www.flacsoandes.edu.ec

Flavia Freidenberg y Simón Pachano

El sistema político ecuatoriano

FLACSO Ecuador

© 2016 FLACSO Ecuador

Cuidado de la edición: Editorial de FLACSO Ecuador
Impreso en Ecuador, abril de 2016
ISBN: 978-9978-67-461-1

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Freidenberg, Flavia

El sistema político ecuatoriano / Flavia Freidenberg y Simón Pachano. Quito : Flacso Ecuador, 2016

xv, 351 p. : gráficos y tablas .- (Serie Atrio)

ISBN: 978-9978-67-461-1

POLÍTICA INTERNA; DEMOCRACIA ; GOBIERNO ; CONGRESO NACIONAL ; SISTEMA ELECTORAL ; ELECCIONES ; PARTIDOS POLÍTICOS ; MOVIMIENTO INDÍGENA ; CULTURA POLÍTICA ; HISTORIA ; ECUADOR

320.9866 - CDD

A En la serie académica Atrio se publican libros previamente evaluados por pares anónimos.

Índice de contenidos

Siglas y acrónimos xi

Presentación xv

Introducción 1

Capítulo 1
Los cambios en el sistema político: la transición a la democracia (1977-1979) 7

Apuntes para el estudio de una transición a la democracia 9

Donde inicia la transición. El último Gobierno de José María Velasco Ibarra y su autogolpe de Estado 11

Donde inicia la transición. El golpe de Estado de 1972 y la instauración del régimen autoritario 12

Donde inicia la transición. Los 'blandos' golpean a los 'duros': el triunvirato militar de 1976 17

La negociación de la reforma política: el "Plan de Reestructuración Jurídica del Estado" 19

El referéndum 26

La campaña y las elecciones de 1978 y 1979: el éxito de la "Fuerza del Cambio" 27

Conclusiones: evaluación del proceso de transición a la democracia en Ecuador 35

Capítulo 2
Régimen político y forma de gobierno 37
Elementos conceptuales 40
Características básicas del presidencialismo ecuatoriano 49
Las prácticas políticas dentro del presidencialismo 64
Conclusiones 67

Capítulo 3
El congreso 77
Congreso, asamblea, parlamento. Aspectos conceptuales 77
Continuidad y cambio en la estructura, funciones y atribuciones del parlamento ecuatoriano 83
El parlamento en funcionamiento 91
Conclusiones 96

Capítulo 4
El Gobierno 99
Estrategia gubernamental 101
Formación de gabinetes y volatilidad ministerial 105
La Constitución de 2008 y la formación del Gobierno 112
Conclusión 118

Capítulo 5
Sistema electoral 119
El sistema electoral 127
Reformas en el sistema electoral 134
Efectos del sistema electoral 146
Las circunscripciones electorales 148
La organización nacional de los partidos 151
Los límites para las alianzas y el umbral de registro 153
La participación de los independientes 155

Capítulo 6
Elecciones, partidos y sistemas de partidos 161
Elecciones: el calendario electoral 165
Elecciones: la participación de la ciudadanía 168
El sistema de partidos: liberales versus conservadores del siglo XIX a 1978-1979 169
El sistema de partidos: la oferta partidista desde 1978-1979 172
Cómo se estructura la competencia del sistema de partidos 192
Conclusiones: un sistema de partidos en constante cambio 206

Capítulo 7
La división territorial y los sistemas políticos locales 209
Distribución territorial de la votación y sistemas subnacionales de partidos 211
Distribución territorial de la votación 214
Sistemas de partidos subnacionales 221
Conclusiones 229

Capítulo 8
Instituciones, actores y toma de decisiones 231
El proceso de las políticas 234
Perspectivas de análisis 249
Conclusiones 253

Capítulo 9
Movimiento indígena 257
Las fracturas sociales y su traducción en *clivajes* dentro de sistemas políticos en formación 258
Etapas de la emergencia y evolución del movimiento indígena 262
Factores que contribuyeron a la formación del movimiento social indígena 277
Conclusiones: los efectos de la participación del movimiento indígena en el sistema político ecuatoriano 285

Capítulo 10
Cultura política 287
La relación entre cultura política y democracia 288
El estudio de la cultura política en Ecuador 292
La cultura política de la ciudadanía ecuatoriana 296
La cultura política de los legisladores ecuatorianos 305
Los valores de las sociedades regionales:
'Don Corleone vs. Max Weber' 311
Izquierda-derecha 315
Conclusiones 321

Referencias 325

Índice de cuadros

Cuadro 1.1. Integrantes de las comisiones 22
Cuadro 1.2. Fechas importantes del régimen autoritario y de la transición democrática ecuatoriana 33
Cuadro 3.1.Tamaño del Congreso 87
Cuadro 4.1. Composición de los gabinetes (1978-1998) 105
Cuadro 4.2. La importancia de la variable regional en la fórmula presidencial y en el gabinete. 107
Cuadro 5.1. Elementos del sistema electoral según cargo de elección. 130
Cuadro 5.2. Principales reformas institucionales y electorales, 1979-2003 137
Cuadro 5.3. Listas con representación en el Congreso Nacional, 1979-2006 144
Cuadro 5.4. Tamaño y número de diputados de los distritos electorales provinciales 149
Cuadro 5.5. Sistema electoral presidencial y sus reformas 158
Cuadro 5.6. Sistema electoral legislativo y sus reformas 158
Cuadro 6.1. Calendario electoral ecuatoriano. 167
Cuadro 6.2. Variación de la participación electoral en los comicios presidenciales 168

Cuadro 6.3. Apoyos hacia Rafael Correa y Movimiento Pais. 175
Cuadro 6.4. Distancia y superposición ideológica entre los partidos ecuatorianos 180
Cuadro 6.5. Polarización ponderada según el tamaño de los partidos. 180
Cuadro 6.6. Escaños obtenidos por los partidos políticos según regiones (1978-1998) 183
Cuadro 6.7. Porcentaje de votos obtenidos por los dos primeros candidatos en elecciones presidenciales. 194
Cuadro 6.8. Fragmentación electoral y número efectivo de partidos (1979-2013) 195
Cuadro 6.9. Concentración del voto (1979-2013) 196
Cuadro 6.10. Porcentaje de votos del partido del Gobierno y del partido con mayor cantidad de escaños (al momento de la elección) . . 198
Cuadro 6.11. Volatilidad electoral agregada (1979-2009). 203
Cuadro 7.1. Proporción de votos y de puestos por provincias (elecciones legislativas 2006). 217
Cuadro 7.2. Índice de Distribución Territorial de los partidos más votados. Elecciones de diputados de 2002 y 2006 y de asambleístas de 2007 220
Cuadro 7.3. Criterios de clasificación de los sistemas de partidos 225
Cuadro 7.4. Sistemas subnacionales por provincias, 2002-2006 (%). 226
Cuadro 9.1. Provincia de Chimborazo: organizaciones campesinas de base jurídicamente reconocidas por tipo de organización según fecha de creación 265
Cuadro 9.2. Adjudicaciones del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) en la provincia de Chimborazo 269
Cuadro 9.3. Organizaciones de segundo grado en las provincias de la Sierra 270
Cuadro 10.1. Actitudes hacia la democracia por parte por parte de la ciudadanía (2002-2010) 298
Cuadro 10.2. Confianza de la ciudadanía hacia las instituciones y los actores políticos (2002-2010) 302

Cuadro 10.3. Actitudes de las élites respecto de la democracia (1996-2012). 307
Cuadro 10.4. Confianza de las élites en la democracia (1996-2012) 311
Cuadro 10.5.Actitudes de las élites legislativas respecto de la representación (1996-2012) 314
Cuadro 10.6. Autoubicación de los miembros del partido en el continuum izquierda-derecha (1996-1998). 320

Índice de gráficos

Gráfico 4.1. Frecuencia anual de salida de ministros. 108
Gráfico 4.2. Estructura general del Gobierno a partir de 2008 117
Gráfico 5.1.Votación por los partidos significativos, 1979-1996. Elección de diputados provinciales(%) sobre total de votos válidos . . 157
Gráfico 6.1. Margen de victoria de las elecciones presidenciales 200
Gráfico 10.1. Niveles de confianza de la ciudadanía ecuatoriana en las instituciones y los actores políticos 303
Gráfico 10.2. Estabilidad de la democracia en Ecuador. 308
Gráfico 10.3. Importancia de los partidos políticos para el ejercicio de la democracia en Ecuador 310
Gráfico 10.4. Autoubicación ideológica de la ciudadanía 317
Gráfico 10.5. Autoubicación ideológica de élites vs. identificación ideológica por parte de los otros 322

Siglas y acrónimos

ADE	Alianza Democrática Ecuatoriana
ADN	Acción Democrática Nacional
AGD	Agencia de Garantías de Depósitos
Alianza Pais	Alianza Patria Altiva i Soberana
ARNE	Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana
CC	Conciencia Ciudadana
CELAM	Conferencia Latinoamericana de Obispos
CFP	Concentración de Fuerzas Populares
CID	Coalición Institucionalista Democrática
CMS	Coordinadora de Movimientos Sociales
CNE	Consejo Nacional Electoral
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador
CONAM	Consejo Nacional de Modernización del Estado
CONDOR	Compañías Organizadas Nacionales de Ofensiva Revolucionaria
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana
CONPLADIEN	Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indios y Negros
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CSJ	Corte Suprema de Justicia

DC	Democracia Cristiana
DP	Democracia Popular
ECUARUNARI	Confederación de la Nacionalidad y Pueblos Quichuas del Ecuador
EOP	estructura de oportunidades políticas
FADI	Frente Amplio de Izquierda
FCN	Frente Constitucionalista Nacional
FEIREP	Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FRA	Frente Radical Alfarista
FRN	Frente de Reconstrucción Nacional
ICC	impuesto a la circulación de capital
ID	Izquierda Democrática
IDT	Índice de Distribución Territorial
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IVA	impuesto al valor agregado
LP	Liberación Popular
LPP	Ley de Partidos Políticos
MBA	Movimiento Bolivariano Alfarista
MCDN	Movimiento Cívico Democrático Nacional
MIAY	Movimiento Amanta Yuyay
MIRA	Movimiento Independiente para una República Auténtica
MIOSA	Movimiento Independiente Obras son Amores
MMIN	Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional
	Movimiento Pais Movimiento Patria Altiva i Soberana
MPD	Movimiento Popular Democrático
MSC	Movimiento Social Cristiano
MSI	Movimiento Segunda Independencia
MUPP-NP	Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País

NEP	número efectivo de partidos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
ONG	Organización no Gubernamental
PAB	Partido Assad Bucaram
PCE	Partido Conservador Ecuatoriano
PCD	Pueblo, Cambio y Democracia
PDC	Partido Democracia Cristiana
PDN	Partido Demócrata Nacional
PELA	Proyecto de Élites Parlamentarias en América Latina
PK	Pachakutik
PL	Partido Liberal
PLN	Partido Liberal Nacional
PLRE	Partido Liberal Radical Ecuatoriano
PNR	Partido Nacionalista Revolucionario
PP	polarización ponderada
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PSC	Partido Social Cristiano
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano
PS-FA	Partido Socialista-Frente Amplio
PSP	Partido Sociedad Patriótica
PUR	Partido Unidad Republicana
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
TC	Tribunal Constitucional
TCA	Tribunal Contencioso Administrativo
TCE	Tribunal Contencioso Electoral
TGC	Tribunal de Garantías Constitucionales
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UDC	Unión Democrática Cristiana
UN	Unión Nacional

Presentación

El libro *El sistema político ecuatoriano* constituye un esfuerzo de síntesis de múltiples investigaciones desarrolladas por Flavia Freidenberg y Simón Pachano a lo largo de las últimas dos décadas. El objetivo de este trabajo es ofrecer un texto de consulta a investigadores, docentes y estudiantes que se desempeñan en el campo de las ciencias sociales. Esta meta se logra con rigor y profundidad en el tratamiento de cada uno de los temas, así como en la complementariedad del conjunto de capítulos que lo conforman.

En el libro se abordan los principales componentes institucionales del entramado que rige y organiza a la política ecuatoriana a la vez que se describen y analizan los procesos desarrollados desde el inicio del período democrático. La manera en que está estructurado permite desplazarse desde las definiciones normativas más generales y los procesos de largo alcance, como la forma de gobierno, la transición o la cultura política, hasta los más puntuales, como los procesos electorales o la trayectoria del movimiento indígena. Una amplia y diversa bibliografía, así como múltiples y plurales fuentes de información respaldan el tratamiento de cada tema y ofrecen un sólido sustento para las conclusiones que se formulan a lo largo del texto.

La necesidad de contar con un texto de consulta sobre el conjunto del sistema político ecuatoriano se ve plasmada con éxito en este libro. Con su publicación, FLACSO quiere contribuir al conocimiento de una realidad compleja y cambiante, como es la de un régimen democrático sujeto a tensiones y en constante transformación.

Juan Ponce Jarrín
Director de FLACSO Ecuador

Introducción

Casi una década ha pasado desde que nos propusimos escribir este libro. Su origen se remonta tanto a los estudios que en ese momento desarrollábamos de manera individual como a los cursos que teníamos a cargo en nuestras respectivas universidades. En la investigación y en la cátedra era evidente la necesidad de contar con un libro que ofreciera un análisis de los principales elementos constitutivos del sistema político ecuatoriano y de los procesos que han contribuido a moldear sus características.

Por diversas razones fuimos postergando la concreción de esa idea, pero nunca la abandonamos. Al contrario, con el paso del tiempo fue más clara la urgencia de un libro que ofreciera una visión integral de la política y lo político en Ecuador contemporáneo. La cantidad de estudios desarrollados por colegas dentro o fuera del país a lo largo de esos años era una evidencia del avance de la investigación sociopolítica en nuestro medio. A la vez era fácil constatar la dispersión en términos de los temas tratados y los enfoques utilizados. Nuestras propias investigaciones, centradas fundamentalmente en partidos políticos, democracia, reformas políticas y procesos electorales, ilustraban ese abordaje aislado de temas específicos.

Este libro materializa esas inquietudes. Nuestro objetivo es ofrecer una visión integral del sistema político desde el inicio del período democrático, que resulte útil para quienes, desde el ámbito académico, se interesan en el análisis de la política ecuatoriana. No obstante, sabemos que un objetivo de tal dimensión es prácticamente imposible de alcanzar. Varios factores hacen que un esfuerzo como este resulte siempre limitado.

El primero es la complejidad del objeto de estudio, ya que obliga a recortar la cantidad de aspectos tratados y disminuir la profundidad del análisis. Por ello, como sucede en toda selección, hemos priorizado el tratamiento de algunos componentes del sistema político y hemos dejado fuera otros. Por ejemplo, no incluimos el sistema judicial ni de las instituciones políticas locales y provinciales. Asimismo, hemos analizado varios hechos que fueron relevantes, como la transición a la democracia y el surgimiento del movimiento indígena, pero no otros, como los derrocamientos de tres presidentes o la representación política de las mujeres o el pueblo afroamericano.

Otro factor limitante ha sido el surgimiento de hechos y procesos mientras preparábamos el libro. La velocidad con que se mueve la política en general y específicamente la ecuatoriana (en la que el largo plazo dura apenas dos días, como lo decíamos en son de broma en una de nuestras largas conversaciones) nos obligó a tomar como criterio de limitación temporal los procesos que ya habían concluido cuando iniciamos la redacción del texto. Esto determinó que nuestro análisis cubriera prácticamente los primeros treinta años del período democrático, desde 1978 hasta aproximadamente el año 2009. Los años posteriores, caracterizados por cambios de importancia en algunos componentes del sistema político, aparecen solamente como referencias generales, muchas veces relegados a los pies de página u otras como parte de análisis específicos que sustentan los argumentos presentados. Reconocemos que el análisis de dichos años es una deuda que esperamos saldar en los próximos años.

Una limitación adicional de este libro se encuentra en la estructura. Mucho de lo recogido en estos capítulos se desprende de artículos que escribimos previamente, lo que convierte al texto en heredero de la perspectiva original y de las motivaciones con que fueron hechos esos productos. Aunque hemos escrito cada uno de los capítulos específicamente para este libro, no será difícil encontrar su trayectoria genética, ya sea en los aspectos tratados o en la importancia asignada a determinados factores y, sobre todo, en los cuadros y gráficos (las fuentes originales se indican al inicio de cada capítulo). Por ello no hemos podido evitar las repeticiones y el tratamiento de un mismo tema en más de una ocasión, a veces desde perspectivas diferentes, fruto de las múltiples miradas con las que hemos

observado los procesos políticos. Consideramos esa pluralidad de miradas una riqueza que es fruto de las propias experiencias y expresa el diálogo entre diversas aproximaciones teórico-metodológicas.

Aunque el libro puede leerse como un todo –con el fin de armar el rompecabezas del sistema político ecuatoriano–, nada impide que se lea cada capítulo por separado. Hemos ordenado los capítulos según el lugar de los componentes y los procesos en la conformación del sistema político, aunque no es necesario seguirla a pie juntillas. Quisimos darle a cada capítulo la autonomía que tiene en la realidad. Este criterio se tradujo en un volumen con unidad y secuencia, pero que también puede ser leído en cualquier orden.

En el primer capítulo se aborda la transición a la democracia, destacando los principales cambios que sentaron las bases para la conformación del sistema político. A diferencia de los siguientes, por razones obvias este se circunscribe a los primeros años del período democrático (1977-1979) en los que se escenificó el proceso de desmontaje del viejo sistema político y la instauración del que, con múltiples cambios, se ha mantenido por más de treinta años. Consideramos que la forma en que se llevó a cabo este proceso de cambio político en Ecuador constituyó un hito en la región; precisamente por ello exploramos sus claves y sus particularidades.

El segundo capítulo trata sobre la forma de gobierno o el tipo de régimen político, entendido como el conjunto de arreglos institucionales que definen la manera en que se establece la división o separación de poderes y el modo en que, formal e informalmente, se distribuye el poder (quién gobierna y cómo). Básicamente, en este se destacan las características del presidencialismo vigente en el país, sus efectos sobre los diversos componentes del sistema político y la manera en que condiciona las prácticas de los actores.

En los capítulos tercero y cuarto se analizan dos componentes centrales del sistema político: el órgano legislativo –denominado indistintamente congreso, asamblea o parlamento–, y el órgano ejecutivo –o Gobierno–, respectivamente. Abordamos tanto su estructura formal como su conformación interna, y su desempeño dentro del régimen democrático. El capítulo referido al órgano ejecutivo fue escrito por Angélica Abad para

este libro. Conociendo su capacidad, su formación académica y su conocimiento de la realidad ecuatoriana, le solicitamos que se hiciera cargo de un tema duro de enfrentar y con plazos difíciles de cumplir. Su aporte es fundamental para nuestro objetivo general y nos satisface enormemente que forme parte de este volumen. Le reiteramos nuestros agradecimientos.

El quinto capítulo continúa con el análisis de las instituciones centrales del sistema político al abordar el sistema electoral. El acento está puesto en sus características y en los efectos de las sucesivas reformas del sistema político a lo largo de las tres décadas de vigencia del ordenamiento constitucional. El sexto capítulo constituye una continuación del anterior, al revisar los procesos electorales y, a partir de ellos, adentrarse en las características del sistema de partidos y en las distintas dinámicas en las que estos participan.

En el séptimo se toca la división territorial y los sistemas políticos locales, tema que tiene enorme importancia en países regionalmente diferenciados como Ecuador, ya que destaca el problema de la distribución territorial del poder. Somos conscientes de la relevancia de las divisiones regionales en la historia política ecuatoriana y de las diferentes aproximaciones realizadas sobre este tema, aun cuando pareciera que en las últimas décadas esta fractura se ha desdibujado, al menos en términos de la competencia política.

El octavo capítulo se adentra en el análisis de la capacidad de los Gobiernos para formular y aplicar políticas públicas, específicamente en el campo de la economía. Durante más de dos décadas, los sucesivos Gobiernos ecuatorianos no pudieron definir un rumbo claro a la política económica. Se buscan las explicaciones en las características de los componentes del sistema político y en los cálculos estratégicos de los actores.

Abordamos el movimiento indígena ecuatoriano en el noveno capítulo porque, sin duda, constituye uno de los fenómenos sociales y políticos más destacados del período democrático. Su inclusión se justifica principalmente por ser la expresión de un *clivaje* social históricamente existente en el país y, derivado de este, por su capacidad para colocar los temas etnoculturales en la agenda política nacional. Entendemos que la política democrática requiere de la participación de los partidos políticos y que sin ellos la democracia es imposible. Pero también estamos convencidos

de que la democracia es necesariamente plural y que la participación de los actores sociales organizados es clave para su funcionamiento. Somos conscientes de que un libro de estas características debería haber incluido también el análisis de otros movimientos sociales, como el sindicalismo, el movimiento de mujeres o los movimientos de derechos humanos que han sido clave en la vida democrática ecuatoriana. Esta es otra limitación que deberemos subsanar en futuras investigaciones.

En el décimo capítulo se analiza la cultura política ecuatoriana a partir de la exploración de las orientaciones de la ciudadanía hacia las instituciones, los procesos políticos y el sistema político en su conjunto. Consideramos que dichas orientaciones son importantes en todo sistema político porque encarnan valores, configuran sus representaciones acerca de la realidad e inciden tanto en sus acciones particulares como en sus acciones colectivas.

Finalmente, agradecemos a nuestras instituciones académicas, el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, el Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador, por habernos proporcionado las condiciones ideales para desarrollar nuestras investigaciones en ambientes de debate plural e intercambio académico. De manera particular, queremos agradecer el apoyo de FLACSO, por medio de su Fondo de Desarrollo Académico, por financiar las actividades que hicieron posible este volumen.

Capítulo 1
Los cambios en el sistema político: la transición a la democracia (1977-1979)*

El objetivo de este capítulo es conocer el modo en que se llevó a cabo el proceso de transición política desde un régimen autoritario a uno democrático en Ecuador, durante la década de 1970.[1] El trabajo describe los pasos que condujeron a dicha transición, la manera en que se establecieron los marcos formales, la actuación de los actores sociales y políticos que negociaron las reglas de juego o que intentaron vetar el proceso de cambio, y el modo en que se trataron algunos conflictos sociales y políticos que habían atravesado la historia sociopolítica del país.

Este estudio da cuenta del modo en que el Gobierno militar diseñó, controló e implementó la que ha sido denominada una "transición tutelada desde arriba" o una llevada a cabo "desde lo alto" (Echeverría 1997, 46; Argones 1996, 212).[2] El caso ecuatoriano ha sido un ejemplo de transición controlada, en el sentido de que las Fuerzas Armadas guiaron el proceso. Aunque las reglas de juego fueron negociadas entre élites civiles y luego legitimadas por la ciudadanía en un referéndum, todo ello estuvo siempre tutelado por los militares.

El proceso ha sido caracterizado como uno "con interesantes rasgos de creatividad [...] protagonizado por los sectores medios" (Faletto 1991, 314),

---

* Texto de Flavia Freidenberg.

[1] Entendemos por transición "el intervalo que va desde un régimen político a otro" (O'Donnell y Schmitter 1991, 19).

[2] En la literatura comparada este tipo de procesos ha sido definido también como de "imposición" (Karl 1990, 9-10).

que se convirtieron en agentes de modernización y de cambio político.[3] Sostiene Pachano (2011, 104) que la transición funcionó como una "coyuntura crítica", en el sentido descrito por Mahoney (2001, 111). Supuso un momento determinante en la evolución posterior de Ecuador: consiguió durante al menos dos décadas dotar de cierta estabilidad a un país que se había caracterizado por ser muy inestable. Este hecho se había puesto de manifiesto en las 16 Constituciones promulgadas y en los múltiples Gobiernos que no lograron finalizar su mandato durante todo el siglo XX.[4]

La constante presencia de liderazgos carismáticos populistas, el carácter movimientista de la representación, los recurrentes golpes de Estado, la presencia de presidentes débiles con apoyos minoritarios en el Legislativo, la extrema fragmentación y debilidad de los partidos, y la fortaleza de sectores oligárquicos y corporativos sobre el control del Estado dificultaron la estabilidad gubernamental del país. Aunque no hubo los altos niveles de represión política que se aplicaron en los países del Cono Sur, los actores que guiaron la transición enfrentaron los desafíos mencionados y plantearon diversas maneras de encararlos.

A pesar de ello, la transición ecuatoriana tuvo muy poco de revolucionaria en la práctica (Mills 1991, 329). Estuvo condicionada por la naturaleza de las relaciones entre civiles y militares; por los 'intereses vitales' que los militares y diversos sectores oligárquicos querían preservar; por el déficit democrático histórico; por las siempre latentes posibilidades de un retorno al régimen autoritario; por la participación de movimientos políticos o liderazgos que eran rechazados por alguno de los sectores en juego (como el populismo); por la presión internacional y por la propia concepción de democracia política que tenían en mente los actores involucrados en la construcción del nuevo andamiaje institucional.

[3] Resulta interesante la reflexión de Faletto (1991, 314) en torno al papel de los sectores universitarios e intelectuales (incluso militares) de clase media, que protagonizaron movilizaciones sociales desde la década de1920, como la Revolución Juliana o la Revolución Gloriosa de 1944, lo que rompe la idea monolítica de que el poder político ha sido disputado únicamente por conservadores y liberales.

[4] "En los veintitrés años comprendidos entre 1925 y 1948 Ecuador vio nacer y morir, prácticamente sin desarrollarse, veintisiete gobiernos. Únicamente tres de ellos tuvieron su origen en elecciones directas (Martínez Mera en 1932, Velasco Ibarra en 1934 y Arroyo del Río en 1940), doce estuvieron presididos por la extraña, pasajera, postiza y tambaleante figura de un encargado del poder, nueve fueron claramente dictaduras civiles o militares (o diversas combinaciones de civiles y militares), en tanto que tres fueron designados por igual número de asambleas […] ninguno de ellos pudo completar el mandato de cuatro años que establecían las Constituciones vigentes […] Poco más de nueve meses fue la duración promedio de los gobiernos de todo ese período" (Corral et al. 2006, 186).

La transición es un proceso estratégico con diversas etapas (Rustow 1970; Morlino 1987; Karl 1990). Aun cuando no hay consenso en la literatura respecto a cómo denominarlas, en esta investigación se emplea la idea de fases para abordar el estudio de caso. Estas son: a) la crisis del régimen autoritario anterior; b) la negociación y acuerdo sobre las reglas de juego que se van a utilizar y, finalmente, c) la instauración de un nuevo régimen democrático, a partir de la celebración de elecciones, la selección de autoridades y la puesta en vigencia de una nueva constitución.

La estructura del texto, por tanto, es la siguiente. Primero, se presentan unos apuntes teóricos a modo de marco analítico que permite abordar el estudio del caso ecuatoriano. Segundo, se describen las características principales del régimen autoritario y la crisis que facilitó el cambio político hacia la democracia. Tercero, se expone la manera en que se negociaron las reglas de juego y se describe la realización del referéndum que las legitimó. Cuarto, se da cuenta del escenario en el cual se llevaron a cabo las elecciones fundacionales de 1978 y 1979, que dieron fin a la transición e inicio de una fase nueva en el proceso de democratización. Finalmente, se realiza una evaluación de la transición a la democracia en Ecuador, identificando algunos elementos que limitaron el proceso.

Apuntes para el estudio de una transición a la democracia

El paso desde un "régimen autoritario" a otro de corte más pluralista no se llevó a cabo de la misma manera en todos los países de América Latina en la década de 1970.[5] Aun cuando quince países formaron parte de lo que

[5] Un 'régimen autoritario' es el régimen político con pluralismo limitado y no responsable, baja movilización política, poder detentado por una pequeña élite dentro de límites muy claros. Este pluralismo está limitado por normas jurídicas o de hecho; puede estar restringido a pequeños grupos políticos, y extendido a un mayor número de grupos de interés. Los líderes son responsables ante los grupos que los sostienen más que ante la ciudadanía. Puede existir un partido único y los gobernantes, salvo en ciertas coyunturas, procuran la desmovilización y la despolitización; la ideología suele ser poco articulada (Linz 1987).

se denominó la "tercera ola de la democratización" (Huntington 1994), la transición tuvo distintas características en cada país. Ecuador fue el primero en enfrentar este proceso de cambio político por lo que no vivió la influencia de lo que ocurrió en los países cercanos ni tampoco lo que se ha denominado el 'efecto contagio'.

Esos procesos consisten inicialmente en un conjunto de sucesos que provocan decisiones improvisadas, tomadas bajo presión. Como resultado, la integración de la coalición autoritaria en el poder (y sus objetivos) cambia hacia la convergencia y cooperación con los actores moderados de la oposición. Los procesos se dan en contextos estratégicos y pueden participar actores sociales y políticos con 'intereses vitales' diversos (O'Donnell y Schmitter 1991, 63) Este escenario de intensa incertidumbre (Przeworski 1988) no permite anticipar qué decisiones se tomarán, qué comportamientos se impulsarán y qué restricciones se presentarán.

En este período se redefinen las reglas de juego, las condiciones de la competencia política futuras así como el modo en que se permitirá la participación de los diversos actores en el sistema político. Las nuevas reglas, los mecanismos y procedimientos que se pactan (o se imponen) precisan de cierto acuerdo entre actores y, para su realización efectiva, algo de compromiso y un complejo proceso de institucionalización (Valenzuela 1990). El principal componente de dicha institucionalización es el aprendizaje político que se desarrolla durante estos momentos de cambio.

Para que la transición sea exitosa los diferentes sectores sociales y económicos deben aceptar las reglas de juego y, en algunos casos, redefinir sus objetivos y su identidad, aparcar sus intereses vitales (o al menos ser flexibles con el hecho de que no podrán satisfacerlos completamente), repensar sus relaciones con el Estado y revisar su manera de resolver los conflictos. Todos los actores, con sus diversos intereses, se enfrentan a un nuevo escenario, de naturaleza incierta, en el que no están claros los compromisos ni las alianzas ni los adversarios.

Si el proceso de cambio concluye en la elaboración de un acuerdo sobre las reglas de un juego democrático y su puesta en funcionamiento, entonces la transición ha finalizado (Di Palma 1990, 138). Para ello, sectores significativos de la sociedad (sobre todo los oligárquicos y ciertas facciones

de las Fuerzas Armadas) deben cambiar la convicción de que un régimen democrático no satisfaga sus aspiraciones básicas y apostar por ese régimen, dotándole de cierta legitimidad de origen.[6]

Donde inicia la transición. El último Gobierno de José María Velasco Ibarra y su autogolpe de Estado

José María Velasco Ibarra fue elegido presidente de la república por quinta vez en las elecciones de 1968. En un clima de enfrentamiento con diversos sectores sociales, como estudiantes, corrupción generalizada y escasos resultados económicos, el presidente impulsó un 'autogolpe' el 22 de junio de 1970 y se autoproclamó dictador. Contó con el apoyo unánime de las Fuerzas Armadas y de la oligarquía (particularmente grupos de empresarios costeños de derecha), aunque ya no tuvo la capacidad de movilización de otras épocas (Faletto 1991, 325). Velasco Ibarra justificó la suspensión de la Constitución y la clausura del congreso por la profunda crisis política, desatada por el conflicto con el Poder Legislativo, donde una mayoría adversa (solo cuatro de los setenta diputados eran velasquistas) aprobó un presupuesto desequilibrado (Mejía 2002, 39). El presidente decidió financiar el gasto público y balancear el déficit con un decreto en el que aumentó los impuestos y tributos. El congreso no aprobó la iniciativa y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declaró inconstitucional el decreto presidencial. El enfrentamiento entre Ejecutivo y Legislativo no solucionó la crisis económica del país y, en este escenario, los industriales y comerciantes presionaron al presidente para que "devolviera la tranquilidad al país." (Mejía 2002, 40).

Cuando la Corte Suprema deliberaba sobre la decisión del presidente de crear nuevos impuestos (Ayala 2002, 283), Velasco Ibarra llevó a cabo

[6] Morlino (1987, 58) sostiene que la transición no siempre lleva a una democracia plena e, incluso, a una democracia. Existen, según el autor, al menos cuatro diferentes tipos posibles de sistemas políticos que se pueden instaurar: democracia, democracia limitada, democracia protegida e híbrido institucional. En los últimos años, también se ha desarrollado la idea de 'autoritarismo electoral' o 'regímenes híbridos' (Diamond 2002) como posibles vías de llegar a un proceso de transición.

el 'autogolpe de Estado', pensando que tenía un 'cheque en blanco' para gobernar y creyendo que contaba con el apoyo de las Fuerzas Armadas e importantes sectores de la oligarquía.

En este contexto asumió el mando supremo de la república, aun cuando no tenía el poder real para controlar la economía petrolera, para garantizar la gobernabilidad y para evitar el éxito de Assad Bucaram, exalcalde de Guayaquil y líder, de origen libanés, de Concentración de Fuerzas Populares (CFP) en las elecciones presidenciales de 1972. Bucaram era una amenaza para los grupos de la oligarquía económica, los militares (Mejía 2002, 40) y también para ciertos sectores medios (Ayala 2002, 283). Por tanto, con la cercanía de las elecciones la inestabilidad política se incrementó y los militares resolvieron intervenir y derrocar al presidente Velasco Ibarra.

Donde inicia la transición. El golpe de Estado de 1972 y la instauración del régimen autoritario

El martes 15 de febrero de 1972 se llevó a cabo un golpe de Estado, liderado por el general Guillermo Rodríguez Lara contra el Gobierno de Velasco Ibarra.[7] Con ello, el presidente Velasco Ibarra, siempre elegido en las urnas, fue derrocado de nuevo; de sus cinco mandatos, logró finalizar uno. Los militares buscaron continuar con la tradición de la 'Revolución Juliana' (Echeverría 1997, 41), asentando su Gobierno en la disponibilidad de recursos económicos. Tuvieron el aporte de un cuerpo de funcionarios que "promovían una peculiar versión a la ecuatoriana de la estrategia keynesiana intervencionista del Estado en la economía" (Echeverría 1997, 42).

Velasco Ibarra intentó resistir al golpe y viajó ese día a Guayaquil con la intención de movilizar a la ciudadanía de esta ciudad, a su favor. En declaraciones posteriores, señaló lo siguiente:

[7] Rodríguez Lara, alumno de la Escuela de las Américas, fue creador del Instituto de Altos Estudios Nacionales, desde donde se enseñaba la Doctrina de la Seguridad Nacional, y también creador de los Tribunales Especiales de Justicia, donde se procesaba a dirigentes de izquierda.

> Si yo alcanzo a hablar por radio, tengo a trescientos mil guayaquileños en la calle, ¡y no me saca el dictador de ahí, el traidor Rodríguez Lara no puede nada! Si yo alcanzaba a ir a Guayaquil y ponerle a unas treinta o cuarenta o veinte mil personas ahí y yo me hacía fuerte con ellas, el Ejército no mataba esas veinte mil personas de Guayaquil sino que yo regresaba y le ponía preso a Rodríguez Lara. ¡Ese era mi plan! […] Cuando llegué a Guayaquil, ya no pude llegar al campo de aviación militar sino llegué al civil, ya había peligro de que me tomen preso. De allí fui a Guayaquil, vino el jefe de la Zona a visitarme, le dije pues: 'Usted me ha dicho que está usted conmigo. Es el momento de que usted esté conmigo porque si usted está conmigo no hay lucha, los militares de Ecuador que están haciendo la sublevación son unos cobardes. Sí –me dijo– sí, señor, usted esté tranquilo. Se despidió y no volvió a aparecer más. Como no volvió, entonces, yo fui a hablar por la televisión. Estaba todo ya, pues cerrado… y a poco ya vinieron los marinos para llevarme preso. Ahí me agarraron y me mandaron acá [Buenos Aires].[8]

Al derrocar a Velasco Ibarra, las Fuerzas Armadas se convirtieron en "actores centrales del proceso político" (Echeverría 1997, 41) e hicieron de la política petrolera el eje de su Gobierno (Martz 1987; Ayala 2002). Las razones para el golpe de Estado fueron al menos tres (Hurtado [1977] 1999, 325). Primero, el surgimiento de una nueva fuente de riqueza –el petróleo– y la creencia de diversos sectores autoritarios de que era necesario controlar la gestión de este recurso. Segundo, el seguro éxito de Assad Bucaram en las elecciones presidenciales que ya habían sido convocadas. Tercero, el ejemplo de la revolución peruana, que para muchos militares constituía un modelo de cómo llevar a cabo cambios en la sociedad ecuatoriana.

Rodríguez Lara asumió la presidencia por ser el comandante general de mayor antigüedad en el momento en que las Fuerzas Armadas, como institución, decidió realizar el golpe de Estado. Su intención era controlar el petróleo proveniente de los yacimientos que se habían encontrado en la Amazonia ecuatoriana a fines de los 60. Hasta ese momento, los hidrocarburos producidos en Ecuador no cubrían el consumo nacional. Con

[8] Declaraciones de Velasco Ibarra extraídas de la entrevista realizada por Pablo Cuvi [1977] 2007 durante el exilio del presidente en su departamento en las calles Bulnes y Santa Fe en Palermo, Buenos Aires, en 1975.

el descubrimiento mencionado comenzó una nueva fase que pasó a ser considerada como la "etapa petrolera" (Corral et al. 2006, 459).[9] El recurso benefició significativamente al desarrollo económico del país.[10] El hallazgo generaba optimismo en la sociedad pero también era el motor de fuertes presiones desde los sectores industriales y oligárquicos que buscaban beneficiarse de la economía petrolera.

> […] centenares de personas llenaron pequeños frascos con petróleo, mientras otras empapaban pañuelos, corbatas, papeles o se mojaban las manos con oro negro… Los barriles tardaron dos horas en cruzar Quito 'en medio del júbilo y aplausos de los espectadores que se ubicaron a lo largo del recorrido'.[11]

Durante la década de los 60, más claramente en la de los 70, el país había experimentado cierta modernización económica (Echeverría 1997, 37; Pachano 2011), que le dotaría de amplios recursos para llevar adelante los cambios que los militares querían hacer. Para ello se desarrolló una estrategia "centralizada, planificadora e intervencionista" (Echeverría 1997, 41), con el fin de transformar la estructura productiva del país y desmontar las estructuras del poder oligárquico vigentes.[12] Los altos precios del petróleo

[9] El 31 de marzo de 1967, *El Comercio* publicó la noticia del descubrimiento de petróleo "de muy buena calidad" en la selva amazónica oriental, esto es, el pozo #1 de Lago Agrio, de una profundidad de más de diez mil pies, a 35 kilómetros de distancia de Colombia. Años después, el general Rodríguez Lara, con gran entusiasmo y optimismo, "abrió la válvula que dio paso al oro negro luego de un viaje de más de 503 kilómetros a través del oleoducto transecuatoriano tendido entre Lago Agrio y el puerto esmeraldeño". Publicado en *El Comercio,* 27 de junio de 1972. Ver Corral et al. (2006).

[10] Mejía (2002, 41) sostiene que: "La riqueza obtenida aceleró el crecimiento económico en un 10% anual entre 1972-1975; los ingresos de la exportación del petróleo expandieron el presupuesto fiscal; parte del gasto público se revirtió en el desarrollo de vías de comunicación, transporte, infraestructura productiva, etc.". Según Ayala (2002, 283), precisamente la bonanza petrolera coincidió con un momento de elevación del precio internacional del petróleo. "De menos de US$ 3,00 por barril en 1972, en menos de cinco años se llegó a pagar más de US$ 30,00 por barril".

[11] Del editorial de *El Comercio,* 29 de junio de 1972 (Corral et al. 2006).

[12] Dicha estrategia no suponía llevar adelante una revolución del sistema sino "acciones indirectas mediante la instrumentación de cuerpos legales que crearían las condiciones oportunas para dicha transformación, leyes de reforma agraria y de fomento agropecuario así como de fomento industrial, son los instrumentos que permitirían generar actores que se constituyan en los responsables de enfrentar y substituir al poder oligárquico." (Echeverría 1997, 42)

supusieron un incremento significativo en los ingresos fiscales, el fortalecimiento del Estado (Ayala 2002, 283), cierta diversificación productiva a través de nuevas actividades en los sectores secundario y terciario (Pachano 2011, 105), así como la transformación del sector agrícola (Ayala 2002, 284). Muchos migraron del campo a la ciudad, incrementando la población de Quito y Guayaquil, especialmente en las zonas urbano-marginales y semirurales.[13] También el régimen buscó incentivar el desarrollo industrial, para lo cual suspendió ciertas importaciones, reguló el crédito privado, canalizó el crédito estatal y realizó obras de infraestructura (Ayala 2002, 287). En ese contexto se expandió la clase media, se popularizó la televisión a color y mejoraron las condiciones sociales en las que vivían un gran número de ecuatorianos. En realidad fue una ampliación de las comodidades básicas que antes estaban reservadas a las clases más pudientes. Con ello emergieron nuevos actores sociales y políticos con nuevas demandas (Conaghan y Espinal 1990), que generaron cambios significativos en la relación entre economía, Estado y sociedad.

El régimen militar reformista pretendía alcanzar un objetivo central, que era la modernización del país en lo económico, lo social y lo político. Buscaba reemplazar el histórico "sistema de representaciones que durante la década de 1960 había entrado en una fase de crisis y descomposición" (Echeverría 1997, 45). La pretensión de Rodríguez Lara era implementar transformaciones radicales en la relación Estado-sociedad a través de un Gobierno "nacionalista y revolucionario", en un escenario de caos, presión social y descontento de los diversos sectores sociales (como los estudiantes).

Los militares actuaban como una corporación intentando gestionar la política de manera alejada de los sectores dominantes (empresarios, corporaciones). Lo hicieron sin la participación política ni el apoyo de la sociedad civil organizada (Argones 1996, 212). Los civiles que participaron en la dictadura, muchos de ellos progresistas, no lo hicieron en representación de sectores organizados (partidos o sindicatos), sino

[13] "Uno de los rasgos más sobresalientes del período fue la aceleración del proceso de crecimiento urbano. Las ciudades, que en 1950 albergaban el 28% de la población, en 1974 llegaban ya a representar el 42% de esa población." (Hurtado 1980).

a título individual. Buscaban cambiar algunas de las prácticas tradicionales de la política ecuatoriana y el diagnóstico incluía "falta de presencia independiente de una burguesía; carencia de un proyecto burgués, antioligárquico y con búsqueda de consenso y, consecuentemente, con una alianza que incluyera a sectores subalternos" (Argones 1996, 212). A pesar de sus intenciones, la gestión militar fue errática, plagada de acusaciones de corrupción, centralizada en la figura del dictador y su círculo cercano, alejada de las Fuerzas Armadas (Hurtado [1977] 1999, 326). El Gobierno se mostró incapaz de resolver la crisis económica suscitada tras el descenso de los precios del petróleo. Tampoco generó la ansiada modernización (Echeverría 1997, 43; Argones 1996, 211). La segunda revolución agraria fracasó, rechazada por los terratenientes (Ayala 2002, 287) y el "encuentro entre nuevas políticas públicas y nuevos actores socioproductivos nunca se produjo" (Echeverría 1997, 42).[14] Las políticas públicas, a pesar de la fuerte financiación con la que contaban por los ingresos petroleros, no consiguieron transformar la estructura socioeconómica tradicional y oligárquica del país. De hecho, no se llevó a cabo "la revolución anunciada por el Gobierno militar" (Hurtado [1977] 1999, 326). Esto le hizo perder apoyo de los sectores populares, de los partidos progresistas y de algunos oficiales del estamento militar. La presión de las compañías extranjeras, la oposición interna de varios sectores y las demandas de liberalización política desde los partidos reformistas llevaron a que en 1975 los militares pensaran en cambiar de rumbo. Rodríguez Lara se negó a entregar el poder y dar inicio a la democratización, pese a las presiones de los otros sectores castrenses. Su actitud, junto con el incremento de la inflación, problemas con la balanza de pagos, la caída de las exportaciones, el incremento del malestar social, la decisión de incrementar los impuestos en un 60% a la mayoría de las exportaciones (Ayala 2002, 287) y los altos niveles de corrupción, llevó a ciertos sectores de la corporación militar a realizar un nuevo golpe de Estado (Hurtado [1977] 1999, 326).

[14] A pesar de que los militares entregaron tierra a los campesinos, destinaron un buen número de recursos a dar crédito a los agricultores para la modernización productiva y buscaron promover el desarrollo productivo (Ayala 2002, 287).

Donde inicia la transición. Los 'blandos' golpean a los 'duros': el triunvirato militar de 1976

En septiembre de 1975 se produjo una violenta insurrección desde un sector militar cercano a la embajada chilena (Ayala 2002, 288). El suceso, conocido como "la revolución de la funeraria", fracasó en derrocar a Rodríguez Lara (Hurtado [1977] 1999, 327). No obstante, supuso el fin de la primera etapa del régimen autoritario y la primera manifestación pública de que las Fuerzas Armadas estaban divididas. En este escenario los sectores sindicales salieron a la calle y comenzaron una fuerte campaña contra el régimen militar. El 11 de enero de 1976, un sector más moderado de las Fuerzas Armadas (los 'blandos' o 'palomas') organizó un nuevo golpe de Estado. Ese día un triunvirato militar, integrado por los miembros disidentes más antiguos de la Marina (comandante general de la Fuerza Naval, Vicealmirante Alfredo Poveda Burbano), el Ejército (comandante general de la Fuerza Terrestre, general de Brigada, Luis Guillermo Durán Arcentales) y la Aviación (comandante general de la Fuerza Aérea, general Luis Leoro Franco), asumió el poder y pasó a denominarse Consejo Supremo de Gobierno, presidido por Poveda Burbano, el de mayor antigüedad. Sus objetivos eran restaurar la integridad física y moral de la institución armada (Mills 1991, 330), preparar la salida del régimen autoritario y sentar las bases de una transición pacífica y tutelada. La idea era procurar el regreso de los militares a los cuarteles en dos años, entregarles el poder a los civiles y esperar que la sociedad se olvidara de su gestión del poder. Esto es lo que se suele denominar un reemplazo de los 'duros' por los 'blandos', según las categorías de O'Donnell y Schmitter (1991).[15] Los militares 'blandos' quisieron dejar de ser el poder autocrático y dictatorial "frente a la posibilidad de su propio desgaste y de la magnitud de la complejidad que debía prepararse a gobernar" (Echeverría

[15] En términos de O'Donnell y Schmitter (1991, 32-33), los 'duros' son quienes prefieren que perdure el régimen autoritario y rechazan cualquier forma democrática de poder. Por otro lado, los 'blandos' son quienes, aun cuando contribuyeron en la implantación del régimen no democrático y participaron activamente en la primera fase del régimen –incluso del mismo modo que los duros–, paulatinamente toman conciencia de que resultará necesario, en un futuro próximo, algún tipo de legitimación electoral.

1997, 47). En este marco, trabajaron en la construcción de una nueva institucionalidad democrática, reservándose una serie de privilegios en el control de ciertos sectores productivos y económicos (Echeverría 1997, 47), convirtiéndose en los defensores del paso hacia un régimen democrático y abandonando algunas de las políticas claves del régimen militar anterior, como la Reforma Agraria (Ayala 2002, 288).[16]

Más allá de las fuertes críticas a la gestión de los militares 'duros', particularmente a Rodríguez Lara, estos habían conseguido que algunas transformaciones económicas y sociales gestionadas por el Estado tuvieran cierta 'legitimidad de resultados', esto es, la percepción por parte de la ciudadanía de que los militares habían conseguido resultados económicos, sociales, culturales y políticos.[17] Esta percepción positiva del Gobierno militar (Pachano 2011, 115) les permitió controlar la transición. En estos términos, la eficacia que había conseguido el régimen autoritario fue relevante para el desarrollo del cambio político.[18] La ausencia de eficacia en cualquier tipo de régimen, ya sea democrático o autoritario, es una fuente de crisis política (Linz 1987). Por lo tanto, haber alcanzado algunos objetivos, como el de cierta modernización económica, contribuyó a desarrollar la percepción de 'eficacia parcial', aun cuando resultaba muy difícil transformar esa eficacia luego en legitimidad política a largo plazo.

[16] Faletto (1991, 325) sostiene que los problemas de la democratización eran al menos dos. Por una parte, "¿cómo construir una institucionalidad democrática adecuada al funcionamiento de la economía?" y, por otra, "¿cómo relacionar el nuevo sistema de relaciones sociales surgido desde el desarrollo de la nueva economía (petróleo, expansión industrial, modernización agraria, etc.) con un sistema político expresivo de la transformación alcanzada?".

[17] Se entiende por 'legitimidad' la creencia de que, pese a los defectos y dificultades, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pueden ser establecidas, y por tanto pueden exigir obediencia (Linz 1987). De modo más específico, la legitimidad descansa en la creencia en el derecho de los que legalmente ejercen la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, para esperar obediencia y para hacerlas cumplir, si es necesario, con el uso de la fuerza. Supone un consenso activo y no pasivo (pues este último puede implicar coerción más que apoyo). Otros elementos que contribuyen al nacimiento de apoyo al régimen son: la existencia de tradiciones consolidadas que producen adhesión a ciertas instituciones, así como la difusión de un sistema de valores y creencias que justifican el modo en que se organiza y se utiliza el poder (ideologías legitimantes) (Linz 1987).

[18] Por 'eficacia' se refiere a las percepciones de la ciudadanía sobre la capacidad de un sistema político para solucionar los problemas percibidos como importantes. De este modo, la eficacia percibida de un régimen se sitúa entre el conjunto de actividades relacionadas fundamentalmente con la legitimidad democrática y con el reconocimiento de que sus instituciones políticas son la forma más apropiada de gobierno (Linz 1987).

En junio de 1976, el ministro de Gobierno, general Richelieu Levoyer Artieda, anunció el "Plan de Reestructuración Jurídica del Estado". Convocó a representantes de diversos sectores sociales a participar en un diálogo político para la negociación de las reglas, abrogándose la capacidad de dirimir conflictos y decidir en última instancia sobre todos los aspectos del proceso de cambio político.[19] El Consejo Supremo de Gobierno expidió la Ley de Seguridad Nacional, generando el marco desde donde ejercer cierta represión a sectores que protestaban por las condiciones económicas en las que vivía el país e, incluso, a los que exigían el retorno a la democracia. El Gobierno persiguió y encarceló a dirigentes sindicales. El 12 de agosto de 1976, apresó al obispo de Riobamba, Monseñor Leonidas Proaño, en un encuentro pastoral en dicha ciudad, junto a otros setenta sacerdotes y laicos. Luego expulsó a sacerdotes extranjeros de la Teología de la Liberación que defendía Proaño. La masacre de los obreros de la zafra en el ingenio azucarero Aztra por mantener una huelga en reclamo de mejores condiciones laborales, a cargo del ministro de Gobierno general Bolívar Jarrín, el 17 de octubre de 1977, fue otro punto negro del régimen militar.[20]

La negociación de la reforma política: el "Plan de Reestructuración Jurídica del Estado"

Los militares anunciaron, en junio, el "Plan de Reestructuración Jurídica del Estado", por el que se establecía una serie de etapas para negociar las reglas de juego. La idea era modificar sustancialmente la "estructura de dominación política oligárquica vigente en el período republicano, cuya característica básica consistía en alternar, en un ritmo inestable, la sucesión de regímenes democráticos y autoritarios." (Echeverría 1997, 48). Los militares querían incidir sobre las nuevas instituciones. En este esquema, ellos y los sectores que negociaban las reglas de juego buscaban instaurar

[19] Entre los sectores de la sociedad civil se encontraban 68 agrupaciones de carácter político, empresarial, laboral y campesino.

[20] Aunque nunca se estableció con certeza el número de fallecidos, la administración estatal de Aztra solo reconoció cinco.

una democracia basada en la participación social, que se convertiría en la fuente de legitimidad necesaria para la estabilidad y el desarrollo del sistema político (Echeverría 1997, 49). El Plan fijaba tres etapas dedicadas a elaborar posibles diseños institucionales, consultar a la ciudadanía sobre cuál preferían y celebrar elecciones. Las tres etapas eran: 1) la creación de tres comisiones jurídicas para elaborar dos proyectos de constitución y para redactar las leyes de partidos y elecciones que regirían el retorno a la democracia; 2) la convocatoria y realización de un referéndum para escoger entre los dos proyectos elaborados por las comisiones; y 3) la convocatoria y realización de elecciones de los nuevos mandatarios y la puesta en vigencia del nuevo texto constitucional.

Los partidos tradicionales, los que se articularon el Frente Constitucionalista, la derecha militar y la izquierda marxista, no apoyaron la propuesta de los militares (Mejía 2002, 42). Argumentaron que solo el Congreso Nacional podía emitir leyes de la magnitud que se necesitaba en ese momento crítico. Las discrepancias eran sobre el procedimiento a seguir y las posiciones de los civiles se correspondían a la división dentro de las Fuerzas Armadas. Por una parte, un grupo de militares, que simpatizaba con los partidos de centro-izquierda, propugnaba un plan inclusivo de reordenamiento de la participación; otro grupo, más cercano a los sectores tradicionales de la política ecuatoriana, defendía un programa más excluyente pero que garantizaba la participación de los militares y algunos grupos de derecha en la definición de los pasos a seguir en la reforma política.

Cierto sector de la clase política ecuatoriana debió generar consensos, de carácter más o menos reformista o renovador, que les permitieran alcanzar el camino hacia la democracia. Entre ellos estaban los grupos de la izquierda moderada –la Democracia Cristiana (DC), la Izquierda Democrática (ID) y el Frente Radical Alfarista (FRA)– quienes apoyaron la propuesta de transición (Mejía 2002, 43).

La conformación de las comisiones

Las tres Comisiones de Reestructuración Jurídica del Estado se establecieron mediante Decreto Supremo N.º 995, publicado en el Registro Oficial N.º 239 del 23 de noviembre de 1976. Los militares reformistas, pese a la oposición de la derecha militar, la izquierda marxista y los sectores tradicionales (Mills 1991, 332), encomendaron a los miembros de estas comisiones, a mediados de diciembre, la definición del diseño institucional. Con esta decisión, las Fuerzas Armadas perdían cierta iniciativa política que habían tenido en el proceso de transición y trasladaban la discusión a los sectores civiles; en este momento el debate se estructuraba en torno a tradición *versus* reforma (Mills 1991, 333). Aun así, los militares se guardaban un margen bastante amplio de control sobre las decisiones que tomaran los civiles reformistas. Las tres comisiones, integradas cada una por once vocales principales y tres vocales suplentes, debían elaborar una nueva constitución, con su ley de partidos y de elecciones, al mismo tiempo que debían reformar, en algunos aspectos, la Constitución de 1945. En ellas participaron representantes de sindicatos, profesores universitarios, miembros de los colegios profesionales, cámaras de comercio e industriales, maestros, estudiantes universitarios, choferes, periodistas y políticos partidistas. Por decisión propia, los velasquistas, el Partido Nacionalista Revolucionario (PNR), la ID y la Federación de Abogados declinaron su participación, y el ala de Julio César Trujillo del Partido Conservador no fue invitada a participar (Mills 1991, 332). Tampoco estuvieron los *arosemenistas,* los *poncistas* y el Partido Comunista (Hurtado [1977] 1999, 329). Lo interesante es que no hubo representación militar, salvo la del coordinador de las Fuerzas Armadas, el general Rafael Rodríguez Palacios, el único que tuvo una participación visible y pública (cuadro 1.1). En el siguiente extracto del discurso de Osvaldo Hurtado, presidente de la tercera comisión, se justifican las razones de la participación de los civiles en la convocatoria del triunvirato militar:

> Cuando a la patria se le ofrece la posibilidad extraordinaria de crear un sistema democrático progresista y estable, en capacidad de enfrentar las nuevas realidades sociales y económicas de un país que ha dado un gran

> salto adelante, como nunca antes en su historia, no cabe reeditar al viejo conflicto que antes dividió a civiles y militares […], no cabe que los civiles busquen imponer sus condiciones a los militares ni que estos intenten hacerlo a aquellos. Para la salud de la República, más bien conviene un consenso civil-militar, que al hacerles partícipes en la gestación de las nuevas instituciones democráticas reclamadas por el país, les comprometa con su destino y supervivencia futuros.[21]

Las comisiones comenzaron su trabajo en un clima de pesimismo y sospechas sobre cómo iban a desarrollar su tarea (Hurtado [1977] 1999, 329). Las principales dudas estaban en la voluntad de los militares de entregar el poder y sobre la libertad de las comisiones para impulsar un diseño institucional acorde con las exigencias democráticas. Entre sus funciones específicas se encontraban las de mantener un clima de concordancia nacional, confeccionar el padrón electoral, renovar la cédula de ciudadanía y formar un Tribunal Supremo Electoral (TSE) que coordinara el referéndum (Argones 1985, 94). Este tribunal tenía además como responsabilidad la difusión de los dos textos y promover "un gran debate nacional" (Hurtado 1990, 131), en torno a las propuestas hechas por las Comisiones.

Cuadro 1.1. Integrantes de las comisiones

	Nueva Constitución	Reforma texto 1945	Ley de Elecciones y de Partidos
Presidente	Carlos Cueva Tamariz	Rodrigo Borja y Borja	Osvaldo Hurtado
Vocales			Víctor Lloret Mosquera
			Carlos Estarellas Merino
			Jorge Luna Yépez
			Eliécer Irigoyen

Fuente: Hurtado 1990.

[21] Extracto del discurso de Osvaldo Hurtado como presidente de la Tercera Comisión para la Reestructuración Jurídica del Estado al entregar al Consejo Supremo de Gobierno el proyecto de estatuto de referéndum en el Palacio Nacional, el 14 de febrero de 1977.

Los dos proyectos de texto constitucional

Las comisiones elaboraron dos proyectos: uno que recuperaba el texto constitucional de 1945 y otro nuevo, cada uno con su ley de partidos y elecciones. Entre uno y otro proyecto había veintiocho diferencias; el debate se dio en un marco de alta polarización. El primer proyecto establecía el carácter general que debía tener el funcionamiento del Estado, dotándole de un amplio papel en el proceso de desarrollo social y económico, buscando garantizar la consolidación de la institucionalidad nacional (Mills 1991, 333). Entre otras propuestas establecía el voto para todas las personas mayores de dieciocho años, obligatorio para alfabetos y facultativo para analfabetos; preveía la reinstauración de una legislativa unicameral, eliminando al Senado y a las senadurías funcionales y creando, en su reemplazo, doce diputados nacionales.[22] Las élites reformistas estaban convencidas de que las respuestas a los males del país residían en los partidos: había que diseñar e implementar un sistema partidista fuerte con organizaciones nacionales y modernas –algo que tradicionalmente no existía en el país– como requisito para el funcionamiento de la democracia. Según los promotores de estas reformas, los partidos se convertirían en el eslabón legítimo entre sociedad y política; pasarían a monopolizar la representación al ser las únicas organizaciones autorizadas constitucionalmente a inscribir candidatos en los procesos de elección popular. Además, no se pensaba en cualquier tipo de tienda política sino que la misma ley especificaría los requisitos para fomentar estructuras organizadas, ideológicas, fuertes y estables.[23]

El nuevo texto constitucional contemplaba también la forma presidencialista de gobierno. Además, restringía las candidaturas de algunos políticos como una manera de renovar la élite política y marginar a aquellos

[22] El último congreso unicameral había funcionado en 1945. El texto proponía una única cámara denominada originalmente como Cámara Nacional de Representantes, que luego pasó a denominarse Congreso Nacional y, actualmente, tras la reforma constitucional de 2008, Asamblea Legislativa.

[23] En palabras de Osvaldo Hurtado, presidente de la comisión que tenía a cargo elaborar la Ley de Partidos y Elecciones, "[...] si la política habría de cambiar en Ecuador no sería por lo que dijera la Constitución Política, sino por los cambios positivos que experimentaran los partidos, entre otros la simplificación de su número [...]." (Hurtado 1993, 53).

sectores que tradicionalmente habían participado fuera de los mecanismos institucionales del sistema. También creaba la figura de un vicepresidente; establecía la elección presidencial por mayoría a doble vuelta; eliminaba la reelección presidencial; restablecía el régimen de partidos (creado en 1967) y el principio de reelección no consecutiva para los legisladores; pautaba el control del gasto electoral.

La nueva Constitución dotaba al Estado de instituciones para mejorar la calidad de la democracia: el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) y el TSE, ambos con capacidad para controlar y fiscalizar la actividad de los partidos. Introducía la segunda vuelta electoral para la elección presidencial como una manera de incentivar la construcción de Gobiernos de mayoría mediante alianzas entre partidos de la misma tendencia que contaran con altos niveles de legitimidad y apoyos suficientes para gobernar. Consagraba la independencia de la justicia y establecía una serie de derechos fundamentales: la inviolabilidad de la vida, la prohibición de la pena de muerte, el derecho a un medio ambiente sano y libre de contaminación, la libertad de opinión y pensamiento, la libertad de conciencia y religión, la igualdad de los sexos y la libertad de contratación, entre otros. Dicha Constitución también buscaba otorgar un papel más activo al Estado en el proceso de desarrollo social y económico a través de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo; se trataba de generar una mayor autogestión de la economía. Proponía la creación de cuatro áreas de economía: privada, pública, mixta y comunitaria (Hurtado [1977] 1999, 330). Los militares tenía una visión nacionalista y proteccionista respecto a la economía y la Constitución reflejó esa perspectiva y los "temores con relación a la liberalización de la economía" (Corral et al. 2006, 462). El Estado controlaba todas las áreas de explotación de los recursos naturales de la economía. Recién en 1997 se reformaron las reglas, se liberalizó el Estado y se permitió la iniciativa privada, con lo cual se generó la posibilidad de delegar a terceras personas la prestación de servicios públicos y la explotación de yacimientos hidrocarburíferos.

La diferencia con el segundo texto, que reformaba algunas cuestiones de la Constitución de 1945 –denominada la "Carta de la Democracia" (Mejía 2002, 43)– era que solo podrían votar quienes sabían leer y escribir;

contemplaba la presencia de dos cámaras; fijaba la elección presidencial por mayoría simple, la elección de 'diputados funcionales' y la reelección inmediata de los legisladores y no consecutiva del presidente.

La Ley de Elecciones y la Ley de Partidos

Hurtado, presidente de la tercera comisión, tenía a su cargo "formular los instrumentos que permitirían transformar la democracia ecuatoriana: la Ley de Referéndum indispensable para que la consulta popular pudiera realizarse, la Ley de Elecciones que era necesario modernizar para hacer más democrático y participativo el proceso electoral y la Ley de Partidos […]." (Hurtado 1993, 53).

La Ley de Elecciones se promulgó mediante Decreto Supremo N.º 2261, ya en plena campaña electoral presidencial, cambiando algunos elementos de los que se aprobaría en el referéndum.[24] Los militares condicionaron la elección al apelar a una antigua disposición castrense que introdujo el requisito de nacionalidad de los candidatos (y sus padres) para ser presidente de la República.[25] El objetivo era limitar la participación de Assad Bucaram y también de los expresidentes como candidatos a presidente de la república.[26]

El 22 de junio de 1979, mediante Decreto Supremo N.º 3481, se estableció el 10 de agosto de 1979 como fecha para los comicios de presidente y vicepresidente. El triunvirato militar fijó que la nueva Constitución entraría en vigor el día en que se posesionara el nuevo presidente de la república.[27]

[24] Ver Registro Oficial N.º 534, del 27 de febrero de 1978.

[25] Esa antigua disposición castrense establecía que su comandante debía ser ecuatoriano de nacimiento e hijo de ecuatoriano. Los militares no veían con agrado que Bucaram se presentara como candidato y, como sus padres eran libaneses, con esta disposición se impedía su postulación a la presidencia de la república.

[26] Esto imposibilitaba una nueva participación de José María Velasco Ibarra; de Carlos Julio Arosemena (presidente entre 1961-1963); de Clemente Yerovi Indaburu (presidente interino entre marzo y noviembre de 1966) y de los propios miembros del triunvirato militar.

[27] Ver Decreto Supremo N.º 2400, Registro Oficial N.º 564, 12 de abril de 1978.

El referéndum

Uno de los elementos centrales de la transición a la democracia en Ecuador, que lo diferencia de cualquier otro proceso en América Latina en la década de 1970, ha sido la legitimación ciudadana del mismo mediante la convocatoria a las urnas para escoger el texto que regiría la vida democrática del país. Las últimas elecciones se habían celebrado en 1970 (los diputados elegidos en aquella ocasión nunca llegaron a posesionarse); por lo tanto, muchos ecuatorianos concurrieron a votar en aquel día por primera vez.

Las comisiones preparatorias y el referéndum en sí dotaron de amplia legitimidad al programa reformista de los militares y este último se convirtió en el primer acto de participación masiva de la transición. El proceso sirvió de inicio a una intensa actividad política para preparar los partidos para la contienda electoral posterior y dio cuenta de una manera de hacer política alejada de lo oligárquico y tradicional vigente hasta ese momento (Echeverría 1997, 46).

Ambos diseños institucionales fueron remitidos al triunvirato militar y, en febrero de 1978, este expidió el estatuto que haría posible el referéndum. El triunvirato estableció también un Tribunal Supremo del Referéndum mediante la Ley de Referéndum, integrado por el expresidente de la república Galo Plaza Lasso (presidente), el exencargado del poder Clemente Yerovi Indaburu, además de Enrique Arízaga Toral, Enrique Arroyo Delgado, Diego Bustamante Cárdenas, Benjamín Carrión, Juan Isaac Lovato, Alfredo Pareja y Alfredo Sánchez Albornoz.[28]

Actores políticos afines a la derecha militar y empresarial presionaron para que no se realice el referéndum; incluso el entonces ministro de Gobierno, el coronel Bolívar Jarrín, consiguió que dirigentes cercanos al conservadurismo y al liberalismo solicitaran la anulación del proceso (Hurtado [1977] 1999, 331). Entre los opositores destacaba León Febres Cordero, en ese momento presidente de la Cámara de Industriales del Guayas, que propugnaba el voto nulo, con lo cual negaba la capacidad de la ciudadanía de elegir entre dos textos constitucionales. La ciudadanía apoyó a una coalición

[28] La ley fue promulgada mediante Decreto Supremo N.º 1180, publicado en el Registro Oficial N.º 281 del 23 de febrero de 1977.

heterogénea de partidos, tanto civiles como militares, que abarcaba todo el espectro ideológico progresista y que buscaba la reinstauración democrática.

Finalmente, mediante Decreto Supremo N.º 1410 se convocó a la celebración del referéndum para el 15 de enero de 1978, dos meses más tarde de lo previsto (Hurtado [1977] 1999, 330).[29]Se llevó a cabo con alta participación popular. Los resultados fueron los siguientes: a favor del nuevo texto constitucional, 807 574 votos (el 44%), apoyados por CFP, ID, Partido Democracia Cristiana (PDC), Frente Amplio de Izquierda (FADI), Partido Comunista, Partido Conservador Ecuatoriano (PCE), Partido Liberal (PL); a favor de la Constitución de 1945 reformada, 582 556 votos (31%), cuya base partidista fue la Coalición Institucionalista Democrática (CID) y un sector del velasquismo (Mills 1991, 335); hubo un 23% de votos nulos (Hurtado [1977] 1999, 333).[30] La masiva participación –el 90% del electorado– legitimó el texto constitucional y todo el proceso de transición. Los ciudadanos eligieron la nueva Constitución a pesar de la clara oposición de la derecha militar, los empresarios de derecha y los partidos Social Cristiano (PSC), PNR, el FRA, sectores del 'arosemenismo' y algunos grupos velasquistas.

