámbitos en los que tiene vigencia la economía de mercado, la parcial apertura hacia el exterior, algunas medidas de flexibilización laboral y una caótica reforma financiera no permiten asegurar que se ha conservado en su totalidad el modelo previamente existente[2].

Independientemente de la opinión acerca de los contenidos de las políticas –que no es materia del presente análisis- cabe preguntarse por las causas de este proceso contradictorio. Si se asume una visión de conjunto de América Latina, se observa que Ecuador es uno de los pocos países en que no prosperaron las políticas del denominado Consenso de

1 Análisis de los avances y retrocesos a lo largo de la década de los ochenta se encuentra en Thoumi y Grindle (1992) y en Conaghan, Malloy y Abugatás (1990). En el primero se pone énfasis en el carácter inacabado del proceso de reformas, con especial referencia a los ciclos políticos de la economía. Un estudio reciente es el de Mejía et al (2004), que ofrece un panorama más completo y que asienta sus explicaciones en las características del sistema político.

2 Según un análisis comparativo de diecinueve países de América Latina, en 1999 Ecuador ocupaba el cuarto lugar de los que en menor medida habían impulsado las denominadas reformas estructurales, que comprendían apertura comercial, liberalización financiera, privatización, reforma laboral y reforma fiscal (Lora y Panizza, 2003: 126; véase también Correa, 2002: 92).

Washington[3]. Por consiguiente, es pertinente preguntarse por las causas que llevaron a configurar una situación que, de hecho, coloca al país al margen de la corriente predominante en el contexto continental. Por ello llama la atención no solamente la escasez de estudios sobre el tema, sino que la mayor parte de la reflexión académica considere que éste no existe, es decir, que no es un problema que debe ser explicado. No lo es, seguramente, porque en general los estudios de la economía como de otras ramas de las ciencias sociales han partido de la premisa de que a lo largo de este proceso se implantó una economía de corte neoliberal[4]. De este modo se ha eliminado casi completamente la discusión acerca del proceso de formulación de políticas y sobre todo de aplicación de estas, lo que quiere decir que se ha dejado de lado el contenido propiamente político de la definición del rumbo económico del país[5].

Mi interés en el presente trabajo es entrar precisamente en ese campo. Para hacerlo, y como he señalado antes, tomo como premisa la construcción inacabada de un orden económico claramente definido –independientemente de su contenido-, derivada de la ausencia de consensos en torno a la orientación de la economía[6]. No niego los reiterados intentos

3 Los otros países en que esas políticas no pudieron ser implantadas son Venezuela, Nicaragua y Uruguay. Desafortunadamente, no existen estudios comparativos que den cuenta de los procesos seguidos en cada uno de ellos, pero se puede suponer que son más numerosas las diferencias que las semejanzas. Sin embargo, es probable que entre Ecuador y Venezuela se encuentren algunas similitudes.

4 Estudios como los de Acosta (2000), Salgado (2001), Schuldt (1994) se inscriben en esa perspectiva que considera un hecho indiscutible la existencia de un ordenamiento neoliberal en el Ecuador. En la posición opuesta, que es mucho menos influyente en el campo académico, se cuentan trabajos como los de Armijos y Flores (1991), Hey y Klak (1999), Dahik (1991), Lucio Paredes (2000).

5 Una excepción en este sentido es, como he señalado antes (véase nota número 1), el trabajo de Mejía et al (2004). A este debe añadirse, dentro de una visión comparativa, el reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006) que aborda como núcleo central "el proceso de formulación de políticas (PFP)" (Ibid, 4). Como antecesores de estos trabajos se pueden considerar los de Conaghan, Malloy y Abugatás (1990), Thoumi y Grindle (1992), Araujo (1998), Montúfar (2001) y parcialmente el de Schuldt (1994).

6 Debo destacar el carácter secundario que tiene para este análisis el contenido o la orientación de las políticas, ya que lo que importa realmente es la ausencia de consensos en torno a ellas. Generalmente se ha visto el problema únicamente como rechazo a la receta neoliberal del Consenso de Washington, pero lo mismo puede decirse de la ausencia de acuerdos en torno a las políticas que buscan mantener la orientación anterior. Esto puede llevar a tratar el tema como un enfrentamiento de dos concepciones claramente definidas, pero en mi opinión –como se verá a lo largo de este texto- esa perspectiva puede dar apenas una explicación parcial. El problema es

de sucesivos gobiernos por implantar un modelo neoliberal, pero sostengo que esos esfuerzos nunca arrojaron los resultados esperados por ellos. Es precisamente la constante reiteración en la introducción de esas políticas la que llama la atención y la que demuestra el carácter inacabado del proceso, ya que de otra manera no habría sido necesario insistir en ellas.

Un análisis de este tipo puede poner énfasis en uno de los múltiples niveles que inciden sobre el proceso de definición de políticas, ya sea el estructural, el cultural, el institucional o el de las decisiones y las prácticas de los actores sociales y políticos. En el medio académico ecuatoriano ha predominado el primero (Acosta, 2000; Salgado, 2001; Araujo, 1998; Armijos y Flores, 1991), mientras la perspectiva cultural se ha ocupado de aspectos más generales, con escasa atención a los procesos de formulación de políticas (Bustamante, 1984; 1997; Menéndez, 2001; Hurtado, 2006; Seligson y Córdoba, 2002; 2006). Así mismo, la visión institucional se ha preocupado de temas diferentes a éste, como los partidos políticos, los procesos electorales y la relación entre el gobierno y el congreso (León, 2001; Freidenberg, 2005; Freidenberg y Alcántara, 2001a; Ibarra, 1994; 1996; Mejía, 1998; 2002; 2004; Pachano, 2000; 2001; Sánchez, 1999; Sánchez Parga, 1998; Verdesoto, 1994).

Por diversas razones, considero que el tema debe ser tratado desde una perspectiva que integre el nivel institucional y el de las decisiones estratégicas de los actores sociales y políticos. La primera de esas razones proviene de una visión comparativa, que identifica las diferencias que se producen entre países con características estructurales bastante similares cuando son distintas las instituciones y las prácticas de los actores[7]. La segunda razón es que tanto los acercamientos estructurales como los culturales no ofrecen explicaciones satisfactorias. Los primeros conducen a niveles de generalidad muy amplios que desembocan en apreciaciones mecanicistas en las que prácticamente no tiene cabida la dimensión propiamente política del asunto. Los otros corren siempre el riesgo de perder la capacidad de definir adecuadamente la relación causal o, dicho de otra mane-

mucho más complejo ya que los diversos actores sociales y políticos han cambiado permanentemente de posición.

7 Los ejemplos más claros para el caso ecuatoriano son los de Bolivia y Perú, países muy similares en términos estructurales, pero con grandes diferencias en lo institucional y en las prácticas y cálculos estratégicos de los actores políticos y sociales.

ra, de identificar con precisión la *variable dependiente* y las *variables independientes*, especialmente cuando se considera a los factores culturales como la causa fundamental y no como una construcción social. La última razón se fundamenta en la necesidad de detectar los factores estrictamente políticos y valorar su peso en el proceso de definición de políticas. Sin que esto signifique negar la incidencia que pueden tener otros aspectos, es innegable que las definiciones políticas se sitúan por encima de ellos y los determinan. Por consiguiente, se hace necesario un acercamiento que reconozca como elementos centrales a las decisiones y a las prácticas de los actores políticos dentro de un marco institucional. En definitiva, es necesario contar con un marco metodológico y conceptual que apunte a descifrar la racionalidad de los actores y que ofrezca los elementos adecuados para valorar el peso y la incidencia de cada uno de ellos en el proceso de definición de las políticas.

1. El proceso de las políticas

Con el fin de contar con una visión de conjunto, considero necesario hacer un breve recuento del proceso político vivido en Ecuador desde el retorno a la democracia en 1979, destacando las orientaciones de las políticas económicas impulsadas por cada uno de los gobiernos y los problemas que debieron enfrentar en su momento. Los presidentes –independientemente de sus respectivas posiciones políticas-, invariablemente adoptaron duras medidas al inicio de sus respectivos períodos pero siempre dieron marcha atrás hasta terminar, en la mayor parte de los casos, en formas de populismo económico (Conaghan, Malloy y Abugatás, 1990, Thoumi y Grindle, 1992). Como he señalado al inicio, todos los intentos de aplicación de políticas económicas tuvieron similar orientación pero se encontraron con la oposición generalizada, entre ellos la de quienes a su vez trataron de impulsar medidas de esa naturaleza cuando les correspondió la conducción del gobierno[8].

8 A esto cabría añadir la ausencia de propuestas alternativas. Las agrupaciones políticas y sociales opuestas a la corriente neoliberal no han logrado rebasar el nivel discursivo general y finalmente, cuando han debido formar parte del gobierno, han reproducido las mismas prácticas que las demás. Los ejemplos más ilustrativos son los de Izquierda Democrática en el período 1988-1992 y Pachakutik y MPD en 2003.

Durante la década de los setenta, la economía ecuatoriana había experimentado las más altas tasas de crecimiento de su historia y había asistido a transformaciones estructurales desconocidas hasta entonces[9]. Sin embargo, los signos auspiciosos del primer gobierno constitucional (1979-1984), que hacían esperar una virtuosa combinación de democracia, crecimiento económico y bienestar de la población, llegaron a su fin al comenzar la década de los ochenta y obligaron a tomar medidas drásticas[10]. En la medida en que no estuvieron presentes los problemas que en ese momento azotaban a la mayor parte de países del continente (altas tasas de inflación, déficit fiscal inmanejable, gran peso de la deuda pública sobre el presupuesto, entre otros), la aplicación de medidas de ajuste y estabilización tuvieron un carácter estrictamente coyuntural. Su objetivo era el retorno al equilibrio de las condiciones previamente existentes y no el cambio de modelo económico (Araujo, 1998: 31; Schuldt, 1994: 72). La confianza depositada en la explotación petrolera influyó decisivamente en estas decisiones, pero fueron más importantes las consideraciones de carácter político y social. En efecto, la debilidad política del primer gobierno de la etapa democrática y la fuerte convulsión social a la que debió enfrentarse a lo largo de su período frenaron todos los intentos de avanzar en el proceso de reformas estructurales[11].

En síntesis, durante el primer gobierno de esta etapa se dibujó un esquema que combinaba algunos elementos propios de la ortodoxia neo-

9 Entre 1972 y 1980, la economía creció a una tasa promedio de 10,8%. La transformación de la estructura económica se expresó fundamentalmente en el alto crecimiento de los sectores industrial y de servicios frente al relativo estancamiento del agrícola (Araujo, 1998: 4; Thoumi y Grindle, 1992: 25 y ss).

10 En marzo de 1981, el gobierno presidido por Jaime Roldós elevó los precios de los combustibles, de las tarifas eléctricas y del transporte, y en diciembre del mismo año prohibió la importación de vehículos (Cf. Araujo, 1998: 18). En marzo del siguiente año, bajo la presidencia de Osvaldo Hurtado, se decretó una devaluación del 20% con referencia al denominado dólar de intervención y en mayo del mismo año una nueva devaluación del 32% para el dólar del mercado libre (Ibid: 18). Este conjunto de medidas parecía anticipar una redefinición de la economía, en la dirección que lo hacían en ese momento varios países de América Latina.

11 Las medidas económicas encontraron resistencia en los sectores de trabajadores organizados. En mayo de 1980 se desarrolló la primera huelga nacional, convocada por el Frente Unitario de Trabajadores. En octubre de 1982 las protestas llegaron a su nivel más alto y contaron el apoyo de las cámaras empresariales, lo que puso al gobierno al borde del colapso. Estas últimas se produjeron por las limitaciones a los incrementos de salarios, los recortes al gasto público y la elevación del precio de la harina (Thoumi y Grindle, 1992: 40; Mills, 1984).

liberal con otros que eran claramente reminiscencias del pasado[12]. La aplicación de políticas de ajuste y de austeridad debía enfrentar, en primer lugar, a las conductas rentistas que se habían generalizado a lo largo de una década de auge económico. En esas condiciones era muy poco probable que cualquier sector social apostara por el cambio del statu quo, ya que eso de hecho introducía elementos de incertidumbre en tanto podía verse afectada su posición en la asignación de recursos. En segundo lugar, debió sufrir la alta conflictividad política y social provocada en gran medida por la aplicación de esas mismas medidas, pero también por otros factores que en adelante se fueron estableciendo como características de la política ecuatoriana[13]. En tercer lugar, se vio relegada por el predominio de una visión de los problemas como desajustes coyunturales y no como fallas estructurales, con lo que se dejaba abierta una ancha puerta para el surgimiento de las demandas de corto plazo[14]. Finalmente y como factor fundamental, las medidas de ajuste se enfrentaron a poderosos actores sociales que se beneficiaban de las condiciones existentes y que lograban establecer su presencia directamente en el sistema político (Conaghan, Malloy y Abugatás, 1990: 10)[15]. La capacidad de veto de estos actores basada en la disponibilidad de grandes recursos materiales y políticos fue decisiva en el destino de la agenda gubernamental. La debilidad del gobierno –apoyado por una minúscula bancada parlamentaria- fue fun-

12 Entre estas últimas cabe destacar la *sucretización* de la deuda, que constituyó un subsidio generalizado a los empresarios.

13 Las demandas orientadas hacia el gobierno central no se originan únicamente en las medidas económicas que éste toma. Ellas expresan más bien la conducta rentista generalizada.

14 "Estas medidas se formularon para resolver los déficit presupuestales y de cuenta corriente, y no como parte de un cambio estructural necesario para la economía" (Thoumi y Grindle, 1992: 37). Cabe destacar que este punto constituye una de las líneas divisorias más importantes entre las diversas apreciaciones acerca del proceso de definición de políticas económicas en el caso ecuatoriano.

15 Hey y Klak (1999) tienen una interpretación diametralmente opuesta a esta. Aseguran que Ecuador logró el desplazamiento desde un modelo económico orientado desde el Estado hacia la concepción neoliberal, y que esta transición puede explicarse por cuatro factores contextuales: a) los problemas financieros; b) los factores ideológicos globales; c) la percepción de ausencia de alternativas; d) la debilidad de la oposición popular (1999: 66). Mi opinión es que solamente el primero resulta aceptable como factor explicativo. Como se verá a lo largo de este artículo, los otros tres más bien aparecen como obstáculos no solamente para definir una orientación neoliberal, sino para lograr acuerdos sobre cualquier tipo de política económica.

damental en este sentido[16]. A ello contribuyó también la fragmentación del congreso, en donde se constituyó una oposición heterogénea que confluía únicamente por el cálculo del beneficio que le podía significar a cada uno de sus integrantes el desgaste del gobierno. La orientación y los contenidos de las políticas económicas y sociales pasaban así a segundo plano[17].

El siguiente gobierno (1984-1988) se inició con un paquete de medidas económicas de similar orientación a las que había impulsado la anterior administración y a las que se había opuesto radicalmente el presidente que asumía, Febres Cordero[18]. A lo largo de los dos primeros años de su gestión se encaminó claramente por la ruta del neoliberalismo, lo que logró en gran medida por la existencia de vacíos e indefiniciones en las normas que regulaban las funciones del congreso y sobre todo por la utilización del procedimiento de urgencia económica (que faculta al gobierno la presentación de leyes con carácter de decreto que deben ser tratadas por el congreso en un plazo perentorio). La estrategia gubernamental consistente en el envío simultáneo de varios proyectos calificados como urgentes –con el fin de que el congreso no dispusiera del tiempo suficiente para tratarlos- era un indicador de su propia debilidad. En efecto, el gobierno había triunfado en la segunda vuelta con un margen muy estrecho (1.5 puntos porcentuales, el más pequeño desde la utilización del *ballotaje*) y contaba con una bancada de minoría en el congreso[19]. Sin

16 Aunque este fue el gobierno que obtuvo la bancada más numerosa en el congreso en los veintisiete años de democracia, antes de su posesión ya dejó de contar con ella debido al desplazamiento de su partido (CFP) a la oposición. Durante todo su período fue un gobierno de minoría.

17 El caso más claro se encuentra en el Partido Social Cristiano (PSC) que, a pesar de su estrecha vinculación con intereses empresariales desarrolló una oposición radical, independientemente de los contenidos de las políticas. Su líder, León Febres Cordero, que había representado a las cámaras empresariales cuando existieron las denominadas senadurías funcionales (corporativas), fue el principal opositor de esas políticas, lo que causa sorpresa en los observadores externos (Thoumi y Grinle, 1992: 49; Conaghan, Malloy y Abugatás, 1990: 11; Barczak, 2001: 53).

18 Sus principales medidas fueron la devaluación de la moneda, el recorte del gasto social, la liberalización del comercio por medio de la eliminación del control de precios en la mayoría de artículos y la eliminación de las regulaciones de las tasas de interés (Hey y Klak, 1999: Schuldt, 1994: 48). Adicionalmente, logró la aprobación de leyes orientadas a la liberalización de precios y de comercio, pero a la vez realizó una nueva *sucretización* de la deuda en condiciones más ventajosas para los deudores privados.

19 Aunque los partidos que confluían en algunas votaciones en el apoyo al gobierno representaban el 42.2% del total de diputados, nunca llegaron a constituir una coalición estable. Los partidos

embargo, en el segundo año de su gestión logró inclinar la mayoría legislativa a su favor y de esa manera llevó adelante lo fundamental de su programa económico. Para lograrlo debió acudir a la desafiliación de diputados de diversos partidos, que en adelante se convertiría en práctica corriente de la política ecuatoriana.

Esas prácticas del gobierno, especialmente su carácter autoritario que colocaba a la política en una situación de ganadores y perdedores absolutos, fueron cerrando los espacios en que podía moverse. A esto se añadió el cambio de las condiciones del entorno económico que, para el fin de su segundo año, se presentaban poco favorables[20]. Paralelamente, los errores y abusos presidenciales llevaron a un enfrentamiento con un sector militar que terminó con el secuestro del presidente por parte de un grupo de militares en una base de la Fuerza Aérea. Todo ello debilitó aún más al gobierno, lo que se expresó en los resultados electorales de medio período (1986), en que los partidos de la oposición obtuvieron la mayoría de los puestos del congreso (54,4%) a pesar del incremento de escaños logrado por el partido del presidente. Frente a esas condiciones, el gobierno dio un giro radical a su orientación económica y revirtió totalmente las reformas económicas que había realizado hasta entonces. Así, la segunda mitad de su período se caracterizó por el fin de la austeridad, el dispendio en el gasto, la pérdida de control de las variables macroeconómicas, con consecuencias tan graves como la caída del PBI en 6% en 1987, el incremento de la inflación al 85,7% en 1988 (Araujo, 1988: 53) y una devaluación del 51% en 1987 y del 95,3% en 1988 (Thoumi y Grindle, 1992: 65). De este modo, el que aparentemente sería el primer gobierno neoliberal ecuatoriano terminó como una nueva experiencia de conducción económica populista[21].

Llama la atención la ausencia de apoyo decidido y estable en torno a la política económica del gobierno por parte de los sectores que podrían

claramente gubernamentales (PSC y PL) significaban menos de la quinta parte del total del congreso.

20 La caída de los precios del petróleo en el mercado internacional a comienzos de 1986 significó un golpe muy fuerte para el presupuesto estatal.

21 Schuldt (1994: 66) interpreta el giro en la política económica como el resultado del "ciclo político de la economía". El elemento fundamental sería el interés gubernamental por responder favorablemente a las clientelas políticas en momentos electorales. Considero que es una explicación válida pero limitada, ya que atribuye toda la causalidad sólo a la variable electoral.

considerarse afines a éste, especialmente aquellos que se oponían a la intervención estatal en la economía. La manera en que se había llevado la campaña electoral (posiblemente la de mayor contenido ideológico del período), así como la estrecha vinculación del presidente y en general de los integrantes del gobierno con los sectores empresariales, hacían prever un acuerdo programático del mismo tipo de los que ya para ese momento se habían establecido en varios países latinoamericanos. Pero, las brechas regionales que separaban a los grupos económicos, la inclinación claramente favorable del gobierno hacia algunos de ellos –y la consecuente exclusión de otros-, el temor a perder privilegios, el estilo autoritario y confrontacional del presidente, así como el giro realizado a partir de la mitad del mandato pueden explicar ese fracaso. De cualquier manera, lo que interesa es que aún en un caso como éste, que contaba con condiciones claramente favorables para impulsar una política económica determinada, fue imposible hacerlo. Ciertamente, entre las causas se puede señalar a la orientación concentradora y excluyente de esa política, pero ello sería válido solamente para explicar el alejamiento de los partidos de izquierda y las organizaciones sociales, mas no para los sectores empresariales y los partidos de derecha, que sin duda jugaron un papel fundamental[22].

El gobierno elegido para el período 1988-1992, presidido por Rodrigo Borja, no se distanció significativamente en lo económico y lo social de los que lo precedieron. Al igual que ellos, comenzó su gestión con medidas de estabilización, que a lo largo de su período se fueron complementando, lo que significó la continuación de los intentos de reforma de la primera mitad del gobierno anterior[23]. Pero, como ocurrió con sus prede-

22 Thoumi y Grindle destacan que "muy pocos miembros de la coalición (gobernante) estaban en capacidad de comprender cuáles eran las consecuencias prácticas de un programa económico liberalizante (…) grupos económicos con intereses muy diversos se habían acostumbrado, con el correr del tiempo, a recibir privilegios y protección del Estado a través de crédito subsidiado, una estructura agraria diseñada para beneficiar industrias específicas y firmas individuales, bajos impuestos directos y una diversidad de otras medidas. El experimento neoliberal significaba la reducción y eventual desaparición de esos privilegios" (1992: 59). Sin embargo, cabría preguntarse si un gobierno estrechamente ligado a esos mismos intereses, como lo destacan los mismos autores (Ibid: 62 y 98, nota nº 64), realmente estaba dispuesto a llevar adelante ese tipo de reformas o si más bien, desde una lógica corporativa, buscaría beneficiar a esos sectores sin mayores consideraciones por lo que ocurriera en el conjunto de la economía.

23 El gobierno de Rodrigo Borja incrementó el precio de los combustibles, retornó al sistema de devaluaciones permanentes, restringió las importaciones y la oferta monetaria, redujo los aran-

cesores, antes de cumplir la mitad de su período el gobierno enfrentó los mismos problemas que han sido descritos en los casos anteriores, especialmente en lo que se refiere a la oposición social y política que terminó por bloquear cualquier posibilidad de definición de políticas de más largo plazo. A pesar de que contó con una situación política privilegiada al inicio de su gestión –con una coalición mayoritaria en el congreso-, las posibilidades de aplicar un programa económico sostenido y de largo alcance fueron mínimas. En primer lugar, se trataba de un gobierno que aplicaba políticas radicalmente diferentes a las que había propuesto en su campaña, lo que llevaba al alejamiento y al aislamiento de sus propios partidarios, por un lado, y les daba poca consistencia a sus propias acciones, por otro lado. En segundo lugar, la cercanía de las elecciones de medio período constituyó un aliciente para la ruptura de la alianza conformada inicialmente, ya que se suponía que ellas traerían un fuerte castigo al gobierno y a sus aliados por el costo social de las medidas tomadas hasta ese momento[24]. Por otra parte, la alianza gubernamental estaba conformada por dos partidos de base predominantemente serrana, lo que abría un amplio campo para que se manifestaran políticamente las diferencias regionales[25].

Posiblemente, el factor de mayor importancia para la determinación del rumbo que finalmente tomó la conducción económica fue la tortuosa relación entre el gobierno y su partido. El divorcio entre las propuestas de campaña y las acciones del gobierno establecieron una gran distancia con el partido que esperaba otra orientación en el manejo de la economía y de las políticas sociales[26]. A su vez, esto se relacionaba directamente con

celes de algunos productos, eliminó selectivamente los subsidios, redujo el gasto público, e introdujo reformas para la flexibilización del mercado laboral (Araujo, 1998: 62 y ss; Stokes, 2001: 43). Paralelamente, impulsó una profunda reforma tributaria.

24 La elección de medio período, en que se renovaba aproximadamente el 85% de los integrantes del congreso, fue introducida en las reformas constitucionales realizadas en 1983 y se constituyó en un elemento de incertidumbre e inestabilidad a lo largo del período, más aún cuando estaba vigente la prohibición de reelección inmediata de los diputados. Esta elección fue abolida en 1998.

25 Un factor adicional en la definición de la orientación del gobierno fue la irrupción del movimiento indígena que, desde su primer *levantamiento* en junio de 1990, se convirtió en un actor central del proceso político ecuatoriano y colocó nuevas temas en la agenda política nacional.

26 Stokes (2001: 112), que aborda brevemente el caso ecuatoriano sostiene que la debilidad de los partidos explica el cambio de política de los gobiernos con respecto a las ofertas de campaña. Sin embargo, la explicación no parece adecuada para el gobierno de Rodrigo Borja, ya que su parti

la conformación del equipo económico gubernamental, integrado por técnicos extraños al partido e incluso alejados de las posiciones ideológicas de éste. De esta manera, se redujeron sensiblemente las posibilidades de obtener apoyo político orgánico para la gestión gubernamental, lo que se agudizó con los embates de la oposición que se había fortalecido después de las elecciones de medio período. El debilitamiento del gobierno fue inevitable después de éstas, cuando vio reducida su representación legislativa y cada vez más lejanas las posibilidades de estructurar una alianza estable. De ahí en adelante, el programa económico consistió en administrar la crisis sin nuevos impulsos para el cambio o para definir una política claramente establecida.

El gobierno encabezado por Sixto Durán Ballén (1992-1996) era visto como un nuevo intento de instauración neoliberal (Hey y Clak, 1999; CAAP, 1993: 12; Sánchez, 1992: 34). Su condición de militante histórico de la derecha –fundador del PSC, desafiliado para presentarse como candidato-, así como la presencia de Alberto Dahik en la vicepresidencia, daban asidero a este supuesto. A esto se añadió que su competidor en la segunda vuelta fuera Jaime Nebot, del sector más tradicional del PSC, con lo que se configuró un panorama de triunfo de las fuerzas de derecha, lo que a su vez podía interpretarse como un apoyo a la opción neoliberal. Con esta percepción, que la compartía el propio gobierno, se volvió sobre la orientación económica que habían intentado impulsar los dos gobiernos anteriores al inicio de su mandato, pero se la presentó ya no como las medidas aisladas de estabilización, sino como el paso inicial de un proceso integral de transformación que debía abarcar no sólo la economía sino el conjunto de la estructura del Estado[27]. Lo esencial del programa econó-

do, Izquierda Democrática, en ese momento contaba con mejor organización, mayor número de afiliados y la primera preferencia electoral a nivel nacional. Quizás la referencia habría que hacerla a la debilidad del sistema de partidos como un todo, lo que probablemente reduciría los efectos positivos de la fortaleza de un solo partido. Otro tipo de explicación, seguramente más persuasiva, pondría énfasis en la ausencia de interés del presidente y de los miembros de su gabinete por cambiar la orientación del propio partido. Un caso muy claro en este sentido se encuentra en el primer gobierno de Felipe González, en España, en que el propio presidente del gobierno asumió la tarea de implantar en su partido una nueva orientación de las tareas económicas y políticas (Maravall, 2003: 13-70). Por el contrario, el discurso del presidente ecuatoriano se mantenía en sus posiciones opuestas a las reformas que aplicaba su propio equipo de gobierno.

27 El gobierno recortó subsidios, liberalizó las tasas de interés, eliminó las restricciones a la inversión extranjera, liberalizó el mercado de capitales, desarrolló una amplia y profunda revisión del

mico del gobierno se encontró en la Ley de Modernización, que a su vez dio vida al Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, concebido como el organismo que se encargaría de conducir el proceso[28].

Sin embargo, la debilidad del gobierno fue un obstáculo determinante para que esas intenciones quedaran a medio camino. Entre los dos partidos del gobierno (PUR y PCE) que, por disposiciones legales, debieron presentarse separados a las elecciones, apenas llegaban al 22,1% del total de diputados[29]. Además, el PUR se había constituido para esa elección en torno a la figura de Durán Ballén, lo que significaba enorme desventaja con respecto a los partidos que habían tenido una relativa consolidación a lo largo del período (PSC, ID, PRE y DP). Esta misma condición de partido recién conformado obligó a buscar candidatos entre caudillos locales que podían aportar los votos necesarios para la elección de diputados, pero sin ninguna seguridad sobre su lealtad. De esta manera, nuevamente se presentó el mismo esquema de un presidente que no contaba con la mayoría parlamentaria, un congreso fragmentado en el que ningún partido tenía la mayoría (las bancadas más grandes eran las del PSC, con 27,3% y del PRE, con 18,2% del total de diputados). Todo esto obligó a que el gobierno desarrollara tortuosos procesos de negociación con los partidos para cada nueva ley o reforma o, como había ocurrido en el gobierno de Febres Cordero, a tratar de conseguir los votos necesarios por medio de la desafiliación de algunos diputados. La distribución de puestos (*patronage*) y de recursos (*pork*) apareció nuevamente en el panorama político como el principal recurso gubernamental para impulsar el programa económico. Esto llevó a la desafiliación de un alto número de diputados de diversos partidos que pasaron a conformar un bloque de

marco legal, especialmente en el sector financiero, aduanas, impuestos y sector de hidrocarburos, así como de los mecanismos de aprobación del presupuesto. Retiró al país de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), ingresó en la Organización Mundial de Comercio (World Trade Organization). Buscó sin éxito privatizar las empresas telefónicas y parte del área eléctrica.

28 Con la utilización del concepto de *modernización* aparentemente se buscaba superar el desprestigio de los procesos centrados en la privatización y evitar la oposición que estos provocaban. A la vez, daba la idea cambios de mayor envergadura y no solamente de la propiedad de las empresas estatales.

29 Cada partido debía presentar listas en por lo menos diez provincias y, además, estaban prohibidas las alianzas en las elecciones pluripersonales (de diputados, consejeros provinciales y concejales municipales).

independientes. Con ellos el gobierno pudo aprobar las reformas y las nuevas leyes durante sus dos primeros años[30].

Las elecciones de medio período (junio de 1994) significaron también en esta ocasión un revés para el gobierno. Aunque el bloque del PCE se incrementó levemente, en conjunto la bancada gobiernista se desmoronó por la casi desaparición del PUR, que descendió de 12 a 2 diputados (15,6% y 2,6%, respectivamente). Los grandes beneficiarios de ese descenso fueron el PSC y el MPD, es decir, los partidos que se situaban en ambos extremos del espectro ideológico y que mantenían un discurso de oposición radical. Adicionalmente, el congreso se fragmentó aún más ya que obtuvieron representación catorce partidos, ocho de los cuales contaban solamente con uno o dos diputados. De ahí en adelante, el gobierno se vio sujeto a las presiones del PSC, que hacía valer su condición de primera bancada legislativa y sobre todo su presencia en un alto número de municipios y consejos provinciales. Aunque por esta vía el gobierno pudo asegurar la aprobación de buena parte de la legislación que requería su programa económico, ella llevaba a la pérdida de gran parte de la iniciativa sin que obtuviera a cambio alguna seguridad de apoyo en todos los temas ya que, al producirse de manera encubierta, estaba sujeto a negociaciones específicas para cada uno de ellos. Finalmente, el gobierno buscó una salida a esta situación por medio de una reforma política, para la cual convocó a plebiscito en dos ocasiones, pero aún así le resultó imposible romper los bloqueos. Por el contrario, su debilidad alcanzó su punto máximo cuando el vicepresidente debió renunciar a causa de denuncias de corrupción que –sin seguir los procedimientos establecidos- fueron recogidas por la Corte Suprema de Justicia en la que existía fuerte influencia del PSC.

Este último episodio marcó el inicio de un período de inestabilidad que aún no termina y que vale la pena referirlo brevemente en su totalidad. Así, el gobernante elegido para el período 1996-2000, Abdalá Bucaram, apenas pudo permanecer ciento veinte días en el cargo. Junto con expedir la resolución de terminación de sus funciones, el congreso

30 En 1993, al finalizar el primer año de gobierno, el bloque de los denominados *independientes* llegó a contar con 14 diputados, siendo así el segundo dentro del congreso, detrás del PSC que contaba con 21.

nombró a un presidente interino (una figura no contemplada en la Constitución) para un mandato de dieciocho meses[31]. En las elecciones de 1998 triunfó Jamil Mahuad, quien encabezaba una opción cercana a la corriente neoliberal. Su gobierno terminó abruptamente un año y medio después por un golpe militar que fue apoyado por las organizaciones indígenas y por algunos diputados de partidos de izquierda y centro izquierda. Por medio de un arreglo logrado dentro de los mandos militares se produjo la sucesión constitucional, de manera que el vicepresidente Gustavo Noboa pudo concluir el período presidencial[32]. En las elecciones del año 2002 triunfó Lucio Gutiérrez, el militar que dos años antes había encabezado el golpe de Estado y que por tanto estaba constitucionalmente inhabilitado para presentarse como candidato. Finalmente, en abril de 2005, a los veintisiete meses de haberse posesionado, fue también destituido por el congreso después de una semana de protestas en la ciudad de Quito[33].

Todos esos gobiernos –con excepción, obviamente de los que duraron pocas horas o apenas unos días y del interino presidido por Fabián Alarcón- siguieron la misma línea de los anteriores. Abdalá Bucaram intentó introducir un sistema de control de divisas basado en la convertibilidad –dentro del modelo argentino-, al mismo tiempo que aplicó un duro paquete de ajuste. En las últimas horas de su fugaz gobierno hizo lo mismo que habían hecho sus antecesores en sus dos años finales, esto es, tiró para atrás todas las medidas que había tomado dos días antes.

Posiblemente el intento más claro y decidido de avanzar en dirección hacia un cambio de orientación del modelo económico, dentro de estos

31 La vicepresidenta de Bucaram, Rosalía Arteaga, ocupó la presidencia por tres días mientras el congreso perfeccionaba la figura del interinato.

32 El día del golpe militar se conformaron dos juntas de gobierno, la primera integrada por el líder de los militares golpistas, Lucio Gutiérrez, el presidente de la CONAIE (la principal organización indígena), Antonio Vargas, y el ex presidente de la Corte Suprema de Justicia que había enjuiciado a Dahik. En la otra junta participaron los integrantes de la cúpula militar y tuvo más bien carácter instrumental para dar paso a la sucesión constitucional.

33 En diciembre del año 2004 el presidente rompió la Constitución al intervenir en la Corte Suprema de Justicia, en el Tribunal Constitucional y en el Tribunal Supremo Electoral. Este fue el elemento que provocó su caída después de varios meses de protestas ciudadanas y de la búsqueda de arreglos institucionales por parte de las fuerzas políticas y de la comunidad internacional. En la raíz de las protestas no se encontraban demandas económicas o sociales, sino aspectos relacionados con la vigencia del régimen democrático y del Estado de derecho, lo que incluso se manifestó en el protagonismo de los sectores medios urbanos (especialmente de Quito).

gobiernos, se observó en el de Jamil Mahuad. Sus propuestas de campaña no dejaban dudas en ese aspecto, y se enmarcaban dentro de la línea que había definido pocos años antes su partido (DP) que abandono su proclama de socialismo comunitario para acoger los postulados de la economía de mercado[34]. Las reformas introducidas en la Constitución por la Asamblea Constituyente reunida entre diciembre de 1997 y junio de 1998 constituyeron un aliciente en esa dirección, ya que se eliminaron prácticamente todas las disposiciones que establecían la centralidad del estado en la economía[35]. Sin embargo, tampoco en esta ocasión pudo el gobierno contar con mayoría en el congreso ni le fue posible construir una coalición estable ya que, a pesar de que el número de listas con representación en el congreso fue el menor del período, el partido de gobierno apenas obtuvo el 29% de los escaños. Por ello, desde el inicio de su gestión debió no solamente hacer frente a la oposición, sin también ceder ante las presiones de los partidos que se suponía actuarían como sus socios, como ocurrió cuando eliminó el impuesto a la renta y lo sustituyó por el denominado impuesto a la circulación del capital y cuando creó un sistema ilimitado de garantías de los depósitos bancarios[36].

El gobierno comenzó, como los anteriores, con un conjunto de medidas de ajuste, que incluyeron el incremento de las tarifas eléctrica en un 410%, acompañadas de algunas compensaciones focalizadas como el denominado *bono de pobreza* (Gerlach, 2003: 124). Así mismo, como había ocurrido en las ocasiones anteriores, esas medidas provocaron las protestas de los sectores sociales organizados, pero también de algunos

34 Desde la campaña, Mahuad estableció como líneas de su gobierno la reducción del gasto público, incremento del impuesto al valor agregado (que se encontraba en el 10%), ampliación de la base y control de la evasión del impuesto a la renta, eliminación de subsidios, elevación de los precios de los precios de los combustibles y de las tarifas eléctricas y telefónicas (Álvarez, 2001)

35 En gran medida, estas reformas fueron el resultado de la alianza entre el PSC y la DP, que aparecía como una convergencia de carácter ideológico en la medida en que ambos aparecían en ese momento como los impulsores de la apertura económica. Durante el proceso electoral se mantuvo el acuerdo entre ambos, aunque nunca de manera expresa, lo que se facilitó por la ausencia del PSC en la contienda presidencial.

36 Al gravar con el 1% a todas las transacciones bancarias, el impuesto a la circulación de capital (ICC) provocó la desintermediación financiera y por consiguiente fue uno de los factores que contribuyeron a desencadenar la crisis bancaria del año 1999. Por su parte, la garantía de los depósitos no tenía límites, de manera que el Estado debía responder con sus recursos ante cualquier problema que se presentara en los bancos, como en efecto ocurrió pocos meses después. Tanto el ICC como la creación de la AGD fueron propuestas del PSC acogidas por el gobierno.

grupos de empresarios, especialmente de los que se expresaban por medio de las cámaras de Guayaquil. Posteriormente, durante los primeros meses de 1999, el gobierno aplicó nuevas medidas en la misma dirección (flotación de la moneda, elevación del IVA, del 10% al 12%, incremento de los combustibles en 174%), que derivaron en nuevas protestas y que a su vez llevaron a la declaración del estado de emergencia. Pero, posiblemente la medida más controvertida del gobierno fue la entrega de recursos a varios bancos que se encontraban al borde la quiebra, la mayor parte de ellos por manejos fraudulentos de sus propietarios o directivos protegidos por la permisiva Ley de Instituciones Financieras que había sido aprobada en 1994 durante el gobierno de Sixto Durán (Jácome, 2003: 4; Gerlach, 2003: 129)[37]. En esas condiciones, el país vivió la que ha sido calificada como la peor crisis económica del siglo XX y el gobierno de Jamil Mahuad terminó abruptamente en enero de 2000 por un golpe de Estado protagonizado por un grupo de militares, apenas doce días después de establecer la dolarización como medida desesperada para evitar la hiperinflación que se avecinaba[38].

La sucesión constitucional aplicada como recurso extremo llevó a la presidencia a Gustavo Noboa, quien no contaba con un partido político ni con apoyo explícito de alguna de las fuerzas representadas en el congreso. Sin embargo, logró impulsar dos leyes que no pudieron ser procesadas por su antecesor (identificadas por la prensa como *leyes trole*) y que buscaban nuevamente enrumbar al país por la senda neoliberal. Sin embargo, fracasó totalmente en su aplicación, especialmente en el intento de privatización de una parte del sector eléctrico que encontró la opo-

37 Entre agosto de 1994 y octubre de 1999 habían quebrado cuatro bancos y siete instituciones financieras por causas similares a las anotadas. La deficiente supervisión de las autoridades correspondientes fue un factor decisivo para que la crisis bancaria llegara a niveles prácticamente inmanejables, lo que se expresó en la quiebra de 16 de los 40 bancos existentes (Jácome, 2003: 5). A esto se añadió la actitud equivocada del gobierno, causada en gran medida por las presiones políticas de sus allegados en el congreso, pero también por su propia percepción acerca de su papel en esa coyuntura. El costo de la crisis bancaria se ha calculado en alrededor del 20% del PIB (Hoelcher y Quintyn, citados en Jácome, 2003: 5).

38 La crisis fue alimentada también por factores exógenos a la economía, como el fenómeno del Niño, que afectó al país a finales de 1997 y comienzos de 1998 con efectos desastrosos sobre la agricultura y sobre las exportaciones. Así mismo, influyeron factores externos, como la caída de los precios del petróleo (a menos de diez dólares por barril), y las crisis financieras rusa y brasileña (Jácome, 2003: 17).

sición del conjunto de partidos representados en el congreso (Ibarra, 2002).

El triunfo de Lucio Gutiérrez en la elección del año 2002 fue interpretado por algunos medios de comunicación como un cambio radical de rumbo con respecto a los resultados de las contiendas anteriores. Aparentemente, los electores habían escogido una opción alternativa y antagónica a la tendencia que había triunfado en la elección anterior y que se había mantenido durante el gobierno de Gustavo Noboa. Sin embargo, el apoyo de las organizaciones indígenas, de su brazo político (Pachakutik) y de otras agrupaciones de izquierda (MPD, organizaciones sindicales) no era suficiente para definir el carácter de ese nuevo gobierno. No lo era, en primer lugar, porque la posición de Gutiérrez nunca fue la que suponían sus acompañantes. A lo largo de la campaña quedó claramente demostrado que no compartía los planteamientos de esos sectores y que se identificaba más bien –posiblemente sin tener conciencia de ello- con las posiciones propias del consenso de Washington. En segundo lugar, porque aunque hubiera intentado desde el gobierno impulsar un programa alternativo, le habría resultado imposible dada su debilidad política (Ibarra, 2002). Entre los tres partidos que lo apoyaban (PSP, PK y MPD) apenas sumaban el 18% de los diputados, que era el número en que se había transformado el magro 13% que habían obtenido en votos. No era, por cierto, la mejor situación para impulsar algún cambio de trascendencia ni siquiera para administrar de manera medianamente diferente la economía[39].

Desde el inicio de su gobierno, incluso con la presencia de las fuerzas de izquierda y de las organizaciones indígenas en su gabinete, Gutiérrez transitó por el camino de las políticas neoliberales. Su administración se caracterizó por el manejo ortodoxo de la economía –a cargo de técnicos ajenos a los partidos que conformaban su alianza-, expresado básicamente en el control del gasto público y en la búsqueda de estabilidad de los indicadores macroeconómicos, pero sin resultados en los otros aspectos (privatización, inversión extranjera, reforma fiscal) que caracterizaron a

39 Gutiérrez obtuvo apenas el 20.7% en la primera vuelta. Esta constituye la más baja votación desde que se aplica la modalidad de doble vuelta (el promedio de votación del triunfador de la primera vuelta en las elecciones anteriores era de 29.2%).

aquella corriente en el resto de países de América Latina[40]. Las presiones de su propio partido así como de otros sectores –especialmente después de la ruptura de la alianza con los partidos de izquierda- para conseguir recursos, incidieron fuertemente en este sentido y se manifestaron en la conformación de lo que se denominó *mayorías móviles* dentro del congreso. En términos concretos, esto significaba que el gobierno debía negociar cada iniciativa con todos los sectores políticos para obtener en cada ocasión una mayoría conformada por diversos integrantes, lo que dibujaba una situación de constante inestabilidad.

La instauración del gobierno de Alfredo Palacio, por sucesión constitucional, produjo un giro en la orientación del manejo de la economía. El abandono de la austeridad fiscal y la pérdida de importancia del control de las variables macroeconómicas fueron evidentes desde el inicio de la gestión[41]. En su reemplazo el gobierno adoptó una posición nacionalista que, en la práctica, significó el retorno a las concepciones que se habían implantado durante el último gobierno militar cuando el país vivió el período de auge petrolero. La conformación de una coyuntura relativamente similar a la de ese lejano momento, a causa de los altos precios internacionales, animó al gobierno a retornar a una situación en la que el eje de la economía volvía a ser el sector primario. Mientras tanto, ya sea por su debilidad o por la propia concepción acerca del manejo de la economía, cedió ante todas las presiones que ejercieron diversas fuerzas sociales y políticas, especialmente por medio de paralizaciones de provincias y

40 La autonomía de los equipos técnicos ha sido interpretada como un instrumento destinado a poner fuera del alcance de las contingencias al diseño y aplicación de políticas económicas (Conaghan, Malloy y Abugatás, 1990). A la vez, la diferenciación entre medidas técnicas y políticas ha sido utilizada para justificar reformas de corte neoliberal sin comprometer a los partidos de gobierno, como ocurrió en las presidencias de Rodrigo Borja (1988-1992), Abdalá Bucaram (1996-1997) y Lucio Gutiérrez (2003-2005). De esa manera, los gobiernos y los partidos gubernamentales (Izquierda Democrática, Partido Roldosista Ecuatoriano, Pachacutik, Sociedad Patriótica y Movimiento Popular Democrático, respectivamente) pudieron mantener una retórica anti-neoliberal mientras un grupo de técnicos ajenos al partido aparecía como responsable de la aplicación de las medidas. Conaghan, Malloy y Abugatás (1990) desarrollan un análisis pormenorizado y comparativo del papel de los equipos técnicos (los "boys") en la definición de políticas neoliberales en Ecuador, Bolivia y Perú (véase también Hey y Klak, 1999: 8).

41 El indicador más claro en este sentido fue la eliminación de un fondo constituido por los excedentes del precio del petróleo (FEIREP), lo que significó que los beneficios que se podían obtener del incremento de precios en el mercado mundial pasaban directamente al presupuesto del Estado.

cantones, con lo que se hizo más difícil mantener una línea que pudiera identificarse como un programa económico de mediano alcance.

2. Perspectivas de análisis

El tortuoso camino reseñado en la sección anterior es la expresión de la ausencia de acuerdos en torno a los ejes que deben guiar a la economía. Esto significó que, al contrario de lo que ocurrió en la mayor parte de países del continente en ese período, e incluso de lo que se pudo observar en el mismo caso ecuatoriano durante la década de los setenta, el modelo económico no fue el resultado de los consensos sino más bien de las disputas. El resultado final ha sido un híbrido que no corresponde a las expectativas de algún grupo social ni de alguna fuerza política, sino que se integra por la suma de los elementos provenientes de cada uno de ellos. Es una combinación caracterizada por la incoherencia derivada de la coexistencia de elementos contradictorios en su interior. Por ello, cabe insistir en que no se puede afirmar que se haya impuesto una economía de corte neoliberal, pero tampoco es posible sostener que lo que existe corresponde estrictamente al modelo de centralidad estatal. Es verdad que casi todos los gobiernos intentaron aplicar políticas neoliberales, pero también es cierto, como se ha podido ver en la descripción anterior, que todos ellos sólo pudieron conseguir una porción relativamente pequeña de sus objetivos. Invariablemente, cada uno de ellos encontró la oposición de diversos sectores sociales y políticos, ante la que debió retroceder por lo menos parcialmente, dando lugar a lo que se ha denominado la "fatiga del ajuste" (Jácome, 2003: 7).

Por consiguiente, es necesario buscar explicaciones satisfactorias para un proceso de esa naturaleza y para un resultado que, aparentemente y en primera instancia, no sería beneficioso para ninguno de los sectores[42]. Las utilidades empresariales no se han visto favorecidas, pero tampoco han

42 Los magros resultados económicos y sociales, el difícil control de las variables macroeconómicas, las bajas tasas de crecimiento, los altos niveles de pobreza y sobre todo el incremento de la brecha en la distribución del ingreso son indicadores que demuestran fehacientemente la inconveniencia del modelo resultante para cualquiera de los sectores.

mejorado las condiciones de vida de los sectores laborales[43]. Así mismo, no se ha creado un mejor ambiente para las actividades privadas, ni el Estado ha podido redistribuir de mejor manera los ingresos. En síntesis, no se puede asegurar que han existido ganadores y perdedores claramente identificados –como se lo puede hacer en varios de los países en que se impusieron las políticas neoliberales- ni que a cambio de esa ausencia se hubiera conseguido mayor eficiencia estatal para la asignación de recursos[44].

Un primer tipo de explicaciones, dentro de los escasos estudios que se han ocupado de este tema, es el que alude a la cultura política y, dentro de esta, al predominio de una perspectiva izquierdista (Hurtado, 2006). El supuesto básico de este acercamiento es que por alguna razón indeterminada se habría generalizado una cultura política que alimenta las soluciones populistas y que a la vez ella tendría un fuerte contenido izquierdista en tanto busca la protección estatal, se opone a las privatizaciones y cierra el paso a la modernización del aparato productivo (*Ibid*: 146). A pesar de su validez en términos del llamado de atención sobre el contenido populista de las políticas económicas y en general de las prácticas políticas, esta apreciación deja dos vacíos muy grandes. En primer lugar, considera a la cultura política como el elemento determinante o el factor causal (la *variable independiente*), lo que equivale a sostener que cada grupo humano tiene condiciones inmanentes que lo llevan a actuar de una manera determinada, diferente a la de otros grupos, lo que no tiene asidero alguno. Las pautas culturales son el resultado de diversos procesos y de múltiples causas que varían en el tiempo, de modo que al asignarles valor explicativo es un imperativo ir un paso más allá y retornar hasta sus orígenes, esto es, a los elementos y los procesos que las convirtieron en

43 Es verdad que desde el año 2000 se ha mantenido un ritmo de crecimiento económico superior al incremento poblacional, se ha reducido la pobreza (especialmente en las áreas urbanas) y se ha incrementado el salario mínimo real (CIISE, 2006). En el origen de estos resultados parece encontrarse, más que en medidas económicas específicas, en la estabilidad derivada de la dolarización, en las remesas de los emigrantes y sobre todo en los altos precios del petróleo en el mercado internacional.

44 Es innegable que pequeños grupos se han beneficiado enormemente, pero sólo en el corto plazo y generalmente dentro de acuerdos más cercanos a comportamientos mafiosos que a reglas económicas claras y de alcance general. Las posibilidades de obtener ganancias (económicas, políticas y sociales) no están establecidas por las reglas del modelo, sino por el comportamiento audaz y abusivo que éste permite.

comportamientos generalizados[45]. En segundo lugar, al atribuir los bloqueos a una sola posición ideológica –la izquierda- se omite cualquier explicación acerca de los bloqueos que han provenido de otras tendencias, y que sin duda han sido los más numerosos e importantes a lo largo del período[46]. Precisamente lo que llama la atención, como lo he reiterado en las páginas anteriores, es la oposición que han encontrado los diversos gobiernos por parte de quienes se suponía que se situaban en la misma línea de conducción de la economía que ellos pretendían impulsar.

De esta primera línea explicativa se puede desprender un tema muy interesante para el análisis, y es que si se hubiera tratado solamente de la oposición de izquierda, de hecho significaría que el elemento en discordia sería el contenido de las políticas, esto es, su carácter neoliberal. Sin embargo, al observar que la oposición ha provenido además –con más fuerza y más efectividad- de la derecha y de los sectores empresariales, entonces el contenido de las políticas pasa a segundo plano. Adelantando una de las conclusiones de este texto, creo que el problema no se encuentra exclusivamente en esos contenidos, sino en la posible transformación del statu quo, que tendería a afectar la participación de cada uno de los actores sociales y políticos en la asignación de recursos económicos y políticos. Pero, antes de entrar en este tema, que retomaré más adelante, es conveniente revisar brevemente otras explicaciones formuladas acerca del proceso.

Un segundo tipo de explicaciones se encuentra en los estudios estrictamente económicos (Jácome, 2003; Araujo, 1998; Armijos y Flores, 1993), que ofrecen importante material para la caracterización del proceso y para la identificación de sus principales rasgos, pero no entran en el campo de la definición de políticas. Por lo general, explican la evolución de los hechos por las condiciones estructurales económicas en que ocurren los procesos y solo en menor medida por las decisiones que toman

45 Una reflexión de este tipo debería abrir el amplio y conflictivo campo de la cultura política, pero a la vez debería también impulsar a la realización de estudios empíricos al respecto. En lugar de ello, en Ecuador se ha eludido el debate conceptual y a los estudios concretos se los ha reemplazado con supuestos y apreciaciones generales.

46 La respuesta anticipada a este tipo de cuestionamientos es que "el carácter izquierdista de la política ecuatoriana" se encuentra incluso en "partidos y líderes que no se ubican en dicha tendencia política" (Hurtado, 2006: 145), con lo que pierde sentido la utilización de un concepto que alude al posicionamiento ideológico y pasa a ser sustituido por un juicio de valor.

los diversos actores. En ellos se encuentra generalmente un buen análisis de la evolución de la economía, de sus altibajos, de sus avances y retrocesos, pero no se pueden hallar ahí las causas que determinaron la adopción de esas políticas ni los factores que condicionaron a su aplicación. Así mismo, sólo en contados casos se encuentra dentro de esta perspectiva un análisis comparativo que permita explicar las razones que han llevado a decisiones y procesos diferentes en condiciones relativamente similares. En síntesis, los estudios económicos se han encerrado en un campo muy restringido, sin atreverse a entrar en terrenos como el de la formulación de políticas, que es vital para comprender un proceso como el reseñado.

Una tercera vertiente es la que ha iniciado precisamente la reflexión sobre la formulación de políticas. Dentro de un diálogo o de una combinación entre la ciencia económica y la ciencia política, estos estudios ofrecen pistas valiosas para identificar los aspectos que están en el fondo de un proceso tan complejo como el descrito en las páginas anteriores. Es verdad que aún son pocos los estudios que conforman esta perspectiva y que existen muchas diferencias entre ellos, pero eso no es un motivo para negar su importancia. Un tipo de acercamiento dentro de esta corriente es el que da prioridad a la economía, pero que se apoya en variables políticas para explicar las especificidades del proceso (Schuldt, 1994; Acosta, 2000; Hey y Klak, 1999; Salgado, 2001). Otro es el que invierte la relación y coloca a la política en el centro y mira a la economía como un resultado (Mejía et al, 2004; Conaghan, 1988; Montúfar, 2000; hasta cierto punto Conaghan, Malloy y Abugatás, 1990). Desafortunadamente, es poco lo que se ha avanzado dentro de esa corriente, especialmente en esta última variante que sin duda es la que puede llegar al núcleo del problema.

Siguiendo esa línea de análisis es preciso indagar en dos niveles. En primer lugar, en las características del sistema político –en especial en su arquitectura institucional-, esto es, en los elementos que establecen las normas y las condiciones en las que debe desarrollarse la política. En segundo lugar, en los beneficios que les reportan a los actores políticos las decisiones que toman frente a cada coyuntura específica, lo que a su vez lleva a identificar los cálculos estratégicos que ellos hacen.

En el primero de estos dos niveles se deben destacar los elementos institucionales que definen al sistema político. El marco institucional estable-

ce las condiciones en que se expresa la voluntad de los ciudadanos, por tanto configura el tipo de representación, y a la vez marca las reglas y los límites a los que deben someterse los gobernantes, es decir, regula las condiciones en que debe operar el intercambio político. En este plano, tienen relevancia aspectos como el sistema electoral, las normas y los procedimientos establecidos para regular las relaciones entre los poderes (especialmente entre el legislativo y el ejecutivo), la distribución territorial del poder y el conjunto de disposiciones que hacen posibles los controles y balances. Todos esos elementos determinan al segundo nivel, esto es, a las decisiones de los actores políticos y sociales, ya que establecen los límites, las expectativas, los incentivos y los castigos para la definición de sus estrategias.