La campaña y las elecciones de 1978 y 1979: el éxito de la "Fuerza del Cambio"

La celebración de elecciones ha sido considerada el indicador más claro respecto a la instauración democrática. Cuando la ciudadanía elige autoridades a través de mecanismos competitivos, termina la transición. La campaña electoral por la presidencia de la república fue muy intensa. Como ya se mencionó, en febrero de 1978 se promulgaron los reglamentos a las Leyes de Partidos Políticos y de Elecciones, lo cual implicaba que había algunos cambios en las reglas de juego, precisamente en medio de la campaña.

[29] La convocatoria fue publicada en el Registro Oficial N.º 483, del 14 de diciembre de 1977.

[30] El total de votos válidos fue de 1 390 130 (Mejía 2002, 47).

El Tribunal Supremo del Referéndum fue transformado en TSE y muchos de sus responsables fueron reemplazados luego del voto sobre la Constitución. Según la Ley de Partidos Políticos de 1978 (LPP), el TSE aprobó o negó la participación de los partidos en elecciones. La vieja clase política, asociada con la oligarquía y el sector golpista del régimen autoritario, utilizó ese Tribunal, presidido por el conocido y hábil velasquista, Rafael Arízaga Vega, para manipular el proceso electoral.

La Constitución aprobada en el referéndum del 15 de enero de 1978 fue reformada de hecho por los militares quienes buscaron alterar la campaña, descalificando candidaturas y creando nuevas condiciones para la competencia política. Se reformó la Ley de Elecciones violando las disposiciones constitucionales que había aprobado el referéndum (como los criterios para ser candidato). Luego se hizo lo mismo con la Ley de Partidos para manipular las condiciones en las que se admitían a nuevos partidos (Hurtado [1977] 1999, 333).

Así, comenzó un período muy activo marcado por intentos de formar alianzas y de organizar partidos políticos. Los tradicionales partidos Liberal y Conservador y el PSC, entre otros grupos, se apresuraron e integraron una alianza contra el CFP, denominada Frente Constitucionalista Nacional (FCN), conformada por once partidos (Estupiñán de Burbano 1996, 324). Muchos fueron los problemas para definir candidatos en el interior de la alianza entre los socialcristianos, quienes impusieron el entonces alcalde de Quito, Sixto Durán Ballén. Los liberales la abandonaron para lanzar candidato propio (luego de que el liberal Raúl Clemente Huerta decidiera no presentarse y de que convenciera a su sobrino, Francisco Huerta Montalvo, de que fuera en la papeleta). Igual hicieron los socialistas que no estaban de acuerdo con la candidatura de Durán Ballén.

El FCN no consiguió ir unido a las elecciones para enfrentar al candidato natural del populismo. Por ende, presionó a las Fuerzas Armadas para que evitaran la presentación de Bucaram, quien aparecía como el referente indiscutible para ganar la presidencia (Estupiñán de Burbano 1996, 324). En este escenario, el TSE negó la inscripción de la Democracia Popular (DP) y del Movimiento Popular Democrático(MPD), para que no pudieran presentar candidatos.[31] En marzo de 1978, una denuncia aparecida en el periódico *El Telégrafo* indicaba que Huerta Montalvo había firmado un contrato con el Gobierno para llevar a cabo diversos estudios, lo que suponía una violación de la Ley de Elecciones. El joven candidato fue descalificado y su tío, Raúl Clemente Huerta, fue nominado para reemplazarlo (Estupiñán de Burbano 1996, 325). Esto fue visto como una artimaña de los militares para intervenir en el proceso, ya que el viejo candidato liberal era considerado más potente para ganarle al *cefepismo* (Hurtado [1977] 1999, 333).

Jaime Roldós Aguilera fue elegido como candidato del CFP por decisión de su tío político, Assad Bucaram, quien no cumplía con los nuevos requisitos para postulantes a presidente, aprobados por la cúpula militar el 20 de febrero de 1978.[32] El Comando Nacional del CFP anunció que el profesor Roldós Aguilera sería el candidato. El joven candidato se convirtió en un referente de diálogo y en una voz de consenso tras la resistencia que provocaba Bucaram ante las Fuerzas Armadas. Bucaram creía que con ello él sería "el poder detrás del trono" (Estupiñán de Burbano 1996, 327). Con un pensamiento de centroizquierda, en el marco de una fuerza de raigambre populista, Jaime Roldós se erigió rápidamente en el líder político de la transición. Sus palabras sostienen su visión:

> Nos definimos a nosotros como hombres de izquierda. Y nuestro propósito es el cambio estructural. No estamos de acuerdo con las estructuras actuales, pero creemos en otorgarle a la empresa privada la posibilidad de un amplio desarrollo.[33]

[31] Ver Registro Oficial N.º 589, del 18 de mayo de 1978.

[32] El caudillo de origen libanés fue elegido diputado suplente por CFP en 1956, diputado provincial en 1958 y en 1962 triunfó en los comicios como alcalde de Guayaquil con el 43% de los votos. Su figura fue creciendo gracias a su administración municipal y a la persecución de la Junta Militar que lo destituyó del gobierno municipal. Como resultado fue elegido primer diputado por Guayas a la Asamblea Constituyente en 1966 que, a su vez, lo designó vicepresidente. En 1967 resultó elegido por segunda vez alcalde de Guayaquil y, en 1970, prefecto del Guayas con más del 50% de los votos. El enfrentamiento con el quinto velasquismo proyectó su imagen a nivel nacional, convirtiéndolo en el seguro triunfador de los comicios presidenciales que se realizarían en 1972 pero que no se concretaron debido al golpe de Estado (Hurtado [1977] 1999, 228).

[33] Declaraciones de Jaime Roldós Aguilera publicadas en el periódico El Universo, el 9 de julio de 1978.

> Esta patria, es una patria donde impera la injusticia […] sabed lo que reclaman en Ecuador de 1978 los moradores de la mayor parte de los pueblos ecuatorianos: agua, agua […] este es un país que tiene sed de agua y sed de justicia.[34]

El 12 de mayo de 1978 se cerró la inscripción de candidatos. En total, participaron catorce partidos y seis fórmulas presidenciales: Jaime Roldós Aguilera y Osvaldo Hurtado por la CFP (populismo, democracia cristiana); Sixto Durán Ballén y José Icaza por el FCN (derecha); Rodrigo Borja, por la ID (centro-izquierda); el abogado comunista René Maugé Mosquera, respaldado por el FADI; una coalición de fuerzas de izquierda; Raúl Clemente Huerta por el PL; Abdón Calderón Muñoz, del FRA, un fuerte crítico del régimen militar.

En la primera vuelta de las elecciones, el 16 de julio, ganó la "Fuerza del Cambio" con el binomio integrado por Roldós Aguilera y Hurtado. Mientras se realizaba el conteo de los votos, el triunvirato reorganizó el TSE. Los resultados de la primera vuelta se promulgaron finalmente en noviembre de 1978, casi cuatro meses después de las elecciones. La lista Roldós-Hurtado obtuvo el 32% de los votos, pasando a la segunda vuelta electoral junto al candidato conservador Sixto Durán Ballén, que solo había conseguido el 21%.

Frente al triunfo de los sectores moderados de la coalición reformista, grupos de la "vieja guardia política" sugirieron nuevamente explorar "otras formas de transición" (Mejía 2002, 45). Para la segunda vuelta, la campaña electoral experimentó momentos muy complicados. Los militares (presionados una vez más por los sectores conservadores de la oposición) acusaron a los candidatos *cefepistas* de "comunistas camuflados" (Mills 1991, 340), polarizando la contienda sobre la base de la lucha de clases y la posibilidad de que Roldós y Hurtado suprimieran la propiedad privada en caso de ganar la elección.

Los sectores conservadores pusieron trabas para evitar el traspaso del poder. Postergaron la realización de la segunda vuelta. Intentaron que Sixto Durán Ballén abandonara la campaña electoral para sustituirlo por otro candidato más potente que pudiera ganar al binomio Roldós-Hurtado (Mills 1991, 339) y que generara un vacío institucional que dificultara la realización de la segunda vuelta. Trataron de anular las elecciones. Incluso se pensó en el asesinato de los candidatos jóvenes de izquierda (Mejía 2002, 45). La situación política se complicó con la muerte del dirigente político y activista Abdón Calderón Muñoz.[35] La campaña electoral de esta segunda ronda, según Hurtado ([1977] 1999, 335), se convirtió "en una peligrosa carrera de obstáculos".

> Durante la primera vuelta electoral, a nadie se le había ocurrido calificarme de extremista. Luego del triunfo a través de todos los medios, la extrema derecha oligárquica intenta convencer a la opinión pública de que soy comunista. De esta manera se busca preocupar a los Estados Unidos, atemorizar a los hombres de negocios y movilizar a la Iglesia Católica y a las Fuerzas Armadas, con lo que se espera crear condiciones favorables para el golpe de Estado. Pero Ecuador de 1978 era muy diferente al de 1963, en el que tales mañas produjeron efecto. Fracasa la operación macarthista, pero los necios y contumaces conspiradores no cesan en su empleo […] El TSE asume la conducción de esta nueva operación antidemocrática que culmina cuando Rafael Arízaga Vega, presidente de dicho organismo, a través de una cadena de radio y televisión pide a las Fuerzas Armadas la anulación de las elecciones, al mismo tiempo que presenta su renuncia junto con la de los demás integrantes del Tribunal.[36]

Nueve meses después, el 29 de abril de 1979, finalmente se llevó a cabo la segunda vuelta electoral, junto con elecciones legislativas, y la fórmula Roldós Aguilera-Hurtado ganó con el 68,49% de los votos frente al 31,51% de Durán Ballén. Este éxito electoral también se suscribió en el congreso donde, de los sesenta y nueve escaños, cuarenta y cuatro fueron para la

[34] Palabras de Jaime Roldós Aguilera en la campaña electoral a la primera vuelta por la presidencia de la república en 1978. Ver vídeo en http://www.youtube.com/watch?v=9W6fJ7lw0lI

[35] Ciertos indicios apuntaron al ministro de Gobierno, general Bolívar Jarrín, como autor intelectual. Aunque su culpabilidad no pudo ser comprobada plenamente, el exministro de Gobierno fue sentenciado a 12 años de reclusión basado en evidencias circunstanciales durante la presidencia de Roldós Aguilera (Estupiñán de Burbano 1996, 326).

[36] Declaraciones de Oswaldo Hurtado como candidato a vicepresidente, publicadas en Hurtado ([1977] 1999, 336).

alianza CFP-DP (veintinueve) e ID (quince). El viejo Bucaram se presentó en la lista de diputados nacionales por la CFP y, como era de esperar, consiguió un importante apoyo electoral, al punto de conformar el bloque de legisladores más numeroso en ese año (treinta diputados). Con ello se convirtió en presidente de la Cámara Nacional de Representantes.

La "Fuerza del Cambio" accedió a la presidencia de la república el 10 de agosto de 1979. Con ello, se cerró esta etapa y finalizó la transición a la democracia. Los dos jóvenes políticos representantes de las fuerzas no tradicionales, que enfrentaron a los sectores conservadores bajo un discurso (muy exitoso) de cambio y modernización, iniciaron una nueva fase en la historia del país. Esta fórmula suponía la alianza entre el histórico populismo y un pequeño partido que contribuía fundamentalmente "por el peso de sus cuadros y la coherencia de sus postulados reformistas" (Argones 1996, 215). Esa alianza 'contranatura' mostraría en poco tiempo esas contradicciones (Argones 1996, 215). Si bien cuando se delineó la candidatura el lema era "¡Roldós a la Presidencia, Bucaram al poder!", en los siete meses entre las dos vueltas electorales el distanciamiento entre Roldós y Bucaram fue inevitable, en particular, porque Roldós no quería ser "títere de nadie" (Estupiñán de Burbano 1996, 327).[37] Su visión sobre el papel de la ciudadanía en el proceso de cambio político era claro. Roldós sostenía:

> El pueblo ecuatoriano debe estar consciente de que su función en el proceso de cambio no es pasiva sino activa. La carrera de transformar Ecuador en un país de economía moderna y democracia participativa, justicia integral y conciencia solidaria, no solo será el resultado de la gestión del gobierno sino de la participación organizada de vastos sectores del país. Queremos, por tanto, una democracia dinámica encarnada en el alma de los ecuatorianos. Más que una democracia de representación, que la queremos, anhelamos también una democracia de participación […].[38]

[37] El sistema electoral establecía la doble vuelta (*ballotage*) para la elección de presidente y vicepresidente de la república, separándose los comicios por un dilatado e inusual período de siete meses. En esa ocasión (y por única vez) se realizaron las elecciones legislativas en el mismo momento que la segunda vuelta presidencial, lo que hacía suponer que el presidente contaría con una mayoría significativa que le respaldara desde el legislativo.

[38] Discurso de posesión de Jaime Roldós Aguilera, pronunciado el 10 de agosto de 1979 en la sala del pleno de la Honorable Cámara de Representantes.

Una vez en la Cámara Nacional de Representantes, Bucaram se convirtió en el principal opositor de su partido que se encontraba en el Gobierno. Hizo pactos con liberales y conservadores, e inició un proceso de "pugna de poderes que prácticamente inmovilizó al país de agosto de 1979 a mayo de 1980" (Estupiñán de Burbano 1996, 327). Como consecuencia, los proyectos generados en el poder legislativo eran vetados por el presidente y los impulsados por este, archivados en la Cámara.

El presidente Roldós reaccionó con la creación de un movimiento político para salirse del CFP. Esta decisión terminó de distanciar al líder *cefepista* de su delfín político y auspició la creación de una nueva agrupación denominada Pueblo, Cambio y Democracia (PCD).[39] El 24 de mayo de 1981 el presidente Roldós, su esposa Marta Bucaram y algunos miembros de la comitiva presidencial murieron en un accidente aéreo. Meses después también fallecía 'Don Buca' con lo que un espacio programático significativo, nada menos que el populista, quedaba sin líderes (cuadro 1.2).

Cuadro 1.2. Fechas importantes del régimen autoritario y de la transición democrática ecuatoriana

	Suceso	Observación
15 de febrero de 1972	Golpe de Estado.	Guillermo Rodríguez Lara lidera un golpe de Estado contra Velasco Ibarra.
11 de enero de 1976	Golpe de los 'blandos' a los 'duros' del régimen.	Triunvirato militar.
Junio de 1976	Se anuncia Plan de Reestructuración Jurídica del Estado [general Levouyer] y promesa de regreso a la democracia en febrero de 1978.	
23 de noviembre de 1976	Creación de las tres comisiones que prepararían el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado [Decreto Supremo N.º 995].	
23 de febrero de 1977	Creación del Tribunal Supremo del Referéndum [Decreto Supremo N.º 1180].	
14 de diciembre de 1977	Convocatoria del Referéndum [Decreto Supremo N.º 1410].	

[39] La creación de PCD estuvo a cargo de Aquiles Rigail, ministro de Trabajo del Gobierno de Roldós. El presidente no vio inscrito al partido en el TSE, que autorizó su registro el 9 de junio de 1981.

Cuadro 1.2. ***(continuación)***

18 de octubre de 1977	Masacre de Aztra.	
Diciembre de 1977	El triunvirato militar suspende las Disposiciones Transitorias (la nueva Constitución válida solo después de las elecciones).	
15 de enero de 1978	Celebración del referéndum.	Gana el nuevo texto constitucional con el 44% de los votos, con la participación del 90% del electorado.
20 de febrero de 1978	Se expiden las disposiciones transitorias de la Ley de Partidos y la Ley de Elecciones.	
26 de febrero de 1978	Promulgación de Ley de Elecciones [Decreto N.º 2261].	
9 de marzo de 1978	Alianza CFP-DP.	
12 de mayo de 1978	Vencimiento del plazo para inscribir candidatos a las elecciones presidenciales.	
Mayo de 1978	Cambios en las reglas electorales por TSE.	
6 de junio de 1978	Aprobado orden en el que constarán los candidatos en la papeleta electoral.	
16 de julio de 1978	Primera vuelta de las elecciones presidenciales.	Mayoría de votos para fórmula Roldós-Hurtado frente a Durán Ballén-Icaza [conteo provisional].
Julio-septiembre 1978	Régimen busca alterar resultados e, incluso, intenta invalidarlas o anularlas.	
Septiembre-octubre 1978	Los miembros del TSE son reemplazados.	
Noviembre de 1978	Publicación oficial de los resultados de la primera vuelta electoral.	
29 de noviembre de 1978	Ataque al candidato del FRA, Abdón Calderón Muñoz; muere el 9 de diciembre de ese año.	Gobierno está implicado en la muerte del político.
29 de abril de 1979	Segunda vuelta de las elecciones presidenciales y elecciones legislativas.	Gana la fórmula presidencial Roldós-Hurtado.
22 de junio de 1979	Se establece el 10 de agosto de 1979 como fecha para la asunción de los candidatos elegidos en las urnas [Decreto Supremo N.º 3841].	
10 de agosto de 1979	Asumen Roldós y Hurtado. Entra en vigencia la Constitución de 1978.	Fin de la transición; Los militares retornan a los cuarteles.

Conclusiones: evaluación del proceso de transición a la democracia en Ecuador

La transición a la democracia de 1977-1979 fue un proceso que, si bien gozó de legitimidad social debido al involucramiento de las élites políticas en la elaboración de las reglas de juego y la participación de la ciudadanía en la definición de las que se iban a asumir, fue limitado, tutelado e insuficiente. Los militares monitorearon el proceso y actuaron como "árbitros de última instancia" (Pachano 2011, 111), convirtiéndose en los únicos actores que podían tomar decisiones y con gran capacidad de veto respecto a las resoluciones de las comisiones.

No se trató de un proceso de democratización fruto de presiones sociales o políticas, de actores altamente movilizados en la calle o de grandes pactos refundacionales que impactaran a nivel económico, social o político. Fue un proceso "autolimitado" y tutoreado por las Fuerzas Armadas, que quisieron controlar el diseño institucional y el modelo socioeconómico que regirían la vida democrática del país a partir de 1978. Los militares, además, dejaron cerrado el proceso a cualquier tipo de rendición de cuentas a los civiles; abandonaron el poder por un camino controlado por ellos, sin juicios ni represalias por su actuación y violación de la constitucionalidad.

Los legados del régimen autoritario han sido diversos. En primer lugar, la actuación militar no permitió la generación de un cuerpo civil burocrático y meritocrático que pudiera administrar de manera eficiente el Estado (Corral et al. 2006, 491). En segundo lugar, las reformas económicas implementadas no consiguieron erradicar el sistema hacendatario y oligárquico vigente en el país, eliminar la pobreza o mejorar la redistribución de los ingresos de los sectores sociales. En tercer lugar, al no permitir la competencia política-partidista, tampoco había suficientes cuadros políticos que tuvieran experiencia de gobierno y capacidad de gestión (Corral et al.2006, 491). En cuarto lugar, la ausencia de canales para procesar las demandas sociales, en término de movimientos y/o partidos, supuso que el nuevo período institucional tuviera que enfrentar altas expectativas a las que debían dar respuestas económicas, políticas y sociales. En quinto lugar, los cambios institucionales no tuvieron que ver con la forma de gobierno (se mantuvo el presidencialismo) ni con

transformaciones radicales de la manera de gobernar o de mejorar las condiciones de gobernabilidad.

Respecto a la modernización económica, los militares dejaron plasmado en la Constitución de 1978 el modo en que esperaban que se llevara a cabo la asignación de recursos entre los diversos sectores de la sociedad, dotándole al Estado de un fuerte papel en la economía (Hurtado [1977] 1999; Echeverría 1997). Este legado supuso una *segunda transición*, más en términos económicos, que finalmente no consiguió implantarse ya que no hubo consensos respecto al modelo económico ni tampoco una clara imposición autoritaria (Pachano 2011, 130).

A pesar de los esfuerzos, los resultados no fueron los esperados. Durante el período democrático que se instauró en 1979, no se pudieron alcanzar muchos de los objetivos que habían guiado la transición hacia la democracia, en relación tanto a los partidos y al sistema de partidos como a la conformación de Gobiernos mayoritarios y estables (al menos hasta 2006).[40] Más bien, entre las características de la situación política desde el retorno al estado de derecho, se destacan la presencia de muchas de las características históricas del país: las amenazas a la estabilidad, la fragmentación del sistema de partidos, la personalización y el débil arraigo de las instituciones en la sociedad. Todos estos elementos han contribuido a generar problemas de ingobernabilidad y enfrentamientos entre los poderes del Estado, y han limitado la capacidad de impulsar políticas y programas de largo plazo (Pachano 2003).

Si bien estos problemas se derivan, en gran medida, de factores ajenos al ámbito institucional –y tienen relación con determinaciones estructurales y también con las conductas, los valores y las percepciones de individuos y grupos sociales–, no es menos cierto que el diseño institucional influye en la falta de estabilidad. Desde 1979, Ecuador ha tenido tres constituciones y un proceso constante de reformas, uno de cuyos efectos ha sido 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.

[40] Con tres excepciones: la del Gobierno de la CFP en 1978, el de la ID en 1988 y el de la DP en 1998.

Capítulo 2
Régimen político y forma de gobierno*

En este capítulo se aborda el tipo de régimen (o forma de gobierno), entendido como el conjunto de arreglos institucionales que definen cómo se establece la división o separación de poderes.[1] Dos premisas centrales orientan el texto. La primera proviene de la perspectiva desarrollada por la Ciencia Política sobre la importancia de este aspecto para la democracia, especialmente en cuanto define los términos en que se establece el equilibrio que debe existir entre las funciones del Estado para evitar la concentración del poder (Bobbio 1987; Guastini 2001; O´Donnell 2010; Freidenberg

* Este capítulo se basa en –y reproduce partes de– los textos de Simón Pachano: "Presidencialismo y parlamentarismo" (1998); "El tejido de Penélope" (2003b); "Gobernabilidad democrática y reformas institucionales y políticas en Ecuador" (2010a); "Ecuador: el nuevo sistema en funcionamiento" (2010b); y de Flavia Freidenberg: *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador* (2008a).

[1] Es necesario hacer dos precisiones conceptuales con respecto al tratamiento de este tema. En primer lugar, en este texto se utiliza indistintamente *tipo de régimen* o *forma de gobierno*. Los conceptos son sinónimos dentro de la Ciencia Política. Sin embargo, esto puede ser objeto de debate, especialmente porque *tipo de régimen* se utiliza también para diferenciar entre formas autoritarias y democráticas, así como *forma de gobierno* se utiliza para aludir a uno solo de los componentes de ese régimen, que es el ejecutivo o Gobierno. En segundo lugar, la separación de poderes se refiere aquí tanto a la división de las funciones como a los órganos que desarrollan estas (Guastini 2001, 59-60). Para los fines del capítulo no es necesario entrar en el debate acerca de las diferencias entre los conceptos de *funciones* y *poderes*. Basta con señalar que uno de los elementos definitorios de un régimen es la distribución del poder, tanto en lo que se refiere a la sociedad (por medio de la participación y la representación de la ciudadanía), como en lo relacionado con los organismos del Estado. Este último aspecto constituye el eje de este texto y es el que permite hablar de 'los poderes' en plural ya que se asignan facultades específicas a cada una de las ramas o funciones que conforman el Estado.

2008a). La segunda acoge la visión predominante entre los estudiosos del caso ecuatoriano. Conaghan (1994), Mejía (2002), Pérez-Liñán (2003) y Sánchez (2008) sostienen que el desequilibrio mantenido y profundizado a lo largo del período democrático consta entre las causas de la ingobernabilidad que ha afectado al país (en el marco de la 'pugna de poderes', como se denomina coloquialmente).

Dentro de la primera premisa es conocido el debate acerca de los efectos que tiene sobre la democracia el tipo de régimen o la forma de gobierno. El planteamiento clásico, con especial referencia a América Latina, se encuentra en los textos de Linz (1993; 1996) que advierten sobre los peligros del presidencialismo y, como contrapartida, las ventajas del régimen parlamentario. El argumento central es que algunos arreglos institucionales del presidencialismo (como la elección directa del jefe de Estado y de Gobierno, la duración fija e inamovible de los mandatos y la legitimidad dual que se desprende de la elección separada del legislativo y el ejecutivo) contribuyen a generar inestabilidad y devienen en crisis del régimen cuando podrían ser tratadas simplemente como crisis de Gobierno. Un elemento fundamental dentro de esta visión es la lógica de suma-cero que se establece por la elección directa y aislada del presidente. Como resultado, el ganador se lleva todo, aun cuando hubiera recibido una proporción pequeña de los votos (Linz 1993).

La propuesta de Linz provocó la respuesta inmediata de varios académicos. Algunos pusieron énfasis en el sesgo que tenía la muestra (por llamarla de alguna manera) sobre la que fundamentaba su argumento, ya que se refería exclusivamente a América Latina (Nohlen 1993; Horowitz 1996; Mainwaring 1993; Mainwaring y Shugart 1997; 2002a; 2002b). El contraargumento tiene tres elementos fundamentales. En primer lugar, sostiene que la realidad de África y Asia en el período postcolonial no difería de la que Linz observa en el período de las transiciones latinoamericanas en términos de inestabilidad y dificultades para instaurar la democracia. Por tanto, el régimen parlamentario vigente en esos países podía aparecer como el responsable de aquellos problemas y del autoritarismo (Horowitz 1996, 122). En segundo lugar, consideran que no es conveniente hacer generalizaciones de ese tipo para todos los países latinoamericanos, ya que estos encierran realidades muy diversas. En tercer lugar –y con mayor importancia que el

anterior–, destacan el riesgo de no tomar en cuenta otros factores, como el sistema de partidos (Mainwaring 1993, 199; Mainwaring y Shugart 2002b, 265-279; Chasquetti 2003, 322-325), que pueden explicar la inestabilidad y, en general, los problemas de las democracias latinoamericanas.

Sin negar la pertinencia de esas críticas, el tipo de régimen tiene una incidencia innegable sobre el desempeño del sistema político y también sobre las condiciones de la democracia y su calidad. Para comprender esta relación es necesario analizar las características más sobresalientes del presidencialismo. Entre estas cabe destacar la doble condición del presidente como jefe de Estado y jefe de Gobierno, la elección diferenciada –y la modalidad de elección– del presidente y los legisladores, la relación entre los poderes del Estado (a través de los controles y los balances) y sus respectivos períodos de funciones.[2]

El capítulo inicia con una breve revisión de los conceptos básicos relacionados con el tipo de régimen. Esto permitirá comprender las características del régimen establecido en Ecuador a lo largo del período democrático y su incidencia sobre las prácticas políticas. En la segunda sección se destacan las características del presidencialismo ecuatoriano a la luz de aquellos elementos conceptuales. Se toma como referencia los arreglos institucionales establecidos en la Constitución y en las leyes. En la tercera sección se analiza el desempeño del sistema, con especial énfasis tanto en la representación y la gobernabilidad como en la presencia de factores que viabilizan el intercambio político o que, por el contrario, lo impiden y dan lugar a vetos y bloqueos entre los diversos niveles y actores. En la última sección se proponen algunas conclusiones.

[2] Los autores que escriben sobre los elementos constitutivos de cada tipo de régimen enfatizan en elementos que no siempre son los mismos. Arend Lijphart (2000, 118-119) destaca tres aspectos que marcarían las diferencias: 1) la responsabilidad del jefe de Gobierno ante el legislativo en el régimen parlamentario y, como contrapartida, su elección por un período fijo en el régimen presidencial; 2) la elección directa del jefe de Gobierno en el presidencialismo y su elección por parte de los legisladores en el régimen parlamentario; 3) el carácter colegiado del ejecutivo en el parlamentarismo y unipersonal en el presidencialismo. Por su parte, Sartori (1996, 97-99) señala también tres diferencias: 1) la elección directa del jefe de Estado en el presidencialismo, que está ausente en el parlamentarismo; 2) la potestad en la formación y destitución del gabinete (o del ejecutivo, en general), que en el presidencialismo corresponde al jefe de Gobierno, en tanto que en el parlamentarismo es facultad del legislativo; 3) el presidente es quien dirige el ejecutivo, ya que además de esa dignidad ostenta la condición de jefe de Gobierno.

Elementos conceptuales

Los regímenes presidenciales, en contraposición a los parlamentarios, se caracterizan, en primer lugar, por atribuir las funciones de jefe de Gobierno y jefe de Estado a una misma persona.[3] El presidente de la república (o de la nación, como se denomina en algunos países) ostenta a la vez los dos cargos; como consecuencia, al mismo tiempo que dirige la función ejecutiva representa al Estado. Por el contrario, una de las características sobresalientes del parlamentarismo es la escisión entre la jefatura del Estado y la jefatura de Gobierno, cuyo desempeño está en manos de dos personas que son nominadas en dos actos eleccionarios diferentes.[4]

Los defensores del parlamentarismo encuentran en el último aspecto, uno de los argumentos más fuertes para sostener su posición. Señalan que esa doble condición que ostenta una sola persona en el presidencialismo es la causa de varios problemas difíciles de resolver. Sostienen que esa persona está obligada a desempeñar, al mismo tiempo, el papel de representante de la nación y el de una de las múltiples opciones políticas. Por tanto, debe encarnar la expresión de la sociedad y la de un partido o una corriente política (o, en el mejor de los casos, algunas corrientes integradas en una alianza). El argumento central con que se defiende los regímenes parlamentarios, en este aspecto, es que aquella doble función (o doble representación) constituye una ficción. Quien las ostenta es una persona que solamente representa a una parte de la ciudadanía. Aun en el caso de que esto se pudiera superar (estableciendo como requisito la mayoría absoluta en la elección), no se la puede desempeñar sin fricciones ya que siempre

[3] En este capítulo se toma los tipos puros de regímenes parlamentarios y presidenciales, esto es, los que tienen todas las características correspondientes a cada uno de los ítems tratados. Esto no significa que se desconozca la amplia gama de regímenes mixtos que pueden existir entre ambos, dentro de un continuumen el que se pueden identificar tanto los semiparlamentarios como los semipresidenciales. Cuando es necesario se señalan las excepciones.

[4] La elección del jefe de Estado puede estar ausente, como ocurre en las monarquías constitucionales en que ese cargo tiene carácter hereditario. Incluso se puede considerar que no hay elección –entendida como el ejercicio del sufragio ciudadano– cuando es el producto de una votación de príncipes o sultanes regionales (como ocurre en Malasia). Por su parte, la jefatura de Gobierno puede adoptar varios nombres, como primer ministro, presidente de Gobierno, canciller (en el caso alemán).

representará una de las opciones políticas en juego en la sociedad (Linz 1993; Sartori 1996).[5]

Entre otros efectos, la doble condición de jefe de Estado y Gobierno torna difusos los límites entre las funciones del Estado, ya que el presidente puede atribuirse no solo la representación formal del conjunto sino la jefatura de todas ellas.[6] Por consiguiente, se pone en riesgo la independencia de las funciones y, con ello, todo el sistema de controles y balances. Demás está decir que esto puede producir la intervención presidencial en las otras funciones, especialmente en la judicial, como ha ocurrido en varios países de América Latina.[7] Adicionalmente, se abren amplias posibilidades para la personalización de la política. Esto es un aliciente para el desarrollo de tendencias populistas y puede conducir a regímenes que pueden considerarse como "democracias delegativas" (O´Donnell 1992).[8]

Una segunda característica de los regímenes presidenciales es la elección diferenciada del presidente y de los legisladores. Aunque se realicen en un mismo día y en un único acto eleccionario, constituyen dos elecciones diferentes, especialmente cuando no existen disposiciones que obliguen al voto vinculado entre ambas.[9] Por el contrario, en los regímenes parla-

[5] Ciertamente, la elección de dos personas diferentes en los regímenes parlamentarios (cuando no son monarquías hereditarias) también exige cuidadosos arreglos institucionales y procedimentales, sobre todo para evitar que la jefatura del Estado entre en la misma lógica de la jefatura de Gobierno. Este problema se ha visto con claridad en algunos de los países de la antigua órbita soviética, especialmente en Rusia cuando Vladimir Putin ha transitado, en una y otra vía, entre ambos cargos. Asimismo, resulta conflictiva en regímenes semiparlamentarios, como el francés.

[6] Como se verá en la última sección, esta concepción ha guiado las acciones de algunos presidentes ecuatorianos, llegando uno incluso a plantearla de manera explícita al sostener que es el jefe de todas las funciones del Estado.

[7] La mayor parte de las veces se ha conseguido este objetivo al manipular los procedimientos para elegir los miembros de las cortes de justicia (especialmente los más altos tribunales, como las cortes supremas). Pero también se registran formas de intervención directa, como las que se han hecho con relativa frecuencia en Ecuador, que serán abordadas en la siguiente sección (Basabe 2011).

[8] Cabe destacar que una característica de las democracias delegativas es precisamente la autoatribución de la representación nacional por el presidente y, a partir de ella, el ejercicio de una supuesta facultad para intervenir en los demás ámbitos.

[9] En varios países de América Latina (como Uruguay) se vota en una misma fórmula por presidente y legisladores sin posibilidad de expresar las preferencias por dos partidos diferentes (uno para la presidencia y otro para el órgano legislativo). En otros (como Bolivia), solamente es posible dividir las preferencias en la elección de una parte (generalmente la mitad) del legislativo, en tanto que otra parte se elige en la misma boleta presidencial. Como se verá en la segunda sección y, sobre todo, como está

mentarios se realiza solamente la elección de parlamentarios. Si un partido alcanza la mayoría absoluta de los escaños podrá elegir al jefe de Gobierno, pero si aquello no ocurriera será necesario recurrir a los procedimientos establecidos –que varían de un caso a otro– para llenar ese cargo (Sartori 1996, 100). De esta manera, a menos que se produzca la mayoría absoluta, el nombramiento de jefe de Gobierno es el producto de acuerdos legislativos, que bien pueden ser poselectorales y realizados a partir de la ubicación ideológica de los parlamentarios así como de sus cálculos estratégicos.

A la vez, la elección separada del presidente y de los legisladores expresa en sí misma otro componente que diferencia a los tipos de régimen. Este elemento es la elección directa del jefe de Gobierno en el régimen presidencial e indirecta en el parlamentario. La selección de la persona que ocupará ese cargo, en el presidencialismo, se realiza generalmente por votación directa y universal, en tanto que en el parlamentarismo queda a cargo del órgano legislativo.[10] Por consiguiente, en el régimen parlamentario las personas votantes otorgan al parlamento la facultad para seleccionar a quien encabezará el ejecutivo. A partir de esta diferencia, los defensores del presidencialismo sostienen que la elección directa no solamente constituye una expresión fiel de la voluntad popular –y por tanto una poderosa fuente de legitimidad–, sino que además entrega un mandato claro a la persona que resulta elegida. Por el contrario, quienes defienden el parlamentarismo señalan que la elección directa del presidente no refleja necesariamente las alineaciones políticas que existen en la sociedad. Afirman que la ciudadanía puede estar influida por factores de carácter coyuntural –como la presencia de caudillos, líderes carismáticos o diversas formas de personalización de la política– que desplazan las adscripciones ideológicas a un segundo plano. Derivado de esto, sostienen que la elección de un presidente en un acto

detalladamente explicado en el capítulo sobre elecciones y sistema electoral de este libro, en Ecuador las posibilidades son más amplias ya que, debido a la modalidad de votación por personas en listas abiertas, la distribución de las preferencias de cada elector puede hacerse no solo entre dos partidos sino entre un número superior.

[10] En el régimen presidencial se puede utilizar una modalidad de elección indirecta del jefe de Gobierno, en la que se elige un colegio electoral, encargado a su vez de elegir esa autoridad (como ocurre en Estados Unidos y como ocurría en Argentina hasta 1983). Es discutible si con esto deja de ser un régimen presidencial para transformarse en uno semipresidencial, pero ese es un tema que no interesa para la argumentación presentada aquí.

separado de la elección del parlamento se convierte, de manera casi inevitable, en una fuente de conflictos, especialmente por la doble legitimidad que generan las dos elecciones.

Adicionalmente, los defensores del parlamentarismo sostienen que un efecto de la elección directa del jefe de Gobierno en el régimen presidencial es la propensión hacia un juego de suma-cero o de suma negativa, esto es, una situación en la que los logros o ganancias del uno significan pérdidas o derrotas para el otro (Linz 1993). Esta orientación se presenta en dos niveles. Por un lado, debido a que se elige exclusivamente una persona (el presidente o jefe de Gobierno), en la práctica se establece la regla de todo al ganador, que no está presente en el parlamentarismo, especialmente cuando se hace necesaria la conformación de una coalición parlamentaria para formar el Gobierno. Por otro lado, la elección paralela convierte al ejecutivo y al legislativo en oponentes naturales. Este es uno de los factores básicos para el surgimiento de comportamientos de confrontación y no colaborativos entre ambos poderes, y constituye un campo fértil para la implantación de conductas guiadas por los intereses de corto plazo.[11]

Según los críticos del presidencialismo, estos efectos se presentan incluso cuando se establece la mayoría absoluta para la elección directa del presidente. Para ello generalmente se aplica la modalidad de doble vuelta (*ballotage*) entre los dos candidatos más votados en la primera, de manera que quien triunfe en la segunda ronda siempre contará con la mayoría absoluta. Sin embargo, varios factores impiden que esa mayoría pueda considerarse como un respaldo propio del ganador o como la expresión clara de las preferencias ciudadanas. Entre esos factores se destacan el sistema electoral, el sistema de partidos (Mainwaring 1993; Mainwaring y Shugart 2002b) y el peso de determinados *clivajes* sociales, como los territoriales y los étnicos. Por consiguiente, este recurso puede constituirse simplemente en una forma de ocultar los problemas antes que superarlos, ya que las mayorías constituidas para la segunda vuelta no representan necesariamente

[11] Es evidente el efecto que tienen las formas de elección sobre la relación entre los poderes del Estado. Junto a los arreglos institucionales que establecen las condiciones para el ejercicio de los controles y balances, la forma de elección se convierte en un factor de importancia para hacerlos posibles o, por el contrario, para impedirlos.

la orientación política de la población.[12] Como se verá más adelante, esto es especialmente cierto en sistemas con partidos débiles que no tienen la capacidad de endosar su votación o de inducir determinadas orientaciones en sus electores.

Por el contrario, la elección del jefe de Gobierno en el régimen parlamentario requiere que un partido cuente con la mayoría absoluta de los escaños o, en caso de que esta no se hubiera producido, de la conformación de mayorías (por medio de alianzas) dentro del parlamento. Generalmente estas últimas expresan acuerdos en torno a criterios político-ideológicos y no solo transacciones coyunturales, ya que se establecen para constituir el Gobierno y no solamente para elegirlo. Por tanto, esas alianzas están obligadas a rebasar el límite estricto del acto electoral para convertirse en una coalición de Gobierno.[13] Adicionalmente, en la mayor parte de regímenes parlamentarios se establece –bajo alguna forma específica– el requisito de confianza del Gobierno dentro del parlamento. Esto se constituye en un imperativo de respuesta del Gobierno a los lineamientos que vienen desde el parlamento y, a la vez, en un compromiso de los integrantes de la coalición hacia el Gobierno.

Por todas las características anotadas y por los efectos que se derivan de ellas, dicha forma de elección se asienta generalmente en un sistema de

[12] El sistema de doble vuelta puede ser un incentivo para el voto negativo, en contra de un candidato, y no necesariamente el apoyo a uno de ellos. Asimismo, puede poner al elector en la disyuntiva de elegir entre dos candidatos que no son de su agrado, de manera que se vea obligado a aplicar la lógica del mal menor. Estas situaciones se presentan de manera muy clara cuando los candidatos finalistas han pasado a la segunda vuelta con votaciones muy bajas, que incluso pueden ser absolutamente minoritarias (como en el caso ecuatoriano que, entre 1978 y 2006, apenas sumaron el 27,8% en promedio entre los dos).

[13] Un aspecto importante en la elección parlamentaria –o indirecta– del jefe de Gobierno es que el partido que ocupa el primer lugar en la elección, sin alcanzar la mayoría absoluta, puede quedar fuera de la coalición de Gobierno. Es lo que ocurrió, por ejemplo, en las elecciones catalanas del año 2006, cuando tres partidos formaron una coalición de Gobierno que excluyó al que obtuvo el primer lugar. Evidentemente, entre los tres agregaban una proporción de votación mucho más alta que aquella del partido que alcanzó el primer lugar, de manera que en efecto representaban la mayoría. Por el contrario, en el presidencialismo sería prácticamente impensable esa solución y terminaría por instalarse un Gobierno que apenas apoya una minoría del electorado (como fue el caso emblemático de la elección de Salvador Allende, con un tercio de los votos, en 1970, y como ha ocurrido en todas las elecciones ecuatorianas, realizadas entre 1978 y 2006, en que los triunfadores de la primera vuelta apenas tuvieron una media del 27,8%).

partidos fuertes y poco numerosos. Como se ha señalado reiteradamente, en el régimen parlamentario son imprescindibles los partidos políticos, en tanto que el régimen presidencial puede sobrevivir por algún tiempo sin ellos (Chasquetti 2003; Mainwaring y Shugart 2002b). Por ello, se puede asegurar que entre el sistema de partidos y el tipo de régimen existen mutuos condicionamientos, ya que el régimen parlamentario tiende a impulsar la conformación de un sistema estable y consolidado de partidos, en tanto que el régimen presidencial puede ser hasta cierto punto indiferente a ellos.[14]

La expresión final de estas diferencias en la forma de elección del ejecutivo se presenta en el ámbito de la legitimidad. Así, en el presidencialismo, al provenir tanto el presidente como los legisladores de una elección popular específica, pueden reivindicar la misma fuente de poder y en consecuencia una legitimidad de origen similar. Cada uno expresa las preferencias ciudadanas en tanto provienen de elecciones específicas y por tanto son portadores de un mandato popular también específico. Al haberse dividido las preferencias, y en consecuencia el mandato, cada uno puede mostrarse como el portador legítimo y único de este último. Más allá de los efectos que puedan tener los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes, la elección separada se convierte en fuente potencial de conflictos entre los poderes. Siempre está presente la legitimidad dual (Linz 1993; 1996) como un elemento que amenaza las relaciones armónicas que deben establecerse entre ellos.

Por el contrario, en el régimen parlamentario se concentra la legitimidad de origen solamente en el legislativo, ya que este es el único elegido en forma directa por la ciudadanía. Las preferencias del electorado no se dividen debido a que no está presente la elección directa del jefe de Gobierno. Por consiguiente, no se presenta el problema de la legitimidad dual que caracteriza al presidencialismo. Adicionalmente, la legitimidad única, radicada en el parlamento, se refuerza con la capacidad de este para desti-

[14] Es necesario tomar con mucha precaución esta afirmación en cuanto al papel de los partidos y las características del sistema de partidos en el presidencialismo. Lo señalado se refiere exclusivamente a las posibles maneras de formar un Gobierno y a la conformación de coaliciones para ese fin (que, como se ha visto, en el régimen parlamentario son imprescindibles). Otro tema muy diferente es el ejercicio del Gobierno, que en el parlamentarismo se torna prácticamente imposible sin partidos estables, mientras en el presidencialismo se puede prescindir de ellos.

tuir al Gobierno, ya sea en forma explícita (por el retiro de la confianza al jefe de Gobierno y/o a algunos o todos los miembros del gabinete) o por la ruptura de la coalición gobernante.

Cuando tanto el Gobierno como el parlamento reivindican la legitimidad de origen, el resultado puede ser la anulación institucional. Esta situación, que se ha dado en muchos casos, es muy difícil de resolver sin la pérdida absoluta del uno o el otro. Debido a los bloqueos suscitados, esta situación ha abierto paso a Gobiernos con tendencias autoritarias que, en nombre de la eficiencia gubernamental, han buscado minimizar la incidencia del legislativo en la actividad política, lo que significa un alto costo en términos de representación y, en general, de estabilidad y profundización de la democracia.

Por otra parte, este conflicto por la legitimidad de origen lleva a que los Gobiernos de los regímenes presidenciales se vean obligados a buscar una legitimidad de rendimientos (que permita zanjar la disputa por la de origen), que puede conducir a tres resultados. En primer lugar, puede profundizar el juego de suma-cero entre el ejecutivo y el legislativo. En segundo lugar, puede contribuir a alentar las tendencias clientelares de los Gobiernos pero también de los legisladores (que pueden exacerbar su función de representación territorial). En tercer lugar, puede agudizar la personalización en el desempeño presidencial y legislativo.

Una tercera diferencia importante entre los dos tipos de régimen es la relación entre los poderes del Estado, expresada fundamentalmente en los controles mutuos y los balances. El núcleo de este aspecto es la división de poderes, concebida originalmente como un anticuerpo para el absolutismo y transformada en un elemento propio e indispensable del Estado de derecho (Bobbio 1987). Esta relación está asentada en la capacidad de control horizontal entre los poderes o funciones, pero al mismo tiempo en la capacidad de colaboración entre ellas. Ambos (control y colaboración) tienen una dimensión horizontal ya que ninguno tiene preeminencia sobre los otros y cada uno cumple funciones específicas y claramente determinadas.

En el presidencialismo el control y la colaboración son siempre difíciles, sobre todo por lo anotado en cuanto a la legitimidad de origen. Tanto el ejecutivo como el legislativo la reivindican debido al acto electoral en

que han obtenido su mandato. Además, en este sistema la asamblea o congreso por lo general se identifica exclusivamente con la actividad legislativa (de la cual incluso recibe su denominación), reduciendo al mínimo sus funciones de control, de representación y de arena política. Por su parte, el presidente cuenta con atribuciones limitadas para intervenir en el legislativo, de manera que sus posibilidades de control son también limitadas. Pero esa mutua limitación de funciones no favorece necesariamente el resultado deseado, esto es, la posibilidad de establecer controles y balances entre los diversos órganos. El resultado más probable de este 'empate negativo' es el bloqueo mutuo y consecuentemente la inoperancia política.[15]

Una perspectiva bastante adecuada para abordar estos temas es la planteada por Shugart y Carey (1992), que diferencia entre los poderes constitucionales y los poderes políticos de los presidentes y las asambleas o congresos. Sostienen que no siempre existe correspondencia entre ambos tipos de poderes, ya que los primeros dependen de las disposiciones normativas (constitucionales y legales), en tanto que los otros se desprenden de varios componentes del sistema político, especialmente del sistema electoral. Por tanto, idealmente pueden presentarse casos de presidentes que disponen de fuertes poderes constitucionales, pero que son políticamente débiles frente a las asambleas. Asimismo, pueden encontrarse casos en los que disponen de escasos poderes constitucionales y son políticamente más fuertes que las asambleas.[16] Se puede concluir, por tanto, que un buen esquema de controles y balances estará dado por el acierto en el diseño de los poderes constitucionales y de los componentes que determinan los poderes políticos.

Frente a estos riesgos innatos de confrontación entre los poderes, los regímenes parlamentarios cuentan con condiciones más apropiadas para el control y la colaboración entre los poderes. Inciden de manera determinante en esto las facultades propias del parlamento (nominación del jefe de Go-

[15] Como se verá en la segunda sección, el caso ecuatoriano ha sido prácticamente un laboratorio de experimentación de diversas fórmulas para la superación de este problema estructural del régimen presidencial. En realidad, no se lo ha visto de esa manera y se lo ha tratado más bien como un problema propio de la política cotidiana.

[16] Dos tipos adicionales se pueden extraer del análisis de Shugart y Carey (1992). Uno es el de presidentes fuertes constitucional y políticamente y otro es el de presidentes débiles en ambos aspectos. A su vez, estos tipos corresponderían a asambleas débiles y fuertes, respectivamente.

bierno y eventualmente del gabinete, voto de confianza, control directo y permanente de la gestión gubernamental), pero también las que se le asignan al presidente (disolución del parlamento, participación en los debates parlamentarios). En este caso, el control horizontal está sujeto al cumplimiento de un programa de gobierno acordado en el seno del parlamento, es decir, a un compromiso o pacto previo entre el legislativo y el Gobierno, lo que elimina muchos elementos aleatorios, subjetivos y coyunturales.

Ciertamente, los regímenes presidenciales establecen disposiciones que tienden a definir las relaciones de control y colaboración entre los poderes. Entre estas se destacan las facultades presidenciales de colegislación (iniciativa y veto en la formación de leyes), la participación de ambas funciones en la nominación de diversas autoridades (incluidas en algunos casos las del poder judicial) y la función misma de control del parlamento al Gobierno expresada en el juicio político a los integrantes de este último. Todas ellas constituyen las facultades constitucionales, a las que se refieren Shugart y Carey (1992), que tienen su contrapartida en los poderes políticos determinados por otros factores del sistema político. Sin embargo, estos poderes constitucionales no tienen el mismo peso que en los regímenes parlamentarios ya que no definen en última instancia el destino del Gobierno o del parlamento.

El régimen parlamentario cuenta con cuatro características que lo convierten en un ordenamiento propicio para la rendición de cuentas y, en consecuencia, para establecer un adecuado sistema de controles y balances. En primer lugar, el equilibrio de poderes opera sobre la posibilidad que tiene cada uno para disolver al otro, lo que se convierte en un mecanismo de autocontrol para cada cual más que un elemento de presión o de chantaje. En segundo lugar, de lo anterior se deriva una división de poderes mucho más equilibrada, que posibilita e incluso obliga al control del uno al otro. En tercer lugar, la participación de los miembros del gabinete en el parlamento constituye un instrumento de control casi cotidiano y, hasta cierto punto, imperativo. Finalmente, la conformación partidista del parlamento y el Gobierno exige de los representantes una actitud de permanente respuesta a los requerimientos de los militantes y, en general, del electorado, es decir mejora la calidad de la representación.

Una cuarta diferencia importante entre los regímenes es la que se deriva de los períodos de los poderes del Estado. Varios autores le otorgan mucha importancia a este aspecto, ya que consideran que a ella se debe la mayor o menor rigidez y, consecuentemente, la mayor o menor capacidad para enfrentar las crisis (Linz 1993; Sartori 1996; Hochstetler 2006; Pérez-Liñán 2003). El argumento es que aunque ambos eligen a sus autoridades para desempeñarse dentro de períodos determinados, en los regímenes parlamentarios pueden concluir los mandatos por la decisión del jefe de Gobierno o de los legisladores. Esto se produce cuando el parlamento retira la confianza al Gobierno o cuando el jefe de Gobierno convoca a elecciones anticipadas o disuelve la asamblea.

La posibilidad de concluir anticipadamente los períodos hace que el régimen parlamentario sea mucho más flexible que el presidencial frente a las crisis.[17] Los problemas que se presentan por causas económicas o bloqueos políticos pueden resolverse al aplicar las disposiciones que ponen fin al Gobierno y terminan con el mandato de los legisladores. De esta manera, como sostienen reiteradamente los defensores del parlamentarismo, las crisis de Gobierno no se convierten en crisis de régimen, al contrario de lo que sucede en el presidencialismo donde alcanzan proporciones inmanejables (Linz 1996; Hochstetler 2006, 415).

Características básicas del presidencialismo ecuatoriano

Siguiendo la tradición de casi toda su historia y la de los países latinoamericanos, Ecuador optó por el régimen presidencial al iniciar el período democrático.[18] Inicialmente, con la Constitución de 1978 se buscó

[17] La inflexibilidad del sistema presidencialista puede ser mitigada por algunos componentes del sistema político, en particular por la configuración del sistema de partidos. Una fragmentación limitada, acompañada de una bancada relativamente grande del partido gubernamental en el legislativo, puede configurar condiciones apropiadas para la gobernabilidad. Como se verá más adelante, estos dos elementos estuvieron ausentes en Ecuador hasta 2006.

[18] No se puede asegurar que a lo largo de toda su historia Ecuador adoptara el régimen presidencial, ya que sus cuatro primeras constituciones establecieron la elección del presidente por parte del Congreso (Constitución de 1830, artículo 26, numeral 12; Constitución de 1843, artículos 56 y 37, numeral 14; Constitución de 1845, artículo 65; Constitución de 1851, artículo 31, numeral 30 y

establecer el equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo mediante dos conjuntos de elementos. Por un lado, se trató de hacerlo con arreglos institucionales orientados a definir y regular los controles y equilibrios. Entre estos se destacaban las facultades y atribuciones de cada uno, así como la condición de colegisladores y la participación conjunta en el nombramiento o la selección de algunas autoridades y en la definición del presupuesto del Estado. Por otro lado, el equilibrio debía asentarse también en las disposiciones que normaban la acción política. Entre estas se destacan las que impulsaban la conformación de un sólido sistema de partidos y las que pretendían crear las condiciones para la conformación de Gobiernos con amplio apoyo ciudadano y, paralelamente, de grandes –y en lo posible pocas– bancadas en el órgano legislativo. Por consiguiente, se buscó incidir tanto en los poderes constitucionales como en los poderes políticos, según la ya mencionada perspectiva desarrollada por Shugart y Carey (1992).

En cuanto al primer conjunto de elementos, cabe destacar que, para poner en práctica la división y el equilibrio de poderes –y de igual manera a lo que había sucedido en los períodos constitucionales inmediatamente anteriores–, al legislativo se le asignaron funciones de control y fiscalización. Adicionalmente, en esta ocasión se le atribuyó al legislativo mayores facultades que las establecidas en las constituciones anteriores, lo que se hizo evidente en varios aspectos. Primero, se manifestó en la amplia gama de funcionarios que podían ser sometidos a juicio político (y a su destitución) por el legislativo. Estaban incluidos el presidente y vicepresidente de la república, los integrantes del gabinete ministerial, los miembros de la Corte Nacional de Justicia, los integrantes de los tribunales Supremo Electoral, Contencioso Administrativo y de Garantías Constitucionales, el contralor general, el procurador del Estado, el ministro fiscal y los superintendentes de bancos y de compañías (Constitución de 1978: artículo 59, literales e y f).

En relación con el segundo grupo de elementos, las facultades otorgadas al legislativo para intervenir en la aprobación del presupuesto del Estado fueron tan amplias que se convirtió en corresponsable al definir este

artículo 53). Podría decirse que en cada uno de esos casos se estableció un régimen semiparlamentario. Solamente desde la Constitución de 1852 (artículo 59) se estableció la elección directa del presidente.

instrumento de política económica. Tercero, se transformó al legislativo en un actor clave en la definición de la política económica, ya que podía expedir o reformar leyes de contenido económico.[19] Cuarto –y como contrapartida a esas formas de fortalecer el legislativo–, al ejecutivo se le asignó la facultad para expedir decretos-leyes de carácter económico mediante un procedimiento expeditivo.[20] Quinto, el ejecutivo y el legislativo debían ponerse de acuerdo para nombrar varias autoridades de control (contralor general, superintendentes de bancos y de compañías) y los funcionarios de otros poderes y dependencias del Estado: la CSJ, el Tribunal Fiscal, el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA), el TSE, el ministro fiscal. Sexto, el legislativo debía autorizar la salida del país del presidente de la república. Finalmente, el legislativo contaba con representantes en varias instituciones estatales.

Volviendo al primer conjunto de elementos, los que al establecer canales relativamente rígidos para la acción política pudieran incidir sobre la separación-cooperación entre los poderes, se destacan dos disposiciones. En primer lugar, los partidos políticos tenían el monopolio de la representación política. Esto se expresaba no solamente en su capacidad exclusiva para presentar candidatos, sino también en la afiliación obligatoria de los candidatos a cualquier dignidad de elección popular (Constitución de 1978, artículo 37).[21] Con esto se pretendía evitar la fragmentación y, de

[19] La Constitución le daba al legislativo la facultad de incrementar el gasto y los ingresos públicos. Así, disponía que tenía la facultad de "establecer o suprimir impuestos, tasas u otros ingresos públicos" (Constitución de 1978, artículo 59, literal d). De igual manera, determinaba que "[e]l Congreso Nacional no expedirá leyes que aumenten el gasto público o que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el presupuesto del Estado, sin que al mismo tiempo, *establezca fuentes de financiamiento, cree nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes*" (Constitución de 1978, artículo 72 [énfasis añadido]).

[20] Si el presidente enviaba un proyecto de ley de contenido económico calificado por él como urgente, el legislativo debía aprobarlo, reformarlo o negarlo en un plazo de quince días. Si no lo hacía, el presidente podía promulgarlo como decreto-ley. El legislativo podía derogarlo posteriormente (Constitución de 1978, artículo 65).

[21] 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 de la nueva institucionalidad. Se esperaba que de ahí en adelante los partidos fueran no solamente los únicos medios de canalización de intereses y 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 sectores corporativos.

esa manera, se fortalecería la representación política, especialmente en el órgano legislativo.[22] Segundo, la instauración de la ya mencionada doble vuelta para la elección presidencial aseguraría, según sus impulsores, un fuerte respaldo popular para el triunfador. Por consiguiente, con estos dos elementos se buscaba fortalecer políticamente el legislativo y el ejecutivo, respectivamente, lo que de manera indirecta incidía sobre el sistema de controles y balances de los poderes.

En efecto, la relación entre los poderes aparecía implícitamente como telón de fondo de la operación de diseño institucional. Sin embargo, este dejaba muchos vacíos tanto en la relación entre los poderes como en el fortalecimiento de la democracia. La 'ingeniería constitucional' mostraba elementos contradictorios e incluso presentaba factores claramente negativos para alcanzar los resultados que se proponía originalmente. Por ejemplo, era imposible lograr el fortalecimiento de los partidos con las facilidades de entrada (registro y presentación de candidaturas), así como con la utilización de una fórmula fuertemente proporcional para la asignación de escaños.

Asimismo, difícilmente se podían consolidar partidos de alcance nacional si a todas las agrupaciones que quisieran competir en una elección (aunque esta fuera local o provincial) se les obligaba a contar con una organización nacional y a presentar candidaturas en un número mínimo de provincias. De igual manera, se dificultaba su consolidación –mediante la profesionalización de la política– al prohibirse la reelección inmediata a todos los cargos de elección popular. Tampoco tendría mayor efecto la aplicación de la doble vuelta si no se fundaba sobre un sólido sistema de partidos. Era imposible también convertir al órgano legislativo en un actor de carácter nacional si este se integraba en más de sus cuatro quintas partes por representantes provinciales que, siguiendo la lógica de sus electores y un mínimo cálculo estratégico, daban mayor importancia a la representación territorial que a la política.

[22] La conformación y la consolidación de un sistema de partidos eran vistas, además, como los instrumentos que permitirían superar los problemas recurrentes del caudillismo y del populismo, a los que se los incluía entre las causas de la inestabilidad política y las dificultades para el afianzamiento de la democracia.

Las sucesivas reformas constitucionales y legales realizadas a lo largo del período democrático profundizaron esos problemas en un doble sentido. Por un lado, introdujeron más contradicciones entre las diversas disposiciones normativas mientras, por otro, fortalecieron el carácter presidencialista del régimen, hasta llevar el legislativo prácticamente a la esterilidad. Ambas orientaciones de las reformas tuvieron efectos catastróficos en el desempeño de la política, como se verá en la siguiente sección. Pero antes de entrar en ese campo es necesario destacar que a lo largo del período se revisaron reiteradamente las leyes que rigen las elecciones y los partidos políticos. Lo mismo se hizo en cuanto a las que determinan la conformación del congreso y sus condiciones de funcionamiento. Todas estas leyes de hecho inciden sobre el tipo de régimen. Cabe señalar que, a pesar de haber introducido múltiples reformas a la Constitución en los trece años que van desde 1983 hasta 1996, en 1998 se expidió una nueva carta política (elaborada por una asamblea constituyente) y en 2008 se promulgó una nueva constitución (también como producto de una asamblea constituyente). Por consiguiente, en vez de limitarse a introducir ajustes, con el fin de mantener las condiciones adecuadas para la actividad política, se ha tendido a transformar constantemente las 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.

La sucesión de reformas comenzó en 1983, es decir, apenas cuatro años después de entrar en vigencia la Constitución.[23] Estas primeras reformas tuvieron amplio alcance al reducir los períodos del presidente y de los legisladores, así como al alterar la estructura del legislativo y cambiar el calendario electoral. De 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.

[23] La primera Constitución de este período fue aprobada por referéndum en 1978, pero entró en vigencia en agosto de 1979, con la posesión del presidente de la república y la instalación del legislativo (denominado Cámara Nacional de Representantes).

La definición del período en cinco años (que rompía la tradición de cuatrienio que había caracterizado la historia política nacional) había sido una de las medidas para contrarrestar la inestabilidad. 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 las fuerzas sociales que quedaban fuera de la presidencia y el congreso, así como el malestar 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 lapso de las autoridades que inauguraron el período democrático se procedió a reformar asuntos que no eran puramente formales.

En cuanto a la composición del legislativo, las reformas introdujeron diferencias de fondo entre legisladores nacionales y provinciales. 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.[24] A partir de ella se introdujo un claro elemento de inestabilidad en el congreso, ya que significaba que cada dos años debía renovarse más del 80% de sus integrantes, lo que se agudizaba con la prohibición de reelección inmediata. A la vez, contribuía indirectamente a debilitar los partidos, ya que en adelante se verían obligados a incorporar grandes contingentes de personas para participar como candidatos cada dos años a la diputación provincial.[25] No es difícil

[24] Los doce diputados nacionales, un número fijo (incrementado a veinte por una sola ocasión, en 1998, fueron eliminados por la Constitución de 1998 y restablecidos en número de quince por la Constitución de 2008), se eligen en distrito único nacional, mientras los otros provienen de veinte distritos provinciales de diversa magnitud (elevados después a veintidós y más adelante a veinticuatro por la creación de provincias). La edad mínima para los candidatos era de treinta y veinticinco años para la diputación nacional y provincial, respectivamente. El número total de diputados en el primer período fue de sesenta y nueve (doce nacionales y cincuenta y siete provinciales).

[25] Para presentar candidatos para las elecciones legislativas en todas las provincias en el año 1992, un partido debía contar con 140 personas, ya que debía presentar listas completas con sus respectivos

deducir que, además, esta reforma alimentaría la personalización en la política y 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 la transición. En la práctica se tradujo en el cierre del camino hacia los objetivos que orientaban a este y que garantizaban su consistencia como un movimiento de conjunto hacia una nueva institucionalidad.

En 1985 se introdujeron nuevas reformas políticas, centradas fundamentalmente en el sistema electoral. De uno que utilizaba una fórmula proporcional con representación de minorías se pasó a otro de fórmula mayoritaria.[26] No se trataba de lograr mejores condiciones de representación en general del parlamento, sino de reducir la resistencia a las iniciativas del ejecutivo. Para ese momento ya se había convertido en práctica común la denominada pugna de poderes, es decir, el enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo en torno al procesamiento de instrumentos legales o de políticas impulsadas desde el Gobierno.

Esta y prácticamente todas las reformas que se sucedieron tuvieron ese signo. 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 del período constitucional. A pesar de que este es un problema central –quizás el de mayor significación política en el país– ni esa ni las siguientes reformas contribuyeron

suplentes en cada una de ellas. A estas se sumaban los candidatos a concejales municipales y consejeros provinciales, lo que elevaba 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 mencionado (219 concejales, nueve consejeros y diez diputados, con un número similar de suplentes en cada caso).

[26] La reforma fue impulsada por el Gobierno y posibilitada por la conformación de una mayoría parlamentaria pasajera, con el objetivo de fortalecer al ejecutivo al reducir el 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) en el año 2000 por la introducción de la fórmula D´Hondt para asignar escaños. En el año 2003, esta fórmula fue declarada inconstitucional (aduciendo que iba en contra de la votación personalizada y en listas abiertas, lo que si se aplicaba coherentemente debía invalidar a cualquier fórmula que no fuera el conteo de los votos personales). Finalmente, en la ley expedida en 2010, al amparo de la Constitución de 2008, se instauró una fórmula proporcional de divisores impares.

a resolverlo. En realidad, muchas han pretendido abordar este conflicto: han tratado de hacerlo siempre mediante el fortalecimiento de uno de los términos de la ecuación (específicamente el ejecutivo). Pero precisamente debido a que no se orientaban a establecer un equilibrio apropiado entre ejecutivo y legislativo, el resultado de su aplicación ha sido un nuevo y renovado empate.[27]

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. Sin embargo, ocho años más tarde se 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 y, obviamente, a debilitar la representación política.[28] Esto se hizo evidente en el legislativo, donde se aumentó el número de listas que obtenían escaños (muchas de ellas conformadas por una sola persona que podía obtener uno gracias a las facilidades de entrada).

Adicionalmente, esta tendencia se alimentó debido al número mayor de diputados, producido parcialmente por el crecimiento poblacional (en la medida en que el número de diputados provinciales depende, en parte, de la magnitud de la población de su circunscripción) y, en parte, por las propias disposiciones que buscaban otorgar mayor representación a algunas provincias, así como al forcejeo de las provincias con menor población.

[27] La última experiencia al escribir este texto es el conjunto de reformas expedidas dentro del proceso de la revolución ciudadana, que también apuntan, y en mayor medida, al fortalecimiento del ejecutivo. Sin embargo, queda como una incógnita saber si el hiperpresidecialismo –como ha sido calificado– tendrá alguna viabilidad en condiciones diferentes a las que establece el fuerte liderazgo de Rafael Correa. Por el momento parece que este es el único factor de estabilidad y que el diseño político presenta los mismos problemas que se han visto a lo largo de las tres décadas anteriores. En el texto de Freidenberg (2010b) se evalúa la reforma electoral de 2008.

[28] 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 al financiamiento estatal.

Estas reformas fueron, en consecuencia, un nuevo retroceso en relación con los objetivos que habían guiado el retorno y, en general, la necesidad de conseguir algún grado de estabilidad y cohesión en el sistema político.

La obstinación por las reformas se expresa también en las nueve consultas populares realizadas entre 1986 y 2011, muchas de ellas dirigidas a introducir cambios en las instituciones del sistema político.[29] Este mecanismo de expresión directa ha tenido distintos resultados que han dependido, en gran medida, de las condiciones del Gobierno que lo ha convocado más que del contenido mismo de las preguntas. Igualmente, la reiteración en la reforma política se manifestó en la convocatoria a dos asambleas constituyentes, en 1997 y 2007, encargadas de expedir nuevas constituciones, que se sumaron 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.

Como resultado de la reiterada introducción de nuevas disposiciones y por la ausencia de objetivos claros en los procesos de reforma, se ha configurado una institucionalidad incoherente. Por ello, cualquier análisis de los aspectos esencialmente políticos del ordenamiento constitucional y legal ecuatoriano demuestra que existe escasa o incluso nula consistencia entre sus componentes. A pesar de que deben actuar en conjunto, cada uno apunta en un sentido específico; no se advierten los enlaces necesarios para que puedan impulsar procesos en una determinada dirección. Por el contrario, la característica central de este entramado es la falta de cohesión interna, lo que produce resultados inesperados y contrarios a los objetivos de consolidación democrática y de gobernabilidad. De ahí que sus efectos

[29] En algunas ocasiones, las consultas combinaron asuntos políticos con otros temas. En 1986 se trató la participación política de los independientes. En 1994 se abordaron siete temas diferentes, tanto políticos como económicos y sociales. En 1995 fueron ocho preguntas también sobre temas de diversa naturaleza. En 1997 se abarcó un amplio espectro de temas (con catorce preguntas), que incluían la ratificación del Gobierno interino y la convocatoria a asamblea constituyente. En 2006 se hicieron tres preguntas que no contenían reformas políticas. En 2007 se preguntó sobre la convocatoria a asamblea constituyente. En 2008 se consultó sobre la aprobación de la Constitución. En 2011 se incluyeron varias reformas políticas, especialmente en el poder judicial. Aparte de estas se realizaron cinco consultas provinciales, todas en el año 2000, sobre la autonomía provincial.

hayan sido predominantemente negativos. Se puede afirmar, por tanto, que el diseño institucional ha contribuido a la inestabilidad política, así como a la dispersión y la fragmentación en la representación.

En lo que se refiere a las relaciones entre los poderes, como se ha señalado, las reformas tendieron siempre a debilitar el legislativo y a fortalecer el ejecutivo. Un paso trascendental se dio en la Constitución de 1998, que recortó algunas atribuciones del legislativo, entre las que se destacan la reducción del juicio político a un simple acto simbólico (sin efectos prácticos debido a que no llevaba a la destitución de los ministros) y la limitación de su papel en la aprobación del presupuesto estatal. La Constitución de 2008 mantuvo esa tendencia, aunque le devolvió al legislativo la facultad de censurar y destituir a los ministros, pero sujeta a un conjunto de procedimientos engorrosos y de difícil realización. Adicionalmente, ambas constituciones –y las leyes desprendidas de ellas– mantuvieron y profundizaron las disposiciones que tenían efectos contrarios a la formación y consolidación de partidos políticos, con lo que el legislativo se debilitó aun más. Desde una visión pobre de la gobernabilidad, se buscaba superar los bloqueos característicos de la política ecuatoriana al fortalecer uno de los términos, sin comprender que de esa manera se profundizaban los problemas que se pretendía remediar.

El punto más alto de esta tendencia al fortalecimiento del ejecutivo se alcanzó con el diseño contenido en la Constitución de 2008, que significó la relegación del legislativo (que pasó a denominarse Asamblea Nacional) a un papel insignificante no solo en el control a los otros poderes, sino sobre todo en su función de representación política e incluso en sus facultades de legislación. Como se vio, el objetivo original desde 1978 era la construcción de un sistema de controles y balances, pero las propias contradicciones del diseño institucional y procedimental impidieron alcanzarlo. A lo largo del tiempo, las reiteradas reformas no se guiaron por ese objetivo y tendieron más bien a la ruptura del equilibrio. Por ello, al llegar a la Asamblea Constituyente de 2007-2008, ya existía una larga historia de un legislativo minimizado y un ejecutivo aparentemente fuerte (que, como se verá en la siguiente sección, no lo era en realidad). La Constitución que emanó de ella redujo aun más las atribuciones del legislativo cuando introdujo cambios de fondo en la estructura del régimen político.

Una propuesta central del programa político de la 'revolución ciudadana' fue la reforma constitucional. Según sus impulsores, esta debería llevar a la instauración de un nuevo ordenamiento político que constituiría la superación de los límites establecidos por la democracia representativa y su reemplazo por una democracia participativa. Se suponía que de esa manera se resolverían los problemas que habían afectado al país por lo menos durante los doce años anteriores.[30] Como se ha visto, esos problemas eran, por un lado, la instauración y permanencia de un sistema agudamente fragmentado y, por otro, la inexistencia de incentivos para la cooperación y, por el contrario, la presencia de alicientes para los bloqueos políticos. Como consecuencia inevitable se redujeron los márgenes de gobernabilidad, ya que los Gobiernos no contaban con las condiciones políticas adecuadas para impulsar sus políticas, a pesar de que aparentemente tenían fuertes poderes constitucionales. Por consiguiente, era necesario actuar en los aspectos propios de la relación entre los poderes del Estado –en el sistema de pesos y contrapesos, de controles y balances–, así como en el sistema electoral y en el tema que, en términos generales, puede denominarse la distribución territorial del poder (gobiernos locales, descentralización, autonomías).[31] De esta manera, era imprescindible impulsar una reforma política integral orientada a instaurar un sistema político con capacidad de ofrecer respuestas a las demandas sociales y que pudiera procesar adecuadamente el conflicto político. Sin embargo, no fue esa la dirección que se adoptó.

La reforma, impulsada desde la Asamblea Constituyente y por medio de las leyes procesadas posteriormente, siguió más bien la tendencia previa que incrementaba el desequilibro entre los poderes. En lo que interesa en este capítulo, se introdujeron seis elementos que alteraron radicalmente las

[30] Se puede tomar 1995, con la salida del entonces vicepresidente Alberto Dahik, como el año en que se inició el período de inestabilidad política. Desde 1996 hasta 2012 incluido, ningún presidente ha concluido su mandato. En 1997, 2000 y 2005 fueron derrocados los presidentes en ejercicio y en 2009 se truncó el período establecido para dar paso a elecciones, en cumplimiento de la Constitución vigente desde el año anterior.

[31] El poder judicial había sido objeto de una profunda reforma, especialmente en la CSJ, de manera que no era necesario ni recomendable incursionar allí. Sí era procedente, en cambio, abordar los organismos de control, debido al avance de la corrupción, pero en gran medida las soluciones para esto pasaban por las reformas que se hicieran en las instituciones políticas, especialmente en los controles entre los poderes del Estado.

relaciones no solamente entre el ejecutivo y el legislativo, sino también las que se establecen con el judicial, con las instancias de control y, en general, con las instituciones propias del régimen democrático.

El primero de estos elementos fue la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), que encabeza una nueva función del Estado (la de transparencia y control social). A este, que no expresa la voluntad popular ya que sus miembros no son elegidos por la ciudadanía, se le asignaron muchas de las funciones que le corresponden al órgano legislativo en las democracias contemporáneas (y que correspondían al Congreso Nacional en el ordenamiento ecuatoriano). Dichas funciones incluyen: la participación en la designación de las autoridades de los organismos de control, participación en definir el presupuesto del Estado y otras similares.[32]

En consecuencia, se sustituyó un órgano que representa la voluntad popular y que, por tanto, está constituido por mandatarios, por una entidad que no es representativa ni ha recibido un mandato. Evidentemente esto afecta en su núcleo el principio fundamental del gobierno representativo como base de la democracia (Przeworski 2010) y de manera directa también la relación entre los poderes del Estado. Adicionalmente, este nuevo organismo –junto con otros componentes del diseño político– es una forma de estatización de la participación, ya que se la constituyó en una función del Estado. Como consecuencia, la participación ciudadana puede perder su carácter espontáneo e iniciativa autónoma.

El segundo elemento se encuentra en el procedimiento que se ha denominado la 'muerte cruzada'; consiste en la capacidad de cada uno de los poderes para terminar con el otro mediante un acto que finaliza el mandato de ambos. Así, la Asamblea Nacional puede destituir al presidente de la república por "arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional" o por "grave crisis política y conmoción interna" (Constitución de 2008, artículo 130).[33] Por su parte, el presidente de la república "podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, esta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna." (Constitución de 2008, artículo 148).

En ambos casos se debe convocar de inmediato a elecciones presidenciales y legislativas (Constitución de 2008, artículos 130 y 148). No obstante, el presidente se mantendrá en su puesto y tendrá la atribución de gobernar con decretos-leyes cuando ha disuelto la Asamblea. En cambio, es sustituido por el Vicepresidente cuando la muerte cruzada se ha producido por iniciativa de la asamblea. Por el contrario, la asamblea cesa de inmediato en sus funciones en ambos casos, esto es, tanto cuando ha destituido al presidente como cuando él la ha disuelto. Por consiguiente, es una disposición que favorece al ejecutivo, ya que puede por sí y ante sí disolver la asamblea, en tanto que esta debe contar con unos improbables dos tercios de la votación para destituir al presidente por la misma causa de crisis y conmoción interna.[34] En definitiva, esta modalidad introduce un elemento propio de los regímenes parlamentarios en un régimen presidencial, sin prestar atención a todas las normas y procedimientos que deben concurrir para que este rinda los frutos que se espera alcanzar. De esta manera, en lugar de tender al balance y al control cruzado de los poderes del

[32] El CPCCS está conformado por siete personas seleccionadas por medio de un concurso público de oposición y méritos (Constitución de 2008, artículo 207), lo que significa que en términos estrictos no son portadoras de un mandato ni expresan la voluntad ciudadana. Sin embargo, es el encargado de designar –por medio de concursos de méritos– al procurador general, al contralor, al defensor del pueblo, al defensor público, al fiscal, a los superintendentes de compañías, seguros, telecomunicaciones, a los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE), al Tribunal Contencioso Electoral (TCE) y al Consejo de la Judicatura. La Asamblea Nacional, que está conformada por personas elegidas por voto universal, no participa en esas designaciones.

[33] La Constitución diferencia este procedimiento de destitución del juicio político (*impeachment*) que tiene otras condiciones.

[34] Un ejercicio elemental de la teoría de la elección racional permite concluir que, aunque ambos actores cuenten con la misma facultad (eliminación del otro) y puedan basarse en la misma causa (grave crisis y conmoción interna), hay una diferencia básica de recursos y de oportunidad que inclina la balanza a favor del ejecutivo. Esto es así, en primer lugar, porque el presidente solo requiere de su voluntad, mientras que la asamblea debe reunir los dos tercios y, en segundo lugar, porque el presidente permanece –con mayores atribuciones– cuando disuelve a la asamblea. Incluso se puede suponer que el presidente puede tomar la decisión de utilizar la muerte cruzada cuando conozca que la asamblea tiene la intención de hacerlo y mientras en ella se forma la mayoría necesaria. Él solamente tendría que hacer suyos los argumentos que debería esgrimir la asamblea (grave crisis y conmoción interna) y anticiparse a la votación.

Estado, se tiende a agudizar uno de los problemas más graves del sistema político ecuatoriano.

El tercer elemento se encuentra en las atribuciones asignadas a la Corte Constitucional. A esta se le transfirieron no solamente las funciones que anteriormente tenía el Tribunal Constitucional (TC), órgano de vigilancia constitucional, sino también algunas de las atribuciones que usualmente le corresponden al órgano legislativo y que, en efecto, estaban en el ámbito de este en el ordenamiento anterior. La más importante de estas es la facultad de interpretar la Constitución (Constitución de 2008, artículo 436), de la que le despoja al órgano legislativo, la Asamblea Nacional.[35] A la vez, la corte es el organismo que da paso o niega varias de las iniciativas que surjan de los poderes del Estado (como las ya citadas iniciativas de muerte cruzada), incluido el juicio político en contra del presidente de la república (Constitución de 2008, artículo 129). Adicionalmente, los integrantes de esta corte no estarán sometidos al control por medio de juicio político (Constitución de 2008, artículo 431), lo que los coloca por encima de las otras instituciones y con poderes sobre todas ellas. Así, se rompe el principio de controles y balances.

El cuarto elemento que tiende a alterar el equilibrio de los poderes del Estado, debido a las disminuidas facultades de la asamblea, se expresa en la ya mencionada reducción de sus atribuciones en la aprobación del presupuesto estatal. La Constitución determina que la asamblea debe aprobar (no debatir ni modificar) el presupuesto del Estado. En efecto, entre sus atribuciones y deberes, la Asamblea Nacional deberá "Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución" (Constitución de 2008, artículo 120).[36] En

[35] Es evidente que se ha confundido la función de vigilancia constitucional con la de interpretación de la Constitución. Al despojarle de esta a la Asamblea Nacional se desconoce de hecho la soberanía popular en materia constitucional.

[36] Es verdad que, en clara contradicción con esa disposición, el artículo 295 señala que "La Asamblea Nacional aprobará u observará (...) la proforma anual y la programación cuatrianual [sic, debe leerse cuatrienal]". Esta contradicción entre los dos artículos podría exigir una interpretación (que debería hacerla la Corte Constitucional, según se vio antes) cada vez que se presente el presupuesto. Se puede suponer que esa interpretación debería reconocer la preeminencia a la primera disposición, ya que es la que se encuentra entre las atribuciones y deberes de la asamblea, en tanto que la otra alude solamente a un procedimiento.

consecuencia, el órgano legislativo queda minimizado en la definición y sobre todo en el debate del principal instrumento de política económica.

El quinto elemento se encuentra en las facultades del presidente como colegislador. Esta facultad constitucional, que se manifiesta en la iniciativa, la sanción y el veto de las leyes, ha sido usual en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, y puede ser entendida como uno de los instrumentos para lograr el equilibrio y la colaboración entre los poderes. En la Constitución de 2008 esta se recoge prácticamente en los mismos términos que en las dos que rigieron en el período democrático (artículo 147, numerales 11 y 12, artículos 134, 135, 136, 138 y 139). Sin embargo, a diferencia de las anteriores, en esta no se establecen límites al veto presidencial, de manera que por medio de esta facultad puede introducir temas que no constaban previamente en el proyecto de ley o de reforma debatido en la asamblea. Adicionalmente, debido a que para sustentar su posición inicial –la reacción ante el veto– la asamblea debe hacerse con una mayoría calificada de dos tercios de sus integrantes, resulta muy probable que se imponga la voluntad presidencial. De este modo, el presidente dispone de un poder mucho más grande que el de los legisladores; en la práctica se coloca por encima de la asamblea en términos de legislación. Deja de ser colegislador para transformarse en el legislador absoluto.

El último aspecto que tiende al desequilibrio de funciones se encuentra en la reducción de las atribuciones legislativas de control o fiscalización. Aunque la Constitución le devuelve la facultad de destituir a los funcionarios fiscalizados, el trámite establecido tiende a minimizar esa atribución. En efecto, la Ley Orgánica de la Función Legislativa (artículo 81) traslada a una de sus comisiones todo el proceso previo a la instauración del juicio. Esto incluye la presentación de pruebas por parte de los legisladores y de los argumentos de descargo por parte del funcionario, así como la decisión de dar paso al juicio o archivar el pedido. Por tanto, el debate no lo hace la asamblea (en el pleno) sino que está sujeto a un pequeño grupo que puede ser controlado por una sola fuerza política.

En síntesis, se puede asegurar que en la búsqueda de un nuevo ordenamiento político que tendiera a instaurar un nuevo tipo de democracia, se debilitaron los elementos representativos y no se constituyeron instan-

cias propiamente participativas. Las reformas de la revolución ciudadana profundizaron los aspectos negativos que se habían ido acumulando a lo largo de los años anteriores, especialmente en la capacidad de procesar el conflicto político y, en consecuencia, la gobernabilidad. Como se verá en la siguiente sección, la relativa estabilidad política y la alta capacidad del Gobierno para materializar sus propuestas se ha debido casi exclusivamente al fuerte liderazgo presidencial y no al nuevo diseño institucional. Por ello, por el momento queda planteada la incógnita acerca de lo que podrá suceder cuando no esté presente el primer factor, esto es, el líder fuerte.

Las prácticas políticas dentro del presidencialismo

Las incontables reformas políticas tendieron a profundizar el carácter presidencialista del régimen político ecuatoriano. En algunos casos, como en las constituciones de 1998 y 2008, ese fue un objetivo explícito. En otros, como ocurrió con los múltiples cambios introducidos en el sistema electoral, fueron más bien resultados fortuitos. Las constantes reformas impidieron que los actores políticos establecieran rutinas e incrementaran su capacidad para definir estrategias. En consecuencia, al cambiarse permanentemente las reglas de juego, se estrechó aun más el horizonte político de corto plazo ya que los actores debían acomodarse, cada vez, a nuevos marcos normativos o, lo que es más grave, debieron formar parte de un debate permanente sobre esas reglas.

Desde esta perspectiva se pueden formular tres conclusiones generales, estrechamente relacionadas entre sí, acerca de la inestabilidad institucional y la profundización de los aspectos más negativos del presidencialismo. La primera es 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; a la vez han contribuido a fijar condiciones precarias para la gobernabilidad. La premisa que orienta esta conclusión 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 que produce el 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 se establece en las normas. Por ello, el debilitamiento de uno de los términos no solamente condujo a la pérdida de vigencia de las instituciones (en especial el legislativo y también otras instancias del sistema político), sino sobre todo a desaparecer los espacios de intercambio político y negociación de los conflictos. Por tanto, no es casual que la profundización de los componentes presidencialistas de régimen ampare el surgimiento de formas de autoritarismo.

La segunda conclusión es que, como resultado del 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: a) actuar fuera de cualquier elemento de regularidad o b) construir un espacio alternativo por medio de la reiteración de sus conductas. Las dos alternativas han conducido 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 han utilizado indistintamente ambas opciones de acuerdo con las situaciones que han enfrentado, un pragmatismo que ha debilitado las instancias políticas. La premisa que orienta esta conclusión es que un sistema político desarrolla rutinas y las necesita para su funcionamiento; en esa medida requiere que estas tengan un grado considerable de institucionalización. Esto muestra la necesidad de implantar procedimientos que se transforman en hábitos a seguir por parte de 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 conclusiones confluyen en la tercera, que alude a las incoherencias y la constante transformación del marco normativo, las cuales han producido desorientación en los actores políticos y en la ciudadanía en general. Esto ha provocado el retiro de la confianza en las instituciones y, lo que es más grave, en el régimen democrático en su conjunto. La premisa que alienta esta conclusión 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 posibles grados de desconfianza. Por un lado, está la desconfianza que solo ha llegado hasta el nivel inmediato o concreto, y que se manifiesta en el retiro del apoyo directo de la ciudadanía a partidos o candidatos. Por otro lado está la desconfianza que ha logrado penetrar hasta el nivel general; se manifiesta en la pérdida del apego a valores (como la vigencia de los derechos o la validez de los procedimientos democráticos).[37] En este último caso cada decisión puede muy fácilmente poner en juego no solamente la confianza explícita, que puede expresarse en el retiro del apoyo a un determinado partido, sino también la implícita, cuyas consecuencias son mucho más profundas; puede llevar a actitudes poco leales de los actores con respecto a la democracia en tanto ordenamiento político.[38]

Finalmente, a lo largo del período se ha producido no solo 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, el ordenamiento normativo.

[37] El problema de los niveles de confianza se encuentra en Paramio (1999). 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), como ha ocurrido en Ecuador.

[38] La consigna "que se vayan todos", reiteradamente exhibida desde el derrocamiento del último presidente (en el año 2005), constituye la expresión de esa desconfianza generalizada. Esta obtuvo su formalización política en el proceso abierto desde la elección de Rafael Correa, un *outsider* que convirtió al enfrentamiento con el viejo sistema en el elemento central de su propuesta. Dicha consigna tuvo su manifestación electoral al triunfar las personas que constaban en las listas de su naciente movimiento político Alianza Patria Altiva i Soberana (Alianza Pais) –muchas de ellas absolutamente desconocidas y sin trayectoria política– en las elecciones de la Asamblea Constituyente de 2007. Los reiterados éxitos electorales del presidente (el 82% obtenido en el referéndum de abril de 2007, el 60% de puestos en la Asamblea Constituyente logrado en septiembre del mismo año, el 64% en el referéndum sobre la Constitución en septiembre de 2008, el 52% en su reelección en abril de 2009 e incluso el virtual empate logrado en la consulta de 2011), parecen indicar la profundidad de ese sentimiento.

Como resultado, este se ha mantenido en la incertidumbre y no ha podido cumplir su función de marco de referencia para el conjunto de actores.[39] 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, 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.[40]

Conclusiones

Mientras no se desarrollen estudios rigurosos al respecto será muy difícil asegurar que los problemas reseñados en la sección anterior se deben exclusivamente al carácter presidencial del régimen político ecuatoriano. Pero muchas de las pistas disponibles demuestran que no se puede dejar de considerar como un factor importante el tipo de régimen o, por lo menos, el diseño institucional del presidencialismo ecuatoriano. Desde una perspectiva contrafactual se podría sostener que muchos de esos problemas no se habrían presentado o lo habrían hecho de manera más atenuada bajo un régimen parlamentario.

Varias características del régimen parlamentario obligan a que los actores se desempeñen dentro de pautas relativamente predecibles y establezcan compromisos no solo para tener éxito sino para simplemente sobrevivir. Los ejemplos al respecto abundan, y van desde la obligación de lograr consensos para hacer posible la conformación y la permanencia de un Gobierno, hasta la necesidad imperiosa de contar con partidos fuertes y estables. Por ello, se puede sostener que entre los componentes del tipo de régimen, brevemente revisados en la primera sección de este capítulo,

[39] Esto constituye una 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 los derechos.

[40] Ecuador ha padecido de 'inflación constitucional', en tanto no se han establecido las diferencias entre el nivel constitucional y el nivel de las prácticas ordinarias del Estado. Al respecto, véase Da Silveira (1993, 97).

varios fueron determinantes para el surgimiento de los problemas que afectaron al sistema político ecuatoriano.

Un primer elemento en este sentido es la doble condición del jefe de Gobierno y jefe de Estado. Esta ha contribuido a tornar difusos los límites entre los poderes y ha fomentado tendencias autoritarias, hasta el punto de llevar a la conformación de una democracia delegativa en los términos señalados antes (O`Donnell 1992). Esto se debe especialmente a que el presidente de turno puede ser muy fácilmente seducido por la idea de ser el representante de toda la nación y no la expresión de una opción política en particular. En consecuencia, su mandato pasa a ser ilimitado y puede ejercerlo sobre todas las funciones del Estado. La visión de la política como un enfrentamiento entre la patria –representada en la figura presidencial– y la antipatria –materializada en la oposición–, que ha sido invocada por varios presidentes (Conaghan 2008a; Torre de la 2008), está ligada sin duda a aquella dualidad de jefe de Gobierno y jefe de Estado encarnada en una sola persona. Por el contrario, la separación de ambos cargos, propia de los regímenes parlamentarios, obliga a establecer –y respetar– con claridad los límites de la representación que ostenta el jefe de Gobierno. No quedan dudas en cuanto a su condición de representante de una de las opciones políticas en juego y no de toda la nación.

Por todo ello, esa doble condición puede ser uno de los factores que han inducido a los presidentes a intervenir en los otros poderes. La constante intromisión en el poder judicial y los reiterados intentos de someter al legislativo se deben, en gran medida, a dicha autoatribución, por parte de los presidentes, de la representación de todas las funciones del Estado y no solamente de la dirección de una de ellas. Los múltiples intentos de controlar el poder judicial, que se han producido a lo largo de las tres décadas recientes, se explican por causas inmediatas, propias de la contienda política cotidiana. Estas se dan al judicializar la política y al politizar la justicia. Pero también se deben a una interpretación que considera a la representación formal del Estado como la disponibilidad de facultades y atribuciones sobre todas sus funciones o poderes. Las intervenciones en el poder judicial, realizadas en 1984, 2004, 2007 y 2011, fueron justificadas con argumentos de ese tipo. En cada instancia el presidente en funciones

señaló explícitamente que ejercía una responsabilidad propia del jefe del Estado.[41]

En estrecha relación con este primer componente se encuentra la elección separada de presidente y legisladores. Sus efectos en el caso ecuatoriano son claramente visibles cuando se considera que la absoluta mayoría de presidentes –con una sola excepción y por un corto período– han debido gobernar con mayorías adversas en el Legislativo.[42] Obviamente, eso no puede suceder en el régimen parlamentario (donde el Gobierno nace de un partido mayoritario o de acuerdos en el legislativo), de manera que, acudiendo también a una perspectiva contrafactual, se puede sostener que allí no habrían tenido lugar las pugnas de poderes que se desprendieron directamente de la conformación de mayorías diferentes en cada uno de los poderes y tampoco los intentos de controlar las otras funciones del Estado. Pero, incluso dentro del régimen presidencial es posible evitar en algún grado esos efectos negativos mediante la vinculación de ambas elecciones, como ocurre en varios países de América Latina.[43] Por el contrario, al asentarse sobre un diseño presidencialista –que fue profundizándose a lo largo del tiempo–, el sistema político ecuatoriano no cuenta con los dispositivos necesarios para reducir los efectos de la votación separada. El electorado puede expresar sus preferencias siguiendo lógicas totalmente diferentes en

[41] La expresión más clara de esta concepción se encuentra en la ya mencionada justificación esgrimida por Rafael Correa para intervenir (o "meter la mano", en sus términos) en el poder judicial. En esa ocasión sostuvo que "el presidente de la República no es solo jefe del poder ejecutivo, es jefe de todo el Estado ecuatoriano y el Estado ecuatoriano es poder ejecutivo, poder legislativo, poder electoral, poder de transparencia y control social, superintendencias, procuraduría, contraloría" (Enlace ciudadano, 7 de marzo de 2009).

[42] Únicamente cuatro presidentes contaron con la primera bancada legislativa (que apenas alcanzó un tamaño medio de 30,6% entre 1979 y 2006). Todos ellos tuvieron esa condición por períodos relativamente cortos ya que la perdieron en las elecciones de medio período (o por la convocatoria a nuevas elecciones generales, como ocurrió en el año 2009). Solamente un presidente (Rafael Correa, en 2007-2008) contó con mayoría en el órgano legislativo y apenas por un período de siete meses, mientras funcionó la asamblea constituyente que asumió facultades legislativas.

[43] El caso boliviano es paradigmático en este aspecto, ya que la votación en una sola papeleta por el presidente y una parte de los legisladores fue uno de los factores de la estabilidad lograda durante casi dos décadas después de ser el país más inestable de América Latina (Pachano 2006b). Uruguay es un caso en que la votación conjunta por presidente y legisladores (con las opciones múltiples de la denominada ley de lemas) puede tomarse como uno de los elementos explicativos de la consolidación de un sistema de partidos fuertes (Morgenstern 2001; Chasquetti 2003).

cada una de esas dos elecciones, lo que se ha manifestado en brechas relativamente grandes entre la votación obtenida por el candidato presidencial y la de su partido político.[44]

No se ha podido superar la ausencia de incentivos institucionales para lograr que converjan las preferencias de ambas elecciones. La excepción podría encontrarse, de manera indirecta y parcial, en la elección de asambleístas constituyentes de 2007, cuando el fuerte liderazgo presidencial llevó al triunfo abrumador de su organización política. Fue de una manera indirecta, porque no hubo paralelamente elección presidencial, de modo que no se puede sostener que hubiera convergencia entre ambas elecciones. Tuvo un carácter parcial porque apenas dos años después, en las elecciones de 2009, se demostró que aquella experiencia excepcional era pasajera ya que nuevamente se hizo visible la división de las preferencias.

Un factor que ha potenciado los efectos negativos de la elección separada es la distancia ideológica entre los partidos ecuatorianos. Los partidos significativos han mantenido, a lo largo del período, distancias muy grandes entre ellos en temas de fondo, de manera que los posibles puntos de acuerdo han sido escasos (Freidenberg 2006) y la polarización ideológica ha sido significativa, lo cual ha dificultado la gobernabilidad democrática (Freidenberg 2008a). La posibilidad de construir coaliciones relativamente estables se ha visto minimizada por las posiciones que los partidos han adoptado acerca de la economía, el papel del Estado e incluso las propias disposiciones constitucionales. Por ello, las alianzas que se han concretado en determinados momentos –ya sea a favor o en contra del Gobierno– han tenido un carácter estrictamente instrumental, han obedecido a objetivos de corto plazo y, por lo general, se han logrado al negociar réditos inmediatos para sus participantes.

Hay otros factores que agudizan los efectos de la elección separada y que se constituyen en incentivos para la división de las preferencias y, en

[44] Dos ejemplos de la escasa relación entre la votación del candidato presidencial y el partido se encuentran en las elecciones del año 2002. En ellas, el candidato presidencial Lucio Gutiérrez (que ocupó en primer lugar en la primera vuelta) obtuvo el 20,6% de los votos, mientras su partido apenas consiguió el 0,3% (con diversas alianzas llegó hasta el 7,7%, lo que aun deja una brecha muy amplia entre ambos). Por su parte, el PSC (que contó con la primera bancada legislativa) obtuvo el 26,4% de los votos, mientras su candidato presidencial, Javier Neira, solamente llegó al 12,1%.

consecuencia, que actúan en sentido contrario a la convergencia de ambas elecciones. El más claro de estos es, sin duda, la modalidad de votación por personas en listas abiertas, instaurada desde 1997. Según este procedimiento, cada elector puede escoger tantas personas cuantos puestos se encuentren en disputa en su respectiva circunscripción, seleccionándolas de las listas presentadas. Por tanto, como se señaló, puede asignar su voto a una opción presidencial al mismo tiempo que puede hacerlo por varias opciones legislativas. Así, el fraccionamiento del voto alcanza dimensiones que sobrepasan aun las visiones más pesimistas acerca del presidencialismo.

La elección separada es una de las causas de la legitimidad dual que caracteriza al régimen presidencial (Linz 1993). Esto ha sido evidente en Ecuador, donde los dos poderes surgidos de elecciones se han enfrentado constantemente. La transformación del legislativo en el espacio desde el que se bloquea la acción del ejecutivo se ha apoyado no solamente en la reivindicación de su origen en la voluntad popular –esto es, en la disputa de la legitimidad– sino también en algunas especificidades del sistema político ecuatoriano. Fundamentalmente, se ha alimentado de la fragmentación de la representación, de la debilidad de los partidos y de la concepción de los legisladores como portadores de una representación territorial.

Se hace evidente la incidencia de determinados factores esencialmente políticos, como las características del sistema de partidos. Como han reiterado algunos autores, los aspectos conflictivos del presidencialismo se agudizan cuando hay un sistema de partidos débil e incipiente (Chasquetti 2003; Mainwaring y Shugart 2002a; 2002b; Hochstetler 2006; Pérez-Liñán 2003). Esto se hace más evidente cuando se trata de un sistema en el que predomina la concepción de la representación territorial de los legisladores (Freidenberg y Alcántara 2001a; Pachano 2006a), ya que de esa manera se impone una lógica diferente en la orientación de las preferencias de los electores. Buena parte de la votación (por lo menos en la elección de los diputados provinciales que constituyen más del 80% del órgano legislativo) se orienta hacia la búsqueda de soluciones para los problemas locales y no hacia el apoyo a una corriente de alcance nacional. Como resultado de los factores señalados para la doble elección, el problema de la legitimidad de las instituciones pasa a depender de aspectos aleatorios, como la capacidad

y el rendimiento de sus respectivos integrantes, y no de elementos previamente establecidos, como el diseño institucional y los procedimientos.

Al abordar este problema, en Ecuador por lo general se ha puesto énfasis en la dispersión partidista en el congreso y la dificultad de elegir Gobiernos que puedan contar con mayoría parlamentaria (Barczak 2001; Mejía 2002; Sánchez 2008). Para corregir estas distorsiones, desde el ámbito político se han propuesto soluciones en el nivel más epidérmico, aquel que se refiere al momento en que se efectúan las dos elecciones, y no en el fondo del asunto, que es la realización de dos elecciones diferentes. Así se ha generalizado el supuesto de que con la elección de legisladores en forma simultánea a la segunda vuelta de la elección presidencial se conseguirían tres objetivos que mitigarían la incidencia de esos factores conflictivos. En primer lugar, se sostiene que se reduciría el número de partidos con representación legislativa. En segundo lugar, se supone que habría mayores posibilidades de que el presidente elegido en la segunda vuelta contara con mayoría legislativa. En tercer lugar, se presume que en torno al otro candidato de la segunda vuelta se conformaría también una bancada numerosa, que podría oponerse de una forma diferente a la tradicional. Sin embargo, estas suposiciones descansan en un conjunto amplio de premisas y condiciones, que hacen muy difícil el cumplimiento de esas expectativas.[45]

A estos problemas ha contribuido también la personalización de la política y en especial de la representación. Por un conjunto de factores –entre los que se destaca el bajo desempeño de los partidos políticos y su reducción a la condición de maquinarias electorales– esta se presenta al mismo tiempo en los dos niveles, en la presidencia de la república y en el congreso. En ambas instancias se da prioridad a la elección de personas y al desempeño individual, reduciendo a la mínima expresión el carácter ideológico-político de la representación, y se ha colocado en segundo plano los aspectos institucionales que deben primar en la conformación de ambas instancias. De esta manera, no se personaliza simplemente la elección para un cargo determinado o incluso su desempeño, sino la función en sí misma, que pasa a depender de las características y atributos personales de quien postula a ella o de quien la ejerce.

La presidencia de la república es reemplazada por el presidente de la república, por sus habilidades y capacidades, así como la diputación es sustituida por el diputado, por sus atributos y condiciones personales. Con ello se establece una oposición entre personas que han recibido un mandato relativamente similar y que deben justificarlo frente al elector con una actuación que imprima un sello propio.[46] Por todo ello, se puede afirmar que la personalización se ha alimentado de algunas características del presidencialismo, pero a la vez ella ha repercutido en la profundización de estas.

En síntesis, Ecuador inició su período democrático con un diseño institucional poco adecuado para lograr el equilibrio, la colaboración y el control entre los poderes del Estado. Con el transcurso del tiempo se fueron profundizando los aspectos negativos de ese diseño, especialmente por la tendencia a romper el equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo por medio del fortalecimiento del primero. La reducción de las funciones del segundo no operó como un desincentivo para los bloqueos, ya que se vio obligado a encontrar recursos políticos para superar su situación de debilidad frente al otro. Por consiguiente, con las reformas que fomentaron el

[45] Una de las premisas que sostienen esas propuestas es que los candidatos presidenciales tienen capacidad para orientar la votación legislativa (para arrastrarla), lo que, como se ha visto, no tiene mayor asidero en el caso ecuatoriano. Incluso los liderazgos fuertes encuentran límites muy precisos en este aspecto. Otra premisa es que podrían unificarse las preferencias en torno a la propuesta presidencial, pero esta choca con la evidencia que demuestra que buena parte de la votación para el legislativo se orienta por otros criterios, como la satisfacción de las necesidades locales, y que el legislativo es portador de una representación territorial. Los resultados obtenidos en 1979, cuando la elección legislativa se realizó con la segunda vuelta presidencial, pueden tomarse como un indicador general de que no siempre se pueden obtener los resultados esperados por medio de ese arreglo institucional. En esa ocasión el partido del candidato triunfador obtuvo, en efecto, la primera bancada y con la proporción más alta de todo el período, pero los partidos que apoyaron al segundo candidato apenas lograron el 12% de los escaños y el número de listas con representación legislativa fue de diez, es decir, alrededor de lo que sería más adelante la media de todo el período. Por tanto, solo se cumplió uno de los tres objetivos.

[46] Varios componentes del sistema político han sido determinantes en la personalización de la política. Entre estos cabe destacar la prohibición de la reelección inmediata de todos los cargos de elección popular, especialmente de los legisladores, que estuvo vigente por más de quince años. Era imposible que los partidos contaran con el número de personas necesario para participar en las elecciones, especialmente desde que se introdujo la elección de medio período (cada dos años) en que se renovaba la totalidad de los diputados provinciales. Crecientemente debían acudir a personas que pudieran lograr respaldo electoral, generalmente de fuera de la actividad política (del deporte, de los medios, de la farándula). Estos efectos se agudizaron con la apertura indiscriminada, que permite la presentación de candidaturas con un número mínimo de firmas y en una sola circunscripción.

hiperpresidencialismo, se fue ampliando el campo propicio para la pugna ya que fueron desapareciendo los escasos dispositivos institucionales que podían actuar como incentivos para la colaboración.

Incluso los derrocamientos de los tres presidentes, que en parte se desprendieron de esos bloqueos pero también de otros factores, podían haberse procesado de otra manera si se hubiera contado con los dispositivos adecuados aun dentro de un régimen presidencial.[47] Aun más, se puede comprobar que las prácticas poco colaborativas y aun desleales con la democracia fueron muy rentables políticamente, lo que habría tenido menores posibilidades de ocurrir con un diseño institucional más apropiado y dotado de los instrumentos idóneos para el procesamiento de los conflictos políticos. El papel central del parlamento como arena política y la necesidad eventual de llegar a acuerdos para la conformación del Gobierno –como podría suceder en un régimen semiparlamentario o de 'presidencialismo parlamentarizado'– habrían actuado como freno a esas prácticas.[48]

Finalmente, utilizando la perspectiva de Shugart y Carey (1992), se puede sostener que mientras las reformas buscaban fortalecer al ejecutivo por medio de la ampliación de sus poderes constitucionales, se dejaron intocados los aspectos del sistema político que determinan sus poderes políticos. La atribución de un conjunto de facultades y atribuciones al presidente de la república y el consecuente debilitamiento del congreso o asamblea resultan estériles por los efectos de factores como el sistema electoral o por la configuración del sistema de partidos. Las reformas tomaron una dirección totalmente contraria en cada uno de esos ámbitos, lo que no podía llevar a una solución satisfactoria en términos de otorgarle al sistema capacidad de representación y al mismo tiempo de procesamiento de los

[47] Obviamente, dentro de un régimen parlamentario la situación habría sido totalmente diferente, ya que se habría acudido al retiro de la confianza por parte del legislativo y a la convocatoria a elecciones anticipadas. Por tanto, no se habría derivado los efectos traumáticos sobre el conjunto del sistema político, ya que solamente habría constituido una crisis de Gobierno y no de régimen.

[48] El surgimiento de conflictos de gran magnitud (como la intervención del ejecutivo y el legislativo en el TC, la CSJ y el TSE, en diciembre de 2004, así como la destitución de cincuenta y siete diputados en marzo de 2007 y nuevamente la intervención en el TC en junio del mismo año), hizo evidente que el sistema no contaba con los dispositivos ni con la capacidad para enfrentarlos.

conflictos, vale decir, de gobernabilidad. Por ello, los problemas en el caso ecuatoriano van más allá de los aspectos que han sido destacados dentro de la ciencia política como los efectos negativos del presidencialismo. A esos factores propios de este tipo de régimen deben sumarse los que provienen de concepciones absolutamente equivocadas acerca del diseño institucional del propio régimen presidencial.

Capítulo 3
El congreso*

Se analiza en este capítulo el órgano legislativo ecuatoriano, denominado sucesivamente Cámara Nacional de Representantes, Congreso Nacional y Asamblea Nacional. El análisis se inicia con una breve reflexión sobre el papel de este organismo en los regímenes democráticos. En la segunda sección se describe su estructura y los cambios en su composición a lo largo de las tres décadas transcurridas desde la transición a la democracia. Finalmente, en la tercera se destaca el papel del congreso en el juego político ecuatoriano durante ese período, con especial énfasis en su condición de actor con poder de veto en la formulación de políticas públicas.

Congreso, asamblea, parlamento. Aspectos conceptuales

En un régimen democrático, el órgano legislativo ocupa un lugar central, no solo porque es uno de los poderes del Estado sino porque es la institución que recoge la diversidad de la sociedad y expresa en su composición la voluntad popular.[1] Es la institución política democrática con mayor ex-

* Este capítulo se basa en –y reproduce partes de– los textos de Simón Pachano: Los diputados: una élite política (1991a); "El congreso en el sistema político ecuatoriano" (1991b); "Fragmentación y personalización de la política" (2004b).

[1] En este libro se emplea la denominación de congreso para aludir al órgano. legislativo. Ocasionalmente, se sustituye por uno de sus sinónimos (asamblea, parlamento, legislatura, legislativo, cámara) sin que ello exprese alguna diferencia de fondo. En este sentido, no se sigue la sugerencia que

posición pública y en la que se procesa la política. Por consiguiente, sus integrantes están siempre expuestos a evaluación por parte de sus electores que, como se verá de inmediato, por lo general esperan de ellos mucho más de lo que les permiten sus atribuciones. Por definición, los parlamentos constituyen la principal arena política, en la que se debaten los temas fundamentales del país y en donde se construye y se procesa la agenda política. La pluralidad en la representación y la amplia gama de temas que debe abarcar dentro de sus funciones la convierten en la entidad que está sujeta en mayor medida al escrutinio cotidiano, por tanto, en la más polémica dentro de la institucionalidad democrática.

En términos generales, en el congreso se expresa mejor que en cualquier otra instancia la tensión entre la expresión de la voluntad popular y la toma de decisiones o, lo que es lo mismo, entre la función de representación y la de ejercicio de gobierno en el sentido más amplio del término. El ciudadano común y corriente, ya sea como individuo aislado o agrupado en múltiples formas de organización, espera que sus intereses se encuentren adecuadamente representados en el recinto legislativo y que, a la vez, desde este provengan las soluciones a sus demandas. A pesar de constituir la esencia de la idea de la representación democrática, esta doble percepción del congreso no deja de provocar una serie de problemas. De manera especial, por el lado de la representación se alimenta la esperanza de encontrar los intereses propios directamente expresados en la arena política, mientras que por el lado de la gestión se quieren ver resultados concretos (generalmente bajo la forma de obras y de recursos). Ninguna de las dos puede ser respondida en su totalidad sino solamente de manera indirecta y siempre bajo un conjunto de condicionantes.[2]

hacen Shugart y Carey (1992, 3) de reservar el término parlamento para los regímenes parlamentarios. Etimológica e históricamente, la definición de parlamento hace referencia al debate político, esto es, alude a una de las funciones centrales de este órgano en los regímenes democráticos. Al respecto, véase Sartori (1999, 201-231).

[2] La utilización del concepto de rol para el desempeño de un cargo público, como lo hace Sartori (1999, 211-213), permite comprender la contradicción entre las "expectativas estabilizadas", que están vinculadas a la función que se debe desempeñar en un puesto determinado y las "expectativas públicas", que provienen más bien de lo que esperan sus electores.

La última de estas demandas –la búsqueda de rendimientos inmediatos del congreso– choca con el contenido de sus funciones fundamentales que solamente arrojan resultados en planos que no inciden directamente en las condiciones de vida de los ciudadanos. En efecto, su primera y básica función, la legislación, produce siempre efectos indirectos en la vida de las personas, ya que su objetivo es el diseño de las normas y los procedimientos en los que se debe desarrollar la convivencia social y a los que deben atenerse los gobernantes en la formulación de políticas públicas. Por consiguiente, sus efectos son mediatos, muchas veces poco visibles y generalmente mal evaluados por la mayoría de la población. Son efectos que se agudizan cuando se mira su otra función, la de control hacia los otros poderes, que aparece como un hecho de interés exclusivo de quienes se desenvuelven en el ámbito de la política. El seguimiento de la labor del ejecutivo, el juicio político, la participación en el nombramiento de autoridades, entre otras actividades, resultan muy lejanas para la ciudadanía que muchas veces las considera acciones insustanciales o de escasa trascendencia.[3]

Las demandas de representación plantean un problema más complejo ya que entran en contradicción con la concepción del parlamento como el espacio en donde se construye el interés general. Para comprender adecuadamente el tema cabe comenzar por señalar a qué se alude cuando se habla de representación política, en particular de representación democrática. Para ello es necesario distinguir esta, de la representación privada –o individual– y de la representación social. Así, en el ámbito privado (cuya expresión paradigmática se encuentra en el campo jurídico) la representación consiste básicamente en el mandato que entregan una o varias personas a otra u otras para que las representen, canalicen y protejan directamente sus intereses. Por tanto, independientemente de que se trate de un grupo de personas, hay un solo interés del que emana el mandato que puede ser revocado en cualquier momento. Cabe destacar que el representante no debe ser portador de las características del representado, más bien se espera que sea diferente ya que si asume la

[3] Las cifras de evaluación del órgano legislativo ecuatoriano, presentadas en la siguiente sección, ilustran claramente estas aseveraciones.

representación es porque el representado no puede hacerlo por no tener las condiciones para ello.[4]

La representación social guarda algunas características de la privada, pero a la vez tiene algunos elementos que la diferencian. Entre las similitudes ocupa un lugar de importancia el mandato único, vinculante y sujeto a la revocatoria en el momento en que el representado lo decida. La situación de los dirigentes sindicales y gremiales ilustra con claridad esta condición, ya que ellos están obligados a canalizar un interés específico y a responder directamente por este, pudiendo ser despojados de su representación en caso de no hacerlo. Entre las diferencias con la representación privada se encuentra la similitud del representante con el representado, es decir, el carácter testimonial de la representación (Sartori 1999, 257). Esta característica es la que permite hablar con mayor propiedad de representatividad, ya que las personas que asumen la representación son portadoras no solo de las mismas características de las personas representadas sino también de sus intereses.

En la *representación política* es necesario e imprescindible abandonar ese vínculo directo. La coexistencia de múltiples intereses y el principio democrático básico de la igualdad ciudadana exigen que todos ellos se encuentren igualmente representados, lo que equivale a buscar que ninguno de ellos se encuentre directamente representado. La paradoja de esta afirmación se despeja cuando se comprende que la representación política tiene una doble condición, como agregación de intereses y como formación de gobierno (en el sentido más amplio del término, esto es, la selección de personas que se desempeñen en puestos públicos). La primera acepción se deriva de la necesidad de construir el interés general que, en contraposición a lo que sostenía Rousseau ([1762] 1981), no existe como algo inmanente en la sociedad sino que debe ser construido por medio de los acuerdos políticos. Esa construcción exige que los representantes –especialmente en los parlamentos– se despojen de cualquier vínculo directo con

[4] En el caso de la representación jurídica aparece con toda claridad la diferencia entre el representado y el representante, ya que este último cuenta con un conjunto de conocimientos y destrezas (e incluso de facultades otorgadas legalmente) para desempeñarse en el campo específico de las instancias judiciales. La metáfora del teatro, donde un actor (que tiene ciertas habilidades, destrezas y conocimientos) encarna un personaje (que no está presente) es muy útil para comprender la esencia de la representación.

sus representados y que pasen a representar al conjunto de la nación.[5] La segunda condición refuerza esta, ya que la formación de instancias de gobierno exige que todos los intereses reciban similar atención y tratamiento.

Las funciones del parlamento se derivan precisamente de su carácter representativo, que lo sitúa como un contrapeso de la autoridad central del poder ejecutivo y como el espacio del que surgen las leyes. Históricamente fue concebido como la principal (y la única) institución representativa frente al poder del monarca absoluto. En su evolución mantuvo ese carácter aunque con el transcurso del tiempo desapareciera la monarquía absolutista y la soberanía pasara a residir en el conjunto de la ciudadanía bajo la denominación de pueblo o nación.[6] Por consiguiente, el parlamento mantuvo también aquella función de contrapeso al poder ejecutivo junto a las de legislación y representación.

Entre las facultades de legislación y representación existe un vínculo estrecho, establecido por la necesidad de contar con la voluntad popular en la formulación de la ley y en la deliberación política. A diferencia de sus antecesores más remotos, que eran casi exclusivamente organismos encargados de poner límites a la autoridad del monarca, los parlamentos democráticos contemporáneos no solamente deben hacer contrapeso al poder ejecutivo sino que deben expresar la voluntad popular en su función de legislación. Esto se desprende del principio básico de la democracia que sostiene que, para que la ley sea válida para el conjunto del pueblo, debe ser hecha por ese mismo conjunto. Pero, debido al tamaño y sobre todo a la

[5] La ruptura del mandato vinculante u obligatorio marca una de las diferencias fundamentales entre la representación en el moderno Estado de derecho y la de carácter estamental que tenía vigencia en ordenamientos políticos previos. La representación corporativa, propia de estas últimas, trasladaba las diferencias sociales y económicas al ámbito de la política, en tanto que la ruptura del mandato vinculante busca materializar la igualdad ciudadana en este campo. Este fue un tema de importancia en los debates previos a la expedición de la Constitución francesa de 1791 (Arendt 2004; Bobbio 1989) y en los que dieron forma a la Constitución norteamericana (Hamilton, Madison y Jay, [1788] 2000).

[6] No cabe entrar aquí en la distinción entre pueblo y nación, que alude precisamente a un aspecto de la representación, en el sentido de que al considerarlo como la expresión de la nación se establecería precisamente el carácter no vinculante, mientras que si se considera como expresión del pueblo se tendería a trasladar al nivel políticos las diferencias existentes en la sociedad (Sartori 1999, 259). Es interesante destacar que las constituciones ecuatorianas (y de otros países latinoamericanos, como Bolivia y Perú) nunca han hecho esa distinción y han utilizado indistintamente el pueblo o la nación como el portador de la soberanía (Pachano 2011, 29).

complejidad de las sociedades contemporáneas, es imposible que esa tarea sea realizada directamente por la totalidad de las personas que las conforman, de manera que debe quedar a cargo de un grupo de representantes. En consecuencia, la representación parlamentaria alude no solamente al aspecto estrictamente político de canalización de demandas e intereses y de confrontación de posiciones, sino también a su función de legislación.

De esta relación se derivan dos consecuencias. En primer lugar, a pesar de su caracterización como organismos legislativos, los parlamentos son algo más que entidades técnicas o especializadas en esa materia, ya que deben combinarla con la representación política de los diversos intereses que coexisten en la sociedad. Por tanto, dentro de la democracia contemporánea su conformación está sujeta a la decisión del electorado que no siempre incluye a la capacidad de legislación entre sus criterios de selección; más bien escoge a personas que tienen un perfil más político que técnico. En segundo lugar, esta relación es la que otorga la legitimidad a la ley, ya que aparece como el resultado de la deliberación de los representantes de la ciudadanía. Esa condición es la que evita, en última instancia, que la ley aparezca como una imposición y lleva a que sea entendida más bien como la manifestación del acuerdo de los integrantes de la sociedad. Se podría decir que, gracias a esta simbiosis entre su carácter representativo y su potestad legislativa, los parlamentos terminan por materializar la metáfora del contrato social.[7]

Además de las funciones de representación y legislación, el parlamento debe cumplir con dos funciones esencialmente políticas: la de corresponsabilidad en la definición y aplicación de las políticas públicas, y la de control a los otros poderes del Estado, especialmente al ejecutivo. Las dos se materializan en múltiples atribuciones, generalmente establecidas en el nivel constitucional, que en muchas ocasiones aparecen integradas dentro de

[7] El *contrato social* de la manera en que se encuentra en los autores clásicos (Locke [1760-1762] 1983; Hobbes [1651] 1980; Rousseau [1762] 1981) es evidentemente una metáfora y no un hecho concreto, aunque no falte algún ejemplo de acuerdo explícito de fundación de un orden político, como el *Pacto del Mayflower* (Arendt 2004, 227). Más allá de ese carácter, es necesario destacar la diferencia entre el acuerdo constitutivo de una sociedad (*pactum societatis*) y el que da origen al poder político que debe regir a esa sociedad (*pactum subiectonis*) (Bobbio 1997, 94; Arendt 2004, 232). El parlamento materializa o da continuidad (con posterioridad a un acto constitutivo) a este último.

una misma disposición o que forman parte de una sola acción.[8] A su vez, el alcance de estas funciones depende en gran medida del tipo de régimen o forma de gobierno establecida, esto es, de su diseño como régimen parlamentario o presidencial (con todos los tipos intermedios que son posibles dentro de un continuum que se establece entre ambos extremos). Como se vio en el capítulo 2, las definiciones que se tomen al respecto definirán el mayor o menor equilibrio entre los poderes, así como la mayor o menor capacidad de control entre ellos. Por consiguiente, mirando desde la perspectiva de las facultades que se asignan al parlamento, el tipo de régimen o la forma de gobierno dependen, entre otros factores, del grado en que se reconocen las atribuciones netamente políticas de este organismo.

Continuidad y cambio en la estructura, funciones y atribuciones del parlamento ecuatoriano

El parlamento ecuatoriano ha sido sometido a constantes cambios a lo largo del período democrático. Varios de estos han sido sustanciales, ya que han modificado su estructura, han redefinido sus atribuciones y han alterado los procedimientos de relación con los otros poderes. Por ello, a través de una mirada de conjunto y sintética, se puede sostener que el parlamento actual no es el mismo que existía cuando se inició el período democrático. Los constantes cambios de nombre son una expresión casi anecdótica o circunstancial de las transformaciones de fondo de este organismo y que han repercutido en la totalidad del sistema político.

Cuando se diseñó el ordenamiento político que regiría a partir de 1979 se definió al parlamento como un organismo unicameral, lo que constituyó hasta cierto punto un quiebre con la tradición constitucional ecuatoriana. En efecto, aunque en tres constituciones anteriores (1830, 1851, 1945) se habían instaurado congresos de este tipo, la tradición del país era más bien la del bicameralismo, como lo demuestra su presencia en catorce

[8] En el trámite del presupuesto del Estado y en la aprobación o revisión de tratados internacionales el parlamento actúa a la vez como corresponsable de la política del ejecutivo y como instancia de control de este último.

constituciones (1843, 1845, 1846, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1938, 1946, 1967). Aun más, a lo largo del siglo XX solamente una constitución (la del año 1945 que tuvo efímera duración) se inclinó por el parlamento de una sola cámara. Por consiguiente, tanto en número de cartas políticas como en la cantidad de años ha predominado el bicameralismo.[9] Se puede afirmar, entonces, que la Constitución de 1978 alteró una tradición fuertemente asentada y que se trató de una innovación de importancia no solamente dentro del funcionamiento del organismo legislativo, sino también en las relaciones de este con los otros poderes del Estado y con la sociedad.

La unicameralidad fue considerada un mecanismo adecuado para lograr mayor agilidad en el desempeño legislativo, lo que quiere decir que se dio mucha importancia a la eficacia en la promulgación de nuevas leyes y en la reforma de las existentes. Sin embargo, una visión crítica de este diseño institucional ha sostenido que lo que se puede ganar en eficacia no compensa lo que se pierde en la profundidad del debate. Asimismo, se señala que la unicameralidad no es un buen mecanismo para la función de fiscalización y control, ya que no permite diferenciarla de la función de legislación en tanto no existen instancias específicamente destinadas a cada uno de esos fines. Sin embargo, esta modalidad se ha mantenido a lo largo de todo el período, lo que dicho sea de paso se encuentra dentro de una tendencia que ha ganado espacio en América Latina.

Una innovación adicional fue la diferenciación entre diputados nacionales y diputados provinciales, establecida sobre la base de su ámbito de elección (y de la edad mínima requerida para las respectivas candidaturas). Para los primeros se definió un único distrito nacional, en tanto que para los últimos se utiliza cada una de las provincias como circunscripción electoral. El número de los nacionales se fijó en doce, mientras que el de los provinciales se determinaba por la suma de veinte diputados (uno por cada provincia) más una cantidad variable según la población de cada una. Por tanto, se combinaban criterios de representación territorial (nacional y provincial) con los de representación ciudadana pro-

[9] Las tres Constituciones que establecieron parlamentos unicamerales suman 15 años de vigencia (1830-1843, 1851-1852, 1945-1946). Hasta 1979, el bicameralismo estuvo vigente por 134 años.

porcional a la población. Para la elección de diputados se estableció un sistema electoral que aseguraba la proporcionalidad entre los votos y los escaños obtenidos. Esto se lograba al utilizar distritos de diversa magnitud y, sobre todo, al aplicar la fórmula de cocientes y residuos para la asignación de puestos. De esta manera, era altamente probable –como en efecto sucedió– que muchas agrupaciones pudieran obtener escaños legislativos.

Siguiendo la pauta establecida en algunas constituciones anteriores, se definió un período ordinario de actividades de dos meses (1 de agosto a 9 de octubre). En los meses de receso podía reunirse el Plenario de las Comisiones Legislativas, conformado por 35 legisladores (siete de cada una de las cinco comisiones), que contaba prácticamente con todas las facultades del parlamento (artículo 86). Las reformas de 1983 eliminaron esta disposición y establecieron las sesiones a lo largo del año con dos períodos de receso de dos semanas cada uno.

En los aspectos de fondo, al parlamento se le asignaron las funciones y atribuciones que habían sido usuales a lo largo del siglo XX y que, en general, son las reconocidas como propias de estos organismos en las democracias contemporáneas (que han sido reseñadas en la sección anterior). Así, en cuanto a la corresponsabilidad con el ejecutivo se le dio facultades en la aprobación del presupuesto del Estado (Constitución de 1978 actualizada en 1997, artículos 95-97), en el establecimiento, modificación y supresión de impuestos y en la aprobación o desaprobación de tratados internacionales, en el nombramiento de contralor general, procurador general y superintendentes de bancos y compañías (artículo 82). Para materializar la función de control se le otorgó la facultad de enjuiciar al presidente de la república, al vicepresidente y a los ministros (artículos 82 y 110). También elegía a los integrantes de la CSJ (artículo 129).

Finalmente, aunque el parlamento ocupaba el espacio central en el proceso de formación de la ley, el presidente de la república contaba con varias facultades que lo convertían en colegislador. En efecto, se le reconocía la iniciativa legislativa (artículo 88), la sanción de las leyes aprobadas por el legislativo (artículos 92 y 103), la promulgación de los reglamentos correspondientes (artículo 103) y, sobre todo, la capacidad de presentar

leyes calificadas con el carácter de urgencia económica que, en caso de que no fueran tratadas por el legislativo en un plazo perentorio, entrarían en vigencia inmediatamente (artículo 88). Por tanto, el presidente de la república podía, eventualmente, evitar el trámite dentro del parlamento, lo que constituía un desequilibrio de poderes.

A partir de 1983 –cuando estaba en ejercicio la primera legislatura y el primer Gobierno del período democrático– se introdujeron las primeras reformas que alteraron significativamente tanto el diseño institucional como las respectivas facultades y atribuciones asignadas al parlamento. De manera sintética –ya que la revisión de todos los cambios excedería el espacio de este capítulo– el contenido y las características de esos cambios se pueden agrupar en cuatro grandes campos: 1) composición y tamaño; 2) modalidad de elección y período de funciones de sus autoridades; 3) facultades y atribuciones; 4) formación de la ley.

En cuanto a la composición y tamaño, el número de legisladores se incrementó por varias causas. Estas incluyen el crecimiento poblacional del país (que eleva el número de representantes provinciales), la creación de nuevas provincias y decisiones políticas que en la mayoría de los casos han obedecido a presiones de determinadas provincias (especialmente de las más pequeñas). El primero de estos cambios se realizó en el año 1983, cuando se cambió su denominación a Congreso Nacional y se diferenció el período de gestión de cada uno de los dos tipos de diputados. Para los nacionales se estableció un período de cuatro años y para los provinciales de dos años (en lugar del período de cinco años que regía para ambos). Como consecuencia, se alteró el calendario electoral ya que debían realizarse elecciones intermedias para los provinciales. Esto derivó en que además de renovarse en su totalidad cada cuatro años, debía elegirse alrededor del 85% cada dos años. Posteriormente, en las reformas del año 1998 se eliminó los legisladores nacionales, de manera que el congreso pasó a constituirse únicamente por diputados provinciales que durarían cuatro años en sus funciones. Sin embargo, los nacionales fueron incorporados nuevamente a partir del año 2008, en número de quince.[10] Finalmente, en este último

[10] La eliminación de los diputados nacionales contribuyó a profundizar el problema de la territorialización de la representación, que ha sido señalado antes. Sin el elemento de cohesión nacional que en alguna medida significaban estos diputados, el congreso se convirtió en el agregado de intereses provinciales o locales. Adicionalmente, al reducirse la contienda electoral a los límites provinciales se incrementaron los incentivos para la reclusión de los partidos en esos espacios, pudiendo incluso llegar a abandonar –en términos electorales– el espacio nacional.

año se incluyeron seis representantes de ecuatorianos residentes en el exterior, lo que incrementó una vez más el número de sus integrantes.

Debido a estos cambios, el tamaño del parlamento ha tenido una tendencia creciente, que llevó a que en el año 2009 sea un 80% más numeroso que el de 1979 (cuadro 3.1). Únicamente en un momento (2002) se redujo el número de sus integrantes, lo que se debió a la supresión de los diputados nacionales.[11]

Cuadro 3.1.Tamaño del Congreso

Año	Total integrantes
1979	69
1984	71
1986	71
1988+	71
1990	72
1992	77
1994	77
1996	82
1998+	123
2002	100
2006	100
2009+	124

Notas:las filas sombreadas corresponden a elecciones de diputados provinciales.
+ Vigencia de nueva Constitución.

[11] En el año 2013 llegó a 137 integrantes, lo que significa casi el doble del número inicial.

La eliminación de las elecciones de medio período puede ser vista como una medida positiva en tanto ha contribuido a reducir la inestabilidad y, de esta manera, le ha proporcionado horizontes de más largo plazo a la actividad del congreso. Asimismo, ha contribuido a introducir criterios de mediano y largo plazo en la política, especialmente en la actividad legislativa, lo que se traduce en incremento de sus niveles de eficiencia y eficacia. Pero, también es cierto que la ausencia de elección intermedia vuelve extremadamente rígido el juego político, ya que se reduce la frecuencia de aplicación de un instrumento de control de los políticos por parte de los ciudadanos. En un contexto de rápida erosión de la credibilidad de quienes ejercen funciones públicas, esto es, los diputados, habría sido conveniente buscar el equilibrio entre la disponibilidad de un instrumento de esa naturaleza y la estabilidad institucional. En lugar de ello se optó por eliminar uno de los términos.

Para la elección de las autoridades legislativas, durante dos décadas rigió únicamente la norma de mayoría, expresada en la votación directa de los integrantes de la cámara, previa la presentación de candidatos por los partidos representados. La renovación de las autoridades se realizaba cada año, de manera que con esa misma frecuencia se hacía necesario estructurar las alianzas o buscar los votos necesarios para captar los principales cargos. Estos incluían no solamente la presidencia y la vicepresidencia, sino también las comisiones legislativas. La Constitución de 1998 introdujo una nueva modalidad que consistió básicamente en la preasignación de los principales cargos directivos y en su renovación cada dos años en lugar de su elección anual. Lo fundamental de esta nueva forma de selección fue la vinculación establecida con los votos obtenidos por cada uno de los partidos o listas.[12] Así, en los dos primeros años le correspondía al partido

[12] Esta modalidad fue introducida con el fin de evitar los problemas que en varias ocasiones se habían producido en la elección de las autoridades. Debido a la fragmentación del congreso así como por el grado de polarización entre las fuerzas políticas, no fue posible llegar a acuerdos bajo la forma anterior que dejaba la selección de las autoridades en manos de la votación de los diputados. También se veía a esta nueva modalidad como una forma de reconocer la voluntad popular expresada en las urnas. Al asignar los principales cargos a los partidos más votados se pretendía establecer una relación directa entre la decisión ciudadana y la conformación de la cúpula directiva del congreso. Finalmente, con ella se buscaba evitar que se repitieran los casos de pequeños partidos que habían obtenido la presidencia o la vicepresidencia con un bloque minúsculo de uno o dos diputados.

más votado ocupar la presidencia, y al segundo partido le correspondía la primera vicepresidencia, mientras la segunda vicepresidencia (introducida también por esta Constitución) correspondía a los otros partidos. En los dos años siguientes debían alternarse los dos partidos más votados: el primero ocuparía la primera vicepresidencia, mientras el segundo partido accedía a la presidencia. Las personas que debían ocupar esos tres cargos eran escogidas mediante votación de todos los legisladores, de manera que se producía una combinación entre preasignación y elección. Después de estar vigente esta modalidad por menos de una década, con la Constitución de 2008 se retornó a la modalidad original de elección por la norma de mayoría sin asignación previa.[13]

En cuanto a las facultades, se advierte una tendencia decreciente, tanto por la reducción e inclusive la pérdida de muchas de sus atribuciones como por la asignación de mayores poderes al ejecutivo o a otras funciones del Estado. En 1998 se eliminó la facultad de destituir los ministros del gabinete mediante el juicio político, lo que convirtió a este recurso en algo insustancial. La Constitución de 2008 restituyó esta capacidad del legislativo pero a la vez redujo varias atribuciones, entre las que se destacan las de participación en la selección y el nombramiento de un amplio conjunto de autoridades: contralor general, superintendentes, fiscal general, defensor del pueblo, defensor de oficio y miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE), el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) y el Consejo de la Judicatura, que fueron asignadas al CPCCS.

La Constitución de 2008 profundizó esa tendencia cuando le asignó al presidente de la república la facultad de disolver la asamblea "cuando a su juicio esta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente (…) o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo o por grave crisis política y conmoción interna" (artículo 148). Es cierto que la asamblea también puede destituir al presidente "Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente (…) [o] por grave crisis política y conmoción interna" (artículo 130), pero en el primer caso el presidente se mantiene en su cargo hasta

[13] La preasignación se utilizó en las legislaturas elegidas en los años 1998, 2002 y 2006.

que se posesione su sucesor que debe ser elegido en unas elecciones que deben realizarse en un plazo no determinado, en tanto que la asamblea debe disolverse de inmediato.

Varios de estos cambios alteraron el equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo, inclinando la balanza en beneficio del primero. En los términos planteados por Shugart y Carey (1992), se incrementaron los poderes constitucionales del presidente, a pesar de que sus poderes políticos se mantenían relativamente débiles por las características de otros factores del sistema político (especialmente el sistema electoral). Por ello, algunos autores lo han calificado como un régimen hiperpresidencialista (Echeverría 2012, 408), que agudiza los problemas propios del presidencialismo revisados en el capítulo anterior.

Por otra parte algunas disposiciones propias de las reglas electorales tuvieron efectos en la estructura del parlamento. Así, la prohibición de reelección inmediata impidió que los legisladores pudieran continuar en sus cargos por más de un período y dio lugar a la denominada reelección cruzada, por la que un representante provincial podía postular a la diputación nacional y viceversa. Sin embargo, el reducido número de los nacionales limitaba significativamente esta posibilidad. Asimismo la prohibición de conformar alianzas para las elecciones legislativas (vigente hasta el año 1994) fue un obstáculo para la conformación de grandes corrientes ideológicas dentro del parlamento y se constituyó en una las causas para la fragmentación de la representación legislativa. A la vez, con ello se abrió la posibilidad para que pequeñas agrupaciones obtuvieran puestos y pudieran desempeñar un papel fundamental en el interior del parlamento, dentro de las *alianzas fantasmas*, como han sido calificadas acertadamente (Mejía 2009).

El cambio fundamental en este aspecto fue, sin duda, la votación por personas en listas abiertas, vigente desde 1997. Esta modalidad tuvo un gran impacto sobre la conformación del parlamento, con múltiples consecuencias. Se agudizó la personalización de la representación, se incrementó la fragmentación y se redujo las probabilidades de contar con bancadas numerosas. Como resultado de todo ello, se hizo más difícil construir coaliciones programáticas y estables. La posibilidad de fraccionar el voto entre tantas listas cuantos puestos se elijan en la circunscripción hace posible

que con el voto de una sola persona se fragmente la representación. Como se indica en los capítulos que tratan de los partidos y el sistema electoral, esta modalidad de votación fue determinante en el debilitamiento y la extinción casi total de los partidos, lo que evidentemente repercutió en el parlamento que es el espacio por excelencia de la presencia y la acción de los partidos. El resultado final fue la profundización de los problemas que ya se presentaban anteriormente y que se encuentran en la base de la ineficiencia legislativa, fiscalizadora y, sobre todo, política de este organismo.