Desde esta perspectiva, el proceso descrito en la sección anterior aparece como el resultado de un diseño institucional que alienta la fragmentación y que no ofrece incentivos para la cooperación. Adicionalmente, esas condiciones institucionales promueven el juego político de corto plazo que gira en torno a la obtención de resultados inmediatos y estrictamente delimitados para cada grupo social. De allí se desprenden las prácticas particularistas, como el clientelismo y el corporativismo (bajo diversas formas de representación directa de intereses particulares), que caracterizan a la política ecuatoriana. Además, es un sistema político con bajísima capacidad de agregar intereses, en el que interviene un alto número de *veto players* y que debe satisfacer cada una de las múltiples demandas sin posibilidad de englobarlas dentro de políticas de alcance general[47]. De este modo, las políticas nacionales –tanto económicas como sociales– pasan a un segundo plano y más bien cobran importancia las acciones que se desarrollan hacia cada uno de los sectores en pugna. Por consiguiente, la evaluación del sistema se asienta en ese tipo de rendimientos particularistas y no en su desempeño como instancia de agregación de los diversos intereses y de conducción del conjunto de la sociedad.

A esto debe añadirse que esas mismas características del sistema político determinan, en gran medida, el enorme peso que tienen los clivajes regionales y étnicos en el Ecuador. Es innegable que el origen de estos se encuentra en características estructurales de la sociedad, pero es también

47 Un acercamiento válido para el caso ecuatoriano es el que centra la atención en los jugadores con poder de veto (*veto players*), tanto institucionales como no institucionales (Tsbellis, 2000; 2002; Andrews y Montinola, 2004). Este ha sido explorado únicamente por Mejía et al (2004).

verdad que esas diferencias no pueden ser procesadas adecuadamente por el sistema político a causa del defectuoso diseño institucional (Freidenberg y Alcántara, 2001b; Pachano, 2004). El resultado final es un sistema político sobrecargado de demandas y de conflictos, con muy baja capacidad de respuesta y orientado cada vez en mayor medida a dar respuesta a las demandas inmediatas y por tanto alejado de los temas de alcance nacional. De ese modo, la definición de políticas en el campo económico y social es sustituida por la negociación con cada uno de los actores, en un juego permanente de forcejeo en torno a la obtención de una porción de los recursos.

Es evidente que para un juego de esa naturaleza resulta altamente conveniente la permanencia de un modelo rentista que tenga al Estado como el núcleo desde el que se define la asignación de recursos. Cualquier intento de cambio de esas condiciones es visto por todos los actores como una potencial pérdida de lo conseguido, no solo porque introduce algún grado de incertidumbre sino porque significaría alterar unas reglas de juego que ofrecen beneficios particulares. A pesar de que en el fondo se trata de un juego de *suma-cero* –en el que las ganancias de unos actores significan las pérdidas de otros-, sus efectos se ven atemperados por la entrega de rendimientos de diversa magnitud a cada uno de ellos. Para ello son de vital importancia las prácticas clientelares y los acuerdos extrainstitucionales o incluso los acomodos o la adaptación de las instituciones para estos fines. Consecuentemente, es prácticamente imposible la definición de un modelo económico orientado hacia resultados de largo plazo y sujeto a reglas claras, precisas y estables.

Características y efectos del sistema electoral ecuatoriano*

Introducción

La estabilidad y la despersonalización de la política constituyeron los ejes del proceso de transición a la democracia en Ecuador. A diferencia de gran parte de los países latinoamericanos, donde predominaron los temas relacionados con la vigencia de los derechos humanos y de las libertades –en otras palabras, con la constitución del Estado de derecho-, en este caso se otorgó mayor importancia a aspectos ligados directamente a la esfera política. La inestabilidad que había caracterizado casi en su totalidad a las cinco décadas anteriores, así como el predominio de la figura de un líder carismático a lo largo de cuarenta años, se encontraban en la base de esa preocupación. Adicionalmente, a pesar de la constante presencia de gobiernos de facto, civiles o militares, el país no había vivido las duras experiencias de las dictaduras totalitarias del Cono Sur y de Centro América, de manera que el tema de derechos humanos no aparecía como algo central en la demanda ciudadana.

En lo político no faltaban razones para colocar en primer lugar los objetivos relacionados con la estabilidad y con el fin del personalismo. Entre 1925 y 1948 se habían sucedido 27 gobiernos, de los cuales solamente tres se originaron en elecciones directas, mientras doce fueron encargados del poder, ocho nacieron de golpes de Estado y cuatro fueron nombrados por asambleas constituyentes. Entre 1948 y 1961 se vivió un período de estabilidad con la sucesión de tres gobiernos surgidos de pro-

* Versión revisada del artículo *El proceso electoral de Ecuador*, publicado en Vélez, Rubén (editor): **Sistemas electorales andinos**. Parlamento Andino, Bogotá, 2005.

cesos electorales, constituyéndose así en el más largo espacio de vigencia democrática que había vivido el país hasta ese momento en su vida republicana. Sin embargo, habría que esperar casi dos décadas para iniciar el período que pudiera superar aquella marca, ya que desde 1961 hasta 1979 se instauró nuevamente la inestabilidad con una sucesión constitucional (1961), un golpe militar (1963), la nominación de un presidente interino (1966), la conformación de una asamblea constituyente, la nominación de otro presidente interino (1967), la elección de un presidente (1968), un autogolpe (1970) y un nuevo golpe militar (1972).

De esa manera, no se puede atribuir a una casualidad que la estabilidad se convirtiera en la principal preocupación de quienes tuvieron a su cargo el diseño institucional que debería regir en el futuro ordenamiento. El objetivo central de consolidar la democracia como régimen político exigía la eliminación de los factores adversos a ésta, y entre ellos se encontraban precisamente los de carácter institucional que se constituyeron en el centro del interés.

La conformación de gobiernos que contaran con el apoyo mayoritario de la población y la consolidación de partidos sólidos, se convirtieron en los medios para conseguir la estabilidad y para despersonalizar la acción política. Junto a la sucesión desordenada de gobiernos, y en gran medida como explicación de ésta, se encontraba la fragilidad de presidentes que habían sido elegidos con proporciones muy pequeñas de la votación y que no contaban con el apoyo de partidos enraizados en la sociedad. La última elección que se había realizado en el país (1968) constituía la mejor expresión de esa realidad en tanto se definió por minúsculos márgenes que, en la medida en que significaron prácticamente un empate de tres candidatos en el primer lugar, no arrojaron un mandato claro en términos políticos y dejaron muchas dudas en lo que se refiere a la limpieza del proceso electoral. No se trataba de una excepción, sino de la continuación de una tendencia que se había instaurado en el país desde mucho antes, como lo certifican los resultados de la elección de 1956, en que se produjo un resultado relativamente similar aunque con proporciones aún más bajas de cada uno de los candidatos[1]. A pesar de lo discutible que pueda

1 En 1968, cada uno de los tres candidatos más votados obtuvo aproximadamente un tercio del total (32,8%, 31,0% y 30,5%), mientras que en 1956 la votación de cada uno de ellos se movió

ser aquella relación entre proporción de la votación y fortaleza del gobierno, lo que importa es que constituyó el elemento orientador de la nueva institucionalidad. Además ella daba lugar a la introducción del segundo elemento señalado, esto es, a la necesidad de contar con partidos fuertes, en un plano de similar importancia para lograr la estabilidad de los gobiernos y en general del régimen democrático.

La experiencia en ese aspecto sí ofrecía evidencias claras de la existencia de problemas de erosión, ya que por lo menos desde la década de los años treinta había ido debilitándose el incipiente sistema de partidos. El predominio electoral del Partido Liberal desde 1895 hasta 1933, bajo constantes acusaciones de fraude, cerró las puertas a la conformación de un verdadero sistema de partidos que, al basarse en la alternancia, habría constituido un ámbito adecuado para la expresión institucional de la oposición. La exclusión del Partido Conservador, realizada en la práctica más que en las leyes, y la debilidad del naciente Partido Socialista fueron los factores que impidieron la constitución y consolidación de un sistema de partidos. Todo ello fue a la vez el campo propicio para el surgimiento de formas alternativas de participación y de representación encarnadas en el populismo de Velasco Ibarra, que marcó con su presencia las siguientes cuatro décadas. En esas condiciones, la personalización de la política era fácilmente asociable a la debilidad o incluso a la inexistencia de los partidos, lo que llevaba a poner enorme interés en ellos y en la conformación de un sistema que constituyera el elemento central de la acción política.

Por otra parte, los siete años del gobierno militar (1972-1979) fueron los de mayores cambios en la economía ecuatoriana que, al amparo del auge de la exportación petrolera, logró niveles de crecimiento jamás conocidos. Con un promedio de crecimiento superior al siete por ciento, el país entró en un proceso de transformaciones sociales que se manifestaron fundamentalmente en el surgimiento de nuevos sectores y, en consecuencia, en la expresión de nuevas necesidades y demandas. Entre estas se encontraban las de participación y representación política, planteadas

alrededor de la cuarta parte de los votos (29,0%, 28,5 y 24,5%). Las excepciones fueron las elecciones de 1952 y 1960, en que el triunfador (Velasco Ibarra en ambas ocasiones) se acercó a la mayoría absoluta (43,0% y 48,7%, respectivamente). Sin embargo, en sentido contrario al supuesto general, no es posible detectar la correlación entre la votación obtenida y la duración del gobierno.

fundamentalmente por los sectores que habían emergido tanto en las áreas urbanas como rurales. La redistribución del ingreso, derivada de la instauración de un conjunto de nuevas actividades en los sectores secundario y terciario, así como el impacto de determinadas políticas (como la reforma agraria), jugaron un papel fundamental en este sentido. En síntesis, se había establecido una nueva estructura social, y ésta necesitaba de nuevos canales y mecanismos de expresión social y política. Se habían creado así las condiciones estructurales apropiadas para la implantación de un régimen democrático. Todo parecía indicar en ese momento que los cambios estructurales del país eran de tal magnitud que sería imposible un retorno a las formas y prácticas del pasado. Por ello, existía gran confianza en que un adecuado diseño institucional se asentaría con bases firmes en esa nueva situación y, sobre todo, en sí mismo se convertiría en el elemento básico para evitar el retorno al pasado.

Con esos criterios y en torno a esos objetivos se delineó el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado. Este era un mecanismo desconocido de retorno al régimen constitucional, ya que sustituyó a la tradicional Asamblea Constituyente con una serie de acciones entre las que se incluyeron reuniones de las autoridades gubernamentales con los representantes de los más diversos sectores sociales y políticos. En buena medida se trataba de una apertura a la participación de los sectores sociales, especialmente de los que habían surgido al amparo de las nuevas condiciones descritas más arriba. Se podría afirmar que fue el primer paso que se daba, desde las esferas estatales, hacia el reconocimiento del papel que le debería corresponder a la sociedad civil en el régimen democrático.

Por ello no es casual que el proceso culminara con la convocatoria a un referéndum para escoger entre dos textos constitucionales, con lo que se sometía a la voluntad popular la aprobación de las reglas que en adelante regularían la convivencia política, social y económica. Era innegable que en ello había una búsqueda de legitimación de esas reglas, lo que constituía un elemento adicional en el logro del equilibrio y de la estabilidad. Se suponía que un orden aprobado por una mayoría de votantes contaría con mejores condiciones de supervivencia ya que tendría mayor protección frente a los elementos de disrupción.

Previamente, para la elaboración de una nueva constitución y para la reforma de la que había sido promulgada en 1945 –que serían los dos tex-

tos sometidos a votación-, así como para la elaboración de una ley de partidos y una ley de elecciones, se integraron tres comisiones legislativas. Éstas estuvieron conformadas por personas que, para asegurar el carácter pluralista, provenían de diversos sectores sociales y políticos. También con ello se intentaba conseguir un apoyo amplio al nuevo orden. Detrás de todo este ejercicio de diseño institucional subyacía la idea de que la inestabilidad que había caracterizado a la historia política del siglo XX se debía no solamente a la conducta de los actores políticos, sino también al poco arraigo de las instituciones y en general de la democracia. Desde esa perspectiva, se otorgó singular importancia a los aspectos propios del diseño institucional y de los procedimientos para la conformación de las entidades estatales, así como a la definición de los espacios y los mecanismos de representación.

Como se ha señalado, el nuevo diseño colocaba a los partidos políticos en el lugar central y privilegiado de las instituciones básicas de la democracia. Ellos deberían ser, de ahí en adelante, los principales y prácticamente únicos actores políticos, para lo cual se les otorgó el monopolio de la representación política. Para darle toda la fuerza necesaria a esta orientación se la llevó incluso hasta el nivel constitucional, donde se consignó que "Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político" (Constitución Política, 1979, artículo 37). Sin embargo, como se verá más adelante, la importancia asignada a los partidos en términos de representación no estuvo acompañada de otras disposiciones que aseguraran su fortalecimiento y que garantizaran su permanencia.

A pesar de los esfuerzos realizados, entre los que se destaca la inclusión de las disposiciones correspondientes a nivel constitucional, los resultados no fueron los esperados. Durante todo el período no ha sido posible alcanzar los objetivos que guiaron a la transición hacia la democracia, tanto en lo que hace relación a los partidos y al sistema de partidos como tampoco en el de la conformación de gobiernos que expresaran la voluntad de la mayoría. Más bien, entre las características del período transcurrido desde el retorno al régimen de derecho se destacan la permanente inestabilidad, la fragmentación del sistema de partidos, la personalización

y el débil arraigo de las instituciones en la sociedad. Como es obvio, todo esto ha contribuido a generar problemas de ingobernabilidad, ha derivado en enfrentamientos entre los poderes del Estado y ha limitado enormemente la capacidad de impulsar políticas y programas de lago plazo.

Si bien es verdad que estos problemas se derivan en gran medida de factores ajenos al nivel institucional -y tienen relación con determinaciones estructurales así como con las conductas, los valores y las percepciones de los individuos y de los grupos sociales-, no es menos cierto que aquel influye decisivamente en su configuración. Desde esa perspectiva, y sin desconocer la importancia de los otros factores, el presente trabajo busca identificar los principales aspectos institucionales que han incidido de manera determinante para establecer la presencia de aquellos problemas. Por consiguiente, se trata de un ejercicio de análisis institucional, que pretende valorar el peso que tienen los elementos propios del diseño en el desempeño de los actores sociales y políticos, así como en el procesamiento de los conflictos dentro del marco de la democracia.

La premisa general que guía a esta reflexión es que los factores institucionales juegan un papel fundamental en la definición de las conductas de los actores sociales y políticos. Los ámbitos y los procedimientos de participación, la asignación de atribuciones a las diversas instancias de toma de decisiones, los procedimientos de elaboración de las leyes, los componentes del sistema electoral, las condiciones de operación de los partidos políticos y los mecanismos de toma y rendición de cuentas son algunas de las definiciones institucionales que determinan las orientaciones de los actores. Más allá de los valores y de las pautas culturales, los elementos institucionales configuran el espacio y los límites dentro de los cuales pueden desempeñarse los actores. Por tanto, contribuyen significativamente a definir las pautas de acción y a establecer comportamientos[2].

Desde esta perspectiva, el presente trabajo deja de lado el análisis de las condicionantes sociales, económicas y culturales, concentrándose en el estudio de las características y en los efectos del diseño institucional. De manera especial, se adentra en el sistema electoral, entendido como el conjunto de reglas de juego y de procedimientos establecidos para la par-

2 Un desarrollo de esta perspectiva de análisis se encuentra en otros capítulos de este libro, especialmente en *El fracaso de lo que nunca existió.*

ticipación y la representación de la sociedad, y como la vía fundamental de conformación de las instancias de gobierno y en general de toma de decisiones. Pero, dado que el sistema electoral se enmarca en un conjunto más amplio de procesos y de instituciones que inciden determinantemente sobre él, el estudio aborda también algunos otros aspectos, en especial los que tienen relación con los componentes de representación y de participación propios del régimen democrático.

El objetivo central del trabajo es valorar el peso de los factores institucionales en la gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad de las instancias políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia. En términos generales y sintéticos, la noción de gobernabilidad utilizada en el presente artículo hace referencia a la capacidad de control institucional del cambio social por parte del conjunto del sistema político. Por consiguiente, no alude solamente a las facultades técnicas del gobierno, sino a la capacidad del sistema político para adoptar decisiones oportunas, efectivas, coherentes y que gocen de apoyo social[3].

El uso de este concepto de gobernabilidad lleva necesariamente a considerar todo el conjunto de instancias y de procedimientos que permiten canalizar las demandas, elaborar y encauzar las respuestas dentro de un régimen democrático y a la vez hacer viable la representación de los ciudadanos en los ámbitos de toma de decisiones. De esta manera, al hablar de gobernabilidad se hace referencia a la calidad de la democracia, ya que ésta debe ofrecer las condiciones adecuadas para cumplir con las funciones referidas a las demandas sociales y para alcanzar los objetivos propios de la representación.

Dentro de esta perspectiva cobran especial importancia los partidos políticos y el congreso, ya que los primeros constituyen los canales fundamentales de la participación y el segundo es sin duda la principal instancia en que ella se materializa. En esa medida, tanto los partidos como el congreso tienen a su cargo el desempeño de las principales funciones no sólo para el procesamiento de las demandas sociales sino también, y de manera privativa, para su agregación. Por ello, el análisis no puede cir-

3 Al respecto véase Camou, Antonio: *Estudio preliminar*, en Camou, Antonio (compilador), **Los desafíos de la gobernabilidad**. Flacso, México, 1998, páginas 15-58.

cunscribirse al sistema electoral, aún cuando se considere a éste en términos amplios. Sus características, sus particularidades y sus transformaciones se expresan de manera primordial en los partidos y en el parlamento, y lo mismo se puede afirmar en sentido inverso.

Esos son los temas centrales del presente estudio, pero previamente a entrar en su tratamiento, es necesario destacar que durante el período estudiado no se ha conformado en torno a ellos un contexto estable y homogéneo. Por el contrario, desde el retorno a la democracia, en 1979, Ecuador ha vivido un proceso constante de reformas legales y constitucionales que ha tenido como uno de sus efectos, entre varios otros, la imposibilidad de consolidar un marco institucional que sirviera de referencia para las prácticas de los actores. Los cambios reiterados han contribuido a generar y alimentar conductas erráticas y por tanto han sido uno de los factores centrales para obstaculizar la implantación de rutinas en los comportamientos sociales y políticos[4].

Posiblemente a través de esta particularidad es como se puede apreciar de la manera más clara la incidencia de los aspectos institucionales en las conductas de las personas. En efecto, el papel central de ellos es la constitución de un marco de referencia para el desarrollo de estas últimas. Sin ese marco se hace prácticamente imposible la consolidación de conductas afianzadas y enraizadas en los propios actores sociales y políticos. Por el contrario, el cambio constante en las reglas de juego da lugar a comportamientos que no mantienen regularidad a lo largo del tiempo y que por consiguiente alimenta la inestabilidad. Es así que, por ejemplo, las variaciones introducidas en intervalos muy pequeños en el sistema electoral no han sido la causa pero sí han contribuido a la volatilidad del voto y a la dispersión de la representación. Obviamente, esto ha incidido de manera negativa también sobre la gobernabilidad, ya que sin regularidad en los comportamientos de las personas resulta extremadamente difícil que se puedan establecer los mínimos acuerdos que se necesitan para canalizar las demandas de la población.

Por otra parte, las reformas no han guardado coherencia entre ellas y menos aún con los objetivos que se perseguían desde el proceso de retor-

4 La constante sucesión de reformas al sistema político está tratada detenidamente más adelante, en el capítulo *El tejido de Penélope*.

no al régimen constitucional. La misma abundancia de ellas ha sido un factor adverso para mantener grados aceptables de racionalidad en el contexto general, lo que ha dado como resultado un ordenamiento legal caracterizado por la heterogeneidad e incluso por la coexistencia de elementos contradictorios en su interior. La presión ejercida por fuerzas que empujan en sentidos diversos ha tenido efectos nocivos para la gobernabilidad. Las dificultades para constituir gobiernos que cuenten con fuerte apoyo político en el Congreso Nacional y que se esa manera puedan impulsar y mantener políticas de largo plazo, se deriva en buena medida del carácter heterogéneo y contradictorio de algunas normas, especialmente las que rigen los procesos electorales.

El sistema electoral

Si por sistema electoral se entiende al conjunto de procedimientos por medio de los cuales se expresa la voluntad de los electores y la manera en que los votos emitidos por estos se transforman en puestos en las instancias de representación y de toma de decisiones, se puede sostener que desde 1979 Ecuador ha contado con un sistema electoral mixto, conformado por tres tipos de procedimientos de selección[5]. En primer lugar, la elección presidencial se ha regido por una fórmula de mayoría absoluta con el recurso de la doble vuelta para lograrla. En segundo lugar, para la elección de alcaldes municipales y prefectos provinciales se ha utilizado la fórmula de mayoría simple. En tercer lugar, las elecciones de diputados (provinciales y nacionales), consejeros provinciales y concejales municipales se rigieron inicialmente por una fórmula de representación proporcional, después por una de representación mayoritaria, y finalmente por una mixta.

A la vez, dentro del sistema electoral ecuatoriano han coexistido tres tipos de distritos electorales, todos ellos coincidentes con jurisdicciones de la división política y administrativa sin que se hayan diseñado distritos específicos para este fin. Para elección de presidente y vicepresidente de la

5 Sobre el concepto de sistema electoral, véase Nohlen, Dieter: *Elecciones y sistemas electorales,* Nueva Sociedad, Caracas, 1995.

República, así como de diputados nacionales se ha utilizado un distrito único nacional. Las elecciones de diputados provinciales, consejeros y prefectos se realizan en distritos provinciales de diversa magnitud. Para la elección de alcaldes y concejales municipales se utiliza el cantón, es decir, el espacio de jurisdicción municipal, también de diversa magnitud. Finalmente, para la elección de miembros de las juntas parroquiales rurales se utiliza la parroquia.

La existencia de múltiples tipos de distritos electorales y fórmulas electorales debía expresarse necesariamente en tipos de voto también diversos. La diferencia básica en este aspecto es la que se observa entre elecciones unipersonales y pluripersonales. En cada una de ellas el elector tiene un tipo de voto específico, ya que en las primeras lo hace por una persona o por una fórmula (presidente-vicepresidente), mientras que en las otras lo hace por conjuntos de personas. Es de sobra conocido que la manera en que se conforman las listas para las elecciones en distritos plurinominales, así como las opciones de voto del elector tienen efectos directos sobre la conformación del sistema de partidos y de las instituciones de representación democrática. Por ello, tiene importancia detenerse en este aspecto que, además, guarda directa relación con la conformación del Congreso Nacional. Previamente, es necesario señalar que, mientras las disposiciones para las elecciones unipersonales han permanecido prácticamente inalteradas a lo largo del período, las que regulan a las pluripersonales han sufrido cambios significativos[6].

Inicialmente, estas elecciones se realizaban por medio de listas cerradas y bloqueadas. Por tanto el elector disponía de un voto único, que al ser asignado a la lista completa no alteraba el orden de presentación de los candidatos. Para la asignación de puestos se procedía por una fórmula de cociente y residuos que garantizaba la proporcionalidad y aseguraba la representación de minorías. La reforma de 1997, que recogió los resultados de la consulta popular realizada ese mismo año, sustituyó a las listas cerradas y bloqueadas por la votación personalizada en listas abiertas

6 El único cambio en la modalidad de voto y en la fórmula de las elecciones unipersonales, establecido por la Constitución de 1998, fue la introducción de una salvedad en el sistema de doble vuelta en la elección presidencial. Esta consiste en que no se requiere mayoría absoluta en la primera vuelta cuando el candidato más votado obtiene más del cuarenta por ciento de los votos válidos y mantiene una distancia de más de diez punto porcentuales con el siguiente.

(*panachage*). En ésta, el elector vota por personas que selecciona de todas las listas presentadas, y puede hacerlo por tantos candidatos cuantos puestos se encuentran en disputa [7]. Las dos primeras elecciones en que se utilizó este sistema (para la Asamblea Constituyente de 1997 y para diputados, consejeros y concejales de 1998), la asignación de puestos se realizó por mayoría simple, esto es, de acuerdo al número de votos obtenidos por cada candidato considerado individualmente, con lo que se configuró un sistema de fórmula mayoritaria. Posteriormente se introdujo nuevamente la fórmula proporcional al establecer el conteo por listas y aplicar la modalidad de divisores sucesivos (D´Hondt) para la asignación de puestos. Por consiguiente, aunque los electores han votado por personas, los votos se computan por listas y los puestos se asignan proporcionalmente. Es por esto que se la puede calificar como fórmula mixta[8].

La combinación de las diversas fórmulas con los distritos de magnitudes diferentes y con las variadas modalidades de voto configuran los tipos que se presentan en el cuadro número 1. Es fácil advertir que la heterogeneidad es una de las características centrales del sistema y que se ha agudizado con las sucesivas reformas que se han introducido a lo largo del período. En sí misma esta heterogeneidad no debería ser un problema para el funcionamiento y para la obtención de lo resultados en el nivel de la representación, pero se hacen evidentes algunos inconvenientes cuando se considera su incidencia sobre el sistema de partidos y, sobre todo, cuando se la contrapone a los objetivos que guiaron al proceso de transición, como se verá en la siguiente sección.

El calendario electoral ha sido otro elemento que ha tenido fuerte incidencia en la conformación del sistema de partidos y en la configuración de las características de la acción política. Con excepción de la primera elección del actual período democrático, la tendencia predominante ha sido la realización simultánea de las elecciones para todas las dignidades.

7 Esta posibilidad de otorgar el voto a diversos candidatos de listas diferentes en la elección de una dignidad ha sido interpretada indistintamente como la disponibilidad de múltiples votos o de fracciones de voto por parte de cada elector. De cualquier manera el votante puede hacer uso de todos esos votos o fracciones o solamente de parte de ellos.

8 Este carácter mixto se acentuará desde las elecciones del año 2006, cuando se utilice por primera vez el denominado *ponderador exacto*, que por medio de una fórmula matemática transforma los votos otorgados a personas en votos por listas.

Cada cuatro años, junto a la primera vuelta para la elección presidencial se han efectuado las elecciones de diputados (nacionales y provinciales), alcaldes, prefectos, y de una parte de los consejeros provinciales y de los concejales municipales[9]. Así mismo, cada dos años se han realizado las elecciones de diputados provinciales y de la otra proporción de los consejeros y de los concejales. Desde 1998, y como efecto del golpe de Estado del año anterior, se rompió la simultaneidad de las elecciones de los organismos provinciales con las presidenciales y parlamentarias y a la vez, por disposición constitucional, se eliminó la renovación de los diputados provinciales cada dos años[10]. De esta manera, desde ese año se modificó en un doble sentido el calendario electoral, ya que, por un lado, se separaron las elecciones provinciales y municipales de las nacionales y, por otro lado, se eliminaron las elecciones de medio período que significaban la renovación de aproximadamente el 85% del total de integrantes del Congreso.

Al considerar los cuatro elementos señalados (fórmula de representación, magnitud de los distritos, forma de votación y calendario electoral) llaman la atención tres aspectos. En primer lugar, que en un contexto caracterizado por la diversidad –en el que es posible identificar sociedades locales o regionales- las regulaciones de los procesos electorales fueran establecidas de una manera uniforme. En segundo lugar, que no se guardara coherencia entre esas regulaciones y otras que regulan los procesos electorales así como las actividades de los partidos políticos. En tercer lugar, que tampoco se asegurara la coherencia entre el conjunto de esas disposiciones y los objetivos que se pretendía alcanzar.

Respeto al primer punto se puede asegurar que predominó el interés por homogeneizar los procesos políticos, lo que se hallaba estrechamente vinculado al objetivo de constituir partidos de alcance nacional y con gran capacidad de representación. En ese sentido es importante destacar que la legislación vigente establece que los partidos políticos deben tener

9 Los consejeros y concejales se renuevan parcialmente cada dos años. En una ocasión se reemplaza a la mayoría y en otra a la minoría.

10 La destitución de Abdalá Bucaram por parte del Congreso Nacional incluyó la designación –no prevista en el ordenamiento constitucional- de un presidente interino, para un período de dieciocho meses. Esto determinó que la elección presidencial que debía realizarse en el año 2000 tuviera lugar en el año 1998 y que se produjera el desfase con las provinciales y cantonales, ya que para ellas no fue alterado el calendario establecido.

alcance nacional, para lo cual deben "contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país" (Ley de Partidos Políticos, artículo 12). Sin el cumplimiento de esa disposición, el partido no puede ser inscrito en el registro electoral, con lo que queda fuera de la competencia ya que no obtiene su legalización. Ya en la práctica electoral, estas organizaciones deben participar también al menos en diez provincias en las elecciones pluripersonales, esto es, en las de diputados, consejeros provinciales y concejales municipales (*Ibid*, artículo 39). El incumplimiento de esta disposición es causal de cancelación inmediata de la inscripción y por tanto de extinción de un partido (*Ibid*, artículo 37). Por consiguiente, todos los partidos, sin excepción alguna deben ser organizaciones nacionales aún cuando algunos de ellos pretendan participar exclusivamente en ámbitos locales o provinciales.

Si esto se establece para los partidos, es inevitable que se haga extensivo a los procesos electorales en los que ellos participan. La unificación de los procesos electorales, tanto en términos de la fórmula aplicada, como de la forma de votación e incluso la simultaneidad en la realización, obedece claramente a esa visión. Pero, al no reconocer en el nivel normativo y jurídico las especificidades locales y regionales, se introduce una presión muy fuerte para la orientación de las acciones de los actores políticos. Ellos se ven obligados a actuar en los espacios nacionales o por lo menos en función del nivel nacional, aún cuando sus reivindicaciones no rebasen el marco de pequeños espacios territoriales.

Estas regulaciones introducen una contradicción evidente con una realidad caracterizada por la diversidad. La existencia de sociedades locales se manifiesta en la coexistencia de múltiples y específicas necesidades y demandas políticas que exigen un correlato en las formas y en los mecanismos de representación. Sin embargo, al obligar a los partidos –único mecanismo de participación electoral- a constituirse como organizaciones nacionales se cerró la posibilidad de que esas demandas pudieran ser procesadas en los niveles correspondientes. Es decir, en la práctica se eliminó la potestad de toma de decisiones en los niveles locales. Por consiguiente, la problemática local se desplazó obligadamente al ámbito nacional, con lo que se perdió la posibilidad de contar con el efecto positivo de solucionar los conflictos en los espacios locales y provinciales. El resultado inevitable ha sido la sobrecarga de demandas y de conflictos en

las instancias nacionales, así como la presencia dominante de intereses locales en éstas.

El resultado directo e inevitable de estas disposiciones en el nivel del sistema de partidos ha sido la multiplicación de pequeñas agrupaciones de origen local que se ven obligadas a actuar en el escenario nacional. Así, en lugar de obtener los resultados señalados al inicio en cuanto a la conformación de pocos y fuertes partidos, esos componentes de la legislación vigente han contribuido al aparecimiento de muchos y débiles, con lo que se ha alimentado la fragmentación. Por ello, es posible sostener que algún grado de flexibilidad en este aspecto –que diferenciara partidos y procesos nacionales de partidos y procesos locales- habría contribuido a evitar o por lo menos moderar la fragmentación y en consecuencia la ingobernabilidad.

En relación con el segundo aspecto, cabe señalar que existen muchas contradicciones entre todo ese conjunto de disposiciones. Posiblemente el indicador más claro en este sentido es el de la prohibición de establecer alianzas en las elecciones de diputados, consejeros y concejales, que de hecho contradice el objetivo de consolidar partidos fuertes. Cada partido, como se ha visto, está obligado a actuar en el nivel nacional, pero a la vez debe hacerlo solo, sin alianzas con otros partidos, lo que en conjunto constituye un incentivo para la fragmentación.

Otro indicador de las contradicciones es el que se presenta cuando se considera la utilización de la doble vuelta para la elección presidencial frente a la utilización de la fórmula proporcional en la elección de diputados, la realización de las elecciones legislativas junto a la primera vuelta y las magnitudes de los distritos. La doble vuelta busca gobiernos fuertes, lo que debe interpretarse como una amplia base de votantes pero también como bancadas legislativas de apoyo claro al gobierno (así como fuertes bancadas de oposición)[11]. La aplicación de la fórmula proporcional con representación de minorías permite el acceso al Congreso de múltiples

11 La introducción de la doble vuelta pretendía evitar situaciones que se habían presentado en elecciones anteriores, en las que la baja votación obtenida por los candidatos triunfadores y la escasa diferencia con sus competidores dejaban dudas sobre su legitimidad (véase nota número 1 del presente trabajo). Sin embargo, como se verá más adelante, en las condiciones de fragmentación propias del sistema de partidos ecuatoriano, la segunda vuelta apenas otorga una ficción de mayoría absoluta.

partidos, gran parte de ellos minúsculos, lo que reduce las posibilidades de lograr mayorías, tanto de gobierno como de oposición. Al mismo tiempo, la realización de las elecciones en la primera vuelta significa poner a competir a todos los partidos por puestos en el parlamento, los que pueden ser fácilmente obtenidos por efecto de la proporcionalidad. A esto se añade la existencia de gran cantidad de distritos de pequeña magnitud, en los que pueden obtener triunfos relativamente fáciles los partidos pequeños.

Resulta inevitable que los intentos de uniformizar desde lo jurídico a una realidad claramente heterogénea, así como la escasa coherencia de las regulaciones lleven al tercer elemento señalado, esto es, a la contradicción –o por lo menos poca adecuación- de aquellas normas con los objetivos que se pretendía obtener. Se ha vuelto imposible en un contexto de esa naturaleza la conformación de gobiernos sólidos y de congresos con altos grados de representatividad y a la vez con capacidad para legislar en función de las necesidades de la población, entendidos como los elementos básicos de funcionamiento del sistema político.

Reformas en el sistema electoral[12]

Como se ha señalado, a lo largo de todo el período Ecuador ha vivido un proceso permanente de reformas políticas que han revisado reiteradamente las leyes que rigen a las elecciones y a los partidos políticos así como las que determinan la conformación del Congreso y sus condiciones de funcionamiento. A pesar de haber realizado en varias ocasiones profundas reformas a la Constitución, en 1997 se realizó una Asamblea Constituyente que concluyó con la expedición de una nueva carta política. Por consiguiente, los cambios han rebasado los ajustes que deben realizarse a lo largo del tiempo con el fin de mantener las condiciones adecuadas para la actividad política. El resultado palpable es que el país no ha contado con períodos relativamente largos de vigencia de un cuerpo normativo que pudiera ser puesto a prueba en procesos de mediano alcance y que a la vez ofreciera algún grado de certidumbre en tanto marco adecuado para las prácticas políticas.

12 Esta sección está tomada de *El tejido de Penélope,* incluido en este volumen.

El cambio constante de las reglas de juego se ha convertido en un obstáculo para que los actores políticos y los ciudadanos pudieran desarrollar pautas de conducta relativamente estables. Al no contar con claros puntos de referencia no se han podido consolidar rutinas ni institucionalizar procedimientos. Resulta innegable que la alteración sucesiva y además contradictoria de las reglas constituye una de las causas que explican los problemas que han aquejado a la política ecuatoriana y que han incidido en sus bajos rendimientos.

A esto debe añadirse que las sucesivas reformas realizadas no han guardado coherencia entre ellas y tampoco han respondido a los objetivos que guiaron originalmente al proceso de retorno constitucional. Por lo general, ellas han obedecido a las condiciones políticas del momento y han respondido a los intereses particulares de determinados actores sociales y políticos, lo que ha sido un impedimento para consolidar un marco normativo homogéneo, armónico y claramente orientado hacia determinados fines.

Los cambios han desembocado no solamente en la inconsistencia del ordenamiento institucional, sino que –precisamente por su alteración constante- estos temas han pasado a convertirse en parte de la agenda diaria. Con ello, la acción política ha tenido un fuerte componente de debate constitucional. La posibilidad de obtener réditos políticos inmediatos por medio de reformas legales e institucionales, ha hecho que éstas se transformen en un elemento más de la disputa política, junto a las demandas sociales y a las medidas de carácter coyuntural. De ahí que aún en los aspectos más cotidianos y pasajeros de la contienda política se ha puesto en cuestión parcial o totalmente al ordenamiento normativo. Así, éste se ha mantenido en la incertidumbre y no ha podido cumplir su función de marco de referencia general y válido para el conjunto de actores. La escasa o nula diferenciación entre el nivel de los derechos y las normas generales, por un lado, y el de las prácticas políticas, por otro lado, ha convertido al primero en objeto permanente de negociación dentro de la acción concreta que se desarrolla en este último. La Constitución se ha convertido así en arena para el enfrentamiento político y al mismo tiempo en uno de los objetos que se encuentran en disputa en la política[13].

13 Las demandas de reformas constitucionales e incluso de asamblea constituyente, que se han constituido en elementos característicos de la política ecuatoriana, se derivan precisamente de esa

La otra característica, ya señalada en la sección anterior, el carácter contradictorio de las normas, se ha profundizado con las sucesivas reformas realizadas. En 1983 (es decir, después de solamente cuatro años de vigencia de la Constitución) se inició una serie de reformas legales y constitucionales que aún no ha concluido, y que configura una extensa serie como se puede apreciar en el cuadro número 2. Ninguna de ellas se ha enmarcado en una visión de conjunto del sistema político ni ha respondido a una concepción de ajuste de éste a objetivos globales (como incrementar la gobernabilidad o lograr mejores rendimientos políticos, sociales y económicos). Todas han puesto énfasis en aspectos parciales, abordados aisladamente y de forma casi exclusiva en referencia a las necesidades coyunturales. Esto ha llevado a la coexistencia y superposición de normas y disposiciones que expresan lógicas contradictorias y que desembocan no solamente en resultados totalmente diferentes a los que se buscaba originalmente, sino en situaciones mucho más conflictivas que las existentes antes de su introducción.

Las primeras reformas (1983) fueron de gran profundidad. Redujeron los períodos de la gestión del presidente de la República y de los diputados, cambiaron los términos de renovación del congreso, alteraron el calendario electoral y, de manera indirecta, afectaron la relación entre el ejecutivo y el legislativo.

De los cinco años que establecía la Constitución, se redujo a cuatro el período de las autoridades del ejecutivo y del legislativo, a la vez que se introdujeron varias diferencias entre diputados nacionales y provinciales. La definición del período en cinco años (que rompía la tradición de cuatrienio que había caracterizado a la historia política nacional) había sido una de las medidas para contrarrestar la inestabilidad, ya que se suponía que tiempos más largos reducirían la incertidumbre generada por elecciones sucesivas y serían propicios para obtener mejores rendimientos en la gestión del ejecutivo y del congreso. Sin embargo, pronto se hizo sentir la presión de los partidos y fuerzas sociales que quedaban fuera de la presidencia y del congreso, así como de la población que comenzaba a retirar el apoyo a las autoridades que ella misma había elegido. Se trataba, en

visión que atribuye a la Constitución –o en general al nivel normativo- no solamente incidencia determinante sino una condición de objetos de disputa.

buena medida, de la combinación de los efectos derivados de la condición de ganador absoluto propia del presidencialismo con la rápida erosión de la legitimidad producida por los bajos rendimientos económicos y sociales del sistema político. Por esto, antes de que concluyera el período de las primeras autoridades del nuevo período democrático se procedió a esta reforma de gran magnitud.

Al establecer períodos específicos para los diputados nacionales y los provinciales se profundizaron las diferencias entre ellos. Desde ese momento, los nacionales durarían cuatro años, mientras que los provinciales se renovarían cada dos años. Antes de esta reforma la diferencia radicaba solamente en los requisitos exigidos para terciar como candidatos y en el tipo de distrito electoral en que eran electos. A partir de ella se introdujo un claro elemento de inestabilidad en las actividades del congreso, ya que significaba que cada dos años debía renovarse en más de las cuatro quintas partes de sus integrantes. A esto se añadía la renovación anual de las autoridades parlamentarias, que constituía un factor adverso para la continuidad. Evidentemente, esto no contribuía a la normalización de las relaciones entre las dos funciones del Estado así como a los acuerdos que necesariamente deben realizarse dentro del congreso.

Los problemas señalados se agudizaron con la prohibición de reelección inmediata, vigente hasta 1994. En efecto, recién en ese año, y por medio de una consulta popular convocada por el gobierno, fue posible reformar la Constitución para permitir que pudieran ser reelegidas las autoridades de elección popular, entra las que se contaban los diputados. Hasta ese momento, los diputados solamente podían optar por la que se denominó "reelección cruzada" (consistente en la candidatura de un diputado nacional para una diputación provincial o viceversa) o esperar hasta el siguiente período para poder competir por un escaño similar al desempeñado[14]. El grado de inestabilidad y la necesidad de renovación permanente eran muy altos y erosionaban las estructuras de los partidos políticos, que se veían obligados a improvisar candidatos sin experiencia y sin trayectoria.

14 El reducido número de diputados nacionales limitaba significativamente las posibilidades de la reelección cruzada, ya que estaban disponibles apenas 12 puestos para los 57 diputados provinciales (21.0% de ellos). Al mismo tiempo, los diputados nacionales podían competir en el mejor de los casos solamente por 12 puestos provinciales. Por tanto, potencialmente sólo podían continuar en el parlamento 24 diputados (34.8% del total).

En efecto, esas dos disposiciones obligaban a los partidos a incorporar grandes contingentes de personas para participar como candidatos cada dos años a la diputación provincial y cada cuatro años para la totalidad del congreso, además de los otros cargos de elección popular, lo que constituía una exigencia imposible de cumplir por la mayoría de partidos. Inevitablemente, se convertiría en aliciente para la personalización en la política y para el reemplazo de los referentes ideológicos por el pragmatismo en los partidos. De esta manera, la primera reforma del período constitucional tomó la dirección totalmente opuesta al fortalecimiento de los partidos, que había guiado al proceso de retorno. En la práctica esto se tradujo en un serio obstáculo en el camino hacia los objetivos que guiaron a éste y que constituían la garantía de su consistencia como un movimiento de conjunto hacia una nueva institucionalidad. En ese sentido, la posibilidad de reelección inmediata, aprobada once años más tarde, se constituyó en una solución parcial para un problema de grandes proporciones.

A esto se añadía la ya señalada renovación anual de las autoridades del Congreso, cuya elección se realizaba por votación directa de los diputados, lo que usualmente se tradujo en situaciones sin salida. La fragmentación del congreso, el peso que cobraban los partidos pequeños y la orientación confrontacional de la política llevaron en varias ocasiones a largas y no siempre claras negociaciones para lograr los acuerdos necesarios para la elección de esas autoridades. La Constitución de 1998 propuso como camino de solución que la presidencia del parlamento corresponda a un representante del partido más votado y la primera vicepresidencia a uno del segundo partido. Sin embargo, como se verá más adelante, no ha sido un mecanismo eficaz para solucionar el problema de fondo, ya que se han mantenido las otras disposiciones legales (asignación proporcional de puestos, limitaciones a las alianzas, votación simultánea a la primera vuelta presidencial, apertura casi ilimitada para los independientes, entre otros), que actúan como factores que promueven la fragmentación por medio de la presencia de organizaciones minúsculas en el congreso.

Entre las innovaciones introducidas en 1983, puestas en vigencia desde las elecciones de 1984, se incluyó el desplazamiento de la elección de diputados de la segunda a la primera vuelta presidencial. Este cambio adicional en el calendario electoral determinó que los diputados se eligie-

ran antes de conocer a los dos candidatos que disputaran la presidencia en la ronda definitiva, lo que actuó como aliciente para la dispersión. Con esto se perdió el factor de *arrastre* que tiene la elección presidencial o, más grave aún, hizo que éste funcionara en la primera vuelta cuando entra en la competencia un alto número de opciones. Los partidos políticos encontraron en ella una posibilidad real para lograr alguna presencia en el congreso aún con votaciones relativamente pequeñas, ya que podían enlazar las candidaturas parlamentarias a las presidenciales y obtener así algunos puestos (especialmente en provincias pequeñas, donde se requieren bajas votaciones). De alguna manera, la elección de diputados en la primera vuelta ha convertido a los candidatos presidenciales en cabezas de lista para las elecciones legislativas.

Además, dado que los partidos están obligados a presentar candidatos en por lo menos diez provincias, así como a obtener una votación mínima (del 4% o del 5% de acuerdo a las disposiciones del momento) y que estaban prohibidas las alianzas, aquella reforma no hizo sino profundizar la tendencia a la fragmentación. Los partidos pequeños encontraron en ella un seguro para su permanencia. Debido precisamente a esa conjugación de normas contradictorias, no se le puede atribuir a la simultaneidad de la elección parlamentaria con la primera vuelta presidencial todos los efectos negativos en ese sentido. Es verdad que en la única ocasión en que se realizó junto a la segunda vuelta presidencial (en 1979) hubo un número relativamente menor de partidos representados en el Congreso y que el partido del presidente electo se acercó a la mayoría absoluta (47.3%). Pero, al tratarse de un único caso y al considerar que interviene todo el conjunto de factores señalado, no es posible hacerlo extensivo a las situaciones posteriores. La clave explicativa se encuentra precisamente en la amalgama de factores que conforman un diseño institucional heterogéneo, contradictorio y absolutamente desvinculado de los objetivos que se perseguían. De ahí que reformar exclusivamente este aspecto, como se lo ha propuesto muchas veces, resultaría claramente insuficiente.

En 1985 se introdujeron nuevas reformas políticas, centradas fundamentalmente en el sistema electoral. De la fórmula proporcional con representación de minorías se paso a la fórmula mayoritaria. La reforma fue impulsada por el gobierno y posibilitada por la conformación de una mayoría parlamentaria pasajera, con el objetivo de fortalecer al ejecutivo

por medio de la reducción del número de partidos representados en el congreso. Apenas un año después se retornó a la fórmula proporcional, para cambiarla nuevamente en 1997, cuando se introdujo la votación por personas en listas abiertas, la que a su vez fue modificada (por simple disposición del Tribunal Supremo Electoral) en el año 2000 por la introducción de la fórmula D´Hondt para la asignación escaños[15].

En todos estos casos no se buscó obtener mejores condiciones de representación en general o de incrementar la representatividad del parlamento, sino de reducir la resistencia que encontraban las iniciativas del ejecutivo. Para el momento de las primeras reformas ya se había convertido en práctica común lo que se calificó como la *pugna de poderes*, es decir, el enfrentamiento entre ambas funciones del Estado en torno al procesamiento de instrumentos legales o de políticas impulsadas desde el gobierno. Por consiguiente, se vio en el sistema electoral y en otros ámbitos institucionales un instrumento que permitiría fortalecer al ejecutivo en esa pugna con el legislativo y no una posibilidad de mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad.

Esas y las diversas reformas que se sucedieron estuvieron marcadas por la necesidad de eliminar los factores que establecían empates irresolubles entre los dos poderes, y que finalmente se han traducido en bloqueos permanentes a lo largo de todo el período constitucional. Se trata ciertamente de un problema central, pero las reformas realizadas no contribuyeron a resolverlo. En realidad, muchos de los cambios realizados han pretendido abordar este conflicto, y han tratado de hacerlo siempre por medio del fortalecimiento de uno de los términos de la ecuación. El paso más claro en ese sentido es el que se dio en la Asamblea Constituyente de 1997-1998, cuando al congreso se le quitaron o se le redujeron algunas de sus funciones básicas en el campo económico y político. Pero, precisamente debido a que no se orientaban a establecer un equilibrio apropiado entre ambos sino a fortalecer a uno de ellos, el resultado de su aplicación ha sido una nueva y renovada manifestación de ese empate. A la vez, la solución escogida tampoco se materializó ya que el propio empate de fuerzas –que se explica en gran medida por el carácter provincial de los partidos-

15 Como se ha señalado antes, en el año 2006 se introdujo una nueva modalidad de asignación de escaños con el denominado *ponderador exacto*.

ha impedido que la balanza se incline decididamente a favor de uno de los dos poderes.

El resultado inmediato e inevitable de estas operaciones ha sido la profundización del desequilibrio propio del presidencialismo. En el fondo de todo esto se encuentra el debilitamiento del sistema de *controles y balances*, lo que se ha traducido en el incremento de la conflictividad en la política, ya que se han reducido o eliminado los espacios y los mecanismos necesarios para alcanzar el equilibrio entre las dos funciones del Estado. Frente a ello, ambas han apelado a la misma legitimidad de origen, esto es, a su condición de entidades conformadas por el voto popular y por tanto como instancia privilegiada de representación.

El debilitamiento de los mecanismos de cooperación y de contrapeso entre ambas impulsa a cada una de ellas a justificar sus acciones por medio de esa condición de instancia de representación constituida por el voto popular. Dado que las dos provienen de la voluntad expresada en las urnas, la apelación a la legitimidad de origen coloca al tema en el nivel de definiciones básicas del régimen, de manera que son éstas las que se encuentran permanentemente en el centro del debate político. En cualquier situación, aun frente al problema más pequeño, se ponen en cuestión los pilares básicos del ordenamiento político y hacia ellos se dirigen las acciones e impugnaciones de los actores sociales y políticos. De esta manera, los conflictos propios de la política cotidiana se trasladan al nivel del régimen político y se convierten en una impugnación de sus bases.

Otro de los temas centrales de las reformas ha sido el de la pugna en torno a la representación o más concretamente en cuanto al derecho a la participación electoral. Como se vio antes, la Constitución de 1979 y las leyes de partidos y de elecciones establecieron el monopolio partidista en la medida en que solamente los partidos podían presentar candidatos para las elecciones. En 1986, el gobierno intentó romper ese monopolio, para lo cual acudió a una consulta popular en la que puso a consideración la posibilidad de que agrupaciones diferentes a los partidos pudieran presentar candidatos para cualquier dignidad de elección popular. Habiéndose convertido la consulta en un referéndum sobre la gestión gubernamental, la ciudadanía se pronunció negativamente, aunque ocho años más tarde aprobó la participación de *independientes* (sin el requisito de afiliación a un partido) por medio del mismo mecanismo.

La participación de los independientes, en condiciones claramente menos exigentes que las que regían para los partidos, contribuyó a agudizar la fragmentación[16]. Esto se hizo evidente en la multiplicación de listas y partidos que se han presentado desde entonces a las elecciones en los diversos niveles (nacional, provinciales, cantonales), como se puede observar en el cuadro número 3. Sin embargo, la presencia de factores relacionados con las conductas políticas de la población y con las adscripciones partidistas habrían mediatizado los efectos de la mencionada disposición. Así mismo, esta apertura –junto a la fórmula proporcional, a la representación de minorías y a la existencia de distritos de pequeño tamaño- abrió la posibilidad para que partidos minúsculos o listas sin mayor apoyo electoral puedan acceder a escaños parlamentarios.

De cualquier manera, la apertura indiscriminada para la participación de los independientes fue un nuevo retroceso en relación a los objetivos que habían guiado al retorno y en general a la necesidad de conseguir algún grado de estabilidad y de cohesión en el sistema político.

La fascinación por las reformas se expresa en la realización de cuatro consultas populares entre 1986 y 1997 (además de la realizada en 1978 para aprobar la Constitución y las leyes de partidos y de elecciones)[17]. En cada una de ellas se ha consultado sobre asuntos que tienen relación con las instituciones del sistema político, así como con temas económicos y sociales[18]. Los resultados han dependido en gran medida de las condiciones políticas del momento así como del grado de aceptación del gobierno que las ha convocado más que del contenido de las preguntas. En la práctica, ellas han funcionado más como referéndum sobre la gestión gubernamental que como consultas sobre aspectos específicos de carácter polí-

16 Los independientes no están obligados a contar con inscripción ni a presentar listas en un número determinado de provincias y tampoco deben cumplir con todos los requisitos organizacionales que se exigen a los partidos. Como contraparte, no pueden acceder a los recursos del financiamiento estatal.

17 La legislación ecuatoriana no establece diferencias entre plebiscito, referéndum y consulta popular. Todos estos mecanismos de expresión directa se agrupan bajo la última denominación

18 La consulta de 1986 solamente trató el tema de la participación de los independientes. La de 1994 trató siete temas diferentes, entre ellos algunos de carácter social como la reforma al régimen de seguridad social. La de 1995 retomó algunos de esos asuntos por medio de ocho preguntas. La de 1997 abarcó un amplio espectro de temas (con 14 preguntas), entre los que se incluyó explícitamente el apoyo al gobierno interino que se había conformado ese mismo año como consecuencia del golpe de Estado en contra de Abdalá Bucaram.

tico, institucional y legal. Por ello su efectividad como mecanismo de reforma ha sido bastante limitada y más bien, en la medida en que ha colocado las definiciones institucionales en el mismo plano de los temas políticos corrientes, ha contribuido a la inseguridad, a la pérdida de referentes y a la heterogeneidad.

Igualmente, aquella reiteración en la reforma se manifestó en la convocatoria a una Asamblea Constituyente, en 1997, encargada de expedir una nueva constitución, que se sumaba a las sucesivas reformas que había realizado el Congreso por su propia iniciativa o por propuestas gubernamentales. Además de la concepción predominante sobre el peso determinante de los cambios constitucionales en la vida política, los orígenes de la Asamblea se pueden encontrar también en por lo menos tres causas adicionales. En primer lugar, en la configuración de una coyuntura de inestabilidad que se alargaba por varios años; en segundo lugar, en la demanda proveniente de algunos sectores sociales –especialmente los indígenas- que veían en ella un mecanismo para satisfacer sus intereses y demandas; finalmente, en las condiciones favorables para una acción de esta naturaleza que se abrieron con la destitución de Abdalá Bucaram y la posterior instauración de un gobierno provisional. A esto se puede añadir la influencia de la experiencia colombiana que había constituido una válvula de escape para la acumulación de problemas aún más graves que los de Ecuador.

La coyuntura de inestabilidad se abrió con la renuncia del vicepresidente de la República, Alberto Dahik, en el año 1995. Provocada por una orden de prisión emitida en su contra por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, se constituyó en el hito que señala el final de un período y el comienzo de otro. En este hecho se manifestó la pérdida de los acuerdos básicos que habían permitido el funcionamiento relativamente normal del sistema político en la década de los ochenta y en la primera mitad de los noventa. Hasta ese momento había sido posible, con contadas excepciones, procesar los conflictos dentro del marco de las normas democráticas, lo que quiere decir que, a pesar de la aguda polarización, éstas no se encontraban en entredicho. Sin embargo, debido a un conjunto de factores económicos, sociales y políticos, pero también en alguna medida por las adversas condiciones institucionales que se han descrito en las páginas anteriores, se fue incubando una crisis generalizada del siste-

ma político. Ésta se reveló de manera fundamental en el agotamiento institucional y en la limitación de los procedimientos democráticos para ofrecer respuestas satisfactorias para los intereses en juego.