El parlamento en funcionamiento

En las condiciones descritas en la sección anterior, el congreso ecuatoriano encontró varios problemas para desarrollar las actividades propias de un órgano legislativo. Sus capacidades para legislar y controlar a los otros poderes del Estado y su condición para afirmarse como espacio de debate político disminuyeron por las características de su diseño institucional y por la fragmentación interna (derivada a su vez de la caótica combinación de los componentes del sistema electoral). Como se ha señalado reiteradamente, las dificultades para establecer alianzas o coaliciones relativamente estables y la baja disciplina partidaria fueron características del congreso a lo largo del período democrático y establecieron las prácticas políticas que se generalizaron a todo el conjunto de actores políticos (Mejía 2004; 2009; Mejía y Polga-Hecimovich 2011a; 2011b; Freidenberg 2008a; Pachano 2007a; Sánchez 2008). La baja eficacia legislativa, los enfrentamientos entre los poderes del Estado (la pugna de poderes, como se denominó desde el inicio del período) y los bloqueos permanentes a la promulgación de políticas públicas fueron los resultados más notorios de la conjugación de factores negativos.

Entre las múltiples causas que se encuentran en la base de esos problemas cabe destacar la fragmentación interna del congreso y, estrechamente ligada a esta, las dificultades para que un partido alcance la mayoría de los escaños o que pueda establecer coaliciones estables.[14] Su expresión más

[14] Estas condiciones cambiaron sustancialmente con la elección de 2013, cuando Alianza Pais alcanzó la mayoría absoluta en la Asamblea Nacional. Pero es evidente que esto no fue el resultado de

evidente es el alto número de partidos y listas que han obtenido escaños legislativos; va desde diez en el año 1979 hasta dieciocho en 2002, con un promedio de 12,8 listas para ese período.[15] Esto arroja un tamaño promedio de 6,2 diputados por bloque legislativo. Se puede argumentar, con mucha razón, que los promedios siempre tienden a simplificar una realidad que es de hecho más compleja, pero se llega a las mismas conclusiones cuando se considera el número de bloques de acuerdo con su tamaño. Así, durante todo ese período, alrededor de las dos terceras partes de los bloques parlamentarios han tenido menos de cuatro legisladores.

Los partidos que obtuvieron proporciones más altas a lo largo de ese período apenas llegaron a representar el 44,9% (CFP en el año 1979) y el 42,3% (ID en el año 1988). Fuera de estas dos situaciones excepcionales, el primer partido del congreso ha logrado solamente entre la quinta y la tercera parte del total de diputados. En promedio, en diez elecciones (siete generales y tres de diputados provinciales) realizadas entre 1978 y 2002, la primera bancada contó con menos de un tercio de los integrantes del congreso (31,3%). Además, el primer lugar ha correspondido mayoritariamente a partidos de la oposición y solamente en tres de las diez elecciones al partido de Gobierno (las ya indicadas de CFP e ID en 1979 y 1988, respectivamente, y la de DP, con el 28,7% de los diputados, en 1998).[16]

El reducido tamaño de la primera bancada ha sido uno de los factores negativos para la conformación de alianzas estables en el campo legislativo. Es obvio que la presencia de un partido fuerte, predominante en términos numéricos y sólidamente cohesionado, convoca a la formación de coaliciones en torno a él, por las posibilidades concretas de triunfo que se

un cambio en las condiciones estructurales-institucionales, sino un efecto del fuerte liderazgo ejercido por el presidente de la República, Rafael Correa. Se puede asegurar, más bien, que eso se produjo a pesar de aquellos elementos institucionales.

[15] Hacemos un corte en 2002 ya que se lo puede tomar como el momento en que se tornó evidente la crisis de los partidos políticos, como se indica en el capítulo sobre elecciones y partidos.

[16] Nuevamente cabe resaltar la situación excepcional configurada con el triunfo de Alianza Pais en la elección de 2013, que alcanzó el 73,0% de los escaños (con el 42,3% de los votos en asambleístas provinciales y 52,2% en asambleístas nacionales), pero asimismo se debe hacer referencia al peso del liderazgo presidencial en la obtención de ese resultado.

presentan. En tanto que una primera bancada relativamente pequeña no constituye atractivo, más bien alienta la dispersión ya que puede ser fácilmente superada por medio de la unión de varios bloques pequeños. Si a esto se suma la fragmentación y el alto número de bloques minúsculos, se encuentran muchas de las explicaciones sobre las dificultades que han existido dentro del congreso para establecer coaliciones que puedan impulsar lineamientos de largo alcance. Por ello, la mayor parte de alianzas parlamentarias se han estructurado en torno a objetivos inmediatos y, en consecuencia, han tenido corta duración. Han sido las ya mencionadas "alianzas fantasmas" (Mejía 2009) las que han erosionado la gobernabilidad en lugar de fortalecerla.

En conjunto, estos dos elementos (ausencia de partido mayoritario y fragmentación) han permitido que los bloques pequeños, incluso un reducido número de diputados que actúan por su cuenta, cobren inusitada importancia especialmente en votaciones significativas. En efecto, unos pocos votos –y en ocasiones nada más que uno solo– han alcanzado un enorme peso y han inclinado las decisiones en asuntos de trascendencia. Esto ha llevado, por ejemplo, a que partidos extremadamente pequeños alcancen la presidencia del congreso a pesar de contar con un bloque muy pequeño, como fue el caso del FRA que, solamente con tres diputados de un total de 82, obtuvo ese cargo en 1997.[17]

A esto se suma la baja disciplina partidista, que ha sido una característica del conjunto de partidos y que ha actuado como un obstáculo no solamente para la constitución de partidos sólidos y estables, sino también para la conformación de coaliciones firmes y basadas en propuestas programáticas (Sánchez 2008). Más allá de las causas culturales a las que se pueda apelar y de las características internas de los partidos, en su origen se encuentran también algunos factores institucionales (Mejía y Polga-Hecimovich 2011a). Entre estos cabe destacar la posibilidad de llegar al parlamento con organizaciones conformadas en una provincia o en un número reducido de provincias, la votación en listas abiertas y la prohibición de

[17] Este caso es particularmente ilustrativo, ya que ese minúsculo grupo le sirvió al presidente del congreso para erigirse como presidente interino de la república, que fue la solución –inconstitucional e ilegal– escogida para enfrentar la crisis presidencial de 1997.

conformar alianzas para las elecciones de legisladores (que estuvo vigente por más de quince años). Todos estos factores neutralizan los incentivos a la colaboración y la disciplina, como lo han señalado algunos autores (Mejía 2009; Sánchez 2008; Pachano 2007a).

Un factor adicional (a la vez, en gran medida resultado de la conjugación de los mencionados antes, pero también de la fuerza del *clivaje* regional en la política nacional) es la adscripción territorial de la representación, especialmente en el caso de los diputados provinciales. La utilización de la provincia como circunscripción electoral ha llevado a interpretar mayoritariamente –tanto por legisladores como por electores– a la diputación como la representación de ese ámbito en el nivel nacional. Esa percepción alimenta la idea de un mandato territorialmente delimitado e incluso de carácter vinculante (en el sentido de que el legislador debe desarrollar acciones para su provincia), lo que alimenta la indisciplina y constituye un incentivo para la conformación de organizaciones locales sin presencia nacional.[18] Esta concepción de la diputación tuvo su expresión más acabada en la instauración de las partidas presupuestarias de interés provincial, que otorgaban a los diputados recursos para realizar obras en sus provincias. Fueron abolidas en 1997, cuando se comprobaron actos de corrupción, pero no se eliminó la percepción del mandato territorial.[19]

En contradicción con esa concepción de representación territorial en el parlamento, en su conformación se advierte una clara desproporción entre la cantidad de electores de cada circunscripción y los representantes que se eligen en ellas. Se produce lo que en la literatura politológica se conoce como *malapportionment,* entendida como "una amplia discrepancia entre

[18] Anecdóticamente se puede aludir a las tarjetas de presentación, a la papelería y a la manera de presentarse de los legisladores como representantes de la provincia en la que fueron elegidos y no como representantes del pueblo o la nación. Esto desdice de la disposición contenida en las constituciones de 1978 y 1998 (artículos 84 y 135, respectivamente) que les definía como representantes del conjunto de la nación.

[19] La percepción de mandato territorial y en general de mandato vinculante choca con el principio básico de "repudio del mandato imperativo" propio de la democracia moderna que, en su formulación original, subrayaba que "los representantes nombrados por la circunscripciones no representan a una circunscripción particular, sino a la nación entera" (Sartori 1999, 259 [el autor está citando el texto de la Constitución francesa de 1791]). Asimismo, no guarda coherencia con el carácter unitario del Estado ecuatoriano e incluso con la conformación unicameral del parlamento.

la proporción de asientos legislativos y la proporción de población contenida en los distritos electorales" (Snyder y Samuels 2001, 146). Esto produce desbalance en dos aspectos. En primer lugar, en el peso o valor del voto de las personas que pertenecen a diferentes circunscripciones. Así, tomando como referencia a las provincias de mayor y menos población, Guayas y Galápagos, en 2002 la proporción de votantes por cada diputado era de ciento veinte mil en la primera y de cinco mil en la última, es decir, una diferencia de más de veinticuatro veces. En segundo lugar, sobrerrepresenta a las provincias pequeñas y subrepresenta a las de mayor población. Así, para el mismo año 2002, Guayas elegía al 18% de los diputados con el 26,14% de los votantes, mientras Galápagos elegía al 2% con el 0,13% de los votantes.

Finalmente, la utilización de la provincia como distrito electoral y la desproporción entre población y representantes ha producido también desproporción en términos regionales. Las provincias costeñas, con el 49,5% del padrón electoral elegían al 39,0% de los legisladores, mientras que las provincias amazónicas y Galápagos, con solamente el 4,0% de los votantes, elegían al 14,0% de diputados. Ello se debe a que el primer criterio para definir la cantidad de legisladores es el de asignar un número fijo similar para cada una de las provincias (inicialmente, con la Constitución de 1978, era y posteriormente dos), al que se añade un número variable determinado por la cantidad de habitantes. Dado que en la Costa se encontraban únicamente cinco provincias (ampliadas a siete desde las elecciones de 2009), a lo largo de la mayor parte del período, esta contó con una base fija de diez diputados, mientras que la Sierra, con diez provincias, tuvo una base de veinte diputados y la Amazonia y Galápagos, con seis provincias, contaron con una base de doce diputados. El mayor volumen poblacional de la Costa no fue suficiente para compensar esta base inicial, de modo que siempre se presentó la desproporción.[20]

[20] Esto continuó incluso después de las reformas introducidas al entrar en vigencia la Constitución de 2008, cuando se crearon dos provincias en la Costa y se dividió en distritos las provincias más grandes (Guayas, Pichincha y Manabí). Con el 55,4% de los electores, la Costa contó con el 43,9% de los representantes, mientras la Sierra obtuvo una proporción similar (43,1%) con el 40,2% de los electores y la Amazonia y Galápagos contaron con el 13,0% de los representantes con el 4,4% de los electores.

Conclusiones

Este conjunto de factores adversos contribuyó a configurar una imagen negativa del congreso. A esto se añadió la escasa comprensión ciudadana sobre las funciones de este organismo, lo que llevó a una creciente insatisfacción con su desempeño. En lugar de mirarlo como el organismo clave de la representación democrática, en el que se debe desarrollar el debate político, se lo vio como la institución que debía resolver un conjunto amplio de demandas y de expectativas. En gran medida, ha sido considerado como un organismo ejecutivo que debe dar soluciones a los problemas básicos de la población, especialmente en el campo de los servicios, el empleo y las condiciones de vida. La generalización de las prácticas clientelares ha contribuido a alimentar esta visión errada, especialmente porque en esas condiciones los votos –o, en general, el apoyo político– se obtienen a cambio de favores que deben materializarse en acciones concretas. El predominio de estas prácticas ha hecho imposible que los integrantes del congreso –o más bien quienes aspiran a serlo– tomen distancia de la oferta concreta que habrá de plasmarse en obras a lo largo de su ejercicio legislativo. En esas condiciones resulta casi imposible imaginar que un candidato pueda tener éxito con el simple ofrecimiento de legislar y fiscalizar, como corresponde estrictamente a sus funciones.

Un último elemento que cabe destacar dentro de la acción del congreso –vinculado con los aspectos descritos en esta sección– es el papel que ha desempeñado en la solución de las crisis presidenciales, específicamente en las tres que concluyeron con el derrocamiento de los presidentes Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005), así como en la renuncia del vicepresidente Dahik (1995). Como se ha señalado, el "papel del Congreso fue crítico en el desarrollo de estas crisis cuando: a) validó las demandas de dimisión presidencial provenientes de grupos de presión (…) con una pérdida del 'voto de confianza' de facto, y b) posteriormente nombró un sucesor presidencial" (Mejía y Polga-Hecimovich 2011b, 501). Aunque las causas de esas crisis se encuentran en diversos campos, es innegable que en su origen y sobre todo en su desenlace influyeron de manera significativa las características del congreso.

La fragmentación y la ausencia de mayorías claras volvieron muy difícil la conformación de coaliciones estables y sustentadas en criterios ideológicos o de cercanía entre los partidos políticos. Esta realidad limitaba fuertemente la posibilidad de que los Gobiernos pudieran beneficiarse de determinados incentivos específicos que pueden existir para la colaboración. Por el contrario, en una situación como la descrita se configura un sistema de incentivos para el bloqueo a los Gobiernos desde el congreso. Dicha situación ha llevado, por un lado, a la reducción de la capacidad de los Gobiernos para formular y aplicar políticas públicas y, por otro lado, a la "solución parlamentaria" para las crisis presidenciales. Adicionalmente, ella ha sido un impedimento para la conformación de coaliciones gubernamentales que pudieran tener su expresión en la conformación del gabinete presidencial.[21]

[21] Estos aspectos están tratados con mayor detenimiento en los capítulos 2 y 4 de este libro, sobre tipo de régimen y gobierno, respectivamente.

Capítulo 4
El Gobierno

Angélica Abad Cisneros

En este capítulo se analiza la dinámica que ha caracterizado las administraciones que gobernaron entre 1979 y 2013. Se enfatiza aquellos aspectos que inciden en la formación, composición y cambio de los gabinetes ministeriales; se incluye un repaso del marco institucional que los regula desde 2008. El estudio no es exhaustivo sino se limita a señalar los rasgos generales de las estrategias de Gobierno emprendidas por los presidentes durante el periodo. Asimismo, el examen de los aspectos formales relacionados con la estructura de gobierno inicia en 2008 porque se toma como punto de referencia el actual diseño constitucional, considerando que la Constitución de 2008 mantiene las principales atribuciones que sus homólogas de 1978 y 1998 contemplaban para el ejecutivo.

En Ecuador, la estructura formal del presidencialismo ha dotado al poder ejecutivo de considerables ventajas frente a los demás poderes del Estado (Verdesoto 1992). Algunas de estas son propias de los regímenes presidenciales, por ejemplo, la capacidad de nombrar y remover a su gabinete sin necesidad de que los aprueben el poder legislativo, la iniciativa legislativa y el poder de veto. Otras son fruto del fortalecimiento progresivo de la figura del primer mandatario, en respuesta a las constantes crisis de gobernabilidad experimentadas en el país durante el periodo 1997-2007. Estos incluyen la capacidad de gobernar mediante decretos y/o leyes de urgencia económica, la competencia exclusiva en la elaboración de leyes de gasto público y presupuesto o la atribución de censurar y suspender la asamblea legislativa.

A pesar del poder de los presidentes, varios factores han limitado su capacidad para impulsar la agenda gubernamental. Algunos de los más importantes son: la alta fragmentación del sistema de partidos, la debilidad de los vínculos programáticos entre electores y partidos y las elevadas tasas de volatilidad electoral agregadas. Como resultado, el país ha tenido gobiernos minoritarios con legislativos fuertemente divididos (Basabe, Pachano y Mejía 2010; Pachano 2005; 2010a; Paltán 2005).

Ante este escenario, los mandatarios no han tendido a emplear sus poderes autónomos de veto y decreto para sortear situaciones de bloqueo institucional. Al contrario, se han embarcado en un proceso incesante de negociaciones (formales e informales) con fuerzas aliadas y opositoras, con la intención de garantizar la aprobación de políticas públicas (Conaghan 1995; Mejía et al. 2006; Mejía y Polga-Hecimovich 2011a). Desde 2007, esta inherente fragilidad del sistema político ecuatoriano ha sido sorteada gracias a la existencia de una mayoría legislativa favorable al oficialismo, ya que en lo esencial se ha mantenido el diseño institucional que incentiva la fragmentación y el conflicto. De este modo, más que las reglas de juego lo que ha cambiado es la estructura y la dinámica que caracterizan la competencia del sistema de partidos.

En Ecuador, la distribución de puestos clave del Gobierno y otras entidades públicas, como el Banco Central, la Procuraduría General del Estado o la CSJ, ha respondido más a las concesiones realizadas por el ejecutivo a distintos grupos políticos a cambio de apoyo legislativo, que a criterios institucionales (Rojas 2011). La adjudicación de ministerios ha sido una de las principales monedas de cambio utilizadas por los presidentes para conseguir apoyos, evidenciando la relación de estos con las fuerzas políticas que los apoyan (Mejía y Polga-Hecimovich 2011a). Adicionalmente, la distribución de las carteras de Estado ha reflejado el peso e importancia del *clivaje* regional Costa-Sierra y la visión de los mandatarios respecto al manejo de la economía (Basabe, Pachano y Mejía 2010). Por esta razón, examinar la conformación de los gabinetes permite no solo valorar las estrategias gubernamentales, sino también la capacidad de los presidentes para cumplir con su agenda política.

El texto se divide en cuatro secciones. La primera ofrece un análisis de las estrategias de gobierno; en la segunda se examinan la formación y

fluctuación de las carteras ministeriales identificando las causas de su inestabilidad; se revisan en la tercera los aspectos más formales de la formación de Gobierno de acuerdo con la Constitución de 2008; en la última, la conclusión, se evalúan los principales aspectos de la dinámica gubernamental durante los últimos treinta y cinco años de vida política ecuatoriana. Los datos empleados provienen de una muestra representativa de los gabinetes formados hasta 2012 elaborada por Polga-Hecimovich, Basabe y Mejía (2012) y se complementan con información biográfica y de hemeroteca.

Estrategia gubernamental

Entre 1979 y 2007 Ecuador tuvo doce presidentes[1] de diversa adscripción política pero con una característica común: la ausencia de escaños suficientes en el congreso para gobernar con mayoría. Como se puede observar en el cuadro 6.10 del capítulo seis de este libro, durante este periodo el partido con el mayor número de diputados y el partido gobernante rara vez se corresponden; de hecho, salvo en tres ocasiones (1979, 1988 y 1998) el tamaño de la bancada oficial siempre fue menor que el de la primera fuerza parlamentaria; ni siquiera en estas contadas ocasiones el presidente tuvo asegurada una mayoría favorable. La administración de Roldós (1979-1981) estuvo marcada por la ruptura de la relación entre el mandatario y el partido oficial, CFP, a causa de las desavenencias con su líder Assad Bucaram. Dicho partido se convirtió en el principal opositor de sus iniciativas. Posteriormente, los conflictos internos de la DP, la presión del PSC y la renuencia de la ID a apoyar a Mahuad (1998-2000) obligaron al presidente a negociar la aprobación de las políticas públicas más elementales con las distintas facciones del partido, y a lidiar, en más de una ocasión, con la oposición del congreso. En un período anterior, Borja (1988-1992), aun contando con el bloque legislativo más grande, fue incapaz de evitar el abandono de la DP, su socio de coalición, al finalizar la primera mitad de su mandato.

[1] Este número corresponde solo a los presidentes que lograron formar y ejercer el Gobierno, no al total de presidentes declarados en el país (catorce).

Hasta 1994, los presidentes lograron sortear algunos enfrentamientos institucionales derivados de la baja representación legislativa del oficialismo mediante la formación de coaliciones con otras fuerzas políticas (Mejía y Polga-Hecimovich (2011a; 2011b). Estas alianzas se caracterizaron por el empleo de una serie de mecanismos formales e informales –desde la distribución de puestos en el gabinete ministerial hasta la transferencia de recursos económicos a los diputados para la financiación de proyectos asociados a su circunscripción electoral– para asegurar la aprobación de políticas concretas.[2] Es el caso del pacto de Gobierno mantenido por la ID con DP, el Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE) y el FADI durante la primera parte de la administración de Borja. Según este acuerdo, la ID les otorgó a sus aliados diversas carteras ministeriales, la presidencia y vicepresidencia del congreso, y la participación en el nombramiento de los titulares del TSE y la CSJ y otros organismos de control. Un pacto similar se trabó entre el Partido Unidad Republicana (PUR) y el PCE que permitió a Durán Ballén acceder a la presidencia en 1992; los conservadores obtuvieron la vicepresidencia de la república, y la dirección de las carteras económicas y recursos que el Gobierno transfirió a diversas localidades gobernadas por el PSC, a cambio de su apoyo para la aprobación de la Ley de Modernización del Estado (Sánchez 2008).

A pesar de que la cooperación aseguraba a los socios de Gobierno la participación en áreas estratégicas y el acceso a recursos para distribuir entre su electorado, ninguno de los presidentes, entre 1979 y 1994, logró mantener estas alianzas durante mucho tiempo.[3] A medida que avanzaba el calendario electoral los pactos se disolvían por el afán de los partidos de "proteger sus perspectivas políticas con el nuevo Gobierno a la vez que se distanciaban de cualquier cooperación con el Gobierno saliente" (Mejía y Polga-Hecimovich 2011b, 486). De esta manera los socios de coalición evitaban rendir cuentas al electorado por su participación en el

[2] La Constitución de 1978 establecía como atribución del ejecutivo la elaboración del presupuesto general del Estado, pero permitía a los legisladores manejar fondos de interés provincial provenientes de dicho presupuesto (Sánchez 2008).

[3] Según datos de Mejía y Polga-Hecimovich (2011a, 94) la duración promedio de las coaliciones hasta 1996 fue de doce meses.

Gobierno (Mejía et al. 2006). Un ejemplo claro de este comportamiento cautelar se refleja en la actitud de la DP y el vicepresidente Hurtado durante la administración de Roldós cuando, a pesar de componer buena parte del gabinete ministerial, evitó involucrar el partido "en el tratamiento de las políticas públicas importantes (como la financiera y la fiscal)" con la intención de proteger sus perspectivas electorales (Alcántara Sáez y Freidenberg 2003, 44).

En un esfuerzo por solucionar los problemas de gobernabilidad derivados de los Gobiernos divididos, durante la década de 1990 se introdujo una serie de cambios constitucionales destinados a fortalecer las capacidades unilaterales del presidente en detrimento de las del congreso, con el objetivo de facilitar la gestión presidencial. No obstante, estas tuvieron el efecto contrario: disminuyeron los incentivos de cooperación del legislativo y, por tanto, restringieron la capacidad de negociación del ejecutivo. Por ejemplo, al cambiar la asignación presupuestaria de provincias a sectores estratégicos y al limitar el uso discrecional del gasto extrapresupuestario (gastos reservados), se limitó la oferta a disposición de los mandatarios para negociar con los partidos. Estos, a su vez, afrontaban serios problemas para pactar en bloque, a causa del sistema de voto personalizado y la incorporación de la figura del candidato independiente (Mejía y Polga-Hecimovich 2011b).[4]

En parte como consecuencia de estos factores, en 1997 –con la caída del Gobierno de Abdalá Bucaram– se inició una década de ingobernabilidad caracterizada por la incapacidad del ejecutivo de sacar adelante su agenda gubernamental ante un congreso fuertemente fraccionado y displicente. Esto provocó un continuo cambio de estrategia por parte de los presidentes que transitaban su mandato entre la formación y ruptura de coaliciones fugaces –con una duración aproximada de tres meses, según Mejía y Polga-Hecimovich (2011a)– y el gobierno mediante decreto. Así, por ejemplo, en el año y medio del Gobierno de Jamil Mahuad, el presidente recurrió a la formación de mayorías móviles que permitieron acordar, entre otras, la aprobación del impuesto del 1% sobre la circula-

[4] La reforma constitucional de 1994 reconoció el derecho de las personas no afiliadas ni auspiciadas por partidos políticos a presentar su candidatura para cargos de representación popular.

ción de capitales, propuesta por el PSC, la reforma tributaria impulsada por la ID y la proforma presupuestaria que exigía el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). Pero prescindió de ellos y actuó en solitario al decretar el feriado bancario y adoptar la dolarización, medidas que provocaron su salida.

El triunfo electoral de Rafael Correa en 2007 puso fin a la inestabilidad que caracterizaba a los Gobiernos desde mediados de la década de 1990. Aun cuando asumió un Gobierno sin representación en el congreso, el presidente salió al paso. Sorteó la mayoría opositora del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) y el Partido Sociedad Patriótica (PSP) gracias a un fallo del TSE que destituyó a cincuenta y siete diputados y permitió la formación de una mayoría favorable al oficialismo que aprobó la convocatoria a una consulta popular.[5] A partir de entonces el mandatario ha permanecido en el poder cosechando una victoria electoral tras otra sin atenerse a las pautas de formación de Gobierno y de coaliciones que hasta entonces practicaban sus antecesores. Gracias al fuerte liderazgo y la popularidad del presidente, desde 2007 Alianza Patria Altiva i Soberana (Alianza Pais[6]) ha obtenido escaños suficientes en la asamblea para garantizar mayorías constantes favorables al Gobierno. Como consecuencia, no le ha sido necesario pactar con otras fuerzas políticas. Además, este hecho ha minimizado el impacto de las desavenencias con importantes movimientos sociales, a causa de la aprobación de políticas controvertidas, como la Ley de Recursos Hídricos que le costó el apoyo de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) (Pachano 2010b).

[5] Ante la negativa del legislativo de aprobar la convocatoria a una consulta popular que diera paso a una asamblea constituyente, el TSE decidió destituir a los cincuenta y siete diputados que adoptaron dicha resolución argumentando que el acto de los legisladores alteraba la dinámica electoral en la que se encontraba inmerso el país. En consecuencia, "y a pesar de que el Tribunal Constitucional había declarado que la decisión del TSE era violatoria de la Carta Política, el Congreso Nacional dio paso a que los diputados suplentes de los cesado asumieran las curules" (Basabe, Pachano y Mejía et al. 2010). Posteriormente, estos diputados suplentes pactaron "extraoficialmente" un acuerdo de cooperación con el Gobierno.

[6] N. de la E. En este libro se usará esta modalidad cuando la autora y el autor se refieran al partido Alianza Patria Altiva i Soberana.

Formación de gabinetes y volatilidad ministerial

Como se ha señalado, durante las últimas tres décadas las estrategias de gobierno se han caracterizado por las amplias prerrogativas institucionales otorgadas al presidente. Estas le han permitido nombrar a sus colaboradores y, por tanto, definir políticas públicas de manera independiente al partido, a los socios de coalición y a los otros poderes del Estado (Burbano de Lara y Rowland 2003). La composición ministerial entre 1979 y 2013 ha reflejado esta discrecionalidad.

Hasta 2007 se observaban distintos patrones en la formación de gabinetes. En algunos casos primó el carácter partidista de los cargos mientras que en otros su participación ha sido prácticamente nula (Freidenberg 2003b). Tal es el caso de los Gobiernos de partido formados por Borja y Bucaram o de independientes que impulsaron Febres Cordero, Durán Ballén y Mahuad (cuadro 4.1). A partir de 2007 los gabinetes han sido monocolor y las pautas de reclutamiento de ministros han respondido más a criterios ideológicos, técnicos, de género y fidelidad con el proyecto de la denominada revolución ciudadana, que a la intención de incluir a determinados actores políticos y sociales con miras a garantizar su apoyo (Pachano 2010a).

Cuadro 4.1. Composición de los gabinetes (1978-1998)

Ministro	Roldós-Hurtado		Febres Cordero		Borja		Durán Ballén		Bucaram		Mahuad	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
% Partido	50,94	27	42,86	15	66,67	16	41,03	16	63,16	12	31,82	7
% Independiente	35,85	19	48,57	17	29,17	7	53,85	21	26,32	5	54,55	12
No clasificable + Defensa	13,21	6	8,57	3	4,17	1	5,13	2	10,5	2	13,64	3
Total	100,00	56[a]	100,00	35[b]	100,00	24[c]	100,00	39[d]	100,00	19	100,00	22[e]

Fuente: Freidenberg 2003b.
Notas: "No clasificable": Se refiere a aquellos miembros del gabinete para quienes no fue posible identificar su filiación partidista.
"Defensa": Se refiere a ministro de Defensa que no cuenta con filiación partidista.
[a] Fueron 60 nombramientos pero cuatro de ellos correspondieron a personas que ya habían desempeñado una cartera.
[b] Fueron 35 nombramientos, solo uno fue nombrado dos veces.
[c] Fueron 25 nombramientos, uno fue nombrado dos veces.
[d] Fueron 39 nombramientos, uno fue nombrado dos veces.
[e] Fueron 24 nombramientos, dos fueron ministros en dos oportunidades.

A pesar del papel preponderante que han tenido los pactos interpartidistas en la configuración de la estrategia gubernamental, estos no se establecen en todas las áreas de Gobierno. En estas tres décadas de ejercicio democrático se observa una clara inclinación de los presidentes por designar a independientes para dirigir las carteras económicas, relegando la presencia partidista a los ministerios "políticos", como Gobierno, Defensa, Educación, Salud o Relaciones Exteriores. De esta manera los ministerios de Economía, Finanzas, Industria y Energía han estado dirigidos por personalidades con perfiles técnicos y sin lazos políticos fuertes (Conaghan 1995; Freidenberg 2003b; Mejía et al. 2006). Esta tendencia resulta más notoria en los Gobiernos de pulso neoliberal, como los de Febres Cordero y Durán Ballén cuyos gabinetes estuvieron conformados por prominentes empresarios, banqueros y figuras del sector privado de la economía, la mayoría de origen guayaquileño.

Como se refleja en el cuadro 4.2, otra pauta común en la selección de colaboradores ha sido la procedencia territorial. Todos los Gobiernos han tendido a buscar un balance en la representación de la Costa y la Sierra, tanto en el binomio presidente-vicepresidente como entre los miembros del gabinete y los directivos de los distintos niveles de la administración (subsecretarías, direcciones, entre otras) (Freidenberg 2003b). Desde 2007, a más de lo regional, el nombramiento de ministros también ha obedecido a criterios étnicos y de género; Correa ha sido el presidente que ha contado con mayor participación femenina en el gabinete: mientras que hasta 2007 hubo un promedio de tres ministras por cada Gobierno, en las administraciones de Correa (2007-2009; 2009-2013) este número subió a once, concentrando el 44,2% de todas las mujeres que han sido nombradas ministras entre 1979 y 2012 (Machado 2008; Polga-Hecimovich, Basabe y Mejía 2012).[7]

[7] El cálculo de la proporción de mujeres por gabinete se realizó controlando por aquellas mujeres que han ocupado el cargo de ministras en más de una ocasión.

Cuadro 4.2. La importancia de la variable regional en la fórmula presidencial y en el gabinete

				Gabinete	
				Sierra	Costa
1979-1981	Jaime Roldós Aguilera	CFP	Costeño	22	28
	Osvaldo Hurtado	DP	Serrano		
1981-1984	Osvaldo Hurtado	DP	Serrano		
	León Roldós	PSE	Costeño		
1984-1988	León Febres Cordero	FRN	Costeño	14	14
	Blasco Peñaherrera	PLRE	Serrano		
1988-1992	Rodrigo Borja	ID	Serrano	11	13
	Luis Parodi	ID	Costeño		
1992-1996	Sixto Durán Ballén	PUR	Serrano	20	19
	Alberto Dahik	PCE	Costeño		
	Eduardo Peña		Costeño		
1996-1997	Abdalá Bucaram Ortiz	PRE	Costeño	5	13
	Rosalía Arteaga	MIRA	Serrana		
1998-2000	Jamil Mahuad Witt	DP	Serrano	12	8
	Gustavo Noboa Bejarano	Ind.	Costeño		

Fuente: Freidenberg 2008a.

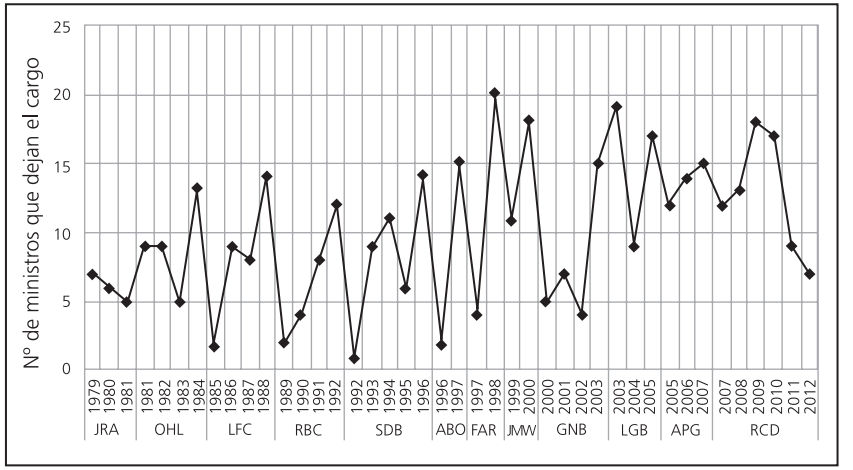
Más allá de los criterios para la selección de ministros, la composición de los gabinetes ha sido afectada por la frecuencia con la que los presidentes modifican su estrategia de gobierno. Los constantes cambios realizados por los jefes de Estado han dado lugar a una alta tasa de rotación de ministros que, hasta 2007, se consideraba como "uno de los problemas más graves de la democracia ecuatoriana" al constituir un obstáculo para la ejecución y continuidad de las políticas públicas (Burbano de Lara y Rowland 2003, 165).

La figura 1 muestra que, en mayor o menor número, los gabinetes se han reformado en todas las administraciones desde el primer año de ejercicio. La volatilidad ministerial presenta picos, entre 1984 y 1996, que coinciden con las elecciones legislativas de medio término, en los cuales se renovaban los diputados provinciales; se agudizan con el inicio de la crisis

en 1997. Así, a pesar de que los cambios en el Gobierno eran comunes durante las administraciones de Roldós, Hurtado, Febres Cordero, Borja y Durán, estos se incrementaron sustancialmente en la década 1997-2007 cuando los presidentes electos (Bucaram, Mahuad y Gutiérrez) no lograron terminar su período.[8] Curiosamente, la rotación se mantiene alta durante la administración de Correa que ha gobernado en un clima de estabilidad económica, con importantes niveles de apoyo popular y mayoría legislativa en la Asamblea Nacional.

Según datos de Polga-Hecimovich et al. (2012), en promedio, los presidentes cambiaron el 21,3% de su gabinete por año entre 1979 y 1996, el 19,4% entre 1996 y 2007 y el 23,2% a partir de 2007. Esto implica que pocas carteras de Estado han sido dirigidas por la misma persona más de dos años, o menos si se considera que entre 1997 y 2007 la mayoría de ministros ejerció el cargo menos de doce meses: el 58%

Gráfico 4.1. Frecuencia anual de salida de ministros



Fuente: Polga-Hecimovich, Basabe y Mejía 2012.

[8] A causa de esto en lugar de los ocho presidentes que debía tener al país hasta 2007, de haberse mantenido la estabilidad institucional, hubo once: siete elegidos democráticamente, tres que reemplazaron a los mandatarios depuestos siguiendo el orden de subrogación y uno que ejerció el cargo de manera extraconstitucional portando la etiqueta de "presidente interino".

de los ministros de Alarcón, el 72% de Mahuad, el 73% de Gutiérrez y el 76% de Palacio. Entre las causas que explican esta inestabilidad se encuentran la ruptura de las coaliciones y el bloqueo legislativo, las crisis política y económica y, a partir de 2007, la propia estrategia presidencial.

Hasta 2007, los presidentes buscaron sortear las dificultades inherentes a la conformación de Gobiernos minoritarios mediante la colaboración puntual y temporal con las distintas fuerzas presentes en el parlamento. Sin embargo, el potencial de cooperación entre ambos poderes del Estado estuvo limitado por la fragilidad de los pactos y el oportunismo de los partidos que buscaban obtener el mayor rédito electoral (Burbano de Lara y Rowland 2003; Mejía et al. 2006).

La ruptura de las coaliciones contribuyó a la inestabilidad de los gabinetes de dos maneras: provocó la salida de los ministros que habían accedido al cargo como parte del trato entre Gobierno y partidos, y se convirtió en blanco de un congreso que, ante las pretensiones del ejecutivo de evadir el trámite legislativo, respondió obstaculizando la conducción política mediante el uso de sus capacidades para fiscalizar, nombrar funcionarios y censurar a los ministros (Conaghan 1995; Verdesoto 2008). Prueba de ello es la alta volatilidad que afectó al gabinete de Gutiérrez, a quien la ruptura de la alianza con el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), a los seis meses de haber entrado en funciones, le costó la renuncia de cuatro ministros –Gobierno, Relaciones Exteriores, Agricultura y Turismo–, y quien tras año y medio de ejercicio ya había realizado veintisiete cambios en las quince carteras que componían el gabinete.[9]

Uno de los mecanismos utilizados por el congreso para obstaculizar la labor del ejecutivo ha sido la censura y, hasta 1998, la destitución automática de ministros y funcionarios. De hecho, "hasta antes de la Constituyente de 1998, los episodios más duros de enfrentamiento político entre el presidente y el Poder Legislativo ocurrían cuando la o las bancadas opositoras […] llevaban a juicio político a los ministros de

[9] «Quedan tres ministros de gabinete inicial», *El Universo*, 2 de junio de 2004. http://www.eluniverso.com/2004/06/02/0001/8/AB8C80893D8C45EE8C7DB1618F60977D.html

Estado para luego destituirlos del cargo" (Rojas 2011, 5). Es el caso de los catorce juicios políticos realizados contra la administración de Borja, de los cuales la mitad terminó en la censura y cese de ministros. Algo parecido sucedió durante la administración de Durán Ballén, con la destitución de seis de los ocho ministros enjuiciados.[10] La Constitución de 1998 retiró al congreso la facultad de destituir automáticamente a los ministros de Estado como consecuencia de la censura. No obstante, no impidió que esta se utilizara como herramienta para desestabilizar al Gobierno, como lo evidencian los diez juicios políticos que se llevaron a cabo entre 1998 y 2007.

La inestabilidad gubernamental experimentada por el país hacia la segunda mitad de la década de 1990 no debe considerarse solo como una consecuencia de la incapacidad de los presidentes para formar y mantener mayorías legislativas afines. Al contrario, ha sido también una expresión del escenario político y económico adverso que se vivía desde inicios de la década de 1980.[11] La presión ejercida sobre los Gobiernos desde distintos sectores económicos, sociales, políticos e internacionales obligó, en más de una ocasión, a cambiar la dirección de las políticas gubernamentales. Como resultado, puso en jaque a un sinnúmero de ministros que prefirieron presentar la renuncia antes que enfrentarse a los obstáculos institucionales y al escrutinio de los sectores vinculados a su cartera. Ejemplo de ello fue la renuncia colectiva del gabinete de Gustavo Noboa el 10 de agosto de 2000 ante la imposibilidad de poner en marcha la agenda de Gobierno a causa de la crisis jurídico-política en la que se encontraba inmerso el Congreso Nacional que estaba dividido

[10] Francisco Rocha, «Juicios políticos desde 1979», Hoy, 7 de febrero de 1993; «Balance histórico de los juicios políticos que avanzaron a la Asamblea en 33 años de democracia», El Comercio, 5 de enero de 2012. http://www.elcomercio.com/politica/Asamblea-agenda-fiscalizadora_0_621538048.html.

[11] En lo político, los partidos fueron utilizados como vías para obtener recursos del Estado; no hubo el interés de generar una verdadera representación y se ignoraron las demandas de distintos sectores (sobre todo, del movimiento indígena). Ello se tradujo en una alta tasa de volatilidad electoral que acrecentó la fragmentación del sistema de partidos (Mejía et al. 2006; Paltán 2005). En lo económico, los noventa fueron años de "continuo proceso regresivo, tanto económico como social", cuyas características principales fueron "los desequilibrios internos, la fragilidad estructural de la economía, las escasas reservas monetarias internacionales, el intenso sobreendeudamiento, un continuo proceso especulativo [y] el incremento de la pobreza […]" (Acosta 2004).

en dos bloques incapaces de llegar a un acuerdo sobre quién debía ejercer la presidencia de la institución.[12]

A pesar del perfil técnico que usualmente caracterizó a los ministerios vinculados con la economía, las dificultades de dirigir estas carteras en un país con altas tasas de endeudamiento, evasión fiscal, inflación, desempleo y subempleo, entre otros, se reflejan en la volatilidad de estos funcionarios. De acuerdo con Mejía et al. (2006), mientras los ministros de corte político duraron en el cargo un promedio de 16,7 meses entre 1979 y 2005, sus homólogos técnicos e independientes se mantuvieron solo por 12,3 meses, lo cual demuestra la importancia del factor económico en la generación de estabilidad. Según los autores, en la mayor parte de casos, la decisión de remover los ministros de las áreas económicas provino, no de presiones legislativas sino de la misma presidencia.

En sentido contrario a lo que cabría esperar de un Gobierno de mayoría que se beneficia de una situación económica estable, en la presidencia de Correa no ha disminuido la inestabilidad propia de los gabinetes ecuatorianos. El mandatario ha exhibido una clara tendencia a realizar cambios frecuentes en la estructura organizativa y en la composición de su gabinete. Mientras que al inicio de su mandato, en 2007, mantuvo la estructura previa de conformación del Gobierno compuesto por dieciséis ministerios, en 2009 reestructuró el ejecutivo distribuyendo competencias entre siete ministerios coordinadores, veintiún ministerios sectoriales, dos secretarías nacionales y siete secretarías de Estado (o técnicas). A inicios de 2013, volvió a modificarla aumentando dos secretarías nacionales y disminuyendo dos ministerios coordinadores y tres secretarías técnicas.

La variación en el número de carteras implica cambios en los miembros del Gobierno; no obstante, la volatilidad interna de los gabinetes de Correa ha sido mucho más alta. Únicamente entre 2009 y 2013 hubo un total de 122 ministros de los cuales veintisiete fueron coordinadores, setenta y cuatro sectoriales, cuatro secretarios nacionales y diecisiete secretarios de Estado (PDBA 2011). Ahora bien, a diferencia de sus predecesores, donde la salida de los jefes de cartera generalmente implicaba una ruptura de rela-

[12] «Dimite en bloque el Gabinete ecuatoriano», *El Mundo*, 10 de agosto de 2000. http://www.elmundo.es/elmundo/2000/08/10/internacional/965872411.html.

ciones con el Gobierno, en la administración de Correa buena parte de los cambios se deben a una rotación interna entre los miembros del gabinete. Así, por ejemplo, desde 2006 Ricardo Patiño ha fungido como ministro de Economía y Finanzas, ministro del Litoral, ministro coordinador de la Política y ministro de Relaciones Exteriores. Por su parte, desde 2007 María Fernanda Espinosa ha sido titular del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio Coordinador de Patrimonio Cultural y Natural y el Ministerio de Defensa. De acuerdo con Polga-Hecimovich (2013), estos frecuentes cambios de gabinete responderían a la estrategia que sigue el mandatario para premiar o castigar el desempeño de sus ministros, garantizar la unidad del partido y mejorar sus perspectivas electorales.

La Constitución de 2008 y la formación del Gobierno

El marco que regula al Gobierno y sus actividades actualmente es la Constitución de 2008, promulgada en Montecristi. La carta magna vigente mantiene las atribuciones otorgadas al Gobierno por sus antecesoras de 1978 y 1998, y añade otras que, junto a la limitación de las funciones a cargo del órgano legislativo, le han valido la etiqueta de "hiperpresidencialista". Según lo establecido en los artículos 1, 141 y 147 de la Constitución, Ecuador es una república democrática de gobierno descentralizado donde el presidente, en calidad de jefe del Estado y del Gobierno, es responsable de la administración pública. La función ejecutiva está integrada por la presidencia, la vicepresidencia, los ministerios y las demás instituciones públicas necesarias para el desarrollo, implementación y evaluación de políticas públicas. Tanto los ministros como los servidores públicos son nombrados y removidos a voluntad del primer mandatario, quien además puede crear, modificar o suprimir ministerios, entidades e instancias de coordinación.

Dado que la conformación del Gobierno es atribución del presidente, el texto constitucional es escueto al definir las funciones de sus otros miembros. Respecto a la vicepresidencia, el artículo 149 indica que su deber es reemplazar al presidente y ejercer las tareas que este le asigne. En cuanto al equipo ministerial, los artículos 151 y 154 establecen como funciones y deberes de

los ministros el representar al presidente en sus respectivas carteras, dirigir las políticas públicas de sus ministerios e informar a la Asamblea Nacional sobre su gestión. El presidente es quien define qué ministerios u otras entidades se conformarán en su Gobierno y cuáles serán sus competencias, aunque luego los ministros estén obligados a rendir cuentas al parlamento que puede llamarles a dar explicaciones o someterlos a juicio político.

A más de la creación de entidades públicas y la libre asignación o remoción de sus representantes, el artículo 147 de la carta magna establece la potestad del presidente de llamar a consulta popular, y la autoridad de convocar a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias, así como una serie de responsabilidades entre las que se destacan: la definición y dirección de las políticas públicas y la política exterior; la designación de los integrantes del alto mando militar y policial; la capacidad de indultar, rebajar o conmutar las penas; la elaboración del plan nacional de desarrollo y del presupuesto general del Estado.

Al igual que en otros presidencialismos de la región, en Ecuador el jefe del ejecutivo cuenta con la capacidad de iniciar procedimientos legislativos y de aprobar o rechazar los proyectos de ley generados en el seno del legislativo (Morgenstern y Nacif 2002). Así lo establece el artículo 147 al enumerar entre las atribuciones y deberes del presidente de la república la participación en el proceso de formación de leyes, la sanción –mediante aprobación o veto parcial o total– y promulgación de los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y la expedición de los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes.

Además de estos poderes legislativos, la Constitución (artículos 135, 137, 138, 140) contempla atribuciones que mejoran considerablemente la posición del ejecutivo frente al órgano parlamentario. Entre ellas destaca la facultad exclusiva de crear, modificar o suprimir impuestos, aumentar el gasto público y modificar la división político-administrativa del país. Además, tiene la capacidad de enviar a la asamblea proyectos de urgencia económica y convertirlos en decretos-leyes si esta no las debate y sanciona en un plazo máximo de treinta días. Adicionalmente, el artículo 148 otorga al presidente la potestad para disolver la asamblea y gobernar en solitario, mediante la expedición de decretos-leyes de urgencia económica,

hasta la instalación de un nuevo congreso. Esta figura, denominada coloquialmente "muerte cruzada" (porque implica la interrupción del ciclo gubernamental y la convocatoria a elecciones legislativas y presidenciales), es una herramienta disuasoria que busca prevenir las situaciones de bloqueo permanente entre ejecutivo y legislativo; actualmente constituye el arma más poderosa del presidencialismo ecuatoriano.[13]

Formación, vacancia y cese del Gobierno

El primer mandatario, en tanto responsable de la función ejecutiva, es elegido por voto popular de manera independiente a los miembros del parlamento. Esto le permite contar con la legitimidad necesaria para conformar el equipo de Gobierno y determinar los principales objetivos y políticas de su administración. Por lo tanto, es importante distinguir entre los procedimientos mediante los cuales se elige o cesa al jefe de Gobierno de los procedimientos mediante los cuales se elige o cesa a los demás miembros del ejecutivo.

En Ecuador, presidente y vicepresidente son elegidos en una misma fórmula. Para optar a cualquiera de los dos cargos se requiere ser ecuatoriano de nacimiento, estar en posesión plena de los derechos políticos y civiles, y tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos en el momento de inscribir la candidatura. La elección se realiza por mayoría absoluta o al superar un umbral del 40% de los votos válidos con una diferencia de diez puntos porcentuales respecto al binomio ubicado en segundo lugar. En caso de no cumplirse ninguna de estas condiciones, se prevé la celebración de una segunda vuelta. El periodo de gobierno es de cuatro años tras los cuales presidente y/o vicepresidente podrán optar a la reelección por un periodo adicional (artículos 142, 143, 144).

La presidencia se declarará vacante cuando el mandatario termine su periodo de gobierno, renuncie, presente alguna incapacidad física o mental

[13] El artículo 148 indica que la "muerte cruzada" puede utilizarse durante los tres primeros años de gobierno con la aprobación de la Corte Constitucional cuando, a juicio del mandatario, la asamblea haya asumido funciones fuera de su competencia, obstaculizado la ejecución del plan nacional de desarrollo de forma reiterada e injustificada, o a causa de una grave crisis política acompañada de conmoción interna. Una vez disuelto el parlamento, el CNE, aunque en un plazo indeterminado, está obligado a convocar a elecciones generales.

inhabilitante, sea destituido, abandone el cargo o su mandato sea revocado. Para destituir al mandatario se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional y se justifica solo si la Corte Constitucional determina que el presidente ha asumido atribuciones fuera de su competencia, o ante la presencia de una grave crisis política acompañada de conmoción interna. Por otra parte, cualquier ciudadano o ciudadana, con el respaldo del 15% de los inscritos en el registro electoral puede presentar una solicitud de revocatoria del mandato (siempre y cuando se realice durante el segundo o tercer año de gobierno). El presidente cesará en su cargo si el referéndum revocatorio es apoyado por la mayoría absoluta de sufragantes. En todas estas circunstancias el orden de subrogación otorga la posta al vicepresidente y, luego, al presidente de la Asamblea Nacional (artículos 105, 106, 130, 145, 146).

La vicepresidencia se declarará vacante al finalizar el periodo de gobierno o cuando el segundo mandatario presente alguna incapacidad que lo inhabilite, renuncie o abandone el cargo, sea destituido o se le revoque el mandato (artículo 149). Para sustituirlo, la Asamblea Nacional deberá elegir, por mayoría absoluta, a un nuevo vicepresidente a partir de una terna enviada por el ejecutivo (artículo 150). En cuanto a los procedimientos para cesar a los demás miembros del Gobierno, el artículo 131 de la Constitución establece que la Asamblea Nacional, con la aprobación previa de la mayoría de asambleístas, podrá enjuiciar a ministros u otros funcionarios de Estado por incumplimiento de funciones y estará facultada para censurarlos con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. En caso de censura legislativa los funcionarios serán depuestos inmediatamente del cargo; la decisión de su reemplazo queda en manos del primer mandatario.

Estructura

La Constitución de 2008 reforzó el papel central de la función ejecutiva en el territorio nacional al diseñar una estructura estatal en la cual la presidencia controla la mayor parte de la administración. Si bien la norma reconoce cuatro niveles organizativos subnacionales (regiones, provincias, cantones y

parroquias), estos se definen como instancias receptoras de competencias desconcentradas cuya acción está constreñida a la política sectorial establecida por el gobierno central. Además, el constituyente trasladó al ejecutivo competencias exclusivas como órgano rector y responsable de la planificación, ejecución y evaluación de las políticas para el desarrollo, las relaciones internacionales, el presupuesto nacional, la distribución del gasto, entre otras (Ortiz 2008; Verdesoto 2008).

Bajo el marco institucional de 2008, el Gobierno de Rafael Correa reestructuró la función ejecutiva en tres niveles. El primero, de carácter puramente político, corresponde al gobierno central que se encarga de regir la política pública. El segundo agrupa a los organismos de control que regulan las acciones públicas y privadas. Por último, el tercer nivel reúne a todos los entes administrativos encargados de la ejecución de las políticas públicas. Adicionalmente, se agrupó las instituciones públicas en distintos "sectores de coordinación" (SENPLADES 2009).

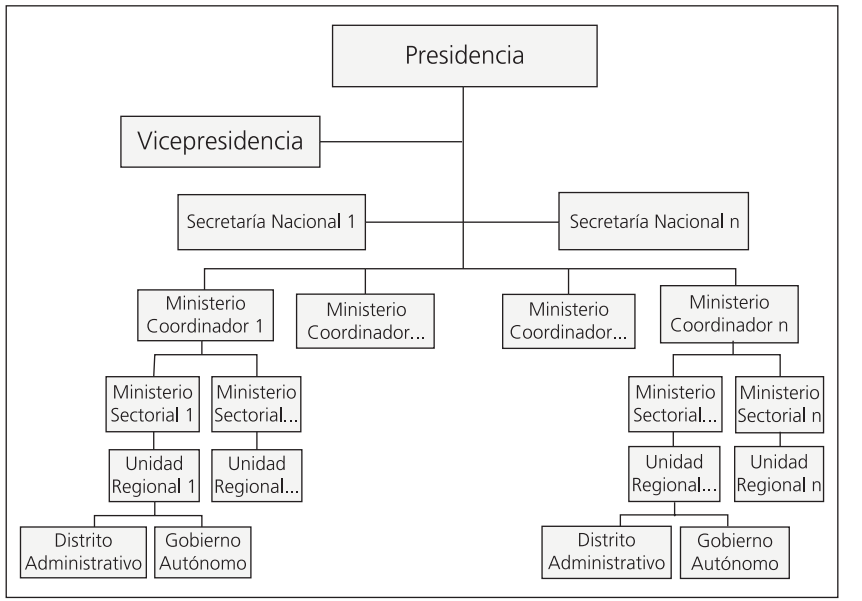
El nivel gubernamental, encabezado por la presidencia de la república se organiza de la siguiente manera (SENPLADES 2009): en primer lugar se encuentran las secretarías nacionales cuya función es planificar y coordinar aquellos temas de carácter transversal que "superan la cobertura de un sector específico de la administración". En segundo lugar se encuentran los ministerios coordinadores, responsables de toda la política intersectorial.[14] Adscritos a un ministerio coordinador se encuentran los ministerios sectoriales y las secretarías técnicas que se encargan de la administración pública, formulando y ejecutando las políticas correspondientes en cada cartera. Dependiendo del sector y de la política pública, los ministerios

[14] Sus competencias específicas, definidas por la SENPLADES en 2009, son: "1) articular y coordinar la política intersectorial; 2) concertar las políticas y acciones que adopten las diferentes entidades integrantes de su área de trabajo; 3) proponer políticas intersectoriales; 4) monitorear, apoyar y facilitar la gestión de los Ministerios sectoriales para el cumplimento del Plan Nacional de Desarrollo y los programas y agendas de gobierno; 5) operar como enlace entre las necesidades ministeriales y las decisiones presidenciales; 6) ejecutar programas específicos de corto y mediano plazo que, por su naturaleza, deban responder a políticas interministeriales, pero con la idea de apoyar la creación de capacidades institucionales y transferirlos en un plazo determinado; 7) coordinar los temas de gestión asignados por el presidente; 8) definir, junto con SENPLADES, las evaluaciones de impacto de los programas de su área; y 9) generar, coordinar y transferir iniciativas a los ministerios sectoriales y entidades ejecutoras del gobierno central. Para su funcionamiento no requieren de entidades desconcentradas o adscritas".

sectoriales podrán centralizar (a nivel nacional), desconcentrar (en unidades regionales) o descentralizar (hacia gobiernos autónomos o distritos administrativos) sus competencias.

La creación de los ministerios coordinadores representa un cambio significativo respecto a la organización típica del Gobierno existente hasta 2007, con la excepción de los "superministerios" creados por Mahuad en 1998, que distribuía las competencias entre ministerios y secretarías.[15] Estos centralizan la toma de decisiones al subordinar a los demás ministerios y añaden al ejecutivo un nivel burocrático más (Polga-Hecimovich 2013).

Gráfico 4.2. Estructura general del Gobierno a partir de 2008



Fuente: SENPLADES 2009.

[15] Mahuad estructuró su ejecutivo en torno a nueve sectores de Gobierno (Defensa, Relaciones Exteriores, Desarrollo Económico, Producción, Infraestructura, Desarrollo Social, Gobierno, Secretaría General de la Administración y Secretaría de la Presidencia) dentro de los cuales se agruparon dieciséis carteras de Estado.

La figura 2 muestra la estructura del Gobierno. Cabe recalcar que el número de entidades que componen cada nivel se ha modificado en repetidas ocasiones. La última restructuración fue realizada por el presidente Correa luego de asumir su segundo mandato en mayo de 2013.

Conclusión

La composición de los gabinetes ministeriales refleja la decisión que los presidentes toman respecto a una determinada estrategia de gobierno, que a su vez responde a una serie de determinantes político-institucionales. En el caso ecuatoriano esta estrategia ha obedecido, principalmente, a la necesidad que los presidentes han tenido de sortear el bloqueo legislativo producido por la conformación de Gobiernos minoritarios, mediante la formación de alianzas con distintas fuerzas políticas, y de mantener el balance de poderes entre las dos grandes regiones del país (Costa y Sierra).

Para ello, los presidentes han utilizado las cabeceras ministeriales y de otros altos cargos, como uno de los principales elementos de trueque para ofrecer a posibles colaboradores, a cambio de su apoyo en la legislatura. No obstante, la alta rotación de ministros da cuenta, por un lado, de la amplia discrecionalidad de los presidentes para estructurar o reestructurar el Gobierno de manera independiente a su propio partido y, por otro, de la corta duración de los pactos políticos y la falta de interés de los actores por establecer vínculos de cooperación estables que vayan más allá del calendario electoral.

Si bien este escenario ha cambiado con la llegada de Correa al poder, la dinámica interna de su Gobierno deja entrever que el mandatario concentra gran parte de la toma de decisiones tanto en el interior del gabinete como en las acciones de su partido, todo esto gracias a la estabilidad que le brinda contar con una mayoría en la Asamblea Nacional y un clima económico favorable. La Constitución de 2008 no ha hecho sino fortalecer las prerrogativas del jefe del ejecutivo para gobernar a expensas del legislativo con lo cual disminuyen los incentivos de cooperación entre ambos poderes. Por lo tanto, ha marginado el rol de los partidos políticos como instituciones de intermediación.

Capítulo 5
Sistema electoral*

El diseño del sistema electoral, la expedición de una nueva constitución y la conformación de un sistema sólido y estable de partidos fueron los elementos centrales de la 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, el establecimiento del Estado de derecho–, en este caso se otorgó mayor importancia a aspectos ligados directamente a la esfera política, en particular a los aspectos institucionales relacionados con la competencia política. En la base de esa preocupación se encontraba 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 y el surgimiento del clientelismo como forma de acción política. Todo ello impulsó la búsqueda de los factores que hicieran posible la estabilidad y la despersonalización de la política, lo que llevó a considerar el sistema electoral, un elemento de fundamental importancia.

No faltaban razones para colocar en primer lugar los objetivos relacionados con la estabilidad y con el fin del personalismo. Entre 1925 y 1948

* El presente capítulo se basa en –y reproduce partes de– los textos de Simón Pachano: *Democracia sin sociedad* (1996); "Ecuador: el proceso electoral" (2005); "El sistema de partidos en Ecuador: ¿cambio o colapso?" (2007b); "Partidos y sistemas de partidos en Ecuador" (2007c); "Reforma electoral en Ecuador" (2008a); *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú* (2011); de Flavia Freidenberg: *El Código de la Democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral de Ecuador (2008-2009)* (2010b).

se habían sucedido veintisiete 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 procesos electorales, constituyéndose así en el más largo espacio de vigencia democrática en el país hasta ese momento de 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 instaló 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 (1967), la nominación de otro presidente interino (1967), la elección de un presidente (1968), un autogolpe (1970) y un nuevo golpe militar (1972). Por consiguiente, la preocupación por la estabilidad tenía asidero en la historia de casi todo el siglo XX. El objetivo central de consolidar la democracia como régimen político exigía la eliminación de los factores adversos a esta; 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 alcanzar esos objetivos. Se consideraba que, junto a la sucesión desordenada de Gobiernos, y en gran medida como explicación de esta, 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. Era una apreciación que se basaba sobre todo en la última elección realizada en el país (1968), que se definió por mínimos márgenes, dentro de lo que se pudo interpretar como un empate de tres candidatos en el primer lugar. Por consiguiente, no arrojó un mandato claro en términos políticos y dejó 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. Dicha tendencia fue certificada por los resultados de la elección de 1956, en que se produjo un resultado relativamente similar,

incluso con proporciones aun más bajas de cada uno de los candidatos.[1] A pesar de que no es posible detectar la correlación entre la votación obtenida y la duración de cada uno de los Gobiernos, lo que importa es que ese supuesto se manejó en esos momentos y constituyó el elemento orientador de la nueva institucionalidad. Además este daba lugar a la introducción del segundo elemento señalado, esto es, la necesidad de contar con partidos fuertes, algo imprescindible para lograr la estabilidad de los Gobiernos y, en general, del régimen democrático.

Al contrario de lo señalado acerca del apoyo electoral de los presidentes, en lo que respecta a los partidos sí existían algunas evidencias que permitían asociar buena parte de los problemas al desempeño de estos. Por lo menos desde la década de los años treinta se había ido debilitando el incipiente sistema de partidos, al mismo tiempo que surgían nuevos actores sociales y políticos (Ayala 1978; Maiguashca 1991; Moncayo 2009; López, P. 2009; Quintero y Silva [1990] 1998). El predominio electoral del PL 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 Ecuatoriano (PSE) fueron los factores que impidieron la constitución y consolidación de una arena política que a la vez pudiera estructurar un sistema de partidos.

Todo ello fue, además, 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 (Torre de la 1984; Maiguashca 1991), así como en el posterior populismo de la CFP con su líder Carlos Guevara Moreno (Guerrero Burgos 1994). En esas condiciones, la personalización de la política era fácilmente asociable a la debilidad o incluso a la inexistencia de los partidos, lo que

[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 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).

llevaba a poner enorme interés en ellos y en la conformación de un sistema que constituyera el elemento central de la acción política.

Los siete años del gobierno militar (1972-1979) fueron el escenario de los 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 7%, 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 fundamentalmente por los sectores que habían emergido en las áreas tanto urbanas como rurales. La redistribución del ingreso, con la instauración 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 síntesis, se había establecido una nueva estructura social, y esta 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, sobre todo que 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 sectores sociales, especialmente de los que habían surgido al amparo de las nuevas condiciones descritas arriba. Se podría afirmar que fue el primer paso dado por 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 se buscaba la legitimación de esas reglas, lo que constituía un elemento adicional en el logro del equilibrio y 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 –los dos textos que serían sometidos a votación–, así como para la elaboración de una ley de partidos y una ley de elecciones, se integraron tres comisiones legislativas. Estas 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 este ejercicio de diseño institucional subyacía la idea de que la inestabilidad que había caracterizado 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. Con 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.

El nuevo diseño colocaba a los partidos políticos en el lugar central y privilegiado entre las instituciones básicas de la democracia. Deberían ser, de ahí en adelante, los principales y prácticamente los únicos actores políticos, para lo cual se les otorgó el monopolio de la representación en ese ámbito. 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 de1978, artículo 37). Sin embargo, como se verá, 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 la transición hacia la democracia, ni en lo relacionado con los partidos y el sistema de partidos ni en 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. Todo esto ha contribuido a generar problemas de ingobernabilidad, ha derivado en enfrentamientos entre los poderes del Estado y ha limitado seriamente la capacidad de impulsar políticas y programas de lago plazo.

Si bien 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 capítulo busca identificar los principales aspectos institucionales que han incidido de manera determinante para 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 esta reflexión es que los factores institucionales juegan un papel fundamental en la definición de las conductas de los actores sociales y políticos. Algunos de los requisitos institucionales se encuentran en los ámbitos y procedimientos de participación, en las atribuciones de las diversas instancias decisoras, en los procedimientos de elaboración de las leyes, en el sistema electoral, en las condiciones de operación de los partidos políticos y en los mecanismos de *accountability*. Más allá de los valores y 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 establecer comportamientos.

Desde esta perspectiva, queda de lado el análisis de las condicionantes sociales, económicas y culturales, y se abordan las características y los efectos del diseño institucional. De manera especial, se adentra en el sistema electoral, entendido como las reglas de juego y los procedimientos establecidos para la participación y la representación de la sociedad, y como la vía fundamental de conformación de las instancias de gobierno y, en general, de la toma de decisiones. Pero, dado que el sistema electoral se enmarca en un conjunto más amplio de procesos e 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 participación propios del régimen democrático.

Un elemento central dentro de esta perspectiva es la valoración del peso de los factores institucionales en la gobernabilidad, entendida 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 este capítulo se refiere a la capacidad de ejercer el control institucional sobre el cambio social. 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. El uso de este concepto de gobernabilidad lleva necesariamente a considerar todas las instancias y los procedimientos que permiten canalizar las demandas, elaborar y encauzar las respuestas dentro de un régimen democrático y, a la vez, tornar viable la representación de la ciudadanía en los ámbitos de toma de decisiones.

Asimismo, cobran especial importancia los partidos políticos y el órgano legislativo, 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 solo para el procesamiento de las demandas sociales sino también, y de manera privativa, para su agregación. Por ello, el análisis no puede circunscribirse al

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

Esos son los temas centrales del presente capítulo. Antes de 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, Ecuador ha vivido un proceso constante de reformas legales y constitucionales que ha tenido como un efecto, entre varios, 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. Por tanto han sido un factor central para obstaculizar la implantación de rutinas en los comportamientos sociales y políticos.

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. Dichos aspectos sirven, sobre todo, para crear 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, alimentan 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 necesarios para canalizar las demandas de la población.

Por otra parte, las reformas no han guardado coherencia entre ellas, menos aun con los objetivos que se perseguían desde el proceso de retorno al régimen constitucional.[2] La misma abundancia de ellas ha sido un factor

[2] Es sorprendente que las dos asambleas constituyentes, que expidieron las respectivas constituciones (1998 y 2008), no abordaran de manera integral este problema. Por cálculos de corto plazo se

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 y que, de 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

Por sistema electoral se entiende el conjunto de procedimientos por medio de los cuales se expresa la voluntad ciudadana en las urnas y la manera en que los votos emitidos 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 procedimientos de selección.[3] 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.

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 específi-

desperdiciaron esas oportunidades y se mantuvo la coexistencia de los elementos contradictorios en el sistema electoral (y, en general, en el sistema político).

[3] Sobre el concepto de sistema electoral, véase Nohlen (1995).

cos para este fin.[4] Para elección de presidente y vicepresidente de la 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.

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, 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. 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.[5]

Inicialmente, estas elecciones se realizaban por medio de listas cerradas y bloqueadas. Por tanto cada persona disponía de un voto único, que

[4] La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, actualizada en octubre de 2012, introdujo la utilización de distritos para la elección de asambleístas y concejales municipales. En las provincias que elijan entre ocho y doce representantes se deben conformar dos distritos, las que elijan entre trece y dieciocho deben subdividirse en tres y las que elijan diecinueve o más deben subdividirse en cuatro (artículo 150, numeral 2). Para la elección de concejales municipales, estableció que las circunscripciones urbanas que elijan entre ocho y doce representantes de subdividirán en dos distritos (artículo 157). En todos los casos la delimitación de los distritos debe hacerse para cada elección, lo que deja amplio margen para el *gerrymandering* (la demarcación sesgada para favorecer al partido gobernante).

[5] El único cambio en la modalidad de voto y 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 puntos porcentuales con el siguiente.

al ser asignado a la lista completa no alteraba el orden de presentación de los candidatos. Para la asignación de puestos se usaba 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 (*panachage*). En esta, se vota por personas seleccionadas de todas las listas presentadas, y se lo puede hacer por tantos candidatos cuantos puestos se encuentran en disputa.[6] En 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 con el 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 la ciudadanía ha 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.

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 5.1. Es fácil advertir que la heterogeneidad es una característica central 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 los resultados en la representación. Sin embargo, 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 el proceso de transición, como se verá en la siguiente sección.

[6] 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 se puede hacer uso de todos esos votos o fracciones o solamente de parte de ellos.

Cuadro 5.1. Elementos del sistema electoral según cargo de elección

Cargo de elección	Fórmula	Tipo de voto	Circunscripción	Unidad administrativa
Presidente-vicepresidente	Mayoría absoluta[1]	Único por fórmula presidente-vicepresidente	Nacional único	País
Diputados nacionales[2]	Proporcional por cocientes y residuos	Lista cerrada y bloqueada	Nacional único	País
Diputados 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		
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 por cocientes y residuos	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 [3]	Proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas	Múltiples plurinominales	Parroquias (barrios rurales)

Notas:

[1] Hasta 1998, la segunda vuelta tenía lugar en caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta; desde ese año se mantiene esta disposición, pero se hace innecesaria la segunda vuelta cuando el candidato más votado ha obtenido más del 40% y mantiene una diferencia de por lo menos diez puntos porcentuales con el siguiente.

[2] La Constitución de 1998 eliminó la figura de los diputados nacionales. Se la incorporó nuevamente desde la elección de asambleístas constituyentes en el año 2007.

[3] La Constitución de 1998 estableció la elección de miembros de las juntas parroquiales.

El calendario electoral es 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. 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 consejeros provinciales y de concejales municipales.[7] Asimismo, cada dos años se han realizado las elecciones de diputados provinciales y de la otra proporción de consejeros y de 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; a la vez, por disposición constitucional, se eliminó la renovación de los diputados provinciales cada dos años.[8] De esta manera, desde ese año se modificó en un doble sentido el calendario electoral. Por un lado, se separaron las elecciones provinciales y municipales de las nacionales y, por otro, se eliminaron las elecciones de medio período que significaban la renovación de aproximadamente el 85% del total de integrantes del congreso.

Tres aspectos llaman la atención al considerar los cuatro elementos señalados (fórmula de representación, magnitud de los distritos, forma de votación y calendario electoral). 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 relacionadas con los procesos electorales así como las actividades de los partidos políticos. En tercer lu-

[7] Los concejales se renuevan parcialmente cada dos años. En una ocasión se reemplaza la mayoría (la mitad más uno) y en otra la minoría. Con los consejeros provinciales ocurría lo mismo, pero estos fueron eliminados por la Constitución de 2008, cuando los alcaldes cantonales pasaron a ocupar ese puesto.

[8] 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 1998 y que se produjera el desfase con las provinciales y cantonales, ya que para ellas no fue alterado el calendario establecido.

gar, 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 establecía que los partidos políticos deben tener alcance nacional, para lo cual deben "contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país" (LPP 1978, artículo 12). Al no cumplir con esa disposición, el partido no podía ser inscrito en el registro electoral, con lo que quedaba fuera de la competencia ya que no obtenía su legalización. Ya en la práctica electoral, estas organizaciones debían participar también al menos en diez provincias en las elecciones pluripersonales, esto es, en las de diputados, consejeros provinciales y concejales municipales (LPP, artículo 39). El incumplimiento de esta disposición era causal de cancelación inmediata de la inscripción y por tanto de extinción de un partido (LPP, artículo 37). Por consiguiente, todos los partidos, sin excepción alguna debían ser organizaciones nacionales aun cuando alguno pretendiera participar exclusivamente en ámbitos locales o provinciales.

Si esto se establecía para los partidos, era inevitable que se hiciera extensivo a los procesos electorales en los que participaban. La unificación de los procesos electorales, en términos tanto de la fórmula aplicada como de la forma de votación e incluso la simultaneidad en la realización, obedecía claramente a esa visión. Pero el desconocimiento, en las normas y las leyes, de las especificidades locales y regionales, introdujo una presión muy fuerte para la orientación de los actores políticos. Ellos se veían obligados a actuar en los espacios nacionales, o por lo menos en función del ámbito nacional, aun cuando sus reivindicaciones no rebasaran el marco de pequeños espacios territoriales.

Estas regulaciones produjeron una contradicción evidente con una realidad caracterizada por la diversidad. La existencia de sociedades locales, que se manifiesta en la coexistencia de múltiples necesidades y demandas políticas, exige 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 en 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 ámbitos 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 fue la sobrecarga de demandas y conflictos en las instancias nacionales, así como la presencia dominante de intereses locales en estas.

El resultado directo e inevitable de estas disposiciones en el sistema de partidos ha sido la multiplicación de pequeñas agrupaciones locales que se han visto 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 contribuyeron al aparecimiento de muchos partidos débiles, con lo que se alimentó la fragmentación.[9] 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 estuvo vigente por más de quince años y que, de hecho, contradice el objetivo de consolidar partidos o tendencias fuertes. Cada partido, como se ha visto, estaba obligado a actuar en el ámbito nacional, pero a la vez debía hacerlo solo, sin alianzas con otros partidos, lo que 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 de la fórmula proporcional en la elección de

[9] La fragmentación se redujo únicamente cuando se combinó la casi total desaparición de los partidos con el surgimiento del liderazgo personalista de Rafael Correa. Esto se manifestó en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 2007, en las legislativas de 2009 y de 2013, así como en las municipales de 2014. Sin embargo, cuando las elecciones locales se separaron de las nacionales, como ocurrió en las municipales de 2014, se dibujó nuevamente un sistema fragmentado.

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).[10] La aplicación de la fórmula proporcional con representación de minorías permite el acceso al congreso de múltiples 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 por efecto de la proporcionalidad pueden ser fácilmente obtenidos. A esto se añade la existencia de gran cantidad de circunscripciones pequeñas, en las que los partidos pequeños pueden triunfar con relativa facilidad.

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 la 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 parlamentos con alto grado 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

A lo largo de todo el período democrático, 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 funcionamien-

[10] 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 capítulo). Sin embargo, como se verá, en las condiciones de fragmentación que caracterizan el sistema de partidos ecuatoriano, la segunda vuelta apenas otorga una ficción de mayoría absoluta.

to. A pesar de las reformas profundas a la Constitución, en 1997-1998 y 2007-2008 se realizaron asambleas constituyentes que expidieron nuevas cartas políticas. Por consiguiente, los cambios han rebasado los ajustes que se deben hacer 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 un cuerpo normativo vigente por períodos relativamente largos, que pudiera ser puesto a prueba en procesos de mediano alcance y que ofreciera algún grado de certidumbre, marco adecuado para las prácticas políticas.

El cambio constante de las reglas de juego se ha convertido en un obstáculo para que los actores políticos y la ciudadanía 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 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 no han guardado coherencia entre ellas y tampoco han respondido a los objetivos que guiaron originalmente el proceso de retorno constitucional. Por lo general, 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 estas se transformen en un elemento más de la disputa política, junto a las demandas sociales y las medidas de carácter coyuntural. De ahí que aun en los aspectos más cotidianos y pasajeros de la contienda política se ha puesto en cuestión, parcial o totalmente, al ordenamiento normativo. Por

consiguiente, este se ha mantenido en la incertidumbre y no ha podido funcionar como marco de referencia general para el conjunto de actores. La escasa o nula diferenciación entre los derechos y las normas generales, por un lado, y las prácticas políticas, por otro, 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 elementos que se encuentran en disputa en la política.[11]

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, solamente cuatro años después de entrar en vigencia la Constitución y antes de concluir el primer período de Gobierno y legislatura) se inició una serie de reformas legales y constitucionales que aun no ha terminado, y que configura una extensa serie, como se puede apreciar en el cuadro 2. Ninguna de ellas se ha enmarcado en una visión de conjunto del sistema político ni ha respondido a una concepción de ajuste de este 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.

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

Cuadro 5.2. Principales reformas institucionales y electorales, 1979-2003

Año	Contenidos de las reformas	Nivel
1983	Reducción del período presidencial y legislativo (de 5 a 4 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 la 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	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
2000	Retorno a la asignación de puestos por listas (fórmula D´Hondt) manteniendo votación por personas	Leyes de partidos y de elecciones

Las primeras reformas (1983) fueron de gran profundidad. Redujeron los períodos de la gestión presidencial 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 el 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 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 el legislativo. Sin embargo, pronto los partidos y fuerzas sociales que quedaban fuera de la presidencia y del congreso comenzaron a presionar. A estas voces se sumó la de la población que comenzaba a retirar el apoyo a las autoridades que ella misma había elegido. La situación se debía, en buena medida, a los efectos derivados de la condición de ganador absoluto inherente en el presidencialismo combinados con la rápida erosión de la legitimidad, producida por los bajos rendimientos económicos y sociales del sistema político. Por esto, antes de que las autoridades concluyeran su período de la nueva etapa democrática se procedió a esta reforma de gran magnitud.

Al establecer períodos específicos para diputados nacionales y provinciales se profundizaron las diferencias. Desde ese momento, los nacionales durarían cuatro años, mientras que los provinciales se renovarían cada dos. 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.[12] 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 y tampoco a los acuerdos que el congreso necesariamente debe llevar a cabo.

[12] Los doce diputados nacionales (número fijo incrementado a veinte 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 veintidós por la creación de dos provincias). La edad mínima para los candidatos era de treinta y veinticinco años, para la diputación nacional y provincial, respectivamente. El número total de diputados en el primer período fue de sesenta y nueve (doce nacionales y cincuenta y siete provinciales). La constitución de 1998 eliminó la diputación nacional.

Los problemas 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 diputados. Hasta ese momento, los parlamentarios 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.[13] 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.

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 parlamento, además de los otros cargos de elección popular, una exigencia que la mayoría de partidos no pudo cumplir. 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 dicha reforma se tradujo en un serio obstáculo en el camino hacia los objetivos que guiaron el fortalecimiento, que constituían la garantía de su consistencia como un movimiento de conjunto hacia una nueva institucionalidad. La posibilidad de reelección inmediata, aprobada once años más tarde, se constituyó en una solución parcial para un problema que ya para ese momento había alcanzado grandes proporciones.

A esto se añadía la ya señalada renovación anual de las autoridades del congreso, cuya elección se realizaba por votación de los diputados, lo que

[13] El reducido número de diputados nacionales limitaba significativamente las posibilidades de la reelección cruzada, ya que estaban disponibles apenas doce puestos para los cincuenta y siete diputados provinciales (21,0% de ellos). Al mismo tiempo, los diputados nacionales podían competir en el mejor de los casos solamente por doce puestos provinciales. Por tanto, potencialmente solo podían continuar en el parlamento veinticuatro diputados (34,8% del total).

usualmente se tradujo en situaciones sin salida. La fragmentación del legislativo y el peso que cobraban los partidos pequeños 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 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 fue un mecanismo eficaz para solucionar el problema de fondo, ya que se mantuvieron 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 debido a la presencia de organizaciones minúsculas en el congreso.

Entre las innovaciones introducidas en 1983, puestas en vigencia desde las elecciones de 1984, se desplazó la elección de diputados de la segunda a la primera vuelta presidencial. Este cambio adicional en el calendario electoral determinó que los diputados se eligieran 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 aun, hizo que este 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 parlamento aun 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 obligados a presentar candidatos en por lo menos diez provincias, así como a obtener una votación mínima (del 4% o del 5% de acuerdo con las disposiciones del momento) y que 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. 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%).[14] Pero al tratarse de un caso único y al considerar que intervienen todos los factores señalados, no es posible hacerlo extensivo a las situaciones posteriores. La explicación se encuentra 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 insuficiente.

En 1985 se introdujeron nuevas reformas políticas, centradas en el sistema electoral. De la fórmula proporcional con representación de minorías se pasó 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 el ejecutivo al reducir el 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 TSE) en el año 2000 por la introducción de la fórmula D´Hondt para la asignación escaños.

En todos estos casos no se buscó obtener mejores condiciones de representación o incrementar la representatividad del parlamento, sino 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 políticos impulsados desde el Gobierno. Por consiguiente, se vio en el sistema electoral y en otros ámbitos institucionales un instrumento

[14] Llama la atención que el partido del candidato que ocupó el segundo lugar en la elección presidencial en esa ocasión apenas obtuviera el 2,8% de los escaños y que en conjunto con la coalición que lo apoyaba apenas llegara al 16,0%. Por tanto, la realización de la elección legislativa junto a la segunda vuelta presidencial no cumplió con la expectativa de concentrar la votación legislativa entre los partidos (o coaliciones) de los dos contendientes.

que permitiría fortalecer el 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 del período constitucional. Se trata de un problema central, pero las reformas realizadas no contribuyeron a resolverlo. En realidad, muchos de los cambios han pretendido abordar este conflicto, y han intentado hacerlo siempre por el fortalecimiento de uno de los términos de la ecuación. El paso más claro 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 debido a que no se orientaban a establecer un equilibrio apropiado entre ambos sino a fortalecer 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– ha impedido que la balanza se incline decididamente a favor de uno de los dos poderes.

Como resultado inmediato e inevitable, estas operaciones han profundizado el desequilibrio propio del presidencialismo. En el fondo de todo 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.[15] 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 instancia privilegiada de representación.

Al debilitar los mecanismos de cooperación y contrapeso entre las funciones ejecutiva y legislativa, cada una se siente impulsada a justificar sus

[15] La Asamblea Constituyente de 2007-2008 le devolvió algunas funciones al congreso (denominado desde entonces Asamblea Nacional), como la de destituir a los ministros por medio de juicio político, pero le quitó algunas de las más esenciales, como la de interpretar la Constitución, participar en el nombramiento de autoridades y, sobre todo, le dio al presidente de la república la facultad de disolverlo. Por tanto, profundizó el desbalance entre ambos poderes.

acciones mediante 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 el tema en el nivel de definiciones básicas del régimen, de manera que son estas 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: los actores sociales y políticos dirigen hacia ellos sus acciones e impugnaciones. Es así que los conflictos propios de la política cotidiana se trasladan al nivel del régimen político y se convierten en una impugnación de sus bases.

Otro tema central 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, la Constitución de 1979 y las leyes de partidos y 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 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). Sin embargo, esta disposición no tuvo como efecto directo e inmediato incrementar el número de partidos con representación en el Congreso –que recién se hizo visible en las elecciones del año 2002–, como se puede observar en el cuadro 5.3.

[16] Los independientes no estaban obligados a contar con inscripción ni a presentar listas en un número determinado de provincias; tampoco debían cumplir con todos los requisitos organizativos que se exigían a los partidos. Como contraparte, no podían acceder al financiamiento estatal.

Cuadro 5.3. Listas con representación en el Congreso Nacional, 1979-2006

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

Esto se puede atribuir a factores relacionados con las conductas políticas de la población y con las adscripciones partidistas, que habrían mediatizado los efectos de la mencionada disposición. Asimismo, esta apertura –junto a la fórmula proporcional, a la representación de minorías y a la existencia de distritos pequeños– abrió la posibilidad para que partidos minúsculos o listas sin mayor apoyo electoral puedan acceder a escaños parlamentarios.

De cualquier manera, la apertura indiscriminada a la participación de los independientes fue un nuevo retroceso en relación con los objetivos que habían guiado el retorno y, en general, a la necesidad de conseguir algún grado de estabilidad y 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 se consultó sobre asuntos relacionados con las instituciones del sistema político, así como con temas económicos y sociales.[18] Los resulta-

[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 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

dos han dependido en gran medida de las condiciones políticas así como del grado de aceptación del Gobierno que las ha convocado más que del contenido de las preguntas en sí. En la práctica, las consultas han funcionado más como referéndum sobre la gestión gubernamental que como referéndum sobre aspectos específicos de carácter político, institucional y legal. Por ello su efectividad como mecanismo de reforma ha sido bastante limitada. Más bien, en la medida en que ha colocado las definiciones institucionales en el mismo plano de los temas políticos corrientes, cada consulta ha contribuido a la inseguridad, a la pérdida de referentes y a la heterogeneidad.

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. 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 los grupos enfrentados.

social. La de 1995 retomó algunos de esos asuntos por medio de ocho preguntas. La de 1997 abarcó un amplio espectro de temas (con catorce 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. Posteriormente se realizaron consultas en los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2011. La última introdujo nuevamente reformas en las instituciones del sistema político.

Efectos del sistema electoral

Como se ha visto, el sistema de fórmula proporcional con representación de minorías, vigente hasta 1997, fue uno de los factores que causaban 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 reseñados, claramente contrarios a los objetivos que guiaron el 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, e incluso se introdujo una reforma en ese sentido (en 1985), pero 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 con los votos obtenidos por cada candidato.[19] Sin embargo, la votación personalizada constituía en sí misma un elemento en sentido contrario a la concentración, ya que potencialmente podía fragmentar más 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, mientras, por el otro (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 fórmula mayoritaria.

[19] Aparentemente, a las personas que impulsaron la reforma (mediante una pregunta incluida en la consulta popular de 1997) les interesaba instaurar 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*).

No obstante, 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 con 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.[20] 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 el retorno a la democracia. Por consiguiente, el nuevo sistema electoral, adoptado a partir de la consulta popular celebrada en 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 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 criterio básico 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 los otros factores del sistema electoral, la introducción de esta modalidad de asignar puestos ha tenido efectos extremadamente limitados.

El sistema electoral sigue propiciando la dispersión y la fragmentación debido a los siguientes factores: los distritos electorales de diver-

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

sas magnitudes (con el predominio de los pequeños), la obligación de contar con organización nacional y 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, las facilidades otorgadas a los independientes para la presentación de candidaturas. Por ello, conviene hacer una breve revisión de sus efectos sobre el sistema político y sobre la gobernabilidad, en referencia exclusivamente a la conformación del congreso, que es el órgano político por excelencia y en donde se manifiestan los efectos de las disposiciones electorales.

Las circunscripciones electorales

Las circunscripciones electorales para elección de parlamentarios corresponden a las provincias, es decir, a uno de los ámbitos de la división político-administrativa. Esto significa, en primer lugar, que las circunscripciones 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 espacios tan disímiles como Galápagos, que apenas cuenta con el 0,1% del padrón electoral, y Guayas, que agrupa el 27,0%. Entre medio se conforma una extensa gama de espacios que configura una situación heterogénea, como se puede ver en el cuadro 5.4. Esto da origen a problemas de representación en la medida en que se produce desproporción –o *malapportionment* (Snyder y Samuels 2001)– 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, lo que se agrava por su carácter provincial. Adicionalmente, la existencia de distritos minúsculos es un aliciente para la presencia de partidos pequeños o agrupaciones de independientes que se conforman con fines estrictamente electorales, confiando en que pueden obtener un escaño legislativo con muy pocos votos.

Cuadro 5.4. Tamaño y número de diputados de los distritos electorales provinciales

Provincia	Tamaño (% del padrón)	Diputados (año 2002)	
		Número	%
Galápagos	0,1	2	2,0
Zamora Chinchipe	0,3	2	2,0
Orellana	0,4	2	2,0
Pastaza	0,4	2	2,0
Morona Santiago	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
Promedio	4,6	4,5	4,5

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 existir prohibiciones expresas a nivel constitucional.[21] Esta precepción del diputado como un representante territorial contribuye al debilitamiento de los partidos, ya que pone en un segundo lugar la definición ideológica; 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 actuar como representantes directos de sus intereses. La eliminación de los diputados nacionales, en la Constitución de 1998 (que fue revertida posteriormente), significó la eliminación de un pequeño pero importante factor de contrapeso.

En tercer lugar, la diferente magnitud de los distritos y 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 no reducir el número de integrantes del parlamento, propuesta que ha sido obstaculizada en varias ocasiones. Por el contrario, el tamaño del congreso se ha incrementado, no solo por el crecimiento poblacional –ya que el número de diputados provinciales se basa parcial y principalmente en la magnitud poblacional–, sino también por efecto de las reformas. Inevitablemente, estas llevan la huella de los intereses particulares que las han impulsado y de la coyuntura específica en que han ocurrido.

[21] La desafiliación de los diputados –conocida como el *cambio de camiseta* o el *camisetazo*– ha sido un problema que recurrentemente ha debido enfrentar el parlamento ecuatoriano, incluso con la promulgación de leyes como el Código de Ética (al respecto, véase Mejía 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.

La organización nacional de los partidos

Entre los elementos menos debatidos del sistema electoral está el que obliga a los partidos a tener una organización nacional y participar en las elecciones en todo el país (o por lo menos en un número mínimo de provincias). La medida fue concebida para impulsar la conformación de partidos de alcance nacional que lograran rebasar las expresiones locales o regionales. Sin embargo, la 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 ha sido 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 nacionales han mostrado claro retroceso. Con creciente frecuencia, su votación ha tendido a concentrarse en una provincia o, en el mejor de los casos, en un pequeño conjunto de estas. Independientemente de los factores que hubieran incidido sobre esto, lo cierto es que las tendencias de votación demuestran que la disposición no ha tenido el efecto esperado.

Por otra parte, al obligar a los partidos políticos a presentar candidaturas en un número mínimo de provincias, se cerraba la posibilidad de que existieran agrupaciones locales que pudieran actuar en esos ámbitos sin necesidad de trasladarse al nacional. De este modo, si un partido hubiera querido participar únicamente en la elección de alcalde o concejales cantonales o, incluso, de prefecto y consejeros provinciales, estaba obligado a inscribir candidatos en por lo menos diez provincias. De hecho, y sin contar con la organización ni con los recursos humanos necesarios, se colocaba así en el ámbito nacional a pesar de ser la expresión de intereses locales. Por consiguiente, debía enfrentar problemas organizativos, logísticos e incluso programáticos de difícil resolución.

Finalmente, junto a un sistema político fuertemente centralizado, este factor ha contribuido a desplazar las demandas locales y provinciales al ámbito nacional. En gran medida ella ha mermado la capacidad de los organismos cantonales y provinciales para el procesamiento y la solución de

los conflictos. Esto es el resultado de haberlas colocado 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– al dar luz verde a 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. No surte efecto en el congreso ya que, como se ha señalado, esta apertura constituye 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 –importante y necesaria para la conformación del congreso y del 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, durante más de tres décadas y con una sucesión interminable de reformas, no se introdujeran los cambios que tendieran a solucionar los problemas mencionados. Es fácil advertir que la solución se podría encontrar en la configuración de sistemas diferenciados para el ámbito nacional, por un lado, y para los niveles provinciales y locales por otro. De manera especial, sería un paso muy importante para impedir que los intereses locales se trasladen al nivel nacional y provoquen una sobrecarga que genera problemas de gobernabilidad. A la vez, 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 los partidos tenía como un objetivo reducir 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 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). Las dos condiciones 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; más bien se puede afirmar que por lo menos la prohibición de las alianzas tuvo efectos contrarios.

La definición de un cociente mínimo de votación en dos elecciones seguidas actuaba como barrera de registro pero no de representación. Esto quiere decir que un partido perdía su reconocimiento oficial y por consiguiente no podía participar en procesos electorales si no obtenía ese cociente en dos elecciones consecutivas, pero mantenía los cargos obtenidos en esas mismas elecciones. Por tanto, los efectos de la sanción recién se hacían efectivos al final del período que se inició con la segunda elección. En la práctica esto constituye un aliciente para los partidos pequeños, ya que pueden mantenerse en la escena política (por hasta dos período seguidos) sobre la base de votaciones muy bajas y sin hacer mayores esfuerzos. Esta es una de las razones de la presencia de un alto número de partidos en el congreso, la mayor parte de los cuales apenas obtenía 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 frag-

mentación y la dispersión. Por un lado, eliminaría a los pequeños y, por otro, en la medida en que estos no tuviesen 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.

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 debía presentarse aisladamente en las elecciones, lo que de hecho se transformó 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 acerca de la obligación de presentar candidatos a nivel nacional, reforzaba 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 contribuyó a superar en su totalidad los problemas reseñados. Según esas 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 de que cada partido mantenga su identidad y presente sus propios candidatos dentro de alianzas, una salida que sería un aliciente mayor para la integración.

Dentro de esta nueva modalidad, las alianzas han funcionado como vías adicionales para la supervivencia de los partidos pequeños. 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, al posesionarse la abandonan enseguida y actúan por su propia cuenta. No existen regulaciones que sancionen este tipo de comportamientos. De este modo, 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.[22] En definitiva, las alianzas han funcionado únicamente como componentes electorales y no como factores de agregación en la representación política.

La participación de los independientes

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, Ecuador no pudo escapar del antipartidismo y la antipolítica aunque, como se verá a continuación, 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.

Los sentimientos adversos a los partidos se concretaron en una consulta popular convocada por el presidente de la república 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. 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 el mayor número de estas que obtienen representación en el Congreso Nacional (cuadro 5.3). Sin em-

[22] 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.

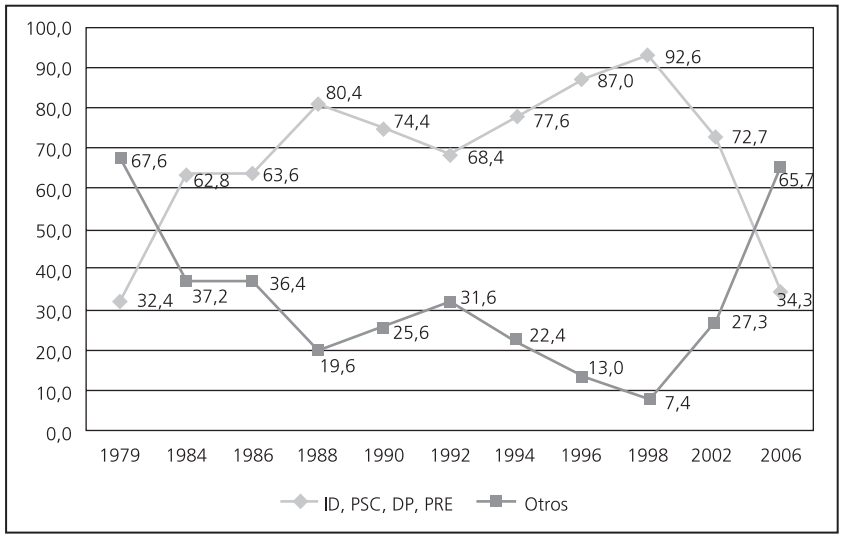
bargo, posiblemente el resultado más importante ha sido la competencia desigual a la que han sido sometidos los partidos debido a las facilidades otorgadas a los independientes.[23] En síntesis, en vez de abrir las posibilidades para nuevos actores políticos, estas regulaciones contribuyeron a la dispersión, especialmente en lo que se refiere a la oferta electoral Asimismo, la participación casi ilimitada de los independientes alimentó la erosión de los partidos.

Una manifestación de los efectos contradictorios de esta apertura del sistema electoral se observa al considerar los resultados electorales hasta el año 2002 (cuadros 5.5 y 5.6). Los partidos políticos predominaron en las elecciones legislativas, aunque se hacía evidente su descenso en las presidenciales.[24] Hasta 1998 se configuró una tendencia de concentración de la votación en cuatro partidos (PSC, PRE, ID y DP), que en conjunto llegaron a obtener hasta el 80% de los votos válidos en las elecciones legislativas (gráfico 5.1). El resto de partidos y las agrupaciones de independientes vieron reducirse su votación, aunque no por ello dejaban de obtener escaños y gravitar sobre las decisiones del congreso. 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 sus instrumentos.

[23] 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.

[24] Desde 2002 se inició el declive de los votos recibidos por los partidos. La elección de asambleístas constituyentes de 2007 fue la expresión final del sistema de partidos que se había configurado desde la transición.

Gráfico 5.1.Votación por los *partidos significativos,* 1979-1996.
Elección de diputados provinciales (%) sobre total de votos válidos



Fuente: TSE (1990; 1997a; 1997b; 2000).

Es posible que la misma competencia con los independientes haya sido uno de los factores impulsores de esto, pues 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. Finalmente, este conjunto de elementos llevó a la combinación de la búsqueda de votos, la necesidad de mantener y fortalecer los lazos con electores duros y la obligación de arrojar rendimientos económicos y sociales.

Cuadro 5.5. Sistema electoral presidencial y sus reformas

Fecha	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1ra Vuelta	Candidatos en 2da vuelta	Período interelectivo	Mayoría en 2da vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1978-1979	5 años	No	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	+ 8 meses[a]	Relativa	Sí (en segunda)
1984-1996	4 años	Sí	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	[b]	Relativa	Sí (en primera)
1998-2002	4 años	Sí	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	[b]	Relativa	Sí (en primera)
2002-2008	4 años	Sí	Fórmula con vicepresidente	>40 y dif. de 10 puntos	2	45 días	Relativa	Sí (en primera)
2008-	4 años	Sí	Fórmula con vicepresidente	>40 y dif. de 10 puntos	2	45 días	Relativa	Sí (en segunda)

Fuente: SISPSUB 1978-2014.
Notas:
[a] Por única vez, en 1979, la elección de legisladores se realizó en la segunda vuelta electoral.
[b] La fecha de la segunda vuelta electoral fue cambiada en múltiples ocasiones. En el art. 45 de la Ley de Elecciones de 1978 se indicaba que la primera vuelta se debía realizar el último domingo de enero y la segunda, el primer domingo de mayo. En la reforma de 1987 se mantuvo la fecha de la primera vuelta pero se cambió la fecha de la segunda. En 1990 se volvió a reformar y se decidió acortar el período interelectivo ya que la primera vuelta se debía realizar el tercer domingo de mayo y la segunda el tercer domingo de junio. En 1991, se volvió a reformar este artículo en la fecha de la segunda vuelta, pasándose a elegir el primer domingo de julio. En 2000, se reformó nuevamente y se estableció que la primera vuelta se realizara el tercer domingo de octubre mientras que la segunda, el último domingo de noviembre de ese año.

Cuadro 5.6. Sistema electoral legislativo y sus reformas

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Magnitud cámara	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad reelección
1978	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	69	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	5	No
1983	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	71	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	No
1985	Mayoritario		Nacionales Provinciales	71	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	No

Cuadro 5.6. *(continuación)*

1986	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	71	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	No
1994	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	72	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	Sí
1996	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	82	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	Sí
1998	Proporcional mixta	Votación personalizada	Provinciales	121	21+ 1	Personalizado, de listas y entre listas	4	Sí
2000	Proporcional	D´Hondt	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	Sí
2003	Proporcional	Imperiali (corregido)	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	Sí
2006	Proporcional	Factor ponderado	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	Sí
2009	Proporcional	D´Hondt Hare	Nacionales Provinciales	124	24 pl. + 1 + 3 extraterritoriales	Personalizado, de listas y entre listas	4	Sí
2012	Proporcional	D´Hondt Hare	Nacionales Provinciales	136	24 pl. + 1 + 3 extraterritoriales	Personalizado, de listas y entre listas	4	Sí

Fuente: Freidenberg 2014.

Capítulo 6
Elecciones, partidos y sistemas de partidos*

El objetivo con estas páginas es profundizar en el conocimiento de las elecciones, los partidos y el sistema de partidos en Ecuador entre 1978 y 2013. Las elecciones son instituciones centrales de la democracia. Por elecciones se entiende los procesos a partir de los cuales la ciudadanía elige a quienes les gobiernan. Las candidaturas son presentadas por grupos políticos que pretenden que sus miembros accedan a cargos de representación popular. Sin elecciones libres, competitivas y justas resulta muy difícil definir un sistema político como democrático. La celebración de elecciones y el modo en que estas se desarrollan se convierten en un ejercicio fundamental para la convivencia política.

También se estudia el modo en que las candidaturas ecuatorianas han participado en dichas elecciones y cómo los actores políticos, en particular, los partidos, han competido con la intención de ganar elecciones. Se entiende por partido político "cualquier grupo político que se presenta a las elecciones y es capaz por medio de las elecciones de

* Este capítulo se basa en –y reproduce partes de– los textos de Flavia Freidenberg: "Ecuador" (2001); *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones* (2003a); "Partidos y Gobiernos en Ecuador 1978-1998. Gobiernos antipartidos y partidos contra Gobiernos"(2003b); "El triunfo de la Revolución Ciudadana: mitos, encrucijadas y desafíos del cambio político en Ecuador" (2008d); "La política se fue de fiesta: estrategias electorales, clientelismo político y organización informal de partidos a nivel local en Ecuador" (2010a); "Ecuador 2011: Revolución Ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político" (2012); "Ecuador 2013: las claves del éxito de la revolución ciudadana" (2013); Los cambios del sistema de partidos ecuatoriano (1978-2014) (en prensa).

colocar candidatos para cargos públicos [...]" (Sartori 1992, 90).[1] Estos grupos políticos son fundamentalmente organizaciones (de diferente tamaño, capacidad de adaptación y/o distribución territorial) que buscan maximizar sus cuotas de poder, definido como el control de los puestos del Gobierno.[2]

Se observan y se evalúan, además, la evolución y transformación de la estructura y la dinámica en cuanto a la competencia del sistema partidista en el período 1978-2012. Si bien todo sistema de partidos puede cambiar, ya sea en su formato –estructura– como en su dinámica, dichos cambios se manifiestan de al menos dos maneras (Sartori 1992, 320): de manera continua, dando cuenta de que los cambios fundamentales pueden expresarse constantemente cada vez que haya modificaciones en las normas, los procedimientos constitucionales o las prácticas políticas que afectan la competencia, o de modo discontinuo, por el derrumbamiento del sistema de partidos anterior, a lo que suele denominarse el colapso del sistema de partidos.

En este capítulo se da cuenta de los cambios continuos que han cruzado de manera permanente al sistema de partidos ecuatoriano desde 1978 así como también al modo en que, a partir de 2002, el sistema se enfrenta a su colapso y las organizaciones partidistas tradicionales intentan desarrollar (no siempre con éxito) estrategias de adaptación a esas transformaciones, provocando una profunda crisis de representación (Mainwaring, Bejarano y Pizarro 2008). En este sentido, se explora primero la manera en que nuevas élites presionaron para ingresar en la competencia y convertirse en fuerzas electorales dominantes (algunas con un fuerte discurso antisistema) y el modo en que las viejas élites tradicionales coo-

[1] Aun cuando esta definición es mínima, presenta ventajas para la investigación empírica, ya que es fácilmente observable, se refiere a un dominio particular específico (grupos que compiten en elecciones), viaja bien en diferentes contextos, sus límites están bien definidos, no padece de ambigüedad ni de vaguedad. Partiendo de esta definición, se considera partidos tanto a los grupos que se autodefinen como tales, como a los movimientos políticos que han competido guiados por un discurso de rechazo a los partidos pero que, en la práctica, cumplen las funciones de lo que la literatura define como un partido.

[2] Esta visión es compartida por autores clásicos como Schattschneider (1942, 35) para quien un partido político "es primero que todo una organización que busca obtener el poder. Poder es definido aquí como el control del Gobierno" [traducción de la autora].

peraron o, en su caso, enfrentaron a los nuevos actores que presionaban por incorporarse a la competencia del sistema de partidos.[3]

Este tipo de estudio contribuye a discutir las presunciones que suelen hacerse en sistemas de partidos estables, como los europeos, toda vez que la literatura comparada suele excluir de sus análisis a los sistemas con "comunidades políticas fluidas de partidos" ya que consideran que se encuentran en una fase de crecimiento muy difusa, volátil y provisional (Sartori 1992, 333). Por tanto, se trata de explorar el modo en que los partidos trabajan y las transformaciones que se dan en sistemas fluidos, de democratización reciente, lo cual complejiza aun más el análisis debido a la inestabilidad estructural de esos procesos políticos.

En Ecuador, los líderes, los grupos políticos y la ciudadanía en general han considerado, históricamente, que este es un país [no] hecho para partidos. El resultado ha sido que a los partidos se intenta quitarles constantemente el monopolio de la representación política. La idea del expresidente Velasco Ibarra es clara al respecto y ha cruzado la vida política ecuatoriana.

> Hay, pues, que formar no partidos porque el mundo no está hecho para partidos. Hay que formar movimientos. Los partidos son instituciones anquilosadas de la etapa burguesa que ya pasó. La hora actual de este siglo es la vehemente explosión de los reclamos de las muchedumbres, de los reclamos populares, de los reclamos nacionales. Hay que formar grupos, movimientos que penetren muy adentro de esta nueva hora en que los pueblos y las naciones se expresan y quieren fortificarse. Esto no lo van a entender jamás los anquilosados partidos políticos, esos grupos anarquizantes y descentrados que surgen hoy por todas partes [...].[4]

[3] La clasificación de los partidos y sus estrategias como antisistema no supone juicios de corte normativo. Por el contrario, se retoma la definición de Sartori (1992, 166) que sugiere que "un partido es antisistema siempre que socava la legitimidad del régimen al que se opone" y su oposición no es una "oposición por cuestiones concretas sino una oposición por principio". Así, "una oposición antisistema actúa conforme a un sistema de creencias que no comparte los valores del orden político dentro del cual actúa".

[4] Ejemplo de ello ha sido la declaración del expresidente de la república, José María Velasco Ibarra, publicada en el periódico *El Comercio* el 23 de marzo de 1963, citado en Hurtado ([1977] 1999, 223).

La tensión entre partidos y movimientos independientes ha cruzado el funcionamiento del sistema de partidos, lo que ha contribuido a definirlo como uno de los menos institucionalizados de América Latina (Mainwaring y Scully 1995). Dicho sistema se ha caracterizado por: la dificultad de las agrupaciones para articular intereses diversos; la desconfianza de los electores hacia los políticos y las instituciones; la ausencia de raíces y lazos fuertes entre ellos; el funcionamiento en torno a personalidades más que a programas; el desinterés por contar con burocracias profesionales eficientes, la deslealtad de los militantes hacia sus dirigencias; la tendencia a producir consensos de carácter pendular (Conaghan 1995; Mejía 1996; Pachano 2007a; Sánchez 2008; Freidenberg 2008a).[5]

Salvo algunas excepciones, los partidos apostaron poco por estructurar organizaciones autónomas de liderazgos carismáticos, por participar en procesos competitivos para seleccionar candidatos, por invertir en la capacitación de sus militantes o por definir propuestas programáticas que guiaran luego su acción de gobierno. Estas agrupaciones han funcionado como camarillas de dirigentes, vinculados entre sí por lazos de parentesco y redes clientelares, y han tenido dificultades para ejercer como estructuras de intermediación funcional y como agentes de integración territorial.

Los políticos han empleado la organización informal de sus partidos como una estrategia de supervivencia electoral (Freidenberg y Levitsky 2007). En términos generales, los partidos no han logrado integrar las comunidades locales a las nacionales, ya que no han podido articular a los grupos por encima de sus diferencias latentes y manifiestas –los denominados *clivajes*– que los enfrentan en la competencia política e incluso en la sociedad. Diversas líneas de tensión se yuxtaponen y condicionan la manera en que se da la competencia: la ideológica, la antipartido tradicional, la regional o la étnica (Freidenberg 2014).

[5] En estos tipos de sistemas, las agrupaciones partidistas tienen dificultades para vincularse con la ciudadanía; no cuentan con raíces fuertes y permanentes en el electorado ni funcionan sobre la base de reglas y estructuras razonablemente estables y la ciudadanía manifiesta rechazo hacia las instituciones partidistas y las elecciones como mecanismo para decidir quién gobierna (Mainwaring y Scully 1995, 19).

Se ha estructurado el capítulo de la siguiente manera. Primero, se estudian las características de las elecciones celebradas en Ecuador desde 1978; se ofrece un análisis del calendario electoral y la participación ciudadana. Segundo, se describe la estructura y la dinámica de la competencia del sistema partidista en dos etapas: a) desde la formación del Estado hasta la década de 1970 y b) desde la reinstauración democrática en 1978 hasta 2013. Tercero, se exploran diferentes divisiones sociales, con la intención de establecer cuáles son las fracturas vigentes y también se describen una serie de características sistémicas del período analizado, para conocer el modo en que se compite (fragmentación, concentración, volatilidad electoral agregada, margen de victoria). El capítulo termina con una evaluación de las transformaciones experimentadas por el sistema de partidos en el período 1978 a 2012, con la intención de explorar los niveles de cambio (continuidad y colapso), las razones que llevaron al colapso y a su resurrección en otro tipo de sistema (cuadro 6.1).

Elecciones: el calendario electoral

Desde el 16 de julio de 1978, cuando se llevaron a cabo las primeras elecciones competitivas postransición, la historia política-electoral ecuatoriana ha sido intensa y variada. Se han convocado nueve elecciones presidenciales, siete para diputados nacionales y doce para elegir diputados provinciales, doce para consejeros provinciales, siete para alcaldes y doce para concejales municipales, ocho consultas populares y dos elecciones para asambleas constituyentes. En los comicios seccionales (locales) de 2000, además, se reglamentó la figura de las juntas parroquiales rurales, prevista en el texto constitucional de 1998, transformándose dichas entidades en la menor instancia de poder local del sistema político ecuatoriano. La mayor parte de los procesos electorales se han caracterizado por ser limpios, libres y competitivos, con ausencia de graves denuncias de fraude y con la aceptación de los resultados por los diversos actores que competían.

Ahora bien, el período también ha estado cruzado por una gran inestabilidad del régimen político. Esto se debe al cambio constante de las reglas

de juego y del sistema electoral[6] y también a las rupturas institucionales dadas por tres golpes de Estado, que hicieron que tres presidentes elegidos constitucionalmente no terminaran sus mandatos.[7]

La evolución del sistema de partidos ecuatoriano, desde 1978, puede ser observada, en términos analíticos, en dos etapas según los tipos de cambios que se dieron en relación con su formato y su dinámica. La primera etapa ha estado caracterizada por cambios más bien continuos, entre 1978 y 2002, provocados por las constantes modificaciones en las normas, los procedimientos constitucionales o las prácticas políticas que afectan la competencia.[8] La segunda fase, a partir de 2002, se dio con el triunfo electoral de nuevos partidos que aglutinaban independientes, surgidos desde los márgenes del sistema vigente y con un fuerte rechazo de la ciudadanía al sistema, que se manifestó en el éxito electoral del voto nulo en las elecciones legislativas de ese año.

El punto crucial de esta segunda etapa son las elecciones críticas de 2006. Cambiaron la estructura y la dinámica de la competencia; además, supusieron un parte aguas en la evolución del sistema de partidos. El Movimiento Alianza Pais[9] ganó los comicios del año indicado. Lo que ha sido denominado la revolución ciudadana es un movimiento político que aglutina a grupos con intereses diversos que rechazan de manera frontal la partidocracia, e impulsan desde la izquierda un cambio radical del sistema político vigente. Las seis elecciones siguientes: tres referéndum (2007, 2008, 2011), una asamblea constituyente (2007) y dos elecciones generales (2009, 2013) han ratificado el mayoritario apoyo ciudadano hacia este partido político.

[6] Ver el capítulo 5 de este libro que trata sobre el sistema electoral.

[7] El roldosista Abdalá Bucaram en febrero de 1997, el demócrata popular Jamil Mahuad en enero de 2000 y el excoronel golpista Lucio Gutiérrez en abril de 2005 fueron obligados a abandonar la presidencia de la república en diversas circunstancias.

[8] Un cambio importante de esta fase que impactó sobre la competencia política se dio en 1996, cuando surge un nuevo partido, el MUPP-NP, que buscaba representar una amalgama de intereses diversos (étnicos, sindicales, ambientalistas, defensores de derechos de tercera generación, entre otros) y que supone la primera participación del movimiento indígena organizado en las elecciones generales.

[9] Alianza Pais estaba integrada por Movimiento Patria Altiva i Soberana (Movimiento Pais), Jubileo 2002, Iniciativa Ciudadana, Movimiento Bolivariano Alfarista (MBA) y Acción Democrática Nacional (ADN), en alianza con el Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA) y con el apoyo de múltiples movimientos provinciales, intelectuales de izquierda y militantes de derechos humanos.

Cuadro 6.1. Calendario electoral ecuatoriano

Año	Presidencial		Diputados Nacionales	Diputados Provinciales	Prefectos	Consejeros Provinciales	Alcaldes	Concejales Municipales	Juntas Parroquiales
	Primera Vuelta	Segunda Vuelta							
1978	16 julio				16 julio	16 julio	16 julio[1]	16 julio	
1979		29 abril	29 abril	29 abril					
1980						7 diciembre		7 diciembre	
1984	29 enero	6 mayo	29 enero	29 enero	29 enero	29 enero	29 enero[1]	29 enero	
1986				1 junio		1 junio		1 junio	
1988	31 enero	8 mayo	31 enero	31 enero	31 enero	31 enero	31 enero[2]	31 enero	
1990				17 junio		17 junio		17 junio	
1992	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo[2]	17 mayo	
1994				1 mayo					
1995									
1996	19 mayo	7 julio	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo	
1997									
1998	31 mayo	12 julio	31 mayo	31 mayo					
2000					21 mayo	21 mayo	21 mayo	21 mayo	21 mayo
2002	20 octubre	24 noviembre		20 octubre	20 octubre	20 octubre		20 octubre	
2004					17 octubre	17 octubre	17 octubre	17 octubre	17 octubre
2006	30 octubre	26 noviembre		30 octubre		30 octubre		30 octubre	
2007									
2008									
2009	26 abril[3]		26 abril	26 abril	26 abril	26 abril	26 abril	26 abril	14 junio
2013	17 febrero[4]	7 abril	7 abril	7 abril					
2014					24 febrero	24 febrero	24 febrero	24 febrero	24 febrero

Nota:
[1] Convocatorias generales.
[2] Se eligieron solo alcaldes de capitales de provincia.
[3] En las elecciones de 2009, no se llevó a cabo la segunda vuelta (aunque estaba prevista para el 14 de junio). A partir de esa elección, se eligieron concejales municipales urbanos y rurales, y los diputados pasaron a llamarse asambleístas (incorporándose la antigua fórmula de elegir legisladores en distrito nacional y en distrito provincial).
[4] A partir de 2013 se eligió de manera coincidente en la primera vuelta presidencial a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados.
Fuente: Freidenberg 2014.

Elecciones: la participación de la ciudadanía

En las últimas décadas, el padrón electoral ecuatoriano ha crecido de manera significativa. Un cambio sustantivo en las reglas de juego que amplió el universo electoral fue la aprobación, junto al voto obligatorio para los mayores de 18 años, del voto facultativo para los analfabetos en la Constitución de 1978. El cambio afectó la composición del electorado ya que supuso la posibilidad de participación activa de aquellos que no hablaban castellano sino lenguas nativas. Si en 1978-1979 votaron un poco más de dos millones setecientas mil personas, en 2010 el registro superaba los diez millones. El crecimiento refleja la participación de nuevos grupos y supuso la inclusión de demandas y temas ausentes hasta el momento. Por ejemplo, se han incorporado las demandas étnicas, de género y medioambientales. Asimismo, a partir de la Constitución de 2008, se incorporó el voto a partir de los 16 años de edad y desde las elecciones de 2009 se facilitó también el voto de ciudadanos ecuatorianos en el extranjero.

Cuadro 6.2. Variación de la participación electoral en los comicios presidenciales

Año de la elección	1° Vuelta		2° Vuelta	Diferencia entre la primera y la segunda vuelta
1978-1979	72,7%		-	-
1984	48,3% (M)	51,7% (H)	-	-
1988	77,72%		77,26%	0,46 menos en la segunda
1992	71,11%		73,1%	1,99 más en la segunda
1996	68,66%		72,48%	3,82 más en la segunda
1998	64,16%		70,13%	5,97 más en la segunda
2002	65%		71%	7 más en la segunda
2006	72%		76%	4 más en la segunda
2009	75,28%		-	-
2013	81,08%		-	-

Fuente: TSE (1997a; 1997b; 1990; 2000). Para 2002: http://www.observatorioelectoral.org/informes/documentos/?id=1&page=3
Notas: No hay datos de participación para la segunda vuelta de 1979 y de 1984. En 2009 y en 2013, no hubo segunda vuelta.

Entre las características más importantes del sistema electoral ecuatoriano está la obligatoriedad del voto, lo que ha incidido sobre la participación de la ciudadanía desde los primeros comicios; la media de participación ha estado cerca de los setenta puntos porcentuales para todo el período. Resulta interesante que mientras en 1979 concurrió a las urnas el 72,7% del padrón electoral para elegir presidente, o el 77,7% en 1988, a partir de los comicios siguientes hubo una disminución cada vez mayor de la participación, llegando en 1998 al 64,16%. A partir de 2006, la participación volvió a los niveles de 1979, esto es, el 72% y, cuatro años después, llegó al 75,28%. La diferencia se dio en la elección de 2013 que fue el proceso electoral en el que más ecuatorianos han participado desde 1978 (81%, según datos del CNE).

En las elecciones presidenciales, la diferencia entre la primera y segunda vuelta ha mantenido su tendencia histórica: a la segunda acude un mayor número de votantes que a la primera; en la elección de 2002 la diferencia fue mayor (5,97 puntos porcentuales) (cuadro 6.2). El abstencionismo, es decir, la población empadronada que no concurre a las urnas, se ha mantenido estable en todo el período. Esto ha ocurrido a pesar de la fuerte sanción por no participar: se exige la certificación de votación para realizar diversas gestiones ante el Estado o, simplemente, para poder viajar al extranjero.

El sistema de partidos: liberales versus conservadores del siglo XIX a 1978-1979

Desde fines del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX, los sistemas de partidos en casi toda América Latina giraban en torno a dos: liberales y conservadores. Los liberales defendían el federalismo, estaban en contra del poder que ejercía la Iglesia católica sobre el Estado y propugnaban el libre comercio (por lo menos teóricamente). Los conservadores defendían el centralismo, las prerrogativas económicas y sociales de la Iglesia por encima del Estado y las demandas de los terratenientes (Dix 1989, 24). Si bien la competencia entre liberales y conservadores también predominó en Ecuador, lo que permitiría referirse a un sistema de corte bipartidista

(Ayala 1989), hubo momentos en los que se manifestó cierta tendencia a un sistema de partido hegemónico.

Aunque había dos partidos en liza, solo uno –el Partido Liberal Nacional (PLN)– controlaba todo el poder: no había alternancia, ni incertidumbre sobre los resultados, ni competitividad entre las fuerzas políticas. El PLN, surgido en 1890, controlaba el aparato del Estado, excluyendo en la práctica al conservadurismo del proceso de toma de decisiones. De 1895 a 1925mantuvo el poder absoluto. Tras la Revolución Liberal, todos los presidentes fueron de ese color político. El PCE fue excluido a través de dos mecanismos: se limitó su participación en la función legislativa y se aseguró la hegemonía liberal a través del fraude electoral (Ayala 1989).

La situación comenzó a cambiar a partir de 1925, tras la celebración de una asamblea nacional de simpatizantes en la que se reconstituyó al PCE bajo una nueva dimensión organizativa e ideológica. Desde la década de 1930, la oferta de partidos se incrementó, producto de varios factores: la movilización de sectores rurales que migraron a las ciudades (Hurtado [1977] 1999), el agotamiento del sistema hacendatario, la emergencia de múltiples tendencias desde el interior de los dos grandes partidos; la superación de la fractura clericalismo-anticlericalismo al separar lo religioso de lo político; los cambios mundiales de la Iglesia católica y la influencia de estos en el discurso del PCE; la desactualización programática del PLN (Hurtado [1977] 1999, 207-208).

Los cambios impactaron en ese bipartidismo atípico, al punto que se tradujo en la estructuración de un "sistema multipartidista limitado", por emplear las categorías de Sartori (1992). Había cabida en el sistema para fuerzas de izquierda, derecha y populista, que se mantuvieron incluso cuando dentro de cada una había múltiples expresiones partidistas. Entre 1925 y 1978 se formaron cincuenta y cuatro partidos y treinta y cuatro movimientos políticos, de los cuales la mayor parte desapareció de la escena política ecuatoriana.

En 1926 se creó el PSE para representar a las clases medias y los sectores profesionales; se convirtió en el adalid de la tendencia centro-izquierdista. Seguidamente, emergió el velasquismo, un movimiento político que lideró

la tendencia populista, que nunca se convirtió en un partido propiamente dicho y que durante décadas estuvo bajo la conducción de José María Velasco Ibarra, candidato en seis campañas electorales y elegido presidente de la república en cinco. En 1942, desde la derecha, se creó Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana (ARNE), tras la fundación, por grupos estudiantiles de las Compañías Organizadas Nacionales de Ofensiva Revolucionaria (CONDOR), con ideas falangistas y fascistas. En 1949 surgió una nueva formación populista, la CFP, bajo el liderazgo de Carlos Guevara Moreno, que pretendía representar los valores autóctonos, populares, republicanos, progresistas, anticaciquiles y antifeudales del ser ecuatoriano.

En 1951, bajo el lema "Patria Libre, Sociedad Justa", comenzó su actuación política el Movimiento Social Cristiano (MSC), que se transformó en 1956 en el PSC. El partido fue fundado para representar las ideas de la Democracia Cristiana, bajo el liderazgo de Camilo Ponce Enríquez, elegido presidencia de la república ese año.[10] En sus inicios, el MSC no logró superar a un pequeño círculo de fundadores y su presencia quedó reducida a la ciudad de Quito (Hurtado [1977] 1999, 210, nota 30); seis años después, junto a otros grupos de derecha (PCE, ARNE y un sector del velasquismo), apoyó la fórmula que triunfó en las elecciones presidenciales bajo el nombre de Alianza Popular (Ayala 1989, 59), que obtuvo 178 424 votos frente a los 175 378 de su principal contendiente, el liberal Raúl Clemente Huerta.[11]

[10] Camilo Ponce Enríquez ya había participado en la Unión Nacional (UN) (1941) para desde ahí hacer una oposición activa contra los liberales. Organizó la Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE) que en 1944 preparó y llevó a cabo la revolución que derrocó al liberal Arroyo del Río. Fue uno de los cinco miembros del buró político de la ADE que se hizo cargo del poder tras el derrocamiento del presidente constitucional y organizó la entrega del gobierno a José María Velasco Ibarra. En 1946 Ponce Enríquez fue cofundador del Partido Demócrata Nacional (PDN) que rápidamente desapareció. Finalmente, en 1952, ejerció como ministro de Gobierno de la tercera administración velasquista.

[11] Como sostiene un antiguo dirigente socialcristiano: "En sus orígenes [el PSC] era aristocratizante. Los miembros eran hacendados, guardaban las tradiciones del viejo orden confesional del país, tenían relaciones muy abiertas y francas con la Iglesia, antilaicos, anticomunistas y antimarxistas. Eran solidarios con la Doctrina Social de la Iglesia, según la interpretación que ellos querían darle, pero el concepto que tenían de la democracia era bastante restringido. Una participación popular en la medida en que no significara plantear desorden o una crítica igualmente a aquellas demandas de participación dentro de los órganos del Estado. Y más aun un fenómeno que se veía muy claro era que en el interior del partido no había una verdadera democracia, una representación democrática de los sectores de base". Entrevista 17 en Freidenberg y Alcántara (2001a).

Si bien el PSC surgió a la sombra del PCE en cuanto a la religión se posicionó de manera diferente respecto a los principios económicos, políticos y sociales que aquel defendía. Su emergencia abonó la crisis del bipartidismo conservador-liberal que había regido en el país hasta ese momento, rompiendo el tradicional *clivaje* clericalismo-anticlericalismo y redibujando el escenario político con base en la necesidad de desvincular lo religioso de lo político (Hurtado [1977] 1999, 209). El primer triunfo del movimiento fue lograr que los partidos de derecha se aliaran en una única fórmula electoral y, al mismo tiempo, posibilitaran la expansión territorial de la estructura partidista.

En las décadas de 1960 y 1970, la izquierda se encontraba ampliamente fragmentada. En 1963 se formó Liberación Popular (LP), con la participación de profesionales jóvenes que habían militado en organizaciones juveniles y estudiantiles pero pronto se alió con el velasquismo y, para 1972, ya había desaparecido (Hurtado [1977] 1999, 252). En 1964 se creóla DC, al unirse grupos de Guayaquil, Quito, Cuenca y Loja, y con una importante representación de la Juventud Social Cristiana. En 1970 surgió la ID, producto de la confluencia entre el PL y su tradicional adversario, el velasquismo. El Movimiento Segunda Independencia (MSI) apareció en 1975, fundado por exmilitantes de los partidos marxistas. Todos ellos eran democráticos, partidarios de emplear la vía electoral antes que la lucha armada y abanderaban el reformismo radical (Hurtado [1977] 1999, 253).

El sistema de partidos: la oferta partidista desde 1978-1979

Entre el golpe de Estado de 1972 y la reinstauración democrática en 1978/1979, se reprodujo el sistema de partidos anterior a la quiebra de la democracia en la década de 1970. Este proceso se dio bajo el dominio del PLRE, del PCE y de la CFP, siguiendo una pauta similar a la de otros sistemas de partidos latinoamericanos (Alcántara y Freidenberg 2001, 21). En la propia transición, dirigentes de nuevas fuerzas políticas, como Osvaldo Hurtado de la DC o Rodrigo Borja de la ID, tuvieron un papel clave en

la negociación de las reglas de juego que se implementarían en la naciente democracia.[12] Una vez instaurada la democracia, rápidamente emergieron otras fuerzas políticas como las que surgieron en el interior de la tendencia populista u otras escisiones de partidos ya existentes.[13]

La estructura de la competencia entre partidos desde 1978 hasta 2006 ha sido de corte multipartidista extremo, con representación de las diferentes tendencias ideológicas, altos niveles de fragmentación y una gran fluidez de la oferta partidista. En este sistema compitieron al menos cinco o seis partidos efectivos, cuya fuerza electoral y capacidad de coalición o de chantaje los colocaban en competencia a unos con otros. Además, experimentaron dificultades para construir consensos, altos niveles de polarización ideológica y la presencia de movimientos políticos de tipo antisistema que presionaban contra la legitimidad y estabilidad de las instituciones poliárquicas (Freidenberg 2008a).

Estas características llevaron al fracaso de la Ley de Partidos de 1978, norma que no consiguió reducir el número de partidos ni tampoco disminuir la inestabilidad del sistema político. La presencia de grupos políticos que competían como oposiciones bilaterales desleales y que se movían por mecanismos patrimonialistas o clientelares, aliados para generar acuerdos puntuales pero estructuralmente incapaces para cooperar en torno a temas claves para la gobernabilidad democrática, fue una característica sustantiva del sistema político ecuatoriano (Mejía 1996; Pachano 2007a; Sánchez 2008). La indisciplina partidista y una fuerte tendencia al transfuguismo o 'cambio de camisetas' (CORDES 1999) revelaron la presencia de políticos desleales, que cambiaban constantemente de partido, generando inestabilidad en la conformación de los bloques legislativos y favoreciendo el intercambio particularista de los apoyos para la conformación de 'mayorías móviles'.[14]

[12] Aun cuando los militares no autorizaron la creación de la DC y Hurtado debió participar en la elección presidencial de 1978 con el aval de CFP. Ver el capítulo 1 sobre la transición a la democracia.

[13] Los partidos PCD, PRE y el Partido Assad Bucaram (PAB) son algunos ejemplos.

[14] Sobre la configuración de "mayorías móviles", ver los estudios de CORDES (1999), Mejía (2002), Pachano (2007a), Sánchez (2008), Machado y Mejía (2008) y Polga-Hecimovich y Mejía (2011).

La oferta partidista era fluida, sustentada en las tendencias ideológicas que ya habían predominado en décadas anteriores (León 1994; Conaghan 1995, 437; Mejía 1996, 145). A partir de 1996, beneficiados por las modificaciones en el sistema electoral, que dieron pautas para una mayor libertad en la presentación de candidaturas independientes y por la autorización de celebrar alianzas, el sistema fue cambiando. La creación del MUPP-NP, para articular el movimiento indígena y otros movimientos sociales, fue un síntoma claro de que la izquierda se estaba renovando y que nuevos grupos estaban buscando un espacio en el sistema de partidos (Freidenberg 2001; Barrera 2001).

El PRIAN, creado por el millonario Álvaro Noboa Pontón en 2001, y el PSP, bajo el liderazgo de Lucio Gutiérrez, comenzaron a configurarse como nuevas fuerzas en las elecciones de 2002, cuando se manifestaron una serie de cambios de mayor envergadura tanto en la estructura como en la dinámica del sistema de partidos. La elección de un *outsider* como Lucio Gutiérrez, en 2002, y el mayoritario voto nulo en las legislativas de ese año fueron síntomas del hartazgo ciudadano con la clase política y la partidocracia. Resulta interesante destacar que en ese contexto crítico, los partidos tradicionales no parecían estar dispuestos a llevar adelante profundas transformaciones en el modo de hacer política, renovarse ideológicamente o generar muchos cambios en sus prácticas clientelares y nepotistas.[15]

En octubre y noviembre de 2006 se celebraron elecciones bajo un contexto de fuerte crítica al sistema político. La revolución ciudadana que propuso el Movimiento Patria Altiva i Soberana (Movimiento Pais) fue ampliamente legitimada con el triunfo en la segunda vuelta electoral del binomio presidencial integrado por Rafael Correa y Lenin Moreno. El

[15] El triunfo de Gutiérrez fue también el de la 'cholocracia populista', formado bajo el discurso de la revancha, por comerciantes informales, campesinos pobres, subempleados, excluidos e incluso militares que no habían conseguido cubrir sus expectativas. La estrategia clientelar fue diseñada durante el Gobierno de Gutiérrez (2003-2005), a través del Frente Social con el programa "Aliméntate Ecuador", que consistió en entrega arroz, fideos, aceite, azúcar y conservas a las comunidades más pobres y atención especial a la Amazonia, región de donde los Gutiérrez son originarios. Algo similar ha ocurrido en la campaña electoral y la gestión gubernamental de Movimiento Pais, ya sea al viabilizar la Asamblea Constituyente o en las negociaciones para armar la coalición legislativa conocida como el 'congreso de los manteles' en febrero/marzo de 2007 (Basabe 2009, 386).

lema "que se vayan todos", contra la clase política tradicional (PSC, ID, PRE, entre otros), caló hondo en un electorado que estaba deseoso de un cambio. Correa supo encarnar ese deseo. La estrategia de no presentar listas de diputados lo colocó al margen de los 'mismos de siempre', aun cuando algunos de los dirigentes que le acompañaron en la campaña y que luego han asumido puestos en su Gobierno contaran con sendas trayectorias político-partidistas.[16]

Cuadro 6.3. Apoyos hacia Rafael Correa y Movimiento Pais

Año de la elección	Tipo de elección	Apoyo para Movimiento Pais
2006 (octubre)	Elección general (primera vuelta, presidente)	22,84%
2006 (noviembre)	Elección general (segunda vuelta, presidente)	56,67
2007 (abril)	Consulta Popular	82%
2007 (septiembre)	Elecciones Asamblea Constituyente	73 de 130 asambleístas 80 con alianzas
2008 (octubre)	Referéndum Constituyente	63,93%
2009 (abril)	Elección General (primera vuelta)	51,99%
2011 (mayo)	Consulta Popular	Todas las respuestas SÍ más de 50% de apoyo a cada una de las 10 preguntas
2013 (febrero)	Elección General (primera vuelta, Presidente)	57,17%

Fuente: TSE (1997a; 1997b; 1990; 2000).

[16] Entre estos dirigentes y candidatos con trayectoria se encuentran: Trajano Andrade (Manabí), exdiputado de la ID y subsecretario de Educación de Rodrigo Borja; Virgilio Hernández (Pichincha), subsecretario del Gobierno de Lucio Gutiérrez; Gustavo Larrea (Pichincha), subsecretario del Gobierno de Abdalá Bucaram; Aminta Buenaño, funcionaria del Municipio de Guayaquil; Raúl Patiño, exdiputado socialista y exministro del Gobierno de Gustavo Noboa.

Su propuesta fue articulada en torno a dos elementos: a) la configuración de los partidos como su 'otro' antagónico, lo que ha caracterizado los discursos de corte populista clásico, y b) la propuesta de una profunda reforma política a través de una asamblea constituyente y una nueva constitución. El 15 de abril de 2007 se llevó a cabo la elección para decidir si se realizaba una asamblea constituyente: más del 80% de la ciudadanía apoyó al presidente. Meses después, el 30 de septiembre de 2007, se celebró lo que fue denominado la 'madre de todas las batallas',[17] en las que Acuerdo Pais y otros movimientos políticos cercanos a Correa consiguieron cerca de 80 de los 130 escaños de la Asamblea Constituyente, lo que le permitió controlar el debate y el texto final de la nueva Constitución.[18] Finalmente, el 26 de abril de 2009, se celebraron nuevas elecciones generales y Rafael Correa fue ampliamente legitimado para gobernar por cuatro años más (cuadro 6.3).

Con las elecciones de 2009 se cerró otra etapa de la revolución ciudadana, en la que un presidente volvía a controlar un significativo bloque en la asamblea legislativa. Este triunfo provocó otra novedad: por primera vez la misma formación política consiguió ganar siete elecciones seguidas (dos generales y cuatro consultas populares). Así, consolidó el apoyo a un conjunto de ideas defendidas por esta tendencia. Por primera vez desde la reinstauración democrática, un presidente ganaba en la primera vuelta, con una importante diferencia de votos respecto al segundo candidato más votado (23,57% más). Además, controlaba un significativo bloque en la asamblea legislativa ante un vacío opositor. Así evidenció una nueva estructura y dinámica del sistema de partidos. Esta situación se repitió en la elección presidencial de 2013, cuando Correa consiguió más del 50% de los votos: se alzó con la mayoría absoluta en la primera vuelta, controlando la asamblea legislativa y generando la nacionalización del comportamiento electoral a favor de su movimiento (Polga-Hecimovich 2014).

[17] La "madre de todas las batallas" es la manera en que Correa definió la elección para integrar la Asamblea Constituyente: "Ahorita lo más importante es ganar la Asamblea. Es la madre de todas las batallas. Depende de ustedes". Publicado en *El Universo*, 17 de junio de 2007. http://www.eluniverso.com/2007/06/17/0001.

[18] Se presentaron 3 435 candidaturas para cien escaños provinciales, 624 para veinticuatro nacionales y sesenta y seis para los seis correspondientes a los ecuatorianos en el exterior.

Los ejes que cruzan la competencia electoral en el sistema de partidos

Existe una extensa y variada literatura sobre las fracturas sociopolíticas en torno a las cuales se enfrentan los grupos en un sistema de partidos.[19] Mientras esta discusión es para la política comparada, no ha sido extensamente pensada para los procesos latinoamericanos, con algunas interesantes excepciones.[20] Desde este enfoque, se analiza el origen y la transformación de los sistemas de partidos a partir de los contrastes y divisiones que se dan en una comunidad nacional en los primeros momentos de expansión del sufragio y que luego quedan congelados (*freezing party system*) (Lipset y Rokkan 1967), estructurando la competencia interpartidista.

Desde esta visión, los partidos actúan como alianzas en conflicto sobre políticas y fidelidades a valores dentro de un cuerpo político más amplio. Al intentar superar esos conflictos, buscan que la ciudadanía se alíe por encima de los enfrentamientos que generan esas líneas de tensión. Estas pueden ser tanto de carácter sociocultural (clase, etnia, región o credo) como estrictamente políticas, donde la pertenencia a un determinado grupo se define en términos de 'nosotros frente a ellos'. Así, los partidos se comportan simultáneamente como agentes de conflicto y movilización mientras integran comunidades locales en una nación o en una federación más amplia.