La conducta de los actores políticos se manifestó por dos vías estrechamente relacionadas y complementarias. En primer lugar, por la recurrencia a procedimientos e instancias que en términos estrictos no forman parte del sistema político dentro del ordenamiento ecuatoriano. De manera especial, cobró importancia el ámbito judicial como espacio de resolución de los conflictos políticos. Esto llevaba implícita la exigencia de que sus instancias –en especial la Corte Suprema y las cortes provinciales- se adecuaran a las necesidades políticas[19]. Por consiguiente, en un mismo tiempo se fueron configurando los dos fenómenos que se han denominado politización de la justicia y judicialización de la política. Ambos han tenido enorme importancia en la trayectoria que ha caracterizado a las reformas constitucionales y legales, ya que muchas de éstas se han hecho para legitimar esos procedimientos[20]. En segundo lugar, los actores políticos han optado por la interpretación flexible de las normas constitucionales y legales, lo que ha terminado por convertirlas en material que puede adaptarse a cualquier situación en función de su utiilidad para intereses específicos.

Precisamente en este marco se inserta el procedimiento que desembocó en el abandono del cargo por parte del vicepresidente. Al tratarse de una renuncia forzada por una instancia judicial –pese a que el funcionario había superado el juicio político instaurado en el congreso- quedó establecida la vigencia de los procedimientos judiciales para el procesamiento y la solución de los problemas políticos. Por consiguiente se estableció un precedente que llevó a que de ahí en adelante estas prácticas se

19 A diferencia de otros países –que generalmente siguen el modelo norteamericano- el poder judicial no tiene facultades políticas ni de control constitucional en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Desde que se eliminó la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la función de control está en manos del Tribunal Constitucional. Paralelamente, la Constitución de 1998 le quitó al Congreso la facultad de enjuiciar políticamente a los jueces. Esas dos medidas se orientaban a establecer la separación total del poder judicial con los poderes propiamente políticos. Como se verá de inmediato, esto no se ha logrado en la práctica.

20 Este es un campo de las reformas institucionales que demandaría un tratamiento en profundidad, pero que llevaría el análisis hacia temas que guardan poca o ninguna relación con el sistema electoral. Por consiguiente, no será abordado en este artículo pero, dada su importancia, tampoco puede dejar de mencionarse. Al respecto, véase *El tejido de Penélope,* en este volumen.

volvieran habituales. De esta manera se estableció una contaminación permanente entre lo político y lo judicial, provocando problemas en los dos ámbitos ya que ninguno de ellos ha podido desarrollar sus actividades específicas sin la interferencia del otro.

Paralelamente al generalizarse la flexibilización de las normas se perdieron las referencias a un marco normativo general y válido para todos los actores. Por el contrario, la normatividad paso a segundo plano, con lo que el procesamiento de los conflictos políticos pasaba a depender crecientemente de la correlación de fuerzas que se estableciera en los organismos políticos –en especial en el Congreso Nacional- como en las instancias judiciales, pero también en los ámbitos de control constitucional. De ahí en adelante, buena parte de las acciones políticas se orientaron hacia la resolución en el ámbito judicial, lo que a su vez se convirtió en incentivo para que los partidos políticos se plantearan la necesidad de copar aquellas instancias así como las de control constitucional. En definitiva, este conjunto de factores y de conductas abrió la coyuntura de inestabilidad que desembocó en los golpes de Estado y en la pérdida de certidumbre en torno a la vigencia del marco normativo.

Paralelamente, como se ha señalado antes, el impulso a la Asamblea Constituyente se alimentó de la demanda proveniente de algunos sectores sociales, entre los que destacaron los pueblos indígenas, quienes ocuparon el lugar central. Su interés era introducir en la Constitución la definición de plurinacionalidad del Estado ecuatoriano, así como el conjunto de derechos sociales, económicos, culturales y políticos que se desprenden de esa definición. De esta manera se lograría, según sus proponentes, el reconocimiento de su especificidad como conglomerados sociales y, derivado de ella, la vigencia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, ya sea bajo formas de ciudadanía específica o incluso de autonomía en determinados aspectos[21]. El cambio del marco normativo, comenzando por la tipificación constitucional del carácter del Estado, se había conver-

21 Tres son las posibilidades que se abren para el sistema político ante un contexto social diferenciado: a) asimilación, que equivale a negar las diferencias bajo el concepto de ciudadanía general; b) inclusión o integración, que reconoce las diferencias por medio de derechos colectivos y de formas de discriminación positiva; c) autonomía, que pone la voluntad de los actores por encima del orden compartido. Al extender el derecho al voto (especialmente por la inclusión de los analfabetos), la Constitución de 1979 había dado un paso significativo en términos de la asimilación.

tido en una de las principales propuestas de estos sectores y en el principal incentivo para la colocación de la asamblea en la agenda política nacional. La campaña electoral del año 1996, en la que tuvieron gran protagonismo las organizaciones indígenas, sirvió perfectamente para este fin.

Por su parte, la inestabilidad creada en el efímero gobierno de Abdalá Bucaram (agosto de 1996-febrero de 1997), así como su destitución por parte del Congreso Nacional, ayudaron a colocar la asamblea en el centro del debate político. La forma en que se procedió para esta destitución, la interpretación del texto constitucional –facilitada en buena medida por sus vacíos-, la designación de un presidente interino sin apego a las disposiciones constitucionales y legales, la alteración del calendario electoral y la necesidad de encontrar legitimidad social y política para el gobierno interino y para los que vendrían en el futuro, fueron los factores de mayor peso para que la idea de la asamblea tomara cuerpo entre los actores políticos. En la práctica se impuso la percepción de que el orden político se había roto o que por lo menos necesitaba cambios de fondo para evitar que se produjeran nuevamente hechos de esta naturaleza.

En mayo de 1997, el gobierno provisional de Fabián Alarcón convocó a una consulta popular, en la que el tema de la asamblea, incluido entre otros trece, contó con aprobación de la mayoría de votantes. En noviembre del mismo año se realizó una elección exclusivamente para la conformación de este órgano que entró de inmediato en funcionamiento. Cabe señalar que inicialmente se la denominó Asamblea Nacional, evitando la denominación de Constituyente que podía producir problemas de atribuciones con el Congreso e incluso con el Ejecutivo[22]. En marzo de 1998 concluyó sus actividades y expidió la constitución que debía regir al país desde ese momento. Sin embargo, aduciendo la caducidad del mandato de la Asamblea (en un acto de arrogación de la función de control constitucional), el presidente interino se negó a acatarla, con lo que el inicio de su vigencia se pospuso hasta la posesión del nuevo presidente, el 10 de agosto del mismo año.

22 Debido a que la mayor parte de representantes a la Asamblea provenían de los mismos partidos políticos representados en el Congreso, las fricciones no tuvieron mayor alcance. Más bien los problemas se presentaron con el Ejecutivo ya que éste veía algunas de las resoluciones de la Asamblea como una amenaza a su permanencia.

Con ello se creó una situación contradictoria, ya que las elecciones generales fueron convocadas y se desarrollaron de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución de 1979, pero el funcionamiento de los organismos estatales debía hacerse de acuerdo a lo establecido en la Constitución que había elaborado la Asamblea. Entre los problemas que se gestaron a causa de esa contradicción se destacan los que se presentaron en torno a la conformación del Congreso Nacional y a la modalidad de elección de sus autoridades. Hasta ese momento el congreso estaba conformado por diputados nacionales y provinciales, pero la nueva Constitución eliminó a los primeros y cambió la base de cálculo para determinar el número de éstos últimos. Por consiguiente, cambió radicalmente su estructura. Al mismo tiempo, determinó que en lugar de un solo vicepresidente se escogiera a dos, quienes junto con el presidente debían provenir de bancadas específicas, y debían durar dos años en sus funciones (en lugar de un año, como era anteriormente). Así, en los dos primeros años el presidente debía pertenecer al partido que había obtenido el mayor número de escaños, en tanto que el primer vicepresidente debía pertenecer al partido que ostentaba el segundo lugar. El segundo vicepresidente debía provenir del resto de partidos, considerados como las minorías. En el segundo bienio, el presidente debía provenir del segundo partido, el primer vicepresidente del primero y el segundo vicepresidente del resto de partidos.

Dado que también se había alterado la fecha de instalación del Congreso con respecto a la posesión del presidente de la República, la elección de autoridades no podría realizarse de conformidad a una Constitución que solamente entraría en vigencia con la toma de mando presidencial. Sin embargo, en una nueva manifestación de interpretación flexible de las disposiciones constitucionales y legales, los diputados eligieron a sus autoridades de acuerdo a lo establecido en la nueva Constitución. En consecuencia, a pesar de que lo realizado iba encaminado a ofrecer soluciones para posibles problemas en el futuro inmediato, era innegable que el nuevo orden constitucional nacía con un acto claramente arbitrario.

En definitiva, la normatividad ecuatoriana ha sido sometida a cambios constantes, la mayor parte de los cuales ha obedecido a necesidades coyunturales y a intereses específicos de determinados sectores[23]. Todo lo

cual constituye la mejor manifestación de la nueva fisonomía que ha tomado la inestabilidad institucional y la utilización de la reforma política en función de los intereses particulares. Con esto quedó allanado el camino para una nueva interpretación flexible en el siguiente golpe de Estado, ocurrido en 1998 en contra del presidente Yamil Mahuad.

Frente a esta forma de manejo de la institucionalidad, se puede sostener que la reiterada introducción de reformas –y sobre todo la flexibilidad en su interpretación- se ha convertido en el sustituto del golpe de Estado como mecanismo de solución de los problemas políticos, como ocurría en anteriores períodos constitucionales. Durante gran parte del siglo XX, las disputas políticas se dirimieron mediante la ruptura constitucional y la posterior instauración de un nuevo ordenamiento, lo que se transformó en procedimiento legitimado por la práctica. Los intentos de introducir elementos que aseguraran la estabilidad y la continuidad de los procesos políticos partían precisamente de la constatación de esta realidad, pero en su reemplazo se instauraron otros factores que produjeron nuevas formas de inestabilidad. Finalmente estos nuevos factores han conducido nuevamente a la utilización del golpe de Estado como recurso político, pero en esta ocasión ya no concluye con el rompimiento del orden constitucional, sino que encuentra salidas aparentemente institucionales que permiten mantener el orden constitucional. En términos prácticos no se ha roto el orden constitucional, pero no se puede decir lo mismo en términos conceptuales, especialmente si se considera que las instituciones y los procedimientos son partes constitutivas de la democracia.

El resultado de estos comportamientos ha sido la configuración de una *normatividad flexible*, sujeta a tantas interpretaciones cuantas sean necesarias para conformar mayorías pasajeras o para salir del atolladero provocado generalmente por esa misma conducta de los actores. Las normas, comenzando por la propia constitución, no han sido el marco de referencia para el desempeño político, sino más bien uno de los componentes de

23 En el mismo funcionamiento de la Asamblea fue posible detectar la incidencia de esos factores. A manera de ejemplo, por la presión de los trabajadores y empleados de los consejos provinciales, las disposiciones acerca de la descentralización no pudieron alcanzar la profundidad que se les quiso dar inicialmente. De igual manera, la reforma a la seguridad social debió dejarse de lado por la presión de los trabajadores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Similares casos se pueden encontrar al analizar las disposiciones económicas, sobre las que gravitaron los intereses de poderosos grupos de presión.

la negociación. De esa manera, ha sido imposible lograr que la acción se enmarque en disposiciones estables y de aceptación general. Por el contrario, la relación entre ambos términos se ha producido en el sentido inverso, esto es, la acción política ha sido la que ha determinado al marco normativo, que por consiguiente ha pasado a depender directamente de las necesidades coyunturales. El cambio constante de las regulaciones y de los procedimientos no expresa, entonces, la búsqueda de mejores condiciones para los procesos políticos, sino la adecuación a los intereses específicos de cada uno de los grupos enfrentados.

Efectos del sistema electoral

Como se ha visto antes, el sistema de fórmula proporcional con representación de minorías, vigente hasta 1997 fue uno de los causantes de la dispersión y fragmentación del sistema de partidos, expresada de manera especial en la representación obtenida en el Congreso Nacional. Siendo un sistema que aseguraba la proporcionalidad en la transformación de votos en escaños, era al mismo tiempo la vía para la dispersión y la atomización. Sumado a los otros componentes del sistema electoral, arrojó los resultados que se han reseñado en las secciones anteriores, claramente contrarios a los objetivos que guiaron al proceso de retorno a la democracia. Resultaba prácticamente imposible que se lograra reducir el número de partidos y consolidar grandes tendencias nacionales si se actuaba sobre un diseño electoral de esa naturaleza.

En varias ocasiones se consideró su sustitución por un sistema de fórmula mayoritaria sin representación de minorías, en incluso se introdujo una reforma en ese sentido (en 1985), pero esta tuvo vigencia únicamente en una elección. El cambio más significativo estuvo dado por la introducción del sistema de votación por personas en listas abiertas, cuya asignación de escaños debía producirse por mayoría simple de acuerdo a los votos obtenidos por cada uno de los candidatos[24]. Sin embargo, la vota-

24 Aparentemente, el interés de quienes impulsaron la reforma (por medio de una de las preguntas de la consulta popular de 1997) era la instauración de un sistema de voto preferencial. Sin embargo, la forma equívoca y poco clara en que fue formulada la pregunta llevó al sistema personalizado de listas abiertas (*panachage*).

ción personalizada constituía en sí misma un elemento en sentido contrario a la concentración, ya que potencialmente podía fragmentar en mayor medida a la votación. La posibilidad de votar por tantos candidatos cuantos puestos se encuentran en disputa, abre un abanico de posibilidades que no ofrece ningún otro sistema electoral y que puede conducir a la dispersión. En la práctica, se trata de un sistema contradictorio, ya que por un lado (por medio de la votación personalizada y la asignación individual de escaños) actúa bajo la fórmula de mayoría, por otro lado (por medio de la apertura indiscriminada de las listas) promueve la dispersión de la votación. De esa manera se pierden los efectos concentradores del sistema de formula mayoritaria.

Pero estas características del sistema tuvieron vigencia solamente durante las dos primeras elecciones en que fue aplicado (en 1997 para la Asamblea Constituyente y en 1998 para diputados, concejales y consejeros). En aquellas ocasiones se asignaron los puestos de acuerdo a la votación obtenida por cada candidato, independientemente de la suma total de sus respectivas listas. En términos estrictos, la lista –y por extensión el partido- era nada más que un recipiente para la presentación de las candidaturas y, en la fase posterior, un instrumento para determinar la proporción alcanzada por cada partido[25]. Con ello se dio mayores alicientes a la personalización de la política, que ya constituía una tendencia notoria y que era precisamente vista como uno de los problemas que se pretendía erradicar desde el momento del retorno a la democracia. Por consiguiente, el nuevo sistema electoral adoptado a partir de la consulta popular de 1997 iba claramente en contra de los objetivos que se habían trazado inicialmente.

Después de esas dos experiencias se introdujo un mecanismo de asignación de puestos por votación total de la lista. Con este fin se utilizó la fórmula D´Hondt de divisores sucesivos, que en la práctica transformó la votación personalizada que realiza el elector en una votación por listas. Al sumar los votos obtenidos por los candidatos de cada lista se sustituye el

25 La suma de los votos de cada lista podría ser vista como contradictoria con la forma de votación por personas. Pero también se las podría interpretar como complementarias, ya que se puede suponer que elector expresa al mismo tiempo la preferencia por personas y por corrientes ideológicas. De cualquier manera, esa suma es necesaria con fines prácticos para la conformación de bancadas parlamentarias así como para la asignación del financiamiento estatal.

criterio básico de votación de este sistema, esto es, el del voto por individuos, y en su lugar se coloca el criterio de votación por partidos. Si bien con ello se tiene un recurso parcialmente efectivo para evitar la dispersión y la fragmentación, no es menos cierto que contradice el espíritu del sistema en su conjunto. Además, dado que no ha sido tomada en consideración la incidencia que tienen en ese sentido los otros factores del sistema electoral, los efectos de la introducción de esta modalidad de asignación de puestos han sido extremadamente limitados.

En efecto, la existencia de distritos electorales de diversas magnitudes (con el predominio de los pequeños), la obligación de contar con organización nacional y de presentar candidatos en un número mínimo de provincias, la poca flexibilidad para conformar alianzas, la inexistencia de un umbral mínimo para alcanzar la representación parlamentaria y las facilidades otorgadas a los independientes para la presentación de candidaturas, se han mantenido como factores que propician la dispersión y la fragmentación. Por ello, conviene hacer una breve revisión de sus efectos sobre el sistema polìtico y sobre la gobernabilidad, en referencia exclusivamente a la conformación del Congreso Nacional[26].

Los distritos electorales

Como se vio en páginas anteriores, los distritos electorales para elección de parlamentarios corresponden a las provincias, es decir, a una de las circunscripciones de la división político-administrativa. Esto significa, en primer lugar, que los distritos se definen geográfica y administrativamente, lo que se traduce en espacios electorales de magnitudes diversas, dentro de un rango bastante amplio. De esta manera, se conforman distritos tan disímiles como Galápagos, que apenas cuenta con el 0.1% del padrón electoral, y Guayas que agrupa al 27.0%. Entre medio se conforma una extensa gama de distritos que configura una situación absolutamente heterogénea, como se puede ver en el cuadro número 4. Esto da origen a problemas de representación en la medida en que se produce despropor-

26 La restricción del análisis a la conformación del congreso obedece, por una parte, a que el presente trabajo está orientado específicamente al estudio de éste y, por otra parte, a la importancia que tienen para la gobernabilidad su estructura, su conformación y su funcionamiento, así como sus relaciones con el ejecutivo.

ción en el número de votantes por diputado. Pero, sobre todo se genera gran desequilibrio entre los esfuerzos que deben realizar los partidos en cada uno de ellos, lo que se agrava por el carácter claramente provincial de estos. Adicionalmente, la existencia de distritos minúsculos es un aliciente para la presencia de partidos pequeños o de agrupaciones de independientes que se conforman con fines estrictamente electorales confiando en que pueden obtener un escaño legislativo con un número muy reducido de votos.

En segundo lugar, al superponerse la condición de distrito electoral (es decir, un mecanismo para contar los votos) a la condición político-administrativa, se crea la ficción de una representación territorial. De este modo se abren las posibilidades de establecer un mandato vinculante, en el entendido de que el diputado es un representante de la provincia ante los niveles nacionales. A la vez, de ello se han derivado varios problemas, entre los que se destacan la desafiliación de diputados en función de los intereses provinciales y su intervención en la asignación de recursos a pesar de la existencia de prohibiciones expresas a nivel constitucional[27]. Esta percepción del diputado como un representante territorial contribuye al debilitamiento de los partidos, ya que pone en un segundo lugar a la definición ideológica y más bien fortalece la adscripción directa con el electorado territorialmente definido. Eso explica que en gran medida los partidos se hayan visto obligados a establecer lazos muy fuertes con sectores sociales localmente delimitados y que se vean obligados a actuar como representantes directos de sus intereses. La eliminación de los diputados nacionales, por disposición de la Constitución de 1998, significó la eliminación de un pequeño pero importante factor de contrapeso[28].

27 La desafiliación de los diputados –conocida como el *cambio de camiseta* o el *camisetazo*- ha sido uno de los problemas que recurrentemente ha debido enfrentar el congreso ecuatoriano, incluso con la promulgación de leyes como el Código de Ética. Al respecto, véase Mejía, Andrés: *Gobernabilidad democrática*, KAS, Quito, 2002.La participación en la asignación de recursos llevó a que durante algunos años se incluyeran en el presupuesto general del Estado las *partidas de interés provincial*, cuyo destino estaba determinado por cada uno de los diputados provinciales. Fueron abolidas en 1997 después de comprobarse que en torno a ellas se habían tejido redes de corrupción.

28 La provincialización de los partidos políticos y sus efectos se analizan en el capítulo *El territorio de los partidos*, del presente volumen.

En tercer lugar, la diferente magnitud de los distritos sumada a la percepción del mandato territorial han sido algunas de las causas para que las provincias pugnen por contar con mayor número de diputados. A la vez, este ha sido el factor central para obstaculizar la reducción del número de integrantes del congreso, que se ha intentado sin éxito en varias ocasiones. Por el contrario, el tamaño del Congreso Nacional se ha incrementado, no sólo por el crecimiento poblacional –ya que el número de diputados provinciales depende parcialmente de la magnitud de la población-, sino también por efecto de cada una de las reformas. Inevitablemente, éstas llevan la huella de los intereses particulares que las han impulsado y de la coyuntura específica en que han ocurrido.

La organización nacional de los partidos

Uno de los elementos menos debatidos del sistema electoral es la obligación de que la organización de los partidos debe ser de nivel nacional y que participen en las elecciones en todo el país (o por lo menos en un número mínimo de provincias). Concebida como una medida para impulsar la conformación de partidos de alcance nacional que logren rebasar las expresiones locales o regionales, esta disposición ha tenido hasta cierto punto el efecto contrario, o por lo menos no ha sido totalmente coherente con aquel objetivo. En lugar de lograr que se conformen verdaderas agrupaciones nacionales, lo que se ha conseguido con ella ha sido más bien que pequeñas organizaciones locales se vean obligadas a abandonar su espacio e invadan el campo nacional. Al mismo tiempo, los partidos que por la distribución de su votación podrían considerarse como nacionales, han mostrado claro retroceso en este sentido, ya que crecientemente su votación ha tendido a concentrarse en una provincia o en el mejor de los casos en un pequeño conjunto de éstas. Independientemente de los factores que hubieran incidido sobre esto, lo cierto es que las tendencias de votación demuestran que la disposición mencionada no ha tenido el efecto esperado.

Por otra parte, al obligar a que los partidos políticos presenten candidaturas en un número mínimo de provincias, se cerraba la posibilidad de que existieran agrupaciones locales que pudieran actuar en esos niveles sin

necesidad de trasladarse al nivel nacional. De este modo, si un partido quiere participar únicamente en la elección de alcalde o de concejales cantonales o incluso de prefecto y consejeros provinciales, está obligado a inscribir candidatos en por lo menos diez provincias. De hecho se coloca así en el nivel nacional a pesar de ser solamente la expresión de intereses locales y generalmente sin contar con la organización ni con los recursos humanos para ello. Por consiguiente deben enfrentar problemas organizativos, logísticos e incluso programáticos de difícil resolución.

Finalmente, junto a un sistema político fuertemente centralizado esta disposición ha sido uno de los factores que ha contribuido a desplazar las demandas locales y provinciales al nivel nacional. En gran medida ella ha mermado la capacidad de los organismos cantonales y provinciales para el procesamiento y la solución de los conflictos, ya que ha colocado éstas en manos de partidos que deben abrirse campo en el plano nacional y que deben privilegiar su accionar en los organismos propios de este último nivel.

En pequeño grado se modificó esta incidencia negativa -y claramente opuesta a los objetivos que explícitamente la guiaban- con la apertura de la participación de los independientes, ya que permitió que los intereses locales se organizaran y compitieran en las elecciones en sus respectivos espacios. Sin embargo, esto es válido solamente para las elecciones orientadas a conformar los organismos provinciales y cantonales mas no para el Congreso Nacional, ya que como se ha señalado antes esta apertura constituyó un aliciente para la presencia de agrupaciones minúsculas en el parlamento.

El problema de fondo en este tema es la concepción inflexible de la legislación de partidos y de elecciones. El objetivo de contar con mecanismos que llevaran a la consolidación de partidos nacionales –elemento importante y necesario para la conformación del congreso y del poder ejecutivo- no permitió comprender que la diversidad social, económica, étnica, cultural y política precisaba de canales de expresión en niveles diferentes a aquellos. Por tanto, se legisló con criterio general, sin atender a las especificidades y sin considerar que sería conveniente contar con normas, formas, mecanismos y procedimientos adecuados a cada uno de los niveles. Llama la atención que a lo largo de más de dos décadas no se introdujeran reformas que tendieran a solucionar los problemas mencionados. Es fácil advertir que algún grado de flexibilidad de las normas, en

el sentido de contar con disposiciones diferenciadas para el nivel nacional, por un lado y para los niveles provinciales y locales, por otro lado, produciría resultados positivos en este aspecto. De manera especial, sería un paso muy importante para impedir que los intereses locales se trasladen al nivel nacional y provoquen una sobrecarga que a la vez genera problemas de gobernabilidad. A la par, se convertiría en un aliciente para la descentralización, ya que daría mayor capacidad para el procesamiento de las demandas en los espacios locales. Sin embargo, este es un tema que no ha recibido atención en los medios políticos ecuatorianos y por consiguiente no ha formado parte de la agenda de reformas.

Los límites para las alianzas y el umbral de registro

La intención de fortalecer a los partidos tenía como una de sus condiciones a la reducción de su número, ya que se suponía que la convivencia de muchas organizaciones terminaría por debilitarlas a todas. Al mismo tiempo, se pretendía que los partidos expresaran grandes corrientes ideológicas o de opinión, de manera que se superaran las experiencias populistas que habían caracterizado a la historia reciente del país. Para lograr estos objetivos se estableció un umbral mínimo de votación como condición para mantener su registro y se prohibieron las alianzas en las elecciones pluripersonales (concejales, consejeros y diputados). Ambas actuaban en conjunto, ya que estaban dirigidas a impedir la presencia de partidos pequeños. La primera lo hacía de manera directa, por medio de la cuantificación del apoyo electoral, mientras que la segunda actuaba indirectamente al impedir que, por medio de alianzas, pequeñas agrupaciones pudieran beneficiarse de la votación de partidos grandes. Sin embargo, en la práctica ninguna de las dos disposiciones arrojó los resultados esperados y más bien se puede afirmar que, por lo menos la prohibición de las alianzas, tuvo efectos totalmente contrarios.

La definición de un cociente mínimo de votación en dos elecciones seguidas actúa como barrera de registro mas no de representación. Esto quiere decir que un partido pierde su reconocimiento oficial y por consiguiente no puede participar en procesos electorales si no ha obtenido ese cociente después de dos elecciones consecutivas, pero mantiene los cargos

obtenidos en esas mismas elecciones. Por tanto, los efectos de la sanción recién se hacen efectivos al final del período que se inició con la segunda elección, lo que puede significar un lapso de hasta ocho años. En la práctica esto constituye un aliciente para los partidos pequeños, ya que estos pueden mantenerse en la escena política sobre la base de votaciones muy bajas y sin hacer mayores esfuerzos. Esta es una de las razones para que en el Congreso Nacional exista siempre un alto número de partidos, la mayor parte de los cuales apenas obtiene uno o dos representantes.

Los resultados serían radicalmente contrarios si se tratara de una barrera de representación, esto es, de un impedimento para que los partidos que no han alcanzado el mínimo establecido puedan acceder a los cargos. En ese caso actuaría como un elemento determinante para evitar la fragmentación y la dispersión, ya que no solamente eliminaría a los partidos pequeños sino que además, en la medida en que estos no tendrían mayor oportunidad electoral, funcionaría como un aliciente para la agregación en organizaciones con reales posibilidades de acceder a cargos. Siendo apenas una barrera de registro, que solamente actúa *a posteriori* no se constituye en un incentivo en esa dirección.

Por otra parte, durante la mayor parte del período analizado estuvieron prohibidas las alianzas para las elecciones de diputados, consejeros provinciales y concejales cantonales, lo que funcionó también como factor de impulso a la fragmentación. En efecto, cada partido ha debido presentarse aisladamente en las elecciones, lo que de hecho se ha transformado en un mecanismo multiplicador de su número. A pesar de la cercanía ideológica e incluso del impulso a una misma candidatura presidencial, los partidos no podían conformar alianzas ni presentarse dentro de una misma fórmula electoral. Adicionalmente, la disposición comentada antes acerca de la obligación de presentar candidatos a nivel nacional, ha reforzado esta tendencia, con los resultados mencionados.

Desde el año 1996 se eliminó la prohibición que pesaba sobre las alianzas, pero se introdujo una modalidad que no ha contribuido a superar en su totalidad los problemas reseñados. Según las nuevas disposiciones, la alianza se materializa en una sola lista, en la que confluyen todos los partidos que la conforman, de manera que siempre existe un costo relativamente alto para ellos en la medida en que pierden sus respectivas identidades. No está abierta la posibilidad para la suma de listas dentro de alian-

zas en las que cada partido mantendría su identidad y presentaría sus propios candidatos, que sería sin duda un aliciente mayor para la integración.

Dentro de esta nueva modalidad, las alianzas han funcionado más bien como vías adicionales para la supervivencia de los partidos pequeños, ya que al unirse entre sí o con otros más grandes han garantizado su permanencia electoral y su desempeño en el Congreso prácticamente en los mismos términos que lo hacen cuando llegan solos. En efecto, debido a que una vez elegidos no tienen obligación de permanecer dentro de la alianza, inmediatamente de posesionados la abandonan y actúan por su propia cuenta. No existen regulaciones que sancionen este tipo de comportamientos, de modo que las alianzas terminan por convertirse en mecanismos para permitir que los partidos pequeños alcancen escaños legislativos y se reproduzca así la dispersión en el interior del congreso[29]. En definitiva, las alianzas han funcionado únicamente como componentes electorales y no como factores de agregación en el nivel de la representación política.

La participación de los independientes

Como se ha visto antes, el diseño institucional del retorno a la democracia tenía en el monopolio partidista a uno de sus pilares. Pero rápidamente se hicieron evidentes los síntomas de cansancio e insatisfacción de la ciudadanía con lo que consideraba una limitación para su participación democrática. De esta manera se fue generando una corriente crítica que se transformó en un sentimiento generalizado en contra de los partidos y en general en contra de la política. Al igual que otros países de América Latina, el Ecuador no pudo escapar del antipartidismo y de la antipolítica, aunque como se verá de inmediato las formas de manifestarse fueron contradictorias y no siempre llevaron hacia los resultados que podrían esperarse a partir de un sentimiento que se arraigó fuertemente en el país.

29 Una manera de contrarrestar estos efectos negativos podría ser la atribución exclusiva de determinadas iniciativas legislativas (proyectos de ley, juicios políticos) a las bancadas parlamentarias, las que a su vez deberían tener un número mínimo de integrantes por debajo del cual no podrían actuar como tales. A pesar de que la legislación regula el tamaño de las bancadas, no es clara en cuanto a las atribuciones exclusivas, lo que lleva a que cada legislador –especialmente de los partidos pequeños y menos organizados- actúe en términos individuales.

Los sentimientos adversos a los partidos se concretaron en una consulta popular convocada por el presidente Durán Ballén en 1995, en la que la ciudadanía aprobó la participación de los independientes en condiciones mucho menos exigentes que las que rigen sobre los partidos[30]. Desde ese momento se rompió el monopolio partidista y se abrió de manera casi irrestricta la posibilidad de presentar candidaturas. El resultado visible ha sido el incremento del número de listas que compiten en las elecciones y, en menor medida, también del número de éstas que obtienen representación en el Congreso Nacional (como se puede observar en el cuadro número 3). Pero, posiblemente el resultado más importante ha sido la competencia desigual a la que han sido sometidos los partidos debido a las facilidades otorgadas a los independientes[31]. En síntesis, más que abrir las posibilidades para nuevos actores políticos, las nuevas regulaciones más bien han contribuido a la dispersión especialmente en lo que se refiere a la oferta electoral Así mismo, la participación casi ilimitada de los independientes ha contribuido a la erosión de los partidos, que es un tema de mucha importancia pero que rebasa los alcances del presente trabajo.

Una manifestación de los efectos contradictorios de esta apertura del sistema electoral se observa cuando se considera los resultados electorales, en los que invariablemente siguen predominando los partidos políticos. Hasta 1998 se configuró una tendencia de concentración de la votación en cuatro partidos (Social Cristiano, Roldosista Ecuatoriano, Izquierda Democrática y Democracia Popular), que en conjunto llegaron a obtener hasta el ochenta por ciento de los votos válidos en las elecciones legislativas (véase gráfico número 1). El resto de partidos y las agrupaciones de independientes vieron más bien reducirse su votación, aunque no por ello dejaban de obtener escaños y gravitar sobre las decisiones del Congreso

30 En una consulta anterior, realizada en el año 1984 bajo el gobierno del presidente Febres Cordero, la ciudadanía se pronunció en contra de la participación de los independientes. Generalmente este resultado se ha interpretado como un rechazo al gobierno de ese momento, lo cual puede tener mucho asidero, pero no se encuentra allí toda la explicación ya que, como se ha señalado, incluso después de aprobada la participación de los independientes –prácticamente una década más tarde, cuando el desgaste de los partidos era más notorio- la ciudadanía siguió votando por ellos.

31 Al contrario de los partidos, los independientes no están obligados a contar con una organización nacional ni a presentar candidatos en un número mínimo de provincias. Únicamente deben presentar una cantidad de firmas de apoyo equivalente al 1% del padrón electoral de la circunscripción en la cual competirán.

Nacional. Las explicaciones de este fenómeno se encuentran en factores sociales, económicos y culturales, que confluyen en prácticas políticas clientelistas, en las cuales los partidos cuentan no solamente con gran experiencia sino también con aparatos que garantizan su reproducción. Por ello, resulta paradójico que precisamente los partidos, que dentro del diseño institucional de la transición constituían la barrera para el populismo y el clientelismo, terminaran convirtiéndose en los instrumentos de estos.

Es posible que la misma competencia con los independientes haya sido uno de los factores impulsores de esto, ya que los partidos se han visto obligados a jugar en un terreno donde valen más lo resultados inmediatos que las reglas, los procedimientos y la coherencia ideológica y programática. De alguna manera, la presencia de los independientes, entre otros factores, ha configurado un tipo de competencia en la que se privilegia la obtención de votos por encima de las propuestas programáticas. Sin embargo, más allá de esta similitud de orden general con aquella propuesta conceptual, en el caso ecuatoriano la situación se torna más compleja ya que se establece una combinación entre la búsqueda de votos, la necesidad de mantener y fortalecer los lazos con los electores duros y la obligación de arrojar rendimientos económicos y sociales.

Conclusión: las condiciones de la gobernabilidad

Es evidente que de las expectativas creadas con el retorno a la democracia apenas se han cumplido –y solamente de manera parcial- las que hacen relación a la permanencia del orden constitucional. Sujetas a permanente interpretación, aún éstas dejan muchas interrogantes en cuanto a su condición de referente válido para todos los actores sociales y políticos. Amparados en ellas se han producido dos golpes de Estado –uno de ellos protagonizado por el Congreso Nacional- e innumerables violaciones que en otras ocasiones habrían provocado cambios de régimen[32]. La diferencia

32 Después de escrito este texto se produjo, en abril de 2005, la destitución de otro presidente, Lucio Gutiérrez, por parte del congreso. Previamente, en diciembre de 2004, el propio presidente con el apoyo de una mayoría parlamentaria había roto el orden constitucional al destituir a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Constitucional y del Tribunal

en este período se encuentra precisamente en esta capacidad de supervivencia a causa de una flexibilidad desconocida en épocas anteriores. Se ha asegurado así la estabilidad del régimen, pero para ello se ha recurrido a tantas y tan antojadizas interpretaciones que hacen casi imposible sostener que es el mismo régimen o más bien se trata de un ordenamiento radicalmente diferente.

Es obvio que comportamientos de esa naturaleza no conforman el campo apropiado para que se constituyan las condiciones que aseguran la estabilidad del régimen. Tampoco garantizan la gobernabilidad, ya que el juego político pierde los referentes generales y pasa a depender de los intereses de los diversos actores así como de la fuerza de cada uno de ellos. Por consiguiente, el marco normativo pasa a un segundo plano y está permanentemente sujeto a negociación.

Aunque esto se desprende fundamentalmente de las conductas de los actores políticos y sociales, recibe también influencia de los elementos propios del diseño institucional. Entre estos se cuenta el sistema electoral que, como se ha visto, muestra un conjunto de contradicciones y de vacíos que no han sido superados con las reformas que se han realizado en distintos momentos. Por el contrario, al haber sido realizados en función de intereses de sectores específicos y como respuesta a las necesidades coyunturales, los cambios han alimentado a la confusión y han profundizado el carácter contradictorio de las normas. De esta manera, el sistema electoral y otros elementos del diseño institucional, han tenido un peso muy significativo en la configuración de muchos de los problemas que se detectan en el sistema político ecuatoriano. Por consiguiente, ellos pueden ser considerados como variables independientes y no sólo como los resultados de las acciones que se desarrollan en los otros niveles (económico, social, político, cultural). Por el contrario, su incidencia tiene tan alto grado de importancia que se justifica plenamente su identificación como causas, aunque al mismo tiempo puedan ser también efectos.

Es evidente que, a manera de ejemplo, la utilización de la fórmula proporcional ha tenido consecuencias muy claras en la proliferación de par-

Supremo Electoral sin seguir los procedimientos correspondientes. Más adelante, pocos días antes de su caída, el presidente destituyó nuevamente a la Corte de Justicia. Por tanto, la actuación inconstitucional del congreso solamente fue el último eslabón de una cadena de inconstitucionalidades.

tidos y de listas en la competencia electoral así como en la representación legislativa. De igual manera, la utilización de la segunda vuelta para la elección de presidente se encuentra en la base de la dispersión y de la fragmentación, como también de la polarización que ha conducido al predominio de la cultura confrontacional en la política nacional. La elección de diputados simultáneamente a la primera vuelta presidencial ha contribuido a la dispersión de la votación. La elección parlamentaria de medio período con renovación de la mayor parte de los diputados, vigente durante la mayor parte del período, era sin lugar a dudas uno de los factores básicos de la inestabilidad en el trabajo parlamentario y en la relación con el ejecutivo. Así mismo, la prohibición de alianzas incidió decisivamente en el debilitamiento de los partidos y en la inestabilidad del congreso. Finalmente, la introducción de la votación por personas en listas abiertas alimentó la personalización con la consecuente erosión institucional.

Todos esos elementos –entre varios otros que han sido mencionados a lo largo del presente texto- son en buena medida causas de comportamientos y de actitudes así como de problemas en el sistema político ecuatoriano. Es innegable que una orientación diferente en cada uno y sobre todo algún grado de coherencia y de homogeneidad entre ellos habrían arrojado resultados totalmente diferentes. La gobernabilidad e incluso la consolidación de la democracia se han visto afectadas significativamente por los efectos que se desprenden de esas disposiciones y de esos procedimientos. Por consiguiente, se puede sostener que sería posible enfrentar muchos de los problemas por medio de un trabajo cuidadoso de reforma en el diseño institucional. Si bien es verdad que, como se ha visto, la reforma ha sido una constante en el caso ecuatoriano, no es menos cierto que ésta no ha respondido a objetivos de largo alcance y a una visión de conjunto, lo que ha terminado por profundizar los problemas en lugar de contribuir a resolverlos. Desde esa perspectiva, la reforma sigue siendo una tarea pendiente. Ella tiene cabida en la medida en que es comprendida como una acción integral que surja desde una concepción integral del sistema político, que a su vez solamente puede desprenderse de los requerimientos de la gobernabilidad democrática.

Cuadro No. 1
Elementos del sistema electoral según cargo de elección

Cargos de elección	Fórmula	Tipo de voto	Distrito	Unidad administrativa
Presidente-vicepresidente	Mayoría absoluta *	Único por fórmula	Nacional único	País
Diputados nacionales **	Proporcional por cocientes y residuos	Lista cerrada y bloqueada	Nacional único	País
Diputados provinciales	1979-1996: proporcional	Lista cerrada y bloqueada	Múltiples plurinominales	Provincia
	1996-98: mayoritaria (vot. personalizada)	Personalizado en listas abiertas		
	1998 en adelante: proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas		
Consejeros provinciales	1979-1996: proporcional por cocientes y residuos	Lista cerrada y bloqueada	Múltiples plurinominales	Provincia
	1996-1998: mayoritaria por votación personalizada	Personalizado en listas abiertas		
	1998 en adelante: proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas		
Concejales municipales	1979-1996: proporcional	Lista cerrada y bloqueada	Múltiples plurinominales	Cantón (municipio)
	1996-1998: mayoritaria por votación personalizada	Personalizado en listas abiertas		
	1998 en adelante: proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas		
Prefectos	Mayoría simple	Único por persona	Único provincial	Provincia
Alcaldes	Mayoría simple	Único por persona	Único cantonal	Cantón (municipio)
Juntas parroquiales ***	Proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas	Múltiples plurinominales	Parroquias (barrios rurales)

* Hasta 1998 regía solo la mayoría absoluta; desde ese año se mantiene esta o el 40% con una diferencia de por lo menos diez puntos porcentuales con el siguiente.
** La Constitución de 1998 eliminó la figura de los diputados nacionales
*** La Constitución de 1998 estableció la elección de miembros de las juntas parroquiales

Cuadro No. 2
Elementos del sistema electoral según cargo de elección

Año	Contenidos de las reformas	Nivel
1983	- Reducción del período presidencial y legislativo (de 4 a 5 años) - Introducción de elección intermedia (cada 2 años) de diputados provinciales - Cambio de elección general de diputados de la segunda a la primera vuelta presidencial - Cambio de nombre del parlamento (de Cámara Nacional de Representantes a Congreso Nacional) - Simplificación del mecanismo de aprobación del presupuesto del Estado - Reconocimiento de facultad del Ejecutivo para proponer leyes de urgencia económica	Constitución, leyes de partidos y de elecciones
1985	- Sustitución del sistema proporcional por el de mayoría - Eliminación del cociente mínimo como requisito de permanencia de los partidos (barrera de registro)	Leyes de partidos políticos y de elecciones
1986	- Retorno a la fórmula proporcional	Leyes de partidos políticos y de elecciones
1994	- Aprobación de la reelección inmediata para todos los puestos de elección popular, excepto para la presidencia de la República - Candidaturas de independientes	Constitución y leyes de partidos políticos y de elecciones
1997	- Introducción del sistema de votación personalizada en listas abiertas	Constitución y leyes de partidos políticos y de elecciones
1998	- Nueva Constitución	Constitución
2002	- Retorno a la asignación de puestos por listas (fórmula D´Hondt) manteniendo votación por personas	Leyes de partidos y de elecciones
2003	- Eliminación de la fórmula D´Hondt	Ley de elecciones
2006	- Introducción del ponderador exacto y retorno a la fórmula D´Hondt	Ley de elecciones

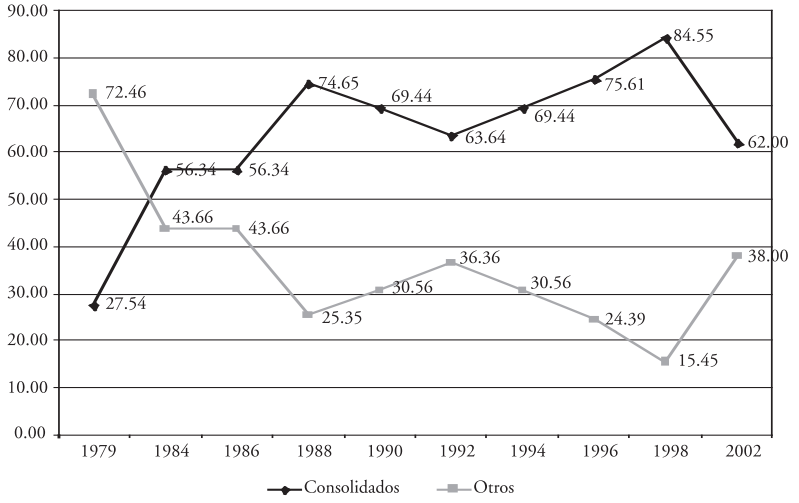
Cuadro No. 3
Listas con representación en el Congreso Nacional, 1979-2002

Años	Listas	Variación %
1979-1984	10	
1984-1986	13	30.0
1986-1988	13	0.0
1988-1990	11	-15.4
1990-1992	10	-9.1
1992-1994	12	20.0
1994-1996	14	16.7
1996-1998	11	-21.4
1998-2002	9	-18.2
2002-2006	20	122.2

Cuadro No. 4
Tamaño de los distritos electorales provinciales

Provincia	Tamaño (% del padrón)	Diputados (año 2002)	
		Número	%
Galápagos	0,1	2	2,0
Zamora	0,3	2	2,0
Orellana	0,4	2	2,0
Pastaza	0,4	2	2,0
Morona	0,6	2	2,0
Sucumbíos	0,6	2	2,0
Napo	0,9	2	2,0
Bolívar	1,5	3	3,0
Carchi	1,5	3	3,0
Cañar	1,6	3	3,0
Esmeraldas	2,6	4	4,0
Imbabura	3,0	3	3,0
Cotopaxi	3,1	4	4,0
Loja	3,3	4	4,0
Chimborazo	3,8	4	4,0
Tungurahua	4,5	4	4,0
El Oro	4,5	4	4,0
Azuay	4,8	5	5,0
Los Ríos	5,0	5	5,0
Manabí	10,1	8	8,0
Pichincha	20,5	14	14,0
Guayas	27,0	18	18,0
Total	100,0	100	100,0

Gráfico No. 1
Votación por partidos, diputados provinciales, 1979-2002



Consolidados: PSC, PRE, ID, DP
Fuente: Tribunal Supremo Electoral, elaboración del autor

El tejido de Penélope
Reforma política en Ecuador*

Introducción

En las dos décadas transcurridas desde el retorno a la democracia, y siguiendo la línea que otorga un peso decisivo a los diseños institucionales, a las normas y a los procedimientos, Ecuador ha vivido un proceso permanente de reformas políticas. En ese período se han revisado reiteradamente las leyes que rigen a las elecciones y a los partidos políticos, así como las que determinan la conformación del Congreso y sus condiciones de funcionamiento. Aún más, luego de haber introducido múltiples reformas a la Constitución, en 1997 se realizó una Asamblea Constituyente que concluyó con la expedición de una nueva carta política. Por consiguiente, rebasando los ajustes que deben introducirse a lo largo del tiempo con el fin de mantener las condiciones adecuadas para la actividad política, se ha tendido a transformar constantemente esas condiciones y la propia conformación de las instituciones representativas. Como resultado, el país no ha contado con períodos relativamente largos de vigencia de un cuerpo normativo que pudiera ser puesto a prueba en procesos de mediano alcance y que a la vez ofreciera algún grado de certidumbre en tanto marco adecuado para las prácticas políticas.

No es necesario caer en el determinismo institucional para afirmar que el cambio constante de las reglas de juego se ha convertido en un obstáculo para que los actores políticos (especialmente los partidos) y los ciudadanos pudieran establecer pautas de conducta relativamente estables.

* Publicado en Hofmeister, Wilhelm (editor): *Reformas políticas en América Latina.* Konrad Adenauer Stiftung, Río de Janeiro, 2004

Al no contar con claros puntos de referencia no se han podido consolidar rutinas ni institucionalizar procedimientos *dentro de la formalidad del sistema político*[1]. Sin desconocer la influencia determinante de factores sociales, económicos, culturales y políticos, resulta innegable que la constante alteración de las reglas constituye una de las causas que explican los problemas que han aquejado a la política ecuatoriana y que han incidido en sus bajos rendimientos.

Por otra parte, y en gran medida como resultado de la reiterada introducción de nuevas disposiciones –pero también por la ausencia de objetivos claros-, se ha configurado una *institucionalidad incoherente*. Cualquier análisis del ordenamiento constitucional y legal ecuatoriano, por somero que sea, demuestra que existe escasa o incluso nula consistencia entre sus diversos componentes. A pesar de que deben actuar en conjunto, cada uno de ellos apunta en un sentido específico y no se advierten los enlaces necesarios para que puedan impulsar procesos orientados hacia una determinada dirección. Por el contrario, la característica central de este entramado es la falta de cohesión interna, materializada en resultados inesperados y contrarios a los objetivos relacionados con la consolidación democrática y con la gobernabilidad, como debería ocurrir con el marco normativo de un régimen democrático. De ahí que sus efectos hayan sido, de manera prácticamente inevitable, más bien negativos en este sentido y que se pueda afirmar por tanto que el diseño institucional ha contribuido a la inestabilidad, a la dispersión y a la fragmentación.

De lo dicho se desprende que, además de los condicionantes que podrían ser calificados como estructurales, cabe reflexionar sobre la influencia que han tenido los factores institucionales en la configuración de las prácticas políticas y en las conductas de los actores. El cambio constante y su escasa cohesión interna le dan al análisis del marco normativo una importancia que podría no tener dentro de otras condiciones. Frente a esa realidad no interesa mayormente entrar en el debate acerca de la capacidad explicativa de las corrientes institucionalistas, sino más bien comprender que cualquier análisis de un caso como el de Ecuador resul-

1 Es imprescindible destacar que esa afirmación se refiere al ámbito formalmente establecido, es decir, el que se constituye por las normas y las regulaciones. Como se verá de inmediato, las debilidades y vacíos que se presentan en éste dan lugar a otros procedimientos y a otras rutinas que terminan por debilitarlo aún en mayor grado.

tará insuficiente si deja de lado esta dimensión. Esto no significa dejar de lado aquellos otros aspectos, sino complementar su estudio con el de los factores que son propios del diseño institucional.

A este respecto, y como una forma de encontrar las vinculaciones que existen entre los diversos niveles, se pueden formular tres hipótesis generales, estrechamente relacionadas entre sí. La primera considera que los cambios normativos, tanto constitucionales como legales y de procedimiento, han tenido efectos negativos sobre la eficiencia, la eficacia y la calidad de la democracia y a la vez han contribuido a fijar condiciones precarias para la gobernabilidad. La premisa que orienta a esta hipótesis es que los arreglos institucionales inciden determinantemente en el desempeño de las instituciones, en el intercambio político, en las conductas de los actores y en los resultados del funcionamiento del sistema político. Aspectos como la capacidad de orientar la economía y de procesar los conflictos sociales, así como de ofrecer condiciones apropiadas de representación y participación, tienen estrecha relación con lo que ocurre en el nivel de las normas. Esto no significa, sin embargo, adherir a la perspectiva que considera a las prácticas políticas exclusivamente como variable dependiente. Por el contrario, mi interés es detectar la interacción que se produce entre los dos niveles, lo que obliga a reflexionar acerca de la incidencia que tienen a su vez esas prácticas sobre la normatividad y sobre los contenidos y la orientación de sus reformas[2].

La segunda sostiene que al producirse el cambio constante en las normas que regulan los procedimientos políticos, se ha producido una ruptura entre esas normas y las prácticas de los actores. Estos han debido escoger entre dos opciones: actuar fuera de cualquier elemento de regularidad o construir un espacio alternativo por medio de la reiteración de sus conductas. Por medio de cualquiera de las dos alternativas se ha llegado al vaciamiento de las instituciones propias del sistema político ya que los procesos de intercambio y negociación política tienden a ocurrir principalmente fuera de ellas. Por medio de la combinación de ambas opciones,

2 En un acercamiento de este tipo sería necesario incluir a los elementos de la cultura política como un elemento adicional en la definición de la normatividad y del diseño institucional. Sin embargo, dados los escasos antecedentes que ofrece la investigación política ecuatoriana en ese campo, no será abordado en el presente trabajo sino de manera tangencial y por medio de referencias generales.

los actores han utilizado indistintamente cada una de ellas de acuerdo a las situaciones que deben enfrentar, en un pragmatismo que ha conducido al debilitamiento de las instancias políticas. La premisa que orienta a esta hipótesis sostiene que un sistema político desarrolla rutinas y necesita de ellas para su funcionamiento, y que en esa medida requiere que éstas tengan un grado considerable de institucionalización. Esto quiere decir que es necesario que se implanten procedimientos que se transforman en hábitos que deben seguir los actores sociopolíticos y que esos procedimientos se encuentren formalmente establecidos. Obviamente, la formalización se produce por medio de las leyes y en general de normas con un relativo grado de estabilidad.

Ambas hipótesis confluyen en la tercera, que plantea que las incoherencias y la constante transformación del marco normativo ha producido desorientación en los actores políticos y en la ciudadanía en general, lo que ha llevado al retiro de la confianza en las instituciones y, lo que es más grave, en el régimen democrático en su conjunto. La premisa que alienta a esta hipótesis es que la vigencia relativamente estable de un cuerpo coherente de normas e instituciones da solidez a los valores institucionales y democráticos de las personas, en tanto que un cuerpo incoherente y sometido a permanente inestabilidad contribuye a socavarlos. En este punto es conveniente diferenciar entre los grados que puede tener la desconfianza: si solamente ha llegado hasta el nivel inmediato o concreto, que se manifiesta en el retiro del apoyo directo que hacen los ciudadanos a partidos o a candidatos, o ha logrado penetrar hasta el nivel general, que se manifiesta en la pérdida del apego a valores (como la vigencia de los derechos o la validez de los procedimientos democráticos)[3]. En este último caso se puede llegar muy fácilmente a que con cada decisión se ponga en juego no solamente la confianza explícita, que puede expresarse en el retiro del apoyo a un determinado partido, sino también la implícita, que tiene consecuencias mucho más profundas ya que puede llevar a actitudes poco leales de los actores con respecto a la democracia como ordenamiento político.

3 El problema de los niveles de la confianza se encuentra en Paramio (1999). Como se verá más adelante, esta perspectiva tiene especial relevancia en situaciones en las que buena parte del debate político se desarrolla en torno a los aspectos institucionales (reforma constitucional, cambios en las leyes).

Finalmente, es necesario reiterar que a lo largo del período se ha producido no solamente el cambio constante, que ha desembocado en la inconsistencia del ordenamiento institucional, sino que generalmente la acción política ha tenido un fuerte componente de debate constitucional y legal. Permanentemente, aun en los aspectos más cotidianos y pasajeros de la contienda política, se ha puesto en cuestión parcial o totalmente al ordenamiento normativo, de manera que éste se ha mantenido en la incertidumbre y no ha podido cumplir su función de marco de referencia general y válido para el conjunto de actores[4]. La escasa o nula diferenciación entre el nivel de los derechos y las normas generales, por un lado, y el de las prácticas políticas, por otro lado, ha convertido al primero en objeto permanente de negociación dentro de la acción concreta que se desarrolla en este último. La Constitución se ha convertido, así, en arena para el enfrentamiento político y al mismo tiempo en uno de los objetos que se encuentran en disputa en la política.

1. La materia y el diseño: la transición

En 1970, cuando cumplía su quinto mandato presidencial, Velasco Ibarra desconoció el régimen constitucional con el apoyo de los militares, quienes a su vez lo depusieron dos años más tarde. Ese fue el último ciclo de los golpes de Estado que, a fuerza de repetirse y por el papel que cumplieron a lo largo del siglo XX, podrían recibir el calificativo de *tradicionales.* En efecto, por lo menos desde la década del veinte el Ecuador vivió una sucesión de gobiernos civiles que eran depuestos por intervención militar o por conspiraciones civiles -algunas de ellas encabezadas por los propios presidentes, como fue el caso del mismo Velasco en dos oportunidades-, los que luego de reajustar las piezas del juego político abrían nuevamente paso a gobiernos civiles con algún grado de representatividad[5]. El largo

4 Esto constituye expresión palpable de la ausencia de acuerdos en el nivel básico de los valores, que deberían traducirse en el reconocimiento constitucional de las libertades y de los derechos. Sin embargo, y a pesar de su importancia, ese es. un campo que demandaría una reflexión ajena a los objetivos de un artículo que, como éste, apenas pretende abordar los efectos políticos de los arreglos (o, cabría decir, de los desarreglos) institucionales

5 Entre 1925 y 1948 se sucedieron 27 gobiernos, de los cuales solamente tres tuvieron su origen en elecciones directas, doce fueron encargados del poder, ocho dictaduras y cuatro elegidos por

período del gobierno militar (1972-1979) y el auge económico logrado gracias a la exportación petrolera generaron las condiciones necesarias para albergar el optimismo en términos de superar aquél ciclo de constante inestabilidad. Esto se manifestó claramente en las características del proceso controlado de retorno al régimen constitucional diseñado por la dictadura. El mecanismo escogido, englobado en el denominado Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, fue diseñado precisamente con ese espíritu y con el claro objetivo de eliminar los factores que habían predominado en las décadas anteriores. A diferencia del trabajo estrictamente constitucional que habían desarrollado en su momento las diversas asambleas constituyentes, en esta ocasión se amplió hacia todos los ámbitos de la acción política. El interés abarcó el conjunto de la institucionalidad política, con especial énfasis en los partidos y en las formas de participación y representación de la ciudadanía. De ahí que en gran medida tienen asidero las interpretaciones que le reconocen un carácter claramente fundacional a este proceso.