Ecuador es un buen caso de estudio para pensar la manera en que las fracturas sociales se traducen en comportamientos y organizaciones políticas en sociedades que se están modernizando. Precisamente, entre los fenómenos que generan la modernización está la incorporación de

[19] La literatura presenta tres tipos de explicaciones respecto a la formación de los sistemas de partidos y la emergencia de nuevos partidos. Un enfoque es el institucional, predominante en la ciencia política a partir de la década de 1980, que apela a los cambios institucionales como una manera de corregir la disfuncionalidad de los sistemas de partidos. Otra posición es la cultural que aboga por los cambios culturales y de valores en las sociedades posindustriales y, finalmente, la sociológica, que se ha empleado principalmente para explicar la formación de las comunidades nacionales europeas (Daalder 1990; Lipset y Rokkan 1967; Bartolini y Mair 1990; Mair 1996).

[20] Para más sobre cómo los sociólogos analizan la formación de los sistemas de partidos latinoamericanos, ver los trabajos de Dix (1989), Yashar (1998), Van Cott (1999).

los grupos que no se encuentran incluidos en el sistema político.[21] Esto significa pensar que en algunos países, donde el Estado y la nación continúan redefiniéndose, las divisiones sociales son dinámicas. Existen sectores que originariamente no fueron tomados en cuenta como parte del Estado o lo nacional, a pesar de formar parte de lo social. Una división social puede pasar mucho tiempo sin manifestarse en la escena política pero eso no significa que la tensión estructural no exista. Si bien al formar la comunidad nacional algunas líneas de conflicto no estuvieron presentes, este es un excelente ejemplo de cómo se pueden manifestar más tarde. Esta posibilidad relativiza la visión de Lipset y Rokkan (1967), respecto a que los sistemas de partidos se mantienen congelados (Yashar 1998; Van Cott 1999).

Si bien no todos los ejes actúan de manera similar en cada elección y que aun falta mucha más investigación sobre el funcionamiento de estas divisiones en Ecuador, este ejercicio resulta importante al analizar los conflictos que enfrentan a grupos, en el sentido de lo expuesto por Inglehart (1984), en cuanto a 'polos estables de polarización del conflicto'. Por tanto, aquí se sostiene que la competencia partidista en Ecuador se articula en torno a la yuxtaposición de al menos cuatro ejes que dividen a los grupos sociales y que se manifiestan de manera diversa (así como también en momentos distintos) en el sistema de partidos: la ideología, la pertenencia regional, la etnia y la posición a favor de los partidos tradicionales versus su rechazo (política antipartidos). A continuación se explora cada eje y el modo en que se ha articulado la competencia del sistema de partidos en torno a ellos.

La ideología como un eje de división de la competencia interpartidista

La competencia partidarista puede organizarse en torno al eje ideológico (Downs 1957). 'Izquierda' y 'derecha' funcionan como etiquetas heurísticas, como atajos cognitivos, mediante los cuales votantes y élites políticas organizan información sobre la política (Downs 1957) y con ello se

[21] Huntington ([1972] 1997, 349) sostiene que es la modernización la que "crea y conlleva a la conciencia y actividad política a grupos sociales o económicos [...] que se encontraban fuera de la esfera política".

posicionan en diferentes ejes en torno a los cuales compiten (Alcántara 2006). Los análisis realizados para el caso ecuatoriano muestran que el eje izquierda-derecha ayuda a ordenar el universo partidista (Mateos y Alcántara 1997; Freidenberg 2006; Alcántara 2006): los políticos se ubican en los diferentes puntos de la escala, consiguen identificar el posicionamiento de sus agrupaciones y líderes así como el de otros partidos, y sus propuestas y políticas giran en torno a posiciones ideológicas (Freidenberg 2000a). Esto sigue vigente aun cuando no siempre es el único eje que determina el comportamiento, cuando estos posicionamientos conviven con patrones clientelares y corporativistas de comportamiento político.

Una manera de observar cómo funciona el eje ideológico es a partir de la distancia entre los posicionamientos de los políticos, y también su superposición, en un sistema de partidos. Esta medida, desarrollada por Sartori (1992), ayuda a comprender cuán lejos se encuentran los actores en el espacio político y permite entender cómo funciona la competencia del sistema de partidos. Con ello se presume que a mayor distancia entre los posicionamientos de los políticos, y cuanto menor superposición ideológica entre ellos, habrá mayor polarización del sistema.

Al analizar la ubicación ideológica que hacen los políticos ecuatorianos de sí mismos en la escala de izquierda a derecha se puede calcular la distancia existente entre los dos partidos ubicados en los extremos del continuo ideológico (cuadro 6.4).[22] Los datos muestran que esa distancia es amplia y que la superposición entre las agrupaciones más alejadas ha sido mínima en el período 1978-2013. Esa distancia ideológica se ha ido incrementando en los últimos años: en 1996 era del 0,37 y en 2003 alcanzaba 0,42. La superposición también ha ido cambiando. Si en 1996 era mínima, creció en 1998 (0,31) y se redujo claramente para el año 1999 (0,13). En 2003, el espacio en el que estos dos partidos se superponían era solo del 0,23 mientras que en 2009 era del 0,68, ya entre el PRIAN-MUPP-NP.

[22] Para el análisis de la autoubicación ideológica por partido político, ver el capítulo 10 que trata sobre la cultura política.

Cuadro 6.4. Distancia y superposición ideológica entre los partidos ecuatorianos

	Distancia en el sistema de partidos	Superposición en el sistema de partidos
	PSC/MUPP-NP	PSC/MUPP-NP
1996-1998	0,37	0,27
1998-2002	0,40	0,31
1999[a]	0,57	0,13
2003-2006	0,42	0,23
	PSC-MPD	PRIAN/MUPP-NP
2009-2012	0,52	0,68

Fuente: PELA 1996-2012.
Notas: [a] Datos de las entrevistas realizadas a los dirigentes del partido y a los militantes. En el Congreso 2006-2009 no se realizaron entrevistas a diputados ecuatorianos.

Los partidos más distantes, menos similares y menos superpuestos en el espacio ideológico en el período 1996-2006 han sido el PSC y MUPP-NP; en 2009-2012 eran el PSC y el MPD. En cambio, los partidos más cercanos y superpuestos ideológicamente han sido: en 1996, la DP y el PRE (0,85 de superposición); en 2003, ID y MUPP-NP (0,72). En el período 2009-2012, la distancia más pronunciada, según la autoubicación ideológica de sus miembros, ocurre entre las posiciones medias de PSC (6,71) y MPD (2); estos dos partidos son también minoritarios. En relación con las percepciones que tienen los militantes de los partidos sobre las otras agrupaciones se encuentra que son PRIAN/MUPP-NP.

Cuadro 6.5. Polarización ponderada según el tamaño de los partidos

Período legislativo	Según la autoubicación ideológica	Según la ubicación de los otros
1996-1998	2,03	5,69
1998-2002	1,40	2,69
2003-2006	2,49	4,88
2009-2012	2,46	2,89

Fuente: PELA 1996-2012.

Todo ello muestra entonces que la distancia y la superposición analizadas señalan un alto nivel de polarización del sistema de partidos ecuatoriano,[23] que ha ido incrementándose en el período analizado: en 1996 de 0,37, en 1998 de 0,40, en 2003 de 0,43 y en 2009 de 0,52. Este nivel de polarización ideológica se mantiene si se la calcula de manera ponderada, tomando en cuenta el tamaño que cada partido tiene en el congreso. Es mayor cuando se la calcula tomando en cuenta las valoraciones de las élites partidistas sobre los otros partidos (cuadro 6.5).[24]

Lo interesante del período analizado (a partir de 2006) es que, aun cuando ha cambiado la estructura de la competencia, se mantiene la alta polarización ideológica entre sus élites legislativas. En este sentido, cabría preguntarse las razones de esta continuidad. Una posible explicación es que tenga mayor relevancia la competencia en torno a izquierda y derecha y que los partidos grandes (al menos uno de ellos) se encuentre más en el extremo del continuo en relación con los otros (Movimiento Pais-PSC).

La región como un eje de división de la competencia interpartidista

La ubicación ideológico-programática no es el único eje que puede utilizarse para explorar los conflictos que cruzan el sistema de partidos en Ecuador. Las agrupaciones se estructuran en torno a una división social mucho más significativa: la regional. Esta realidad genera la idea de que el sistema de partidos se encuentra fracturado regionalmente (Costa-Sierra). Por tanto, se delinean dos subsistemas de partidos, con dinámicas de competencia diferenciadas entre sí y, a la vez, organizaciones que interna-

[23] La polarización, entendida como la distancia entre dos polos, puede conocerse en función de diferentes líneas de división. La dimensión izquierda-derecha es un recurso muy útil para medirla.

[24] El cálculo tradicional distorsiona la posición de los partidos, toda vez que la actuación de las agrupaciones minoritarias radicales (de izquierda o derecha) podría desvirtuar el cálculo y dar cuenta de una polarización irreal. De este modo, en los últimos años se ha consensuado la necesidad de calcular el índice de polarización ponderada (PP) tomando en cuenta la autoposición de los miembros de cada agrupación en la escala de 1-10 y el peso que ese partido tenga en el sistema, medido según el número de escaños en el legislativo.

mente se encuentran fragmentadas en espacios regionales (no solo por el enfrentamiento bipolar sino por la presencia de múltiples localismos).[25]

La división regional imprime una dinámica particular al funcionamiento de los partidos y del sistema de partidos, debido a la configuración de 'sociedades regionales'. En el ámbito presidencial, el electorado ha tendido a fraccionarse regionalmente en cada elección a partir de las candidaturas que se han presentado. En las elecciones presidenciales de 1978-1979, 1984, 1988, 1996, 1998, 2002, 2006 y 2009 han competido en la segunda vuelta candidatos de diferentes regiones. Si bien la segunda vuelta no crea un escenario de división regional, esta diferenciación se da naturalmente. Lo que sucede es que la segunda radicaliza el conflicto, presionando a electores y políticos a ubicarse en un lado u otro; incluso impulsa a que cambien la manera de hacer campaña electoral: tipo de actividades que realizan, su coordinación y el contenido de sus mensajes.

La identidad en la arena electoral convierte a los candidatos en portadores de intereses de ámbitos específicos. Lo que es más, genera el efecto contrario en aquellos partidos que no cuentan con el apoyo de una determinada sociedad regional, puesto que son percibidos como la "negación de sus reivindicaciones y como los portadores de intereses opuestos" (Pachano 1996, 86). Esta división regional tan pronunciada ha generado efectos significativos sobre la función de representación de los legisladores elegidos para el Congreso Nacional (Freidenberg y Alcántara 2001a). Si bien los partidos obtenían representación y presencia a escala nacional, lo hacían consiguiendo sus mejores resultados en el ámbito regional. El apoyo heterogéneo a los partidos ha conducido a la distorsión de la naturaleza del cargo y la función de representación política.[26]

La dinámica regional del sistema de partidos puede encontrarse al analizar la procedencia de los diputados del período 1978-1998 (cuadro 6.6). En ese período, 675 diputados de los 711 elegidos pertenecían a cuatro or-

[25] Las regiones son cuatro: Costa, Sierra, Amazonia e Insular. La Costa y la Sierra concentran el 96% de la población y, por consiguiente, el mayor número de electores y escaños en la asamblea.

[26] Por ejemplo, los diputados provinciales solían arrogarse atribuciones que correspondían a las autoridades seccionales; al mismo tiempo tendían a imponer al congreso funciones que no les correspondían, como la representación de intereses provinciales o la presión al ejecutivo en torno a obras públicas para los cantones o provincias (patronazgo).

ganizaciones partidistas (PSC, DP, ID, PRE), las cuales tenían apoyos diferenciados regionalmente. En la Costa, estas cuatro agrupaciones habían conseguido cerca del 75% de los apoyos y en la Sierra, el 61%. El PSC fue el partido que más escaños controló (147: 20,7%), seguido por ID (129: 18%), PRE (92: 13%) y DP (79: 11%). Lo interesante es que mientras el PRE y el PSC consiguieron su mayor porcentaje de escaños en la Costa (61%), la ID y la DP lo hicieron en la Sierra (40,7%).

El PSC fue el partido con más apoyo ciudadano y mayor equidad regional en el período 1978-1998, toda vez que presentaba una diferencia del 24% entre las dos regiones más grandes (la menor diferencia de los cuatro partidos analizados). Entre tanto, el PRE contó con mayor concentración de apoyos en una sola región; la diferencia de la procedencia de los apoyos estuvo cerca de los 48 puntos porcentuales.

Cuadro 6.6. Escaños obtenidos por los partidos políticos según regiones (1978-1998)

	Sierra	Costa	Galápagos	Amazonia	Nacionales	Total Escaños Provinciales	Total Escaños
Nº PRE	18	62	0	1	11	81	92
%	6,1%	27%	0	1,7%	13,7%	13,6	13,6%
Nº DP	44	10	4	13	8	71	79
%	14,9%	4,4%	36,4%	21,7%	10%	11,93%	11,7%
Nº PSC	43	78	4	5	16	130	147
%	14,6%	34%	36,4%	8,3%	13,8%	21,8	21,7%
Nº ID	76	21	3	16	13	116	129
%	25,8%	9,2%	27%	26,7%	11%	19,49%	19,11%
Total regional	295	229	11	60	116	595	675
Total % 4 partidos	61,4%	74,6%	99,8%	58,4%	42%		62,8%

Fuente: Freidenberg y Alcántara 2001a.
Notas: Total de diputados elegidos entre provinciales y nacionales en todo el período = 675.El total de diputados con presencia en el congreso (nacionales y provinciales) es de 711 (este dato se calcula tomando en cuenta la presencia de los diputados nacionales en la composición legislativa tras las elecciones de medio período. Los diputados nacionales elegidos en todo el período fueron 80).

Con la elección de octubre de 2006, la fractura regional continuó, aunque cambiaron los actores que la representaban. Álvaro Noboa y el PRIAN se presentaban como herederos del PSC y el PRE en la Costa mientras que Correa tomaba el relevo de la ID (Pichincha) y también de otros partidos de izquierda y centro izquierda en la Sierra, como el MUPP-NP y el Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA). Los resultados también mostraron la homogeneidad de la procedencia regional de la votación hacia el partido de Gutiérrez (PSP). Los datos evidencian cómo en la primera vuelta el PRIAN y el PSP consiguieron la mayoría de los votos: Noboa, en cuatro provincias más el voto en el exterior; PSP, en 13; Correa, en seis, esto es, en el resto.

El PRIAN fue el más votado, el que consiguió el mayor número de diputados (28), el que además triunfó en la Costa y en la Sierra y logró ubicar consejeros provinciales en más de la mitad de las provincias (13): ocho de la Sierra, tres de la Costa y dos de la Amazonia. Por su parte, el PSP se convirtió en la segunda fuerza política, quintuplicándose su votación con respecto a 2004 y refrendando a la Amazonia como su feudo electoral. Correa consiguió el 56,27% los apoyos que provenían de la Sierra y el 40,79% de la Costa; mientras Noboa ganaba el 65,42% de la Costa y el 35,57% de la Sierra (López, A. 2009, 1). Los que controlaban feudos (PSC en Guayas o Tungurahua; PRE en Los Ríos o Esmeraldas, ID en Pichincha o Azuay) perdieron su capacidad de movilización en los mismos.[27]

La elección de 2009 parece haber cambiado la tradicional distribución territorial de los votos hacia los partidos. Movimiento Pais y PSP fueron las agrupaciones con mayor homogeneidad territorial en votos. Los apoyos regionales en la primera vuelta estuvieron divididos. Correa ganó en veinte circunscripciones mientras que Gutiérrez lo hizo en siete y Noboa en ninguna, a pesar de ser el segundo más votado en los distritos de Santa Elena y en los del voto en el extranjero (Europa y América Latina). En cuatro de las seis provincias amazónicas, el triunfo del PSP fue con diferencias mayores a los veinte puntos, mientras que en Sucumbíos y Zamora perdió por menos

[27] El PRIAN y el PSP se convirtieron en los más beneficiados en cuanto a diputados y consejeros provinciales en esa elección. Gutiérrez ganó en todas las provincias amazónicas y, en la Sierra, en Chimborazo, Tungurahua, Cañar o Bolívar. Además, consiguió el mayor número de consejeros (Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos, Morona Santiago, Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua, Azuay, Bolívar y Cañar), lo que suponía que emergía una nueva fuerza política mayoritaria en el ámbito subnacional.

de cinco puntos porcentuales. Los apoyos a Rafael Correa se distribuyeron de manera más homogénea en el territorio (López, A. 2009, 2), del mismo modo que los votos hacia los hermanos Gutiérrez, aunque estos continúan con un importante bastión electoral en la Amazonia.

La cuestión étnica, un eje que divide la competencia interpartidista

Los *clivajes* pueden permanecer por mucho tiempo latentes, sin manifestarse en organizaciones políticas o en comportamientos que estructuren la competencia política. El caso ecuatoriano es un ejemplo de politización de un conflicto que dividía la sociedad pero que no incidía en la competencia política (Freidenberg 2004). La incorporación de los sectores indígenas en la política ha sido paulatina y ha estado caracterizada por diferentes momentos. El proceso de modernización rural, llevado a cabo durante las décadas de 1970 y 1980 por el Estado, la Iglesia, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los organismos internacionales, favoreció la organización en diferentes escalas territoriales (desde lo local hasta lo nacional). También dio paso a la formación de una élite intelectual propia que contribuyó a la conducción del proceso y al desarrollo de una identidad étnica, elemento fundamental para la movilización conjunta de las diversas comunidades.

Los grupos indígenas de la Amazonia comenzaron a organizarse en la década de los 60, a fines de los 70 se habían convertido en un actor social con mayor influencia: incorporaron paulatinamente a grupos de otras regiones y estructuraron un movimiento de base nacional. A pesar de que la CONAIE no era aun muy conocida a fines de la década de 1980, llevó adelante un importante proceso de consolidación institucional, al punto de convertirse rápidamente en la interlocutora de la representación indígena ante el Estado y el resto de la sociedad.

Los cambios internos en la organización del sector indígena se deben a varios factores, tales como las políticas del aparato de desarrollo orientadas al sector, y los cambios en las élites políticas y en el diseño institucional que favorecieron la inclusión de los grupos indígenas a partir de modificaciones

legales (voto a analfabetos; participación de candidatos independientes). Estos cambios contribuyeron a que, junto a la reivindicación de sus intereses en el espacio público como un movimiento social, y a través de medios alternativos de acción política, se desarrollara una estrategia de corte institucional, más pegada a la participación de los candidatos en cargos de gobierno, tanto a nivel local como nacional.

Un escenario político institucional proclive a la emergencia de nuevas organizaciones partidistas (por la posibilidad de participar como movimientos independientes a partir de las elecciones de 1996[28]), contribuyó a la creación de un partido político denominado MUPP-NP. El movimiento buscaba representar a las comunidades indígenas ya agrupadas en la CONAIE. También a los sindicatos públicos (como los petroleros), la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) y diversas agrupaciones e intelectuales de izquierda.

En el año 1996 se celebró la primera elección nacional en la que un movimiento, cuya agenda reivindicaba las cuestiones indígenas, tenía participación por los canales institucionales del sistema político, a pesar de su resistencia interna a ser reconocido como partido (Freidenberg 2001). Desde ese momento ha participado con candidatos propios o en alianzas en cada una de las convocatorias electorales (Barrera 2001). El movimiento demostró gran capacidad de movilización en las décadas de 1990 y 2000. Además, participó en las instituciones con un bloqueo activo de legisladores y gobernó de manera exitosa en alcaldías y prefecturas; incluso alcanzó puestos en los ministerios del Gobierno de Lucio Gutiérrez en 2002. No obstante, el movimiento ha atravesado diversas crisis y momentos complicados.

Diversos factores explican estas dificultades: a) la fuerte división interna, con la salida de sectores criollos que han formado otras agrupaciones o han apoyado a otros candidatos alternativos (como a Correa); b) la pérdida de legitimidad, al comportarse como si fuera un partido político tradicional más (con sus lógicas y su manera de hacer política); c) el desgaste por

[28] Tras la segunda consulta popular convocada por el Gobierno de Durán Ballén en 1994, los grupos indígenas, junto a otros movimientos sociales, decidieron participar electoralmente en el ámbito nacional. La consulta dio la impresión a los dirigentes de los grupos sociales de que su proyecto político estaba listo para ser sometido al electorado nacional, pues se tomó ese resultado como un éxito propio, como un triunfo de las tesis antineoliberales que defendían.

su participación en el Gobierno nacional, en alianza con Gutiérrez; d) la libertad de acción para constituir alianzas en la elección de 2006[29] y e) el desarrollo de una estrategia de participación centrada en lo local, lo que ha supuesto un incremento en el número de alcaldías que controla el movimiento (por ejemplo en la elección de 2009) pero que al mismo tiempo lo ha alejado de su vocación nacional.[30]

Del voto propartido tradicional al voto 'antipartido' como un eje que divide la competencia interpartidista

En todo sistema de partidos resulta factible identificar tensiones que se deben a las presiones que desarrollan viejas élites preocupadas por mantener el *statu quo* frente a unas nuevas que buscan espacios de representación. Daalder (1990) ha analizado la manera en que los sistemas de partidos procesan las presiones movilizadoras de nuevas élites y cómo se dan las capacidades de adaptación o choque respecto a los actores que controlan el orden vigente.

La crítica sobre el funcionamiento de los partidos y el modo en que estos hacían política ha sido una constante. Como resultado, el fenómeno de los movimientos independientes y la presión para quitar el monopolio de la representación de los partidos se ha manifestado desde los primeros momentos de la transición democrática (1977). El sistema electoral mantuvo hasta 1996 la regla de juego que restringía la participación a miembros de los partidos. Sin embargo, luego de ese año la oferta partidista del sistema experimentó un crecimiento significativo al abrir la posibilidad de participar a los movimientos independientes.[31] Por tanto, como primera estrategia las viejas élites ejercía una continua exclusión a los independientes.

[29] Esta decisión fue tomada por el Consejo Ejecutivo del MUPP-NP. Esto junto con las trece delegaciones provinciales dispersó los apoyos y los esfuerzos de movilización, traduciéndose en un magro resultado del candidato presidencial en esa elección y la pérdida de bastiones electorales que le permitieran llevar a sus dirigentes al congreso.

[30] Ver el capítulo 9 sobre el movimiento indígena.

[31] Ver el capítulo 5 sobre el sistema electoral.

Durante el período 1978-2002, la ciudadanía apoyó mayoritariamente la retroalimentación del *statu quo* de los partidos dominantes. Esto se manifestó en el apoyo a los partidos tradicionales, aun cuando ciertos líderes desde dentro de ellos buscaban la participación fuera de los partidos. Una excepción clara en esta línea tuvo lugar en 1996, cuando tras la reforma constitucional de 1995 gracias a la consulta de 1994 que permitió la apertura a los independientes, se creó el MUPP-NP. Con este cambio, las viejas élites modificaron la estrategia, presionadas por los resultados de dicha consulta popular, y favorecieron la absorción gradual dentro del sistema de partidos preexistente, siguiendo los términos de Daalder (1990).

Fue en la elección de 2002 que el comportamiento electoral ciudadano comenzó a cambiar, cuando apoyaron a los partidos nuevos, no tradicionales. A partir de esa elección, la ciudadanía rechazó los partidos tradicionales en las elecciones presidenciales. Esto permitió que los dos contendientes de la segunda vuelta fueran *outsiders*: el excoronel Lucio Gutiérrez, del PSP-21 de Enero, y el multimillonario bananero, Álvaro Noboa. Gutiérrez finalmente ganó la presidencia de la república. Fue el mismo Gutiérrez quien había participado en un golpe de Estado contra el Gobierno constitucional de Jamil Mahuad, de la DP, el 21 de enero de 2000.[32] En el ámbito legislativo, los partidos tradicionales (PSC, ID, DP, PRE), que habían concentrado sus apoyos de manera mayoritaria desde 1978, vieron mermar sus resultados electorales y la ciudadanía también benefició a esas fuerzas nuevas, como el PRIAN y el PSP, que pasaron a controlar el 14,18% de los escaños en esa elección (gráfico 5.1).

El segundo momento clave en esta tensión fue precisamente el que se plasmó tras la elección presidencial del 26 de noviembre de 2006, cuando

[32] Mahuad fue derrocado por un levantamiento indígena-cívico-militar el 21 de enero de 2000, conducido por los dirigentes de la CONAIE, con el apoyo de un sector de la oficialidad media de las Fuerzas Armadas y sectores civiles. Tras una semana de movilizaciones, en las que se demandaba la renuncia del presidente, los diputados y los miembros de la CSJ, el 21 de enero los indígenas tomaron el edificio del Congreso Nacional y conformaron un 'Parlamento Popular' con el apoyo del coronel Lucio Gutiérrez y el jefe del Ejército, Carlos Mendoza (ministro de Defensa interino). Después de conformarse un triunvirato integrado por Antonio Vargas, líder de la CONAIE; Carlos Solórzano, expresidente de la CSJ y el propio Gutiérrez, en la madrugada del día 22, el comandante en jefe del Ejército decidió apoyar al vicepresidente Noboa como sustituto de Mahuad, designándose como vicepresidente de la república al diputado de la DP, Pedro Pinto.

se dio el primer triunfo de la revolución ciudadana y de Rafael Correa (Alianza Pais). Su campaña para que la ciudadanía votara nulo en la elección de diputados, bajo la consigna de "no legitimar a esa cloaca llamada Congreso Nacional", fue un ejemplo de la manera antisistémica en que se dio la competencia.[33] De las trece candidaturas que compitieron y cubrían todo el arco ideológico, político y regional, los tres binomios más votados fueron fuerzas surgidas por fuera del sistema de partidos tradicional: PRIAN, PSP y Alianza Pais. Estas fueron las únicas que ganaron en alguna provincia.[34]

La propuesta de Correa de votar nulo para la elección de diputados fue exitosa en al menos catorce distritos electorales; llegó a recibir mayor número de votos que el diputado más votado en esa circunscripción. En Cañar, Bolívar, Azuay, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Pastaza, Chimborazo, El Oro, Esmeraldas, Loja, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Tungurahua ganó el voto nulo en la elección de diputados. En estas catorce provincias, la anulación del voto superó la votación en plancha e incluso fue superior a la del candidato a la diputación más votado[35]. La coalición que apoyó a Correa supo interpretar las demandas de cambio y el hartazgo de la ciudadanía respecto al modo en que los partidos habían hecho política y a los magros resultados que estos habían conseguido de cara a la gobernabilidad democrática.[36] Si bien esa transformación era evidente-

[33] En "Correa fue el tercero en inscribirse", publicado en el periódico *El Comercio*, el 8 de agosto de 2006, y en "Correa anda de gira en Manabí", publicado en el diario *Hoy*, el 18 de agosto de 2006. Correa también sostenía: "No lo desconocemos (al congreso), pero creemos que tiene que transformarse porque no representa a la gente. Ecuador necesita una nueva Constitución pero tendremos que jurar frente a esta […]. Se va a cumplir la ley pero la legitimidad no. ¿Cómo va a ser legítimo algo que tiene el rechazo del 95% de los ciudadanos? […] Todas las leyes han sido hechas para beneficiar a la partidocracia y perjudicar a los ciudadanos. […] Estamos jugando con cancha inclinada y tenemos que ganarles con goleada. Después cambiaremos las reglas de juego y nivelamos la cancha […]" (publicado en el periódico *El Comercio*, 17 de noviembre de 2006).

[34] El resto de las diez candidaturas presidenciales no ganó ninguna provincia en esa elección.

[35] El voto nulo equivalía a escala nacional el 21,61%, cinco puntos más que en los anteriores comicios, donde esta manifestación alcanzaba un 16,5%. Pichincha es un claro ejemplo. El candidato a diputado por ID/RED, Andrés Páez, que contó con mayor número de votos, consiguió 61 463 votos y los sufragios nulos alcanzaron los 436 462. En Chimborazo la situación fue aun más preocupante. El candidato más popular recibió apenas 9 718 votos, mientras que 56 303 votos fueron nulos.

[36] Aun cuando muchos miembros de la coalición que integraba Alianza Pais decían ser nuevos en la política, algunos provenían de las formaciones tradicionales del sistema político. Al menos treinta

mente necesaria, las viejas élites tradicionales no supieron adaptarse a los cambios exigidos por la ciudadanía ni tampoco dar respuestas satisfactorias a sus exigencias.

Correa supo aprovechar ese deseo en clave de 'poder democrático y ciudadano'. Esto puso en evidencia la crisis de representación que experimentaba un sistema de partidos que no supo generar alternativas desde dentro del sistema e incluso llevó al colapso a los partidos que habían dominado la escena política hasta ese momento. El triunfo de Correa articuló la base de su liderazgo en el enfrentamiento directo con esa clase política, los medios de comunicación y la partidocracia. Basta un corto musical de la campaña electoral presidencial de 2006 como ejemplo:

> Dale correa, Rafael; Dale correa, Rafael; la Patria vuelve, el Congreso es decadente y la partidocracia es dictadura, con los políticos de siempre. El poder es ciudadano, te lo dice tu hermano. Por la Constituyente, el pueblo ecuatoriano. ¡Dale correa; dale correa! A esos que se creen dueños de Ecuador, nos robaron el futuro y nos botaron el país. ¡Dale correa; dale correa! Dale correa, Rafael; Dale correa, Rafael. La Patria vuelve, lista 35. Voto ciudadano. ¡Nosotros somos Pais![37]

En las elecciones, celebradas el 17 de febrero de 2013, se eligieron el binomio presidencial para el período 2013-2017, los cinco representantes al Parlamento Andino y 137 miembros de la Asamblea Nacional. El padrón electoral estaba integrado por 11 675 441 electores: el 49,91% hombres, y el 50,09% mujeres. El voto fue obligatorio para las personas mayores de 18 años y facultativo para jóvenes de 16 y 17 años, los ecuatorianos residentes en el exterior (unos 285 753 electores), los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, las personas con discapacidad y las personas mayores de 65 años. Por primera vez, los reclusos sin sentencia (cerca de 1 400 personas) podían ejercer su derecho al voto.

dirigentes y/o militantes que integraban Alianza Pais habían militado en agrupaciones partidistas tradicionales: PSC, Unión Democrática Cristiana (UDC), PS-FA, MPD, MUPP-NP, PRE, PSP.

[37] Transcripción del contenido del audio "Dale correa Rafael" que puede descargarse de la Sala de Prensa de Movimiento Alianza Pais en: http://movimientoalianzapais.com.ec/sala-de-prensa-2/audios/canciones/ [consultado el 24 de febrero de 2012, a las 12:30 horas].

En los comicios participaron 1 432 candidatos a los diversos cargos de representación popular más los ocho binomios presidenciales: cinco de ellos lo hicieron por primera vez (Alberto Acosta, Guillermo Lasso, Mauricio Rodas, Norman Wray y Nelson Zavala). Los demás repitieron sus intentos por ganar la presidencia: Rafael Correa Delgado, Lucio Gutiérrez y Álvaro Noboa. La abstención electoral fue de 4 846 914 electores; los votos blancos, 118 550 y los nulos, 478 616 (con el 71% de las actas escrutadas). Esto quiere decir, que la participación estuvo en los niveles que se acostumbra en el país.

Las elecciones se llevaron a cabo en un escenario poco competitivo, con poca incertidumbre en cuanto a los resultados y con algunas denuncias de inequidad, por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), respecto a la cobertura y la publicidad empleada durante la campaña electoral en los medios de comunicación. Se decía que Correa iba a ganar. Lo que no estaba claro era si el triunfo se daría en la primera o en la segunda vuelta electoral. El éxito de Correa en la primera vuelta electoral evidenció que las preferencias ciudadanas estuvieron claras desde antes de la elección, si se tiene en cuenta los resultados de los estudios preelectorales realizados por las firmas encuestadoras, que debieron registrarse previamente ante el CNE para poder publicar resultados de la contienda electoral.

La fórmula presidencial Rafael Correa-Jorge Glas, del Movimiento Alianza Pais, obtuvo el 56,67% de los votos válidos (con el 89% de las actas sufragadas). Este binomio consiguió uno de los desafíos más importantes que enfrentan los partidos ecuatorianos: la homogeneización de los votos en términos territoriales y la consolidación de un sistema de partidos predominante. Correa ganó en veintitrés de las veinticuatro provincias, con porcentajes mayores a los cuarenta puntos porcentuales en cada una, rompiendo la histórica división Costa-Sierra en la procedencia del apoyo electoral a los presidentes y provocando el traspaso electoral entre diversas manifestaciones del populismo (Freidenberg 2013).

Con estos resultados, se configuró un sistema de partido predominante, sin que Correa tuviera necesidad de pactar y negociar con otros partidos políticos para poder impulsar sus reformas radicales. Los problemas para aprobar varias leyes en la legislatura anterior (como la Ley de Comunica-

ción) posiblemente sean malos recuerdos del pasado. También se reforzó la hiperpresidencialización del sistema político; el resultado ha sido un jefe de Estado que no necesita mediación organizativa ni institucional en su vínculo con el electorado. La relación directa entre líder y seguidores se encuentra una vez más legitimada por el apoyo del electorado ecuatoriano y por una mayoría absoluta en el legislativo, de cara a poder continuar las reformas de la revolución ciudadana.

Cómo se estructura la competencia del sistema de partidos

La estructura de la competencia del sistema de partidos ecuatoriano puede explorarse a partir de cuatro dimensiones centrales. La primera consiste en la observación de la concentración, la fragmentación electoral y el cálculo del número efectivo de partidos (NEP). La segunda está vinculada con el nivel de competitividad del sistema y la incertidumbre en cuanto a los resultados de la votación. La tercera está relacionada con el nivel de cambio en las preferencias de la ciudadanía hacia los partidos de una elección a otra. Finalmente, se puede analizar el nivel de polarización de las posiciones de los ciudadanos en torno al eje territorial y el modo en que se politiza la fractura regional.

La concentración, la fragmentación electoral y el número efectivo de partidos

La fragmentación electoral permite observar en qué medida la ciudadanía distribuye sus preferencias entre un número elevado o reducido de formaciones políticas y con ello se puede describir cómo se estructura la competencia de un sistema de partidos (Sartori 1992). Por una parte, la concentración del voto se puede medir según la suma de votos (y/o escaños) conseguidos por el primero y segundo partidos (cuadro 6.7). Por otra, la fragmentación electoral puede observarse mediante dos índices: el de fraccionalización, según la fórmula de Rae (1967) y el del NEP, medido

según la fórmula de Laakso y Taagepera (1979). Este último da cuenta de cómo están distribuido los apoyos y, en su caso, el poder, pero lo hace de una manera más descriptiva, ya que ayuda a identificar de manera hipotética cuántos partidos compiten en el sistema y cuál es la fuerza que tienen dentro de dicha competencia.[38]

La media del NEP para la elección presidencial (primera vuelta), ha sido de 4,98; en 2009 el registro fue el más pequeño (2,77), lo que indica una reducción de la oferta partidista presidencial, toda vez que en 2002 llegó a ser de 6,8. Por ejemplo, la dispersión de los apoyos electorales se ha hecho visible desde la elección presidencial de 1978-1979, la primera luego de siete años de régimen autoritario. Veintitrés organizaciones cumplieron con los requisitos establecidos por la LPP de 1978 y, por tanto, obtuvieron la personalidad jurídica necesaria para competir en la contienda electoral.

Las primeras elecciones legislativas fueron una verdadera "sopa de letras", con oportunidades de éxito similares para todas las formaciones que se presentaron. El análisis de la fragmentación electoral a nivel legislativo muestra que ha sido uno de los sistemas más fragmentados de América Latina, ya que para todo el período su media ha sido de 0,82. De elección a elección, el mayor nivel de fragmentación electoral se ha dado en 1986 y en 2002 (0,87), mientras que ha habido elecciones con una fragmentación mucho menor, como las de 1979 (0,75), 1988 (0,77) e incluso 2013, que ha sido el menor registro de todo el período (1,83) (cuadro 6.8).

[38] La fórmula para calcular el índice de fraccionalización a partir de la propuesta de Rae (1967) es la siguiente: $F=1-(\Sigma T_i^2)$, donde T_i es igual al porcentaje de votos (o de escaños) de cada partido. Este índice permite apreciar la relación entre el número de partidos y su tamaño, se aplica tanto al campo electoral (votos) como al legislativo (escaños) y abarca teóricamente desde cero (que sería la situación hipotética de que todos los votantes se inclinaran por el mismo partido o que todos los legisladores pertenecieran al mismo partido, lo que supone una ausencia de competencia) y uno (que es la situación hipotética de que todos los votantes se inclinaran por distintos partidos o que todos los parlamentarios pertenecieran a partidos diferentes y que, por tanto, hubiera tantas opciones partidistas como casos en competencia). El NEP proporciona la misma información que el índice de fraccionalización, pero de una manera más sencilla, ya que permite apreciar mejor cuántos partidos compiten electoralmente y cuántos están en el congreso. A partir de esa fórmula se puede calcular el NEP del siguiente modo: $N=1/(1-F)$.

Cuadro 6.7. Porcentaje de votos obtenidos por los dos primeros candidatos en elecciones presidenciales

Año	Fórmula	Partido	Primera vuelta			Segunda vuelta		
			Votos	%	MV[1]	Votos	%	MV[1]
					Dif.			Dif.
1979	Jaime Roldós[2]	CFP	381 215	27,70	3,84	1 025 148	68,49	36,98
	Sixto Durán Ballén	PSC	328 461	23,86		471 657	31,51	
1984	León Febres Cordero[2]	PSC	600 563	27,20	1,53	1 381 709	51,54	3,08
	Rodrigo Borja	ID	634 327	28,73		1 299 .089	48,46	
1988	Rodrigo Borja[2]	ID	744 409	24,48	6,87	1 699 895	54,00	8
	Abdalá Bucaram	PRE	535 482	17,61		1 448 059	46,00	
1992	Sixto Durán Ballén[2]	PUR	1 089 154	31,88	6,85	2 146 762	57,32	14,64
	Jaime Nebot	PSC	855 234	25,03		1 598 707	42,68	
1996	Abdalá Bucaram[2]	PRE	1 001 071	26,28	0,89	2 285 397	54,47	8,94
	Jaime Nebot	PSC	1 035 101	27,17		1 910 651	45,53	
1998	Jamil Mahuad[2]	DP	1 342 114	34,91	8,31	2 243 000	51,16	2,33
	Álvaro Noboa	PRE	1 022 667	26,60		2 140 481	48,83	
2002	Lucio Gutiérrez[2]	PSP, MPD, MUPP/ NP	913 113	20,43	3,06	2 726 476	54,38	8,76
	Álvaro Noboa Pontón	PRIAN	776 132	17,37		2286 819	45,62	
2006	Álvaro Noboa Pontón	PRIAN	1 464 251	26,83	3,99	2 689 418	43,33	13,34
	Rafael Correa[2]	Alianza Pais/ PS-FA	1 246 333	22,84		3 517 635	56,67	
2009	Rafael Correa[2]	Alianza Pais/ PS-FA	3 586 439	51,99	23,57	-	-	-
	Lucio Gutiérrez	PSP	1 947 830	28,24		-	-	
2013	Rafael Correa[2]	Alianza Pais	3 546 636	56,67	33,72			
	Guillermo Lasso	CREO	1 441 674	22,97		-	-	

Fuente: TSE (denominado Consejo Nacional Electoral a partir de los cambios constitucionales de 2008).
[1] (1990; 1997a; 1997b; 2000).
Notas: Se emplea la categoría "margen de victoria" según la cual cuanto mayor sea la diferencia entre los dos candidatos, mayor será el margen de victoria y menor la competitividad entre los contendientes.
[2] Los candidatos señalados con asterisco ganaron los comicios.

Cuadro 6.8. Fragmentación electoral y número efectivo de partidos (1979-2013)

	1978	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002	2006	2009	2013	Media
Número de candidatos presidenciales	6	9		10		14		9	6	11	13	8	8	-
Número de partidos y movimientos con representación en el congreso	13	13	13	11	10	12	13	11	10	16	12	19	12	-
Número efectivo a nivel presidencial (primera vuelta)	4,77	5,17		6,57		4,50		4,82	4,10	6,82	5,34	2,77	-	4,98
Fragmentación sobre escaños (total congreso)	0,75	0,84	0,87	0,77	0,86	0,84	0,82	0,80	0,80	0,87	0,83	0,73	0,46	0,82
Número efectivo de partidos en el congreso	4,03	6,10	7,58	4,41	6,68	6,40	5,85	5,06	4,92	7,54	5,84	3,76	1,83	5,68

En cuanto al NEP legislativo, si bien ha sido uno de los más altos de la región, superado solo por Brasil, en la elección de 2009, mermó a 3,76. En esta oportunidad, cerca del 47% de la asamblea era afín al presidente, aun cuando había diecinueve partidos con representación legislativa, muchos con solo uno o dos legisladores (cuadro 6.8). Por tanto, si bien la fragmentación se ha reducido, las opciones minoritarias, de corte movimientista, Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional (MMIN), Movimiento Independiente Obras son Amores (MIOSA), Conciencia Ciudadana (CC), entre otros, han proliferado en el ámbito subnacional (Freidenberg 2014).

Otra manera de entender la dinámica del legislativo es según la concentración de los apoyos en los dos partidos más votados (cuadro 6.9). Para el período analizado, la concentración del voto en promedio fue baja (43,52%), si se la compara con otros sistemas de partidos latinoamericanos donde alcanza niveles del 80%, por ejemplo, en México, Honduras, Costa Rica, Paraguay o Uruguay. Aun así, lo interesante es la diferencia entre los partidos grandes y los minoritarios en el Congreso, si se tiene en cuenta que los partidos que han concentrado más del 5% de los escaños han sido

al menos cuatro (1979, 1996 y 2009) mientras que los partidos con menos de 5% de los escaños han llegado a quince (2009) y diez (2002), fragmentando enormemente el ámbito legislativo.

La extrema fragmentación y la presencia de presidentes sin apoyo legislativo llevaron a una situación de gran inestabilidad, generando fuerte conflictos entre el ejecutivo y el legislativo.

Cuadro 6.9. Concentración del voto (1979-2013)

	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002	2006	2009	2013	Media
Porcentaje de escaños obtenidos por los dos partidos más votados en el congreso	63,8	46,48	43,66	53,52	41,67	47,69	50,6	56,1	52,07	47	52	62,9	79,56	53,61
Porcentaje de votos obtenidos por el tercer y cuarto partidos más votados en las elecciones legislativas, incluyendo a todas las circunscripciones[2]	17,18	17,24		22,61		23,81		18,8	33,88	-	20	14,52	8,76	
Número de partidos principales (que concentran más del 5% de los escaños)	4	7	8	6	6	6	6	4	5	6	8	4	3	-
Número de partidos minoritarios (que concentran menos del 5% de los escaños)	6	6	6	5	4	6	7	7	5	10	4	15	8	-

Fuente: Basado en datos del congreso y la asamblea legislativa. Para el indicador de partidos principales y minoritarios, datos tomados de Sánchez (2008).

Notas: Las columnas sombreadas indican por una parte las elecciones presidenciales y, por otra, la elección conjunta de diputados nacionales y provinciales. En el caso de 1986-1990 y 1994, la concentración del voto no está calculada ya que no se realizaron elecciones de diputados nacionales. Para esos años solo se señala la concentración del voto en el total de escaños, contando con la presencia de diputados nacionales de ese partido en la elección anterior.

[1] Los dos partidos que obtuvieron el mayor número de escaños fueron: en 1979, la CFP y el PID; en 1984 el PID y el PSC; en 1986, el PID y el PSC; en 1988, el PID y el PRE; en 1990, el PSC y ; en 1992, el PSC y el PRE; en 1994, el PSC y el PRE; en 1996, el PSC y el PRE; en 1998 la DP y el PSC; en 2002 el PSC y el PRE (si se considera como partido, pero si se considera como alianza, el grupo que apoya al PSP pasa a constituirse como el segundo bloque con más escaños); en 2006, el PRIAN y el PSP y el 2009, Movimiento Pais y el PSP.

[2] El tercer y cuarto partido fueron en: 1979, el PLRE y el PCE; en 1984, la CFP y el FRA; en 1986, la CFP y la DP; en 1988, el PRE y la DP ; en 1990, el PRE y la DP; en 1992, el PUR y ; en 1994, la ID y el MPD; en 1996, la DP y el MUPP-NP; en 1998 el PRE y la ID y en 2002 la ID y el PRIAN (si se considera como partido pero si se piensa en términos de bloques cambia porque el Grupo que apoya al PSP pasa a segundo lugar y el PRE a tercero). En 2006, fueron el PSC y, en 2009, el PSC-Madera de Guerrero y el PRIAN.

La correlación de fuerzas fue cambiando durante cada período legislativo, modificando el peso de los partidos principales y las alianzas posibles entre partidos grandes y partidos minoritarios, los que actúan la mayoría de las veces como 'partidos bisagra', debido a la distancia política entre los partidos grandes. El papel de los pequeños, es decir, los que contaron con menos del 5% de los apoyos en una elección, ha sido determinante, ya que sus votos dieron más juego al intercambio particularista y a las 'mayorías móviles'. Esto fue generando una especie de mercado persa, donde los partidos pequeños y los independientes intercambiaban sus exigencias a cambios de apoyos puntuales.

En el período 1978-1998, entre cinco y siete partidos controlaron el 80-85% de los escaños, con lo cual los partidos grandes buscaban negociar. En ese escenario las desafiliaciones partidarias eran una constante (Burbano de Lara y Rowland 1999, 167), lo que fue debilitando a los bloques legislativos y fomentando el comportamiento oportunista de los legisladores: crearon bloques de 'independientes' que en algunos casos se convirtieron en la segunda o tercera fuerza legislativa (Sánchez 2008). En 2002, cuando el PSP consiguió la presidencia, solo tenía seis legisladores, en una coalición gubernamental de veintitrés legisladores pertenecientes a MUPP-NP, MPD y a las alianzas del PSP con estos partidos pequeños. Esta coalición duró seis meses y manifestó, una vez más, los problemas que enfrenta un presidente sin un bloque mayoritario en el congreso (cuadro 6.10).

Cuadro 6.10. Porcentaje de votos del partido del Gobierno y del partido con mayor cantidad de escaños (al momento de la elección)

Año elección	Partido gobierno	% escaños	Partido más grande	% escaños
1979	CFP	40,6	CFP	40,60
1984	PSC	12,68	ID	33,80
1986	PSC	19,72	ID	23,94
1988	ID	42,25	ID	42,25
1990	ID	19,44	PSC	22,22
1992	PUR	15,58	PSC	27,27
1994	PUR	3,90	PSC	33,77
1996	PRE	24,39	PSC	31,71
1998	DP	28,83	DP	28,83
2003	PSP-MUPP-NP-MPD y alianzas[1]	23	PSC	24
2006	Alianza Pais	0	PRIAN	28
2009	Alianza Pais	47,58	Alianza Pais	47,58
2013	Alianza Pais	73	Alianza Pais	73

Fuente: TSE (1990; 1997a; 1997b; 2000)
Notas:[1] Pero si se consideran solo los diputados de PSP, es el 2%. En total, la conformación del bloque fue la siguiente: PSP 2; MUPP-NP 5; MPD 3; PS-FA 1; Alianza SP-MUPP-NP 6; Alianza MPD-PS 2; Alianza PS-MUPP-NP 2; Alianza MUPP-NP-MCNP 1; Alianza SP-MPD 1.

Con su triunfo en 2006, Correa encabezó un nuevo Gobierno de minoría, toda vez que no presentó candidatos a diputados. No obstante, esta estrategia lo puso en una situación bastante diferente a las que se habían dado hasta ese momento. El período comenzó con un escenario poco proclive a la formación de una coalición mayoritaria, ya que el congreso se encontraba presidido por el PRIAN y el PSP como segunda mayoría. A poco más de un mes, la situación cambió de manera radical, lo que hizo que el presidente contara con una mayoría progobiernista denominada periodísticamente 'de los manteles' o autodenominada 'Bloque de la Dignidad Nacional', tras la destitución de cincuenta y siete diputados por parte del TSE.[39] Este nuevo

[39] La crisis se inició cuando el congreso intentó destituir el presidente del TSE, Jorge Acosta, en marzo de 2007, sin previo juicio político, como establecía la Constitución. Esta decisión de los diputados de PSC, PSP, PRIAN y UDC se sustentó en el hecho de que el TSE convocó a la consulta popular con un estatuto que no era el que había sido aprobado por el congreso, sino el remitido por el poder ejecutivo al tribunal. Frente a ello, el TSE respondió de un modo tajante y emitió una resolución quitándoles los derechos políticos por dos años a cincuenta y siete diputados que habían aprobado la destitución. La base de su argumento fue que en época electoral es el TSE la máxima

esquema dotó de gobernabilidad al sistema político, aun cuando se violentó el estado de derecho en reiteradas ocasiones[40] y se generó un precedente más para la alteración de las reglas del viejo sistema político.

Para 2009, la elección fue diferente. El presidente contó con un bloque mayoritario en la asamblea legislativa, lo que le dio apoyo mayoritario en este escenario constantemente fragmentado. En la oposición se encontraba agrupaciones tan diferentes entre sí como PSP (diecinueve),[41] PSC-Movimiento Cívico Madera de Guerrero (once), PRIAN (siete), MUPP-NP (cuatro) yMPD (cinco),[42] un antiguo aliado de Movimiento Pais.[43] A pesar de que el elemento común parecía ser estar 'frente' a Correa, estos movimientos y partidos no actuaron como un bloque opositor unido, y esto se debe a sus diferencias ideológicas, programáticas, regionales e incluso políticas.[44]En 2013 se incrementó la tendencia de 2009 y el presidente y su partido obtuvieron el control de la asamblea legislativa.

autoridad y que puede destituir a aquellos funcionarios que, según su juicio, busquen intervenir en los procesos electorales.

[40] Frente a esta situación comenzó un período de conflictos para evitar que los diputados destituidos ingresaran al legislativo y para que el presidente del congreso, Jorge Cevallos (hasta ese momento del PRIAN), convocara a una sesión extraordinaria con los destituidos en la noche del 10 de marzo de 2007. Tras las conversaciones y luego de prometerles realizar la sesión, Cevallos desistió y acudió al TC para entregar una propuesta encaminada a que ese organismo fuera el dirimente en el conflicto político generado por las actuaciones del congreso y del TSE, quitándole argumentación a los bloques destituidos. Esto allanó el camino de la nueva coalición, dejó sin margen de actuación a los diputados que habían sido elegidos por la ciudadanía y los suplentes ocuparon su lugar.

[41] Aunque al asumir, uno de sus legisladores abandonó el PSP, declarándose "socialista". El bloque pasó a contar con dieciocho asambleístas.

[42] Además, hay otros legisladores de la ID (2), MPD (1), Movimiento Cívico Democrático Nacional (MCDN) (1), CC (1) y Movimiento Amanta Yuyay (MIAY) (1).

[43] Entre los legisladores con experiencia en otros partidos se encontraban: los de Pais, Raúl Abad y Ángel Vilema que pertenecían a la DP; Holger Chávez Canales que militó en el PSP; Humberto Alvarado Prado del PSC; César Gracia Gámez del PRE; Paola Pabón de la ID y Virgilio Hernández del MUPP-NP, por mencionar algunos. Entre tanto, los asambleístas del PSP también provenían de otras fuerzas políticas, como Luis Almeida que fue diputado del PSC o los de PSC-Madera de Guerrero que tuvieron en su bloque al exdirigente de la ID, Enrique Herrería.

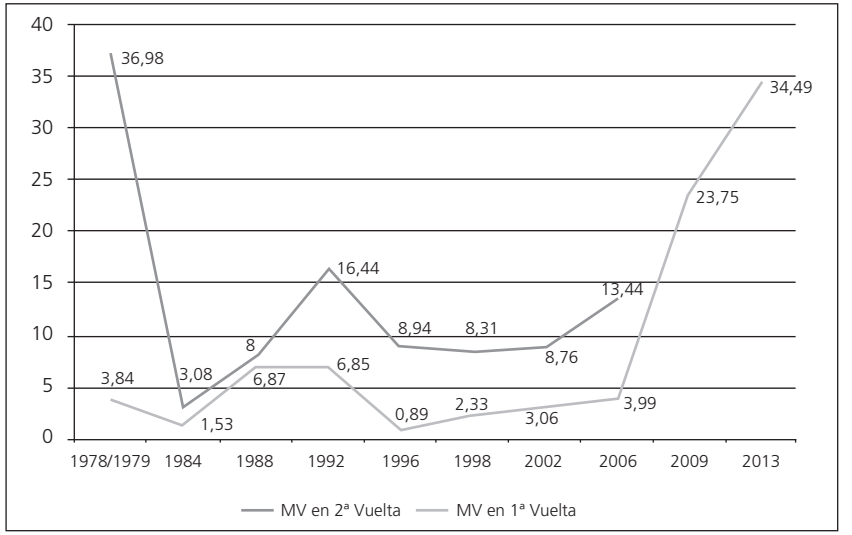
[44] A pesar del espíritu renovador de la clase política posconstituyente, solo sesenta y seis, o el 53%, de los legisladores actuó por primera vez mientras que los otros cincuenta y ocho (47%) tenían experiencia previa. Treinta y siete de ellos habían sido miembros de la Asamblea Constituyente, nueve diputados de congresos anteriores al de 2007 y once, del último, del que fueron destituidos cincuenta y siete y reemplazados por sus suplentes. Entre ellos, había veintiún diputados que fueron conocidos como los 'diputados de los manteles', por el apoyo dado al Gobierno de Correa en contra de los partidos que les habían postulado en la campaña como suplentes.

Nivel de competitividad del sistema e incertidumbre de las preferencias

El nivel de incertidumbre en una elección, la estrechez de la victoria de un candidato sobre otro y la sucesión de los partidos en el poder permiten determinar la competitividad del sistema de partidos, entendida esta como una función de la influencia de los partidos sobre los votantes y el resultado electoral. La competitividad indica tanto la proporción de votantes abiertos a la persuasión de los partidos como la probabilidad de que esa persuasión afecte los resultados electorales agregados.

Una característica importante del sistema de partidos ecuatoriano en el período analizado ha sido la alta competitividad de la primera vuelta presidencial. El diseño institucional incentivó la proliferación de candidaturas debido a que, al haber tantas opciones electorales y estar tan fragmentado el sistema, eran necesarios muy pocos votos para poder pasar a la segunda vuelta.

Gráfico 6.1. Margen de victoria de las elecciones presidenciales



El piso electoral que han debido superar los partidos, es decir, la cantidad de votos necesarios para pasar a la segunda vuelta, ha sido muy bajo. Solo en una ocasión el porcentaje de votos exigidos llegó al 34,91%, en la elección de 1998, el porcentaje logrado por el candidato Jamil Mahuad. El candidato que menos votos necesitó para pasar a la segunda vuelta fue Álvaro Noboa en 2002; con apenas el 17,37% de los apoyos, consiguió entrar en la segunda ronda. En este sentido, los márgenes de victoria entre el primero y segundo candidatos han sido, en todo el período, muy estrechos en la primera vuelta. Este hecho indica un alto nivel de competitividad e incertidumbre; en 1996 se dio el margen más pequeño (0,89) y, en 2013, el más amplio (34,49 puntos porcentuales), cuando no fue necesaria una segunda vuelta (gráfico 6.1).

El cambio en las preferencias de la ciudadanía hacia los partidos

La volatilidad electoral agregada expresa los cambios en los porcentajes de voto entre dos elecciones (Pedersen 1983). El mismo criterio se utiliza para conocer el grado de estabilidad de los apoyos ciudadanos en relación con un sistema de partidos; junto a otros criterios, permite identificar el nivel de institucionalización del mismo.[45] Este índice presenta una serie de limitaciones al ser utilizado en sistemas de partidos fluidos que de algún modo relativizan sus resultados. Esto se debe a que, si bien señala que hubo transferencias de votos, no toma en cuenta la composición real del voto, esto es, la procedencia de quienes cambian su voto. Tampoco muestra en qué medida esas transferencias son el resultado de un voto sofisticado en el que el votante realiza evaluaciones que suponen premio y/o castigo a

[45] El nivel de volatilidad electoral agregada puede calcularse con el índice de Pedersen (1983):

$V=(\div P_i V\div + \div P_l V\div + \div P_k V\div ...+ \div P_n V\div)/2$, donde $\div P_i V\div$ representa el valor absoluto de la diferencia en porcentaje de votos obtenidos por el partido y entre dos elecciones sucesivas. La suma de los valores absolutos de las diferencias se divide para dos para tener en cuenta el hecho de que lo perdido por un partido es ganado por otro (Bartolini y Mair 1990: 320). Su valor oscila entre 0 y 100 y cuanto más alto sea, suele indicar mayor inestabilidad del sistema de partidos. La volatilidad también puede calcularse entre bloques ideológicos, regionales u otro criterio que se considere pertinente, para poder estudiar los cambios de votos entre partidos que responden a una misma división de clase, región o ideología, entre otros.

los candidatos ni tiene en cuenta los cambios que puedan originarse por transformaciones en la oferta partidista.

A pesar de estas limitaciones, resulta interesante, en términos analíticos, explorar en qué medida la ciudadanía ecuatoriana ha cambiado su voto de una elección a otra. La volatilidad electoral agregada presidencial en el período 1978-1998 ha sido de 57,04 puntos porcentuales. Esto significa que ningún partido elegido en las urnas ha ocupado la presidencia de la república en dos oportunidades hasta el año 2009. Al mismo tiempo, significa que cada cambio en la elección del partido estuvo acompañado por una modificación en la tendencia ideológica del partido en el Gobierno.[46]

Para diputados provinciales en ese mismo período, que suponen elecciones con el mismo sistema electoral, las preferencias de la ciudadanía han cambiado, en promedio, en un 25,98%. Esto supone que los partidos han perdido o ganado en promedio ese porcentaje de votos de una elección a otra (cuadro 6.11). A partir de 1998, la volatilidad electoral agregada se dispara, pero también hay que considerar que resulta muy complicado calcularla, toda vez que ya no se suman los votos por partido sino por candidato.

El alto nivel de volatilidad ha llevado a la imprevisibilidad de los resultados electorales y, por tanto, a la "política del todo vale" (Conaghan 1996). Por lo general, los políticos no cumplían sus programas ideológicos ni sus promesas de campaña sino que llevaban a la práctica una política pragmática acorde con sus interpretaciones de lo que demandaba el electorado. Como ha señalado Conaghan (1995, 450), en este escenario convivían "políticos flotantes con votantes flotantes", lo que también supone un condicionante para el análisis de la volatilidad electoral dado que el origen de esos cambios también estuvo en la fluidez de la oferta partidista.

[46] El espacio populista alcanzó el poder con Jaime Roldós Aguilera en 1978 con la CFP y, en 1996, con Abdalá Bucaram del PRE; el espacio de derecha lo hizo en 1984 con León Febres Cordero del PSC y, en 1992, con Sixto Durán Ballén, que compitió con el PUR, una escisión del anterior, y el centro izquierda en 1988 con Rodrigo Borja de la ID y, en 1998, con la candidatura de Jamil Mahuad de la DP, aunque este último en ese momento se encontraba más alineado en el centro-derecha que en su posición original.

Cuadro 6.11. Volatilidad electoral agregada (1979-2009)

	Presidencial[1]	Legislativa (diputados provinciales)
1984-1979	63,43	41,51
1986-1984	39,82	17,55
1988-1986		28,4
1990-1988		26,3
1992-1988	49,63	24,87
1992-1990		
1994-1992		15,56
1996-1992	68,01	
1996-1994		27,7[1]
1998-1996	64,35	
2002-1998	s/d	41,00
2006-2002	s/d	42,20
2009-2006	s/d	s/d
Índice de volatilidad electoral agregada	57,04	29,45

Notas:
El cálculo de la volatilidad electoral agregada se realiza sobre la primera vuelta.
Los años sombreados corresponden a comicios presidenciales.
[1] Para 1998, 2002 y 2006 el sistema electoral cambió y los votos no se registran por partido sino por candidato, lo cual dificulta el cálculo de la volatilidad. Estos datos son provisionales y deben ser tomados solo como una aproximación analítica, debido a la dificultad de su análisis.

La heterogeneidad territorial del voto y el modo en que se politiza la fractura regional

El comportamiento electoral ecuatoriano, el funcionamiento de los partidos políticos y la competencia del sistema de partidos se entiende en clave regional. Esto último ha estado dividido por una pronunciada fractura que separa a densas sociedades regionales, con valores, actitudes, redes de relaciones económicas, sociales y políticas diferentes (Trujillo 1983; Villavicencio 1990; Freidenberg y Alcántara 2001a; Freidenberg 2003a; Pachano 2007a). La ciudadanía ha votado por partidos y movimientos políticos que representan sus preferencias regionales.

Entre 1979 y 1996, Ecuador fue el caso en el que la distribución territorial del apoyo electoral ciudadano fue menos homogénea en América Latina, con un coeficiente de 0,57, según el índice de nacionalización desarrollado por Mainwaring y Jones (2003).[47] Por tanto, los partidos han sido organizaciones regionales o provinciales (Freidenberg y Alcántara 2001a; Mejía 2002; Pachano 2007a), poco representativos del conjunto del país y con bajos niveles de nacionalización de sus apoyos.

El PRE ha obtenido sus mayores apoyos en las provincias de Guayas, Los Ríos, Esmeraldas, El Oro y Manabí, donde sus medias en 1984-1996 superan los quince puntos en la elección de los diputados nacionales y los veinticinco en la de los diputados provinciales. Guayas y Los Ríos han sido, respectivamente, sus feudos electorales, presentándose diferencias entre estas dos provincias y el resto de la Costa; en Manabí han obtenido los menores apoyos para la elección de diputados nacionales en todo el período (aunque, en la elección de 1996, esta provincia superó en casi diez puntos a Guayas y en dos a Esmeraldas). Los datos también muestran la competencia existente entre el PRE y el PSC en Guayas y Los Ríos (Freidenberg y Alcántara 2001a).

Si el PRE obtenía en sus inicios mejores resultados en Guayas y menores en Los Ríos (de 1984 a 1990), a partir de 1992 cambió su 'feudo' electoral[48] y pasó a tener mejores resultados en Los Ríos y menores en Guayas. Es precisamente lo contrario que ha ocurrido con el PSC. Las gestiones de Abdalá Bucaram (1984-1985) y su hermana Elsa (1988-1989) en la alcaldía de Guayaquil, ambas administraciones inconclusas, explican la disminución de los apoyos en el distrito porteño. En este período, el PRE ha ido modificando su localización estrictamente guayaquileña hacia otras provincias, como Manabí y Los Ríos. Incluso en esa época los roldosistas

[47] El indicador utiliza el coeficiente de Gini como medida de desigualdad de la distribución, en este caso de los votos obtenidos por cada partido en los distritos electorales o en las unidades subnacionales. Al contrario de su uso generalizado, en esta aplicación se lo ha invertido (1-Gini), de manera que a mayor puntuación hay mejor distribución espacial de la votación. El índice se lee de 0 a 1. Solo Brasil presentaba un índice tan bajo de nacionalización (0,58), mientras en Bolivia dio 0,77, Chile y Uruguay 0,87, Costa Rica 0,90 y Honduras 0,92 (Mainwaring y Jones 2003, 142).

[48] Un feudo electoral es aquel distrito que recibe apoyos electorales que superan la media de los apoyos de ese partido en todo el territorio.

obtenían más apoyos en la Sierra, como en Imbabura, Tungurahua, Cañar, Chimborazo y Cotopaxi.

De manera paralela, dos partidos obtenían sus mejores resultados en la Sierra, siéndoles bastante dificultoso alcanzar respaldos significativos en la otra región. Tanto la DP como la ID tenían una composición regional del voto muy similar. La ID obtenía apoyos electorales en provincias como Pichincha, Imbabura, Azuay, Carchi, Cañar y Bolívar. En tanto, en las que conforman la región de la Costa, sus rendimientos apenas superaban el 15% de los apoyos; El Oro es donde más los ha conseguido y Guayas, donde menos. La ID también ha obtenido apoyos considerables en la Amazonia, en particular, en la provincia de Morona Santiago. En tanto, la ID ha conseguido sus mayores porcentajes de votos en la Sierra, principalmente en Pichincha, Cotopaxi y Carchi, y obtenía resultados significativos en provincias del Oriente como Morona-Santiago, que entre 1984 y 1992 fue su feudo electoral.

En las elecciones de 2002, solo un partido presentó candidatos en las veintidós provincias. En promedio, cada uno de los partidos y las asociaciones de independientes compitió ese año en cinco provincias (Pachano 2007a). Los que controlaban feudos (PSC en Guayas o Tungurahua; PRE en Los Ríos o Esmeraldas, ID en Pichincha o Azuay) perdieron su capacidad de movilización en los mismos. De esta manera, los resultados permitieron que el PRIAN y el PSP se convirtieran en los más beneficiados en cuanto a diputados y consejeros provinciales. En todas las provincias amazónicas y en las serranas, como Chimborazo, Tungurahua, Cañar o Bolívar, ganó Gutiérrez.[49]

Tras la elección de 2006, la fractura regional continuó, aunque los actores que la representaban ya eran otros. Noboa y el PRIAN se presentaban como herederos de PSC y PRE en la Costa, mientras Correa tomaba el relevo de la ID (Pichincha) y también de otros partidos de izquierda y centro izquierda en la Sierra (MUPP-NP, PS-FA). En esa elección los resultados también mostraron un cambio en la distribución de los apoyos, en el sen-

[49] Además, por lo menos en once provincias consiguió el mayor número de consejeros (Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos, Morona Santiago, Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua, Azuay, Bolívar y Cañar), lo que supone la emergencia de una nueva fuerza política mayoritaria.

tido de expresar una tendencia a cierta homogeneidad de la procedencia regional de la votación. Por ejemplo, Correa consiguió el 56,27% de los apoyos que provenían de la Sierra y el 40,79% de la Costa; mientras Noboa ganó el 65,42% de la Costa y el 35,57% de la Sierra (López, A. 2009, 1).

En las elecciones de 2009, cambió la tradicional distribución territorial de los apoyos hacia los partidos. El movimiento Alianza Pais y el PSP fueron las agrupaciones con mayor homogeneidad territorial lo cual modificó la tendencia histórica de que los partidos actuaban únicamente como organizaciones regionales, poco representativas del conjunto del país. Los apoyos regionales en la primera vuelta presidencial estuvieron divididos. Correa triunfó con el 51,99% de los apoyos en la primera vuelta, en una elección en la que compitieron ocho candidaturas y votaron casi ocho de los diez millones que estaban habilitados para participar. Los apoyos para Correa se distribuyeron de manera más homogénea en el territorio (López, A. 2009, 2), del mismo modo que los votos hacia los hermanos Gutiérrez (PSP), aunque estos continúan con un importante feudo electoral en el Oriente.

Correa ganó en veinte circunscripciones electorales mientras Gutiérrez lo hizo en siete y Noboa en ninguna, a pesar de ser el segundo más votado en los distritos de Santa Elena, Europa y América Latina. En cuatro de las seis provincias amazónicas el triunfo del PSP fue con diferencias mayores a los veinte puntos, mientras que en donde perdió (Sucumbíos y Zamora), lo hizo por menos de cinco puntos porcentuales, lo cual muestra la alta competitividad de la elección.

Conclusiones: un sistema de partidos en constante cambio

Un reto principal de la política ecuatoriana desde la transición a la democracia, en 1978, ha sido el de constituir un nuevo sistema político, sobre la base de un sistema de partidos poco fragmentado, institucionalizado, en el cual las prácticas políticas tendieran al diálogo y la concertación. En las dos primeras décadas, el sistema se caracterizó por una extrema fragmentación, una alta polarización, alta volatilidad electoral y la ausencia de un bloque mayoritario afín al ejecutivo. Como consecuencia, los presidentes fueron

débiles y se armaron Gobiernos de coaliciones minoritarias, con políticos desleales, que facilitaban la estructuración de alianzas fantasmas y mayorías móviles (Pachano 2007a; Mejía 2002).

Durante el período, diversos sectores han presionado por incorporarse al sistema de partidos. En todo sistema resulta factible identificar diferentes tensiones originadas a partir de las presiones que desarrollan las viejas élites preocupadas por mantener el *statu quo* frente a unas nuevas que buscan espacios de representación. En el sistema de partidos ecuatoriano se han podido identificar también estas tensiones entre élites y, precisamente, son esas las dinámicas que han cruzado la competencia en el período 1978-2013, lo cual muestra la existencia de cambios continuos (entre 1978-2002) y de cierto colapso del sistema (a partir de 2002).

Lo que ha ido cambiando con las diferentes citas electorales celebradas desde 2002 son las características básicas de la estructura de la competencia del sistema de partidos: a) la elección de un presidente en una primera vuelta electoral, por una diferencia de más de veinte puntos con respecto al segundo candidato más votado; b) la reducción de la fragmentación y el número efectivo de partidos a nivel presidencial y legislativo; c) la disminución de la competitividad en la elección presidencial y la incertidumbre sobre el resultado; d) la lenta desaparición de los partidos tradicionales; d) la tendencia a la nacionalización de los apoyos hacia las fuerzas mayoritarias (Alianza Pais) y, finalmente, e) la generación de una democracia de mayorías, sustentada en el control de las instituciones centrales del sistema político por parte de un único partido, que facilita la gobernabilidad del sistema y que modifica la configuración del sistema desde uno propartido a otro antipartido, para regresar al propartido.

Estos cambios se asientan en una serie de continuidades con el pasado. Los niveles de polarización ideológica se mantienen altos, aun cuando el espacio de izquierda ha mutado y han ganado fuerza electoral y capacidad de ejercer gobierno los partidos que se ubican en ese espacio ideológico. La presencia de liderazgos populistas, que supone una continuidad con la política tradicional ecuatoriana, es otro elemento significativo. Si bien el apoyo hacia una sola fuerza política, que se convierte en el eje articulador de la competencia, es algo novedoso, no lo es el estilo de liderazgo de

dicha fuerza. Esta minimiza cualquier tipo de intermediación y potencia la interpelación discursiva del individuo como parte de un colectivo y en contra del opositor de turno de ese líder, sea la partidocracia, los medios de comunicación de masas o algún vecino internacional. La tradicional dificultad para la cooperación leal entre los actores sociales y políticos tampoco es algo nuevo en el sistema de partidos ecuatoriano, sobre la base de un multipartidismo extremo que daba cuenta de una fuerte competencia centrífuga.

El intercambio de favores y las prácticas clientelares y patrimonialistas no han abandonado tampoco la política de la última década. En la elección de 2006, mientras Álvaro Noboa utilizaba sus recursos económicos, la inversión en medios y su mesianismo caritativo, Gilmar Gutiérrez del PSP, hermano del expresidente Lucio Gutiérrez, trabajaba de manera soterrada, casi ausente de los medios de comunicación urbanos, en una campaña 'puerta a puerta', fuera de las grandes ciudades y gracias a un denso intercambio clientelar.

La nueva política ecuatoriana tiene mucho que ver aun con la vieja política de caciques, clientes y patrones que existía en el período anterior, aunque lo haga en un escenario bastante diferente al que tenía en el período 1979-1998. Nuevos actores juegan a la política, junto a algunos sectores de las viejas élites partidistas que han sabido adaptarse a los cambios del sistema. La mayoría lo hace con las viejas prácticas que cruzaron el sistema, precisamente las mismas que el electorado rechazó con énfasis cuando eligió a la revolución ciudadana que expresaba su deseo de cambio.

Capítulo 7
La división territorial y los sistemas políticos locales*

La distribución territorial del poder político es de reciente interés para la ciencia política. Hasta el momento se ha avanzado poco en la reflexión teórica y conceptual, especialmente si se la compara con otros temas referidos a los partidos políticos, los sistemas electorales o las votaciones en los órganos legislativos. Por lo general, se la ha abordado indirectamente desde la perspectiva de la descentralización o de la distribución de los votos recibidos por los partidos en un territorio determinado (Jones y Mainwaring 2003). Los estudios sobre descentralización (realizados en mayor número con objetivos de planificación que con fines académicos) se han preocupado fundamentalmente de la formulación y la gestión de políticas públicas, mientras han relegado a un segundo plano el juego político, las relaciones de poder y, en general, las estructuras políticas que se conforman en los niveles subnacionales.[1]

* El presente capítulo se basa en –y reproduce partes de– los textos de Simón Pachano: "Movimientos sociales regionales" (1985); *Democracia sin sociedad* (1996); "El territorio de los partidos" (2004a); "Ecuador: The Provincialization of Representation" (2006a); "Sistemas subnacionales de partidos en Ecuador" (2008b); de Flavia Freidenberg: "Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional" (2001a, coautoría con Manuel Alcántara Sáez) y "Un país de mil reinos: predominio de nuevos actores, estrategias políticas e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2014) (2014).

[1] El término *subnacional* puede ser polémico, especialmente en países donde determinados espacios territoriales plantean reivindicaciones de carácter nacional, como es el caso de España. En el presente capítulo, designa a las unidades administrativas territorialmente definidas en el interior de un país. Concretamente, en el caso ecuatoriano hace referencia a las provincias, los cantones y las parroquias.

Los estudios sobre la distribución territorial de la votación se han concentrado en el desempeño de los partidos en los procesos electorales, de modo que han llevado a destacar las diferencias de votación a lo largo del espacio nacional (Jones y Maiwaring 2003; Pachano 2004a), la relación entre el número de electores y el número de escaños, bajo el concepto de desproporción (*malapportionment*) (Snyder y Samuels 2001), la incidencia de los componentes del sistema electoral en el desempeño de los partidos en el nivel local (Morgenstern y Swindle 2005) y la relación entre el nivel nacional y el local en el desempeño de los partidos (Freidenberg y Alcántara 2001a; Anckar 2000; Park 2003; Snyder y Samuels 2001; Morgenstern y Swindle 2005). Todos estos temas estuvieron precedidos por los aportes de trabajos que buscaron detectar la influencia de la magnitud y el número de circunscripciones electorales sobre el comportamiento de los partidos y sobre los resultados de las elecciones (Duverger [1951] 1988; Taagepera y Grofman 2003; Park 2003; Nohlen 1995; Sartori 1992).

En este capítulo se destaca el gran peso que tiene la distribución territorial de la votación en la configuración del sistema de partidos así como en los resultados finales de la política. El análisis se restringe al desempeño de los partidos en los procesos electorales y explora la conformación de sistemas subnacionales de partidos. Para tratar estos temas, el capítulo está dividido en tres secciones. En la primera se desarrollan algunos aspectos conceptuales necesarios para tratar la distribución territorial de la votación y la conformación de sistemas de partidos subnacionales. En la segunda se aborda la distribución territorial de la votación en Ecuador mediante una breve visión de las tres décadas de vigencia del régimen democrático con especial énfasis en el período 2002-2007. En la tercera se realiza un acercamiento a la conformación de sistemas de partidos subnacionales en Ecuador durante el mismo período, a la vez que se propone hacer operativa la clasificación de los sistemas de partidos elaborado por Sartori (1992). En la cuarta sección se ofrecen algunas conclusiones.

Distribución territorial de la votación y sistemas subnacionales de partidos

El interés en la distribución territorial de la votación y en la conformación de sistemas de partidos en los niveles subnacionales se deriva de la incidencia que pueden tener tanto la implantación territorial como el desempeño de los partidos en esos niveles sobre la acción política y, en términos más generales, sobre la democracia. La hipótesis al respecto es que el desempeño uniforme de un partido en términos territoriales produce condiciones positivas de representación, ya que se constituye en un incentivo para su definición como partido nacional. Derivado de ello, es también un estímulo para la agregación de intereses. En otras palabras, es factible suponer que si un partido obtiene su votación en el conjunto del territorio nacional sin mayores distorsiones con respecto a la distribución demográfica, tiende a construir su agenda con los temas de carácter nacional. Por el contrario, la distribución territorialmente dispar de la votación recibida por un partido tiende a transformarlo en una organización de arraigo local, con propensión a representar intereses específicos.

Para desarrollar esta perspectiva es necesario señalar que existe votación uniformemente distribuida en el espacio nacional cuando la proporción que obtiene un partido en cada espacio subnacional no se aleja significativamente de la proporción que ese espacio representa en el total nacional. Así, si un determinado espacio subnacional (una provincia, un departamento o cualquier unidad con la que se trabaje) acoge al x% del electorado nacional, cada partido político deberá obtener en ese espacio aproximadamente el x% de su propia votación nacional.[2] Obviamente, por un conjunto de factores sociales, económicos, políticos e institucionales, es poco probable que exista perfecta coincidencia entre ambos términos. El análisis comparado demuestra que siempre se encuentran distorsiones, las cuales se expresan en diferencias entre la distribución de la votación recibida por los partidos y la distribución demográfica o del electorado nacional (Jones y Maiwaring 2003). De esa manera, se constituyen bastiones electorales,

[2] Este supuesto lleva a la construcción del Índice de Distribución Territorial (IDT), un instrumento para medir la distribución territorial de la votación, que será explicado y utilizado más adelante.

entendidos como los espacios en que un partido obtiene una proporción de su votación nacional, significativamente más alta que la proporción de la población de ese espacio sobre el total nacional.

La conformación de bastiones pone sobre la mesa tres temas de importancia para el desempeño de los partidos y, en general, para las condiciones en que se desarrolla la política en el ámbito nacional. En primer lugar, un partido que cuente con uno o más bastiones inevitablemente obtendrá en otros espacios proporciones de su votación que serán menores a la proporción poblacional de estos sobre el total nacional. Por tanto, tenderá a la sobrerrepresentación en unos espacios y a la subrepresentación en otros, lo que puede llevar a privilegiar los intereses de los primeros en menoscabo de los últimos.[3]

En segundo lugar –de la misma manera que ocurre en el campo militar, del cual viene la noción de bastión–, este puede constituirse en una fortaleza en la que predomina un partido, sin que a ella puedan acceder otros partidos. Cabe aclarar que esto se cumple solamente en el caso de partidos que cuentan con altas proporciones de votación tanto en ese espacio subnacional como en el nacional, mientras que un partido pequeño puede obtener una alta proporción de su votación en un espacio subnacional sin que este actúe como una fortaleza a la que no pueden acceder los otros. En consecuencia, en este último caso no existe un bastión en la acepción original (militar) del término.

En tercer lugar, como sucede en el campo militar, un bastión puede impedir que otros partidos entren en este, pero también puede dificultar la expansión del partido hacia otros espacios. Esto puede suceder cuando el partido acantonado en un bastión ha privilegiado las demandas y las reivindicaciones de la población asentada allí, dejando de lado o sacrificando las de carácter nacional o las de los otros ámbitos territoriales. Por consiguiente, el partido encontrará serias dificultades para obtener apoyo

[3] Esa relación podría alterarse según la estrategia que defina el partido. Si decide privilegiar la consolidación de sus bastiones, se mantendría esa situación de fortaleza en unos lugares y de debilidad en otros. Por el contrario, si la estrategia estuviera orientada a la penetración en los espacios débiles, se vería obligado a hacerse cargo de los intereses específicos de estos o impulsar propuestas de alcance nacional que pudieran recibir apoyo en unos y otros. Como se verá, la consolidación de bastiones tiende a imponerse ya que es altamente satisfactoria en términos de costo-beneficio.

en estos últimos, sin que necesariamente existan en ellos otros partidos con fuerza estrictamente local.

Las distorsiones de la votación con respecto a la distribución de la población nacional, que marcan diferencias y a la vez establecen relaciones complejas entre el juego político nacional y el subnacional, se expresan en tres resultados. El primero es la vinculación, señalada antes, de los partidos con los intereses específicos de espacios subnacionales claramente definidos, lo que transforma a estos intereses en factores de importancia en la acción nacional de esos partidos. El segundo resultado es la instauración de juegos políticos propios o específicos en esos niveles subnacionales o, dicho de otra manera, la conformación de múltiples arenas políticas –diferenciadas de la nacional–, lo que se expresa en la conformación de sistemas subnacionales. El tercer resultado es la compleja relación que se establece entre el juego nacional y los diversos juegos subnacionales. Esto obliga a que los partidos desarrollen estrategias múltiples e introduce una serie de dimensiones que deben ser consideradas al analizar el desempeño de la política.

Con estos elementos, cabe investigar los factores responsables de la distribución irregular de la votación recibida por los partidos en términos territoriales y, como consecuencia, la conformación de bastiones y sistemas subnacionales de partidos. Una primera causa es la existencia de espacios subnacionales claramente diferenciados en términos económicos, sociales y culturales, que pueden definirse como sociedades regionales (Pachano 2006a). Por tanto, las diferencias en la distribución de la votación serían la expresión política de un *clivaje* territorial. Sin embargo, la existencia de esos *clivajes* –presentes en la mayor parte de países del mundo– no siempre encuentra su expresión política en la votación diferenciada de los partidos u otras manifestaciones. Para que esas características territoriales se manifiesten políticamente, debe concurrir una serie de elementos estructurales e históricos que, finalmente, llevan al surgimiento de identidades regionales o locales (Lijphart 1969; Lipset y Rokkan 1967; Dix 1989; Jones 2004; Zielinski 2002).

Pero además de esos factores, es posible que la traducción de diferencias estructurales en *clivajes* o en expresiones políticas se deba al diseño institucional del sistema político, que constituye la segunda causa a destacar. En

efecto, es probable que en muchos casos la relación se plantee de manera inversa, esto es, que los componentes del sistema político determinen la expresión de los factores estructurales y que no sean estos los que condicionen aquellos. De esta manera, se puede sostener que "si no identificamos primero las estructuras políticas –y en particular la estructuración de los partidos– es probable que olvidemos la pregunta crucial: *¿Cómo es posible que unas estructuras socioeconómicas similares no se traducen en sistemas de partidos similares?*" (Sartori 1992, 227, énfasis en el original). Por tanto, en muchos casos los *clivajes* tenderían a tomar forma por el efecto de los diseños institucionales y, asimismo, estos podrían actuar en sentido inverso y por tanto evitar –o por lo menos minimizar– la traducción de las diferencias estructurales en expresiones políticas o *clivajes*.

Al analizar el caso ecuatoriano a la luz de estas reflexiones es posible encontrar algunas explicaciones acerca de la presencia de partidos que distribuyen de manera heterogénea su votación en el territorio nacional, constituye una de sus características más destacadas (Freidenberg y Alcántara 2001a; Mejía 2002). Esas explicaciones pueden aludir, por un lado, a la existencia de *clivajes* territoriales que toman expresión política y, por otro lado, a los diseños institucionales que directa o indirectamente fomentan aquella heterogeneidad. Como se verá en las siguientes secciones, la explicación parece encontrarse en la combinación de ambos factores, esto es, en la traslación de la heterogeneidad regional al plano político por las disposiciones propias del diseño institucional.

Distribución territorial de la votación

El análisis electoral de los espacios subnacionales se ha orientado hacia los temas del desbalance (*malapportionment*) entre la proporción poblacional (o de votantes) y la proporción de puestos que le corresponden a cada circunscripción electoral (Snyder y Samuels 2001) y a la distribución territorial de la votación de los partidos (Jones y Mainwaring 2003; Pachano 2004a). El primer tipo de estudios se concentra en los efectos que se desprenden de la diferente magnitud de las circunscripciones electorales; por

tanto, atiende a un tema propio del diseño institucional. El segundo tipo de estudios se refiere al desempeño de los partidos y a las preferencias de los electores, que expresa una realidad más compleja ya que se deriva de la combinación de elementos estructurales y las características del diseño institucional.

Las dos perspectivas resultan sumamente útiles para analizar los temas relacionados con las características de la política en los niveles subnacionales, especialmente si se la entiende como la distribución territorial del poder. Por ello, cabe mirar brevemente la realidad ecuatoriana a través de esos prismas y extraer algunas conclusiones que pueden ser útiles en función, no solamente del conocimiento académico sino también de los procesos que se impulsan en ese sentido. En cuanto a la primera perspectiva, la del *malapportionment*, cabe señalar que cuando se utilizan circunscripciones de diversa magnitud resulta prácticamente imposible establecer una proporción única y equitativa entre votantes y puestos para todas las circunscripciones (Nohlen 1995). Por lo general, en las circunscripciones grandes se requiere un número más alto de votos por cada puesto en disputa que en las pequeñas.[4] Esto se traduce finalmente en diferencias en el peso del voto, según la ubicación territorial, lo que incluso viola el principio de la igualdad del voto (Snyder y Samuels 2001, 147).

Esto se hace evidente en Ecuador, ya que se presentan grandes brechas en la magnitud de sus circunscripciones electorales, como se puede apreciar en el cuadro 7.1.[5] De esta manera, la distorsión se presenta –en el caso de la conformación del congreso y organismos similares– bajo la

[4] En una circunscripción grande puede requerirse de una cifra bastante mayor que la necesaria en una pequeña para la elección de cada representante. En otras palabras, al dividir el número de votantes para el número de puestos, el resultado tiende a incrementarse en la medida en que incrementa la magnitud de la circunscripción. Para evitar esta distorsión y llegar a una perfecta equidad sería necesario aumentar el número de puestos que eligen las circunscripciones grandes, pero eso llevaría a contar con congresos conformados por un número descomunal de legisladores. Por tanto, la posibilidad de introducir correcciones encuentra un límite en el tamaño del legislativo.

[5] Por motivos de claridad expositiva, las cifras utilizadas para ilustrar el *malapportionment* se refieren exclusivamente a las elecciones de un año (2006). No es necesario presentar la evolución histórica ya que los cambios en este aspecto son mínimos y no inciden de manera determinante en el tema tratado. El único cambio de importancia se derivó de los cambios introducidos por la Constitución de 1998, que incrementó el número de representantes de las circunscripciones pequeñas y, por consiguiente, produjo mayor distorsión.

forma de la sobrerrepresentación de las provincias pequeñas y la subrepresentación de las grandes. Así, en el año 2006, en Galápagos se eligió un asambleísta por cada 6 069 electores, en tanto que en Guayas se lo hizo por cada 131 258 electores. El promedio nacional fue de un diputado por cada 68 237 en el mismo año, pero la brecha entre los extremos llevó a una desviación estándar de 36 097. El promedio de Guayas (131 258) equivalió a 21,6 veces el promedio de Galápagos (6 069).[6] Por consiguiente, no se puede lograr equilibrio en la representación parlamentaria de las provincias.

Aunque en estricto sentido los diputados (o asambleístas, como pasaron a denominarse al entrar en vigencia la Constitución de 2008) no representan a las provincias de elección, esto constituye un desequilibrio en términos de la proporción poblacional representada.[7] Dicho de otra manera, la población de unas provincias está mejor representada que la que se asienta en otras, lo que puede no solamente derivar en diferencias sustanciales en el momento de aprobar leyes o reformas de impacto territorial diferenciado, sino que de hecho produce comportamientos muy diferentes de los representantes de unas y otras (cuadro 7.1).[8]

[6] Esto quiere decir que el voto de una persona de Galápagos tiene más peso que el de una persona de Guayas, a la vez que un diputado o asambleísta de esta última representa a más personas que uno de la primera. Todo ello da lugar a problemas de *densidad* y de *magnitud* de la representación (Pachano, 1991a). Asimismo, se establecen profundas diferencias en el esfuerzo que se debe realizar en la campaña (que puede ser visto en una relación costo-beneficio) y en la relación del representante con los electores.

[7] La Constitución expedida en 1998 señalaba claramente que los "diputados actuarán con sentido nacional" (artículo 135), es decir, representan la nación y no un territorio específico. La Constitución de 2008 no es explícita en ese aspecto.

[8] La desproporción se manifiesta de manera más clara en la relación entre la proporción de votantes y la proporción de puestos de cada provincia. Como se puede ver en el cuadro 7.1, la proporción de escaños de las provincias pequeñas supera en varias veces a la proporción de sus electores sobre el total nacional. El caso extremo es el de Galápagos, cuya proporción de escaños significa 14,9 veces la proporción de votantes. Las excepciones se encuentran en diez provincias intermedias, que eligen entre cuatro y cinco diputados (y una que elige tres), en las que la relación entre las proporciones de escaños y de votantes se mueve alrededor del punto de equilibrio (que es 1,00). La relación entre ambas proporciones en esas provincias se encuentran entre 0,94 y 1,53, esto es, aproximadamente medio punto por debajo y medio punto por encima de la relación que expresaría el equilibrio exacto.

Cuadro 7.1. Proporción de votos y de puestos por provincias (elecciones legislativas 2006)

Provincia	Electores (a)	Electores % (b)	Escaños (c)	Escaños % (d)	Proporción (d/b)	Electores por escaño (a/c)
Galápagos	12 137	0,13	2	2	14,87	6 069
Pastaza	42 451	0,47	2	2	4,25	21 226
Napo	52 407	0,58	2	2	3,44	26 204
Zamora Chinchipe	52 472	0,58	2	2	3,44	26 236
Orellana	54 595	0,61	2	2	3,30	27 298
Morona Santiago	77 176	0,86	2	2	2,34	38 588
Sucumbíos	84 802	0,94	2	2	2,13	42 401
Carchi	118 474	1,31	3	3	2,28	39 491
Bolívar	136 842	1,52	3	3	1,98	45 614
Cañar	176 975	1,96	3	3	1,53	58 .992
Cotopaxi	264 830	2,94	4	4	1,36	66 208
Imbabura	265 706	2,95	3	3	1,02	88 569
Esmeraldas	281 062	3,12	4	4	1,28	70 266
Loja	305 391	3,39	4	4	1,18	76 348
Chimborazo	327 601	3,63	4	4	1,10	81 900
Tungurahua	351 330	3,89	4	4	1,03	87 833
El Oro	384 376	4,26	4	4	0,94	96 094
Los Ríos	476 615	5,28	5	5	0,95	95 323
Azuay	480 309	5,32	5	5	0,94	96 062
Manabí	942 573	10,45	8	8	0,77	117 822
Pichincha	1 771 003	19,63	14	14	0,71	126 500
Guayas	2 362 652	26,19	18	18	0,69	131 258
TOTAL	9 021 779	100,00	100	100		Media 68 237

El segundo aspecto, que no debe ser confundido con el *malapportionment*, es la distribución de la votación recibida por cada partido en las diversas circunscripciones electorales. Este tiene importancia no solo por sus efectos en la representación, sino sobre todo porque esas diferencias pueden llevar a la conformación de bastiones electorales. Esto quiere decir que

se conforman espacios en donde predominan o son fuertes determinados partidos y que resultan de difícil acceso o incluso inexpugnables para otros. A su vez, esto puede derivar en lazos de dependencia de los partidos con respecto a intereses delimitados localmente, con el consecuente sacrificio de la perspectiva nacional. Por consiguiente, mientras más pronunciados sean los sesgos en la distribución de la votación, menos posibilidades existirán de contar con organizaciones de alcance nacional, no solamente en términos de su votación sino también –y sobre todo– en lo que se refiere a sus posiciones y propuestas políticas.

Los partidos políticos ecuatorianos presentan grandes distorsiones territoriales en su votación, que se aprecian cuando se confronta la distribución de esta con la distribución del padrón electoral. En efecto, si se considera que la votación de cada partido debería distribuirse de manera relativamente similar a la del padrón, se podría esperar que en una provincia que contiene un determinado porcentaje de la votación nacional cada partido debiera obtener allí alrededor de esa misma proporción del total de su votación nacional. Por ejemplo, si en el año 2006 en la provincia de Guayas se encontraba el 26,2% del electorado nacional y en la de Pichincha el 19,6%, entonces para contar con una votación uniformemente distribuida cada partido debió haber obtenido alrededor del 26% de su votación nacional en la primera y alrededor del 19% en la segunda.[9] Las diferencias que se producen en ese aspecto permiten apreciar las características y particularidades de la distribución de la votación recibida por cada partido. Incluso, es posible llegar a cuantificar las brechas que existen entre la distribución territorial del padrón y la de cada partido, de manera que se puede contar con un indicador bastante confiable al respecto.

Este indicador, denominado Índice de Distribución Territorial (IDT), 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 a la votación total del partido.[10] Formalmente se presenta como IDT = $(\Sigma |Pn–Vpn|)/2$, donde Pn son los valores del padrón en cada provincia y Vpn son los valores de la votación del partido también en cada provincia. Por tanto, se trata de la diferencia –en términos absolutos– de los puntajes provinciales del padrón y los de la votación del partido. El indicador se mueve entre 0 y 100, siendo 0 la mejor distribución (ya que no existiría brecha en ninguna provincia) y 100 la peor distribución (expresaría la concentración de toda la votación nacional del partido en una sola provincia).[11]

[9] *Alrededor* quiere decir dentro de un margen que no produzca distorsiones significativas, lo que depende en buena medida del tamaño de la circunscripción expresado en el número de votantes.

[10] El IDT fue construido por Simón Pachano (véase Pachano 2004a).

La aplicación de este índice permite apreciar la manera en que los partidos distribuyen su votación en el territorio nacional. En el cuadro 7.2, que compara el IDT de cada partido en las elecciones legislativas de 2002, 2006 y 2007 es evidente que, en el primer año, al haber obtenido muy altas proporciones de su votación en una sola provincia, buena parte de los partidos obtuvieron un IDT relativamente alto. Por tanto, predominó una distribución muy alejada del perfil del padrón o, en otros términos, de la manera en que se asentaban los votantes en el territorio nacional. Esto cambió relativamente en 2006, ya que se produjo una mejor distribución de nueve de los diez partidos considerados (los que aparecen con una variación de signo negativo). Todos ellos tuvieron niveles más bajos del IDT, lo que significa que distribuyeron su votación nacional de manera más cercana a la distribución territorial de la población. Sin embargo, en ambos procesos electorales existieron muchas listas que solamente se presentaron en una provincia y que, por tanto, concentraron el total de su votación exclusivamente en ella.[12]

[11] En realidad, como se verá al aplicar el indicador, para que el índice llegue a 100 es necesario no solo que toda la votación de un partido se haya concentrado en una sola provincia, sino también que esta sea más grande que la suma de todas las demás. Esto no sucede en Ecuador, de manera que las listas que se presentan en una sola provincia no alcanzan esa cifra.

[12] Cuarenta y dos listas, de un total de sesenta y dos que se presentaron para las elecciones de diputados en el año 2006 (es decir, el 67,7%), lo hicieron en una sola provincia. El 64,3% de esas listas estuvo conformado por alianzas de partidos que se presentaron también en otras provincias, de modo que no constituyen propiamente agrupaciones provinciales (pero que en estricto sentido deben ser consideradas como listas diferentes). El restante 35,7% sí correspondió a movimientos conformados en una sola provincia.

Cuadro 7.2. Índice de Distribución Territorial de los partidos más votados. Elecciones de diputados de 2002 y 2006 y de asambleístas de 2007

Partidos	2002	2006	Variación 2002-2006	2007	Variación 2006-2007
PSP	90,1	20,6	-69,5	23,3	2,7
UDC	41,0	42,3	1,3	28,2	-14,1
PSC	52,4	30,6	-21,8	40,1	9,5
PRIAN	38,5	22,5	-16,0	25,0	2,5
PRE	37,2	35,7	- 1,5	29,4	-6,3
ID	48,1	39,5	-8,6	37,6	-1,9
MPD	34,2	18,8	-15,4	30,0	11,2
PS-FA	42,5	35,2	-7,3	55,7	20,5
MUPP-NP	69,4	46,1	-23,3	83,9	37,8
Alianza Pais				9,07	
Media	50,4	32,4	-15,8	36,2	3,9

En la elección de asambleístas constituyentes de 2007, por el contrario, la distribución territorial de la mayoría de partidos estuvo levemente más alejada de la distribución de la población electoral. Esto se aprecia en el incremento de la media del IDT (de 32,4 a 36,2) y en los incrementos de signo positivo que experimentaron seis de los diez partidos considerados. Sin embargo, como contraparte se observa el índice significativamente bajo de Alianza Pais, que expresa una distribución muy bien repartida en todo el territorio nacional. Como se verá, esta distribución está directamente asociada a la alta votación que este movimiento obtuvo en casi todas las provincias.[13]

En síntesis, la distribución territorial de la votación puede manifestar dos formas de desproporción. La primera se expresa por el desbalance entre la proporción de puestos o escaños y la proporción de votantes que tiene cada circunscripción (el *malapportionment*). La segunda se observa cuando

[13] La media se incrementa a 39,2 cuando se deja de lado a Alianza Pais y se considera solamente a los que ya habían participado en elecciones anteriores.

se analiza la distribución territorial de la votación recibida por cada partido. Ambas tienen efectos tanto hacia el interior como hacia afuera de las provincias en términos de la representación y el procesamiento de la política en los ámbitos nacional y subnacionales. Las posibilidades de que los partidos o en general las agrupaciones políticas puedan abordar temas de alcance nacional y presentar propuestas en ese nivel se ven seriamente restringidas por los efectos producidos por esas dos formas de desproporción. Tanto el *malapportionment* como la distribución territorial de la votación recibida por los partidos tienen gran incidencia en la política de alianzas que despliegan y, en general, en los cálculos estratégicos que hacen dentro del juego político.

Estas perspectivas analíticas deben complementarse con el estudio de lo que sucede en el interior de las unidades subnacionales. Para ello es necesario adoptar una perspectiva diferente, que ponga atención al desempeño de los partidos dentro de aquellas unidades, lo que es posible mediante la identificación de los sistemas específicos de partidos que se conforman en ellas.

Sistemas de partidos subnacionales

Los estudios sobre sistemas de partidos se han concentrado fundamentalmente en el nivel nacional. Desde los primeros estudios contemporáneos sobre partidos y sistemas de partidos (Duverger [1951] 1988) hasta los que en la actualidad pueden considerarse clásicos y constituyen referencia obligada (Sartori 1992; Ware 2004; Panebianco 1990), los autores han prestado poca atención a la conformación de sistemas en los niveles subnacionales. Incluso los conceptos desarrollados al respecto (como los de Sartori, que han tenido gran influencia en estudios posteriores) se mantienen en ese nivel sin atender a las particularidades de los espacios subnacionales. Las escasas excepciones (Freidenberg 2014; Jones y Mainwaring 2003; Morgenstern y Swindle 2005; Snyder y Samuels 2001; Freidenberg y Alcántara 2001a; Anckar 2000; Aguilera del Prat y Martínez 2000) confirman esa tendencia, pero aun esos autores no tratan el tema de los sistemas de partidos que se conforman en los niveles locales. De esta manera,

se considera los sistemas nacionales de partidos como un todo único y –de modo más implícito que explícito– como algo homogéneo. No se atiende a las diferencias y particularidades internas, esto es, a la conformación de verdaderos sistemas subnacionales, con lo que se sacrifica una gran parte de la información y, por consiguiente, se pierde una valiosa fuente de información así como las consecuentes explicaciones.

En países que muestran una gran diversidad territorial, como Ecuador, con sociedades regionales claramente diferenciadas, es necesario analizar tanto el nivel nacional como los niveles subnacionales. Dicho de otra manera, la cabal comprensión de las situaciones específicas altamente heterogéneas hace imprescindible desplazarse en términos espaciales desde el ámbito nacional hacia los espacios más pequeños que lo conforman. Es un desplazamiento que se puede efectuar con los conceptos elaborados para el nivel nacional, lo que en este caso concreto quiere decir que, así como se ha trasladado el concepto de partido hacia el nivel subnacional (por ejemplo al referirse a los partidos locales), es también posible aplicar el concepto de sistema de partidos en estos ámbitos. Ese es precisamente el objetivo de esta sección.

La clasificación de los sistemas de partidos, propuesta por Sartori (1992, 149-183), que ha sido objeto de amplia difusión y que es, sin duda, apropiada para el análisis, puede ser un instrumento adecuado para estudiar los sistemas subnacionales. En una superación de la formulación original elaborada por Duverger, que clasificaba a los sistemas de partidos en unipartidistas, bipartidistas y pluripartidistas, Sartori identifica siete clases, al desagregar los unipartidistas en tres categorías y los pluripartidistas también en tres (Sartori 1992, 158). De esta manera, identifica los siguientes sistemas: a) de partido único; b) de partido hegemónico; c) de partido predominante; d) bipartidista; e) de pluralismo limitado; f) de pluralismo extremo; g) de atomización. Como lo señala el propio autor, la primera clase (el universo del unipartidismo) se constituye cuando un solo partido monopoliza el poder político y no permite la existencia de otros (Sartori 1992, 160). La segunda (forma parte del mismo universo) aparece cuando se permite la existencia de otros solamente como 'satélites' o subordinados del partido hegemónico (Sartori 1992, 161).

Un desafío de la investigación empírica es volver operativa esa clasificación, lo que significa establecer puntajes adecuados para la identificación de cada clase de sistemas. Partiendo de los criterios que establece Sartori es posible establecer los límites superiores e inferiores para cada clase, de manera que sea posible identificarla con claridad y que las clases no se superpongan. Una propuesta que constituye un primer acercamiento sujeto a perfeccionamiento, es la que se describe a continuación (se la resume en el cuadro 7.3). La clasificación se atiene en lo sustancial a las definiciones que Sartori hace de cada clase. Por tanto, se trata de un ejercicio para hacer operativos unos conceptos previamente definidos, aunque en ese proceso sea necesario formular algunas observaciones a la clasificación original.[14]

Adicionalmente, pueden ponerse en cuestión las condiciones y las proporciones establecidas para determinar los límites de cada una de ellas, pero es muy probable que una propuesta alternativa se mantenga dentro de unos rangos relativamente cercanos a los propuestos. Lo importante de esta demarcación entre las clases es que permite asignar un criterio excluyente para cada una, con lo que resulta improbable que un caso se encuentre en dos clases a la vez. Finalmente, cabe señalar que esta clasificación solamente considera la dimensión numérica del sistema de partidos y no su dimensión ideológica. Por tanto, no resulta útil para analizar la polarización ni para comprender algunos aspectos que están estrechamente relacionados con esta, como los incentivos o los obstáculos a la formación de alianzas, aunque sí permite un acercamiento indirecto.

La primera clase, de partido predominante, se presentará cuando un solo partido obtenga más del 40% de los votos y la suma de los dos siguientes no llegue a igualar lo alcanzado por el primero. Este criterio satisface la condición de mayoría absoluta planteada por Sartori (1992, 161), no en términos del total de votos, pero sí de los escaños obtenidos. En las condiciones señaladas, el primer partido obtendrá esa mayoría aun con las fórmulas más proporcionales para asignar escaños. De esta manera, la

[14] Hay determinados supuestos en la formulación de Sartori que harían difícil diferenciar un sistema de otro.

conformación de este tipo de sistema está determinada por los resultados electorales y no por disposiciones normativas que impidan la entrada de otros partidos (como sería en el caso de los sistemas de partido único y, eventualmente, en los de partido hegemónico).

La segunda clase, la bipartidista, se configurará cuando los dos primeros partidos sumen más del 50% de los votos, siempre que no se cumpliera la condición básica de la clase anterior (es decir, el primero debe obtener menos del 40%) y que, a la vez, ninguno de los demás obtuviera más del 25%. Esto significa que cualquiera de los dos partidos puede obtener el primer lugar, sin mayoría absoluta (la primera *pluralidad*, en una traducción libre del término inglés).[15]

La clase de pluralismo limitado se conformará cuando los tres primeros partidos sumen menos del 66% de los votos, siempre que no se cumplieran las condiciones señaladas para las dos clases anteriores y que, a la vez, la suma con el cuarto no alcance al 75%. Por consiguiente, sería un sistema en el que tres partidos se disputarían el primer lugar, sin que ninguno de ellos logre alcanzar la mayoría absoluta y sin que existan diferencias significativas entre ellos. En cambio, existirían distancias relativamente considerables con los otros partidos que, incluso –y dependiendo del número de puestos en disputa– podrían no obtener representación.

La clase de pluralismo extremo aparecerá cuando los cuatro primeros partidos sumen menos del 75%, siempre que la suma de los tres primeros no alcance al 66%. Por tanto, será una clase de sistema en la que cuatro o más partidos se disputen el primer lugar y este se defina por escasa diferencia de votos. Si el número de escaños en disputa lo permite, todos ellos podrán alcanzar representación, pero en caso contrario la exclusión de algunos se definirá por márgenes muy estrechos de votos. La última clase es la de atomización y se configurará cuando la suma de los primeros cinco partidos no alcance al 66%.

[15] En este punto hay una diferencia con la propuesta de Sartori, ya que él sostiene que en los sistemas bipartidistas cualquiera de los dos partidos puede obtener la mayoría absoluta. Esto efectivamente es así, pero para que se mantenga como un sistema bipartidista debe cumplirse la condición mencionada, esto es, que ninguno de ellos obtenga más del 40%.

Cuadro 7.3. Criterios de clasificación de los sistemas de partidos

Tipo de sistema	Criterios (según porcentaje de votación)
De partido predominante	Primer partido más del 40%
Bipartidista	Dos primeros partidos más del 50%
Pluralismo limitado	Tres primeros partidos menos del 66%
Pluralismo extremo	Cuatro primeros partidos menos del 75%
De atomización	Cinco primeros partidos menos del 66%

Dado que esta clasificación depende de los resultados electorales, es de esperar que los tipos de sistemas de partidos que se conforman vayan cambiando con el tiempo, especialmente en el caso de países con alta volatilidad como el ecuatoriano. Por consiguiente, así como los sistemas nacionales de partidos pueden cambiar con los diversos resultados electorales, es altamente probable que suceda lo mismo con los sistemas subnacionales. Incluso, se puede esperar que en estos se encuentren cambios más frecuentes y más drásticos a causa de varios factores, entre los que cabe destacar el efecto de leyes extremadamente permisivas como las ecuatorianas que apenas ponen condiciones mínimas para la presentación de candidaturas.

Esas normas hacen posible la estructuración de listas uniprovinciales, ya sea por la aceptación de movimientos o agrupaciones políticas que existen solamente en una provincia (o incluso en espacios más reducidos) o por la constitución de alianzas o coaliciones que se conforman en uno de esos ámbitos independientemente de lo que hagan los partidos correspondientes en el nivel nacional. Obviamente, esto incrementa el número de candidaturas, lo que a su vez produce la fragmentación de la votación y la conformación de sistemas de partidos diferenciados en esos niveles subnacionales. También incide en esto la volatilidad de la votación, que es mucho más alta en los niveles subnacionales que en el nacional, ya que está influida por un conjunto de factores que tienen más fuerza en ellos, como la presencia de liderazgos fuertes o caciques locales que logran manejar electorados cautivos.

Precisamente esos cambios de una elección a otra se pueden ver en el cuadro 7.4. Las provincias de la Sierra, que en la elección de 2002

mostraron altos niveles de fragmentación (expresados en la conformación de sistemas de pluralismo extremo y atomización en todas ellas), en la elección de 2006 fueron hacia una mayor concentración de la votación. Esto llevó a la conformación de sistemas de partido predominante en el 10% de sus provincias, bipartidistas en otro 10%, al tiempo que se redujeron los sistemas atomizados del 40% al 10%. En la Costa se presentó un movimiento diferente, aunque no exactamente opuesto, ya que se incrementó la proporción de provincias con sistemas de partido predominante, que pasaron de 20% a 40% de la región, pero a la vez se redujo la proporción de provincias con sistemas bipartidistas, mientras desaparecieron los sistemas de pluralismo extremo y aparecieron sistemas de pluralismo limitado. Por tanto, en la Costa se dibujó una tendencia más heterogénea que en la Sierra, con un leve sesgo hacia la concentración de la votación en pocos partidos. En la Amazonia y Galápagos se observó con mayor claridad la misma tendencia a la concentración que se manifestó en la Sierra, ya que aparecieron provincias con sistemas de partido predominante y de pluralismo limitado a la vez que se redujeron significativamente (del 57,1% al 14,3%) las de pluralismo extremo y desaparecieron las de atomización.

Cuadro 7.4. Sistemas subnacionales por provincias, 2002-2006 (%)

	Sierra		Costa		Amazonia y Galápagos		Total	
Sistemas	**2002**	**2006**	**2002**	**2006**	**2002**	**2006**	**2002**	**2006**
De partido predominante		10,0	20,0	40,0		28,6	4,5	22,7
Bipartidista		10,0	40,0	20,0	28,6	28,6	18,2	18,2
Pluralismo limitado				40,0		28,6		18,2
Pluralismo extremo	60,0	70,0	40,0		57,1	14,3	54,5	36,4
De atomización	40,0	10,0			14,3		22,7	4,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.,0	100,0	100,0

Esta tendencia a la concentración, expresada con relativa claridad en la Sierra y en la Amazonia y Galápagos pero también, de alguna manera, en la Costa, no se corresponde con el efecto esperado de la erosión de los partidos tradicionales que tuvo lugar durante esos años. Las elecciones del año 2002 marcaron el punto de inflexión del sistema nacional de partidos conformado en torno a cuatro partidos: PSC, PRE, ID y DP-Unión Democrática Cristiana (UDC). Por tanto, se podría esperar que, a partir de ese momento, se incrementara la fragmentación también en los niveles subnacionales y que, en consecuencia, tomaran mayor impulso los sistemas de partidos de pluralismo extremo y polarización. Ello no ocurrió. Más bien en el agregado nacional se observa una reducción de estos (de 54,5% a 36,4% y de 22,7% a 4,5%, respectivamente).

Una parte de la explicación se encuentra precisamente en la dinámica propia de los sistemas subnacionales, que no reflejarían directamente lo que sucede en el nivel nacional ni este último se configuraría por la simple agregación de sus componentes. Otra parte de la explicación se puede encontrar en las propias estrategias de los partidos, que tenderían a fortalecerse en los niveles locales, especialmente en los que se han venido constituyendo como sus bastiones electorales. Con ello pueden sacrificar su carácter de organizaciones de alcance nacional, pero pueden asegurar un considerable número de escaños legislativos por medio del predominio en provincias específicas. De esta manera, la propia crisis de los partidos en el ámbito nacional habría impulsado la conformación de sistemas de partidos más concentrados en los niveles subnacionales.

Sin embargo, esta tendencia apenas duró el lapso que medió entre las dos elecciones mencionadas, ya que la elección de asambleístas del año 2007 hizo evidente no solo el fin del sistema nacional de partidos que había perdurado prácticamente desde la transición a la democracia, sino también las posibilidades de su permanencia por medio de la renovación. Este fue el cambio más significativo en términos de resultados electorales en tres décadas de vigencia del régimen constitucional. Además de reducirse considerablemente la presencia de los cuatro partidos principales –casi hasta el punto de desaparecer–, se conformó un sistema nacional de partido predominante (en torno al recientemente creado movimiento Alianza

Pais). Este es un fenómeno absolutamente nuevo, sin antecedentes en la historia reciente del país.

La crisis de los partidos denominados tradicionales no desembocó –como se pudo suponer al analizar los resultados de las elecciones de 2006– en la conformación de un sistema de pluralismo (ya sea limitado o extremo) estructurado en torno a los dos partidos que triunfaron en esas elecciones (PRIAN y PSP), sino que arrasó también a estos e impuso un nuevo sistema radicalmente diferente. Dado el contundente triunfo del partido predominante (69,5% en asambleístas nacionales y 38,5% en asambleístas provinciales) era casi imposible que no ocurriera lo mismo en las provincias. Esto llevó a la conformación de sistemas de partido predominante en diecisiete provincias (de las que solamente una no tuvo Alianza Pais como el partido central) y sistemas bipartidistas en las cinco restantes.

En conclusión, al analizar la conformación de sistemas de partidos subnacionales, se llega a una perspectiva que no se puede lograr cuando el estudio se mantiene en el nivel nacional. Este procedimiento hace posible identificar las especificidades propias de las sociedades plurales y comprender mejor la complejidad de los procesos políticos. Estudios de esta naturaleza pueden arrojar luces sobre las características del juego político en aquellos espacios, que generalmente están determinados por factores propios, diferentes a los que inciden en el nivel nacional. Fenómenos como el caciquismo, el clientelismo y el corporativismo pueden encontrar un fuerte complemento y un excelente apoyo en este tipo de acercamiento. Pero, sobre todo, este puede ser un poderoso instrumento para el análisis y el diseño de los procesos de descentralización y autonomías. Cabe destacar que el sistema de partidos es el resultado del juego de las fuerzas políticas y, por esta razón, su conocimiento resulta indispensable para acercarse a los componentes políticos de aquellos procesos.

Finalmente, los cambios que se producen a lo largo del tiempo en los sistemas de partidos subnacionales constituyen un excelente indicador de la dinámica política de las respectivas sociedades, quizás incluso más importante que la identificación de los partidos triunfadores y perdedores. En efecto, seguir la evolución de los sistemas subnacionales de partidos puede

arrojar mayor información que el análisis del comportamiento electoral de cada partido que lo integra, ya que referirse al conjunto permite controlar los factores que pueden producir altibajos en cada uno. Por todo lo señalado es indudable que este campo debe enriquecerse con estudios de caso y sobre todo con estudios comparados, para que se pueda no solamente incrementar significativamente el arsenal de información sino que se logre también el perfeccionamiento de los conceptos.

Conclusiones

La aplicación de esta perspectiva al caso ecuatoriano permite entrar en un campo que puede aportar valiosa información y que, sin embargo, ha sido muy poco estudiado. Los cambios observados en las últimas contiendas electorales en los sistemas subnacionales demuestran una dinámica que no es captada necesariamente cuando el análisis se mantiene exclusivamente en el nivel nacional. Como se ha podido ver, mientras el sistema nacional de partidos tendió a fragmentarse entre las elecciones de 2002 y 2006, los sistemas subnacionales mostraron más bien la tendencia opuesta ya que se incrementó la proporción de los de partido predominante y se redujo tanto las de pluralismo extremo como las de atomización. Por consiguiente, se evidencia que existe una dinámica particular de esas unidades subnacionales y que, consecuentemente, tiene sus propias explicaciones.[16]

En este capítulo se han recogido solamente las explicaciones básicas. Es necesario ir mucho más allá e indagar en las características específicas de cada espacio. Una sugerencia es la realización de estudios comparativos de casos subnacionales –*vis a vis* el sistema nacional– en períodos más largos. Asimismo, sería de mucha utilidad desarrollar estudios diacrónicos de un caso o de un número limitado de estos para comprender mejor su

[16] Es posible que se manifieste la misma tendencia en el nivel nacional y en los niveles subnacionales, como ocurrió en los cambios producidos entre la elección de diputados en 2006 y la de asambleístas en 2007. Como se ha visto, la explicación central para esto se encuentra en la magnitud del triunfo de un partido en el nivel nacional, que inevitablemente debía manifestarse de la misma manera en la gran mayoría de los espacios subnacionales.

evolución a lo largo del tiempo. Estos tipos de estudios serán muy útiles en el futuro inmediato ya que es altamente probable que se produzcan nuevos cambios de gran magnitud, tanto en el nivel nacional como en los subnacionales, debido al carácter extraordinario de lo ocurrido en la elección de asambleístas. Seguramente será un tiempo de cambios tan drásticos como el que se produjo en esa ocasión; el análisis de los niveles subnacionales será un excelente instrumento para abordarlos.

Capítulo 8
Instituciones, actores y toma de decisiones*

Desde 1981, cuando se introdujeron las primeras medidas de ajuste, hasta 2007, cuando se produjo un cambio sustancial en este aspecto, no fue posible establecer acuerdos estables y de largo alcance en torno a las políticas económicas y sociales en Ecuador. Los sucesivos Gobiernos, cada uno 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 sectores empresariales y el bloqueo de los partidos políticos que contaban con representación en el Congreso Nacional. Los intentos de apertura y liberalización de la economía encontraron fuerte resistencia no solamente en los sectores que podrían considerarse perdedores en este proceso y de los opositores ideológicos. También lo resistieron sectores que se supone podrían obtener ventajas e incluso los que decían apoyar un proceso de ese tipo.

Este juego reiterativo resultó en permanentes avances y retrocesos que desembocaron 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

* El presente capítulo se basa en –y reproduce partes de– los textos de Simón Pachano: *La trama de Penélope* (2007a).

[1] Análisis de los avances y retrocesos en 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

papel central que asume el Estado en la asignación de recursos impide colocar a 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 conservó en su totalidad el modelo previamente existente.[2]

Independientemente de la opinión sobre 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 América Latina en su conjunto, se observa que Ecuador es uno de los pocos países en que no prosperaron las políticas del denominado Consenso de Washington.[3] Por consiguiente, es pertinente preguntarse por las causas que llevaron a configurar una situación que, de hecho, colocó 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 no lo considere un problema a ser explicado. Esto ocurre porque, en general, los estudios de la economía y de las ciencias sociales se basan en la premisa de que durante 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, cómo se las aplicó. En

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).

[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 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) y Paredes (No existe correspondencia con ninguna entrada en la lista de referencias) (2000).

otras palabras, se ha dejado de lado el contenido propiamente político al definir el rumbo económico que tomó el país.[5]

El interés en el presente capítulo es entrar en ese campo. Para hacerlo es necesario tomar 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] Esto no significa negar los reiterados intentos de sucesivos Gobiernos por implantar un modelo neoliberal, sino destacar que esos esfuerzos nunca arrojaron los resultados esperados. 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 como este 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; Hurtado 2006; Seligson 2004; Seligson et al. 2006).[7]

[5] Una excepción en este sentido es, como se ha señalado antes (véase nota 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)" (BID 2006, 4). Como antecesores de estos trabajos se pueden considerar los de Conaghan, Malloy y Abugatás (1990), Thoumi y Grindle (1992), Araujo (1998), Montúfar (2000) y, parcialmente, el de Schuldt (1994).

[6] Cabe destacar el carácter secundario que tiene en este análisis el contenido o la orientación de las políticas, pues lo que importa es la ausencia de consensos en torno a ellas. 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 –como se verá a lo largo de este texto– esa perspectiva puede dar apenas una explicación parcial. El problema es mucho más complejo ya que los diversos actores sociales y políticos han cambiado permanentemente de posición.

[7] Asimismo, la visión institucional se ha preocupado de temas diferentes a este, como los partidos políticos, los procesos electorales y la relación entre el Gobierno y el congreso (León 2001; Freidenberg 2003b; Freidenberg y Alcántara 2001a; Ibarra 1994; 1996; Mejía 1998; 2002; 2004; Pachano 2000; 2001; Sánchez 1999; Verdesoto 1994).

Diversas razones llevan a tratar el tema desde una perspectiva que integre el nivel institucional y el de las decisiones estratégicas que toman los actores sociales y políticos. La primera proviene de una visión comparativa, que identifica las diferencias que se producen entre países con características estructurales similares, cuando son distintas las instituciones y las prácticas de los actores.[8] 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 no tiene cabida la dimensión propiamente política del asunto. Los otros corren el riesgo de perder la capacidad de definir adecuadamente la relación causal, especialmente cuando se considera 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 la 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.

El proceso de las políticas

Para contar con una visión de conjunto es necesario hacer un breve recuento del proceso político vivido en Ecuador desde el retorno a la democracia en 1979. En este recuento se destacaron las orientaciones de las políticas económicas impulsadas por cada Gobierno y los problemas que debieron

[8] 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.

enfrentar en su momento. Los presidentes –independientemente de sus respectivas posiciones políticas–, adoptaron duras medidas al inicio de sus 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 se señaló, todos los intentos de aplicar las políticas económicas tuvieron similar orientación pero se encontraron con la oposición generalizada, incluso la de quienes a su vez trataron de impulsar medidas similares cuando les correspondió conducir el gobierno.[9]

Durante la década de los setenta, la economía ecuatoriana había experimentado las más altas tasas de crecimiento de su historia junto con transformaciones estructurales desconocidas hasta entonces.[10] Sin embargo, los signos auspiciosos del primer Gobierno constitucional (1979-1984), que ofrecían una virtuosa combinación de democracia, crecimiento económico y bienestar de la población, llegaron a su fin al comenzar la década de los 80, situación que obligó al Gobierno a tomar medidas drásticas.[11] 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

[9] A esto cabría añadir la ausencia de propuestas alternativas. Las agrupaciones políticas y sociales opuestas a la corriente neoliberal no lograron rebasar el nivel discursivo general; cuando debieron formar parte del Gobierno, reprodujeron las mismas prácticas que las demás. Los ejemplos más ilustrativos son los de la ID en el período 1988-1992 y Pachakutik (PK) y MPD en 2003.

[10] Entre 1972 y 1980, la economía creció a una tasa promedio de 10,8%. La transformación de la estructura económica se expresó 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).

[11] En marzo de 1981, el Gobierno presidido por Jaime Roldós elevó los precios de los combustibles, las tarifas eléctricas y el transporte, y en diciembre del mismo año prohibió la importación de vehículos (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 (Araujo 1998, 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.

depositada en la explotación petrolera influyó mucho 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.[12]

En síntesis, durante el primer Gobierno de esta etapa se dibujó un esquema que combinaba algunos elementos propios de la ortodoxia neoliberal con otros que eran claramente reminiscencias del pasado.[13] La aplicación de políticas de ajuste y de austeridad debía enfrentar, en primer lugar, las conductas rentistas que se habían generalizado durante una década de auge económico. En esas condiciones era muy poco probable que cualquier sector social apostara al cambio del *statu quo*, ya que eso de hecho introducía 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 se fueron estableciendo como características de la política ecuatoriana.[14] En tercer lugar, se vio relegada por una visión predominante 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.[15] Finalmente y como factor fundamental, las medidas de ajuste se enfrentaron a poderosos actores sociales que se beneficiaban de las condiciones

[12] 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 con 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).

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

[14] Las demandas orientadas hacia el Gobierno central no se originan únicamente en las medidas económicas que este toma. Expresan más bien la conducta rentista generalizada.

[15] "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). Este punto constituye una de las líneas divisorias más importantes entre las diversas apreciaciones acerca de la definición de políticas económicas en el caso ecuatoriano.

existentes y que lograban establecer su presencia directamente en el sistema político (Conaghan, Malloy y Abugatás 1990, 10).[16] La capacidad de veto que tenían 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 fundamental en este sentido.[17] A ello contribuyó también la fragmentación del congreso, 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 pasaron a segundo plano.[18]

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, León Febres Cordero.[19] Durante los dos primeros años de su gestión se encaminó claramente por la ruta del neoliberalismo. Lo logró porque existían vacíos e indefiniciones en las normas que regulaban las

[16] 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). Sin embargo, la realidad lleva a sostener que solamente el primero resulta aceptable como factor explicativo. Como se verá a lo largo de este capítulo, 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.

[17] Aunque este fue el Gobierno que obtuvo la bancada más numerosa en el congreso hasta el surgimiento de Alianza Pais, 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.

[18] El caso más claro se encuentra en el PSC. 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 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 Grindle 1992, 49; Conaghan, Malloy y Abugatás 1990, 11; Barczak 2001, 53).

[19] Sus principales medidas fueron la devaluación de la moneda, el recorte del gasto social, la liberalización del comercio al eliminar el control de precios en la mayoría de artículos y 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 comercio, pero a la vez realizó una nueva *sucretización* de la deuda en condiciones más ventajosas para los deudores privados.

funciones del congreso y, sobre todo, porque utilizaba el procedimiento de urgencia económica (que faculta al Gobierno a presentar 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 –para 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.[20] Sin 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.[21] Paralelamente, los errores y abusos presidenciales llevaron a un enfrentamiento con un sector militar que terminó con el secuestro del presidente por un grupo de militares en una base de la Fuerza Aérea. Todo ello debilitó aun 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 de que el partido del presidente logró incrementar sus escaños.

Frente a esas condiciones, el Gobierno dio un giro radical a su orientación económica y revirtió totalmente las reformas que había realizado hasta entonces. Así, la segunda mitad de su período se caracterizó por el

[20] 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 claramente gubernamentales (PSC y PL) significaban menos de la quinta parte del Congreso.

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

fin de la austeridad, el dispendio en el gasto, la pérdida de control sobre las variables macroeconómicas, con consecuencias tan graves como la caída del PBI en el 6% en 1987, el incremento de la inflación al 85,7% en 1988 (Araujo 1998, 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 que podría ser calificada como populista.[22]

Llama la atención la ausencia de un apoyo decidido y estable en torno a la política económica del Gobierno, por parte de los sectores que podrían considerarse afines, especialmente aquellos que se oponían a la intervención estatal en la economía. La manera en que se había conducido la campaña electoral (posiblemente la de mayor contenido ideológico hasta ese momento), 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 hasta 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 –y la consecuente exclusión de otros–, el temor a perder privilegios, el estilo autoritario del presidente, marcado por confrontaciones con los opositores, así como el giro realizado en la segunda mitad del mandato pueden explicar ese fracaso. De cualquier manera, lo que interesa es que aun en un caso como este, que contaba con condiciones claramente favorables para impulsar una política económica determinada, le resultó imposible hacerlo. Entre las causas se puede señalar 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.[23]

[22] 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. Es una explicación válida pero limitada, ya que atribuye toda la causalidad solo a la variable electoral.

[23] 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 libe-

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 durante su período se fueron complementando, lo que significó la continuación de los intentos de reforma de la primera mitad del Gobierno anterior.[24] Pero, como ocurrió con sus predecesores, 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 definir 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 el otro. En segundo lugar, la cercanía de las elecciones de medio período constituyó un aliciente para la ruptura de la alianza conformada inicialmente. Se suponía que los comicios traerían un fuerte castigo al Gobierno y a sus aliados por el costo social de las medidas tomadas hasta ese momento. La alianza gubernamental estaba conformada por dos partidos de base predo-

ralizante […] 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 (1992, 62 y 98, nota n.º 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.

[24] 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 aranceles 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.

minantemente 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 posteriores 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 la conformación del equipo económico gubernamental, integrado por técnicos extraños al partido e incluso alejados de sus posiciones ideológicas. 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, fortalecida después de las elecciones de medio período. El debilitamiento del Gobierno fue inevitable: se vio reducida a su representación legislativa y se alejaron, cada vez más, 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) fue 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 can-

[25] Un factor adicional en 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 nuevos 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 partido, la ID, 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 los miembros de su gabinete por cambiar la orientación del propio partido. Un caso muy claro 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.

didato–, así como la presencia de Alberto Dahik en la vicepresidencia, daban asidero al supuesto. A esto se añadió que su competidor en la segunda vuelta fue Jaime Nebot, del sector más tradicional del PSC, con lo que se configuró el 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 sus mandatos, 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 solo la economía sino toda la estructura del Estado.[27] Lo esencial del programa económico 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 a esas intenciones que quedaron a medio camino. Entre los dos partidos de Gobierno (PUR y PCE) que, por disposiciones legales, debieron presentarse separados a las elecciones, apenas llegaban al 22,1% de diputados en el congreso.[29] Además, el PUR se había constituido para esa elección en torno a la figura de Durán Ballén, lo que significaba una 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,

[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 marco legal, especialmente en el sector financiero, aduanas, impuestos y sector de hidrocarburos, así como de los mecanismos para aprobar el 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 provocaban. A la vez, daba la idea de 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).

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% de los escaños).

Todo esto obligó al Gobierno a desarrollar tortuosos procesos de negociación con los partidos para cada ley o reforma propuesta. O, como había ocurrido en el Gobierno de Febres Cordero, le obligó a tratar de conseguir los votos necesarios por medio de la desafiliación de algunos diputados. Es así que 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 propició la desafiliación de muchos diputados de diversos partidos que pasaron a conformar un bloque de 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 un nuevo 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 doce a dos 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 aun más: obtuvieron representación catorce partidos, ocho de los cuales contaban con uno o dos diputados. De ahí en adelante, el Gobierno estuvo 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.

Por esta vía el Gobierno pudo asegurar que se aprobara buena parte de la legislación que requería su programa económico. No obstante, perdió gran parte de la iniciativa sin que obtuviera a cambio algún apoyo seguro en todos los temas ya que, al producirse de manera encubierta, estaba su-

[30] En 1993, al finalizar el primer año de Gobierno, el bloque de los denominados independientes llegó a contar con catorce diputados. Fue el segundo dentro del congreso, detrás del PSC que contaba con veintiuno.

jeto a negociaciones específicas para cada tema. Finalmente, el Gobierno buscó una salida a esta situación por medio de una reforma política, para la cual convocó a plebiscito en dos ocasiones. Aun así le resultó imposible romper los bloqueos. Por el contrario, su debilidad alcanzó su punto máximo cuando el vicepresidente debió renunciar debido a denuncias de corrupción que –sin seguir los procedimientos establecidos– fueron recogidas por la CSJ en la que el PSC tenía fuerte influencia.

Este último episodio inauguró un período de inestabilidad que se prolongó por una década y que vale la pena referirlo brevemente. Así, el gobernante elegido para el período 1996-2000, Abdalá Bucaram, apenas pudo permanecer ciento veinte días en el cargo. Junto con terminarlo en sus funciones, el congreso 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 se enancó sobre una protesta de las organizaciones indígenas y contó con el apoyo de algunos diputados de partidos de izquierda y centro izquierda. Mediante 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 Quito.[33]

[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 Carlos Solórzano, un expresidente de la CSJ. En la otra junta participaron los integrantes de la cúpula militar y tuvo más bien carácter instrumental: dar paso a la sucesión constitucional.

[33] En diciembre de 2004 el presidente rompió la Constitución al intervenir en la CSJ, en el TC y en el TSE. Este fue el elemento que provocó su caída después de varios meses marcados por protestas ciudadanas y la búsqueda de arreglos institucionales por parte de las fuerzas políticas y la comunidad

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 hecho por estos Gobiernos de cambiar la orientación del modelo económico se observó en el de Jamil Mahuad. Sus propuestas de campaña no dejaban dudas en ese aspecto: se enmarcaban dentro de la línea que había definido pocos años antes su partido (DP) que abandonó 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, representaron un aliciente. 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. 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 Mahuad debió no solamente hacer frente a la oposición. También tenía que ceder ante las presiones de los partidos que, se suponía, actuarían

internacional. Las protestas no se debían a demandas económicas o sociales, sino aspectos relacionados con la vigencia del régimen democrático y el Estado de derecho, lo que incluso se manifestó en el protagonismo de los sectores medios urbanos (especialmente de Quito).

[34] Desde la campaña, Mahuad estableció como líneas de su Gobierno las siguientes medidas: la reducción del gasto público, el incremento del impuesto al valor agregado (IVA) (que se encontraba en el 10%), la ampliación de la base y control de la evasión del impuesto a la renta, la eliminación de subsidios, la 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, 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.

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 de garantías sin límite de los depósitos bancarios.[36]

El Gobierno comenzó, como los anteriores, con un conjunto de medidas de ajuste. Estas incluyeron el incremento de las tarifas eléctricas en un 410%, acompañadas de algunas compensaciones focalizadas, como el denominado bono de pobreza (Gerlach 2003, 124). No obstante, como había ocurrido en ocasiones anteriores, esas medidas provocaron las protestas de los sectores sociales organizados, pero también de algunos grupos de empresarios, especialmente los que se expresaban mediante las cámaras de Guayaquil. Posteriormente, durante los primeros meses de 1999, el Gobierno aplicó nuevas medidas en la misma dirección: decretó la flotación de la moneda, elevó el impuesto al valor agregado (IVA), del 10% al 12%, incrementó el precio de los combustibles en 174%. Todo esto derivó en nuevas protestas que llevaron a la declaración del estado de emergencia.

La medida más controvertida del Gobierno fue la entrega de recursos a varios bancos que se encontraban al borde de la quiebra, la mayoría 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]

[36] Al gravar con el 1% 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. 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 Agencia de Garantías de Depósitos (AGD) fueron propuestas del PSC acogidas por el Gobierno.

[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 dieciséis de los cuarenta 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).

La sucesión constitucional aplicada como recurso extremo llevó la presidencia a Gustavo Noboa. El flamante jefe de Estado no contaba con un partido político ni con apoyo explícito de alguna fuerza representada 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 privatizar una parte del sector eléctrico, pues se opuso un 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 (PK), 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 electoral 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). Los tres partidos que lo apoyaban (PSP, PK y MPD) apenas sumaban el 18%

[38] La crisis fue alimentada también por factores exógenos a la economía, como el Fenómeno El Niño, que afectó al país a finales de 1997 y comienzos de 1998 con efectos desastrosos sobre la agricultura y las exportaciones. Asimismo, 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).

de los diputados, que era el número en que se había transformado el magro 13% que obtuvieron en votos. No era 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 las fuerzas de izquierda y 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 en los intentos de controlar el gasto público y buscar la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, pero sin resultados en los otros aspectos (privatización, inversión extranjera, reforma fiscal) que caracterizaron aquella corriente en los otros países de América Latina.[40] Las presiones de su propio partido, así como de otros sectores –especialmente después de que se rompiera la alianza con los partidos de izquierda– para conseguir recursos, incidieron fuertemente en este sentido y se manifestaron en la conformación de las 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 posesión de Alfredo Palacio como presidente, por sucesión constitucional, produjo un giro en la orientación del manejo económico. Su Gobierno abandonó la austeridad fiscal y dejó de enfatizar en el control

[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 conseguido por el triunfador de la primera vuelta en las elecciones anteriores era de 29,2%).

[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 (ID, PRE, PK, PSP y MPD, respectivamente) pudieron mantener una retórica antineoliberal mientras un grupo de técnicos ajenos al partido aparecía como responsable por aplicar las medidas. Conaghan, Malloy y Abugatás (1990) desarrollan un análisis pormenorizado y comparativo de cómo los equipos técnicos (los "boys") contribuyeron a la definición de políticas neoliberales en Ecuador, Bolivia y Perú (véase también Hey y Klak 1999, 88).

de las variables macroeconómicas, cambios que fueron evidentes desde el inicio de la gestión.[41] En su reemplazo adoptó una posición nacionalista que, en la práctica, significó el retorno a las concepciones implantadas 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, debida a 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 mediante paralizaciones de provincias y cantones. Como consecuencia, se hizo más difícil mantener una línea que pudiera identificarse como un programa económico de mediano alcance.