También fue novedosa la forma bajo la cual se organizó el proceso, con la conformación de tres comisiones jurídicas en las que idealmente estaría representada una amplia gama de sectores sociales y políticos[6]. La primera estuvo encargada de reformar la constitución de 1945 –usualmente considerada como la más progresista que había tenido el país hasta ese momento-, la segunda de elaborar una nueva constitución, y la tercera de preparar una ley de partidos políticos y una ley de elecciones. El paso final de este proceso fue la realización de un referéndum (enero de 1978), en el que frente a la alternativa de los dos proyectos de constitución, los electores escogieron la nueva, con lo que entraron también en vigencia la ley

asambleas constituyentes. Entre 1948 y 1961 se vivió el más largo período de estabilidad constitucional (solamente superado por el actual) con la sucesión de tres gobiernos elegidos democráticamente. A partir de 1961 se retornó al ciclo de inestabilidad, con una sucesión constitucional, un golpe militar (1963), la nominación de un presidente interino (1966), la conformación de una Asamblea Constituyente, la nominación de otro presidente interino (1967), la elección de un presidente (1968), un autogolpe (1970) y un nuevo golpe militar (1972). Así, no faltaban las razones para considerar a la inestabilidad como el principal problema del sistema político.

6 Intencionalmente, el gobierno evitó conformarlas por medio de elecciones para evitar que los partidos tradicionales y las tendencias populistas la coparan. Ese hecho expresaba, en buena medida, la orientación de todo el proceso que tendía a la renovación de la representación y en general a la modernización del sistema político.

de elecciones y -por primera vez en su historia- la de partidos políticos. De esta manera se inició la etapa más larga de vigencia de las instituciones democráticas de la historia del Ecuador[7].

El objetivo central del nuevo orden era la consolidación de un sistema político que, por medio de un conjunto de normas y de arreglos institucionales, generara sus propias condiciones de estabilidad y de permanencia. La condición básica para lograrlo era la eliminación del populismo y del personalismo, considerados como las principales causas para que la democracia no echara raíces y se repitiera constantemente el ciclo reseñado antes. Para ello se contaba con el ambiente favorable de una economía en significativo crecimiento, pero a la vez era necesario enfrentar un conjunto de factores estructurales que, en caso de no ser tratados adecuadamente –como en efecto no lo fueron-, podrían convertirse en elementos adversos para aquellos objetivos. Por ello, cabe hacer una breve referencia a ellos.

a) Hilos y colores: los clivajes sociales

Asentado sobre el auge de la exportación petrolera, el gobierno militar adoptó e impulsó decididamente la línea desarrollista –generalizada en ese momento en el conjunto de países de América Latina- que buscaba organizar la economía torno al papel central del Estado. Las altas tasas de crecimiento logradas entre 1972 y 1978 se convirtieron en el mejor mecanismo de *mercadeo y venta* del modelo económico, sin que existiera por parte del gobierno o de cualquiera de los actores políticos y sociales la menor intención de establecer cuánto de ese crecimiento se debía a la orientación asignada a la política económica y cuánto a las favorables condiciones del mercado mundial para el que rápidamente se había convertido en primer producto de exportación[8]. Por el contrario, la mayor parte,

7 La permanencia del actual orden constitucional debería ser un tema de debate al considerar que se han producido dos golpes de Estado (1997 y 2000). Sin embargo, más allá del análisis inmediato de las coyunturas en que ellos ocurrieron, el tema de fondo no ha recibido mayor atención. Más adelante volveré sobre esto, cuando trate el tema de la *institucionalidad flexible*.

8 Solamente a partir de mediados de la década de los ochenta, es decir, bajo los efectos de la crisis latinoamericana, algunos sectores comenzaron a cuestionar al modelo en su conjunto.

si no todos ellos, apoyaban decididamente un modelo que sin duda les resultaba provechoso en la medida en que facilitaba las conductas rentistas de las cuales podían obtenerse significativos beneficios.

Para lo que aquí interesa, es necesario destacar que el modelo Estadocentrista de la economía tiene como correlato una orientación específica de la política, caracterizada por la captación de espacios que permiten incidir en la asignación de recursos y por el control de los mecanismos que definen la obtención de prebendas en el sector público. Si bien es cierto que en mayor o menor grado, bajo cualquier modelo económico, el juego político tiene como referente central al Estado, en casos como éste esa se convierte en la característica central y acaso única del juego político. En esas condiciones, incluso los procesos de negociación que deberían producirse fuera del ámbito estatal (como la transacción salarial o en general las disputas por recursos entre grupos sociales) se trasladan a éste y buscan allí su solución[9].

Lo significativo es que el papel central del Estado en la economía genera prácticas y conductas que, a su vez, impulsan formas de participación y de representación específicas. Fundamentalmente, se instaura la mencionada conducta *rentista,* por la que todos los grupos sociales sin excepción, entran a disputar directamente los recursos que controla el Estado. De esta manera, el objetivo de acceso a las instancias estatales no se guía por la posibilidad de imprimir una orientación determinada de acuerdo a posiciones ideológicas o a determinaciones de principios de cualquier naturaleza (políticos, económicos), sino que se restringe a la captación de los espacios que otorgan el control de las fuentes de recursos. Como es de esperar, esto abre las puertas a múltiples formas y mecanismos que se manifiestan como prácticas políticas actualmente generalizadas entre todos los actores[10]. En este sentido, la vigencia del modelo de centralidad estatal (o la *matriz Estado-céntrica*, en los términos de Cavarozzi, 1997) explicaría la orientación de la política ecuatoriana en las

9 Los efectos más evidentes de esto son la sobrecarga de demandas en el gobierno central y la permanente conflictividad social que busca respuestas en los niveles políticos. Dado el carácter de esas demandas, los gobiernos se han visto obligados a largas negociaciones con cada uno de los grupos sociales, con un costo muy alto en términos de recursos y de desgaste político.

10 Además de las prácticas políticas propiamente dichas (como clientelismo, patrimonialismo, prebendalismo y corporativismo), se generalizan también otras como la corrupción que encuentra campo fértil en estas condiciones.

últimas dos décadas. Más allá de su papel histórico como mecanismo de incorporación de amplios sectores sociales y por tanto como elemento de creación de ciudadanía en términos políticos y sociales, su permanencia ha sido fuente de conflictos y la matriz en que se han forjado las prácticas sociales generalizadas al conjunto de actores políticos ecuatorianos.

Si se acepta que esta interpretación es válida, no se puede atribuir a una casualidad que se consignara aquella orientación económica incluso como disposición constitucional[11] Tampoco se la puede considerar como el resultado de la voluntad aislada y privativa de quienes elaboraron la constitución y de quienes representaron al gobierno militar en ese campo. Se trataba de una corriente generalizada y apoyada prácticamente por todos los sectores sociales. Incluso aún cabe utilizar el tiempo presente para calificarla como una posición sostenida por importantes grupos sociales y políticos[12]. De cualquier manera que fuese, el predominio de la conducta rentista constituye uno de los elementos que ayudan a explicar las características del diseño institucional y las reformas a las que fue constantemente sometido. En gran medida esos arreglos institucionales expresaban la necesidad de garantizar el acceso de múltiples sectores socioeconómicos a las instancias estatales de definición y toma de decisiones como imperativo para obtener sus beneficios particulares. Esto quiere decir que las propias condiciones estructurales habrían creado el archipiélago de intereses difícilmente agregables en amplias corrientes de expresión política. La arquitectura institucional sería, entonces, en gran medida la expresión de esa abundancia y superposición de *clivajes*, pero a la vez una manera de preservar aquellas condiciones.

11 La Constitución de 1979 establecía con claridad el papel central del Estado en la economía cuando bajo la definición de empresas estratégicas señalaba que "El Estado ejerce sus actividades en las ramas empresariales o actividades económicas que, por su trascendencia y magnitud, pueden tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia el interés social" (artículo 61). Después de largo forcejeo, en la Asamblea Constituyente de 1997-1998, esta concepción fue eliminada y ya no formó parte del texto de la nueva Constitución (puesta en vigencia en 1998).

12 El movimiento indígena y de su brazo político, Pachakutik, así como el conjunto de la izquierda y el principal partido de centro izquierda (Izquierda Democrática, la versión social demócrata ecuatoriana) se mantienen en esa posición. En el caso de los primeros ha comenzado a hacerse evidente la contradicción entre la posición discursiva y las medidas prácticas que han contribuido a impulsar como parte del gobierno de Lucio Gutiérrez. Paradójicamente, la misma contradicción –aunque en sentido inverso- se observa en algunos partidos y organizaciones sociales que se definen por sus posiciones liberales.

De ello se desprende una contradicción entre los objetivos centrales mencionados antes (en síntesis, la intención de modernizar a la política) y el diseño institucional, especialmente en el ámbito electoral y partidista. La lógica de la conducta rentista, asentada en prácticas clientelares y corporativas, precisaba de mecanismos y procedimientos adecuados para alcanzar sus propios objetivos, especialmente en el nivel de la representación. De partida, esto entraba en conflicto con la institucionalidad que se desprendía de una lógica radicalmente diferente. A manera de ejemplo, se hacían infructuosos los intentos de reducir el número de partidos por medio de la agregación de intereses en grandes corrientes que superaran el estrecho ámbito de los grupos delimitados. Ello habría supuesto fuertes sacrificios para varios de esos grupos o lo más probable, por efecto de un juego de suma-cero, para todos. Se trataba, ciertamente, de costos que nadie estaba dispuesto a pagar.

El segundo factor estructural, la diferenciación regional del país, ha contribuido a profundizar esta tendencia, especialmente por la instauración de un régimen político-administrativo claramente centralista. La existencia de sociedades regionales es una de las características sobresalientes del Ecuador, y es la que establece uno de los *clivajes* más fuertes en la política nacional. Buena parte de las confrontaciones políticas pueden explicarse por la presencia de fuertes identidades regionales o provinciales que se expresan en el nivel nacional. Inevitablemente, las leyes y las decisiones políticas que emanan de una situación de esta naturaleza muestran también una carga de intereses regionales en sus contenidos y orientaciones[13]. Pero el problema se agudiza cuando esas diferencias, que al fin y al cabo podrían constituir solamente un dato de la realidad, no encuentran leyes que las moderen sino que más bien contribuyen a profundizarlas. Como se verá en la próxima sección, la normatividad vigente, especialmente la que regula a los partidos y a las elecciones, ha aportado su cuota

13 Un excelente ejemplo, en el campo económico, se encuentra en la imposibilidad de eliminar las preasignaciones fiscales, pese a la enorme carga de irracionalidad que significa mantenerlas. Incluso desde el punto de vista político su eliminación convendría a los partidos que tienen posibilidades reales de ocupar el gobierno, ya que mientras ellas sigan vigentes los gobiernos podrán administrar y asignar solamente una mínima parte del presupuesto del Estado. Sin embargo, ello significaría afectar intereses regionales, lo que se traduciría en la pérdida de las principales fuentes de apoyo de los partidos. De hecho, el cálculo electoral pesa más que la necesidad de introducir elementos de racionalidad económica y de conveniencia política a largo plazo.

para que lo regional no pueda ser procesado adecuadamente en el ámbito político nacional. El hecho es que los intereses regionales han invadido el escenario nacional, y al hacerlo lo han convertido en la arena de resolución de problemas que podrían procesarse en el interior de cada uno de los espacios subnacionales.

La diferenciación regional está atravesada, a su vez, por la diferenciación étnica, que constituye uno de los elementos que también definen a la política ecuatoriana. Desde la década de los ochenta, cuando los pueblos indígenas surgieron como actores sociales y políticos de enorme gravitación, su presencia y sus reivindicaciones han pasado a formar parte constitutiva del sistema político nacional. Por causas históricas y culturales, la distribución regional de la población indígena es claramente asimétrica entre la Costa y la Sierra, las dos regiones más pobladas del país. En esta última se concentran esos grupos de población y, sobre todo, es en ella donde radica su fuerza política y donde obtienen la mayor parte de sus cargos, especialmente en el nivel municipal[14]. De cualquier manera, sea que se superponga o no al corte regional, la variable étnica es un dato básico del contexto que enmarca a la política. Es además uno de los elementos explicativos de la incorporación de determinados temas básicos de la agenda política, entre los que se incluyen a algunos propios de la reforma política[15].

La existencia y la superposición de estas determinaciones estructurales se manifiesta bajo diversas formas en el ámbito político, de manera especial en la configuración de algunas particularidades de la representación. En gran medida ellas alimentan las conductas y orientaciones de los diversos actores sociales y políticos que se manifiestan en prácticas particularis-

14 La Amazonía constituye la otra plaza fuerte de los grupos indígenas, pero es poco significativa en términos de su tamaño poblacional. No obstante, ella tiene importancia en la presencia parlamentaria de los indígenas, ya que por las distorsiones en la proporcionalidad de las provincias en la elección de diputados los partidos que cuentan con fuerte respaldo en esta región resultan claramente favorecidos.

15 La convocatoria a Asamblea Constituyente (1997) obedeció en gran medida a la presión ejercida desde varios años antes por el movimiento indígena. El objetivo central de sus organizaciones era definir al Ecuador como un Estado plurinacional, de lo cual se derivaría el reconocimiento de formas de ciudadanía diferenciada (en clara tendencia autonomista) y a la vez mayores grados de inclusión social y política (en una tendencia integracionista asentada en condiciones de igualdad ciudadana). Ambas derivaciones no son necesariamente compatibles y pueden más bien resultar contradictorias.

tas como el clientelismo y el corporativismo. La invasión de los espacios de representación por intereses particulares es un resultado directo o indirecto de esas condiciones, lo que se ha manifestado en las contradicciones e incongruencias del diseño institucional y obviamente en el carácter inacabado de los reiterados intentos de reforma.

b) Las pautas del diseño: el contexto normativo

La solución al populismo y al personalismo, considerados como las causas de la inestabilidad y de la fragilidad de la democracia, se la buscó en varios componentes del sistema político, en especial en los partidos políticos. El supuesto básico era que unas organizaciones fuertes, de alcance nacional y establecidas en torno a claros principios ideológicos constituirían los mejores anticuerpos para aquellos problemas. Con este fin se estableció el monopolio partidista de la representación política, que fue incluso instituido como disposición constitucional[16]. Con mucho detalle se legisló sobre los partidos, no solamente en cuanto a los requisitos para su reconocimiento oficial y las condiciones de la contienda electoral, sino también en lo referido a su vida interna, a los términos de su organización y a sus principios doctrinarios[17]. Por primera vez en la historia nacional se estableció el financiamiento estatal para los partidos, lo que denotaba la importancia atribuida a ellos y el papel central que se les asignaba dentro

16 La Constitución de 1979 señalaba que "Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político" (artículo 37). Esta exigencia fue matizada por medio de las reformas de 1996.

17 Con una redacción defectuosa, la constitución determinaba que "Para que un Partido Político pueda ser reconocido legalmente a intervenir en la vida pública del Estado, debe cumplir los siguientes requisitos: sustentar principios doctrinarios que lo individualicen y un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; contar con el número de afiliados, estar organizado a escala nacional y obtener en las elecciones el cuociente electoral, de conformidad con la ley. El Partido Político que no obtenga, por lo menos, el cuociente señalado por la ley queda disuelto de pleno derecho" (artículo 38). Además, las leyes contienen exigencias estrictas para el reconocimiento oficial, con disposiciones relativas al registro de militantes, la alternancia en las instancias de dirección, la obtención de un mínimo de votos y la necesidad de contar con un ideario explícito. Con la exigencia de presentación de candidatos en un número mínimo de provincias se buscaba impulsar la conformación de partidos de alcance nacional.

de la nueva institucionalidad. Se esperaba que de ahí en adelante los partidos fueran no solamente los únicos medios de canalización de intereses y de representación de la sociedad, sino que se constituyeran como instituciones modernas, con capacidad para neutralizar el peso y la influencia de los grupos de presión y de sectores corporativos.

A los posibles efectos negativos de aquel monopolio se contrapuso un conjunto de medidas que pretendían dotarle de mayor capacidad de inclusión al sistema político. De manera especial, por primera vez en la historia del país se reconoció el derecho de los analfabetos al voto, lo que en la práctica significaba la incorporación de significativos contingentes de población a los procesos electorales, especialmente la de origen rural y de los pueblos indígenas. En términos generales se puede decir que el gran objetivo político del nuevo ordenamiento constitucional era la *formalización* de la política. La notoria debilidad institucional que la había caracterizado a lo largo de las décadas anteriores transformó en primera prioridad al diseño del sistema político, con su capacidad de inclusión y de regulación, así como con sus efectos sobre la regularidad de los procesos políticos.

Esta orientación se puso de manifiesto también en la introducción de la segunda vuelta para la elección presidencial, ya que se suponía que ella permitiría conformar gobiernos que contaran con amplio apoyo ciudadano. La historia electoral del país estaba conformada, con escasas excepciones, por presidentes que habían obtenido el triunfo con pequeños porcentajes de la votación y separados por diferencias mínimas de sus contendores[18]. Se suponía que esa dificultad para obtener mayorías fuertes y estables se expresaba en la ausencia de un mandato claro, que además provenía de procesos electorales que dejaban siempre abierto el campo para las sospechas de fraude. Eso era lo que se pretendía combatir con las dispo-

18 Los referentes más claros de esa tendencia se encontraban para ese momento en la elección de 1968, la última del anterior período constitucional, en que existió algo muy cercano a un empate entre los tres primeros lugares: José María Velasco, 32,8%, Andrés Córdova, 31,0% y Camilo Ponce, 30,5%. En la elección de 1954 se produjo un resultado similar: Camilo Ponce fue elegido presidente con el 29,0% de los votos, seguido por Raúl Clemente Huerta con el 28,5% y Carlos Guevara Moreno con el 24,5%. Las excepciones se encuentran en las elecciones de 1952 y 1960, en las que triunfó Velasco con claras mayorías (43,0% y 48,7%, respectivamente) y a una distancia de por lo menos diez puntos porcentuales de su seguidor inmediato. Véase Menéndez, 1986: 174.

siciones constitucionales y legales. La combinación entre partidos fuertes y la utilización de la doble vuelta para la elección presidencial llevaría, de acuerdo a esta perspectiva, al fortalecimiento de las instancias de representación, por medio de una compleja combinación de factores tendientes a eliminar la personalización, fortalecer al Ejecutivo, establecer comportamientos democráticos en la población y, en definitiva, a dotar de legitimidad a las instituciones.

La separación de poderes aparecía implícitamente como telón de fondo de toda esta operación de diseño institucional. Sin embargo, al profundizar –y no solamente mantener- el sistema presidencial que había regido en el país desde su surgimiento como Estado independiente, se introdujo un factor de alteración del equilibrio (que sin embargo se veía como un bien altamente valorado)[19]. En realidad, más que la búsqueda de equilibrio, propia de la concepción de separación-colaboración de poderes, siempre predominaron los intentos de inclinar la balanza a favor de uno de los dos. El propio caso de la utilización de la segunda vuelta es una expresión de esa orientación, ya que con ella se pone el énfasis exclusivamente en uno de los términos de la ecuación, sin considerar lo que sucede con el otro. En la práctica se acepta como un hecho natural la ruptura entre ambos y se alimenta la legitimidad dual propia de los regímenes presidenciales.

Sobre la base de estos dos supuestos básicos –partidos fuertes y gobiernos de mayoría- se levantó entonces el nuevo andamiaje institucional. Por ello, cualquier análisis debe considerarlos como obligados puntos de referencia y como los parámetros para evaluar el desempeño normativo y procedimental. Esto, que será materia de la siguiente sección, muestra un saldo negativo desde cualquier perspectiva, tanto desde el logro de ellos como objetivos en sí mismos, así como desde su incidencia sobre la estabilidad y la gobernabilidad. Dicho de otra manera, no se logró la consolidación de partidos fuertes, de alcance nacional, alejados de los grupos de

19 Como una manera de poner en práctica la división y el equilibrio de poderes y de igual manera a lo que había sucedido en la historia previa del país, al Congreso se le asignaron funciones de control y fiscalización. Entre otras atribuciones, este organismo aprueba el presupuesto del Estado, participa en el nombramiento de varias autoridades de control (superintendentes de bancos y de compañías, contralor general), participa con representantes en varias instituciones estatales y podía -hasta la expedición de la nueva Constitución en 1998- censurar y destituir a los ministros del gabinete presidencial.

presión, y tampoco fue posible constituir gobiernos de mayoría en el sentido estricto de la palabra, esto es, con el sustento político necesario y suficiente para llevar adelante políticas desde la acción gubernamental. Por consiguiente, si ni siquiera se había podido establecer las dos premisas básicas, menos aún podía obtenerse el resultado que se esperaba a partir de ellas.

En el fondo del asunto se encuentra el carácter contradictorio e incluso claramente opuesto entre algunas reglas del juego político. Entre estas contradicciones se destaca la coexistencia de la doble vuelta para la elección presidencial, por un lado, y un sistema electoral de fórmula proporcional con representación de minorías –y en buena parte del período con prohibición de construir alianzas en las elecciones de diputados-, por otro lado[20]. Los resultados que produce cada una de ellas apuntan en direcciones diametralmente opuestas entre sí en términos del número de partidos y de la conformación de mayorías, lo que configura un sistema en sí mismo conflictivo.

El carácter contradictorio se ha profundizado con las sucesivas reformas que se han realizado en el marco normativo de la política nacional. En 1983 (es decir, después de solamente cuatro años de vigencia de la Constitución) se inició una serie de reformas legales y constitucionales que aún no ha concluido. Ninguna de ellas se ha enmarcado en una visión de conjunto del sistema político ni ha respondido a una concepción de ajuste de éste a objetivos globales (como incrementar la gobernabilidad o lograr mejores rendimientos políticos, sociales y económicos). Todas han puesto énfasis en aspectos parciales, tomados aisladamente y casi exclusivamente en referencia a las necesidades coyunturales. Esto ha llevado a la coexistencia y superposición de normas y disposiciones que expresan lógicas contradictorias y que desembocan no solamente en resultados totalmente diferentes a los que se buscaba originalmente, sino en situaciones mucho más conflictivas que las existentes antes de su introducción.

Las primeras reformas tuvieron amplio alcance al reducir los períodos de la gestión del presidente de la República y de los diputados, así como al alterar la estructura del Congreso y cambiar el calendario electoral. De

20 A esto se debe añadir la peculiar aplicación del umbral mínimo de votación, que constituye una barrera de registro pero no de representación.

los cinco años que establecía la Constitución, se redujo a cuatro el período de las autoridades en ambas instituciones y se introdujeron varias diferencias entre diputados nacionales y provinciales. La definición del período en cinco años (que rompía la tradición de cuatrienio que había caracterizado a la historia política nacional) había sido una de las medidas para contrarrestar la inestabilidad, ya que se suponía que tiempos más largos reducirían la incertidumbre generada por elecciones sucesivas y serían propicios para obtener mejores rendimientos en la gestión del ejecutivo y del parlamento. Sin embargo, pronto se hizo sentir la presión de los partidos y fuerzas sociales que quedaban fuera de la presidencia y del parlamento, así como de la población que comenzaba a retirar el apoyo a las autoridades que ella misma había elegido. Se trataba, en buena medida, de la combinación de los efectos derivados de la condición de ganador absoluto propia del presidencialismo con la rápida erosión de la legitimidad producida por los bajos rendimientos económicos y sociales del sistema político. Por esto, antes de que concluyera el período de las primeras autoridades del nuevo período democrático se procedió a la reforma en asuntos que no eran puramente formales.

Paralelamente, al establecer períodos específicos para los diputados nacionales y los provinciales se profundizaron las diferencias entre ellos. Desde ese momento, los nacionales durarían cuatro años, mientras que los provinciales se renovarían cada dos años. Antes de esta reforma la diferencia radicaba solamente en los requisitos exigidos para terciar como candidatos y en el tipo de distrito electoral en que eran electos[21]. A partir de ella se introdujo un claro elemento de inestabilidad en las actividades del Congreso, ya que significaba que cada dos años debía renovarse en más de las cuatro quintas partes de sus integrantes, lo que se agudizaba con la prohibición de reelección inmediata. A la vez, contribuía indirectamente al debilitamiento de los partidos, ya que en adelante se verían obligados a incorporar grandes contingentes de personas para participar

21 Los diputados nacionales, en número fijo de 12 (incrementado a 20 por una sola ocasión, en 1998), se elegían en distrito único nacional, mientras los otros provenían de veinte distritos provinciales de diversa magnitud (elevados después a 22 por la creación de dos provincias). La edad mínima para los candidatos era de 30 y 25 años, para la diputación nacional y provincial, respectivamente. El número total de diputados en el primer período fue de 69 (12 nacionales y 57 provinciales). La constitución de 1998 eliminó la diputación nacional.

como candidatos cada dos años a la diputación provincial[22]. No es difícil deducir que además ella se convertiría en alimento para la personalización en la política y para el reemplazo de los referentes ideológicos por el pragmatismo en los partidos. De esta manera, la primera reforma del período constitucional tomó la dirección totalmente opuesta a la que había guiado al proceso de retorno, lo que en la práctica se tradujo en el cierre del camino hacia los objetivos que guiaron a éste y que constituían la garantía de su consistencia como un movimiento de conjunto hacia una nueva institucionalidad.

En el año 1985 se introdujeron nuevas reformas políticas, centradas fundamentalmente en el sistema electoral. De un sistema que utilizaba la fórmula proporcional con representación de minorías se paso a uno de fórmula mayoritaria. La reforma fue impulsada por el gobierno y posibilitada por las conformación de una mayoría parlamentaria pasajera, con el objetivo de fortalecer al ejecutivo por medio de la reducción del número de partidos representados en el congreso[23]. No se trataba, de lograr mejores condiciones de representación en general o de incrementar la representatividad del parlamento, sino de reducir la resistencia que encontraban las iniciativas del ejecutivo. Para ese momento ya se había convertido en práctica común lo que se calificó como la *pugna de poderes*, es decir, el enfrentamiento entre ambas funciones del Estado en torno al procesamiento de instrumentos legales o de políticas impulsadas desde el gobierno. Ésta y muchas de las reformas que se sucedieron posteriormente tuvieron ese signo, y estuvieron marcadas por la necesidad de eliminar los factores que establecían empates irresolubles entre los dos poderes, y que finalmente se han traducido en bloqueos permanentes a lo largo de todo el período constitucional. Objetivamente, es un problema central

22 Para presentar candidatos para las elecciones legislativas en todas las provincias, un partido debía contar con 140 personas, ya que debía presentar listas completas con sus respectivos suplentes en cada una de ellas. A éstas deben sumarse los candidatos a concejales municipales y a consejeros provinciales lo que eleva la cifra a niveles difícilmente manejables por un partido. Solamente en la provincia de Guayas (la más poblada del país) habría sido necesario que cada partido contara con 476 personas para las elecciones de todas las dignidades en el año 1992 (219 concejales, 9 consejeros y 10 diputados, con un número similar de suplentes en cada caso).

23 Apenas un año después se retornó a la fórmula proporcional, para cambiarla nuevamente en 1997, cuando se introdujo la votación por personas en listas abiertas, la que a su vez fue modificada (por simple disposición del Tribunal Supremo Electoral) en el año 2000 por la introducción de la fórmula D´Hondt para la asignación escaños.

–quizás el de mayor significación política en el país-, pero ni esa ni las siguientes reformas contribuyeron a resolverlo. En realidad., muchas de las reformas realizadas han pretendido abordar este conflicto, y han tratado de hacerlo siempre por medio del fortalecimiento de uno de los términos de la ecuación. Pero, precisamente debido a que no se orientaban a establecer un equilibrio apropiado entre ambos, el resultado de su aplicación ha sido una nueva y renovada manifestación de ese empate. A la vez, la solución escogida tampoco se materializó ya que el propio empate de fuerzas ha impedido que la balanza se incline decididamente a favor de uno de ellos.

En 1986 el gobierno intentó romper el monopolio partidista al poner a consideración, por medio de una consulta popular, la posibilidad de que agrupaciones diferentes a los partidos pudieran presentar candidatos para cualquier dignidad de elección popular. Habiéndose convertido la consulta en un referéndum sobre la gestión gubernamental, la ciudadanía se pronunció negativamente, aunque ocho años más tarde aprobó la participación de *independientes* (sin el requisito de afiliación a un partido) por medio del mismo mecanismo. La participación de los independientes, en condiciones claramente menos exigentes que las que regían para los partidos, contribuyó a incrementar la fragmentación[24]. Esto se hizo evidente en el parlamento, donde se agudizó la tendencia al aumento del número de listas que obtenían escaños. Adicionalmente, ésta se alimentó de la elevación del número de diputados, producido en parte por el crecimiento poblacional (en la medida en que la mayoría de los diputados provinciales se eligen en proporción a la población) y en parte por las propias disposiciones que buscaban otorgar mayor representación a algunas provincias, así como por el forcejeo de las provincias con menor cantidad de población. Fue, en consecuencia, un nuevo retroceso en relación a los objetivos que habían guiado al retorno y en general a la necesidad de conseguir algún grado de estabilidad y de cohesión en el sistema político.

La obstinación por las reformas se expresa en la realización de cuatro consultas populares entre 1986 y 1997. En cada una de ellas se ha con-

24 Los independientes no están obligados a contar con inscripción ni a presentar listas en un número determinado de provincias y tampoco deben cumplir con todos los requisitos organizacionales que se exigen a los partidos. Como contraparte, no pueden acceder a los recursos del financiamiento estatal.

sultado sobre asuntos que tienen relación con las instituciones del sistema político, así como con temas económicos y sociales[25]. Los resultados de la utilización de este mecanismo de expresión directa han dependido en gran medida de las condiciones del gobierno que lo ha convocado más que del contenido de las preguntas en sí mismo. Igualmente, aquella reiteración en la reforma se manifestó finalmente en la convocatoria a una Asamblea Constituyente, en 1997, encargada de expedir una nueva constitución, que se sumaba a las sucesivas reformas que había realizado el congreso por su propia iniciativa o por propuestas gubernamentales. En definitiva, la normatividad ecuatoriana ha sido sometida a cambios constantes, en lo que constituye la mejor manifestación de la nueva fisonomía que ha tomado la inestabilidad institucional.

A diferencia de lo que ocurría en los anteriores períodos constitucionales, cuando se utilizaba el golpe de Estado para solucionar los problemas políticos, en el presente se ha acudido a la reiterada reforma de las normas y procedimientos. Durante gran parte del siglo XX, las disputas políticas se dirimieron mediante la ruptura constitucional y la posterior instauración de un nuevo ordenamiento, lo que se constituyó en un procedimiento legitimado por la práctica[26]. Los intentos de introducir elementos que aseguraran la estabilidad y la continuidad de los procesos políticos partían precisamente de la constatación de esta realidad, pero en su reemplazo se instauraron otros factores que produjeron nuevas formas de inestabilidad. De este modo se ha configurado una situación paradójica, en la que se ha eliminado el último término del círculo dibujado por *gobiernos débiles-golpes de Estado-asambleas constituyentes-elección o nominación de nuevos gobiernos*. El círculo se mantiene, pero las asambleas constituyentes han sido reemplazadas por interpretaciones legales y cons-

25 La consulta de 1986 solamente trató el tema de la participación de los independientes. La de 1994 trató siete temas diferentes, entre ellos algunos de carácter social como la reforma al régimen de seguridad social. La de 1995 retomó algunos de esos asuntos por medio de ocho preguntas. La de 1997 abarcó un amplio espectro de temas (con 14 preguntas), entre los que se incluyó explícitamente el apoyo al gobierno interino que se había conformado ese mismo año como consecuencia del golpe de Estado en contra de Abdalá Bucaram.

26 Más que en elemento de interrupción de un proceso, el golpe se convirtió en un factor político –informal, por cierto- propio del sistema, a lo largo de todo casi tres cuartas partes del siglo XX. Eso explica el constante cambio de gobiernos y de constituciones (véase nota 6 del presente trabajo). Véase Fitch, 1977.

titucionales que en última instancia se han convertido en el factor de preservación de la vigencia constitucional. Esa ha sido la forma en que se ha sorteado a los dos golpes de Estado ocurridos en el actual período constitucional (1997 y 2000), pero también ha sido la práctica utilizada para enfrentar los bloqueos políticos entre el ejecutivo y el legislativo. En términos prácticos no se ha roto el orden constitucional, pero no se puede decir lo mismo en términos conceptuales, especialmente si se considera que las instituciones y los procedimientos son partes constitutivas de la democracia[27].

El resultado de estos comportamientos ha sido la configuración de una *normatividad flexible*, sujeta a tantas interpretaciones cuantas sean necesarias para conformar mayorías pasajeras o para salir del atolladero provocado generalmente por esa misma conducta de los actores. Las normas, comenzando por la propia Constitución, no han sido el marco de referencia para el desempeño político, sino más bien uno de los componentes de la negociación[28]. De esa manera, ha sido imposible lograr que la acción se enmarque en disposiciones estables y de aceptación general. Por el contrario, la relación entre ambos términos se ha producido en el sentido inverso, esto es, la acción política ha sido la que ha determinado al marco normativo, que por consiguiente ha pasado a depender directamente de las necesidades coyunturales[29]. El cambio constante de las regulaciones y de

27 La primera destitución presidencial fue protagonizada por el Congreso con la participación activa de todos los partidos políticos, con la excepción obvia del gubernamental Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE. El mecanismo adoptado se basó en la disposición constitucional que establece entre las causas de terminación de las funciones presidenciales la "incapacidad física o mental declarada por el Congreso Nacional" (artículo 75, literal d). La votación no estuvo precedida por algún procedimiento que permitiera sustentar aquella conclusión. Reiterando la violación constitucional, el congreso designó a un presidente interino para un período que tampoco correspondía a los establecidos. La segunda ocurrió luego de una asonada civil-militar protagonizada fundamentalmente por las organizaciones indígenas, y se justificó en el abandono del cargo por parte del presidente. Tampoco en esta ocasión se respetaron las formalidades democráticas.

28 Una expresión de esta orientación es la conformación partidista del organismo de vigilancia constitucional (inicialmente denominado Tribunal de Garantías Constitucionales y actualmente Tribunal Constitucional). Sus decisiones, tomadas generalmente por ajustadas votaciones, han dependido de las posiciones políticas de cada uno de los vocales más que de criterios propios del derecho constitucional.

29 Esta tendencia se ha alimentado también de la concepción predominante acerca de las leyes, a las que atribuye la condición de mecanismos de solución inmediata de los problemas y les asigna una función política dentro de los conflictos.

los procedimientos no expresa, entonces, la búsqueda de mejores condiciones para los procesos políticos, sino la adecuación a los intereses específicos de cada uno de los grupos enfrentados.

Es verdad que, en gran medida, esta tendencia ha sido el resultado de las conductas de los actores sociales y políticos, que han preferido utilizar atajos informales antes que enmarcarse en la institucionalidad y que han visto en las leyes un instrumento para el provecho propio, pero no es menos cierto que se ha derivado también de las características propias del diseño normativo. La incoherencia y la heterogeneidad de éste ha sido su causa básica, y con el transcurrir del tiempo se ha visto alimentada por las constantes reformas y por la falta de congruencia de éstas con los objetivos así como entre ellas mismas. En este caso se aplica perfectamente la expresión popular que califica a este tipo de resultados como *colcha de retazos*, a lo que cabría agregar que en su elaboración ha trabajado una incansable Penélope que constantemente ha hecho y deshecho su propio trabajo. A pesar –o precisamente a causa- de las cuatro consultas populares, de la Asamblea Constituyente y de las incontables reformas constitucionales y legales, el marco normativo ecuatoriano es aún un producto inacabado, heterogéneo, y contradictorio.

2. El tejido en funcionamiento

Una de las escasas constantes que se puede detectar en la reforma permanente del sistema político ecuatoriano es la búsqueda de mecanismos para superar los enfrentamientos entre el ejecutivo y el legislativo. En una primera aproximación se la podría considerar como una intención orientada hacia la gobernabilidad, ya que crearía las condiciones adecuadas para la colaboración y para la interacción de las dos funciones del Estado, como sin duda lo han creído algunos de sus impulsores. Sin embargo, la realidad indica que las cosas han ido por otro lado, ya que ninguna de las reformas se ha dirigido hacia la estructuración de una relación de equilibrio entre ambas, como exigiría una visión de gobernabilidad democrática, sino que ha buscado fortalecer a una de ellas (generalmente a la ejecutiva) en detrimento de la otra. El paso más claro en ese sentido es el que se dio en la Asamblea Constituyente de 1997-1998, cuando al congreso

se le quitaron o se le redujeron algunas de sus funciones básicas en el campo económico y político[30].

El resultado inmediato e inevitable de estas operaciones ha sido la profundización del desequilibrio propio del presidencialismo, que ha desembocado a la vez en la agudización de los problemas. La erosión del sistema de *controles y balances* -que es lo que encuentra en el fondo- se ha traducido en el incremento de la conflictividad en la política, ya que se han reducido –o eliminado- los espacios y los mecanismos necesarios para alcanzar el equilibrio entre las dos instituciones que pueden apelar a la misma legitimidad de origen. El debilitamiento de los mecanismos de cooperación y de contrapeso entre ambas impulsa a cada una de ellas a justificar sus acciones por medio de su condición de instancia de representación constituida por el voto popular. Dado que las dos provienen de la voluntad expresada en las urnas, la apelación a la legitimidad de origen coloca al tema en el nivel de definiciones básicas del régimen, de manera que son éstas las que se encuentran permanentemente en el centro del debate político. En cualquier situación, aun frente al problema más pequeño, se ponen en cuestión los pilares básicos del ordenamiento político y hacia ellos se dirigen las acciones e impugnaciones de los actores sociales y políticos. De esta manera, los conflictos propios de la política cotidiana se trasladan al nivel del régimen político y se convierten en una impugnación de sus bases. La sucesión de reformas es la expresión de esa conducta, que necesariamente debe ser explicada por medio de la identificación de sus causas[31].

Por lo menos en cuatro niveles se podrían buscar esas causas: a) en las especificidades estructurales; b) en los aspectos normativos y de diseño institucional propios del régimen político; c) en la cultura política, tanto de las elites como de la población en general; d) en las prácticas políticas

30 El congreso perdió la facultad de destituir a los ministros de Estado, aunque puede interpelarlos. En el tratamiento del presupuesto del Estado no puede alterar el monto global y solamente puede redistribuir ingresos y gastos hasta un máximo del 3% de cada rubro.

31 Es innegable que en la base de este constante cuestionamiento a los elementos básicos del ordenamiento político se encuentra también la ausencia de acuerdos sobre esos mismos principios, que a la vez expresa la debilidad de la noción de un orden compartido. Por el contrario, la percepción dominante es la de un orden impuesto e injusto. Esta es una razón adicional para que el orden político (los valores y los principios que lo sustentan) se transforme en objeto de permanente negociación.

de los partidos y en general de los actores políticos. Aunque entre esos niveles existe permanente interacción y mutua alimentación, es posible -y sobre todo necesario en términos metodológicos- establecer un orden de causalidad que permita identificar los factores determinantes de última instancia. En esa dirección, sostengo como hipótesis que los dos últimos niveles se derivan de los primeros, lo que no equivale a negar que en el desarrollo de los procesos a su vez se reviertan sobre aquellos. Una posición de este tipo puede ser descalificada por su carácter estructural-institucionalista, pero cabe sostener en su favor que es la que otorga mayor grado de certeza y de confianza en las inferencias debido a la posibilidad de encontrar asidero en los procesos recientes. Para sustentarla es preciso recorrer el camino en el orden inverso, esto es, desde la cultura y las prácticas políticas hacia los elementos del diseño institucional y las condiciones estructurales. Por ello cabe hacer una referencia –necesariamente breve, ya que rebasa el ámbito de interés de este artículo- sobre estos dos aspectos.

a) Los gustos y los usos: una digresión

Dentro de los rasgos más evidentes de la acción política ecuatoriana se destacan las prácticas clientelares que sustentan a las posiciones populistas de buena parte –si no la totalidad- de los partidos políticos. De una u otra manera, los populismos se asientan en mecanismos que establecen pautas de relación política realizadas al costado de las instituciones formales. Pero, a pesar de hacerlo de esa manera, no dejan de utilizarlas, lo que da lugar a la permanente interrelación entre ambos niveles, el formal institucional y el informal de las redes clientelares. A pesar de que buena parte de la acción de estas últimas se asienta en la utilización de simbolismos y de recursos no materiales (a causa de la visión bipolar que divide a la sociedad en bandos irreconciliables), ellas no pueden operar si no logran el control o el acceso a los recursos materiales. De ahí la importancia de desarrollar mecanismos que aseguren su disponibilidad, aún cuando sea solamente de manera parcial, lo que impulsa a utilizar las instituciones formales en función de objetivos que en términos estrictos se sitúan fueran de ellas.

Entre las múltiples consecuencias que esto tiene sobre el sistema político y sobre las conductas de los actores cabe destacar la adaptación de los procesos electorales (por el predominio de la lógica de intercambio de votos por favores) a las necesidades de intereses de grupos claramente delimitados. En síntesis, el particularismo termina por invadir a uno de los elementos básicos del sistema político y de ahí a la totalidad de éste. La generalización del clientelismo sitúa a la política en los marcos del corto plazo, ya que la propia competencia entre redes genera la necesidad de ofrecer rendimientos cada vez más inmediatos y perceptibles. Por consiguiente, también obliga a bajar el nivel de generalidad de esos rendimientos, en la medida en que ellos deben responder crecientemente a necesidades de sectores aislados cuya integración en las redes clientelares se produce tanto en términos personales como de grupos estructurados. De esta manera, las demandas pierden su carácter de agregación, lo que lleva a que las respuestas deban realizarse de manera inmediata y por medio de acciones que incidan directamente en las condiciones materiales de las personas. La relación política tiende a personalizarse hasta los límites extremos en sus dos expresiones: en la perspectiva de quienes conforman las redes clientelares, que ponen por delante sus problemas y necesidades individuales, y en la perspectiva de quienes conducen esas redes, que buscan imprimir su propio sello en cada una de éstas como garantía de permanencia y de consolidación[32].

Por consiguiente, el funcionamiento del clientelismo como mecanismo de expresión y procesamiento de las demandas sociales opera al margen de la institucionalidad política pero con una permanente utilización de ella. Sin embargo, esa diferencia entre *operación dentro* y *utilización de* la institucionalidad, que en la práctica diaria puede ser casi imperceptible, termina por erosionar a esa misma institucionalidad a causa de por lo menos tres razones. En primer lugar, por la necesidad de ofrecer respuestas inmediatas y puntuales, la acción política no puede ceñirse estrictamente a las normas vigentes y a los procedimientos establecidos, y busca

32 La personalización ha sido analizada, por lo general, en relación a los liderazgos y a la acción de los dirigentes políticos, pero se ha dejado de lado esa otra dimensión, del elector en tanto persona que espera rendimientos concretos, inmediatos e individualizados (véase al respecto Olson, 1992). La excepción en ese sentido es el trabajo de Amparo Menéndez sobre el clientelismo (véase Menéndez, Op. Cit.).

reemplazarlos o por lo menos modificarlos. En segundo lugar, las instituciones (ejecutivo, parlamento, municipios, consejos provinciales, partidos políticos) están obligadas a responder por lo que se supone que deben hacer pero que en la práctica no lo hacen, lo que lleva al desajuste permanente entre responsabilidades, acciones concretas y toma de cuentas (premios y castigos). En tercer lugar, y como aspecto fundamental, la generalización de estas prácticas termina por construir un campo de acción política ajeno a la institucionalidad formalmente definida, lo que se traduce en la *informalización* de la política[33]. La escasa o nula concordancia entre las normas vigentes y las prácticas políticas conduce a la necesidad de cambios constantes en aquellas para adaptarlas a las necesidades de estas últimas. De este modo, las instituciones se ven obligadas a adecuarse a objetivos, necesidades, prácticas y procedimientos que les son extraños y que terminan por alterar radicalmente su propia esencia. En síntesis, la formalidad institucional está ahí para ser utilizada en función de los intereses particulares (para proveer recursos, otorgar prebendas, retribuir favores e incluso como campo apropiado para prácticas corruptas), y no necesariamente para cumplir con las funciones establecidas. En gran medida, la normatividad formal debe coexistir con una institucionalidad real que tiene poco que ver con ella[34]

Cae por su propio peso que la reiteración de estas prácticas produce no sólo esas transformaciones institucionales, sino que va consolidando conductas políticas adecuadas a esas condiciones. Los actores sociales desarrollan valores, orientaciones y comportamientos que les permiten desempeñarse ventajosamente en ese entorno, los que a su vez se revierten sobre éste en un ejercicio de retroalimentación constante. Pero, al mismo tiempo, ellos esperan unos rendimientos que, por las condiciones señaladas antes, las instituciones no están en capacidad de entregar. Es decir, la misma contradicción que se observa entre la normatividad formal y la institucionalidad realmente existente se manifiesta en la percepción que las personas se forman en relación al ejercicio de la política. El efecto más importante para el tema tratado es la creciente insatisfacción

33 Sobre esta noción véase Lazarte, 1992.

34 El Ecuador es un caso claramente ilustrativo de "la otra institucionalización" sobre la cual llama la atención Guillermo O´Donnell (1996)

con la política, lo que resulta inevitable desde el momento en que se identifica a ésta con los rendimientos inmediatos y particulares. La *antipolítica* encuentra allí terreno apropiado para germinar y crecer, como lo demuestran los sondeos de opinión[35].

A su vez, esto lleva a una forma muy peculiar de comprender a la representación política, que es vista con los mismos parámetros de la representación social. La personalización de las expectativas y de las demandas lleva a los grupos sociales a reducir a la mínima expresión posible la delegación de sus intereses en manos de la representación política. Su cualidad de instancia de agregación de intereses no resulta conveniente de ninguna manera en las condiciones reseñadas. Si las demandas llegan casi al punto absoluto de la individualización o cuando más a la suma de pequeños grupos de población, entonces la distancia entre representados y representantes tiende a hacerse imperceptible. Sobre estos últimos rige la exigencia de guardar similitud con los primeros, de ser uno de ellos, de tener en lo posible las mismas necesidades y de sostener los mismos intereses, de modo que la representación política pierde una de sus características básicas –la distancia con los intereses particulares- y se confunde más bien con la representación social[36]. De aquí se desprende la debilidad de la representación política en tanto instancia de agregación de intereses y de producción de propuestas para el conjunto de la sociedad, así como la dificultad para construirla como una instancia dotada de relativa independencia con respecto a la sociedad.

Sin embargo, cabe destacar en este punto que existe una contradicción entre esa orientación y los resultados electorales, que favorecen reiteradamente a los partidos políticos. Como se verá en la siguiente sección, pese a los problemas de personalización e incluso en sentido contrario a las reformas legales que han tendido a su debilitamiento, los partidos políticos gozan de buena salud. A lo largo del período constitucional han pre-

35 Los datos del Latinobarómetro ofrecen interesante material sobre esta orientación de la población. El Ecuador aparece entre los países con menores índices de apego a las instituciones y en general con menores grados de apoyo a la democracia.

36 La diferencia entre representación política y representación social marca un límite imprescindible de ser tomado en cuenta especialmente en las democracias sin mayor tradición partidista e institucional. Mucho más cuando a estas características se añade el clientelismo como mecanismo predominante de intercambio político. Las reformas al sistema electoral ecuatoriano responden en buena medida a la confusión entre ambas y a la vez la alimentan desde el nivel normativo.

dominado cuatro de ellos, a los que en los últimos seis años se ha añadido uno más. Entre todos han llegado a obtener más del ochenta por ciento de los votos, lo que no deja de ser significativo en una situación de pluralismo polarizado, y sobre todo en un contexto en que influyen factores adversos como los señalados antes. Quizás la explicación se encuentre precisamente en la compleja relación que se establece entre las prácticas clientelares y los partidos políticos o, dicho de otra manera, entre mecanismos informales y formales de la política. Debido a la vigencia de las normas que aseguraban a los partidos el monopolio de la representación durante gran parte del período, estos debieron adaptarse a las prácticas dominantes en la sociedad y entrar a formar parte del esquema propio del clientelismo. De este modo, ellos pasaron a ocupar la cúspide de las redes, con lo que asumieron el papel de goznes que facilitan el tránsito entre ambos niveles, esto es, entre la red asentada en el control de la clientela y las instituciones del sistema político. Para lograrlo debieron vestirse al mismo tiempo con dos ropajes diferentes. Son parte del sistema político formal, en el que desempeñan la función de actores centrales, y lo son también de las redes informales, en las que están obligados a ocupar igualmente el punto medular. Su papel privilegiado en estas últimas explicaría la adscripción de la población aún en contra de sus propias opiniones y valores.

b) Hacer y deshacer: el camino a la complejidad

Desde 1979, cuando el país retornó al orden constitucional, se han sucedido diez presidentes de la República, siete de ellos por elección directa y tres por diversas formas de sucesión. Dos presidentes han sido destituidos de su cargo sin observar los procedimientos establecidos, en una ocasión por parte del Congreso y en otra por un golpe de Estado civil-militar[37].

37 En 1981,Osvaldo Hurtado asumió la presidencia por sucesión constitucional a la muerte de Jaime Roldós. En 1997, Fabián Alarcón fue nombrado presidente por el Congreso -en un acto no contemplado en la Constitución- luego de que éste destituyera a Abdalá Bucaram. En el año 2000, el vicepresidente Gustavo Noboa asumió la presidencia luego de un golpe de Estado en contra de Jamil Mahuad. Los presidentes elegidos han sido Jaime Roldós (1979), León Febres Cordero (1984), Rodrigo Borja (1988), Sixto Durán Ballén (1992), Abdalá Bucaram (1996), Jamil Mahuad (1998) y Lucio Gutiérrez (2002, posesionado en 2003). (En este recuento no se incluye la destitución de Lucio Gutiérrez y la correspondiente sucesión constitucional, ocurridas después de la primera publicación de este artículo)

En ese mismo período, los electores ecuatorianos han acudido veinte veces a elecciones ya sea para escoger al presidente de la República, o para conformar el Congreso Nacional, los municipios y los consejos provinciales. En cuatro ocasiones han participado en consultas populares, todas ellas convocadas por los gobiernos del momento. Ningún partido político ha ocupado más de una vez la presidencia por elección popular, lo que ha sido interpretado como un indicador del desgaste de los partidos políticos, aunque un análisis más detenido deja ver ciertas regularidades que hablan de una realidad más compleja.

Como se vio en la primera sección, las reglas de juego han sido constantemente alteradas, lo que por sí solo impide hablar de un sistema de partidos y de un sistema electoral consolidados[38]. No obstante, los cuatro partidos que han conseguido afianzarse dentro de las preferencias del electorado han captado la mayor parte de puestos de elección popular a lo largo del período. Ellos han predominado en el principal ámbito de representación política, el Congreso Nacional, como se puede ver en el cuadro número 1, y han sido también las principales fuerzas en municipios y provincias. Su votación se ha ido incrementando, lo que no deja de ser significativo si se considera el alto número de partidos reconocidos oficialmente, muchos de ellos minúsculos pero con gran capacidad para captar ciertos segmentos del electorado. De esta manera, se ha configurado un sistema en el que coexiste un alto número de partidos, la mayor parte de los cuales apenas obtienen porcentajes mínimos que, sin embargo –y por efecto de las disposiciones legales-, les permiten obtener escaños parlamentarios y puestos en las instancias municipales y provinciales[39].

38 Este es el primero y más importante de los cuatro parámetros que definirían a una sistema de partidos estabilizado. A este se añade la necesidad de que los partidos más importantes tengan raíces fuertes en la sociedad, el acuerdo de los principales actores sobre la legitimidad de los procesos electorales y de los partidos y la independencia y autonomía de los partidos con respecto a los intereses de grupos y a las ambiciones de los líderes. Véase Maiwaring y Scully, 1995.

39 La representación proporcional, en su momento, la votación personalizada en listas abiertas, actualmente, así como la existencia de un alto número de pequeñísimos distritos electorales han constituido la garantía de supervivencia de los partidos minúsculos. La barrera de un porcentaje mínimo de votación (que ha oscilado entre el 4% y el 5%) no ha tenido efectividad ya que no actúa como umbral de representación sino de registro legal que, además, se aplica después de elecciones consecutivas. Esto quiere decir que un partido puede acceder a cargos de elección popular durante dos períodos y mantenerlos hasta el final del segundo.

Tres factores aparecen como los determinantes de la fragmentación del sistema político ecuatoriano: a) la ya aludida diversidad regional, generadora de fuertes identidades que buscan expresarse políticamente; b) algunas disposiciones legales –especialmente las que conforman el sistema electoral-; c) las prácticas políticas descritas en el acápite anterior. Si se consideran a los tres en conjunto se obtienen las explicaciones de fondo de esa configuración y por tanto de sus resultados. La relación conflictiva y nunca resuelta entre esos tres niveles permite entender las particularidades que han desembocado en la inestabilidad característica del funcionamiento del sistema político ecuatoriano.

La conformación de sociedades regionales claramente diferenciadas no solamente introduce en la política un corte determinante (el *cleavage* referido en la sección anterior), sino que establece también diversos espacios de acción política. El corte regional se expresa como la disputa por la asignación de recursos por parte de cada una de las provincias o de las regiones. Al mismo tiempo, y en gran medida derivado de esa pugna, plantea un problema de representatividad en el ámbito nacional, ya que siempre está en cuestión la capacidad de las instituciones nacionales (concretamente el Congreso Nacional) para lograr la adecuada representación de los problemas provinciales, locales o regionales. Esto se transforma en un elemento adicional que alimenta el cambio constante de las reglas del juego, ya que la búsqueda de equilibrio y proporcionalidad en la representación se convierte en tema vital de la política nacional. Su expresión más clara, pero no la única, ha sido el debate sobre el número de diputados, que no ha podido erradicarse a lo largo del período.

Un efecto central de esto es la regionalización o provincialización de los partidos ecuatorianos, es decir, su confinamiento a una región o incluso a una provincia, sin que logren alcanzar dimensiones nacionales. Como se puede ver en el cuadro número 2, los cuatro partidos significativos obtienen sus respectivos diputados de una de las dos regiones más pobladas, la Costa o la Sierra, en proporciones que demuestran claramente el sesgo mencionado. El número de diputados que obtiene cada partido no guarda relación con los que se eligen por cada región, lo que quiere decir que la desviación no se debe a factores predeterminados o externos al desempeño de las fuerzas políticas. A manera de ejemplo, en las elecciones de 1996 la Costa aportaba con el 37,7% de los diputados, la Sierra

con el 47,8 y la Amazonía y Galápagos con el 14,5%, pero se ve claramente que a lo largo del período ninguno de los partidos se acerca a esas proporciones. De esta manera, se han configurado dos partidos cuya representación política es principalmente costeña (PSC y PRE) y dos con representación mayoritariamente serrana (ID y DP).

La desviación regional de la votación y, por tanto, del apoyo a los partidos, se aprecia con más claridad desde la perspectiva de los votos obtenidos, que es lo que muestra el cuadro número 3. A lo largo del período, los cuatro partidos obtuvieron entre dos tercios y tres cuartos de su votación en una sola región. Por lo dicho antes, demás está reiterar que estos resultados no guardan relación con las proporciones de la población nacional asentada en cada una de las regiones.

Todo esto lleva a afirmar que, a pesar de la intención con que fueron diseñadas las leyes de partidos y de elecciones, no se han constituido partidos nacionales, si por ello se entiende a organizaciones que cuenten con votación distribuida en todo el territorio nacional. Por el contrario, de acuerdo a la evolución de su votación, ellos se han ido relegando a una región y, de manera más clara, a una o dos provincias. Dada esta evolución es factible sostener que al depender crecientemente de la votación de una provincia o de un reducido número de provincias, los partidos *deben* privilegiar su relación con esas provincias y transformarse prácticamente en representantes de sus intereses. A pesar del interés que ellos pueden tener en ampliar su base electoral hacia otros espacios, es muy difícil que puedan colocar en segundo plano la consolidación del apoyo obtenido, es decir, el fortalecimiento de su presencia en las provincias donde logran altas votaciones. Más bien ésta se convierte en la meta prioritaria, ya que asegura una fuerza mínima de partida (*un piso*) para las contiendas electorales. Por eso es poco probable que partidos que obtienen una alta proporción de sus votos en determinadas provincias no se transformen en representantes de los intereses de esos espacios. El cúmulo de votos tiende a expresarse en un mandato (claramente vinculante), que dibuja características específicas en la representación.

En efecto, un primer elemento que aparece con claridad es que la representación política que ellos ostentan no es la del conjunto del país. Al conformarse *bastiones electorales*, los partidos pasan a representar prioritariamente los intereses de esos espacios o incluso de sectores específicos

dentro de ellos[40]. Su condición de representantes de esos ámbitos se convierte en exigencia de resultados concretos, con lo que se alimenta el ciclo del clientelismo que ha sido descrito en la sección anterior de este texto. Además, con ello los partidos dan prioridad a las medidas que tienden a fortalecer esas relaciones, aún cuando éstas resulten inconvenientes o directamente fatídicas para las políticas en el nivel nacional.

Un segundo elemento que se deriva de esto es la amplia apertura que se ofrece para los intereses particulares y para las formas corporativas de representación. Concentrados en espacios relativamente restringidos, los partidos pierden la distancia con los grupos de presión locales y asumen gran parte de sus percepciones, posiciones y demandas. Las elites locales (especialmente económicas) encuentran en los partidos a las organizaciones que pueden fortalecer, cuando no sustituir, a sus propias entidades. Los partidos entran en ese juego como condición de permanencia de sus bastiones[41]. De allí hay solamente un pequeño paso para que se produzca la participación directa de los integrantes de aquellos grupos en la actividad política. Es una forma de participación que se realiza generalmente por medio de la integración a un partido y que termina por soldar la relación entre los intereses de ambos. De esta manera, la representación política adopta las particularidades de la representación social, especialmente en cuanto se construye una identidad fuerte entre representados y representantes. No solamente se trata de la canalización de unos intereses específicos, particulares, sino de la cercanía con las personas que ejercen la representación[42]. El grado de confianza en el representante depende

40 La noción de bastiones electorales está tomada en su sentido militar, esto es, como fortalezas que impiden la entrada de los opositores, pero al mismo tiempo como ciudadelas de las cuales solamente se puede salir si se afrontan grandes riesgos y generalmente con costos muy altos.

41 Un indicador de esto fue el alineamiento de los partidos que tienen su plaza fuerte en Guayaquil en la defensa del Banco del Progreso que, a pesar de que había quebrado por manejos fraudulentos de su propietario, se transformó en reivindicación provincial en contra del centralismo.

42 El constante tránsito de personas desde la representación social (gremios empresariales, sindicatos, entre otros) a la representación política ha sido usual desde le retorno a la democracia en 1979. Igualmente las adscripciones explícitas a un sector social determinado por parte de candidatos y de autoridades en ejercicio. Irónicamente, los medios de comunicación han motejado como *bloques* parlamentarios (bancadas) a los que se han conformado transversalmente a los partidos dentro del Congreso en torno a intereses específicos económicos y sociales. Así, la votación de leyes fundamentales ha estado determinada por la orientación de bloques como el *camaronero*, el *eléctrico*, el *petrolero*, etc., constituidos tanto por empresarios como por representantes sindicales.

entonces de su capacidad y de su eficacia como portador de los intereses corporativos de esos grupos. Por tanto, mientras menos distancia exista entre representados y representantes más seguridad habrá en la preservación de esos intereses.

Todo esto contribuye a ratificar la idea de que la política ecuatoriana se mueve principalmente en espacios restringidos en los que imperan fuertes grupos de presión. Los objetivos de los actores políticos, con los partidos en primer plano, no pueden ser otros que los que surgen desde ese anclaje territorial o, dicho de otra manera, es éste elemento el que define la lógica de la acción política. Obviamente, el problema no se reduce a la fuerza de lo regional o de lo provincial, sino que alude al complejo juego que se presenta entre esa base de sociedades regionales con fuertes identidades, la estructuración de grupos de presión localmente diferenciados, la adaptación de los partidos –y en general de la representación política- a estas circunstancias y la necesidad de ofrecer resultados concretos a clientelas también concretas.

3. La madeja enredada: confusión e incertidumbre

Esas características del sistema político, especialmente en lo que hace relación a los partidos y al comportamiento electoral, se han alimentado del segundo de los cuatro factores señalados antes, esto es, del diseño institucional, especialmente de su heterogeneidad y de su ausencia de orientaciones claramente definidas. Buena parte de los elementos constitutivos de ese diseño han tendido a agudizar los problemas derivados de la regionalización de la política, de la amplia diseminación de prácticas particularistas y de la presencia directa de grupos de presión. En lugar de contribuir a solucionar los problemas de una sociedad fragmentada y atravesada por profundas divisiones, las normas, las instituciones y los procedimientos han ayudado a profundizarlos.

En primer lugar, el modelo claramente centralista ha concentrado los ámbitos de toma de decisiones y de asignación de los recursos, de modo que las identidades locales y los grupos de presión necesitan orientar su acción hacia el nivel nacional en lugar de resolver sus demandas en sus propios espacios. El espacio político nacional se ha convertido así en la

arena en donde deben dirimirse todas las disputas y procesarse todos los conflictos. La ausencia de efectivas políticas de descentralización alimenta este tipo de orientación de la acción política, con sus prácticas específicas[43]. Es innegable que cualquier reforma en ese sentido alteraría significativamente el contexto en que se mueve la política nacional y, muy probablemente, crearía condiciones adversas para la continuidad de las prácticas políticas generalizadas. De manera especial, quitaría asidero a las posiciones que, al magnificar la imagen de un poder central excluyente, consiguen cohesión interna en torno a sus postulados y logran altos grados de legitimidad como representantes de esos espacios.

En segundo lugar, y en relación con la diferenciación regional, al utilizar a la provincia como distrito electoral se produce una distorsión entre el volumen de la población y el número de diputados. Esto afecta a la Costa, que con más de la mitad de la población nacional pero con solamente cinco provincias elige apenas algo más de un tercio de los diputados (35% en la conformación actual del Congreso). En el extremo contrario, las seis provincias de la Amazonía y Galápagos, con algo más del 3% de la población nacional obtienen una representación del 14% en el Congreso Nacional. A esto se añade la percepción generalizada de que el diputado provincial es un representante territorial, lo que convierte a éste en un tema particularmente sensible ya que se halla en juego el tema de la representación.

En este mismo campo, la diferencia en el tamaño poblacional de las provincias se traslada al nivel electoral bajo la forma de distritos asimétricos, lo que introduce problemas que deben ser enfrentados por los partidos y que afectan en general al sistema político. Básicamente, esto abre la posibilidad de obtener escaños parlamentarios en provincias de escasa población con votaciones relativamente pequeñas, lo que se constituye en

43 Desde fines de la década de los noventa surgió con relativa fuerza, especialmente en Guayaquil, un movimiento social que proponía un modelo de Estado autonomista relativamente similar al español. Por su empuje logró que en el año 2000 se realizaran cinco consultas populares (referéndum sin fuerza legal) en cuatro provincias de la Costa y una de la Amazonía. A pesar del triunfo abrumador de la opción autonomista, no se ha avanzado un paso en ese sentido y muy poco en el de la descentralización. Los cuatro partidos más fuertes se contaron entre los principales opositores. A pesar de que algunos de ellos se vieron obligados a apoyar la realización de las consultas (como forma de preservar a su electorado), cuando debieron aprobar las leyes correspondientes en el Congreso volvieron a su posición original.

un incentivo para los partidos minúsculos ligados a intereses específicos de esas provincias. A la vez, impulsa a que los partidos grandes se concentren en las provincias de mayor tamaño poblacional, con lo que se establece un sistema de partidos claramente heterogéneo[44]. Obviamente, todo ello contribuye a que se fortalezcan los lazos entre los intereses particulares y la acción de los partidos, en un escenario en que estos terminan por representar a pequeñas porciones del electorado y se vuelve extremadamente difícil conseguir la construcción de una agenda nacional.

La utilización de la provincia como distrito electoral, con todos los problemas que se derivan de ello, ha alimentado también la concepción del diputado provincial como un representante de ella en el parlamento nacional. De ahí nace la percepción de que existe un mandato vinculante entre los intereses provinciales y la actuación del diputado, lo que ha llevado a la tergiversación de sus funciones y al debilitamiento de la función de agregación nacional que debe tener el congreso. La posibilidad de legislar en función de los intereses del país en su conjunto se ve fuertemente limitada a causa de esta visión de la representación. Al mismo tiempo, ésta es una de las fisuras por las que se han colado los intereses corporativos de grupos asentados en cada una de las provincias[45].

En tercer lugar, la instauración de un sistema electoral general para todos los ámbitos y niveles no resulta el mecanismo más adecuado para procesar las especificidades y de esa manera dar soluciones a los problemas que se presentan en cada una de ellos en particular. El caso más claro en este sentido es la utilización de la fórmula de representación proporcional –vigente en la mayor parte del período constitucional- tanto en las elecciones municipales y provinciales como en las legislativas. Los efectos beneficiosos que se pueden lograr en los niveles locales se convierten en negativos en el nivel nacional ya que es una de las causas para la fragmentación. Al mismo tiempo, ha sido negativa la aplicación de regulaciones generales para los partidos independientemente del ámbito en que ellos

44 La aplicación de la fórmula de representación de minorías moderaba en alguna medida esta tendencia ya que permitía que los partidos pequeños tuvieran alguna presencia en las provincias grandes, pero a la vez contribuía a la dispersión y a la fragmentación.

45 La legislación, incluida la que ha reformado constantemente las condiciones del sistema político, ha tenido siempre la huella de lo regional. Incluso en la Asamblea Constituyente predominó este *cleavage*, y así quedó consignado en varios artículos de la nueva Constitución.

actúen. La intención de convertir a todos ellos en organizaciones de alcance nacional ha impedido que se puedan estructurar partidos locales o regionales para participar en sus respectivos espacios sin que se vean obligados a entrar en el campo nacional.

Esto quiere decir que la ausencia de flexibilidad en la normatividad del sistema de partidos y del sistema electoral ha sido uno de los factores que ha alimentado la fragmentación y que ha impedido el procesamiento fluido de los principales problemas de la política nacional. En gran medida, allí se encuentra una de las explicaciones para la configuración de la orientación confrontacional, ya que aquellas disposiciones llevan a que en la arena nacional se enfrenten intereses irreconciliables que, con normas más flexibles y adaptadas a las condiciones vigentes, bien podrían ser procesados en sus respectivos ámbitos.

Por su parte, el actual sistema de votación personalizada con listas abiertas ha venido a agudizar la fragmentación y la personalización de la política, además de dar impulso a la pérdida de cualquier referente ideológico en el elector. El relativo debilitamiento de los partidos políticos encuentra en esta norma su principal explicación, ya que difícilmente se lo puede atribuir a bajos rendimientos cuando estos se materializan por medio del clientelismo y de la representación corporativa[46]. Más bien resulta sorprendente la capacidad de supervivencia de los partidos en condiciones tan adversas como las que configura el sistema electoral, especialmente después de las reformas de 1996 y 1998. La apertura para la participación de los independientes y la introducción del sistema de listas abiertas constituyeron golpes muy duros para cada uno de los partidos en particular y para la estabilidad del sistema de partidos en general.

La prohibición de conformar alianzas, vigente en la mayor parte del período democrático, tuvo también su efecto en la dispersión y fragmentación. Cada partido debía presentar sus propias listas para diputados, con la amenaza adicional del umbral mínimo de votación y con la obli-

46 Algunos autores han interpretado el triunfo de Lucio Gutiérrez como un síntoma del debilitamiento e incluso de la crisis de los partidos. Pero se demuestra como una afirmación parcialmente verdadera cuando se la contrapone a cifras y tendencias de votación. Lo que ha existido es mayor dispersión en la votación y crisis de un partido (Democracia Popular), como ha ocurrido con varios de ellos a lo largo del período, mas no del sistema en su conjunto. Ciertamente, la crisis puede llegar y en ella tendrá mucho que ver el sistema electoral.

gación de presentar listas en por lo menos diez provincias, como requisitos para mantener su registro legal. La combinación de estas disposiciones con la heterogeneidad del tamaño de los distritos electorales (las provincias) y con la concepción del diputado provincial como representante territorial ha alimentado los problemas señalados y ha contribuido a la orientación de la política hacia la confrontación. Incluso la apertura para que se puedan establecer alianzas (establecida desde 1996) no ha resuelto el problema en su totalidad, ya que para hacerlo uno de los integrantes debe ceder su identidad en tanto debe participar bajo el nombre del otro. Además, como se señaló antes, las alianzas pueden realizarse en provincias independientemente de lo que haga cada partido a nivel nacional, lo que incrementa notablemente el número de listas que pueden alcanzar representación parlamentaria.

Finalmente, la eliminación de los diputados nacionales ha contribuido también a agudizar los problemas, ya que ha profundizado la concepción provincial de la representación y en general de la acción política. En alguna medida, la existencia de ese tipo de diputación constituía un factor de *nacionalización* de la política, en la medida en que ayudaba a definir agendas que iban más allá de lo provincial, y en virtud de eso se convertía en un incentivo para la conformación de partidos con alcance nacional. Con su eliminación se ha legitimado a los intereses provinciales y locales como el eje de la política, sin que exista otra instancia representativa diferente a la presidencia de la República que aglutine lo nacional. De esta manera, se instaura una representación asimétrica entre el ejecutivo (que representaría a lo nacional) y el legislativo (que representa fundamentalmente lo provincial), pero enfrentados en la arena nacional. Las consecuencias de esto se manifiestan en términos de parálisis e ineficacia en la legislación y en enfrentamientos sin solución entre ambos poderes.

La reducción de los partidos a las instancias provinciales y regionales es posiblemente el principal problema que debe enfrentar el sistema político ecuatoriano. Se trata de uno de los sistemas de partidos menos *nacionalizados* de América Latina, como ha sido demostrado en un reciente estudio comparativo[47]. Gran parte de los problemas no solamente políti-

47 La medición, utilizando el coeficiente de Gyni invertido ha sido hecha por Mainwaring y Jones, 2003. En el promedio del período 1979-1988 el Ecuador alcanza el menor grado de nacionali-

cos sino también económicos y sociales tiene su origen en esta realidad o por lo menos están fuertemente influidos por ella[48]. Además, ella contribuye decisivamente a la corporativización de los partidos al fortalecer sus lazos con los intereses de grupos específicos. Así mismo, refuerza el clientelismo al establecer los resultados concretos y de corto plazo como los vínculos fundamentales entre la sociedad (en realidad las sociedades regionales o locales) y los partidos. Estos se ven obligados a mostrar rendimientos altamente valorados por la población de sus respectivos bastiones electorales, aún a pesar de que ello demande sacrificios en sus posiciones respecto a la política nacional y aunque aparezca como cambio drástico en sus lineamientos ideológicos o programáticos. Por consiguiente, de eso se deriva en gran medida la escasa definición ideológica de los partidos ecuatorianos, manifestada en la ausencia de posiciones claramente definidas en asuntos de fundamental importancia[49]. De esta manera, la política se reduce cada vez más a los temas inmediatos, circunscritos a intereses de pequeños grupos con claras referencias locales o regionales. Queda muy poco espacio, entonces, para la construcción de un interés nacional asentado en objetivos que rebasen aquellas reducidas dimensiones.

Como se vio en la primera sección, las constantes reformas a las que ha sido sometido el sistema político, especialmente en lo electoral pero también en la estructura de las instituciones democráticas, no han hecho otra cosa que agudizar los problemas señalados. En sentido contrario a los

---

zación, con un coeficiente de 0.52, frente al 0.93 de Jamaica, 0.92 de Honduras y 0.90 de Costa Rica, en una escala que va de 0 a 1. Se podría pensar que influye el tamaño de los países, pero esta hipótesis pierde asidero al considerar los casos de Chile (0.87) y Estados Unidos (0.84). Sobre este tema véase *El territorio de los partidos*, incluido en este volumen.

48 La imposibilidad de realizar la reforma económica que caracterizó a casi todos los países del continente en la década de los ochenta tiene estrecha relación con el carácter provincial de los partidos políticos. Véase al respecto Pachano, 2002 y el capítulo *El fracaso de lo que nunca existió,* en este volumen.

49 Claro ejemplo de esto es la indefinición si no de todos los partidos por lo menos de una abrumadora mayoría de ellos en el tema de la reforma económica (tal vez la única excepción es Patria Solidaria, pero no es casual que obtuviera apenas el 1% de la votación en la única elección en que participó). Si se hace un seguimiento de las posiciones adoptadas al respecto no se encuentra un partido claramente alineado en la apertura y en la liberalización de la economía, así como no se observa entre los partidos opuestos a ella argumentos que superen el nivel de lo ideológico general. Esto quiere decir que si los partidos ecuatorianos no tienen definiciones claras frente al tema que ha marcado a la política latinoamericana de las dos últimas décadas, menos pueden tenerlas en otros aspectos que pueden considerarse de menor importancia.

objetivos que guiaron al proceso de retorno constitucional y a las necesidades de fortalecimiento de la democracia y de gobernabilidad del sistema, cada una de ellas ha contribuido a la estructuración de un sistema altamente complejo y heterogéneo. Los retazos con los que se ha ido armando no guardan mayor relación entre sí y no se asemejan siquiera a las piezas desperdigadas de un rompecabezas, que finalmente están destinadas para encajar unas con otras y formar un conjunto armónico. La posibilidad de acuerdos es muy remota cuando se enfrentan fuerzas acantonadas en bastiones, que otorgan mandatos vinculantes y que esperan resultados concretos e inmediatos. En gran medida, se asiste a la disputa entre orientaciones culturales claramente diferentes, con pocos puntos en común, lo que impide encontrar mínimos comunes.

El resultado final ha sido la fragmentación, en una expresión radicalmente contraria a la orientación y a los objetivos que guiaron a la transición. La expresión tangible de la incoherencia del cuerpo normativo se encuentra en la imposibilidad de reducir el número de partidos. En efecto, durante los veinticuatro años de vigencia del régimen constitucional no ha sido posible contar con menos de 12 partidos reconocidos legalmente (con un promedio de 15 en el período), ni con menos de 10 de ellos representados en el Congreso (con un promedio de 12)[50]. Por consiguiente, han sido infructuosos los esfuerzos tendientes a reducir el número de partidos y a evitar la dispersión, como era uno de los objetivos de la transición.

Así mismo, y en gran parte como efecto de esa fragmentación, ningún partido ha obtenido la mayoría parlamentaria, lo que quiere decir que los ejecutivos siempre han gobernado con minoría en el parlamento, pero también que cada uno de los partidos de oposición considerados aisladamente han sido minoritarios[51]. Por su parte, ninguna elección se ha defi-

50 La apertura para la presentación de candidatos por parte de listas independientes de los partidos, así como la facultad de establecer alianzas provinciales independientemente de las decisiones tomadas a nivel nacional, han incrementado el número de listas representadas y han tornado extremadamente complejo el conteo de éstas en el parlamento. Aún cuando se aplica la medida de *número efectivo de partidos*, la cifra alcanza los más altos niveles en América Latina. Al respecto véase Mejía, 2002; Peres, 2002.

51 La bancada con mayor proporción de diputados llegó al 44,9% sobre el total de integrantes de la cámara (Concentración de Fuerzas Populares, en 1979), mientras que el promedio en el período ha sido de 34,7%. Solamente en tres ocasiones (1979, 1988 y 1996) el primer partido par-

nido en la primera vuelta, y quienes han obtenido el primer lugar en ella lo han hecho con porcentajes relativamente bajos, que apenas han representado entre la cuarta y la tercera parte de los votos válidos[52]. Por consiguiente, tampoco se cumplió el otro objetivo: la conformación de gobiernos de mayoría con fuerte apoyo electoral y político. Es obvio, entonces, que las fuertes regulaciones tendientes a constituir un sistema conformado por pocos y sólidos partidos así como la introducción de la segunda vuelta para la elección presidencial no han tenido los efectos que se buscaba. En el primer caso, no se ha logrado reducir el número de organizaciones, sino todo lo contrario, y en el segundo más bien se ha agudizado el problema que se buscaba solucionar.

Algunos estudios señalan que la fragmentación del sistema de partidos y en especial la dificultad para que un partido obtenga la mayoría de los diputados se origina en la realización simultánea de las elecciones parlamentarias y la primera vuelta presidencial. Ciertamente, esto influye de alguna manera, pero no se la puede considerar como la causa principal, ya que en la base de esos problemas se encuentran factores de diversa índole, que van desde los condicionantes socioeconómicos descritos en la sección anterior, hasta los propios elementos del diseño institucional[53]. Entre estos últimos cabe destacar la utilización de la provincia como distrito electoral, la utilización de un sistema único para todas las elecciones, la prohibición de alianzas (o su formación con pérdida de identidad de uno o más de los integrantes), pero sobre todo, la ausencia de disposiciones que obliguen a la cooperación entre el Legislativo y el Ejecutivo. En pocas palabras, se puede afirmar que el problema central tiene que ver con la inexistencia de

lamentario (primera pluralidad o primera minoría) ha sido el del presidente de la República. En cuatro elecciones (1984, 1992, 1998 y 2002) ha obtenido ese lugar un partido diferente, que generalmente se ha colocado en la oposición.

52 La votación más alta de primera vuelta la obtuvo Jamil Mahuad, en 1998, con el 34,9% de los votos válidos. La más baja ha sido la de Lucio Gutiérrez, en 2002, con el 20,7%. El promedio para todo el período es de 28,0%.

53 Al ser solamente uno de los múltiples factores determinantes, la elección de diputados en la segunda vuelta apenas puede ofrecer efectos limitados, como ya se comprobó en la única ocasión en que fue aplicada. En 1979 se realizó la elección de diputados en la segunda vuelta presidencial y, si bien es cierto que fue la ocasión en que existió menor número de partidos con presencia parlamentaria (10), la diferencia con las posteriores experiencias fue mínima. Además, es necesario considerar que en ese momento no existían todos los partidos y listas que han ido apareciendo después y sobre todo que aún no se habían derribado las trabas que impedían las alianzas y tampoco se permitía la presencia de independientes.

una concepción integral del sistema político institucional, en el que predomine la visión del sistema de controles y balances, orientada hacia la corresponsabilidad del parlamento en las acciones de gobierno.

Los problemas que enfrenta el sistema político ecuatoriano –como en cualquier otro caso- demandan soluciones integrales, esto es, acciones conjuntas, paralelas y sobre todo guiadas por la misma orientación en los diversos niveles que lo conforman. Actuar sobre uno solo de ellos en cada ocasión ha impulsado la introducción de mayores contradicciones y ha profundizado su heterogeneidad e irracionalidad. Por ello, la sucesión interminable de reformas ha sido no solamente infructuosa sino que ha agravado los problemas que buscaba solucionar. Al contrario de la mitológica Penélope, que tejía y destejía como mecanismo apropiado para asegurar el principado del ausente Ulises, los actores de la reforma política ecuatoriana han logrado debilitar las bases de las instituciones de gobierno, con lo que han creado todas las dificultades imaginables para quienquiera que trate de ocupar ese puesto. Al contrario del personaje mitológico, la propia tejedora ha terminado enredada en la incertidumbre.

4. Nuevo diseño en nueva materia: las reformas pendientes

Después de lo señalado acerca del cambio reiterado de las normas que rigen al sistema político se podría suponer que lo menos aconsejable en el caso ecuatoriano sería insistir en ellas. Si la inestabilidad ha sido una característica, convendría dejar que pase un tiempo relativamente considerable para que ellas se asienten y comiencen a dar sus frutos, especialmente si se considera que una de las condiciones para que logren arraigar y funcionar adecuadamente las instituciones es precisamente la creación de rutinas que se logra con su permanencia. Sin embargo, por lo señalado también a lo largo de las páginas precedentes se hace necesario diferenciar entre aquellas reformas dispersas y una reforma integral. La ausencia de objetivos precisos, que conduzcan a resultados previamente establecidos por medio de una clara línea de acción exige que se proceda precisamente en el sentido contrario. Esto quiere decir que el primer componente de la reforma política en Ecuador debe ser su carácter integral, su visión de conjunto del sistema político y sobre todo de los objetivos que se pre-

tende alcanzar. Ciertamente, esto conlleva la exigencia de que los actores políticos se despojen de los intereses particulares, ya sean regionales o corporativos (o ambos a la vez) y asuman la visión nacional que hasta el momento ha estado ausente. No resulta fácil, por supuesto, pero es el requisito básico sin el cual es imposible pensar en cambios que no signifiquen la repetición del camino recorrido.

Por consiguiente, es necesario definir los objetivos que deben guiar a esa reforma integral, justamente para evitar que se reproduzca la superposición de cambios que no obedecen a una lógica determinada. Uno de esos objetivos debe ser la consolidación de un sistema de controles y balances, guiado por la concepción de equilibrio en la separación de poderes. Esto significa introducir elementos de moderación del presidencialismo, sin que ello signifique continuar con la idea de vasos comunicantes que ha predominado hasta ahora y que ha llevado a fortalecer a uno de los términos a costa del debilitamiento del otro. Si los objetivos apuntan hacia la consolidación de la democracia y al incremento de la gobernabilidad, entonces la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo debe ser totalmente revisada. No es posible conseguir objetivos de esa dimensión con las bases sobre las que actualmente se edifica esa relación. Cualquier reforma que aspire a conseguir cambios profundos en materia democrática y de gobernabilidad debe apuntar a las bases mismas de la separación y relación de poderes. Es probable que en este campo sea necesario introducir algunos elementos que lleven a la configuración de un sistema híbrido, con rasgos de presidencialismo y de parlamentarismo, con el fin de contar con mecanismos imperativos de colaboración y de corresponsabilidad entre ambos poderes.

Un tercer campo de reforma debe ser el de la descentralización, entendida como una forma de distribución del poder y no solamente en su carácter administrativo. Si la definición de tipo de régimen (presidencialista, parlamentario, híbrido) expresa las definiciones en cuanto a la distribución horizontal del poder, la descentralización debe expresarlas en su dimensión vertical. En una realidad de fuertes sociedades regionales como es la ecuatoriana, ese objetivo debe asentarse sobre la constatación de que los intereses existentes en ellas deben encontrar canales de expresión adecuados. De esa forma se evitará que ellos invadan los espacios y los mecanismos que están diseñados para otros fines. La flexibilización del sistema

electoral, en el sentido de definir reglas y procedimientos específicos para cada uno de los espacios, puede ser una reforma sencilla y de mucha eficacia. A manera, de ejemplo, mientras que en los niveles locales se pueden establecer formas personalizadas de votación, con fórmula proporcional y representación de minorías, en el nivel nacional se puede instituir el voto por lista, con fórmula de mayoría. Así mismo, es posible abrir paso a la conformación de partidos locales para competir en sus respectivas localidades, pero siempre que existan barreras efectivas para la participación en el nivel nacional. En fin, este es un campo fundamental en el que es necesario proceder a la mayor parte de reformas.

En cuarto lugar, es necesario fortalecer a los partidos políticos, en especial es preciso propender a su *nacionalización*. En este punto sería conveniente diseñar un sistema mixto, en el que se puedan establecer claras diferencias entre los ámbitos locales y los nacionales. La diferenciación entre ámbitos de representación debe expresarse en el sistema de partidos y en el sistema electoral, en los que las fronteras deben estar marcadas con precisión con el fin de orientar las conductas de los actores y de los electores. A la vez, es imprescindible revertir la tendencia al debilitamiento de los partidos e impedir que se continúe con su sustitución por otras organizaciones de escasa representatividad y de vida efímera. Seguramente se hace necesario volver al monopolio partidista en la representación en el nivel nacional, pero con mayor apertura en los niveles locales. Es necesario también contar con un umbral mínimo de votación entendido como barrera de representación y no solamente de registro, especialmente para el nivel nacional. En síntesis, es necesario propender a la reducción del número de partidos sin perjudicar a los intereses y demandas de las instancias locales, para las que se deben diseñar espacios de acción específicos.

Todo lo señalado hasta el momento obliga a introducir reformas en el sistema electoral. Se hace imprescindible cambiarlo radicalmente, ya que el actual es no solamente defectuoso sino que constituye sin lugar a dudas el peor que pueda existir entre todos los diseños posibles. La votación personalizada en listas abiertas sólo puede arrojar resultados caóticos en términos de representación (Pachano, 1998). Su reemplazo es un imperativo aún por encima de las otras reformas señaladas antes, ya que ninguna de ellas tendrá viabilidad sin que previamente o al mismo tiempo se proceda a esta reforma. Adicionalmente, es imprescindible redefinir la distri-

talización electoral, especialmente para la elección parlamentaria, con el fin de eliminar la percepción del diputado provincial como representante de un determinado espacio y el consecuente mandato vinculante que se genera a partir ella.

Una reforma adicional debería apuntar a la conformación de gobiernos de mayoría, entendida ésta no solamente en términos electorales sino políticos. En gran medida, esto se lograría por medio de las reformas que apuntan a la separación y colaboración de poderes, pero requiere también de otras medidas adicionales en el plano institucional y de procedimientos. Entre éstas se cuenta la eliminación de la segunda vuelta en la elección presidencial. Como se ha visto, ella ha contribuido a la fragmentación en tanto ha alimentado expectativas en partidos minúsculos o en personajes aislados, que encuentran en la dispersión un aliciente para probar suerte en la primera vuelta. La posibilidad de pasar a la segunda vuelta con votaciones muy pequeñas (como ocurrió en la elección del año 2002) es un incentivo para la participación en la elección presidencial. A su vez, la fragmentación y la atomización, que van inevitablemente asociadas a esta modalidad, alimentan la orientación confrontacional de la política nacional. Además, agudiza la legitimidad dual propia de los regímenes presidenciales e impide la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo. En su reemplazo podría instaurarse un procedimiento parlamentario, de manera que exista una legitimidad de origen compartida se asegure así la cooperación.

Un conjunto de reformas enmarcadas en las líneas señaladas tendería a conformar un ordenamiento institucional y procedimental que facilitaría la gobernabilidad y ofrecería condiciones para lograr la estabilidad política. Se trata, exclusivamente de reformas dirigidas hacia el sistema político y hacia el mejor funcionamiento de la democracia. De manera que no agotan todos los campos en los que se hace necesario introducir cambios, como los del poder judicial y de los organismos de control, que son espacios en los que también se deben enmendar los errores que se han cometido a lo largo de más de dos décadas. Pero, sin duda el problema central se encuentra en la institucionalidad propiamente política, en las instancias en que se expresan los actores y que a la vez condicionan y limitan las acciones de estos. Allí se encuentra el tejido inconcluso y lleno de parches a la espera de su diseño definitivo.

4. Cuadros

Cuadro No. 1
Votación por partidos. Diputados provinciales 1979-98

Partidos	1979	1984	1988	1992	1996	1998
PSC	6,4	11,5	12,4	23,2	27,9	20,3
PRE**	0,0	5,1	16,3	16,0	21,3	17,5
DP***	0,0	7,3	10,9	7,2	11,9	24,1
ID	14,8	20,0	22,6	9,5	7,1	11,9
Subtotal	21,2	43,9	62,2	55,9	68,2	73,8
Otros	78,8	56,1	37,8	44,1	31,8	26,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

** Se formó en 1983. *** Obtuvo su registro electoral en 1980
Fuente: Tribunal Supremo Electoral, elaboración del autor

Cuadro No. 2
Origen regional de los diputados, por partidos
(% sobre total de diputados de cada partido). 1979-98

Partidos	Diputados Nacionales	Origen Diputados			
		Costa	Sierra	Amazonía Galápagos	Total
PSC	11	53	29	6	100
PRE	13	67	19	1	100
ID	10	16	59	14	100
DP	10	13	56	21	100

Fuente: Freidenberg, Flavia: . Posiciones ideológico-programáticas de políticos y partidos en Ecuador, ponencia presentada al seminario Party Politics in Latin America

Cuadro No. 3
Votación total por regiones, 1979-96 *
Diputados provinciales

	Costa	Sierra	Amazonía Galápagos	Total
PSC	66,7	31,8	1,6	100
PRE	75,3	23,4	1,4	100
DP	28,3	66,4	5,3	100
ID	30,2	65,5	4,3	100

* No se incluyen los años posteriores ya que en ellos se utilizó el sistema personalizado de votación, por tanto no son comparables

El territorio de los partidos Ecuador, 1979-2002*

Presentación

La "cartografía en dos dimensiones" de la que habla Sartori (1992: 158) es siempre un buen punto de partida para el análisis de los partidos y del sistema de partidos. La combinación del número y la ubicación ideológica de los partidos da lugar a la tipología de sistemas que va desde el unipartidismo hasta el pluralismo polarizado, por el lado de la atomización, y desde el monopolio total hasta la polarización con alta fragmentación, por el lado de la dispersión. Ambas dimensiones permiten conocer la morfología del sistema de partidos y, a partir de ella, entregan valiosa información sobre la distribución del poder político. Así mismo, conforman un importante instrumento para evaluar y sobre todo para pronosticar su grado de estabilidad. Por ello, esos dos aspectos reciben preferente atención en el presente trabajo. Sin embargo, en casos como el ecuatoriano, aquella perspectiva resulta insuficiente, en especial porque no da cuenta de otras dimensiones (o *clivajes*) diferentes a las que configuran el continuo ideológico izquierda-derecha y que tienen tanta importancia como éste. El factor regional, por un lado, y el peso significativo de opciones populistas, por otro lado, obligan a desplegar un conjunto de reflexiones que se alejan de la perspectiva mencionada y que dirigen la atención hacia otras dimensiones. Entre éstas se encuentra la distribución territorial de los partidos, que en cualquier análisis sobre Ecuador debe estar

* Publicado en *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Ágora Democrática-Idea International, Lima, 2004.

presente y que constituye el tema central de este trabajo[1]. El artículo concluye con la propuesta de un índice de medición de la distribución territorial de los partidos.

1. Características del sistema

La mayor parte de estudios sobre el desempeño de los partidos políticos ecuatorianos en los veinticinco años transcurridos desde el retorno a la democracia se ha concentrado en los aspectos negativos o en general en sus deficiencias. Débil institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995; Bustamante, 1999; Conaghan, 1994), constante cambio de las reglas (Pachano, 2003a), dispersión, fragmentación y atomización (Conaghan, 1995; Freidenberg, 2000), inestabilidad y volatilidad (Arias, 1995) y poca capacidad de representación (Mejía, 2002), se han destacado como las características centrales. Así mismo, han puesto énfasis en las prácticas clientelares y corporativas a las que se han adaptado los partidos (Bustamante, 1997; Pachano, 2001).

No faltan evidencias para sostener esas perspectivas. En primer lugar, el constante cambio de las reglas ha afectado negativamente a la estabilidad del sistema de partidos y, con ello, a su institucionalización[2]. La permanencia y la regularidad de las normas que lo rigen es sin duda un elemento básico de la institucionalización del sistema en la medida en que establecen las pautas de conducta que, tanto electores como partidos, deben desarrollar para garantizar las condiciones de la competencia política[3]. En sentido contrario a esta necesidad, el sistema de partidos ecuatoriano (conjuntamente con el sistema electoral) ha vivido constantes modi-

1 Entre los estudios que, desde la perspectiva comparada, profundizan en este último aspecto se destacan los de Jones y Mainwaring (2003) y Snyder y Samuels (2001). En el primero se propone la utilización de un índice de distribución nacional (o de nacionalización) de los partidos, que será tratado más adelante.

2 El tema de los problemas de institucionalización que se derivan de las constantes reformas lo he tratado en otro lugar (Pachano, 2003a), del que tomo parcialmente algunos de los puntos planteados aquí.

3 La importancia de la estabilidad de las reglas para la institucionalización del sistema de partidos ha sido destacada por Mainwaring y Scully (1995: 4 y ss), quienes consideran que ésta es la primera y más importante de cuatro condiciones sobre las que asienta ese proceso (junto al estable-

ficaciones, algunas de las cuales podrían interpretarse incluso como acciones de sustitución de un sistema por otro. Desde 1983, es decir antes de que se cumpliera el primer período presidencial y legislativo desde el retorno a la democracia, se han revisado reiteradamente las leyes que rigen a las elecciones y a los partidos políticos, así como las que determinan la estructura y funcionamiento del Congreso. Se han introducido múltiples reformas a la Constitución, ya sea por medio de reformas legales procesadas por la vía legislativa corriente o por plebiscito[4]. Finalmente, en 1997 se realizó una Asamblea Constituyente que concluyó con la expedición de una nueva carta política, que introdujo cambios significativos en el ámbito de los partidos y de las elecciones. De esta manera, más que los ajustes y las reformas que deben realizarse a lo largo del tiempo para adecuar las condiciones institucionales a las necesidades de la actividad política, se ha tendido a transformar constantemente esas condiciones y la propia conformación de las instituciones representativas. Como resultado, el país no ha contado con períodos relativamente largos de vigencia de un cuerpo normativo que pudiera ser puesto a prueba en procesos de mediano alcance y que a la vez ofreciera algún grado de certidumbre en tanto marco adecuado para las prácticas políticas, especialmente para la acción de los partidos y para su relación con los electores.

En gran medida como resultado de este proceso reiterativo de cambios se ha configurado una *institucionalidad incoherente*. Por lo general las reformas no han obedecido a objetivos claros y de conjunto, sino a intereses de sectores particulares y a las presiones coyunturales. A pesar de que deben actuar en conjunto, cada uno de los componentes del sistema apunta en un sentido específico y no se advierten los enlaces necesarios para que puedan impulsar procesos orientados hacia una determinada dirección. Consecuentemente, la característica central de este entramado es la falta de cohesión interna, materializada en resultados inesperados y

cimiento de fuertes raíces los partidos en la sociedad, la legitimidad otorgada por los principales actores tanto al proceso electoral como a los partidos y la organización autónoma de estos en relación a grupos de presión y a los intereses de los líderes)

4 Los electores ecuatorianos han debido pronunciarse en cuatro plebiscitos o consultas populares (1986, 1994, 1995 y 1997) sobre temas políticos referidos a los partidos, a las elecciones, a las funciones y forma de elección de los diputados, y en general a los mecanismos y formas de representación.

contrarios a los objetivos de consolidación democrática y de gobernabilidad. De ahí que sus efectos puedan ser calificados como negativos y que se pueda afirmar por tanto que el diseño institucional ha contribuido a la inestabilidad, a la dispersión, a la fragmentación y al debilitamiento de los partidos.

El cambio constante en las normas que regulan los procedimientos políticos, ha producido una ruptura entre esas normas y las prácticas de los actores. Estos han debido escoger entre actuar fuera de cualquier elemento de regularidad o construir un espacio alternativo por medio de la reiteración de sus conductas. Utilizando cualquiera de las dos alternativas se ha llegado al vaciamiento de las instituciones propias del sistema político ya que los procesos de intercambio y negociación política tienden a ocurrir principalmente fuera de ellas. Los actores políticos han utilizado indistintamente cada una de ellas de acuerdo a las situaciones que deben enfrentar, en un pragmatismo que ha conducido al debilitamiento de las instancias políticas o, como una forma de supervivencia, a su adaptación a aquellas condiciones. Esto es precisamente lo que ha sucedido con los partidos, que han terminado por acomodarse no solamente a una normatividad cambiante, sino que se han visto obligados a desarrollar prácticas y conductas propias de la institucionalidad paralela que se ha ido creando a partir de los vacíos que deja el cambio permanente.

En segundo lugar, el alto número de partidos que participan en las elecciones y que obtienen escaños legislativos (que se puede observar en el cuadro número 1) es un indicador claro de la dispersión y de la fragmentación del sistema. Desde 1979 ha habido un mínimo de 9 listas, tanto de partidos como de independientes, con representación en el congreso[5]. Esto quiere decir que 12,8 listas en promedio han ocupado escaños legislativos, lo que constituye un número muy alto para un congreso relativamente pequeño como es el ecuatoriano (cuyo tamaño promedio ha sido de 81,3 diputados a lo largo del período). Desde la perspectiva de cada período legislativo esto se muestra en que el tamaño promedio máxi-

5 Desde el inicio del actual período democrático, en 1978-1979, y por más de quince años, se estableció el monopolio partidista de la representación. El primer intento de romper ese monopolio fracasó en el año 1984 cuando el gobierno convocó a plebiscito o consulta popular. El segundo intento tuvo éxito diez años después por medio del mismo mecanismo pero bajo otro gobierno y en condiciones de mayor desgaste de los partidos.

mo ha sido de 13,7 diputados por bancada (en 1998) y el mínimo de 4,7 (en 1984), con un promedio total de 6,2.

El alto número de listas con representación parlamentaria se refleja en la presencia de un alto número de bancadas pequeñas (de tres legisladores o menos) que, como se observa en el cuadro número 2, han predominado en el Congreso. Solamente en un período legislativo (1998) éstas se han situado por debajo del 40%, mientras en la mayor parte de períodos han agrupado a más de la mitad de las bancadas, lo que se expresa en un promedio de 51.5% del total del congreso. De aquí se desprende el enorme peso que cobran los bloques legislativos pequeños, cuyos votos pasan a ser vitales dentro del juego político parlamentario, lo que a su vez, como una forma de retroalimentación, se convierte en un incentivo para la proliferación de partidos. Si a esto se añade el efecto de algunas disposiciones electorales, como la utilización de la fórmula proporcional para la asignación de puestos y posteriormente la utilización del sistema de votación personalizado en listas abiertas, que serán analizadas más adelante, se puede llegar a identificar las causas de la fragmentación.

El resultado inevitable de la fragmentación del sistema de partidos ha sido la imposibilidad de que un partido, ya sea de gobierno o de oposición, pueda alcanzar la mayoría tanto en el Congreso como en la primera vuelta presidencial. Como se puede ver en el cuadro número 3, a lo largo de todo el período ningún partido ha conseguido más de la mitad de los escaños legislativos. Tanto en las elecciones generales, que se realizan conjuntamente a la primera vuelta presidencial, como en las de medio período, que tuvieron vigencia hasta 1998, la primera bancada apenas ha ocupado en promedio la tercera parte de los escaños, con un tamaño máximo de 44.9% y un mínimo de 22.2%[6].

En el análisis de las causas que han configurado esta situación se destaca la utilización de la fórmula proporcional en las elecciones legislativas que, como lo han demostrado varios estudios comparativos (Nohlen,

6 Las elecciones de medio período fueron introducidas por las primeras reformas del período democrático (1983) y determinaron que los diputados provinciales (57 de un total de 69 en ese momento) se renovaran en su totalidad cada dos años. Con ello se cambió el calendario electoral (que además redujo de cinco a cuatro años el período presidencial y de los diputados nacionales) y alteró sustancialmente la estructura del Congreso. La Constitución de 1987 eliminó estas elecciones, pero a la vez suprimió la diputación nacional.

1995; International IDEA, 1997; Taagepera y Shugart, 1989), tiende a desembocar en una representación fragmentada e impide la conformación de mayorías claras. Se debe añadir también la votación personalizada en listas abiertas, instaurada desde 1997, que alimentó en mayor medida aquella tendencia y debilitó a los partidos políticos[7]. Así mismo, es necesario incluir entre las causas a la utilización de la provincia como distrito electoral, tanto porque crea una ficción de representación territorial como por la diversidad de tamaño de éstas que lleva a distorsiones en la proporcionalidad (Cf. Snyder y Samuels, 2001).

Dentro del debate político más que del académico, la imposibilidad de conformar mayorías se ha atribuido principalmente a la realización de las elecciones legislativas conjuntamente a la primera vuelta presidencial. Esta es solamente una verdad parcial, ya que si bien es cierto que en la única ocasión en que se realizaron con la segunda vuelta presidencial (1979) se conformó el bloque legislativo que ha estado más cerca de lograr la mayoría, también se debe considerar que al mismo tiempo hubo 10 listas con representación y que las bancadas de menos de tres diputados equivalían al 60.0% del total del Congreso. Por otra parte, en las elecciones de medio período no ha habido un comportamiento diferente. Se trata, por tanto de una causa necesaria pero no suficiente, a la que deben añadirse las mencionadas antes.

La fragmentación del sistema de partidos y la dispersión de la votación se manifiestan también en las elecciones presidenciales. Allí se expresan en los bajos porcentajes que se obtienen en la primera vuelta. Como lo demuestra el cuadro número 4, en promedio los triunfadores han obtenido entre la cuarta y la tercera parte de los votos, con un máximo de 34.9%, en 1998 y un mínimo de 20.6, en 2002. Así mismo, se manifiesta en el alto número de candidatos, que van desde seis como mínimo hasta doce como máximo y que dan una media de nueve. Cabe recordar

7 Por medio del plebiscito realizado en el año 1997 se aprobó el cambio de la forma de votación de listas cerradas y bloqueadas por la votación personalizada en listas abiertas (una forma de *panachage*). El resultado inevitable fue la mayor personalización de la política y la erosión de los partidos. Como una forma de reducir este impacto negativo, desde las elecciones del año 2002 se introdujo la fórmula D`Hondt para la asignación de los escaños, pero ésta fue derogada por el Tribunal Constitucional en el año 2004. En caso de que no se adopte una nueva fórmula, desde las elecciones de este año se volverá a la asignación por el simple orden de votación individual.

al respecto que la utilización de la doble vuelta se introdujo como un mecanismo para evitar la elección de presidentes con porcentajes de votación muy pequeños, pero también la proliferación de candidaturas. Se suponía que aquel mecanismo sería un incentivo para la conformación de grandes corrientes que confluirían en alianzas con capacidad de triunfo en la primera vuelta (CORDES, s/f), pero la evidencia muestra efectos totalmente contrarios, tanto por el alto número de candidatos como por la baja proporción con que pasan a la segunda vuelta.

Se debe considerar también que la ausencia de definiciones claras de apoyo a uno de los dos finalistas ha sido la práctica predominante de los partidos que han quedado fuera de la segunda vuelta, lo que constituye un elemento de erosión de este mecanismo y, hasta cierto punto, el reconocimiento de su escasa capacidad para orientar y definir la votación de sus seguidores (Freidenberg, 2000). A esto se debe añadir que en un sistema de doble vuelta la verdadera fuerza de cada partido es la que se manifiesta en la votación de la primera ronda, de manera que las bajas cifras de votación en ésta son una demostración de la debilidad de los partidos. En estas condiciones, la utilización de la doble vuelta contribuye a la dispersión y se presenta como la mejor posibilidad para que los partidos pequeños encuentren amplias posibilidades de llegar a la presidencia, ya que pueden pasar a la segunda vuelta con escasa votación. Incluso, dado que no existen incentivos para que el elector vote por el mismo partido en la elección presidencial y en la legislativa –aunque se realicen en el mismo momento- el candidato de un partido que ha obtenido una votación insignificante en el resto de elecciones puede pasar a la segunda vuelta y triunfar en la presidencial[8].

A la fragmentación y a la dispersión en las elecciones presidenciales se añade la volatilidad, que es incluso más evidente que en las legislativas (Cf. Mainwaring y Scully, 1995). En las siete elecciones presidenciales que se han realizado desde 1979, ningún partido ha podido obtener más de una vez la presidencia de la República. Aun si se incluye a los presidentes interinos (como se lo hace en el cuadro número 5), que han asumido por suce-

8 Los casos más claros en este sentido se produjeron en las elecciones de 1984 y de 2002, cuando los candidatos triunfadores estuvieron acompañados de partidos que en la elecciones legislativas obtuvieron solamente 6.4% y 4.7%, respectivamente.

sión constitucional o a causa de derrocamientos de presidentes en funciones, se mantiene esa tendencia, con la excepción de Osvaldo Hurtado y Jamil Mahuad del partido Democracia Popular, pero que sólo el segundo de ellos fue elegido directamente[9]. Es indudable que todo ello refleja la frágil implantación de los partidos en la sociedad, pero también puede tomarse como una expresión de la personalización en el ámbito de la elección presidencial, que de esta manera sería un campo en que los partidos tendrían menos protagonismo y en definitiva menos oportunidades.

Así mismo, la volatilidad se manifiesta en la ausencia de regularidad en el apoyo a tendencias ideológicas y no sólo a partidos. Al agruparlos a estos según su orientación ideológica se logra una visión más cercana a la realidad, ya que se reduce la incidencia del surgimiento y la desaparición de partidos entre una y otra elección así como la ausencia de partidos cuando no presentan candidatos. De esta manera se obtiene la clasificación de cuatro dimensiones, que se recoge en el cuadro número 6, y que refleja las especificidades del sistema ecuatoriano[10]. La inestabilidad de la votación se hace evidente cuando se miden las variaciones que se producen entre cada elección y se aplica el índice de volatilidad que, si bien es menor al que se obtiene cuando se considera a cada partido de manera individual, no deja de ser alto.

Esto quiere decir que, con excepción del populismo, la transferencia de votos –que es lo que mide el índice de volatilidad- no se produce dentro de la misma tendencia, lo que a su vez habla de un electorado muy poco apegado a las definiciones ideológicas y de tendencias débilmente afianzadas en la sociedad. La ausencia de regularidad constituye al mismo tiempo una explicación del divorcio entre el desempeño de los partidos en las elecciones legislativas y el de sus candidatos en las presidenciales.

9 En este aspecto llama la atención que el Partido Social Cristiano, habiendo sido el que ha obtenido mayor votación desde 1996 en las elecciones legislativas, no ha podido acceder nuevamente a la presidencia desde 1984. Como se verá en la siguiente sección, la explicación puede encontrarse en la pérdida relativa del carácter nacional de los partidos y su reducción a espacios provinciales o regionales.

10 La clasificación mantiene como criterio la definición ideológica, pero además del continuo izquierda-derecha incluye al populismo como una categoría específica y deja en una categoría residual a un conjunto de partidos que no pueden ser incluidos en ninguna de las demás. Esta última puede ser controversial, pero se justifica porque muchas de las características de los partidos que la conforman los diferencian claramente de las que son propias de las otras categorías.

Dicho sea de paso, esto reduce significativamente la posibilidad de hacer previsiones sobre los resultados presidenciales basadas en el comportamiento electoral de los partidos.

Tanto la fragmentación del congreso como la ausencia de regularidad en las elecciones presidenciales son el reflejo de un conjunto de factores tanto institucionales como estructurales, que determinan las pautas de la votación y de las normas que rigen los procesos electorales y al propio sistema de partidos. Como lo han demostrado algunos estudios (Mejía, 2002; Freidenberg, 2000; Mainwaring y Scully, 1995; Conaghan, 1994), los altos niveles de volatilidad colocan al país con uno de los índices más altos en América Latina[11]. Si se considera que la volatilidad mide los cambios absolutos de la proporción de votación (o de puestos obtenidos) de cada partido y del conjunto de ellos, se puede sostener que se trata fundamentalmente de una expresión de la conducta de los electores. Pero al mismo tiempo, dado que existe correlación entre la fuerza de cada partido y el arraigo en la sociedad, es también una expresión de su debilidad y una manifestación adicional de la escasa institucionalización del sistema de partidos.

La volatilidad expresa ausencia de vinculaciones fuertes entre el electorado y los partidos, así como lealtades muy débiles o incluso prácticamente inexistentes dentro de estos. Este ha sido uno de los factores que han determinado la presencia de altos niveles de indisciplina partidista especialmente en el desempeño de las actividades legislativas (Mejía, 2002). Sin embargo, esas acciones no se han traducido en alguna forma de castigo electoral, lo que puede explicarse porque un elector que muestra baja adscripción a una organización está menos dispuesto a sancionar con su voto a quienes la abandonan. Por el contrario, ese tipo de elector es más proclive a desarrollar un tipo de pragmatismo que valora los resultados y no presta mayor atención a los procedimientos ni a las identidades que se encuentran en la base de la adscripción a una tendencia. Por

11 En la medición de Mainwaring y Scully (1995: 8), el Ecuador ocupa el tercer lugar en volatilidad media, después de Brasil y Perú. Los niveles más altos se encuentran en las elecciones presidenciales, mientras que en las legislativas tiende a moderarse, lo que podría interpretarse como una manifestación de cierta fuerza y arraigo de los partidos, así como de la coexistencia de lógicas particulares de cada tipo de elección. Las presidenciales estarían caracterizadas por mayor personalización.

consiguiente, no es solamente una expresión de los cambios en las preferencias de los electores, sino también de la conducta de quienes han alcanzado puestos de representación, especialmente en el ámbito legislativo. Es por ello que se ha dicho que el sistema de partidos ecuatoriano está conformado por *partidos flojos y políticos flotantes* (Conhaghan, 1994).

En tercer lugar, la polarización ideológica es otro de los signos que se destacan dentro del sistema de partidos. Sobre la base del único estudio que existe al respecto, es posible afirmar que se ha conformado un sistema polarizado[12]. Tanto la autoubicación que hacen los miembros de cada uno de los partidos como la asignación de posiciones hacia los otros partidos coinciden en establecer distancias relativamente amplias entre ellos. Así, en el año 1999, dentro de una escala de izquierda a derecha de 1 a 10, la ubicación que se asignaban a sí mismos los integrantes de cada partido ocupaba un rango que iba desde 2, en la izquierda, hasta 7.1, en la derecha. Mientras a sus respectivos partidos les asignaban valores aún más extremos, en un rango que iba desde 1.7 hasta 7.2. Por su parte, la percepción de la ubicación de los otros partidos mantenía la brecha entre los puntos extremos, aunque se desplazaba hacia la derecha ya que se movía entre 3 y 9.4 (Freidenberg, 2000: 16). En términos generales, y con la excepción de un partido (Democracia Popular), estas percepciones no habían sufrido alteraciones significativas a lo largo del tiempo en las mediciones de 1996 y 1998.

Dos aspectos deben ser destacados a partir de esta información. Primero, que al tratarse de percepciones de los actores políticos constituyen a la vez pautas y referencias para la acción. Su mayor o menor predisposición para establecer alianzas o incluso cualquier tipo de acercamiento y acuerdo con los otros partidos depende en buena medida de la percepción acerca del lugar que cada uno ocupa en el espacio ideológico. Por tanto, en una situación de polarización como la que ponen en evidencia las brechas observadas, existen pocas posibilidades para una política consociativa. Por el contrario, impulsa prácticas confrontacionales y produce movimientos centrífugos. Segundo, los lugares extremos no están ocupa-

12 El estudio en mención forma parte del trabajo sobre elites parlamentarias que desarrolla el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. El texto de Freidenberg (2000), tomado como referencia aquí, es uno de los productos de ese estudio.

dos por partidos marginales, sino por algunos de los que han mantenido altos niveles de votación a lo largo del período y que consecuentemente han contado con importante representación parlamentaria, así como por los que han jugado papel central en la conformación de mayorías de gobierno o de oposición. Por tanto, la polarización se ha derivado de las posiciones de los partidos que, dentro de la tipología de Sartori (1992: 154-155), *cuentan* para la conformación de gobiernos o de oposición, esto es, de los que a lo largo del tiempo tienen posibilidades de *coalición* (de gobierno) o, por el contrario, de *chantaje*.

La polarización ideológica se ha nutrido de algunas disposiciones de la legislación que rige sobre las elecciones y los partidos. La prohibición de alianzas en las elecciones de diputados, consejeros provinciales y concejales municipales, vigente durante más de quince años, contribuyó significativamente en este sentido, ya que en esencia constituye una de las fuentes de la fragmentación[13]. La obligación de que cada partido presente candidatos en un número mínimo de provincias empuja en la misma dirección debido a que impulsa a la presencia de un alto número de partidos en la contienda electoral[14]. Adicionalmente, estas dos disposiciones están entrelazadas con las regulaciones acerca del financiamiento público de las actividades políticas (ya que ellas se cuentan entre las condiciones requeridas para establecer el monto de participación) y con su propia supervivencia legal (Cf. Ley de Partidos Políticos, Título VI, Artículo 61). De igual manera, como se ha visto, la utilización de la doble vuelta electoral otorga amplias posibilidades para que partidos pequeños puedan participar con algunas probabilidades de éxito, de manera que constituye un aliciente para la fragmentación y la polarización ideológica. Finalmente, al haber regido durante quince años la prohibición de reelección inmediata

13 Aún en la actualidad, en que están permitidas, siempre hay un costo para los partidos al establecer alianzas, ya que deben conformar una sola lista y por tanto reducen su protagonismo.

14 Es importante destacar que, en términos de requisitos para la participación electoral de los partidos, las leyes vigentes no diferencian los niveles provinciales y municipales del nivel nacional. Para obtener su reconocimiento deben "contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país" (Ley de Partidos Políticos, Título II, Artículo 12). Adicionalmente, entre las causas para la cancelación de la inscripción de un partido se incluye la no participación "en un evento electoral pluripersonal, al menos en diez provincias" (Ibid, Título V, Artículo 35, Literal d). Por tanto, aunque solamente se intente participar en un municipio o en una provincia, es imperativo conformarlo como partido nacional.

de todas las dignidades de elección popular se introdujo un obstáculo para la profesionalización política y en consecuencia para el fortalecimiento de los partidos.

Por último, una de las características más sobresalientes del sistema de partidos ecuatoriano es la que podría denominarse regionalización o incluso provincialización de los partidos. A pesar de las disposiciones legales que pretenden impulsar la constitución de partidos nacionales (entre ellas las mismas disposiciones mencionadas antes), la realidad demuestra claramente que ha sucedido lo contrario. Los partidos ecuatorianos han tendido a recluirse en espacios muy restringidos y han ido perdiendo el carácter de organizaciones de alcance nacional. Dada su importancia, este constituye el material de la tercera sección, pero previamente es conveniente considerar el reverso de lo planteado hasta el momento.

2. Consolidación en la dispersión

El énfasis que los estudios políticos han puesto en los aspectos negativos ha hecho casi imperceptible la capacidad que han demostrado los partidos para sobrevivir en un medio que crecientemente se ha ido tornando hostil, en el que se los identifica como los causantes de los problemas políticos, económicos y sociales[15]. En gran medida, las ciencias sociales se han hecho eco de la opinión generalizada –sustentada en apreciaciones valorativas antes que en información confiable-, pero han dado poca importancia a la evidencia que se ha acumulado a lo largo de dos décadas y media en las que de ninguna manera es despreciable el desempeño electoral de los partidos. De manera especial, llama la atención que, dentro de ese contexto claramente adverso, cuatro de ellos han desarrollado la capacidad suficiente para obtener sostenidamente el apoyo de los electores. Los partidos Social Cristiano, Izquierda Democrática, Roldosista Ecuatoriano y Democracia Popular han dado muestras de cierta capacidad para remontar la corriente antipolítica.

15 Solamente como excepciones se encuentran estudios que rompen ese sesgo negativo, como los que ponen atención en las orientaciones ideológicas y en la organización interna. Nuevamente en este aspecto cabe citar el estudio realizado por la Universidad de Salamanca. (Véase Freidenberg, 2000; Freidenberg y Alcántara, 2001a)

Es innegable que la multiplicidad de partidos y el alto número de ellos que obtienen representación en el Congreso Nacional, así como la diversidad ideológica que los caracteriza, justifican que se lo califique como un sistema altamente fragmentado[16]. Sin embargo, esa fragmentación convive con la concentración que se expresa en la alta proporción de la votación y del número de diputados que obtienen los cuatro partidos mencionados (como se puede apreciar en los cuadros números 7 y 8)[17]. De un total de 808 diputados que han ocupado escaños en el congreso, en conjunto esos partidos han obtenido 529, equivalentes al 65.5%. Solamente en las elecciones del año 2002 –después de prácticamente 20 años en que los cuatro mostraron apreciable crecimiento- se observa un descenso del número de puestos de esos partidos, pero nada lleva a pensar que pueda tratarse de un viraje definitivo de la tendencia anterior. En 1998, cuando llegaron a su punto más alto, en conjunto obtuvieron casi las tres cuartas partes de la votación, que se tradujo en más de las cuatro quintas partes de los escaños legislativos, lo que matiza la percepción de crisis total de los partidos y obliga a dejar de lado las generalizaciones.

La consolidación relativa de esos partidos resulta más sorprendente cuando se considera que han debido enfrentarse no solamente a la opinión mayoritariamente hostil de la ciudadanía (que sin embargo ha continuado votando por ellos), sino también a un diseño institucional poco coherente y nada adecuado para su fortalecimiento. Como he señalado antes, varias de las disposiciones legales han alimentado la fragmentación y la polarización, y se han constituido así en obstáculos para la consolidación de los partidos. De igual modo, las constantes reformas legales han creado un marco heterogéneo y contradictorio que ha arrojado resultados totalmente opuestos a los que se buscaban (Pachano, 2003b). Entre esas disposiciones que han afectado negativamente a los partidos se puede destacar la apertura casi indiscriminada para la participación de los independientes en cualquier elección, en contraposición a las regulaciones riguro-

16 No pretendo entrar en este trabajo en el debate sobre el tipo de sistema de partidos que se ha conformado en Ecuador. He optado más bien por un nivel descriptivo que destaque las características sobresalientes y determinantes.

17 Al contrario de las elecciones presidenciales, que tienen un sesgo personalista y que sienten el efecto de la dispersión de la votación, las de diputados provinciales expresan de manera bastante clara la votación de cada partido. Por ello constituyen el indicador apropiado de su fuerza electoral.

sas que deben cumplir los partidos[18]. También se deben considerar los incentivos que en la práctica existen para los partidos pequeños y las condiciones favorables para su supervivencia[19]. De cualquier manera, en contra de esa corriente desfavorable, los cuatro partidos han tenido el predominio en la votación ciudadana y en la representación dentro del Congreso a lo largo del período.

La inclusión de los cuatro partidos en un solo grupo se deriva de su presencia legislativa predominante a lo largo del período y de la transferencia de votos que se produce entre ellos, ya que el descenso de unos significa el ascenso de otros dentro de la tendencia creciente que ha sido señalada. Pero ello no quiere decir que conformen un conjunto homogéneo. Por el contrario, entre ellos se manifiestan algunas diferencias, entre las que cabe destacar la trayectoria histórica, las tendencias de votación, la presencia legislativa y el desempeño electoral parlamentario del partido cuando ha ocupado la presidencia de la República.

En primer lugar, es necesario considerar que dos de ellos (PSC e ID) se formaron antes del período democrático iniciado en 1978-1979, aunque no constituyeron sino expresiones minoritarias y supeditadas a los que han sido calificados como partidos tradicionales o históricos (Conservador y Liberal), de los cuales precisamente se derivaron[20]. Los otros dos se fundaron dentro del presente período, también como desmembramientos de otros partidos (Conservador y Social Cristiano, en el caso del partido Democracia Popular y Concentración de Fuerzas

18 Los independientes pueden participar con un respaldo de firmas equivalente al uno por ciento de los electores empadronados en la circunscripción correspondiente (Ley de Elecciones, Capítulo IV, Artículo 72) y no están obligados a presentar candidaturas en un número determinado de provincias ni a obtener un porcentaje mínimo.

19 A pesar de que a lo largo de gran parte del período ha tenido vigencia un umbral mínimo de votación (entre el cuatro y el cinco por ciento), éste no actúa como barrera de representación sino de registro. Un partido puede ser borrado del registro legal en caso de que en dos elecciones consecutivas no supere el mínimo establecido, pero durante ese tiempo (es decir, hasta la conclusión del período abierto con la segunda elección) sus representantes elegidos pueden ejercer sus funciones. Así mismo, los partidos pequeños se benefician de la fórmula proporcional y de la diferencia de magnitud de los distritos electorales (especialmente en la elección legislativa que se realiza por provincias), ya que al concentrarse en los de menor magnitud pueden obtener escaños con votaciones que en el contexto nacional no constituyen sino proporciones insignificantes.

20 El Partido Social Cristiano ocupó la presidencia de la República con Camilo Ponce en el año 1956, pero eso no fue una manifestación de su fuerza como partido (véase Menéndez, 1990). Izquierda Democrática obtuvo dos puestos en el Congreso del año 1968.

Populares, en el caso del Partido Roldosista Ecuatoriano). Más allá de esa diferencia histórica, los cuatro debieron enfrentar al predominio de los partidos tradicionales que se manifestó en las primeras elecciones del retorno a la democracia (1979), y en esa medida se han convertido en los instrumentos de un discutible proceso de modernización de la política ecuatoriana[21]. La constitución del PRE es un caso muy claro de estructuración de un partido en torno a un fuerte liderazgo personal (véase Freidenberg, 2003), mientras que los otros tres apelaron en su momento a definiciones ideológicas.

En segundo lugar, dos de ellos (PSC y PRE) muestran considerable regularidad con tendencia ascendente en las elecciones de diputados provinciales hasta 1996. Así mismo, ambos experimentaron un descenso en las elecciones del año 1998 que, sin embargo, en el caso del PSC no se tradujo en la reducción de la proporción de diputados y recuperó su nivel anterior en las elecciones del año 2002. Los otros dos han carecido de esa regularidad tanto en la votación como en la proporción de puestos obtenidos en el Congreso. El caso más significativo es el de la ID, que después de un período de auge que lo convirtió en el primer partido nacional se desplomó desde 1992 hasta 1998, año en que comenzó un período de recuperación. En síntesis, dos de los cuatro partidos han mostrado regularidad en la votación y en la presencia legislativa, pero sólo uno de ellos ha mantenido la tendencia ascendente, mientras dos de ellos han seguido caminos sinuosos.

En tercer lugar, existe alguna correlación entre elecciones presidenciales y legislativas, como se ve por los incrementos de votación que logran los partidos cuando triunfan en las primeras. A pesar de que, como se ha dicho, la elección de diputados se realiza conjuntamente a la primera vuelta presidencial, lo que puede tomarse como un factor de dispersión de la votación, es indudable el fortalecimiento del partido de gobierno. Los incrementos en la votación y sobre todo en el número de escaños son significativos en todos los casos, pero en particular en el del PSC en el año

21 Muy tempranamente, desde los primeros años del retorno a la democracia, se desarrolló una percepción que establecía tajante separación entre los partidos tradicionales y los que habían surgido al amparo de las nuevas condiciones (especialmente ID y DP). Su carácter de partidos modernos e ideológicos, como fueron calificados, es algo que aún se encuentra en debate y que debe ser tratado a la luz de sus propuestas y de sus prácticas políticas.

1984, sobre el que podría afirmarse que la presidencia de la República le llevó a formar parte del pelotón de partidos más votados y a convertirle más tarde en el primer partido del país. Sin embargo, dado que el incremento en la votación legislativa se deriva del éxito en la elección presidencial, y no al contrario, se puede sostener lo señalado antes en cuanto a la baja incidencia de los partidos en esta última.

Existen menos evidencias sobre otra correlación, esta vez de signo inverso, a la que generalmente se ha hecho referencia en medios de comunicación y en menor medida en estudios académicos (véase Schuldt, 1994), entre el ejercicio de la presidencia y el bajo desempeño del partido en las elecciones legislativas (tanto intermedias, de renovación de los diputados provinciales, como las del final del período, de renovación total del congreso). El comportamiento electoral no marca una tendencia definida en este sentido, ya que existen casos, como el PSC en 1986 y 1988, que siendo partido de gobierno incrementó su votación y el número de escaños, así como el PRE que en 1998 sufrió solamente mínimo desgaste después de su fugaz paso por la presidencia[22]. Pero también hay ejemplos de lo contrario, como los de la ID en 1990 y 1992, el PUR en 1994 y la DP en 2002, que sufren caídas en picada en la votación y en número de escaños en las elecciones de medio período, en el caso de los dos primeros, y en las generales, en el caso de los tres[23].

22 No se puede descartar que el desgaste casi imperceptible del PRE tenga relación con la corta duración de la presidencia de Abdalá Bucaram y también con su derrocamiento por un golpe de Estado promovido por el Congreso. El primer hecho impidió que el elector contara con los elementos necesarios para hacer una evaluación en profundidad, mientras que el segundo puede haber fortalecido la percepción, ampliamente difundida por sus dirigentes, de la existencia de una persecución por parte de los partidos tradicionales (o cabría decir *sistémicos*) hacia Bucaram.

23 El Partido de Unidad Republicana fue formado como un partido instrumental para sustentar la candidatura de Sixto Durán Ballén en las elecciones presidenciales de 1992. Al contrario de lo sucedido con el PRE, la DP fue arrastrada por la caída de su presidente Jamil Mahuad, derrocado por un golpe de Estado de una fracción militar. La eliminación de las elecciones intermedias, puesta en práctica desde el período de Jamil Mahuad, impide conocer el efecto de este gobierno sobre su partido político.

3. La dimensión territorial de los partidos

Como he señalado más arriba, una de las características sobresalientes del sistema de partidos del Ecuador es la regionalización o incluso la provincialización de sus integrantes en términos de la distribución de su votación. Aunque resulta prácticamente imposible encontrar un país en que la votación de los partidos se distribuya de manera uniforme y proporcional en todo el territorio, es innegable que el caso ecuatoriano llega a límites extremos, como se ha podido ver por mediciones anteriores[24]. Las diferencias estructurales (económicas, sociales) constituyen la base de este fenómeno, pero no son suficientes para explicarlo ya que muchos países con diferencias tanto o más profundas (como Perú, Bolivia o España) presentan mejores niveles de distribución de la votación de los partidos. Por tanto, la explicación debe buscarse en las condiciones propiamente políticas, especialmente en la conformación de diversas culturas políticas con sus propias pautas de legitimidad y de liderazgo, que a la vez constituyen fuertes identidades partidistas y terminan por estructurar bastiones electorales. Tradicionalmente, la política ecuatoriana ha reflejado la división Costa-Sierra, pero el fenómeno referido va mucho más allá de ésta, aunque es conveniente iniciar el análisis en esos términos[25].

Un indicador de la diferenciación regional de los partidos se encuentra en la proporción de votos que han obtenido en cada una de las dos regiones. Según el cuadro número 9, que recoge la votación que ha recibido cada uno de los cuatro partidos en cada una de las regiones a lo largo de todo el período, se puede asegurar que existen dos partidos (PSC y PRE) que tienen su fuerza en las provincias de la Costa y los otros dos (ID

24 Ecuador ocupa el nivel más bajo de *nacionalización* del sistema de partidos, dentro de un conjunto de 17 países, de acuerdo al índice propuesto por Jones y Mainwaring (2003: 79). Los autores utilizan el índice de Gini (invertido) para medir la distribución territorial de la votación de cada partido o del sistema en su conjunto.

25 Es ilustrativa la conformación de los binomios (presidente-vicepresidente) entre un costeño y un serrano, o viceversa, como estrategia electoral. Con ella se busca dar una señal de equilibrio regional que impida la identificación del candidato presidencial con una sola de las dos regiones. Cabe señalar que éstas en conjunto y en proporciones casi similares agrupan al 97% de la población del país. La conformación del binomio con dos personas de la misma región podría llevar al suicidio político. La única excepción en cierto sentido, aunque no en los términos señalados, ha sido el triunfo de un candidato originario de una provincia amazónica (acompañado por un vicepresidente costeño), en las elecciones del año 2002.

y DP) en las provincias de la Sierra. El sesgo más significativo se encuentra en el PRE, cuya votación costeña equivale a tres cuartas partes del total de sus votos. Los otros tres han obtenido en su respectiva región alrededor de las dos terceras partes de sus votos. En todos los casos se trata de proporciones muy superiores a las que representa cada región dentro del electorado nacional[26].

Además del sesgo regional de cada uno de los partidos, se observa que los partidos serranos han tenido mayor capacidad que los partidos costeños para obtener votos en las provincias amazónicas. Los últimos han obtenido allí porcentajes significativamente inferiores a la proporción de la región en el total nacional. Ambos hechos (sesgo regional y presencia en la región amazónica), se expresan también en la proporción de escaños obtenidos a lo largo del período, que se observa en el cuadro número 10, aunque se moderan las proporciones a causa de la presencia de los diputados nacionales. Si embargo, el sesgo se mantiene cuando se elimina a estos y solamente se considera a los diputados provinciales.

A partir de esas diferencias, que se plantean en el nivel más general de las regiones naturales del país, surgen los referidos bastiones electorales. De la misma manera que en la terminología militar de la cual proviene la palabra, estos son espacios en los que predomina un partido y en los cuales difícilmente pueden ingresar otros. Pero, dada la coexistencia de múltiples bastiones, al partido predominante en uno de ellos le resulta también difícil entrar en los otros o, dicho de otra manera, encuentra muchas dificultades para salir del propio. Aunque no se llega al extremo de los troyanos rodeados por los griegos, en que estos no pueden entrar a la ciudad ni los primeros pueden salir de ella, la figura puede ser útil para imaginar la dinámica que se produce por la presencia de estos espacios de predominio político. Incluso algunos de ellos (como la provincia de Guayas) han tendido a convertirse en sistemas unipartidistas y no pocos en bipartidistas.

En términos electorales, esto se presenta bajo la forma de una distribución de la votación de cada partido que se aleja de la distribución del electorado en el territorio nacional. En otros términos, ya que los votan-

26 En la Costa se asentaba el 49.5% de los electores en las elecciones del año 2002, en la Sierra el 46.8 y en la Amazonía y Galápagos el 3.6%. Debido a los cambios poblacionales (diferentes tasas de crecimiento y migraciones internas), las proporciones han cambiado desde el inicio del período en que la Costa acogía al 44.7%, la Sierra al 53.2% y la Amazonía y Galápagos al 2.1%.

tes se distribuyen en determinadas proporciones en las diversas circunscripciones, se puede suponer que un partido tendrá una distribución adecuada si obtiene similares proporciones del total de su votación en cada una de ellas. Así, si en una circunscripción (una provincia, en este caso) se encuentra el 5% de los votantes del país, cada partido debería obtener en ella aproximadamente ese mismo porcentaje de su votación nacional, y así en cada una de las unidades electorales. Sin embargo, como se ha dicho, ese es un caso casi improbable y lo usual es que existan distorsiones entre la proporción de integrantes del padrón electoral y la proporción de votantes por el partido. Por tanto, mientas más grandes sean esas distorsiones o brechas, menos adecuada a la distribución nacional será la votación del partido y mientras más pequeñas sean las brechas ese partido contará con mejor distribución nacional.

Como ilustración de esas diferencias, en el cuadro número 11 se presenta la proporción de cada provincia en el padrón electoral, en las elecciones legislativas provinciales del año 1996, y la proporción de la votación de los cuatro partidos relativamente consolidados, a los que se ha añadido Pachakutik debido a que ese año obtuvo alta votación con su candidato presidencial. Es posible observar no solamente aquellas diferencias con el padrón, sino también la conformación de los bastiones antes mencionados. A manera de ejemplo, el PSC obtuvo cerca de la mitad (44.8%) de su votación nacional en la provincia de Guayas, cuyo peso en el padrón fue de 27.0%, en tanto que los partidos DP y PK obtuvieron el 42.4% y el 39.6% de sus respectivas votaciones nacionales en Pichincha, cuyo peso en el padrón fue de 20.5%.

Las brechas en las provincias pequeñas e intermedias son tan importantes como en las grandes y también en ellas se conforman bastiones electorales. Así, se encuentran casos de notoria desproporción, como la ID en El Oro, con el 15.7% de su votación, mientras la provincia agrupaba al 4.5% del padrón electoral, y PK en Azuay, con el 19.2% de su votación, en tanto que en esa provincia se encontraba el 4.5% de los electores nacionales. Los casos extremos se encuentran en las provincias en que algunos partidos no obtienen votación, debido a que no presentaron candidatos, lo que por sí mismo habla de la debilidad y de los problemas de distribución de la votación

Considerando las brechas que se producen entre el padrón y la votación de cada partido he construido un índice de la distribución territorial (IDT) de esa votación (Pachano, 2003b). El objetivo de éste es calcular el grado en que cada partido se aleja de la distribución del electorado, precisamente por medio de la medición de las brechas. La construcción de este indicador toma como punto de partida la suposición de que un partido tendrá un carácter nacional en tanto su votación se distribuya *aproximadamente* de la manera en que se distribuye la población electoral. Esto quiere decir que, independientemente de la cantidad de votos que obtenga a nivel nacional, la votación de cada partido debería dibujar un perfil bastante cercano al que dibuja el padrón electoral[27]. Por consiguiente, mientras menor sea la distancia entre ambos perfiles mejor será el grado de distribución de la votación de un partido en el territorio nacional.

Este índice expresa el agregado de las diferencias que existen entre la proporción que cada provincia representa en el padrón y la proporción de votos que cada una de ellas aporta en la votación total del partido. Dicho de otra manera, se trata de contraponer el peso de cada provincia en el padrón electoral con el peso de la votación provincial en el total de votos del partido. En términos operativos, el indicador es el producto de la suma de los valores absolutos de las diferencias entre el peso de la provincia en el padrón y la votación provincial del partido, y se puede expresar en la siguiente fórmula:

$$IDT = (|\Sigma P_n - Vp_n|)/2,$$

donde P_n es el peso de la provincia en el padrón electoral y Vp_n es el peso de la votación provincial sobre la votación nacional del partido, ambas expresadas en porcentajes[28]. De esta manera se puede contar con una cifra para cada partido en cada año electoral, como se observa en el cuadro número 12 con respecto a los partidos más votados y a los que han mantenido presencia constante en el congreso. Dado que el indicador expresa

27 En el anexo se incluyen los gráficos de los cuatro partidos consolidados y de Pachakutik, en los que se aprecian las brechas entre el perfil del padrón y el perfil de la votación nacional del partido.

28 Taagepera y Shugart (1989: 104 y ss) utilizan un procedimiento relativamente similar para medir la desviación de la proporcionalidad

la distancia entre ambos perfiles (en términos porcentuales, por tanto en un rango de 0 a 100), una cifra más baja significa menor distancia con el padrón y en consecuencia mejor distribución nacional del partido.

Con excepción del Movimiento Popular Democrático, que aparece en el tercer puesto según el promedio general del período, son los partidos consolidados los que presentan los mejores índices de distribución territorial. Esto quiere decir que, a pesar de su condición de partidos claramente regionales, han tenido mayor capacidad que los otros para distribuir su votación en todo el territorio nacional, pero aún así no se puede afirmar que sean partidos de carácter nacional. Por el contrario, las cifras confirman que la distribución de su votación en el territorio nacional no es adecuada. Además, ninguno de ellos ha tenido regularidad a lo largo del período, ya que presentan altibajos en el IDT. Ciertamente, la comparación con los otros coloca a estos partidos en mejor condición, especialmente si se considera que la mayor parte de los partidos menos consolidados presentan índices significativamente altos.

De cualquier manera, cabe dejar planteada la pregunta acerca de la causalidad de esta relación, esto es, si la consolidación del partido es la causa de la mejor distribución territorial o a la inversa, si es ésta la que determina a la primera. Es probable que se trate de un proceso de retroalimentación permanente, pero de todas maneras constituye un tema de mucho interés y que debe ser analizado y explicado en futuros trabajos. Por el momento es posible afirmar que existe aquella correlación, pero que al mismo tiempo hay una tendencia generalizada de retroceso en el IDT, lo que viene a confirmar parcialmente la opinión corrientemente expresada de la provincialización de los partidos ecuatorianos, pero a la vez previene sobre las generalizaciones que se hacen al respecto.

Es interesante destacar que no se encuentra un grado significativo de correlación entre las elecciones presidenciales y las legislativas en términos del IDT. Solamente en pocos casos se observan niveles relativamente similares y más bien, como tendencia predominante, existen brechas bastante altas entre ambos. Con ello se ratifica lo señalado antes acerca de la escasa incidencia del partido en las elecciones presidenciales y del alto grado de personalización de éstas. Una muestra de esto se puede encontrar en las elecciones presidenciales de 1998 (como se ve en el cuadro número 13) cuyos índices en general no guardan relación con los que muestran los res-

pectivos partidos para los mismos años y solamente como excepción en algún caso se acorta la brecha. Finalmente, el IDT permite comprobar que tiene asidero la apreciación sobre los problemas de distribución territorial de los partidos y que constituye una de las características centrales del sistema de partidos ecuatoriano. Pero, a la vez, lleva a matizar las afirmaciones que se hacen en ese sentido.

4. Inclusión y representación

Dentro de este contexto contradictorio, caracterizado por la fragmentación del sistema pero a la vez por la consolidación de un grupo de partidos de carácter predominantemente subnacional, es conveniente preguntarse por la manera en que ellos han podido cumplir con las funciones que les corresponde dentro de un régimen democrático[29]. La principal crítica que se hace a los partidos ecuatorianos –de la cual se deriva la insatisfacción de la ciudadanía y en consecuencia la erosión del apoyo- se origina principalmente en lo que se considera como deficiencias en la función de representación. Esta se entiende como la poca eficacia en la conducción de los intereses sociales hacia las instancias políticas[30]. La conclusión a la que se llega por esa vía es a la necesidad de ampliar los mecanismos de participación y de inclusión del sistema político, en particular de los partidos, con lo que implícita o explícitamente se acusa a estos de poca apertura.

Esta crítica debe ser sometida a análisis con el fin de detectar su verdadero contenido ya que es claro que ella se asienta en una concepción de representación distinta a la que les corresponde a los partidos. Por lo general se alimenta de una visión de la representación política como portadora directa de los intereses de grupos sociales específicos o, dicho de otra

29 Dentro de las múltiples funciones que desempeñan los partidos, en este contexto interesan las de representación, agregación de intereses, elaboración de propuestas políticas y formación de gobierno, que son las que pueden verse afectadas por las condiciones descritas. Sobre las funciones de los partidos véase Sartori, 1992, pág. 55 y ss; Garretón, 1998, pág. 17 y ss.

30 Más que de una opinión académica, ésta se manifiesta generalmente en la opinión pública y en el propio ámbito político. Sin embargo, en alguna medida ha sido recogida por trabajos académicos, lo que llama la atención si se considera que, como se verá de inmediato, ella se asienta en una visión errada de la representación política.

manera, tiende a hacer equivalentes a la representación política y la representación social[31]. De esta manera, se exige a los partidos que actúen en función de grupos de presión y de sectores delimitados de la sociedad, lo que se constituye en un obstáculo para su función de agregación de intereses y, en el plano más abstracto, de construcción del interés general. Así, si existe algún problema de representación en el sistema político ecuatoriano, no es precisamente el que se ha señalado.

La relación directa con intereses específicos –que se expresa electoralmente en la conformación de los bastiones electorales y en la reclusión de los partidos a espacios territoriales acotados- reduce su espacio para la formulación de propuestas. Aún más, se dibuja un círculo nefasto para ellos en la medida en que su supervivencia está garantizada por su vinculación directa con sectores sociales específicos asentados en ámbitos territoriales delimitados. Los partidos deben responder directa e inmediatamente a las demandas de esos sectores, ya que de no hacerlo corren el riesgo de aislarse de los que podrían considerase como sus electores naturales. De este modo, los partidos pierden no tanto su capacidad de representación sino más bien la de colocarse por encima de los intereses particulares.

A partir de esto se hace visible un problema adicional producido por la contradicción entre el tipo de representación y la función de procesamiento y solución de los conflictos sociales. Únicamente por su distancia con respecto a los intereses particulares y grupales, la representación política puede lograr efectividad en la canalización de demandas hacia el sistema político y, en consecuencia, en el procesamiento de los conflictos. Cuanto menor sea esa distancia, menor será también la posibilidad de cumplir a cabalidad con esos objetivos. Por tanto, al constituirse en la práctica como social, la representación que desempeñan los partidos ve minimizada su capacidad en este aspecto.

Al analizar el tema desde esta perspectiva se modera la percepción de los problemas de representación y se desplaza la atención hacia los rendimientos del sistema político y de los partidos en particular. Dicho de otra

31 La diferencia entre ambas radica fundamentalmente en el carácter directo y vinculante de la representación social que, por definición, expresa los intereses de grupos claramente delimitados. Por el contrario, la representación política debe tomar distancia de esos intereses y eliminar cualquier posibilidad de mandato vinculante. Esa es una condición básica para que en las instancias políticas se puedan formular propuestas globales para la sociedad.

manera, no es que los partidos hayan fracasado en términos de la capacidad de representación, sino en los resultados que arroja su acción en las instancias de diseño de políticas y de toma de decisiones. Cualquier acercamiento al sistema político ecuatoriano lleva a conclusiones más bien positivas en lo que se refiere a su capacidad de inclusión, como lo demuestra no sólo la existencia de un alto número de partidos y listas de independientes sino también las reales posibilidades que ellos tienen para lograr triunfos electorales (con los efectos mayoritariamente negativos que han sido destacados en las secciones anteriores). Así mismo, grupos tradicionalmente excluidos en términos económicos y sociales, como los indígenas, han encontrado condiciones apropiadas para participar con éxito en la política[32]. Pero a la vez, cualquier análisis conduce a conclusiones negativas en lo que hace relación a los resultados económicos y sociales de las políticas impulsadas desde el retorno al régimen democrático. Por ello, a pesar de la percepción generalizada, se puede asegurar que los problemas de la insatisfacción con los partidos y con el sistema político en general no tienen su origen en la mayor o menor capacidad de inclusión, sino en los rendimientos de los partidos en la conducción gubernamental.

Si esto es así, entonces cabe preguntarse si los problemas pueden ser atribuidos exclusivamente a los partidos. Es verdad que al ser ellos los actores centrales de la acción política les cabe la responsabilidad fundamental en esos resultados, pero no por eso se puede dejar de lado la incidencia de otras instancias y de otros factores. En términos generales, los problemas y los bajos rendimientos se derivan de determinadas condiciones institucionales del sistema político, de las prácticas de los actores y de la cultura política. Los partidos constituyen una parte importante dentro de este conjunto, pero no son los únicos y tampoco se los puede identificar siempre en el campo de las causas. De igual manera que lo que ocurre con el resto de componentes del sistema político, los partidos están sujetos a constante interacción en una relación de causa-efecto, de modo

32 En este punto me atrevo a señalar que muchos de los problemas del sistema político ecuatoriano se derivan de la apertura indiscriminada que, si bien ha tenido efectos positivos como la incorporación política de los indígenas y la relativamente importante presencia de mujeres en puestos de elección (en lo que se incluye la ley de cuotas para la presentación de listas en el elecciones plurinominales), también ha dado lugar a problemas como la desinstirucionalización y la pérdida de profesionalismo de la política, la presencia de intereses particulares en la arena política y, consecuentemente, la enorme dificultad para agregar intereses.

que no se puede establecer una dirección única ni una causalidad de un solo sentido. Sin desconocer el grado de responsabilidad de los partidos, es conveniente señalar que en buena medida ellos deben acomodarse a condiciones previamente establecidas, lo que a su vez los transforma en engranajes de una situación que solamente puede desembocar en resultados negativos en el campo de la formulación de políticas y de la toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, el interés se desplaza hacia la gobernabilidad del sistema, ya que los bajos rendimientos se traducen en pérdida de legitimidad no solamente de los actores políticos –en especial de los partidos– sino del conjunto de las instituciones políticas. Con ello, a la vez, se alimentan tendencias de orientación populista, antipolítica y autoritaria con fuerte carga de cuestionamiento a la democracia. Así mismo, estas condiciones son las que han alimentado de manera permanente la orientación cortoplacista de la política, de la que no han podido alejarse los partidos y, por el contrario, han contribuido a fortalecerla. Sin embargo, siempre quedará planteada la interrogante acerca de qué proporción de esta situación puede ser atribuida directamente a ellos y a sus características particulares. Por el momento las respuestas solamente pueden plantearse en el campo de las hipótesis, en el que tienen tanta validez las que los señalan como los principales causantes y las que más bien los consideran como los que se ven afectados en mayor manera.

Cuadro No. 1
Número de bancadas en el Congreso Nacional

Año	Número de listas	Tamaño del Congreso	Promedio diputados por lista
1979	10	69	6.9
1984	15	71	4.7
1986	14	71	5.1
1988	12	71	5.9
1990	11	72	6.5
1992	13	77	5.9
1994	14	77	5.5
1996	11	82	7.5
1998	9	123	13.7
2002	19	100	5,3
Promedio	12,8	81,3	6,2

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro No. 2
Proporción acumulada de las bancadas según tamaño
(% de total de bancadas)

	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002
1	30.0	26.7	28.6	25.0	9.1	30.8	28.6	9.1	0.0	0.0
2	50.0	40.0	28.6	50.0	27.3	46.2	57.2	45.5	22.2	16.6
3	60.0	60.0	50.0	50.0	54.6	53.9	57.2	54.6	33.3	41.6
4	70.0	66.7	64.3	58.3	54.6	53.9	57.2	63.7	44.4	49.9
5	70.0	73.4	71.4	58.3	54.6	61.6	57.2	63.7	44.4	58.2
6	70.0	80.1	78.5	66.6	54.6	69.3	71.5	63.7	44.4	58.2
7 a 10	80.0	93.4	85.6	91.6	72.8	77.0	85.8	72.8	55.5	58.2
11 a 20	90.0	93.4	99.9	91.6	100.0	92.4	92.9	91.0	66.6	83.2
21 y más	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro No. 3
Tamaño de la primera bancada legislativa según tendencia

Año	Primera Bancada	Partido	Tendencia
1979	44.9	CFP	Gobierno
1984	33.8	ID	Oposición
1986*	23.9	ID	Oposición
1988	42.3	ID	Gobierno
1990*	22.2	PSC	Oposición
1992	27.3	PSC	Oposición
1994*	32.5	PSC	Oposición
1996	32.9	PSC	Oposición
1998	28.7	DP	Gobierno
2003	25.0	PSC	Oposición
Promedio	31.3		

* Elecciones de medio período.
Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro No. 4
Porcentaje de votación, primera vuelta presidencial 1978-2002

	1978	1984	1988	1992	1996	1998	2002	Promedio
1º	27.7	28.7	24.7	31.9	27.2	34.9	20.6	28.0
2º	23.9	27.2	17.7	25.0	26.3	26.6	17.4	23.4
3º	22.7	13.5	14.7	21.9	20.6	16.1	15.4	17.8
4º	12.0	7.3	12.5	8.5	13.5	14.7	14.0	11.8
5º	9.0	6.8	11.5	3.2	4.9	5.1	12.1	7.5
6º	4.7	6.6	7.8	2.6	3.0	2.6	11.9	5.6
7º		4.7	5.0	1.9	2.4		3.7	2.5
8º		4.3	3.3	1.9	1.2		1.7	1.8
9º		0.8	1.6	1.4	0.9		1.2	0.8
10º			1.2	0.9			1.0	0.5
11º				0.5			0.9	0.2
12º				0.3				0.0

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro No. 5
Presidentes de la República
1979-2004

Período	Presidente	Partido	Observaciones
1979-1981	Jaime Roldós	CFP	Fallecido en el cargo
1981-1984	Osvaldo Hurtado	DP	Sucesión constitucional
1984-1988	León Febres	PSC	
1988-1992	Rodrigo Borja	ID	
1992-1996	Sixto Durán	PUR	
1996-1997	Abdalá Bucaram	PRE	Derrocado, golpe de Estado
1997-1998	Fabián Alarcón	FRA	Interino
1998-2000	Jamil Mahuad	DP	Derrocado, golpe de Estado
2000-2003	Gustavo Noboa	Indep.	Sucesión constitucional
2003-2005	Lucio Gutiérrez	PSP	Derrocado
2005-2007	Alfredo Palacio		Sucesión constitucional

No se incluye a Rosalía Arteaga (MIRA), ni a las dos juntas conformadas a partir del derrocamiento de Jamil Mahuad, que ocuparon la presidencia por pocas horas en los años 1997 y 2000, respectivamente.

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro No. 6
Votación por tendencias, primera vuelta. 1979-2002

Tendencia	1979	1984	1988	1992	1996	1998	2002	Volatilidad media
Izquierda-centroizquierda	16.7	52.5	41.2	15.4	23.0	33.4	29.37	47.5
Derecha-centroderecha	46.6	27.2	16.3	57.8	40.7	34.9	13.18	58.2
Populismo	27.7	13.5	25.5	23.6	26.3	26.6	29.31	16.9
Otros	9.0	6.8	17.0	3.2	10.0	5.1	28.15	30.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Índice de volatilidad		35.8	22.2	41.5	17.1	10.7	25.8	25.5

Izquierda-centroizquierda: ID, DP (hasta 1992), PD, UDP, PSE, FADI, MPD
Derecha-centroderecha: PSC, PLR, PUR, DP (desde 1996)
Populismo: CFP, PRE, PAB, PRIAN
Otros: PK, APRE, MIRA, FRA

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro No. 7
Votación por partidos en elecciones de renovación total del Congreso. 1979-1998

Año	Partidos						Total
	PSC	ID	PRE	DP	Subtotal	Otros	
1979	6.4	14.8	*	*	21.2	78.8	100.0
1984	11.5	20.0	5.1	7.3	43.9	56.1	100.0
1988	12.4	22.6	16.3	10.9	62.2	37.8	100.0
1992	23.3	9.5	16.0	7.2	55.9	44.1	100.0
1996	27.9	7.1	21.3	11.9	68.2	31.8	100.0
1998	20.3	11.9	17.5	24.1	73.8	26.2	100.0
2002	26.5	12.0	11.9	3.0	53.4	46.6	100.0

* No tenía reconocimiento oficial en ese año
Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro No. 8
Presencia legislativa según partidos 1979-2002

Año	Partidos						Total
	PSC	ID	PRE	DP	Subtotal	Otros	
1979	4.3	23.2			27.5	72.5	100.0
1984	**12.7	33.8	4.2	5.6	56.3	43.7	100.0
1986*	**19.7	23.9	5.6	7.0	56.3	43.7	100.0
1988	11.3	**42.3	11.3	9.9	74.6	25.4	100.0
1990*	22.2	**19.4	18.1	9.7	69.4	30.6	100.0
1992	27.3	10.4	18.2	7.8	63.6	36.4	100.0
1994*	36.1	9.7	15.3	8.3	69.4	30.6	100.0
1996	31.7	6.1	**23.2	14.6	75.6	24.4	100.0
1998	22.8	13.8	19.5	**28.5	84.6	15.4	100.0
2002	25.0	17.0	15.0	5.0	62.0	38.0	100.0
Total	21.8	19.2	13.7	10.8	65.5	34.5	100.0

* Elecciones de medio período
** Partido de gobierno
Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro No. 9
Votación regional de los partidos
Diputados provinciales, 1979-2002

Partido	Total	Costa	Sierra	Amazonía/ Galápagos
PSC	100.0	66.7	31.8	1.6
ID	100.0	30.2	65.5	4.3
PRE	100.0	75.3	23.4	1.4
DP	100.0	28.3	66.4	5.3

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro No. 10
Escaños obtenidos por partido, según región. 1979-1998

Partido	Origen				Total
	Nacionales	Costa	Sierra	Amazonía/ Galápagos	
PSC	11%	53%	29%	6%	100%
ID	10%	16%	59%	14%	100%
PRE	13%	67%	19%	1%	100%
DP	10%	13%	56%	21%	100%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro No. 11
Distribución provincial de la votación
Diputados provinciales, 1996

Provincia	Padrón	Partidos				
		PSC	ID	PRE	DP	PK
GALAPAGOS	0.10	0.14	0.00	0.06	0.43	0.00
ZAMORA	0.38	0.39	0.00	0.34	1.10	0.00
PASTAZA	0.40	0.16	0.00	0.10	0.22	0.74
MORONA	0.64	0.47	2.03	0.27	1.23	1.73
SUCUMBIOS	0.65	0.49	0.00	0.31	1.14	1.57
NAPO	0.88	0.45	0.88	0.13	1.98	3.11
BOLIVAR	1.47	1.21	2.15	0.96	1.93	1.81
CARCHI	1.53	0.51	3.66	1.39	0.76	0.00
CAÑAR	1.63	1.27	2.21	0.92	0.45	3.03
ESMERALDAS	2.62	1.61	1.37	4.98	2.24	0.00
IMBABURA	3.01	1.65	5.86	2.28	2.42	6.22
COTOPAXI	3.11	1.43	1.98	1.63	2.93	6.03
LOJA	3.28	2.23	1.96	4.11	4.58	0.00
CHIMBORAZO	3.82	1.52	2.53	3.15	3.59	8.73
TUNGURAHUA	4.45	3.00	6.27	2.31	5.53	7.10
EL ORO	4.48	4.54	15.74	7.50	2.09	0.00
AZUAY	4.84	3.30	8.02	2.18	5.24	19.18
LOS RIOS	5.03	6.14	0.75	10.09	2.30	1.12
MANABI	10.15	11.19	6.42	15.24	8.21	0.00
PICHINCHA	20.51	13.53	29.55	7.72	42.39	39.63
GUAYAS	27.04	44.78	8.62	34.34	9.25	0.00
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro No. 12
Índice de Distribución Territorial (IDT) por partidos
Diputados provinciales, 1979-1998

Partidos	Años							Media
	1979	1984	1988	1990	1992	1996	1998	
PSC	22.12	18.05	14.03	29.07	26.53	20.4	21.06	21.61
ID	22.76	20.05	18.51	19.23	25.57	33.9	23.86	23.41
MPD	18.03	24.55	30.93	26.72	31.47	25.4	24.13	25.89
DP		24.09	26.13	36.91	32.15	28.6	21.22	28.17
PRE		51.43	39.01	27.43	22.38	23.1	27.14	31.75
FRA		23.69	27.89	38.96	29.10	27.1	44.41	31.86
UDP-FADI	22.55	24.34	57.78	26.56	33.57		26.41	31.87
CFP	17.94	32.35	22.97	36.59	35.77	37.8	46.26	32.82
PCE	45.27	41.57	23.48	24.10	48.56	44.9	33.36	37.32
APRE	46.27	43.55	22.91	31.88	30.71	36.4	60.82	38.94
PLRE	28.56	26.54	38.45	48.41	53.27	27.1	52.02	39.20
PSE	41.21	50.42	35.85	38.43	34.42	45.5	39.54	40.77
Promedio	29.41	31.72	29.83	32.02	33.62	31.84	35.02	

Elaboración: S. Pachano

Cuadro No. 13
Índice de distribución territorial IDT
Elecciones presidenciales, 1998

MAHUAD	9.5
LIMA	18.4
ARTEAGA	20.5
EHLERS	26.2
NOBOA	26.9
BORJA	37.7
Promedio	23.2

Elaboración: S. Pachano

Gráfico No. 1
Primera bancada

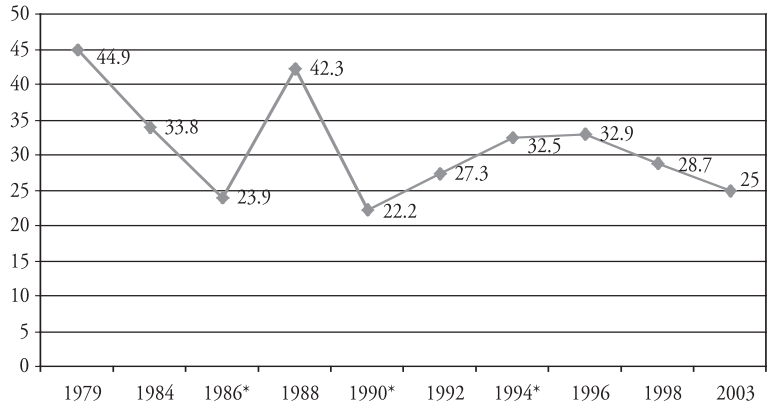


Gráfico No. 2
Tamaño de las bancadas (f.acumulativa)

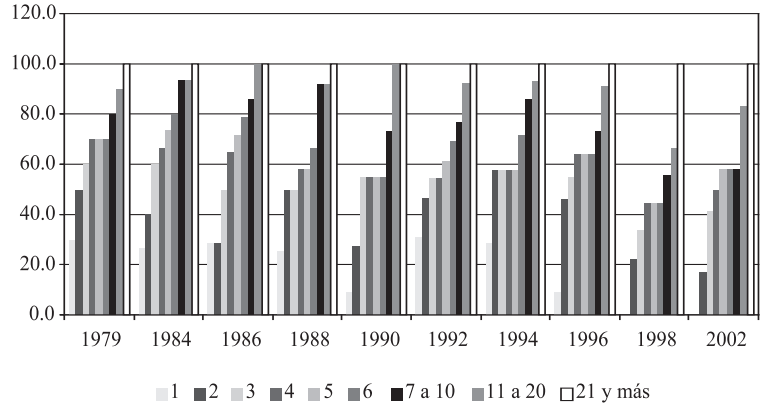


Gráfico No. 3
Tendencias en primeras vueltas - 1979-2002

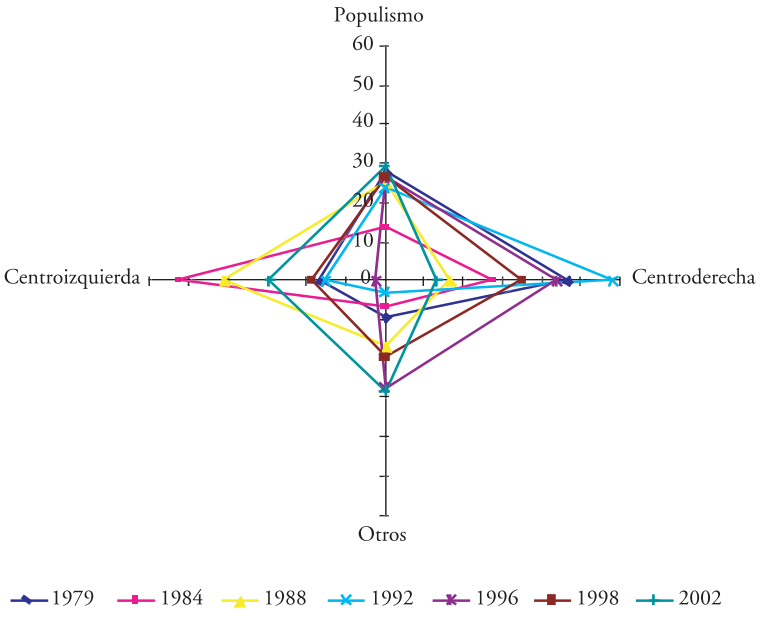


Gráfico No. 4
Volatilidad, primera vuelta - 1978-2002

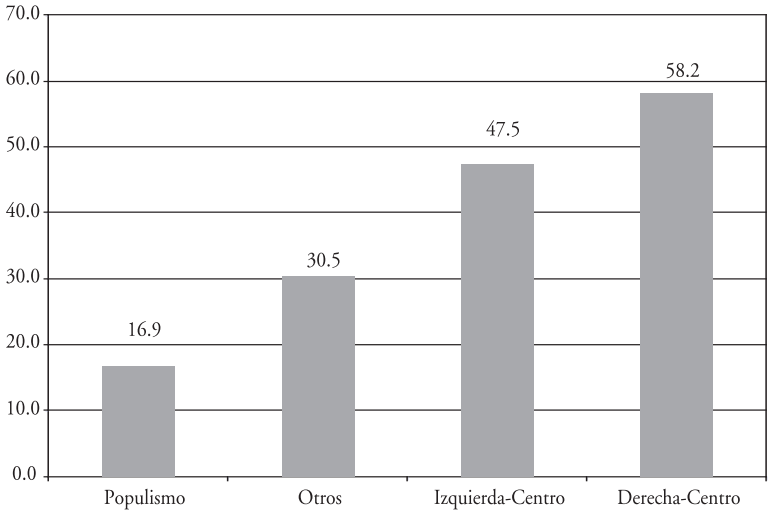


Gráfico No. 5
Presencia legislativa - 1979-2002

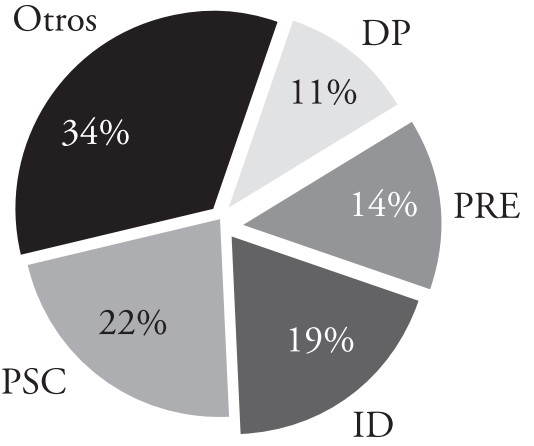


Gráfico No. 6
Votación regional, diputados provinciales - 1979-1998

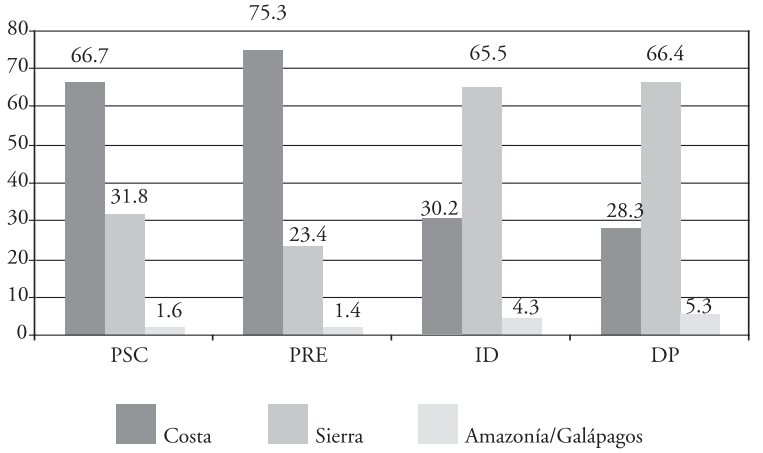


Gráfico No. 7
Perfil DP - 1996

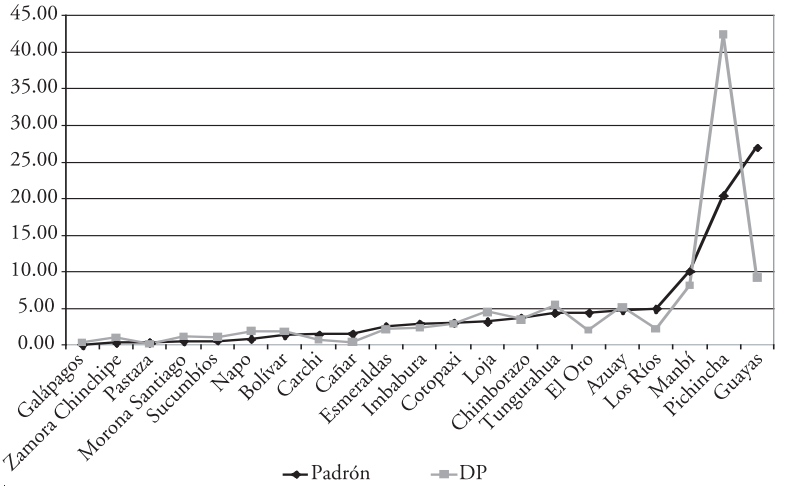


Gráfico No. 8
Perfil PSC - 1996

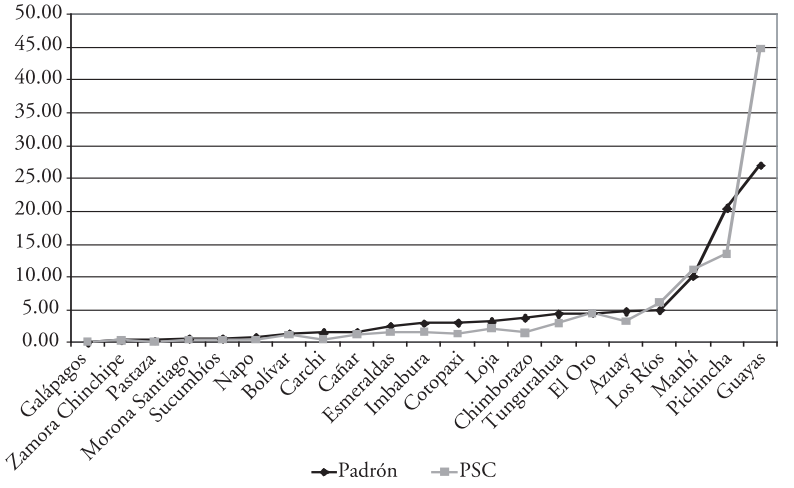


Gráfico No. 9
Perfil PRE - 1996

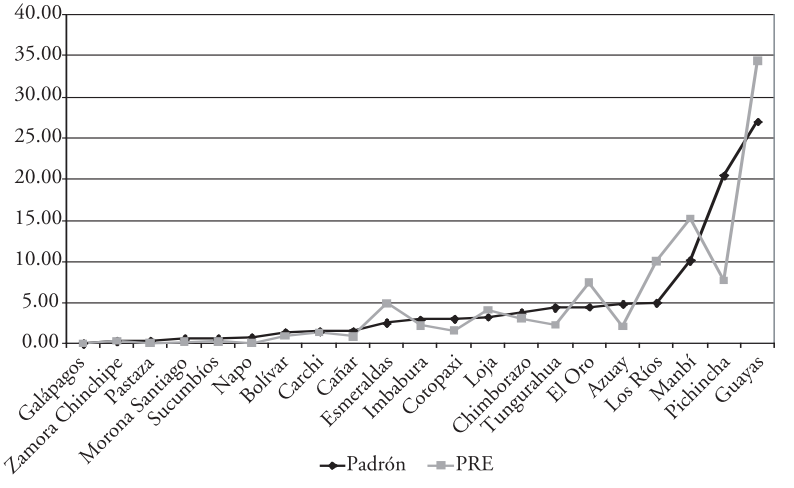


Gráfico No. 10
Perfil ID - 1996

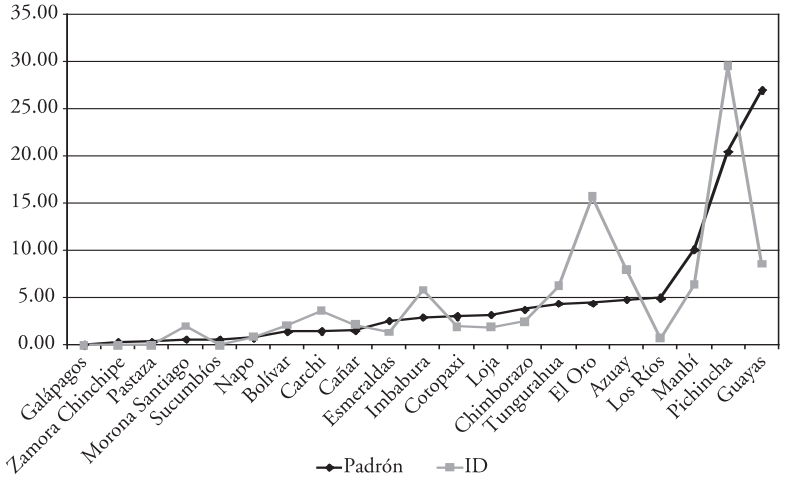


Gráfico No. 11
Perfil PK - 1996

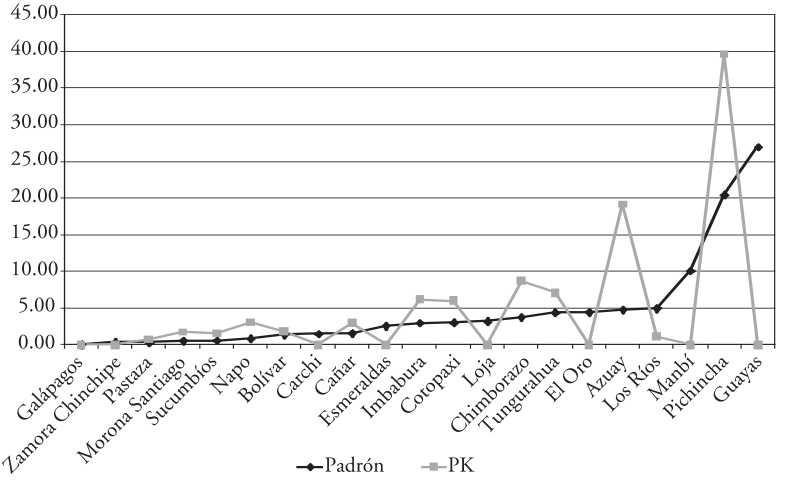
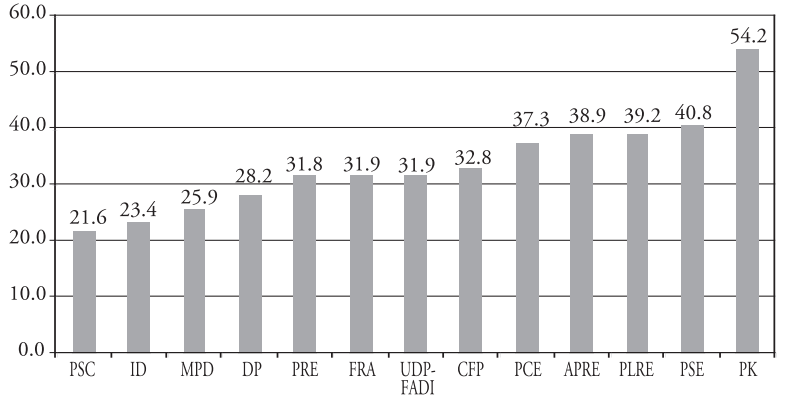


Gráfico No. 12

IDT. Diputados provinciales - Promedio 1978-2002



La democracia en los países andinos*

1. Los problemas de las democracias andinas

La mayor parte de estudios sobre América Latina coinciden en señalar que las crisis económicas y políticas que ha vivido el continente han seguido un itinerario iniciado en los años setenta en el Cono Sur, desplazado durante la década de los ochenta a la mayor parte de países de Centroamérica e instalado finalmente, desde fines de los noventa, en la Región Andina. Si en las dos ocasiones anteriores era posible encontrar elementos comunes al respectivo conjunto de países –las dictaduras militares en el primero, las guerras civiles en el segundo-, en el actual es mucho más difícil, ya que para su definición concurre un sinnúmero de causas que tienen relación con las especificidades de cada país. Sin embargo, todos ellos viven bajo la amenaza de resquebrajamiento de las instituciones y los procesos democráticos e incluso de la propia convivencia en el marco del Estado de derecho. Este conjunto heterogéneo de causas y factores ha llevado a convertirla en la región donde la democracia encuentra mayores peligros y donde se ha puesto en juego la vigencia de los acuerdos básicos que sostienen el ordenamiento político y jurídico. Sin embargo, a pesar de la especificidad de cada proceso, la mayor parte de análisis al respecto coinciden en identificar algunos problemas comunes a los cinco países, como los que se enumeran a continuación sin que su orden de presentación exprese su mayor o menor importancia.

* Preparado como documento básico del Foro Social Mundial sobre Democracia, derechos humanos, guerras y narcotráfico, realizado en Cartagena de Indias, Colombia, 16-20 de junio de 2004

a) Pobreza e inequidad

Existe consenso en destacar el deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la población –atribuido a las políticas económicas aplicadas desde la década de los ochenta- como el factor fundamental para la configuración de esta situación[1]. En términos políticos se sostiene que el empobrecimiento de amplios sectores, o por lo menos la imposibilidad de lograr avances en la superación de los niveles previos de pobreza, así como la ampliación de las brechas de ingreso han llevado a grados desconocidos de insatisfacción no solamente con respecto a una administración gubernamental en particular sino con el sistema político en su conjunto. Siguiendo esa perspectiva se puede asegurar que se hace necesario recuperar el análisis de las bases sociales y económicas de la democracia, lo que equivale a preguntarse por el grado de pobreza e inequidad que puede soportar este ordenamiento político sin llegar a resquebrajarse.

En términos generales, existe al momento una visión ampliamente compartida que establece una relación causal entre pobreza (o, en general, deterioro de las condiciones de vida), baja capacidad gubernamental para resolver los problemas derivados de ella e insatisfacción de la población, que termina por manifestarse como el retiro de la confianza en los gobiernos, que a su vez se hace extensivo a los políticos en general y abarca al sistema político en su totalidad. En buena medida, para el tratamiento de estos temas se ha recurrido al uso del concepto de crisis de gobernabilidad, que será tratado en la tercera sección de este trabajo.

b) Representación, representatividad y antipolítica

El los últimos años se ha generalizado la preocupación en torno a la calidad de la representación política. La propia insatisfacción con los rendi-

1 Como se verá más adelante, es necesario proceder con mucha cautela al hacer referencia a las políticas económicas con el fin de evitar generalizaciones que no son procedentes en la Región Andina, especialmente cuando al hacerlos se engloba a todas ellas en la corriente neoliberal que predominó en el continente desde la década de los ochenta. Las diferencias entre los cinco países son muy claras, y se puede afirmar que solamente Bolivia y Perú se han inscrito en esa tendencia, mientras Ecuador y Venezuela han tratado de permanecer dentro del ordenamiento económico anterior y Colombia constituye en sí misma una especificidad.

mientos económicos y sociales ha llevado a cuestionar no solamente el funcionamiento de las instituciones, sino también su representatividad, es decir, su capacidad de expresar y procesar las demandas sociales. Básicamente, se ha alimentado una corriente que ha colocado en el centro de la crítica a los partidos políticos en la medida en que por definición desempeñan el papel central en la función de representación ciudadana, pero también –y sobre todo- porque a ellos les ha correspondido la responsabilidad de formar y administrar gobiernos durante todo el período democrático[2]. Los bajos resultados de esa gestión se expresan en el rechazo creciente no sólo a determinados dirigentes –que por cierto han ocupado la escena política de sus respectivos países a lo largo de varias décadas- sino con las estructuras partidistas en su conjunto.

El sentimiento de animadversión a los partidos ha calado en amplios sectores de la población, incluyendo aquellos que al inicio de las transiciones democráticas se mostraban más cercanos a alguno de ellos en particular o que por lo menos expresaban su opinión favorable a la existencia de organizaciones políticas estables y les entregaban su apoyo concreto en términos electorales. En la actualidad predomina la opinión desfavorable e incluso se puede decir que en varios de los países se ha generalizado una actitud claramente hostil[3]. Por ello, no sorprende que en Perú y Venezuela colapsara el sistema de partidos, mientras en los otros tres países los partidos luchan por sobrevivir en medio de problemas que tienden a agravarse con el transcurso del tiempo[4]. Cabe destacar que el ausentismo electoral –que es sin duda uno de los indicadores que se puede utilizar para medir indirectamente el grado de apoyo ciudadano a los parti-

2 La excepción es Perú, que durante los diez años del régimen de Alberto Fujimori fue gobernado al margen de los partidos políticos. Sin embargo, esta experiencia debe ser vista más bien como el caso más temprano –y más profundo- de crisis de los partidos. Por tanto, junto con Venezuela, donde también colapsó el sistema de partidos, constituye una confirmación de la animadversión hacia las organizaciones políticas y en general hacia la política.

3 Las cifras del Latinobarómetro demuestran en una serie cronológica la pérdida de apoyo de los partidos políticos y en general el rechazo a la política.

4 Es ilustrativo el triunfo electoral de personajes que no provienen de los partidos consolidados o establecidos y que incluso se han presentado como alternativas ante ellos, como Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela y Gutiérrez en Ecuador. Pero también se deben añadir los casos de Caldera en Venezuela y de Uribe en Colombia, que se desafiliaron de sus respectivos partidos para competir y triunfar electoralmente. Así mismo, se debe incluir la alta votación de Evo Morales en las últimas elecciones presidenciales de Bolivia.

dos y a la democracia representativa- ha mantenido una preocupante tendencia al alza desde el final de la década de los ochenta, con la salvedad de Colombia, donde al parecer se estaría revirtiendo una situación que había llegado a niveles alarmantes[5].

Pero, más allá de las dificultades que deben enfrentar los partidos en sí mismos, esta situación pone en cuestión las bases de la democracia representativa. Aunque los partidos no constituyen la única forma de representación en un régimen democrático, es innegable que éste no puede consolidarse sin partidos (Mainwaring, 1992). El debilitamiento de ellos puede significar la erosión del régimen en su conjunto, especialmente cuando se produce por una pérdida de confianza como la señalada, que no se limita a retirar el apoyo o las preferencias a determinados partidos, sino que abarca todos los ámbitos de la política, e incluso erosiona los valores democráticos en tanto se coloca por encima el pragmatismo de los rendimientos económicos y sociales (Paramio, 1999).

Adicionalmente, la hostilidad hacia los partidos no solamente puede desembocar sino que ha desembocado ya en formas de gobierno que, ante la ausencia de mecanismos y actores que ejerzan la función de contrapesos democráticos –por ejemplo desde los parlamentos o desde el propio ejercicio de la ciudadanía política-, entran rápidamente en el campo del autoritarismo. El resultado es la conformación de democracias plebiscitarias, despojadas de la institucionalidad que asegura el sistema de chequeos y balances propio de la democracia representativa. Por ello, ya no llama la atención que el discurso de la antipolítica –que es lo que se encuentra en el fondo- se lo repita incluso desde los más altos cargos políticos, como fue el caso de Alberto Fujimori en Perú, Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez en Ecuador y de dirigentes campesinos como Evo Morales en Bolivia (Mayorga, R., 1998; 2003; Lynch 1999, Cotler y Grompone, 2000; Pizarro, 2001; Gutiérrez, 1995; Mayorga F, 1997; 1998). El debilitamiento de los procedimientos democráticos es condición básica para la configuración de las democracias plebiscitarias, por lo que siempre existe una relación inversamente proporcional entre ambos elementos. Al estar asentadas en liderazgos personalistas, ellas necesitan

5 Las cifras resultan más preocupantes cuando se considera que en Ecuador, Perú y Bolivia el voto tiene carácter obligatorio.

reducir a la mínima expresión las formalidades institucionales que constituyen piezas esenciales de la democracia.

c) Outsiders y neopopulismo

En relación directa con el cuestionamiento a la representación y con la generalización de la opinión de cuestionamiento a los políticos y a la política, los países andinos han asistido al surgimiento de nuevas expresiones políticas, tanto en términos de liderazgos individuales como de formas organizativas. Si bien en alguna medida éstas pueden constituir expresiones de renovación de la política e indicadores del acceso de nuevos sectores sociales a las instancias de representación ciudadana, generalmente su presencia está cargada de reivindicaciones y demandas de difícil o imposible solución dentro de los marcos del régimen democrático y del Estado de derecho, sobre todo si se considera el estrecho marco que dibujan las condiciones sociales y económicas. Muchos de ellos pueden ser calificados como *veto players*, en el sentido de que actúan más como factores de freno que como elementos de apoyo para la definición de políticas y para la toma de decisiones[6].

Por consiguiente, más allá de los efectos positivos que se pueden desprender de su ingreso a la arena política, no dejan de presentar problemas para la consolidación de la democracia y para la plena vigencia de los derechos ciudadanos. De manera especial, ellos se han encargado de introducir en la agenda política temas sujetos a plazos inmediatos con lo que se constituyen en factor importante para impedir la formulación de políticas de largo alcance. Por ello, generalmente terminan por desempeñar un papel desestabilizador de los acuerdos básicos sobre el manejo de la economía y se configuran de esa manera como actores antisistema (Mayorga, R., 1998; 2003).

Al contrario de las viejas formas de populismo que vivió América Latina, que contribuyeron en alguna medida a la democratización por

6 Ciertamente, la presencia de *veto players* no se reduce a estos sectores. Este papel ha sido desempeñado desde hace mucho tiempo por sectores tradicionales que representan poderosos intereses económicos y sociales, por tanto, ellos deben ser vistos como unos más de los muchos que conforman situaciones de bloqueos políticos. Sobre el concepto véase Tsebelis, 2002.

medio de la inclusión de nuevos sectores, en estos casos parece que la vigencia de la institucionalidad democrática queda en un segundo plano y está supeditada a la obtención de metas económicas y sociales muy delimitadas[7]. Nuevamente se llega por esta vía a la imposición del pragmatismo de los rendimientos económico-sociales y a la vigencia de los plazos extremadamente cortos. La necesidad de ofrecer resultados en esas condiciones lleva a alimentar las redes clientelares, que constituyen uno de los mecanismos más efectivos de erosión de las instituciones democráticas. Por ello, algunos estudios destacan lo que se ha dado en llamar la informalización de la política, con lo que se hace referencia a lo que ocurre con la presencia de estos nuevos actores y sobre todo por la introducción de prácticas políticas ajenas a las que se encuentran formalmente institucionalizadas[8].

d) Inseguridad ciudadana

Los países andinos se cuentan entre los que ostentan los más altos índices –o que han experimentado mayores niveles de crecimiento- de violencia e inseguridad ciudadana. Si hasta hace pocos años éste era un problema de carácter estrictamente policial y prácticamente no guardaba relación con los aspectos políticos, su crecimiento y la magnitud que ha alcanzado han llegado a poner en cuestión la propia convivencia de la sociedad, de manera que se hacen necesarias soluciones estrictamente políticas[9]. Por

7 Dentro de los nuevos actores ocupan lugar destacado los indígenas, cuya presencia expresa sin duda avances en la democratización de los sistemas políticos andinos, pero tampoco ellos han estado exentos de las conductas de veto y de bloqueos. Por consiguiente, su desempeño dentro de los procesos políticos debe ser visto siempre desde esa doble perspectiva de portadores de proyectos de democratización y de factores de obturación de las políticas.

8 Sobre la informalización de la política véase Lazarte (1993) y Laserna (1992; 1996). Sobre la tensión entre instituciones y procedimientos formalmente establecidos, por un lado, y prácticas extra institucionales, véase O´Donnell, 1996. Las controversias generadas en torno a la noción de neopopulismo constituyen un buen indicador de la importancia y de la novedad del tema; al respecto véase Mayorga, R. 1998 y Linch, 2000.

9 Según las mediciones del Latinobarómetro, los países andinos ocupan los siguientes lugares, dentro de un total de 17 países latinoamericanos, en la proporción de personas que han sido víctimas de algún delito: Venezuela, tercer lugar con 95%; Ecuador, quinto con 42%; Perú, octavo con 38%; Colombia décimo segundo con 37% y Bolivia décimo tercero con 36%. Otras mediciones dan cuenta de los países de la región como los de más rápido incremento de la criminalidad y la violencia (FLACSO, 2003; BID, 2003)

ello, es poco probable que algún programa político tenga viabilidad en los países andinos si deja de lado el tema de la seguridad ciudadana. La rápida erosión de los gobiernos en algunos países de la región tiene a la sensación de incremento de la inseguridad como uno de sus ingredientes fundamentales. Además, recientes estudios demuestran que existe algún grado de asociación entre la inversión social de los gobiernos y la reducción de las tasas de violencia y de homicidios (BID, 2002: 13), de manera que incluso desde esa perspectiva se coloca como un tema político.

La inseguridad ciudadana –incluso muchas veces simplemente la percepción de que ésta existe y que llega a niveles intolerables para la vida en sociedad- tiene efectos negativos en la convivencia democrática en cuanto alimenta la desconfianza en las instituciones y a la vez alienta las conductas autoritarias. No es casual el crecimiento del apoyo a personajes y a organizaciones que basan sus propuestas en la aplicación de medidas extremas (*de mano dura*) para controlar la delincuencia y que en realidad significan la construcción de un orden político basado en mecanismos policiales y de control permanente de la ciudadanía. Es una tendencia que ha cobrado fuerza tanto en el nivel nacional de cada país, como en el de los respectivos gobiernos locales y en ella se inscribe el ingreso a la política de militares en retiro e incluso la demanda ciudadana de mayor presencia militar no sólo en las tareas propias de la policía sino en diversas instancias de la administración pública que tienen relación con la seguridad.

e) Violencia y actores armados

La utilización de la violencia en el procesamiento de los conflictos es un elemento que debe formar parte de cualquier análisis de la situación actual de la Región Andina. Cuando se suponía que se había superado la etapa de la violencia como recurso político, especialmente a raíz de la derrota de los grupos terroristas en Perú y cuando se pensaba que los conflictos de esa naturaleza podrían superarse por medio de la negociación incluso casos extremos como el de Colombia, los hechos de los últimos años demuestran que hay retrocesos en ese plano. Ya son varios los acontecimientos que señalan que éste continúa gravitando como un peligro

real. No es aventurada la suposición de una posible expansión del conflicto colombiano más allá de sus fronteras nacionales, como hacen ver los análisis que se realizan en torno a las condiciones de seguridad y defensa ya sea en cada uno de los países o en la región en su conjunto (Leal, 2003). Pero, incluso más allá de esa posibilidad bastante concreta, es también altamente probable que dentro de cada uno de los países vuelvan a surgir grupos violentos, ya sea que se apoyen en el deterioro de las condiciones de vida, como parece que puede ocurrir en Perú o en Bolivia, o bien por el crispamiento del enfrentamiento político, como aparentemente estaría sucediendo en Venezuela.

La posibilidad de una presencia significativa y peligrosa de actores violentos puede vincularse también a lo señalado antes en cuanto a la informalización de la política y a la importancia que han tomado los grupos antisistema. La búsqueda de soluciones inmediatas, canalizadas al margen de las instituciones y de los procedimientos propios del régimen democrático, puede desembocar en niveles de violencia que vayan más allá de los enfrentamientos esporádicos que se producen a partir de manifestaciones callejeras. A manera de ejemplo, la conformación de grupos de choque ha sido uno de los elementos que ha llamado la atención en la crisis social que vive Bolivia desde febrero de 2003.

f) Narcotráfico

Desde hace varios años se ha hecho necesario considerar al narcotráfico como un factor económico pero también político en América Latina y de manera especial en la Región Andina. Por lo menos a tres de los cinco países (Colombia, Perú y Bolivia) se les atribuyen altos indicadores en términos de producción y tráfico de estupefacientes, mientras se supone que la dolarización de la economía ecuatoriana ha constituido un aliciente para la regularización del dinero proveniente de esas actividades. Adicionalmente, en casi todos los países de la región se han producido denuncias de influencia política de esos sectores, lo que incluso ha llegado a desencadenar convulsiones en los más altos niveles de la administración pública. Así mismo, se ha llegado a establecer con certeza la vinculación de los grupos armados irregulares (especialmente guerrilleros y para-

militares colombianos) y de sectores alta y sofisticadamente organizados de la delincuencia común con las actividades de narcotráfico.

Bajo todas esas formas ha devenido en factor adverso para la democracia, tanto por las distorsiones que introduce en la economía como por la utilización de mecanismos corruptos en la actividad política. El gran poder económico del que dispone ha sido un aliciente para la corrupción y por tanto para el debilitamiento de las instituciones, en especial en el ámbito judicial, pero también el los órganos legislativos y ejecutivos. Su fuerza se ha basado, además, en la ausencia de políticas definidas y efectivas por parte de los gobiernos de los países que en su mayoría se han limitado a las ineficaces acciones punitivas de carácter policial, en gran medida diseñadas e impulsadas por la política norteamericana.

g) Limitación de los derechos e inseguridad jurídica

Uno de los problemas más serios que enfrentan los regímenes democráticos de los países andinos, como consecuencia de los problemas descritos antes, es el debilitamiento del Estado de derecho. La expresión más clara de esto es el surgimiento de obstáculos para el ejercicio pleno de los derechos individuales y la consolidación de un clima generalizado de inseguridad jurídica. A pesar de que en varios de ellos se han revertido situaciones de limitación de los derechos, cuyo caso paradigmático es el proceso desarrollado en el Perú después de la salida de Fujimori, hay señales de posibles retrocesos en este sentido. La presencia de actores violentos, la influencia del narcotráfico, la constante violación de los procedimientos establecidos, entre otros, son factores que convocan a estados de excepción en términos de la vigencia plena de los derechos ciudadanos. La necesidad de proteger a la ciudadanía ha obligado en ocasiones a establecer medidas que de una u otra manera significan limitaciones a las garantías individuales. Así mismo, la presión que se ejerce sobre los jueces y en general sobre los órganos del poder judicial constituye un impulso adicional en ese sentido.

Cabe recordar en este punto que si algo caracterizó a los procesos de transición a la democracia en América Latina fue la preocupación por la vigencia de los derechos ciudadanos. La experiencia de las dictaduras del

Cono Sur y de las guerras internas de América Central hizo que este tema se situara en el centro de esos procesos, de modo que incluso se puede sostener que en algunos casos tuvieron más de transiciones hacia el Estado de derecho que hacia la democracia. La demanda por el respeto a los derechos humanos, con la correspondiente formación de organizaciones que desempeñaron un papel protagónico en ese período, es la expresión visible de esta orientación. La posibilidad de retrocesos en este sentido puede llevar a fracturas en el régimen democrático, ya que, como lo han hecho notar reiteradamente los autores que han contribuido con los trabajos más importantes a la teoría de la democracia, no es posible siquiera imaginar a ésta en una sociedad moderna sin un Estado de derecho plenamente constituido (Bobbio, 1985; Dahl, 1989; Sartori, 1988; O`Donnell, 1992; Przeworsky, 1996).

Paralelamente, por el propio interés en preservar y garantizar los derechos ciudadanos, en todos los países de la región se ha producido una *inflación constitucional*, en cuanto se ha colocado en las respectivas constituciones no solamente los derechos básicos sino todos los elementos que se consideran necesarios para la vida de las personas. Al hacerlo se ha abierto una puerta bastante amplia para la dispersión, especialmente por las dificultades de establecer en términos prácticos un orden de prioridades para su aplicación concreta. De ese modo, los derechos tienden a transformarse en cuerpos difusos de intenciones positivas sin vías reales de vigencia ya que resulta prácticamente imposible diseñar un sistema institucional para su cumplimiento. Ejemplos claro son los derechos al trabajo y a la vivienda –establecidos en varias de las constituciones andinas- que no pueden ser aplicados en la medida en que resultan contradictorios con la economía de mercado (que establecen y protegen esas mismas constituciones)[10].

Por último, el debilitamiento de las instituciones, la generalización de prácticas políticas poco leales con los principios democráticos, la presen-

10 En más de una ocasión se ha colocado en el nivel de los derechos a aspectos que competen exclusivamente a la vida privada de las personas y que jamás podrían ser materia de regulación, no solo porque constituirían precisamente violación del derecho a la privacidad, sino porque sería absolutamente imposible establecer formas, mecanismos e instituciones para su cumplimiento. El ejemplo más claro se encuentra en el *derecho* de los niños a ser amados y comprendidos por sus padres, como establece la Constitución de Colombia (artículo 25) y como se discutió –sin llegar a aprobarse- en la Asamblea Constituye de 1997-1998 en Ecuador.

cia cada vez más importante de *outsiders*, la imposición del corto plazo en los tiempos políticos y la propagación del pragmatismo como objetivo de la política, han configurado un marco de inseguridad jurídica. Paulatina pero sostenidamente se ha ido perdiendo la confianza en los organismos de justicia y en la vigencia de un orden asentado en la observancia de la ley. Tanto para la vida cotidiana del ciudadano medio como para el desarrollo de las actividades económicas de empresarios de cada uno de los países o del exterior, esto se manifiesta en la ausencia de certidumbres, con los consiguientes efectos negativos sobre la convivencia social y sobre las actividades económicas.

h) Corrupción

Uno de los problemas que en mayor medida ha desgastado a los sistemas políticos andinos ha sido la corrupción, especialmente en la medida en que ésta se ha hecho ostensible en los niveles más altos de la gestión gubernamental. Aunque de estas prácticas participan también los sectores privados (que son parte fundamental de la ecuación que se forma entre corruptor y corrupto), la percepción ciudadana apunta casi exclusivamente a los funcionarios públicos. De manera especial, la crítica y el rechazo se orienta hacia quienes ocupan cargos de elección popular, en lo que puede interpretarse como una sanción por no haber respondido a la confianza depositada en ellos cuando han sido seleccionados para manejar los recursos públicos.

Si hasta hace pocos años los casos de corrupción eran materia de titulares de primera plana en los medios de comunicación, en la actualidad constituyen noticia cotidiana hasta llegar a convertirse en parte consustancial de la vida política. A pesar de que buena parte de las denuncias se realizan sin mayor fundamento –en la medida en que se ha convertido en una buena vía para captar apoyo electoral- no deja de llamar la atención el alto número de funcionarios que han debido dejar sus cargos por acusaciones de esa naturaleza y, dentro de ellos, los que han debido abandonar sus países para evitar la acción de la justicia. Regímenes completos han desarrollado prácticas corruptas como una manera de asegurar su permanencia, entro los cuales el de Fujimori-

Montesinos constituye el caso paradigmático aunque no único según se ha podido establecer[11].

Aunque, como se ha dicho, gran parte de estas denuncias obedecen a motivaciones políticas y muchas veces a retaliaciones, el hecho de que se produzcan es en sí mismo un elemento que erosiona la democracia. La percepción de las personas es que el sistema político en su totalidad es corrupto, lo que lleva a alimentar la pérdida de confianza en los políticos, en los partidos, en las instituciones representativas y en el régimen en general. La información obtenida por medio de encuestas es muy ilustrativa al respecto (Latinobarómetro, 2003).

El problema más serio en este aspecto se encuentra sin duda en la actitud permisiva de la ciudadanía con respecto a los hechos de corrupción y a las personas que los protagonizan. No solamente está ausente cualquier forma de sanción social, en el sentido de aislar a quienes han incurrido en actos ilegales o reñidos con la ética, sino que incluso en varios de los países se ha impuesto el pragmatismo que lleva a colocar por encima los rendimientos de la gestión de esas personas. Como lo recogen las encuestas, son altas las proporciones de personas que aceptan y justifican los actos de corrupción si a cambio obtienen algún tipo de beneficio personal o comunitario (Latinobarómetro, 2003; Universidad de Lima, 2003; Informe Confidencial, 2003). En esas condiciones resulta extremadamente difícil erradicar las prácticas corruptas y se hace evidente al mismo tiempo que se va generalizando un doble estándar a este respecto.

i) Ruptura de acuerdos de elites

Las transiciones a la democracia en América Latina se asentaron sobre acuerdos entre las elites políticas y económicas, que hicieron viable el desmontaje de los regímenes autoritarios, por lo que fueron procesos relati-

11 Por lo menos ocho ex ministros de Economía de Ecuador han recibido acusaciones de corrupción y se encuentran prófugos. Los ex presidentes Bucaram y Mahuad corrieron la misma suerte y el expresidente interino Fabián Alarcón cumplió una pena de prisión preventiva, aunque finalmente fue sobreseído. La cúpula militar peruana que formó parte de la red de Montesinos se encuentra en prisión, así como varios de los dirigentes civiles que también participaron en ella. En Venezuela fue enjuiciado el ex presidente Carlos Andrés Pérez. En Colombia fue sometido a juicio político el presidente Samper.

vamente pacíficos y controlados (Schmitter y O´Donnell, 1994; Mainwaring, 1992). Esos acuerdos sirvieron para sentar las reglas del juego democrático y para establecer las bases del Estado de derecho, así como en algunos casos (como Bolivia y Colombia) para definir el rumbo económico. El respeto a los procedimientos democráticos, incluyendo entre ellos la supeditación militar al poder civil, fue posible precisamente por la existencia de estos acuerdos que en algunos casos fueron más implícitos que explícitos pero no por ello menos efectivos. Incluso algunas de las explicaciones sobre la estabilidad de la democracia en Colombia y Venezuela ponen el énfasis en la orientación favorable de las elites, aún por encima de las condiciones económicas y sociales (Kornblith, 1998; Maiwaring, 1992)

Al mismo tiempo, esos acuerdos constituyeron la base de la reestructuración del Estado en cada uno de los países, especialmente en aquellos que, como Ecuador, Perú y Bolivia, habían vivido procesos inconclusos de conformación de su Estado nacional (Quintero y Silva, 1990; Pease, 1980). Esos países encontraban por primera vez en su historia la posibilidad de construir un orden integrador, dentro del régimen democrático y con grandes acuerdos sociales y políticos. Es decir, estaban dadas todas las condiciones necesarias para que se materializaran los procesos que constantemente se habían truncado desde su constitución como estados independientes. La corriente democratizadora que recorría al continente permitía abrigar grandes esperanzas al respecto, ya que se podía apreciar la manera fluida en que se iba configurando un orden integrador. La opción por la definición como *estados sociales de derecho*, incluida en las respectivas constituciones, así como el reconocimiento de derechos colectivos e incluso la expansión de la ciudadanía política por medio del voto de los analfabetos, eran los elementos que dibujan ese camino. Pese a las dificultades propias de cualquier proceso de esa naturaleza, había razones para el optimismo.

Sin embargo, el conjunto de problemas señalados en las páginas anteriores ha minado ese camino que se veía promisorio. La profundización de las brechas económicas y sociales ha introducido rupturas que se manifiestan políticamente como posiciones prácticamente irreconciliables. El discurso de líderes neopopulistas, con su apelación al enfrentamiento del pueblo-nación contra la oligarquía-antipatria, ha sido un aliciente adicio-

nal para marcar más fuertemente las diferencias y para tornar casi imposible la constitución de un espacio de mediación y de acuerdos. Finalmente, el resurgimiento de identidades locales o regionales –que pueden tener contenidos muy positivos para la democracia-, al eclosionar en momentos de crisis se han constituido en obstáculos para la integración, como ha sucedido en Ecuador y en Bolivia en los momentos de mayores enfrentamientos sociales y políticos. Ellas han colocado al tema de las identidades regionales y de las reivindicaciones territorialmente delimitadas como un *clivaje* de difícil manejo en las adversas condiciones económicas, sociales y políticas.

Es probable que el factor de mayor peso en este nivel se encuentre en la propia actitud de las elites políticas y económicas, en cuanto ellas se han vuelto parte del juego pragmático de corto plazo, que supone beneficios inmediatos pero que cierra la puerta a los beneficios que se derivan de la estabilidad. La convicción nada errada de que las políticas económicas que pueden realistamente aplicarse tienen altos costos sociales y políticos ha generado conductas que pueden ser calificadas como irresponsables incluso desde la perspectiva de sus propios intereses. La opción de obtener réditos inmediatos, derivada de los cálculos propios de los momentos de crisis, ha predominado en las elites económicas de la mayor parte de países (con la excepción de Colombia que se puede explicar por factores históricos, pero también por las determinaciones que impone la coyuntura que se configura en torno a la violencia). Esto les ha llevado incluso a avalar y apoyar activamente experimentos económicos claramente excluyentes, en los que se las reglas del mercado son sustituidas por el favoritismo de los gobiernos (BID, 2002). El caso peruano durante el período de Fujimori fue un claro ejemplo de esa orientación, así como lo es hasta el momento actual el comportamiento de las elites empresariales ecuatorianas. Cabría incluir en ese grupo al sector de empresarios venezolanos que se opuso duramente al desmontaje de la política económica populista basada en la renta petrolera. De esta manera, y al contrario de lo que podría esperarse, quienes debían ser los actores fundamentales de la sustitución del modelo económico *estado-céntrico* por una economía abierta y competitiva, han actuado como barreras para que ello ocurra.

j) Política económica y actores externos

Las políticas económicas que han predominado en las dos últimas décadas en los países latinoamericanos se han caracterizado por tener como meta central –y en muchos casos única- a la búsqueda de equilibrios macroeconómicos. Para ello se han establecido medidas de control del déficit fiscal, logrado generalmente por medio de severas restricciones en el gasto público. Si bien es cierto que las condiciones de la crisis de los años ochenta dejaban a esta orientación prácticamente como la única opción disponible, no es menos cierto que ella estaba cargada de problemas de diversa naturaleza tanto en el nivel social como en el político. En el primero ha provocado lo que se ha denominado *costos sociales del ajuste*, especialmente en los países que no diseñaron al mismo tiempo políticas sociales compensatorias y que más bien mantuvieron una orientación procíclica, esto es, de reducción del presupuesto social a la par que se contraía la economía. Es el caso de Ecuador y Venezuela, pero también en menor medida Bolivia y Perú[12]. Consecuencia inevitable de esta orientación fue el empobrecimiento de amplios sectores de la población y el empeoramiento de las condiciones de vida de quienes ya se encontraban en situación de pobreza. Es obvio el impacto sobre las actitudes políticas de la población en el sentido ya señalado antes de pérdida de la confianza en gobiernos, políticos, partidos e instituciones democráticas en general (Tulchin, 2000).

Dentro de este mismo campo algunos actores externos han tenido incidencia determinante sobre el destino de las democracias andinas, ya sea de manera directa con programas de apoyo y fortalecimiento institucional o de manera indirecta por los efectos de sus acciones en otros campos. En el primer aspecto es importante destacar los programas de apoyo a la democracia que han desarrollado organismos que tradicionalmente se ocupaban exclusivamente de temas como el desarrollo económico y la construcción de infraestructura, como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Banco Mundial, ade-

12 En términos estrictos, ni Ecuador ni Venezuela aplicaron políticas de ajuste y de apertura de sus economías dentro del modelo neoliberal, que tuvo también altísimos costos sociales (los mayores de la región), pero sí se inscriben en la tendencia de reducción del presupuesto social y en realidad de abandono de las políticas sociales.

más de los organismos de Naciones Unidas que también han orientado sus acciones en esa dirección. En el otro aspecto, esto es, en la incidencia indirecta, es de sobra conocida la influencia de los organismos internacionales de crédito, encabezados por el Fondo Monetario Internacional, en la definición de las mencionadas políticas económicas, cuya visión ha estado marcada por el apego a la ortodoxia técnica sin prestar mayor atención a las variables sociales y políticas. Por ello, aunque sería un error afirmar que a estos actores se les debe pasar la factura de los costos sociales y de las convulsiones políticas, no se los puede dejar de considerar como parte activa en la definición de los caminos que han seguido los diversos gobiernos.

2. Actores, cultura e instituciones

Esta breve revisión de los principales elementos que intervienen sobre la democracia de los países andinos lleva inevitablemente a preguntarse por el tipo de régimen hacia el que ellos están caminando. De lo señalado queda claro que se vive un momento caracterizado por la coexistencia de varios problemas que actúan al mismo tiempo e incluso que se refuerzan entre sí bajo una cierta forma de sinergia de signo predominantemente negativo. Se trata de un momento cuya duración no se puede predecir, pero que en lo que lleva de existencia ya ha erosionado significativamente las bases sociales, económicas y políticas de la democracia. Resulta paradójico que se haya configurado un panorama absolutamente incierto en cuanto al tipo de régimen hacia el que se estaría encaminando, cuando es la región en que se encuentran dos de las democracias más duraderas de América del Sur –Colombia y Venezuela-, asentadas sobre acuerdos de las elites políticas, y en la que se iniciaron los procesos de transiciones a la democracia –en Ecuador y Perú- de manera concertada.

Hasta el inicio de la década de los noventa los cinco países andinos aprobaban sin mayores observaciones las condiciones establecidas en una definición mínima y procedimental de la democracia[13]. En todos ellos,

13 Se trata de la perspectiva que se origina en Schumpeter, posteriormente desarrollada por Dahl y más adelante por varios autores contemporáneos entre los que cabe destacar a Huntington,

con los problemas menores que presenta cualquier proceso electoral, se realizaban elecciones libres, competitivas y limpias. Los gobiernos que emanaban de ellas no encontraban *poderes fácticos* que les impidieran ejercer sus funciones, y tenían además la certeza de que terminarían el período para el que fueron elegidos de acuerdo a los preceptos constitucionales y legales. Las constituciones y en general los marcos legales emanados de las transiciones o las reformas realizadas en los regímenes ya existentes habían eliminado las exclusiones existentes anteriormente. Los ciudadanos podían expresar su opinión, reunirse, formar asociaciones políticas, elegir a sus autoridades y demostrar su satisfacción o su desagrado con la gestión de los mandatarios. Los medios de comunicación podían ejercer su función de información y de orientación sin mayores problemas. Todos esos procedimientos se cumplían incluso en Colombia y Perú, donde los grupos armados amenazaban la seguridad de la población e impedían que el Estado ejerciera el control sobre todo el territorio nacional.

Un ejercicio de esa naturaleza arrojaría resultados preocupantes en la actualidad. En varios países se han formulado denuncias sobre la falta de limpieza en los procesos electorales, y por lo menos en uno de ellos –Perú en las elecciones presidenciales del año 2000- se comprobó que desde las esferas gubernamentales se había manipulado el proceso y los resultados[14]. Los gobiernos surgidos de esos procesos encuentran actualmente menos espacio para desarrollar sus actividades, no sólo por las condiciones económicas que han estrechado el margen de acción, sino por la presencia de los poderosos actores con poder de veto referidos antes. Así mismo, en

O´Donnell, Scmitter, Stepan, Linz y Sartori, entre otros. Sus elementos básicos son: elecciones limpias y competitivas como vía para la formación de los órganos de gobierno y de representación (poderes ejecutivos y legislativos), que aseguren además la posibilidad de alternancia en los cargos; reconocimiento de los derechos de ciudadanía a toda la población adulta, sin exclusiones por razones de ingreso, sociales, étnicas, culturales o de otra naturaleza; reconocimiento y preservación de los derechos de las minorías sociales, étnicas, culturales, etc.; vigencia plena de los derechos y libertades básicos (de pensamiento, de expresión, de prensa, de asociación, etc.); funcionamiento autónomo de las instancias judiciales (al respecto véase Mainwaring, O´Donnell y Valenzuela, 1992)

14 Invariablemente, los procesos electorales han contado con misiones de observación internacionales y también de organizaciones propias de los países, lo que ha constituido tanto una garantía para mantener la pureza de los sufragios como para comprobar o rechazar la validez de las denuncias que constantemente formulan los partidos y los dirigentes políticos.

países como Perú (durante los gobiernos de Fujimori), Ecuador y Venezuela las fuerzas armadas han retornado con fuerza y protagonismo a la arena política. Esos mismos gobiernos no pueden tener la certeza de concluir su período, como ya ha ocurrido en dos ocasiones en Ecuador –donde se produjeron dos golpes de Estado que finalmente tuvieron soluciones aparentemente constitucionales- o como estuvo a punto de ocurrir en Venezuela en abril de 2002 y como sucedió en Bolivia en octubre de 2003[15]. Así mismo, aún sin prestar atención a los reclamos generalmente infundados sobre restricciones a los derechos políticos, se puede afirmar que en varios de los países se van configurando actitudes autoritarias de parte de los gobiernos y de actores poderosos. Estas incluyen intentos de control de los medios de comunicación, persecución a periodistas y a líderes de opinión, retorno a formas de vigilancia policial a la oposición e incluso en muchos casos irrespeto a los procedimientos democráticos. En definitiva, es poco probable que todos ellos logren en este momento rebasar sin problemas el umbral de esa definición mínima de democracia. En unos más que en otros –pero en general en todos ellos- se puede encontrar deficiencias en por lo menos uno de esos componentes de la democracia política.

a) Actores y cultura política

Ciertamente, los episodios más graves y por ello más visibles han sido los golpes o intentos de golpe de Estado que se han sucedido en varios de los países. En este sentido se puede tomar el año 1992 como el momento en que se inició el camino hacia atrás. Fue en ese año cuando el entonces teniente coronel Hugo Chávez encabezó un intento de derrocamiento del gobierno en Venezuela y, pocos meses después, encontró su continuación

15 Cada uno de los casos muestra claramente sus especificidades en este aspecto. Solamente se advierten algunas similitudes entre Ecuador y Bolivia, países en los que la presión popular ha roto o amenaza romper la institucionalidad. En Venezuela, después del intento de golpe, podría ponerse fin al mandato del presidente pero por los canales establecidos en el ordenamiento legal. Las evidencias de fraude electoral forzaron la renuncia del presidente en Perú. En Colombia el presidente Samper pudo sobrevivir al escándalo de los aportes del narcotráfico para su campaña electoral, lo que posiblemente no habría ocurrido en los otros países.

en la ruptura del orden constitucional por parte del presidente del Perú Alberto Fujimori. Más adelante tuvo como episodios significativos las destituciones de dos presidentes ecuatorianos en 1997 y 2000, por medio de procedimientos inconstitucionales e ilegales. La saga de acontecimientos se cierra por el momento con el fracasado golpe de abril de 2002 en contra del ahora presidente Hugo Chávez y con la coyuntura de inestabilidad abierta en Bolivia desde febrero de 2003 y que puso fin al gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada.

Es verdad que, a diferencia de lo que ocurría hasta los años sesenta en Bolivia, Ecuador y Perú, y hasta los cincuenta en Colombia y Venezuela, todos estos episodios han terminado en soluciones constitucionales o que han aparentado ser tales. Esto puede interpretarse como un indicador positivo de la importancia atribuida a la democracia y de los obstáculos que encuentran hasta el momento los intentos autoritarios. Sin embargo, ese no es un motivo suficiente para pensar en que los factores de apoyo a la democracia son sólidos y que cuentan con los insumos necesarios y suficientes para sobrevivir por largo tiempo. Esos insumos se encuentran principalmente en la actitud de la ciudadanía y de los actores que disponen del poder suficiente para inclinar en uno u otro sentido la situación, y es justamente en ese campo donde surgen los interrogantes y se presentan las mayores preocupaciones ya que prácticamente todos esos hechos antidemocráticos han contado con el apoyo de amplios e importantes sectores sociales y de actores decisivos para el futuro de la democracia.

En efecto, la insubordinación de Hugo Chávez tuvo el apoyo de sectores populares y de algunos partidos políticos de la izquierda venezolana, lo que determinó su triunfo electoral siete años más tarde (Molina, 2003, Goodman, 1995). La disolución del Congreso efectuada por Alberto Fujimori recibió el apoyo de la mayoría abrumadora de la ciudadanía peruana (Cotler y Grompone, 2000; Tanaka 1998), lo que le permitió arremeter contra los partidos y establecer una democracia plebiscitaria asentada en formas clientelares y en un discurso antipolítico. La destitución inconstitucional de los presidentes Bucaram y Mahuad se produjo como el corolario de masivas manifestaciones populares en contra de sus gobiernos (Gerlach, 2003). También en este caso quien encabezó el segundo golpe de Estado triunfó en las elecciones dos años des-

pués. El golpe del año 2002 en contra de Hugo Chávez tuvo como protagonistas también a grandes sectores de la población que se manifestaban inorgánicamente en las calles, pero sobre todo a las elites empresariales que con ello violaban un compromiso de cuarenta años con la democracia[16].

Si se considera que la conducta de los actores constituye uno de los pilares básicos de la democracia, las tendencias brevemente reseñadas no ofrecen un panorama alentador[17]. Se obtienen conclusiones pesimistas al tomar como referencia ya no solamente a las actitudes contemplativas sino incluso de apoyo de amplios sectores de la población a acciones en contra de la democracia. Es evidente que se asiste a un debilitamiento de los valores democráticos que acompañaron a las transiciones y que fueron factores fundamentales para alejar el peligro del autoritarismo y del retorno a las formas dictatoriales, así como para eliminar la inestabilidad que caracterizó a los tres países del sur de la región durante casi cuatro quintas partes del siglo veinte y a los dos del norte durante la primera mitad del mismo siglo.

Pero, incluso en términos prácticos es claro que aquellos sectores no han realizado el balance necesario entre el costo de perder las libertades y los derechos propios del régimen democrático a cambio de obtener unos resultados supuestamente positivos en el nivel socio económico. En ellos ha predominado el pragmatismo que subvalora los procedimientos democráticos, incluso a pesar de que en todos los casos referidos no existiera ninguna claridad con respecto a la real capacidad de obtener aquellos resultados positivos por medio de esas acciones. Como se verá en la siguiente sección, si bien estas actitudes se han alimentado del deterioro de las condiciones de vida de la población, han encontrado incentivos también en las propuestas de formas alternativas de democracia.

16 Las cifras del Latinobarómetro demuestran el cambio de actitud de la población en cuanto a la preferencia de un régimen democrático frente a un régimen autoritario. Más allá del aspecto cuantitativo que reflejan las encuestas, la actitud hacia la democracia debe ser vista también en términos de la capacidad de incidencia que tienen los diversos sectores sociales. La actitud de las elites y de los militares es obviamente fundamental en este sentido.

17 Przeworski (1996) llama la atención sobre la conducta de los actores como uno de los componentes fundamentales de la democracia en países en desarrollo, junto al crecimiento económico, a las instituciones y a los valores democráticos. Véase también Mainwaring, 1992.

De cualquier manera, una parte importante de los actores ha estado dispuesta a sacrificar la democracia en función de los resultados económicos y sociales, lo que puede constituirse su principal factor de erosión. Resulta muy poco probable que se puedan establecer regímenes democráticos sin ciudadanos plenamente convencidos de que los valores democráticos importan por sí mismos, y de que ellos marcan el camino más adecuado para alcanzar precisamente esos resultados. Una larga tradición de análisis, originado el trabajo seminal de Toqueville, ha puesto énfasis en éste como uno de los insumos más importantes para la construcción de democracias y para su consolidación, de manera que su debilidad o su ausencia puede dar lugar a un diagnóstico muy pesimista al respecto (Lipset, 1980; O´Donnel, 1992; Sartori, 1988; Bobbio, 1985).

Sin embargo, el análisis no puede soslayar la presencia de factores que pueden llevar a colocar en segundo plano los valores y procedimientos democráticos, es decir, la vigencia de libertades y derechos. Las condiciones económicas y sociales de las mayorías poblacionales de los países andinos surgen de inmediato como explicaciones para esa indiferencia frente a los valores y para apoyar opciones claramente antidemocráticas. Sin embargo, esa puede ser una vía válida para explicar las orientaciones de los grupos sociales que por vivir en condiciones de pobreza e indigencia supuestamente tendrían otras prioridades, pero no resulta adecuada para esclarecer la conducta de otros sectores, como determinados partidos políticos, algunas organizaciones sociales y facciones de las elites empresariales. En estos casos es necesario buscar explicaciones en un campo diferente al de las condiciones estructurales, ya que no es allí en donde se incuban sus orientaciones de desafección con la democracia. El nivel en que se debe indagar es el de la racionalidad política por la cual se guían aquellos actores, esto es, por los cálculos de costos y beneficios que ellos efectúan para tomar esas orientaciones.

Como se vio en la primera sección, son múltiples los factores que inciden negativamente sobre la consolidación de los regímenes democráticos en los países andinos, y varios de ellos actúan como desencadenantes de comportamientos poco democráticos o incluso antidemocráticos de los actores sociales y políticos. De manera especial cabe señalar las mismas condiciones de pobreza y de necesidades insatisfechas, pero no solamente en el sentido que ha sido usualmente destacado, esto es, que generan

una población ávida de soluciones inmediatas, sino más bien en la manera en que ellas inciden sobre las conductas de las dirigencias políticas que, en aras del pragmatismo, responde a esas demandas con ofertas imposibles de cumplir. La magnitud de las necesidades de la población y la búsqueda de réditos electorales como eje de la acción de los dirigentes políticos se juntan para impulsar prácticas clientelares de corto plazo que derivan en comportamientos antidemocráticos. La necesidad de arrojar resultados inmediatos le otorga al clientelismo carta de naturalización en el conjunto del sistema político y ya no sólo en determinados partidos o líderes en particular. Todos los partidos y en general las organizaciones políticas se ven impulsados a entrar en la lógica clientelar como garantía de supervivencia y de obtención de logros electorales. De esa manera se debilitan los acuerdos básicos que, por definición, exigen supeditar los intereses de partido y de grupo a los objetivos de la consolidación democrática.

Si bien es cierto que en determinadas coyunturas ha predominado la racionalidad derivada de metas de largo plazo, se debe precisar que ello no ha ocurrido en todos los países y que aún aquellos que siguieron esa ruta ahora parecen dirigirse en sentido contrario. Bolivia a partir de 1985, Colombia y Venezuela durante la mayor parte de sus respectivos períodos democráticos constituyeron aquellas excepciones, pero en los tres países se advierten síntomas de finalización de esa tendencia[18]. En todos ellos se ha llegado a niveles agudos de fragmentación de la representación política, han tomado fuerza los líderes y las organizaciones asentadas en prácticas clientelares y se han roto los acuerdos básicos que sostienen a la democracia. Perú y Ecuador, por su parte, nunca lograron introducir una lógica de acción orientada al fortalecimiento democrático, ya que el conjunto de actores políticos y sociales se guió siempre por el cálculo de corto plazo y

18 Es importante señalar que las condiciones económicas y sociales, en especial la pobreza y la desigualdad en el ingreso, no fueron obstáculos para que en los tres países mencionados se produjeran acuerdos políticos en torno a objetivos de preservación y fortalecimiento de la democracia. Como se ha hecho notar, ninguno de ellos mostraba indicadores económicos y sociales mejores que los del resto de países del continente, lo que quiere decir que para establecer las bases consensuales de la democracia no fue necesario resolver previamente los problemas económicos y sociales (Mainwaring, 1992). Por períodos no despreciables, fueron acuerdos bastante fructíferos en términos de ofrecer condiciones adecuadas para la representación y para garantizar la estabilidad.

por la obtención de beneficios para determinados grupos de presión. Incluso es interesante comprobar cómo en Perú una rígida política económica de orientación liberal tuvo como contrapartida comportamientos clientelares de corto plazo, demostrando con ello que no hay incompatibilidad entre ambas y que la correspondencia entre economía y política puede ser inexistente y que los factores explicativos de esas percepciones, orientaciones y actitudes no se encuentran en el nivel económico.

La pregunta que surge de la situación descrita hace referencia a los límites de la capacidad del régimen democrático para sobrevivir con actores sociales y políticos que desarrollan conductas opuestas a su esencia. Esos límites están marcados por la vigencia de los componentes señalados antes como características centrales de un régimen democrático. De acuerdo a los acontecimientos que se han producido en los últimos cinco años se puede afirmar que esos límites están muy próximos y que incluso en algunos casos ya se los ha alcanzado. Por ello, tiene vigencia la interrogante acerca del tipo de régimen que se estaría conformando en los países andinos. Sin embargo, antes de entrar en ese campo es necesario abordar brevemente los hechos que se han producido en el nivel institucional, ya que éste constituye otro de los pilares del régimen democrático.

b) Instituciones y procedimientos

Sin necesidad de entrar en el discutido campo del institucionalismo, cualquier definición de régimen político destaca la importancia de las instituciones (Aguilera del Prat, 2002). La democracia no es una excepción en ese sentido y más bien exige mayor atención en lo institucional que otros regímenes políticos. En buena medida, la mayor o menor democratización de la sociedad y del Estado se mide por el grado de inclusión que permiten sus instituciones y por su capacidad para representar intereses y para procesar los conflictos. Aún más, la democracia representativa simplemente no puede existir sin instituciones y procedimientos que hagan posible la vigencia de sus elementos básicos (como la regla de la mayoría, las alternabilidad en el gobierno, la división y el equilibrio de poderes, el control ciudadano, la rendición de cuentas, entre otros) y que garanticen los derechos y las libertades de la ciudadanía. Por ello se ha insistido en

que el grado de institucionalización del régimen puede tomarse como una de las unidades de medida de la consolidación democrática (O´Donnell, 1996). No en vano se ha dicho que la democracia, al estar asociada estrechamente al Estado de derecho, es el gobierno de las leyes y no de los hombres (Bobbio, 1985).

Esta convicción estuvo presente en quienes debieron afrontar en cada uno de los países, en distintos momentos, el paso desde diversas formas de dictaduras a regímenes de derecho. En todos ellos se puso especial énfasis en los diseños constitucionales y en general en los marcos legales, bajo la convicción de que así se lograría la estabilidad política y se garantizaría la capacidad de inclusión y de representación. Buena parte de los esfuerzos en ese sentido estuvieron dirigidos a establecer las bases institucionales y procedimentales adecuadas para esos fines. Como nunca antes en la historia de los cinco países, cobraron importancia aspectos como los sistemas electorales, los procedimientos parlamentarios de formación de la ley y de control político o las formas de vigilancia constitucional. Colombia y Venezuela abrieron el camino en este sentido cuando por medio de acuerdos políticos entre las principales fuerzas establecieron unas reglas con alta capacidad para organizar el intercambio político. Más adelante, al tomar la ruta hacia regímenes democráticos, los otros países se incluyeron en la misma tendencia.

Sin embargo, las rápidas transformaciones de las últimas décadas determinaron la obsolescencia de aquellos marcos jurídicos, lo que tuvo su manifestación en la reducción de la capacidad de respuesta de las instituciones a las necesidades de la población. La crisis del Estado, a la que se ha hecho constante referencia a lo largo de la historia reciente de América Latina y en particular de los cinco países andinos, expresa precisamente esa pérdida de vigencia y de legitimidad de las instituciones. La respuesta en casi todos los países (con excepción de Bolivia que sin embargo parece que pronto transitará por ese camino) fue la reforma integral de sus constituciones por medio de asambleas constituyentes. Si bien es cierto que cada una de ellas obedeció a circunstancias propias de cada país, no deja de ser un fenómeno común e incluso refleja, como se verá de inmediato, la presencia de nuevos actores en la escena política.

Colombia, en el año 1991, fue el primer país en utilizar este mecanismo de reforma integral, y lo hizo como un intento de alcanzar la pacifica-

ción del país por medio de la apertura del sistema político. Fueron notorios por ello los avances en descentralización, sistema electoral y reconocimiento de derechos colectivos. Con todo esto se pretendía sentar las bases para una mayor democratización de las instancias políticas en un país que tradicionalmente había encontrado problemas por haber configurado una política que daba prioridad al juego de elites pero que ofrecía escasa capacidad de inclusión. En la base de la realización de la Constituyente se encontraban las demandas de nuevos actores políticos, especialmente aquellos que habían surgido del proceso de desarme de uno de los grupos guerrilleros.

Le siguió Perú, en el año 1993. Pero en ese caso la convocatoria al denominado Congreso Constituyente Democrático estuvo precedida por el autogolpe efectuado por el entonces presidente Fujimori. Su objetivo central no fue la ampliación de la capacidad de inclusión del sistema político y, aunque también se encontraban de por medio los problemas de violencia política, solamente en parte tuvo componente a la generación de condiciones para la pacificación ya que el gobierno había escogido la solución militar para el conflicto. Más bien, la reforma fue realizada como una manera de otorgar reconocimiento jurídico al pronunciamiento anticonstitucional que el gobierno había realizado el año anterior. En este caso, el objetivo era ofrecer los sustentos jurídicos para el régimen surgido de aquella acción, lo que llevaba más bien a estrechar los márgenes del juego político. Su viabilidad estuvo asegurada por la crisis generalizada de los partidos políticos, por el incremento de los niveles de desconfianza de la población y por el apoyo a la solución militar del enfrentamiento interno.

En 1997, después de la destitución del presidente Abdalá Bucaram y previa una consulta popular, el gobierno interino de Ecuador convocó a Asamblea Constituyente. Si bien podía justificarse ese recurso por el golpe de Estado que la había precedido, no encontraba fundamentos en ese nivel en cuanto aparentemente no se había roto el orden constitucional. Sin embargo, existía la presión social que demandaba una reforma integral de la constitución como mecanismo de apertura del sistema político. En este sentido se asemeja al caso colombiano, ya que sus objetivos y sus resultados fueron bastante similares. También en este caso se puso énfasis en los aspectos que se consideraba básicos para ampliar la capacidad de inclusión de las instituciones políticas y dotarle de mayor representatividad al sistema. La presencia de nuevos actores políticos –y en este caso

también sociales- fue decisiva para la convocatoria aunque no para el funcionamiento de la Asamblea[19]

Finalmente, Venezuela instaló su Asamblea Constituyente en 1999 pocos meses después de la posesión del presidente Hugo Chávez. Desde su campaña electoral había expresado su voluntad de reformas íntegramente la Constitución –a la que calificó de agónica en su juramento de posesión- y para ello convocó a referéndum y, con los resultados de éste, a la elección de sus integrantes. Su orientación se asemeja a la de Colombia y de Ecuador en cuanto a ampliación de los derechos ciudadanos, reorganización de las instituciones del Estado y mayor capacidad de inclusión del sistema político. A la vez, tiene similitud con todas las demás en la medida en que constituyó la expresión de nuevos actores sociales y políticos que, de manera tan notoria como en Perú, habían desplazado a los partidos tradicionales.

Después de los acontecimientos de octubre de 2003, que terminaron con la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Losada, es probable que Bolivia siga el mismo camino que los otro cuatro países andinos. Si ello ocurre, habrá sido también el reflejo de nuevos actores sociales y políticos que consideran que el marco jurídico que norma al sistema político resulta estrecho para la incorporación de todos los sectores y que requiere de significativa ampliación. Las demandas en ese sentido han sido parte constitutiva de esos sectores, de manera que es bastante probable que se realice la reforma integral, y probablemente en términos de mayor profundidad que en los otros países.

La conclusión obvia de cualquier análisis sobre el contenido de esta abundancia de reformas es que ha habido una profunda transformación de los marcos jurídicos andinos que guiaron las transiciones hacia la democracia (Ecuador y Perú) o que ayudaron a su consolidación (Colombia y Venezuela). Se puede suponer que el agotamiento de ellos, en el primer caso, o la obsolescencia, en el segundo, hacían imposible su preservación por más tiempo y que se hacía necesario e impostergable su reemplazo. Sin embargo, a la luz de los resultados no se puede mantener con firmeza aquella apreciación. Es verdad que hubo muestras de anquilosamiento de

19 La presencia de los sectores que habían levantado la bandera de la Asamblea Constituyente, en particular de los indígenas y las fuerzas políticas vinculados a ellos, fue claramente minoritaria.

los marcos jurídicos y que en alguna medida ellos impedían que el sistema político contara con mejores condiciones para la representación y el procesamiento de los conflictos, pero también es cierto que su eliminación no ha significado cambios sustanciales en ese nivel. En los tres países en que la reforma tuvo explícitamente ese contenido, Colombia, Ecuador y Venezuela, no se advierte mejoramiento significativo de las condiciones para el juego político, menos aún en Perú, donde el objetivo era más bien estrechar el campo de la representación y de la participación.

Por otra parte, dado que las reformas fueron emprendidas fundamentalmente por la presión de sectores sociales y políticos emergentes, estuvieron fuertemente marcadas por las determinaciones coyunturales. Muchas de ellas trataron de responder a las necesidades del momento –expresadas como presiones sobre los poderes constituidos o sobre los partidos tradicionales- más que establecer un nuevo ordenamiento sobre bases estables y duraderas. Incluso una parte significativa de su contenido político está orientado a construir una democracia participativa o directa, entendida como alternativa a la representativa, lo que ha terminado por debilitar a ésta sin dar pasos concretos hacia aquella ya que difícilmente podía hacérselo. Así, en lugar de fortalecer las instituciones de la democracia representativa, de otorgarles mayor capacidad de representación y de vincularlas con mecanismos adecuados de participación, se ayudó a su erosión al alimentar la desconfianza de la población en ellas.

Con excepciones muy puntuales, en el campo político las reformas constitucionales desembocaron en diseños institucionales inadecuados[20]. En muchas de estas reformas se pueden encontrar las explicaciones para los problemas de gobernabilidad y de representación que serán tratados en la siguiente sección. De cualquier manera, es indudable que también en este campo –al igual que en el de las percepciones, orientaciones y conductas de los actores políticos- se advierte un gran déficit en los países andinos. No se trata solamente de la escasa institucionalización, sino fun-

20 En la búsqueda de apertura del sistema político para una mayor participación y mejor representación, la mayor parte de ellos desembocó en sistemas electorales poco apropiados, que a su vez llevaron a la personalización de la política, incrementaron la fragmentación del sistema de partidos y debilitaron a las organizaciones previamente existentes. Véase Pizarro 2003, Mayorga, R., 2003, Pachano, 2001.

damentalmente de la escasa adecuación de las instituciones a la realidad que pretenden normar, representar y modificar.

Por consiguiente, también desde esta perspectiva surge la pregunta sobre el tipo de régimen hacia el que estarían dirigiéndose las democracias de los países andinos, acerca de lo cual solamente existen respuestas pesimistas. Es probable que el conjunto de problemas reseñado conduzca a democracias débiles en términos de representación y de participación ciudadana, con ciudadanos no sólo poco comprometidos con los valores democráticos, sino incluso adversos a ellos, y con instituciones debilitadas por sus propios elementos constitutivos. Resulta evidente que las democracias andinas no han podido consolidarse en términos de contar con instituciones sólidas que garanticen la convivencia ciudadana y la responsabilidad de los mandatarios ante los electores. Por ello, si bien no se puede compartir las visiones catastrofistas y pesimistas que hablan de la ausencia de democracia, sí es posible sostener que se está configurando un tipo de régimen amorfo que pone en riesgo los principios y valores básicos de la democracia, frente a lo cual los propios actores asumen actitudes hostiles que socavan los cimientos de la democracia.

La incertidumbre en relación al tipo de régimen que se está conformando en los países andinos puede amparar suposiciones pesimistas, ya que la combinación de actitudes poco afectas a la democracia con instituciones que no pueden cumplir con sus cometidos –a las que además se las somete a presiones mayores a las que pueden soportar- y con la importancia adquirida por actores contrarios al sistema, puede desembocar en regímenes autoritarios. Posiblemente no se trate de los autoritarismos que vivió América Latina –y dentro de ella algunos países andinos- en la década de los setenta, sino de modalidades nuevas, en las que incluso podrían mantenerse ciertas apariencias democráticas, pero sin preservar la esencia de los procedimientos. Incluso es altamente probable que los autoritarismos vengan de la mano con la llegada a instancias de gobierno de los nuevos actores sociales, precisamente aquellos que en nombre de la democracia participativa cuestionan a la actualmente existente.

El camino más probable no es el que lleva a conseguir mejores formas de democracia como usualmente sostienen quienes promueven reformas orientadas hacia la mayor participación y hacia el debilitamiento de la democracia representativa. Lo que se ha podido ver a partir de las expe-

riencias recientes es que las nuevas formas son portadoras de altos ingredientes de desinstitucionalización y por tanto poco adecuadas para la creación de un orden integrador[21]. En definitiva, desde la perspectiva de los actores y desde la de las instituciones se conforman visiones poco optimistas acerca del futuro de la democracia. Las instituciones y las conductas ciudadanas, los dos pilares sobre los que se debe asentar la democracia no auguran mejores días para la democratización de los sistemas políticos andinos.

3. Gobernabilidad y representación

Los problemas reseñados en las secciones anteriores han sido tratados desde múltiples perspectivas, entre las cuales cabe destacar la *gobernabilidad* y la *representación* por la importancia explicativa que se les ha otorgado en el contexto de los países andinos. Los dos han constituido campos de análisis sobre los cuales se ha debatido larga y profundamente para buscar explicaciones de los problemas que han debido enfrentar los respectivos sistemas políticos. Las diversas formas en que se ha entendido a estos dos conceptos tienen mucha importancia para comprender cuáles han sido las apreciaciones de los problemas de la democracia en los países andinos así como para entender la orientación de las soluciones que se han aplicado. Al mismo tiempo, de su comprensión se pueden desprender algunas líneas hacia el futuro.

a) Gobernabilidad

Como se señalo inicialmente, varios estudios coinciden en que existe una relación directa entre el deterioro de las condiciones de vida de la población, la baja capacidad del sistema político para enfrentar esos problemas y la pérdida de confianza de la población. De una manera sintética, esa

21 Algunos estudios demuestran, por ejemplo, los problemas de institucionalización que se han debido enfrentar en Bolivia a partir de la aplicación de la ley de participación popular. Véase Blanes, 2001

relación constituye el corazón del concepto de gobernabilidad en su versión latinoamericana. Una revisión de la utilización de este concepto permite asegurar que hay acuerdo sobre la relación causa-efecto que se produce entre condiciones económicas y sociales, por un lado, y limitaciones institucionales, por otro lado (Camou, 1998). Sin embargo, ese mismo acuerdo no se manifiesta cuando se trata de definir con claridad lo que se entiende por crisis de gobernabilidad. Pero, previamente a entrar en esas diferencias es necesario revisar brevemente el contenido del concepto original de gobernabilidad, ya que de esa manera se puede comprender la forma específica en que ha sido abordado el problema en América Latina.

En su formulación original, los problemas de gobernabilidad eran vistos casi exclusivamente como el incremento ilimitado de las demandas sociales, que a su vez se derivaban de las respuestas positivas que va ofreciendo continuamente la democracia (Huntington, 1980). De este modo, a cada respuesta satisfactoria que ofrece el régimen democrático le seguiría una elevación del número y el nivel de las demandas sociales. La necesidad de poner límites a las demandas y a la propia capacidad de respuesta del sistema político es la conclusión lógica a la que se llega por esa vía, lo que hacía de esta perspectiva una posición claramente conservadora en términos de la ampliación, la profundización y el grado de inclusión del régimen (Camou, 1998). Hasta cierto punto, la crítica de esa posición se dirigía al exceso de democracia.

En América Latina, por el contrario, el concepto de gobernabilidad ha sido utilizado para poner señalar las debilidades de la democracia, especialmente en términos de la baja capacidad de respuesta para los problemas básicos de la población y en general para las demandas sociales (Flisfich, 1983). Sin embargo, como se ha señalado, esta percepción ha dado origen a dos interpretaciones bastante diferentes en términos de las explicaciones que utilizan y de las conclusiones a las que llegan. Una corriente la ha entendido como la baja capacidad de los gobiernos y en general del sistema político para ofrecer respuestas a las demandas de la sociedad, mientras desde otra perspectiva se considera que las explicaciones se encuentran en el nivel de la sociedad, especialmente en las formas de exclusión socioeconómica que prevalecen en ella. Como es obvio, cada una de ellas llega a puntos divergentes no solamente cuando se trata de ofrecer explicaciones sino también en cuanto se refiere a la búsqueda de soluciones.

Desde la primera perspectiva, la sobrecarga de demandas sociales, que constituía el eje del concepto original de crisis de gobernabilidad –o ingobernabilidad- y que ponía énfasis en la conducta de los actores sociales, ha sido sustituida por el concepto de capacidad de respuesta gubernamental. Con ello se desplaza el interés hacia el ámbito institucional o más precisamente hacia la relación entre las demandas sociales y las instituciones. Al poner el acento en la capacidad de respuesta institucional, esta primera reinterpretación latinoamericana se sitúa en la orilla opuesta a la que se encontraba en la formulación original, por lo que generalmente expresa mayor preocupación por el perfeccionamiento de la democracia. En ese sentido, tiene una connotación claramente progresista y orienta su crítica más bien hacia la insuficiencia de democracia. Los problemas de gobernabilidad se producirían, según este acercamiento, por deficiencias del sistema político, por tanto las soluciones deberían encontrarse en el mejoramiento de los diseños institucionales, elevación de la capacidad de respuesta a las demandas sociales y perfeccionamiento de los procedimientos democráticos.

La otra perspectiva, aquella que considera que los problemas de gobernabilidad provienen de las exclusiones sociales, devuelve el problema al nivel de la sociedad, pero de una manera diferente a la de la formulación original. Aunque coincide con ésta en que las demandas sociales tienden a incrementarse, no atribuye esta situación a las respuestas positivas que entregaría la democracia, sino más bien a las propias condiciones de la sociedad y a la baja capacidad del sistema político para procesarlas. Es decir, nuevamente a la insuficiencia de democracia –al igual que la otra perspectiva latinoamericana- y no a su exceso. Según esta perspectiva, los problemas de gobernabilidad pueden evitarse o controlarse solamente en la medida en que se resuelvan previamente las diferencias e inequidades sociales. De esa manera, más que un tema de gobernabilidad, que por definición alude al nivel institucional, sería un aspecto propio de la estructura socioeconómica. Por ello, en estricto sentido es difícil aceptar que posiciones de esa naturaleza puedan ser tratadas desde el concepto de gobernabilidad –que tiene connotación estrictamente política-, ya que ellas hacen referencia a temas y aspectos propios del nivel estructural. Aún más, no se puede sostener que sean apreciaciones inscritas dentro del debate conceptual y teórico sobre la democracia, ya que van más allá del

tipo de régimen o, por lo menos, éste se convierte en una variable absolutamente secundaria e incluso prescindible.

Sin embargo, este acercamiento tiene importancia ya que al colocar el tema estructural en el nivel central abre nuevamente el interrogante sobre la posibilidad real de construcción de democracias en contextos de alta fragmentación social. Al contrario de las otras interpretaciones de la gobernabilidad, ésta invierte la relación en tanto no da por sentada la existencia de democracia, como sí lo hacen aquellas. Con esto se vuelve al debate sobre el concepto de democracia, en términos de si se trata de una definición que se mueve exclusivamente en el campo de lo político o por el contrario abarca también los niveles de lo económico y lo social. Se trata, por tanto, de una visión radical de la democracia, que deja poco espacio para el análisis político y que prácticamente cierra todas las posibilidades de discusión sobre su consolidación. Si bien es cierto que algunos autores que sustentan a la otra perspectiva tienen como referencia a un concepto demasiado estrecho de democracia –restringido a lo procedimental- no es menos verdadero que de acuerdo a esta concepción sería imposible encontrar un régimen democrático en la realidad del mundo contemporáneo y no sólo en la Región Andina.

A pesar de las insuficiencias destacadas sobre este último acercamiento al tema de la gobernabilidad, es imprescindible tomarlo en consideración ya que ha tenido amplia difusión no solamente en los medios académicos sino sobre todo en los ámbitos políticos. Muchas de las acciones cumplidas en los últimos años, y que han sido reseñadas en las páginas anteriores como parte de los problemas de la democracia en los países andinos, encuentran su origen en esta concepción. La crítica al régimen democrático, basada en su escasa capacidad para resolver los problemas económicos y sociales, ha seguido implícita o explícitamente ese razonamiento. Éste ha amparado las posiciones más radicales, pero a la vez ha calado en el conjunto de actores políticos como una verdad que no necesita de comprobación alguna. De ahí que gran parte de los problemas de ingobernabilidad tengan como uno de sus componentes a esta percepción de incapacidad de la democracia.

Inevitablemente, ambas perspectivas conducen a soluciones diferentes. La primera pone el énfasis en los cambios institucionales necesarios para perfeccionar la democracia, en tanto que la segunda se adentra en los

resultados económicos y sociales. Más allá del debate académico entre institucionalismo y estructuralismo, se asiste a un enfrentamiento de concepciones políticas. Sin embargo, llama la atención que quienes sostienen la segunda posición han sido quienes, como se ha visto antes, han impulsado con mayor entusiasmo las reformas constitucionales como mecanismo de solución de los problemas. De una manera que no resulta clara al considerar solamente este nivel de análisis, han desplazado las soluciones a un campo que no identifican como prioritario ni como el ámbito en donde se generan y se manifiestan los problemas. Esta contradicción se explica cuando se comprende que en el fondo se encuentra en disputa el concepto de democracia, como se verá más adelante.

b) Representación y participación

En segundo lugar, y en íntima relación con la preocupación por la gobernabilidad, algunos análisis ponen énfasis en los aspectos relacionados con la representación, en el sentido de que uno de los componentes más importantes de los problemas de la Región Andina es la insatisfacción con las instituciones en que ésta se realiza y con los actores que la ejercen. Principalmente se destacan los pobres resultados de la gestión de los gobiernos, el bajo desempeño de los partidos políticos en su función de representación, así como el carácter relativamente estrecho de las instituciones políticas, señalando que tanto aquellos como éstas no dan cabida a los intereses del conjunto de sectores que conforman la sociedad. Desde esta perspectiva se sostiene que de esa manera se ha ido estableciendo una democracia excluyente y elitista que requiere de cambios profundos como condición para sobrevivir. En el contenido de esos cambios existen menos acuerdos, ya que se abre una amplia gama que va desde quienes sostienen que ellos deberían operarse en el nivel de la representación o, si se quiere, que deberían configurar mayores grados de representatividad de las instituciones y de los partidos, hasta quienes sugieren la instauración de una democracia directa y deliberativa con mayores grados de participación antes que de representación.

Por tanto, nuevamente se abre la gama de posiciones entre dos puntos extremos. El primero sostiene la necesidad –y la posibilidad- de introdu-

cir reformas en el ámbito institucional con el fin de dotar al sistema político de mayor representatividad. Dentro de este acercamiento se inscriben los estudios enmarcados en las corrientes institucionalistas, así como los esfuerzos realizados –en el campo de la práctica política- en los cinco países en términos de reforma constitucional, que ha desembocado en las asambleas constituyentes descritas en la sección anterior. De alguna manera, ésta ha sido la posición que ha sustentado a las políticas de reforma del Estado y a la que usualmente se ha denominado *ingeniería política*. Su supuesto básico es que los arreglos institucionales tienen incidencia decisiva sobre las prácticas de los actores y por tanto las modificaciones que se realicen en el primer nivel tendrán su expresión en este último.

El segundo niega implícita o explícitamente la efectividad de las reformas institucionales y sugiere más bien que aquellos arreglos no tendrán mayor significación mientras no se sustituya en su totalidad la concepción de régimen representativo. El problema, desde esta perspectiva, se desplazaría hacia el tipo de régimen y no a las formas específicas que éste adopta en cada caso particular. Aunque éste tiene menos sustento teórico y conceptual que el primero, e incluso a pesar de que aparece como una posición carente de viabilidad práctica, en los últimos años ha cobrado importancia dado que se ha convertido en uno de los elementos centrales de la agenda política prácticamente en los cinco países andinos. Aunque inicialmente fue patrimonio del discurso de líderes y movimientos que provienen desde fuera del ámbito institucional de la política, con el pasar del tiempo se ha transformado en uno de los temas básicos del debate y ha penetrado incluso en sectores que inicialmente sostenían la primera posición.

Pero, más allá de estas diferencias es importante destacar que ambos aluden a problemas de relación entre el sistema político y la sociedad, y les atribuyen a estos la causalidad de la insatisfacción ciudadana con la democracia. El primero se enfoca en las condiciones de la representación de la sociedad en el sistema político, en tanto que el segundo –en especial en sus versiones más radicales- busca la eliminación de cualquier diferencia entre los dos términos. Sin embargo, ambos reconocen la existencia de una demanda de participación, a la que le atribuyen tanta importancia que vendría a ser la causa del desencanto con el régimen. Se trata de una afirmación que a la luz de la realidad debe ser sometida a discusión, ya

que no es posible identificar una relación clara de causa a efecto entre los dos elementos, esto es, representación (o limitaciones en la representación y en la participación) e insatisfacción con el régimen. En efecto, no existe mayor asidero para sostener que la ciudadanía exija mejores condiciones de representación, como sí existe para afirmar que espera mejores rendimientos del sistema político[22].

De cualquier manera, las dos perspectivas que comparten la preocupación por la escasa representatividad del régimen, pero mientras la primera busca solucionarla por medio de arreglos dentro del mismo régimen representativo, la segunda pretende eliminarlo para sustituirlo con formas directas o participativas de democracia. Por consiguiente, en el fondo de las diferencias se encuentran concepciones totalmente opuestas de la democracia. Es decir, al igual que lo que ocurre con las perspectivas que analizan la gobernabilidad, ambas rebasan el nivel original del planteamiento –en este caso el de la representación- y replantean el problema de la democracia en sí mismo. Incluso es posible señalar que en realidad más que un debate acerca de la representación (y de la participación) es una reflexión sobre la democracia en lo que tiene que ver a su relación con la ciudadanía. De la misma manera que en la preocupación por la gobernabilidad en cualquiera de sus vertientes, el eje de esta reflexión es la relación entre el sistema político y la sociedad, lo que a su vez lleva al tema de la democracia o, si se quiere, a las diversas concepciones sobre ésta.

Las reformas constitucionales realizadas por medio de las asambleas constituyentes son buenos indicadores del grado que ha alcanzado este debate en los medios políticos andinos. En todas ellas se han incluido artículos alusivos a la representación y en especial a la participación. Incluso en algunos casos se ha llegado a denominar expresamente como democracia participativa al régimen establecido por esas constituciones, a pesar de que en realidad se trata por lo general de la introducción de mecanismos de consulta que forman parte del régimen representativo[23].

22 En gran medida, esta visión tiene mucho de profecía autocumplida, en el sentido de que ha creado una idea que al generalizarse entre la población se ha convertido en parte de la agenda política. Sin embargo, un simple ejercicio de análisis comparativo demuestra que en situaciones de satisfacción de las demandas socio económicas no se presenta esa supuesta demanda de participación.

23 La posición más clara en este sentido se encuentra en la Constitución venezolana, que señala que "el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la compo-

Por esa vía se ha llegado a establecer una separación profunda y amplia entre representación y participación. Se los ha transformado en conceptos antitéticos que a su vez dan forma a conceptos de democracia también enfrentados. La posibilidad de llegar a puntos de acuerdo se aleja en la medida en que a la representación se le vacía de su contenido participativo y en que a la participación se la considera como algo factible de ser realizado, sin ningún componente de representación, en sociedades complejas como son las contemporáneas. Desde esa perspectiva resulta evidente que, igual que el tema de la gobernabilidad, no ha sido planteado en su verdadera dimensión y por esa razón se ha transformado en el origen de posiciones diametralmente opuestas. Por ello, convienen más bien centrarse en el tema de la democracia, que es lo que verdaderamente se encuentra en el centro de la preocupación, del debate y de la conflictividad andina.

c) La democracia posible

Los dos acercamientos al tema de la democracia, desde la gobernabilidad y desde la representación, están estrechamente vinculados y es posible encontrar nexos entre las posiciones que se sostienen en el uno con las que provienen del otro. La visión de la gobernabilidad como un tema básicamente institucional está generalmente ligada a las propuestas de mejoramiento en el nivel de la representación. Por su parte las posiciones que encuentran en las estructuras económicas las causas de los problemas de gobernabilidad son más proclives a sostener soluciones por la vía de la participación antes que por mejorar las condiciones de la representación.

En el gráfico que se presenta a continuación se sintetizan esas relaciones a través de las propuestas de solución para los problemas de gobernabilidad, que se pueden englobar en la dicotomía estructural-institucional, y del tipo de régimen, que se integran a su vez en la alternativa represen-

nen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo responsable, pluralista y de mandos revocables" (artículo 6). Es evidente la omisión de la condición de régimen representativo, que no consta como tal en todo el texto constitucional. Solamente hay referencias a la representación en el capítulo de los derechos políticos, pero siempre subordinada al derecho de participación, como cuando establece que "Todos los ciudadanos y ciudadanas

tativo-participativo. Las combinaciones de los dos conjuntos de problemas –y por tanto las visiones que se desarrollan en cada uno de ellos- conducen a posiciones claramente diferenciadas en cuanto al tipo de democracia que se propone, así como en relación a las exigencias que se le plantean a ésta.

En realidad, los tipos de democracia que pueden resultar de la combinación de estas dos dimensiones son múltiples y ciertamente más que los que aparecen en el cuadro ya que no se producen simplemente relaciones dicotómicas, sino que pueden existir diversas combinaciones en su interior. Por ello, debería existir la posibilidad de intercambio entre las cuatro celdas del gráfico, pero las condiciones políticas señaladas al inicio de este artículo han llevado crecientemente a colocar la disyuntiva entre esos los polos –democracia representativa versus democracia participativa- como posiciones excluyentes, con lo que se las ha convertido en compartimentos aislados. Es por esto que, a manera de ejemplo, la casilla superior derecha aparece vacía, ya que resulta prácticamente imposible encontrar propuestas de gobernabilidad institucional que provengan de quienes sustentan posiciones participativas respecto al tipo de régimen. Así mismo, resulta casi imposible esperar que los elementos de propuesta que se configuran en una de las combinaciones pueda desplazase a otra.

Relaciones entre gobernabilidad y tipo de régimen			
		Tipo de régimen	
		Representativo	Participativo
Gobernabilidad	Institucional	Reformas Institucionales	
	Estructural	Ampliación y fortalecimiento de la capacidad de inclusión	Sustitución del régimen

Como se vio en la primera sección, esta separación tajante entre las diversas concepciones de la democracia en los países andinos se deriva de –y a la vez alimenta a- variados problemas. En el fondo de esta brecha se encuentra la insatisfacción de la población con los bajos rendimientos del

sistema, pero a la vez la permeabilidad de las elites políticas frente a las prácticas clientelares y de corto plazo. Así mismo, allí está la presencia de actores antisistema, pero a la vez el debilitamiento de los valores democráticos en sectores mayoritarios de la población. Se nutre también de la generalización de prácticas corruptas en los niveles políticos, pero al mismo tiempo de la permisividad derivada del pragmatismo que muestra la sociedad hacia ellos. En fin, la dicotomía en la percepción de los problemas de la democracia obedece a todo ese conjunto de factores, y en consecuencia obliga a actuar en múltiples frentes al mismo tiempo para lograr avances en términos democráticos.

Por ello, resulta penoso que el debate –más en el campo político que en el académico- se haya recluido al estrecho terreno que se forma entre los dos términos señalados, esto es, entre las formas representativas y participativas de la democracia. El problema no se reduce a esa dicotomía ni tiene visos de solución si se lo encierra en ese espacio reducido ya que al hacerlo se está convirtiendo en opuestos a dos términos que son estrictamente complementarios. En efecto, por un lado resulta prácticamente inviable una democracia directa o puramente participativa en sociedades complejas como son las contemporáneas, incluso sin considerar la magnitud de la población que es un elemento determinante en este aspecto. Por otro lado, toda forma representativa tiene un componente de participación, cuyo peso depende precisamente de la mayor o menor apertura y capacidad de inclusión del sistema. Por ello, en contraposición a esta visión excluyente se hace necesario indagar en las formas de participación y de representación que ofrecen los actuales regímenes andinos y confrontarlos no solamente con las necesidades reales en cada uno de los países –lo que en sí mismo tiene mucha importancia-, sino sobre todo con los grados de legitimidad que ellos han logrado entre la población. De esta manera se pueden encontrar los verdaderos orígenes de los problemas de la democracia.

En efecto, al abordar el tema de la legitimidad del régimen democrático se tocan los aspectos centrales de los desafíos que deben enfrentar en este momento las democracias andinas. Más que déficit de participación y que rupturas en la representación, lo que se presenta actualmente es la pérdida de legitimidad del régimen en sí mismo, esto es, como un ordenamiento integrador, reconocido como el producto de una construcción

colectiva y válido para el procesamiento de los conflictos sociales. Por consiguiente, lo que está en debate es la eficiencia y la efectividad del régimen (Linz, 1998).

Sin embargo, en este punto es necesario proceder con cautela, ya que usualmente se tiende a juzgar a la democracia –desde una perspectiva absolutamente utilitaria- por lo que no puede hacer ni está obligada a hacerlo como régimen político. En este sentido, cabe regresar a los problemas reseñados al inicio y evaluar si verdaderamente son problemas *de* la democracia o más bien son condiciones que afectan *a* la democracia. Cae por su propio peso que la respuesta se encuentra en la segunda preposición, esto es, que hay un conjunto de factores que inciden sobre el régimen democrático, pero que no forman parte de él ni pueden por tanto atribuírselos como si se tratara de errores en su funcionamiento o, más grave todavía, como condiciones propias de su naturaleza.

El problema del debate que ha desembocado en el cuestionamiento de la democracia representativa es precisamente haber confundido estos términos. Buena parte de éste se ha desprendido de temas como los reseñados inicialmente, especialmente de los que hacen referencia a los rendimientos económicos y sociales del sistema político. Se supone que a la democracia le corresponde resolver esos problemas y que si no lo hace no tiene utilidad alguna. Es decir, se ha ido imponiendo una concepción utilitaria de la democracia, como un régimen político que debe generar unos resultados determinados en lo económico y en lo social para lograr legitimarse entre la población. Gran parte de la erosión de las instituciones democráticas, de la pérdida de confianza en el sistema y de la pérdida de los valores democráticos se explican precisamente por esta ecuación, en la que el error está en el lugar que se asigna al régimen democrático.

Es verdad, y diversos estudios así lo confirman, que el deterioro de las condiciones económicas y sociales genera animadversión hacia el régimen político, pudiendo desembocar en su quiebra (Linz, 1998; Paramio, 1999, Przeworski, 1999). Sin embargo, el régimen democrático tiene un reto en cuanto precisa legitimarse por sí mismo, independientemente de los rendimientos que pueda ofrecer en lo económico y en lo social. Si se entiende a la democracia no solamente como una manera de gobernar –que en efecto lo es-, sino sobre todo como un régimen político que establece una específica relación entre la sociedad y el sistema político, pero

al mismo tiempo como un conjunto de valores y prácticas que garantizan la convivencia en sociedad, entonces se la podrá evaluar bajo otros parámetros. Por consiguiente, la pregunta que queda abierta es si los países andinos están en condiciones de hacer diferencia entre la esencia y la utilidad de la democracia. Por lo que se ha visto en los últimos años, la respuesta es negativa y cargada de pesimismo. Las democracia andinas no podrán consolidarse y por tanto legitimarse si no llegan a contar con actores que las sustenten por ser tales, en cuanto continúen sometidas al embate de fuerzas que las rechazan en nombre de objetivos que supuestamente están por encima del tipo de régimen –el combate a la pobreza, la lucha contra la corrupción, el cierre de las brechas de ingreso, entre otros-, y mientras se las siga contraponiendo a un modelo tanto ideal como irrealizable de democracia participativa.

Posiblemente el mayor daño que se le ha hecho a la democracia en los países andinos es haberle atribuido alguna utilidad concreta, es decir, pasarla por el lente del utilitarismo. A ello han contribuido muchos factores y prácticamente todos los actores sociales y políticos, de manera que no cabe señalar responsabilidades. El problema se agrava cuando se considera que así como se le atribuye alguna utilidad, se puede aducir también su inutilidad cuando no sirve para obtener fines que se consideran más importantes. Entonces, la democracia con sus procedimientos se desecha como se lo hizo en todos los casos reseñados en las secciones anteriores, cuando se justificaron golpes de Estado, procedimientos al margen de las disposiciones constitucionales y arreglos de conveniencia en nombre de aquellos fines superiores. Al parecer, para la mayor parte de los actores políticos de los países andinos se ha ido debilitando, cuando no perdiendo, aquella visión elemental pero básica de la democracia como orden que asegura la vida armónica de la sociedad.

Glosario

Partidos y movimientos políticos

AN	Alianza Nacional
APRE	Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana
CFP	Concentración de Fuerzas Populares
CID	Coalición Institucionalista Democráta
DP (DP-UDC)	Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana
ID	Izquierda Democrática
FADI	Frente Amplio de Izquierda
FRA	Frente Radical Alfarista
LN	Liberación Nacional
MCNP	Movimiento Ciudadanos por un Nuevo País
MUPP-NP (PK)	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País
MPD	Movimiento Popular Democrático
PCE	Partido Conservador Ecuatoriano
PCD	Pueblo, Cambio y Democracia
PCMLE	Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador
PD	Partido Demócrata
PLRE	Partido Liberal Radical Ecuatoriano
PNR	Partido Nacionalista Revolucionario
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRIAN	Partido Renovador Institucional de Acción Nacional
PSC	Partido Social Cristiano
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano
PUR	Partido Unidad Republicana
UN	Unión Nacional

Bibliografía

Abugattás, Luis (1987) "Neoliberalismo y democracia en el Perú" en Cordes (Ed): *Neoliberalismo y políticas económicas alternativas*. Quito, CORDES.

Acosta, Alberto (2000) "Ecuador: del ajuste tortuoso al ajuste dolarizado... (qué he hecho yo para merecer esto)". *Ecuador Debate*. Número 50 (67-104).

Adrianzén, Alberto (1992) "Democracia y partidos en el Perú". *Pretextos*. Número 3/4 (7-19).

Aguilera Del Prat, Cesáreo y Rafael Martínez (2002) *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid, Tecnos.

Alcántara, Manuel (2004) *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona, ICPS.

Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (Ed) (2003) *Partidos Políticos de América Latina. Países andinos* México, Fondo de Cultura Económica.

Álvarez, Vladimiro (2000) *El golpe detrás de los ponchos*. Quito, Edino.

Amorin Neto, Octavio y Fabiano Santos (2001) "The Excecutive Connection". *Party Politics*. Vol. 7, número 2 (213-234).

Andrews, Josephine T. y Gabriella R. Montinola (2004) "Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies". *Comparative Political Studies*. Vol. 37, número 1 (55-87).

Araujo, Caridad (1998) *Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste*. Quito, CORDES-KAS.

Archondo, Rafael (1991) *Compadres al micrófono*. La Paz, HISBOL.

Ardaya, Gloria y Luis Verdesoto (1994) *Racionalidades en construcción*. La Paz, ILDIS.

Ardaya, Gloria y Luis Verdesoto (1998) "La financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Ecuador" en Del Castillo, Pilar y Daniel Zovatto (Ed): *El financiamiento de la política en Iberoamérica*. San José, IDH-CAPEL.

Arias, Natalia (1995) "Partidos políticos: ¿héroes o villanos?" *Ecuador Debate*. Número 36 (49-61).

Armijos, Ana Lucía y Marco Flores (1991) "Las políticas económicas aplicadas en la década de los ochenta: respuesta a la crisis" en Thorp, Rosemary (Ed): *Las crisis en el Ecuador. Los treinta y ochenta*. Quito, Corporación Editora Nacional.

Ballón, Eduardo (1986) "Estado, sociedad y sistema político peruano: una aproximación inicial" en Ballón, Eduardo (Ed): *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*. Lima, DESCO.

Barczak, Mónica (2001) "Squaring Off: Executives and Legislatures in Ecuador" en Elgie, Robert (Ed): *Divided Government in Comparative Perspective*. New York, Oxford University Press.

Bejarano, Jesús A (1991) "Industrialización y política económica 1950-1976" en Varios (Ed): *Colombia hoy: perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá, Siglo XXI.

Bid (2002) *Informe de progreso económico y social*. Washington, BID.

Bid (2006) *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington, Planeta-Harvard University.

Blanes, José (2001) *Mallkus y alcaldes*. La Paz, CEBEM.

Bobbio, Norberto (1985) *El futuro de la democracia*. Barcelona, Plaza & Janés.

Bonilla, Adrián (1997) "Abdalá Bucaram. Regiones e identidades políticas: algunos retos actuales". *Espacios*. Número 7.

Bustamante, Fernando (1984) "La ideología de los partidos políticos ecuatorianos" en Verdesoto, Luis (Ed): *El Ecuador en las urnas*. Quito, El Conejo.

Bustamante, Fernando (1997) "La cultura política y ciudadana en el Ecuador" en Hurtado, Osvaldo (Ed): *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito, CORDES.

Bustamante, Fernando (2000) "Los partidos como orientaciones culturales". *Iconos*. Número 9.

Caap (1993) "Evaluación y perspectivas de la política económica, 1992-1993". *Ecuador Debate*. Número 28 (9-46).

Calderón, Fernando (1995) *Movimientos sociales y política*. México, Siglo XXI.

Camou, Antonio (Ed) (1998) *Los desafíos de la gobernabilidad* México, FLACSO.

Carey, John y Matthew Shugart (1995) "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies*. Vol. 14, número 4 (417-439).

Cavarozzi, Marcelo (2005) "La política y los partidos en América Latina en el cambio de siglo" en Rodríguez, Clara Rocío y Eduardo Pizarro (Ed): *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*. Bogotá, Fundación Foro-IEPRI.

Chiriboga, Galo y Rafael Quintero (Ed.) (1998) *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador*. Quito, ILDIS.

Collins, Jennifer (2001) Opening up Electoral Politics: Political Crisis and the Rise of Pachakutik. Quito, manuscrito.

Colomer, Josep (2001) *Political Institutions*. New York, Oxford University Press.

Conaghan, Catherine (1994) "Loose Parties, Floating Politicians and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988" en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (Ed): *The Failure of Presidential Democracy*. New York, Johns Hopkins University Press.

Conaghan, Catherine (1995) "Politician Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador´s Party System" en Maiwaring, Scott y Timothy Scully (Ed): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.

Conaghan, Catherine, James Malloy y Luis Abugattas (1990) "Business and the 'Boys': The Politics of Neoliberalism in the Central Andes". *Latin American Research Review*. Vol. 25, número 2 (3-30).

Cordes (s/f) *La ruta de la gobernabilidad*. Quito, CORDES.

Correa, Rafael (2002) "Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad". *Revista de la Cepal*. Número 76 (89-107).

Cotler, Julio y Romeo Grompone (2000) *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Dahik, Alberto (1991) "Los programas de ajuste de la última década" en Thorp, Rosemary (Ed): *Las crisis en el Ecuador. Los treinta y ochenta*. Quito, Corporación Editora Nacional.

Dahl, Robert (1989) *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, Tecnos.

Dávalos, Pablo (2001) "Movimiento indígena ecuatoriano: la construcción de un actor político". *Revista Ciencias Sociales*. Número 20.

Degregori, Carlos Iván (2000) *La década de la antipolítica*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper Collins.

Flisfisch, Ángel (1983) "Gobernabilidad y consolidación democrática". *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 89, número 3.

Franco, Carlos (1993) "Visión de la democracia y crisis del régimen". *Nueva Sociedad*. Número 128 (50-61).

Freidenberg, Flavia (2000) "Las posiciones ideológicas programáticas en los partidos ecuatorianos". Ponencia presentada en el seminario *Political Parties in Latin America*. Institute of Latin American Studies (ILAS), Londres.

Freidenberg, Flavia (2005) "Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos" en Sample, Kristen y Daniel Zovatto (Ed): *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima, International IDEA.

Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001) "Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional". *América Latina Hoy*. Número 27 (123-152).

Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001) *Los dueños del poder*. Quito, FLACSO.

Gamarra, Eduardo (1992) "Presidencialismo híbrido y democratización" en Mayorga, René (Editor) (Ed): *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.

Gamarra, Eduardo y James Malloy (1995) "The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia" en (Ed): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.

Garretón, Manuel (1997) "Revisando las transiciones democráticas en América Latina". *Nueva Sociedad.* Número 148 (20-29).

Gerlach, Alain (2003) *Indians, Oil and Politics.* New Mexico, University of New Mexico.

González, Eduardo (1999) "¿Auténtica peruanidad? El concepto de representación politica en el Perú de Fujimori" en Tuesta, Fernando (Ed): *El juego político.* Lima, Fundación Friederich Ehbert.

Goodman, Louis (1995) *Lessons of the Venezuelan Experience.* Washington, Wilson Center.

Grompone, Romeo (1996) "El reemplazo de las elites políticas en el Perú". *Nueva Sociedad.* Número 144 (114-125).

Gutiérrez, Francisco (1995) "Tendencias de cambio en el sistema de partidos: el caso de Bogotá". *Análisis Político.* Número 24.

Hey, Jeanne A. K. y Thomas Klak (1999) "From Protectionism Towards Neoliberalism: Ecuador Across Four Administrations". *Studies in Comparative International Development.* Vol. 34, número 4 (66-97).

Huntington, Samuel (1980) *El orden político en las sociedades en cambio.* Buenos Aires, Paidós.

Hurtado, Osvaldo (2006) *Los costos del populismo.* Quito, CORDES.

Ibarra, Hernán (1994) "Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo de 1994". *Ecuador Debate.* Número 32 (90-100).

Ibarra, Hernán (1996) "Las elecciones de 1996 o la costeñización de la política ecuatoriana". *Ecuador Debate.* Número 38 (23-31).

Ibarra, Hernán (2002) "El triunfo del coronel Gutiérrez y la alianza indígena militar". *Ecuador Debate.* Número 57 (21-34).

Jácome, Luis (2003) "The Late 1990s Financial Crisis in Ecuador: the Exacerbating Role of Institutional Weaknesses, Fiscal Rigidities, and Financial Dollarization". *MIF. Working Paper.* Vol. XX, número 03.

Kornblith, Miriam (1998) *Venezuela en los 90. La crisis de la democracia.* Caracas, IESA.

Kornblith, Miriam (2004) "Situación y perspectivas de los partidos en la región andina: caso Venezuela". Ponencia presentada en el seminario *Situación actual de los partidos políticos en la región andina.* Lima.

Laserna, Roberto (1992) "Caudillos, partidos y democracia en Bolivia: informales, gringos-cholos y maxistas en la política" en Laserna, Roberto (Ed): *Productores de democracia.* Cochabamba, CERES.

Laserna, Roberto (1996) "Modernización, democracia y participación" en (Ed): *Democracia y Participación Popular*. La Paz, ILDIS.

Latinobarómetro (2003) *Informe-resumen. La democracia y la economía. Latinobarómetro 2003*. Santiago, www.latinobarómetro.org.

Lazarte, Jorge (1993) "Partidos, democracia y problemas de representación e informalización de la política" en Lazarte, Jorge (Ed): *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia*. La Paz, Los amigos del libro.

Lazarte, Jorge (2000) *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*. La Paz, Plural.

Leal, Francisco (1994) *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá, Tercer Mundo-IEPRI.

Leal, Francisco (2003) *La seguridad nacional a la deriva*. Bogotá, Universidad Nacional.

León, Jorge (1994) "El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las elites tradicionales, apatía y cambio". *Ecuador Debate*. Número 32 (76-89).

León, Jorge (2001) "La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador" en Cañete, Fernanda (Ed): *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito, CEDIME.

Linz, Juan (1987) *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza.

Lipset, Seymour M. (1980) *El hombre político*. Madrid, Tecnos.

Lipset, Seymour M. (1996) "Repensando los requisitos sociales de la democracia". *La política.* Número 2 (51-87).

Lora, Eduardo y Ugo Panizza (2003) "The Future of Structural Reform". *Journal of Democracy*. Vol. 14, número 2 (123-137).

Lucio Paredes, Pablo (2000) "Sistema financiero y mercado" en Cañete, Fernanda (Ed): *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito, CEDIME.

Lynch, Nicolás (1999) *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*. Lima, Universidad de San Marcos.

Lynch, Nicolás (2000) *Política y antipolítica en el Perú*. Lima, DESCO.

Mainwaring, Scott (1992) "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues" en Mainwaring, Scott, Guillermo O`Donnell Y Samuel Valuenzuela (Ed): *Issues in Democratic Consolidation*. Indiana, Kellogg Institute.

Mainwaring, Scott y Mark P Jones (2003) "The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and Application to the Americas". *Party Politics*. Vol. 9, número 2 (139-166).

Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Ed) (1995) *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* Stanford, Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (Ed) (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina* Buenos Aires, Paidós.

Malloy, James (1992) "El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador" en Mayorga, René (Ed): *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.

Manin, Bernard (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza editorial.

Mayorga, Fernando (1997) *La política del silencio*. La Paz, HISBOL.

Mayorga, Fernando (1998) "Compadres y padrinos: el rol del neopopulismo en la consolidación democrática y la reforma estatal en Bolivia" en Burbano, Felipe (Ed): *El fantasma del populismo*. Caracas, Nueva Sociedad.

Mayorga, René (1998) *Antipolítica y neopopulismo*. La Paz, CEBEM.

Mayorga, René (2003) "Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia" en Lanzaro, Jorge (Ed): *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

Mayorga, René (2004) "La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia" en Pachano, Simón (Ed): *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima, International IDEA-Ágora.

Medina, Medófilo (1997) "Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997" en Arango, Luz Gabriela (Ed): *La crisis socio-política colombiana: Un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Bogotá, CES.

Mejía, Andrés (1998) *Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación*. Quito, CORDES.

Mejía, Andrés (2002) *Gobernabilidad democrática*. Quito, Fundación Konrad Adenauer.

Mejía, Andrés, Caridad Araujo, Aníbal Pérez Liñán, Sebastián Saiegh y Simón Pachano (2004) "Political Institutions, Policymaking

Processes, and Policy Outcomes in Ecuador". Ponencia presentada en el seminario *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes*. Boston.

Menéndez, Amparo (2001) The transformation of Political Culture in Latin America. Tokyo Manuscrito.

Molina, José Enrique (2003) "La revolución bolivariana en Venezuela. ¿Socialismo autoritario en un mar de contradicciones?" Ponencia presentada en *Congreso de LASA*. Dallas.

Montúfar, César (2000) *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en Ecuador 1984-1988*. Quito, Abya Yala.

Nohlen, Dieter (1995) *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas, Nueva Sociedad.

O`Donnell, Guillermo (1992) "Transitions, Continuities, and Paradoxes" en Mainwaring, Scott, Guillermo O`Donnell ySamuel Valuenzuela (Ed): *Issues in Democratic Consolidation*. Indiana, Kellogg Institute.

O`Donnell, Guillermo (1996) "Ilusiones sobre la consolidación". *Nueva Sociedad*. Número 144 (70-89).

O`Donnell, Guillermo (1997) "¿Democracia delegativa?" en O`Donnell, Guillermo (Ed): *Contrapuntos*. Buenos Aires, Paidós.

O`Donnell, Guillermo (2002) "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina" en O`Donnell, Guillermo, Juan Méndez yPaulo Pinheiro (Ed): *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.

O`Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (Ed) (1994) *Transiciones desde un gobierno autoritario* Buenos Aires, Paidós

Pachano, Simón (1997) *La representación caótica*. Quito, FLACSO.

Pachano, Simón (2000) "Representación, clientelismo y corporativismo en Ecuador" en Cañete, Fernanda (Ed): *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito, CEDIME.

Pachano, Simón (2001) "Partidos y clientelismo en Ecuador". *Quórum*. Número 2 (21-39).

Pachano, Simón (2003) "El tejido de Penelope" en Hofmeister, Wlhelm (Ed): *Reforma política en América Latina*. Río de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer.

Palacios, Marco (2000) "Presencia y ausencia de populismo: Un contrapunto colombo-venezolano". *Análisis Político.* Número 39 (57-78).

Paramio, Ludolfo (1999) "Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias". *Revista Española de Ciencia Política.* Vol. 1, número 1 (81-95).

Pease, Henry (1980) *La crisis del Estado oligárquico*. Lima, DESCO.

Peres, Paulo (2002) "Sistema partidario e inestabilidade eleitoral no Brasil" en Jardim, Céli Regina yAndré Dos Santos (Ed): *Partidos no Cone Sul*. Rio de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer.

Pizarro, Eduardo (2001) "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las micro-empresas electorales". *Working Papers, Kellogg Institute*. Número 292 .

Planas, Pedro (2000) "Hacia una democracia de partidos. Propuestas para institucionalizar la política en el Perú" en Planas, Pedro (Ed): *La democracia volátil*. Lima, FES.

Przeworski, Adam (1991) *Democracia y mercado*. Cambridge, Cambridge University Press.

Przeworski, Adam (1999) "Democracia y representación". *Metapolítica.* Vol. 3, número 10 (227-257).

Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José A. Cheibub y Fernando Limongi (1996) "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias". *La política.* Número 2 (89-108).

Quintero, Rafael Y Erica Silva (1990) *Ecuador, una nación en ciernes*. Quito, FLACSO.

Randal, Vicky y Lars Svasand (2002) "Party Institutionalization in New Democracies". *Party Politics.* Vol. 8, número 1 (5-29).

Romero, Salvador (1998) "Las tres generaciones de partidos en el siglo XX". *Opiniones y Análisis.* Número 30 (9-35).

Rowland, Michel (1998) "La crisis de representatividad del régimen político ecuatoriano: una aproximación institucional" en Jacksich, Carlota (Ed): *Representación política y democracia*. Buenos Aires, Fundación Konrad Adenuaer.

Salgado, Wilma (2001) "Dolarización: del vértigo devaluador a la pérdida de la competitividad." *Ecuador Debate.* Número 52 (7-22).

Sánchez, Francisco (1999) "El mundo no está hecho para partidos". *Ecuador Debate*. Número 46 (257-272).

Sánchez, Francisco y Flavia Freidenberg (1998) "El proceso de incorporación de los sectores indígenas en el Ecuador: Pachakutik, un caso de estudio". *América Latina Hoy*. Número 19 .

Sánchez, Jeannete (1992) "Crisis de legitimidad y legitimidad de la crisis: un proyecto social ausente". *Ecuador Debate*. Número 27 (23-45).

Sánchez-Parga, José (1998) *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*. Quito, Abya-Yala.

Sartori, Giovanni (1988) *Teoría de la democracia*. Madrid, Alianza Editorial.

Sartori, Giovanni (1992) *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial.

Schuldt, Jürgen (1994) *Elecciones y política económica en el Ecuador, 1983-1994*. Quito, ILDIS.

Seligson, Mitchell y Polibio Córdova (2002) *Auditoría de la democracia*. Quito, Cedatos.

Seligson, Mitchell y Polibio Córdova (2006) *Auditoría de la democracia*. Quito, Vanderbilt University.

Snyder, Richard y David Samuels (2001) "Devaluing the Vote in Latin America". *Journal of Democracy*. Vol. 12, número 1 (146-159).

Stokes, Susan (2002) *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

Taagepera, Rein y Matthew Shugart (1989) *Seats & Votes. The Effects & Determinants of Electoral Systems*. Binghamton, Yale University Press.

Tanaka, Martín (1998) *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima, IEP.

Tanaka, Martín (2002) *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

Thoumi, Francisco y Marilee Grindle (1992) *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*. Quito, FLACSO.

Tirado, Álvaro (1991) "Colombia: siglo y medio de bipartidismo" en (Ed): *Colombia hoy: perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá, Siglo XXI.

Toranzo, Carlos (2000) "Lógica corporativa o lógica ciudadana" en Tapia, Luis yCarlos Toranzo (Ed): *Retos y dilemas de la representación política*. La Paz, PNUD.

Tsebelis, George (2000) "Veto Players and Institutional Analysis". *Governance*. Vol. 13, número 4 (441-474).

Tsebelis, George (2002) *Veto Players*. Princeton, Princeton University Press.

Tuesta, Fernando (1995) "Antrecedentes históricos de la democracia y los partidos en el Perú" en Tuesta, Fernando (Ed): *Sistema de partidos políticos en el Perú*. Lima, Fundación Freiderich Ebert.

Tuesta, Fernando (1999) *El juego político*. Lima, Fundación Friederich Ebert.

Tuesta, Fernando (1999) "Reglas de juego de la competencia política: el Perú y la Región Andina" en Tuesta, Fernando (Ed): *El juego político*. Lima, Fundación Friederich Ebert.

Tulchin, Joseph (2000) *Social Development in Latin America*. Washington, Woodrow Wilson Center.

Verdesoto, Luis (1994) "La difícil modernización de los partidos políticos en el Ecuador" en Idis (Ed): *Democracia y desarrollo*. Cuenca, IDIS.

Este Libro se terminó de
imprimir en febrero de 2006
en la imprenta Rispergraf.
Quito, Ecuador