Perspectivas de análisis

El tortuoso camino reseñado expresa la ausencia de acuerdos en torno a los ejes que deben guiar la economía. Esto significó que, al contrario de lo que ocurrió en casi todos los otros 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 resultó 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 o alguna fuerza política, sino que se integra por la suma de los elementos provenientes de cada uno. Es una combinación caracterizada por la incoherencia derivada de la coexistencia de elementos contradictorios en su interior. Por ello 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 Go-

[41] El indicador más claro en este sentido fue la eliminación de un fondo constituido por los excedentes del precio del petróleo, el Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público (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.

biernos intentaron aplicar políticas neoliberales, pero también que todos ellos solo pudieron conseguir una porción relativamente pequeña de sus objetivos. Invariablemente, cada uno 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 mejorado las condiciones de vida de los sectores laborales.[43] Asimismo, 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 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]

Una primera explicación, 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

[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.

[43] 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 (SIISE 2006). 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 solo 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 este permite.

busca la protección estatal, se opone a las privatizaciones y cierra el paso a la modernización del aparato productivo (Hurtado 2006, 146). A pesar de su validez en términos de llamar la atención sobre el contenido populista de las políticas económicas y las prácticas políticas en general, esta apreciación deja dos vacíos muy grandes. En primer lugar, considera la cultura política como el elemento determinante o el factor causal, 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 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 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 se ha 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 económica 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 implicado solamente 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 los sectores empresariales,

[45] Una reflexión de este tipo debería abrir el amplio y conflictivo campo de la cultura política, pero a la vez debería también impulsar 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.

entonces el contenido de las políticas pasa a segundo plano. Adelantando una de las conclusiones de este texto, 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 actor social y político en la asignación de recursos económicos y políticos. Pero, antes de entrar en este tema es conveniente revisar otras explicaciones formuladas acerca del proceso.

Una segunda explicación se encuentra en los estudios estrictamente económicos (Jácome 2003; Araujo 1998; Armijos y Flores 1991) que ofrecen importante material para la caracterizar el proceso y para identificar 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 los actores. En ellos se encuentra generalmente un buen análisis de la evolución de la economía, sus altibajos, sus avances y retrocesos, pero no las causas que determinaron la adopción de esas políticas ni los factores que condicionaron su aplicación. Asimismo, solo en contados casos esta perspectiva ofrece 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 la reflexión sobre la formulación de políticas. Dentro de un diálogo o 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. Aun son pocos los estudios que conforman esta perspectiva y existen muchas diferencias entre ellos, pero eso no es un motivo para negar su importancia. Un 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 la política en el centro y mira 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. El primero se encuentra en las características del sistema político –en especial 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, hay que analizar los beneficios que les reportan a los actores políticos las decisiones que toman frente a cada coyuntura específica, lo que lleva a identificar los cálculos estratégicos que hacen.

En el primero de estos dos niveles se deben destacar los elementos institucionales que definen el sistema político. El marco institucional establece las condiciones en que se expresa la voluntad ciudadana. 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 el segundo nivel, esto es, 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.

Conclusiones

El proceso descrito 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 corpo-

rativismo (bajo diversas formas de representación directa de intereses particulares), que caracterizan 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; 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 conducción de toda 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 Ecuador. Es innegable que el origen de estos se encuentra en características estructurales de la sociedad, pero es también verdad que esas diferencias no pueden ser procesadas adecuadamente por el sistema político a causa del defectuoso diseño institucional (Freidenberg y Alcántara 2001b; Pachano 2004a). El resultado final es un sistema político sobrecargado de demandas y conflictos, con muy baja capacidad de respuesta y orientado cada vez más a responder a las demandas inmediatas y, por tanto, alejado de los temas de alcance nacional. Como resultado, la definición de políticas en el campo económico y social es sustituida por la negociación con cada actor, en un juego permanente de forcejeo, cuyo sentido es obtener una porción de los recursos.

Es evidente que para un juego de esa naturaleza resulta muy 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 cambiar 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

[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). El caso ecuatoriano ha sido explorado únicamente por Mejía et al. (2004).

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. Para ello son imprescindibles las prácticas clientelares y los acuerdos extrainstitucionales o incluso los acomodos o la adaptación de las instituciones para estos fines. Consecuentemente, es prácticamente imposible definir un modelo económico orientado hacia resultados de largo plazo y sujeto a reglas claras, precisas y estables.

Capítulo 9
Movimiento indígena*

El objetivo de este capítulo es describir el proceso por el cual se estructuró el movimiento indígena en Ecuador e identificar los factores que contribuyeron a la formación y desarrollo de dicho movimiento. Se trata de explorar los elementos que contribuyeron a la politización de un *clivaje*,[1] una línea de conflicto o división, que estaba latente en la sociedad. La situación se convirtió en una división relevante cuando los individuos afectados se movilizaron y estructuraron organizaciones que participan en las instituciones del sistema político.

A pesar de que Ecuador es un país que cuenta con una población indígena importante, históricamente estos grupos se han mantenido al margen de las instituciones. Esto ha sido un hecho aun cuando los mismos derechos de ciudadanía, que tiene la población denominada blanco-mestiza desde la formación del Estado-Nación, les fueron concedidos.[2] En las últimas décadas, esta situación se ha ido transformando. Los pueblos indígenas se han

* Este capítulo se basa en –y reproduce partes de- los textos de Flavia Freidenberg: «*Ecuador*» (2001); «El proceso de incorporación política de los indígenas en Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio» (1998, coautoría con Francisco Sánchez); «Fracturas sociales, competencia política y sistemas de partidos en Ecuador: la traducción política de un clivaje étnico» (2004).

[1] Debido a la controversia en torno a la noción de *cleavages* (mal castellanizado como *clivajes*) se prefiere el empleo de otros términos como el de fracturas sociales, líneas de tensión o divisiones sociales. En este capítulo estas categorías se emplean como sinónimos.

[2] La estimación de la población indígena varía de una fuente a otra y depende de qué se considere como condición étnica-racial. Esta condición se define por "la pertenencia de un individuo a una comunidad específica y por su aceptación como tal por los integrantes de esa unidad socio-cultural".

convertido en sujetos activos de diversa manera e intensidad en Ecuador, Bolivia, México, Nicaragua, Guatemala, Perú y Colombia (Stavenhagen 1997, 63). Los nuevos partidos étnicos, como el MUPP-NP, han supuesto la politización de demandas que habían permanecido latentes durante mucho tiempo y que, gracias a una específica estructura de oportunidades, consiguieron visualizarse y expresarse en términos políticos (Van Cott 1999; Freidenberg 2004; Marti i Puig 2004; Màiz 2004; Madrid 2008).

La estructura del capítulo es la siguiente. Primero, se realiza una discusión teórica sobre la politización de los *clivajes* sociales y del modo en que diversos factores pueden contribuir a la transformación de una línea de tensión que se encuentra latente en una división social que cruza la competencia electoral. Segundo, tras la discusión teórica, se sistematizan las fases que se refieren al proceso de transformación del *clivaje* étnico en Ecuador y en la evolución del movimiento indígena. Tercero, se identifican los factores que contribuyen a explicar la emergencia del movimiento indígena, tanto del sistema político o la esfera internacional (externos) como propios del movimiento (internos). Finalmente, se presentan algunas consecuencias de la participación del movimiento indígena en el sistema político ecuatoriano y su impacto en la democratización e inclusión de las instituciones.

Las fracturas sociales y su traducción en *clivajes* dentro de sistemas políticos en formación

La literatura sobre las fracturas o divisiones sociales en torno a las cuales se enfrentan los grupos y se crean nuevos partidos es extensa y variada, principalmente para explicar la formación de las comunidades nacionales europeas. Recientemente, se la ha reinterpretado a la luz de las experiencias en Europa del Este. Desde este enfoque, se analiza el origen de los sistemas de partidos a partir de los contrastes y divisiones (*clivajes*) que se dan en una comunidad nacional durante los primeros momentos de expansión del sufragio. Luego quedan "congelados" (Lipset y Rokkan 1967).

(Ramón 1994). Para algunos la población indígena es cercana al 12% mientras que para otros supera el 30% de los 12 156 608 ecuatorianos (http\\:www.inec.gov.ec).

Los partidos políticos actúan como alianzas en conflicto sobre políticas y fidelidades a valores dentro de un cuerpo político más amplio. Intentando superar esos conflictos buscan que la ciudadanía se alíe por encima de los enfrentamientos que generan esas líneas de tensión. Dichas líneas pueden ser de carácter sociocultural (clase, etnia, región o credo) o estrictamente políticas, donde la pertenencia a un determinado grupo se define en términos de 'nosotros frente a ellos'. Así, los partidos se comportan simultáneamente como agentes de conflicto, de movilización y como instrumentos que integran las comunidades locales en la nación o en una federación más amplia.

Dix (1989, 23) aplicó el enfoque sociológico a América Latina. Señaló que algunas de las líneas de división clásicas, que dieron origen a los sistemas de partidos de Europa Occidental al expandir el sufragio, también han estado presentes al originar los sistemas de partidos latinoamericanos y esto se justificaba en las similitudes existentes en ambas regiones. Aun así, el autor reconocía que se había dado una diferencia fundamental entre ambos procesos: las líneas de conflicto desarrollaron y evolucionaron según patrones distintos: mientras en Europa fue de manera incremental, en América Latina se dio de manera discontinua (Dix 1989, 25). Al formarse las comunidades nacionales latinoamericanas, varias líneas de conflicto, como la étnica, la cultural o la interreligiosa, no estuvieron presentes y, en algunos casos, se llegaron a manifestar mucho más tarde. Esto relativizaba la visión de Lipset y Rokkan (1967) respecto a que los sistemas de partidos se mantienen congelados (*freezing party system*) a partir de las fracturas sociales que dan origen a las comunidades nacionales.[3]

Pero esa crítica respecto al congelamiento de los sistemas de partidos también resulta factible hacerla para Europa a partir de la década de 1960, como han señalado Bartolini y Mair (1990), tras los cambios en el comportamiento electoral allí experimentados. Existen limitaciones debido a las diferencias a nivel socioestatal entre ambos contextos que dificultan la extrapolación estricta de ese marco teórico. Sin embargo, cabe rescatar la

[3] A pesar de la importancia de este enfoque en la literatura comparado, han sido pocos los estudios que lo han aplicado a América Latina. Ver los estudios de Dix (1989); Yashar (1998); Moreano (1999); Van Cott (1999) y Collins (2001).

lógica argumentativa de ese enfoque, en particular la noción de conflictos que enfrentan a grupos. Por ello se apela a la interpretación que Inglehart (1984, 26) hace de las líneas de tensión como "polos estables de polarización del conflicto".[4]

Para que una división estructural se transforme en un *clivaje* debe ser sentida por los individuos (Bartolini y Mair 1990). Es decir, debe configurar una serie de alineamientos entre cada bando de la sociedad y los partidos correspondientes. Como señalaron Bartolini y Mair (1990), junto al criterio de delimitación (que siempre será estructural), se encuentra la derivación no estructural, de naturaleza normativa y organizativa. La derivación normativa supone que la ciudadanía tiene conciencia de que aquella es una división relevante. Por tanto, defiende unos determinados valores políticos. La derivación organizativa significa la articulación práctica de estos valores y la creación de partidos políticos que las representen.

Tanto la concientización de que ese interés existe como la organización posterior suponen el reconocimiento, por parte de los individuos, de que esas demandas se encuentran amenazadas y hay que defenderlas. Cuando esto ocurre, cabe esperar que esa división social sea percibida e incorporada como un conflicto central en la sociedad y, con ello, se politice un *clivaje*. Un conflicto se politiza cuando es percibido como importante por el ciudadanía-electorada (Bartolini y Mair 1990; Màiz 2004); hace que sus integrantes se ubiquen en un bando de ese conflicto, al punto de que sientan la necesidad de movilizarse y organizar partidos o movimientos para que los representen en el sistema político (Lipset y Rokkan 1967).

Una fractura social puede pasar mucho tiempo sin manifestarse en la escena política. El no traducirse políticamente no significa que la tensión estructural no exista ni que no afecte los comportamientos en la sociedad (Freidenberg 2004). Puede estar presente en la calle pero no influir directamente la forma en que se estructura la competencia del sistema partidista ni las estrategias de los partidos políticos o las propias instituciones. La cuestión es cómo y cuándo ocurre esto. Es decir, qué factores hacen que un *clivaje*,

[4] Según este autor, pueden ser definidas como "patrones relativamente estables de polarización a partir de la cual algunos grupos apoyan políticas o partidos, mientras otros grupos apoyan políticas y partidos opuestos" (Inglehart 1984, 6; traducción de la autora).

que ha permanecido dormido mucho tiempo, sea reconocido como importante por los individuos, que estos se organicen para defender sus intereses y, a su vez, se conviertan en un actor clave en la competición electoral.

Referirse a un proceso de incorporación de fuerzas sociales supone pensar en un sistema político que aun no ha terminado de constituirse, daría cuenta de una comunidad política en proceso de modernización en los términos de Huntington ([1972] 1997). Esto significa pensar que en algunos países, donde el Estado y la nación continúan redefiniéndose, las divisiones sociales son dinámicas, pues existen sectores que originariamente no fueron tomados en cuenta, esto es, estaban excluidos a pesar de formar parte de lo social.

El enfoque de la 'estructura de oportunidades políticas' (EOP) contribuye en la comprensión de esa situación. Se refiere a las condiciones objetivas del entorno político que van a fomentar o desincentivar la acción de la ciudadanía, su movilización para defender sus intereses (Tarrow 1997, 49) y la generación de un movimiento social.[5] La idea es que los cambios generados en algún aspecto del sistema político crean posibilidades para la acción colectiva (McAdam, McArthy y Zald 2001) y para que esos grupos se animen a manifestar sus demandas en el sistema.

La coyuntura ayuda a que se activen las expresiones o movimientos, tras evaluar los costes de la acción colectiva, descubrir aliados potenciales y hallar en qué aspectos las autoridades son vulnerables a las presiones y las demandas ciudadanas.[6] Ayuda, también, contar con recursos (económicos, humanos, cognitivos) que posibiliten la estructuración de una organización que defienda esos intereses (Marti i Puig 2004) y el desarrollo de

[5] Se entiende como movimiento social a un intento colectivo de promover un interés común o de asegurar un objetivo compartido, mediante la acción colectiva en el exterior de la esfera de las instituciones establecidas.

[6] Se alude a aquellas condiciones, de carácter objetivo, del entorno político que van a fomentar o desincentivar la acción colectiva (Tarrow 1997, 49). La EOP se centra en los factores del entorno que contribuyen a movilizar gente. Los recursos exteriores son: a) de *carácter sistémico,* relacionados con la apertura del régimen político y que son generalmente causados por el cambio de reglas políticas que hacen menos costosa la movilización; b) de *carácter "temporal y espacial"*, que enfatizan los elementos relacionados con la localización del movimiento en términos domésticos o a escala internacional (es decir, si hay una coyuntura internacional favorable); y c) de *carácter relacional*, tienen que ver con los niveles de inestabilidad en las posiciones de las élites frente a una acción colectiva de contestación, la capacidad de acceso a estas así como la aparición de aliados influyentes.

una serie de símbolos, valores y marcos discursivos (*frames*) que dotan de sentido a la movilización y enmarcan el movimiento (McAdam, McCarthy y Zald 2001).

Etapas de la emergencia y evolución del movimiento indígena

El movimiento social indígena emergió para canalizar los intereses y demandas de sectores que no se sentían representados en las instituciones políticas y que buscaban visibilizar su existencia en el marco de los conflictos latentes de la sociedad. Con su creación se dio un interesante proceso de transformación sociopolítica, puesto que había grupos que no se reconocían como partes constitutivas de un todo social (Pachano 1996). La movilización del sector indígena supuso la traducción política de fracturas que se habían mantenido latentes desde la configuración del Estado-nación y que consiguieron superar el umbral de legitimación, incorporación y representación,[7] para poner en juego la distribución del poder en el sistema político (Selverston-Scher 1998, 187).

La incorporación de lo étnico como parte de la redefinición del Estado y lo nacional se dio en Ecuador desde la década de 1960, gracias a los diversos intentos de organización social del sector indígena, los impulsos de la reforma agraria (con éxito diverso) y de modernización agrícola y rural, llevada a cabo desde el aparato del desarrollo (Escobar [1993] 1995), es decir, desde el Estado, la Iglesia, las ONG y los organismos internacionales. La formación de una élite intelectual indígena y el desarrollo de una identidad étnica, elementos fundamentales para la movilización conjunta de las diversas comunidades, fueron clave para la emergencia del movimiento.

Estos esfuerzos aprovecharon las oportunidades para el cambio ofrecidas por el contexto que generó la liberalización política a fines de los años

[7] Lipset y Rokkan (1967, 259) plantearon una serie de condiciones necesarias para que la protesta se exprese y los intereses se representen en una sociedad, es decir, para que se transformen las estructuras de división en los sistemas de partidos. Esas condiciones se traducen en secuencias de umbrales que deben ser superados por cualquier "movimiento que quiera plantear nuevas exigencias dentro de un sistema político": los cuatro umbrales son de: legitimación, incorporación, representación y poder de la mayoría.

70 (Yashar 1998). Con ello, se modificaron las reglas de juego en relación con derecho al voto (Constitución de 1978), se expandió el electorado al otorgar el derecho al voto a analfabetos así como también la posibilidad de crear movimientos de independientes para participar en las elecciones (tras la consulta popular de 1994 y la reforma constitucional de 1995).

La crisis política-económica general, el fracaso de las políticas económicas neoliberales aplicadas por el Estado durante gran parte de las décadas de 1980 y 1990, los escándalos de corrupción (principalmente desde 1991), el constante desgaste de los partidos y el congreso y el aumento de la crítica ciudadana hacia ellos, favorecieron la politización del movimiento. Se generó una mayor concientización de las propias capacidades para cambiar su entorno que contribuyó a que, finalmente, se creara el MUPP-NP.

La formación del movimiento social indígena ha sido paulatina y ha ocurrido en diferentes etapas (Sánchez y Freidenberg 1998). Para fines analíticos, las cuatro etapas son:

1. *Etapa simbólica* de acercamiento generada desde el Estado y otras organizaciones como la Iglesia, las ONG, que han promovido la incorporación de los sectores indígenas mediante políticas de modernización económico-social aplicadas en el ámbito rural. Esta etapa ha estado caracterizada por una promoción desde 'dentro' del sistema de la movilización social indígena.
2. *Etapa de movilización* de los sectores indígenas, caracterizada por la movilización desde 'fuera' del sistema y el empleo de modos alternativos de acción política o participación no convencional (marchas, paros, cierres de carretera y tomas de iglesias y antenas de electricidad).
3. *Etapa de integración institucional al sistema,* donde la incorporación es promovida en forma mixta, puesto que hay intentos 'desde dentro y desde fuera' del sistema por incorporar a este sector al sistema político. Es en esta etapa cuando se crea el partido político MUPP-NP. Esto supone el empleo de mecanismos participativos establecidos por el sistema político así como también interés desde las élites políticas tradicionales para la incorporación de estos sectores.[8]

[8] En esta fase se pasó desde el uso exclusivo de mecanismos alternativos de acción política (Montero 1995) a estrategias mixtas con el empleo de mecanismos de participación convencional (demanda-

4. *Etapa de desilusión con el ejercicio del poder,* tras el triunfo electoral de noviembre de 2002 y el paso por el Gobierno nacional durante seis meses, que llevó a una fractura en el interior del movimiento político y a la salida de buena parte de los dirigentes no indígenas. Esta fase supuso el ensimismamiento del MUPP-NP, la redefinición de la identidad y el desarrollo de una estrategia encaminada al fortalecimiento local del partido.

Etapa 1: de incorporación simbólica generada desde el Estado (la incorporación promovida desde 'dentro' del sistema político)

Tras aplicar algunas políticas generadas desde el "aparato de desarrollo" (Escobar [1993] 1995), resulta posible identificar una serie de transformaciones integradoras de los indígenas al sistema social. Estos cambios serán elementos fundamentales de su participación en el sistema político. De manera arbitraria, y solo con propósito descriptivo, se presentan esas consecuencias en dos grupos. El primero agrupa los cambios que se produjeron en el interior del sector indígena y el segundo agrega las transformaciones que modificaron las relaciones de este con su entorno.

Las transformaciones internas de las comunidades indígenas

Los cambios en la organización y la actuación de las comunidades pueden abordarse desde cuatro dimensiones. En primer lugar, se dieron cambios en la estructuración del sector y la canalización de sus demandas mediante sus propias organizaciones, todo ello consecuencia directa del requisito legal que prohibía la entrega de tierra a personas particulares. En segundo lugar, se formó una élite dirigente capacitada que se transformó en el interlocutor privilegiado ante el Estado, dado que era bilingüe y que podía contribuir a la implementación de las políticas públicas estatales orientadas a la comunidad. En tercer lugar, se dio la 'ciudadanización' de la población indígena mediante programas de alfabetización[9] y documentación general. Finalmente, se favoreció el acceso al uso de la tierra, a través de formas cooperativas de organización social, lo que supuso un fortalecimiento de las redes asociativas.

dos por el sistema político, como las elecciones o la creación de partidos), junto a los no convencionales y antisistémicos (como las marchas o las tomas de iglesias y antenas de electricidad).

Cambios en la organización y actuación de las comunidades

El requisito legal, impuesto por el Estado, para la entrega de tierras a las comunidades fue el de la organización. Así, el ente estatal estableció que no se darían tierras a personas particulares sino solo a grupos organizados. Este requisito condujo a un fenómeno específico: se agregaron los intereses de los sectores indígenas (Sánchez Parga 1989). En el cuadro 9.1 se puede observar, como ejemplo, el crecimiento durante los distintos períodos de las organizaciones en el sector rural en la provincia de Chimborazo, la de mayor población indígena del país. Desde mediados de los años 70 se crearon en esa provincia 662 organizaciones; prevalecieron las de tipo comunal (494 del total).

Esos entes surgieron, en primera instancia, por razones legales, para satisfacer una cuestión económica y social. Sentaron las bases fundamentales para el posterior surgimiento de las organizaciones políticas, siendo estos instrumentos decisivos para la movilización política. Este requisito legal de organización sería fundamental para el paso hacia la movilización política posterior.

Cuadro 9.1. Provincia de Chimborazo: organizaciones campesinas de base jurídicamente reconocidas por tipo de organización según fecha de creación

							Total	
Tipo de organización	64	65-69	70-74	75-79	80-84	85-91	N°	%
Comunas	186	71	63	38	78	58	494	74,6
Cooperativas	7	20	38	8	5	2	80	12,1
Asociaciones	--	--	1	4	22	57	88[a]	13,3
Total	193	91	102	50	105	117	662	100,0

Fuente: Sánchez y Freidenberg 1998.
Notas: [a] Cuatro asociaciones no tienen fecha de creación.

[9] En 1970, el porcentaje de población analfabeta de quince y más años de edad era 25,8%. En 1980, 16,5% y diez años más tarde alcanzaba 11,7% (Freidenberg 2004).

La organización de las comunidades también se ha dado como una manera de proteger los intereses de los indígenas respecto al dominio de la tierra frente a las invasiones de colonizadores externos e intereses comerciales. Un ejemplo en este sentido es el de la organización de las comunidades shuar en los años 60. Formaron su federación motivada por cuestiones económicas y sociales (preservación del territorio y acceso a los recursos productivos). No obstante, la estrategia rápidamente pasó a transformarse en una cuestión de supervivencia de un pueblo y su diferenciación étnica y cultural (Stavenhagen 1997, 63), que se evidenció en su enfrentamiento con las empresas petroleras.

Formación de una élite indígena a raíz de los programas de capacitación

Los programas de desarrollo también permitieron la formación de una élite con elevados niveles de educación e información, que rápidamente se convirtió en la contraparte del Estado en los procesos de negociación. Con el Gobierno de Jaime Roldós Aguilera comenzó la campaña de alfabetización en 1979; el proceso involucró a indígenas que habían accedido al proceso profesional y educativo formal. La formación de jóvenes indígenas en carreras profesionales generó una élite intelectual indígena que condujo las organizaciones, formuló la agenda política, llevó adelante las negociaciones políticas y construyó la identidad étnica diferenciadora (Selverston-Scher 1998,187).

Esa élite ha sido fundamental en el proceso de incorporar los sectores indígenas a la vida política ecuatoriana, debido al estilo y la manera de hacer política que han empleado, originalmente muy diferente a lo que era la política tradicional. El fortalecimiento de esa élite ha supuesto una tensión por el liderazgo de las comunidades entre las autoridades tradicionales; las nuevas élites intelectuales han promovido organizaciones modernas, cada vez más en contacto con el 'mundo exterior'. Asimismo, las instituciones gubernamentales creadas para el desarrollo indígena han fomentado programas para formar los recursos humanos, con la intención de fortalecer la propia identidad indígena y su concienciación respecto a sus capacidades de acción colectiva y su capacidad de relacionarse con el Estado.

Construcción de una identidad étnica

Los diferentes procesos condujeron a la necesidad de desarrollar una identidad que agrupara a las diferentes comunidades, por encima de las diferencias históricas. Esa identidad étnica puede ser considerada como nuevas "comunidades imaginarias" (Stavenaghen 1997, 65) que aglutinan a los grupos y que constituyen el "sujeto étnico".[10] La comunidad shuar, de la Amazonia ecuatoriana, consiguió conformar una identidad indígena transcomunitaria, incorporando a comunidades locales y convirtiendo la etnicidad en un vínculo que homogeniza y moviliza los diferentes grupos. Con ello, los líderes comenzaron a apelar a los valores de un grupo étnico, diferenciado de la cultura dominante; de esta manera consiguieron transformarse en una alternativa al vacío ideológico existente.

En un principio, las demandas estuvieron relacionadas con la reivindicación en clave binaria, por utilizar las palabras de Guerrero (1997), la de los colonizadores y la de los subordinados históricos; la pobreza secular y el reconocimiento y justicia histórica. En un segundo momento, las demandas planteadas en nombre de esa identidad tienen que ver con problemas específicos de acceso a la tierra, el crédito agrícola, la educación, la salud, la cooperación técnica, las inversiones en infraestructura. Más recientemente, junto a las demandas socioeconómicas, se agregan las de autonomía y autodeterminación, el respeto al medio ambiente, el cumplimiento de instrumentos jurídicos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Stavenhagen 1997).

La demanda central de su movilización política ha sido que se redefina el modelo del Estado nacional ecuatoriano. Los indígenas han expresado esto mediante el planteamiento de la plurinacionalidad, lo que implica la transformación del Estado y la sociedad. En cuanto al Estado, como señala Kowii (1997), la plurinacionalidad no supone la creación de dos Estados

[10] Los grupos indígenas no pueden concebirse como grupos homogéneos, pues los conflictos de clases, generacionales, faccionales y de género son parte integral de la reorganización étnica que hacen posible su persistencia (Assies 1999, 20). Estos grupos no son meros defensores de tradiciones 'congeladas', sino que están en constante actualización e interacción con otros elementos de la sociedad y el Estado.

paralelos, pero sí cuestiona el carácter homogéneo del Estado, ya que eso significa reconocer solo la existencia de una única cultura nacional. Por el contrario, implica reconocer la diversidad de las trece nacionalidades ecuatorianas en el diseño del aparato estatal. En cuanto a la sociedad, la plurinacionalidad supone el nacimiento de una nueva sociedad orgullosa de su diversidad cultural (Kowii 1997) y defensora de los recursos estratégicos del país, un bien común.

La toma de decisiones consensuales, el comunitarismo, la relación no materialista y espiritual con la tierra forman parte de los elementos que integran la identidad del movimiento y que le permite diferenciarse, con su entorno, de otros sectores sociales y otros partidos (Assies 1999). Los elementos que integran su identidad se caracterizan por diferenciarse de la identidad cultural de las sociedades que le rodean. El hecho de diferenciarse de los otros es lo que les permite aglutinar y minimizar las diferencias identitarias que contiene el movimiento indígena en su interior y que se traslada a los partidos políticos que ellos forman.

Acceso al uso de la tierra

En el cuadro 9.2 se muestra el acceso diferencial a la tierra que experimentaron los sectores indígenas en los distintos períodos de la Reforma Agraria en la provincia de Chimborazo. El más significativo fue el del período 1975-1979 cuando se adjudicaron 67 238 hectáreas solo en dicha provincia. Es importante destacar que ese período es el de dos Gobiernos no democráticos: Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) y el Triunvirato Militar (1976-1979). Este hecho muestra una vocación aperturista, distribucionista y progresista de las Fuerzas Armadas.

Cuadro 9.2. Adjudicaciones del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) en la provincia de Chimborazo

	Superficie adjudicada			
Períodos	**Has.**	**%**	**% acumulado**	**Promedio anual (has.)**
64-74	20 665,82	18,0	18,0	1 968,7
75-79	67 238,19	55,9	73,9	13 447,6
80-84	20 464,17	17,0	90,9	4 092,8
85-88	8 855,03	7,4	98,3	2 213,8
89-90	2 064,52	1,7	100,0	1 032,3
Total	120 277,73	100,0		4 454,7

Fuente: Sánchez y Freidenberg 1998.

Las transformaciones de las comunidades en las relaciones con el entorno

Al modificarse la imagen que los indígenas tenían del Estado y cambiarse la actitud de las élites políticas progresistas para convertir a los indígenas en ciudadanos, se fue transformando la relación histórica de las comunidades con otros actores sociales y políticos. El aparato estatal comenzó a ser percibido como un interlocutor válido por donde canalizar las demandas, antes encauzadas a través de relaciones clientelares o de patronazgo. A pesar de esa transformación, que permitió acercar a las partes del conflicto, la desconfianza hacia el aparato estatal continuó siendo un rasgo persistente en el vínculo entre indígenas y élite política.

Una evidencia de esa transformación de visiones radica en el reconocimiento mutuo entre el Estado y las organizaciones sociales en los procesos de negociación de las demandas. El hecho de negociar con la otra parte supone la aceptación del otro y la legitimidad del poder que ese pueda tener. Otro dato que muestra que los Gobiernos del período analizado han percibido la situación de los sectores indígenas de una manera distinta a la tradicional se encuentra en la creación de secretarías de asuntos indígenas en todos los Gobiernos (con distintos nombres); alcanzó su mayor expresión con la creación del Ministerio Indígena en el Gobierno de Bucaram

(1996-1997) o con la participación de dirigentes indígenas en ministerios clave del Gobierno de Lucio Gutiérrez, como el de Relaciones Exteriores para la dirigente indígena Nina Pacari o el de Agricultura para uno de los fundadores del movimiento y dirigente indígena, Luis Macas.

Etapa 2: movilización de los sectores indígenas (movilización desde 'fuera' del sistema político)

A fines de los años 70, prácticamente todas las provincias con población indígena contaban con organizaciones de carácter local, microrregional o provincial (cuadro 9.3). Pero el espacio de lo local y lo regional se fue agotando y los líderes de las organizaciones percibieron la necesidad de disputar reivindicaciones en el ámbito nacional. Por este motivo, las confederaciones pasaron en pocos años de la actuación en el ámbito local a actividades de mayor politización a nivel nacional. Si bien existían ya algunas organizaciones nacionales que habían sido fundadas a partir de un fuerte vínculo con los partidos de izquierda, no mantenían estrechas relaciones con las agrupaciones de base.

Cuadro 9.3. Organizaciones de segundo grado en las provincias de la Sierra[1]

Provincia	Cantidad de organizaciones	Año de inicio
Azuay	1	1975
Bolívar	3	Fines de los años 70
Cañar	1	1974
Carchi	1	1975
Cotopaxi	8	Fines de los años 70
Chimborazo	22	1972
Imbabura	12	Fines de los años 60
Pichincha	4	Fines de los años 70
Tungurahua	11	Inicio de los años 60

Fuente: Sánchez y Freidenberg 1998.
Nota:[1] No figuran todas las organizaciones de segundo grado pero sí constituyen una muestra representativa.

En este marco de impulso organizativo se creó, en junio de 1972 en la comunidad de Tepeyac (Chimborazo), la Confederación de la Nacionalidad y Pueblos Quichuas de Ecuador (ECUARUNARI). Al mismo tiempo, en la Amazonia, se organizó la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE). Ambas surgieron en torno a las luchas por la recuperación de las tierras y la defensa de los derechos de los pueblos que representaban, cada una en un ámbito territorial específico.[11]

Entre los objetivos de ambas, en particular, de ECUARUNARI, se encontraba el de convertirse en referentes de las nacionalidades indígenas en el contexto nacional e internacional. Estas organizaciones, además de buscar satisfacer las necesidades básicas de sus miembros al gestionar proyectos de desarrollo ante el Estado y ONG, dejaban entrever una identidad étnica y actuaban políticamente enfrentadas a los poderes locales y al Estado central (Sánchez Parga 1989, 247-268; Stavenhagen 1997, 65).

Las organizaciones étnicas se fueron transformando en elementos desafiantes del aparato estatal. Lo que en un primer momento había surgido como una necesidad económica y social se fue convirtiendo en un instrumento político, sobre todo en aquellas comunidades capaces de aprovechar los lazos comunitarios preexistentes. Solo en las comunidades donde habían existido esos lazos, ha habido las bases para organizar movimientos políticos y para movilizar a las comunidades conectadas por ellos (Yashar 1998, 24). La politización de la identidad indígena ha podido ser expresada en movimientos organizados con mayor facilidad en aquellos espacios donde existían esas vinculaciones sociales, económicas o relaciones familiares previas.

En este escenario, en 1986, comenzó a organizarse la mayor instancia nacional del movimiento indígena: la CONAIE, cuyos pilares fundamentales fueron la ECUANUARI y CONFENIAE. Bajo el liderazgo de dirigentes con altos niveles de educación formal que actuaban políticamente

[11] En otros países también hay organizaciones regionales: en Perú (Asociación Indígena de la Selva Peruana); Bolivia (Confederación Indígena del Oriente Boliviano); Colombia (Consejo Regional Indígena del Cauca), entre otras. A nivel nacional se encuentran la Unión Nacional de Indios del Brasil y la Organización Nacional Indígena de Colombia.

desde el discurso étnico en el ámbito nacional, esa agrupación se convirtió rápidamente en el interlocutor de la representación indígena ante el Estado y el resto de la sociedad a nivel nacional.

A pesar de que la Confederación no era una organización muy conocida a fines de los 80, llevó adelante un asombroso proceso de consolidación institucional que influyó para que liderara el levantamiento indígena del *Inti Raymi* de 1990. Indígenas de diez nacionalidades participaron en este acontecimiento, tomándose las carreteras y paralizando el país durante tres días como rechazo a la desatención del Gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992). La acción fue clave para el sector indígena. Marcó un antes y un después respecto a lo que ese heterogéneo grupo político era capaz de hacer en el marco del sistema político.[12] Luego, el movimiento continuó realizando acciones extrainstitucionales (mecanismos alternativos de acción política) como la convocatoria abstencionista en las elecciones presidenciales de 1992[13] y las acciones en oposición al Gobierno conservador de Sixto Durán Ballén, en junio de 1994.

Los indígenas bloquearon carreteras y provocaron desabastecimiento de mercaderías para rechazar la Ley de Desarrollo Agrario defendida por Durán Ballén. Consideraban que les quitaría sus derechos sobre la tierra. El Gobierno debió dialogar y replantear las reformas a la Ley, para incorporar a todos los sectores involucrados en la discusión. Las organizaciones indígenas y campesinas la consideraban contraria a sus intereses, por ser, desde su óptica, una ley privatizadora aplicada al campo. Rescataban como un triunfo la negociación que se había llevado a cabo para la formulación de esta política, dado que era la primera vez que se aprobaba una ley

[12] Según Kowii (1997): "el Levantamiento Nacional de 1990 fue el inicio de muchos cambios, entre ellos la inclusión del Movimiento Indio en el escenario nacional [...] Los aportes del levantamiento son muchos, el tema de la identidad, el mestizaje, el acuñamiento e innovación de conceptos como nacionalidad, plurinacionalidad, interculturalidad".

51]. Según Macas (1992, 18).: "entramos en la escena política del país [...] por la fuerza de nuestra protesta, tanto la *sociedad civil como el Estado se vieron obligados a reconocer a las indios como fuerza política importante* [...] la cuestión indígena no incumbe solo a los indios, sino que es un problema nacional, que involucra al conjunto de la sociedad ecuatoriana; influir para que las diversas fuerzas sociales y políticas *se alineen y tomen posiciones frente a lo indio*" [énfasis en el original].

[13] Sus lemas eran bastante elocuentes: "Queremos acciones, no elecciones"; "Esta democracia es una desgracia, por eso queremos nueva democracia"; "Sin tierra y sin salud no existe democracia".

mediante mecanismos de negociación y consenso. En este caso particular habían participado en el proceso las organizaciones sociales, el Gobierno y las cámaras de agricultura y ganadería que representaban a los grandes propietarios.

El Gobierno de Durán Ballén convocó la segunda consulta popular, en 1994, sobre la posibilidad de abrir la competencia política a los movimientos independientes. Luego de que mayoritariamente la ciudadanía aprobara la disposición, los grupos indígenas, junto a otros movimientos sociales, decidieron participar electoralmente en el ámbito nacional. La consulta dio la impresión a los dirigentes indígenas, y a los intelectuales de izquierda que les acompañaban, de que su proyecto político estaba listo para ser sometido al electorado nacional, luego de algunas tímidas participaciones con candidaturas a nivel local.[14]

Si bien el movimiento social había conseguido diversos avances en el ámbito institucional,[15] diferentes sectores señalaban la necesidad de contar con cierta proyección política a toda la sociedad y promover el ejercicio de formas de gestión alternativas, principalmente, a través de la consolidación de los poderes locales. De este modo, siguiendo los supuestos presentados, la primera manifestación política del conflicto étnico se dio en los comportamientos de los sectores indígenas. Por ejemplo, emplearon modos alternativos de acción política: cierre de carreteras, toma de las iglesias, movilizaciones y protestas.

[14] En el congreso extraordinario de la CONAIE, realizado en enero de 1996, se decidió la participación electoral en el ámbito nacional privilegiando a los sectores que proponían pasar a la participación convencional, pero sin llegar a convertirse en un partido político. Aprovechaban, de ese modo, la apertura que las élites partidarias habían dado al sistema político al eliminar la exigencia de que las candidaturas electorales fueran presentadas únicamente por partidos. Así, los sectores indígenas percibieron que con el cambio de legislación se abría un espacio político que ellos podían ocupar.

[15] Por ejemplo, el Programa Nacional de Educación Bilingüe, diseñado y manejado por la CONAIE y sus organizaciones miembros (1989); la Secretaría de Pueblos Indígenas; el organismo gubernamental que se denominó Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indios y Negros (CONPLADIEN), presidido por Nina Pacari.

Etapa de integración institucional: promoción de la incorporación mixta desde dentro y desde fuera (1996-2003)

La tercera etapa en el proceso de incorporar los sectores indígenas supone el desarrollo de una estrategia mixta de relación con el sistema político. Por una parte, se pretendió acceder al marco institucional mediante mecanismos convencionales de participación política, que son aquellos previstos (y exigidos) por el sistema político (Montero 1995). Por otra, se desarrollaron estrategias alternativas de acción política, que cuestionaban la democracia vigente y ponían en jaque la gobernabilidad del sistema. La combinación de acción institucional con la extrainstitucional se convirtió en el motor de la actuación política.[16] La suma de estrategias le permitió al liderazgo indígena mantener activa la base social que le daba apoyo como movimiento social. Precisamente, la fuerza del movimiento radicó en la capacidad de articular la influencia institucional, la movilización y el 'chantaje social'.[17]

El punto inicial se dio en 1996 cuando el liderazgo decidió participar en las elecciones generales, tras la conformación del MUPP-NP. Convergían en el movimiento los sectores indígenas, con la participación de las trece nacionalidades, representadas en las organizaciones de base cantonales y parroquiales y en la CONAIE a nivel nacional.[18] Participaban además trabajadores organizados, ligados a diferentes segmentos de la producción y a sindicatos relacionados con áreas estratégicas de la economía (petróleo y energía); intelectuales progresistas de las provincias de la Sierra, muchos vinculados a los partidos de izquierda (extrotskistas, comunistas); movimientos sociales como los de género (coordinadoras de mujeres), los religiosos (Iglesia de base, Teología de la Liberación) y los ecologistas (movimientos verdes).

[16] Este objetivo conllevaba, en sus inicios, dos tipos de manifestaciones complementarias: por una parte, las actividades como movimiento político (es decir, canalizador de demandas en las instituciones políticas) y, por otra parte, las actuaciones como movimiento social y cultural (esto es, portador de reivindicaciones, derechos y valores que profundizarían la democratización de la sociedad).

[17] Este término hace referencia a la noción que postula Sartori (1992) respecto a aquellos partidos que, con sus comportamientos, imprimen una determinada dinámica al sistema de partidos. En el caso de los indígenas, ellos han descubierto el impacto que genera, sobre sus interlocutores, el control estratégico de las vías de comunicación terrestre y, por tanto, del abastecimiento de las ciudades con los productos de la canasta familiar que llegan desde las zonas rurales.

[18] El MUPP-NP puso en práctica el ejercicio de la política con características corporativas, dado que ha centrado su accionar en la defensa de los intereses de un grupo definido de acuerdo con identidades específicas.

El MUPP-NP presentó candidaturas en las elecciones generales de 2006 pero continuó con las actividades extrainstitucionales. Participó, por ejemplo, en el Paro Indígena y Campesino realizado en agosto de 1997 en defensa del Seguro Social Campesino; se movilizó activamente en la caída del Gobierno de Abdalá Bucaram en febrero de 1997; convocó a la marcha "Todas las Voces en la Constitución" en octubre de 1997; participó en el cierre de carreteras en apoyo al paro nacional del 1 de octubre de 1998 organizado contra las medidas económicas del presidente Jamil Mahuad. También estuvo en la "Toma de Quito" en julio de 1999[19] y en el levantamiento popular que finalmente destituyó a Mahuad en 2000.

El MUPP-NP impulsó estilos de práctica política bastante diferentes a la tradicional. Por ejemplo, se tomaron decisiones teniendo en cuenta la base social (de abajo hacia arriba), de corte más participativo y asambleario, y en talleres de discusión donde participaban los diversos sectores del movimiento.[20] Las discusiones se daban fundamentalmente en la célula más cercana a la comunidad local, para luego elevarse a las instancias nacionales.[21] Esas

[19] El paro de los transportistas y las movilizaciones populares en las ciudades, en julio de 1999, precipitaron los hechos pero el levantamiento había sido decidido en el congreso de la CONAIE celebrado en abril. Finalmente, la protesta se concretó con una activa participación de las bases. En Tungurahua se tomaron las torres de transmisión de la televisión y la radio; en Cotopaxi tomaron las torres de comunicación y se enfrentaron con el ejército. Desde Loja y Chimborazo, grupos de indígenas avanzaron sobre las ciudades (el diario *Hoy*, "La CONAIE es un gran escenario de consensos", 24 de julio de 1999).

[20] En un taller importante, el 20 de agosto de 1998, se resolvió mantener una posición de independencia, autonomía crítica constructiva ante el Gobierno de Mahuad. En la práctica, se descartaba llevar a cabo cualquier tipo de alianza de cogobierno; se reconocía la necesidad de una resolución pacífica del conflicto limítrofe con Perú; se demandaba la reconstrucción de la Costa que había sido azotada por el fenómeno El Niño; se exigía el reconocimiento de las autoridades de los pueblos indígenas a nivel local y nacional; se impulsaba una real modernización del Estado que no significara entregar el patrimonio nacional (hidrocarburos, energía); se demandaban una profunda reforma del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y una lucha intensa contra la corrupción. Todo ello fue desarrollado con una amplia política de alianzas con sectores sociales.

[21] Barrera señalaba que "como organización planifica su acción a partir de las decisiones que emanan del Congreso o de la Asamblea, integrada por todas las federaciones provinciales y nacionales [...]". Con ello se pretende mantener en la práctica política cotidiana el espíritu a partir del cual se creó el movimiento: el de la democratización de las relaciones cotidianas y de las instituciones políticas. Las

células locales conformaron la 'base' del movimiento. En las asambleas de las comunidades se formulaban propuestas de leyes. Según Barrera,[22] en los parlamentos cantonales, en particular donde hay alcaldes indios, y se transparenta la gestión municipal y se planifican las prioridades. Así, en el interior del movimiento se da "una forma de ciudadanía activa".

El movimiento también reprodujo prácticas políticas tradicionales como el ejercicio de la política corporativa, dado que su accionar se centró en la defensa de los intereses de un grupo definido de acuerdo con identidades específicas. En 1996, el sistema de comunicación y trabajo electoral fue el mismo que la CONAIE aplicaba para los proyectos de desarrollo social y económico, esto es, informar, animar a ejercitar el voto, a través de talleres y teatro popular.[23] Como medidas de apoyo se empleaban algunas radios locales, videotecas móviles, un boletín interno, afiches y hasta un estudio de radio y una editora de televisión propia.[24]

Etapa de desilusión tras ejercer el poder y reestructuración organizativa (desde 2003)

Con el triunfo electoral de Lucio Gutiérrez y de la alianza entre el PSP, el MPD y el MUPP-NP, en noviembre de 2002, el MUPP-NP accedió por primera vez al Gobierno nacional. Con ello, el movimiento enfrentó uno de los problemas básicos respecto a la articulación de los intereses de sectores no incluidos en la coalición electoral ganadora y que se encuentran en espacios ideológicos diferenciados a los que representaban originariamente. Tras seis

bases ejercen "un sentido de control social [...], una participación que no se resuelve en una ruptura entre representante y elector [...]". Declaraciones de Augusto Barrera a Javier Ponce en "Indios, esos desconocidos", publicadas en el diario *Hoy,* 24 de julio de 1999.

[22] Declaraciones de Augusto Barrera a Javier Ponce en "Indios, esos desconocidos", publicadas en el diario *Hoy*, 24 de julio de 1999.

[23] Los talleres se hacían en español y en las lenguas propias de las comunidades. Los temas eran diversos: cómo votar, dónde, la importancia de ejercer el sufragio. En la ciudad, en cambio, la estrategia era otra: se realizaban visitas casa por casa, reuniones barriales (sociales para jóvenes, trabajadores, mujeres y artesanos), caravanas y concentraciones públicas.

[24] Diario *El Comercio*, "Indígenas: la CONAIE les alista para votar", 24 de marzo de 1996, pág. A2.

meses en el poder y a pesar de que algunos de los máximos dirigentes indígenas asumieron cargos en el gabinete de Gutiérrez, la alianza se diluyó. Esto supuso una profunda crisis en el interior del movimiento indígena.

La división se hizo evidente en el congreso extraordinario de la CONAIE.[25] La victoria de Rafael Correa y el Movimiento Pais en las elecciones presidenciales de 2006 y 2009 ha afectado duramente tanto al movimiento indígena ecuatoriano como a sus principales organizaciones (Lalander 2010). Los resultados presidenciales de esas elecciones fueron los peores que ha conseguido el movimiento en su historia. El candidato presidencial Luis Macas, quien había sido ministro de Agricultura de Gutiérrez, fue incapaz de reflotar el movimiento político, lo que se puso de manifiesto con el escaso 2,2% conseguido.

La crisis del movimiento se puede resumir en cuatro elementos: a) la fuerte división interna, con la salida de sectores criollos que han formado otras agrupaciones o han apoyado a otros candidatos (por ejemplo, a Correa); b) la pérdida de legitimidad, al comportarse como si fuera un partido político más, con la lógica de la política tradicional, que precisamente habían combatido en el inicio de su actividad política; c) el desgaste por su participación en el gobierno nacional y su dificultad para encontrar temas sobre los cuales luchar, más allá de la cuestión étnica (perdiendo el apoyo de vastos sectores de la clase media serrana); y d) la dificultad para combinar los mecanismos de participación convencional con los de acción extrainstitucional.

Factores que contribuyeron a la formación del movimiento social indígena

Una de las cuestiones clave es encontrar las razones por las cuales la gente se pone en movimiento. Es decir, qué lleva a que determinados individuos se junten para manifestar activamente sus demandas. Los movimientos sociales se forman cuando la ciudadanía responde a cambios en las opor-

[25] Publicado en el diario *Hoy* "No hay apuro para decidir candidatos". Quito, 14 de enero de 2002.

tunidades que reducen los costos de la acción colectiva, descubren a sus aliados potenciales y muestran en qué son vulnerables (Tarrow 1997, 49).

Una peculiar combinación de cambios en diversos factores externos al sector indígena ecuatoriano, así como también en elementos vinculados al propio grupo social y a sus características organizativas, ha contribuido a la generación de un movimiento social indígena y luego sobre su transformación en un partido étnico. Los cambios tienen que ver con las actitudes, los comportamientos y la organización del movimiento. También con transformaciones relacionadas con el diseño institucional que incluyen los requisitos de entrada de los partidos y en la estructura del Estado. Además, se deben a las diferentes modificaciones de la competencia en el sistema de partidos, con una mayor permeabilidad de políticos y ciudadanos del país en relación con lo étnico. Finalmente, los cambios son el producto de las transformaciones que se han dado en el entorno internacional, específicamente desde la década de 1990, que ha propiciado una serie de oportunidades políticas y, con ello, la politización de *clivajes* sociales que se encontraban históricamente latentes en la sociedad.

La suma de factores institucionales, actitudinales y organizativos, tanto internos como externos al movimiento indígena, y también factores internacionales, han contribuido al proceso de formación del movimiento social y su transformación en partido étnico.

Factores externos que incidieron en la emergencia del movimiento indígena

El contexto externo en que se creó el movimiento indígena ecuatoriano fue muy complejo. Entre los elementos más importantes que incidieron en su emergencia se encuentran: la globalización, la cooperación internacional y el reconocimiento jurídico de los derechos; la liberalización del régimen político; los cambios institucionales y en las reglas de juego; la política económica y sus efectos; la transformación del Estado y del aparato del desarrollo hacia lo indígena y, finalmente, el papel de la sociedad como espacio de exclusión.

La globalización, la cooperación internacional y el reconocimiento jurídico de los derechos

El año 1992 fue un punto de inflexión para los movimientos indígenas. Los líderes organizaron –con el apoyo de determinadas ONG– jornadas, encuentros y foros para contrarrestar las celebraciones colombinas, lo que facilitó el intercambio entre grupos indígenas de diferentes países. La Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro sirvió de enlace a los diferentes grupos así como también las cumbres iberoamericanas como la de 1991 (Guadalajara) y la de 1992 (Madrid), en las que se sentaron las bases del Fondo Indígena, con la intención de apoyar el autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas.[26]

Este momento fue un parte aguas en la trayectoria de los movimientos indígenas, que aprovecharon una instancia global para potenciar sus reivindicaciones de carácter local. Los movimientos reaccionaron a la globalización resignificando lo local y esa reivindicación se hizo cada vez más evidente en la década de 1990. Además, la globalización acortó las distancias y disminuyó la tolerancia hacia los abusos en la opinión pública internacional. Este nuevo escenario mundial contribuyó a generar nuevas oportunidades políticas, otorgándoles a los indígenas más poder político e influencia a nivel nacional.

Los activistas internacionales consiguieron movilizar diversos sectores en defensa de los derechos humanos; del medio ambiente y contra la discriminación.[27] Durante la década de 1980, incluso la Organización de las Naciones Unidas (ONU) apoyó la internacionalización de los movimientos indígenas cuanto intentó establecer la Declaración de Derechos Indígenas. Si bien las negociaciones se han estancado, eso contribuyó a la creación de una red global, activa y bien financiada, de grupos indígenas.[28]

[26] También en el XI Congreso Indigenista Iberoamericano (Nicaragua, 1993) y en la Cumbre del Pensamiento: Visión Iberoamericana 2000 (Guatemala, 1993) se dedicó atención a la temática indigenista.

[27] Human Rights Watch, Inter-American Foundation, Cultural Survival, Rainforest Action Network.

[28] La organización y financiación de los indígenas es tarea prioritaria de dos ONG: la danesa Ibis y Oxfam América, con sede en Boston. El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Banco

El desarrollo de jurisprudencia internacional relacionada con los derechos indígenas también influyó en la activación de estos sectores. La dinámica ha sido recíproca. Con la ayuda de las ONG internacionales y organismos multilaterales han conseguido que se aprobaran un conjunto de normas que luego han obligado a los Gobiernos nacionales a reconocer una serie de derechos sociales y políticos. Los grupos indígenas presionaron para que se reconociera y aplicara la Convención 169 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales en países independientes, toda vez que señala los derechos de estas poblaciones y las responsabilidades de los Estados hacia ellas (Stavenaghen 1997; Assies 1999).[29]

El papel de la cooperación internacional y de las organizaciones/fundaciones europeas en la estructuración de los movimientos indígenas fue clave (Langer y Muñoz 2003; Martí i Puig 2004; Van Cott 2003). Las tecnologías, que han disminuido los costos de viajar y comunicarse internacionalmente, han acelerado y profundizado los lazos de estos grupos con otras organizaciones simpatizantes en América Latina, Estados Unidos y Europa. Irónicamente, mientras que estos nuevos grupos fueron engendrados por condiciones muy locales en algunas de las regiones más pobres del mundo, su rápido ascenso también se ha acelerado por su integración casi natural e inmediata a una red global de activistas, políticos e incluso gobiernos que los apoyan financiera, política y organizativamente. Muchos de ellos cuentan con más apoyos internacionales que los que pueden movilizar los partidos políticos tradicionales.

La liberalización del régimen político

El retorno democrático fue vital en el desarrollo de un escenario de oportunidades políticas que ayudó a la concientización de la problemática indígena, a la proliferación de movimientos sociales que buscaban reivindicar sus intereses y la creación de partidos étnicos. Debe recordarse que los

Mundial y la Fundación Interamericana también contribuyeron económicamente con otras organizaciones de Bolivia, Perú y Ecuador (Van Cott 2004).

[29] El convenio regula lo que debe ser la actuación de los Estados que lo suscriban con relación al dominio sobre la tierra.

cambios en el sistema político generan incentivos para la acción colectiva (McAdam, McCarthy y Zald 2001, 24). La liberalización política, junto a los procesos de reestructuración económica y cambio institucional, generó oportunidades políticas e incentivos para la politización de la identidad indígena (Assies 1999).[30]

Esos procesos de liberalización fueron diferentes entre sí, del mismo modo que la naturaleza de los regímenes autoritarios que se dejaban atrás y la actitud que los Gobiernos autoritarios habían tenido hacia los indígenas. Los militares ecuatorianos, a diferencia de la visión prototípica de los militares latinoamericanos, fueron más benévolos con los sectores indígenas, lo que propició mayores condiciones y oportunidades para el proceso de organización que se venía gestando desde antes de que se instaurara la dictadura, de la mano de la Iglesia católica y, fundamentalmente, bajo el papel tutelar de monseñor Leonidas Proaño, obispo de Riobamba.

Los cambios institucionales y en las reglas de juego

El nacimiento de partidos étnicos ha estado influido por los cambios que se han dado respecto al reconocimiento de los derechos sociales y políticos y, en particular, aquellos derechos vinculados con la representación política. En diferentes momentos, los Gobiernos impulsaron reformas constitucionales o cambios en las reglas de acceso al sistema de partidos, en el mantenimiento del registro de los partidos o en los derechos políticos de la ciudadanía. En aquellos lugares donde hubo asambleas constituyentes, estas fueron excelentes escenarios para que los temas indígenas entraran en agenda, toda vez que muchos de los activistas indígenas pudieron participar directamente en estas.

Esta participación otorgó cierta legitimidad a las instituciones que antes no era posible, generando un nuevo modelo de constitucionalismo: el mul-

[30] En América Latina, la liberalización política contribuyó a que la ciudadanía pudiera organizarse libremente; formara movimientos sociales más estructurados (Langer y Muñoz 2003); tuviera mejores vías de acceso al voto y, al mismo tiempo, favoreció la construcción de redes de vínculos nacionales (Yashar 1998).

ticultural (Van Cott 2004). El modelo incluye una serie de elementos: el reconocimiento de la naturaleza multiétnica y pluricultural de las sociedades latinoamericanas; la revalorización de la ley consuetudinaria, los derechos de propiedad y restricciones a la división de tierras comunales; el uso oficial de las lenguas indígenas en los territorios, la garantía de la educación bilingüe y el reconocimiento del derecho a crear espacios territoriales autónomos.

El movimiento se articuló antes de la reforma constitucional de 1997/98, que fue la que reconoció los derechos fundamentales de las comunidades. No obstante, la Constitución de 1978 y la posterior reforma de 1995 introdujeron algunos elementos que fueron clave para el desarrollo del movimiento indígena. Estos incluyen el derecho a voto facultativo[31] y la apertura del sistema de partidos a los movimientos políticos.[32] Si bien se estableció el margen del 5% de votos válidos en dos elecciones plurinominales para mantener el registro partidista (Ley de Elecciones de 2000), ya se había dado un paso aperturista, tras la consulta popular de 1994 y la reforma constitucional de 1995, al permitir la postulación de candidatos y movimientos independientes en las elecciones y la autorización a formar alianzas electorales.

La política económica y sus efectos

La activación de los movimientos indígenas ha estado muy vinculada con los resultados de las políticas económicas implementadas en los países de América Latina (Assies 1999). En Ecuador, el movimiento se ha articulado en torno a la protesta contra el modelo neoliberal, los efectos de esas

[31] La reivindicación del derecho al voto para analfabetos fue parte del grupo de demandas defendidas por el movimiento campesino, fundamentalmente de la Costa en la década de 1970; fue incorporado al proyecto del nuevo texto constitucional que se validó en el referéndum de 1977. Luego, esa misma reivindicación fue introducida en el documento de los veintiún puntos programáticos defendidos por el entonces candidato presidencial Jaime Roldós Aguilera.

[32] Se facilitó la formación de los partidos disminuyendo las barreras de entrada de los mismos y abriendo la participación de independientes. Con ello se contribuyó a que los indígenas se animaran a crear un vehículo electoral para llevar sus propuestas de lo local a lo nacional (aunque en un primer momento solo se esperaba competir en el ámbito local). Declaraciones realizadas por el exdirigente del movimiento, Virgilio Hernández, quien ya no milita en MUPP-NP sino que forma parte de Alianza Pais (Freidenberg 2004).

políticas en los niveles de ingreso de los sectores sociales y la recesión. La oposición al proyecto de reforma económica del Gobierno de Durán Ballén y la lucha contra esas reformas por ser profundamente excluyentes fue una muestra en este sentido.

La transformación del Estado y del aparato del desarrollo en relación con lo indígena

La práctica del 'aparato del desarrollo' produjo un cambio en las relaciones económicas y políticas de las zonas rurales, relaciones que habían servido históricamente como mecanismo de sujeción de los indígenas. Las políticas de Reforma Agraria de las décadas de 1960 y 1970 contribuyeron a disminuir (aunque no eliminaron) las relaciones patrón-cliente y al surgimiento de áreas habitadas por poblaciones indígenas relativamente homogéneas. Esto propició un entorno para nuevas formas de organización (Van der Haar 1998).

El proceso de modernización rural llevado a cabo por el Estado, a través de diversos gobiernos, la Iglesia, las ONG y la presión de las políticas de los organismos internacionales favorecieron la estructuración social de los sectores indígenas. El proceso se caracterizó por la implementación de políticas estatales y de desarrollo privado, nacional e internacional, tendientes a modernizar a esos sectores, a partir de programas que han fomentado la organización de los actores rurales.[33]

A pesar de la contradictoria posición histórica respecto a su papel, ya que en un primer momento actuó más como un agente de exterminación, la Iglesia católica se ha comportado como uno de los defensores de los derechos indígenas. Fundamentalmente a partir de la década de 1970 actuó como un dinamizador y un generador de un capital social necesario

[33] Desde la década de 1950, se han desarrollado diferentes tipos de programas: Desarrollo de la Comunidad (1954); Desarrollo Rural (1964-1975); Desarrollo Rural Integrado (1978-1984); Desarrollo Rural Alternativo y Desarrollo Humano (actualmente). Las distintas etapas en la evolución de las políticas de desarrollo no anularon las propuestas anteriores sino que funcionaron de manera ecléctica respecto a cómo practicar el desarrollo. Es más, en todos los esquemas se fomentó la organización de los actores rurales, manteniéndose esta idea como una de las principales preocupaciones de la intervención de los proyectos de desarrollo (Sánchez y Freidenberg 1998).

para un posterior *empowerment* de los sectores indígenas. La Conferencia Latinoamericana de Obispos (CELAM) fue la impulsora de las conferencias panamazónicas de las que emergerían los primeros reclamos por los derechos indígenas y de los que surgirían los contactos para el desarrollo de los movimientos sociales.

Las posteriores políticas de redistribución de la tierra en el marco de las reformas agrarias estuvieron inspiradas en ese primer impulso de Proaño. El obispo fue el primero en entregar tierras de su diócesis a los indígenas. De este modo, la Iglesia, en sus diferentes comunidades, incentivó la estructuración organizativa de los indígenas: en la Sierra, fundamentalmente bajo las doctrinas de la Teología de la Liberación y, en la Amazonia y en Chimborazo, básicamente la Iglesia evangélica (Freidenberg 2004).

El papel de la sociedad como espacio de exclusión

Desde sus orígenes, la sociedad ecuatoriana ha estado atravesada por una diferencia identitaria básica caracterizada por el enfrentamiento cultural entre lo blanco y lo indígena (Ibarra 1992). En ese escenario el tema del racismo aparece como el instrumento más eficaz para señalar las diferencias entre los grupos. En esta sociedad existen matrices de clasificación binaria que funcionan como elementos de significación en términos de dominación y que suponen, en sí mismas relaciones de inferioridad (Guerrero 1998).

Por un lado, la sociedad ecuatoriana continúa manifestando temor respecto a la emergencia del sector indígena como actor social (Dávalos 2001, 112) y, por otro, muchas veces es como sí ellos mismos, por el solo hecho de ser indígenas, se ubicaran por debajo de los otros. En estas matrices que describe Guerrero (1998) aparece una relación de dominación autoexcluyente donde lo blanco-mestizo domina y lo indígena aparece dominado. Para que exista lo uno necesariamente debe estar lo otro. Juntos dan sentido a lo que se denomina una cultura política con prejuicios raciales, considerando que, por definición, dicha cultura está vinculada con los imaginarios sociales y, por tanto, contiene elementos excluyentes entre sí (Selverston-Scher 1998, 172).

Factores internos que incidieron en la emergencia del movimiento indígena

Junto a los procesos de liberalización política y las modificaciones en la esfera pública respecto a los pueblos indígenas, ha habido cambios sustanciales en el modo en que estos grupos se relacionan con las instituciones y con el Estado, con la clase política y con la sociedad en su conjunto. También ha habido cambios profundos en la manera en que los indígenas se relacionan entre sí. Han transformado la manera de entender su identidad (Stavenhagen 1997, 67) o han construido una nueva (Assies 1999; Màiz 2004). Los sectores indígenas fueron modificando paulatinamente la imagen que tenían del Estado, de sí mismos y de sus capacidades de actuación, lo que facilitó la estructuración de organizaciones y movimientos sociales.

Conclusiones: los efectos de la participación del movimiento indígena en el sistema político ecuatoriano

La constitución del MUPP-NP ha tenido un efecto democratizador sobre el sistema de partidos ecuatoriano. En primer lugar, su nacimiento supuso la incorporación efectiva de un sector nuevo del electorado, que se había mantenido al margen de las instituciones y que buscaba incorporar una nueva manera de hacer política y de participar en el sistema de partidos (Freidenberg, 2001). En segundo lugar, la creación del MUPP-NP polarizó aun más el sistema de partidos, porque tradujo políticamente un eje de conflicto que estaba ausente y ha obligado a las otras agrupaciones a moverse en el espacio de la competencia para adoptar posiciones más claras sobre temas que antes no estaban presentes en la agenda política (por ejemplo, la redefinición del Estado-Nación).

En la Costa ecuatoriana, el MUPP-NP casi no ha alterado la estructura de competencia del subsistema de partidos. Esto se debe a que no es percibido como una expresión de las subculturas regionales en ese ámbito. Incluso en 1996 el movimiento no presentó candidatos a diputados por las provincias de dicha región. Por el contrario, se ha concentrado estra-

tégicamente en las provincias de la Sierra donde ha desempeñado diversas funciones con relativo éxito: sus candidatos han ganado elecciones, ha formado gobiernos, sus diputados/asambleístas han discutido y aprobado leyes en el congreso y han prestado apoyos a otros políticos, integrando diversas coaliciones en los gobiernos seccionales (Freidenberg 2014).

Esto lleva, en tercer lugar, a tomar en cuenta la combinación de participación institucional y acción alternativa que han empleado los dirigentes de MUPP-NP. El uso de estos mecanismos extrainstitucionales, aun cuando son legítimos para los actores que los impulsan dentro del sistema, les ha conducido a emplear su capacidad de chantaje (Sartori 1992) para conseguir algunas metas, una práctica más propia de una oposición desleal que de elementos constructivos poliárquicos.

Un cambio que ha generado el MUPP-NP es la introducción de un nuevo estilo de hacer política, en algunos sentidos más democratizador pero también corporativo y excluyente. Y, con ello, dos tensiones importantes han cruzado al movimiento. Primero, una tensión fuerte entre insurrección y democracia entre los institucionalistas y los antisistémicos, esto es entre los que apuestan a los mecanismos de la democracia como un canal donde defender sus intereses, y los que apelan a formas no convencionales de acción política y de ejercicio del poder. Segundo, la capacidad de ampliar la base social entre los sectores no indígenas, como inicialmente se pretendía pero que a partir de 2002 se abandonó. MUPP-NP democratizó al sistema de partidos, pero aun queda por ver la manera en que se concilia la concepción de democracia que sus dirigentes y bases defienden. También queda por ver de qué manera consigue adaptarse a los nuevos desafíos que enfrenta en un sistema de partidos en el cual el espectro de izquierda en el que competía ha sido ocupado por Alianza Pais.

Capítulo 10
Cultura política*

El objetivo de este capítulo es conocer la cultura política ecuatoriana. Se exploran las orientaciones psicológicas de la ciudadanía hacia las instituciones, los procesos políticos y el sistema político en su conjunto. Estas orientaciones acerca de los objetos políticos son importantes en todo sistema. Como señala Macpherson (1982), "lo que la gente cree acerca de un sistema político no es algo ajeno a este, sino que forma parte de él [...]". Las actitudes y creencias de la ciudadanía enmarcan sus acciones, ya que encarnan valores, configuran sus representaciones acerca de la realidad e inciden tanto en sus acciones particulares como en sus acciones colectivas.

Las orientaciones psicológicas de las personas influyen sobre sus comportamientos y, a la vez, esos comportamientos son los que dan sentido y vida a las instituciones del sistema político. Por tanto, el conjunto de actitudes, creencias y valores de la ciudadanía (y las élites) hacia dicho sistema y sus componentes constituyen la cultura política de un país (Almond y Verba 1963). Aun cuando no haya acuerdo respecto a lo que significa la cultura política, estudiarla da pistas respecto a las razones que explican el origen, estabilidad y permanencia de la democracia (también su quiebra o

* El presente capítulo se basa en –y reproduce partes de– los textos de Flavia Freidenberg: "Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones políticas en los países andinos" (2000b); "Izquierda vs. Derecha. Polarización ideológica y competencia política en el sistema de partidos ecuatoriano" (2006); "¿Renovación o continuismo? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana" (2008b); "Correazos, cholocracias, populisme religieux et ingouvernabilité en Équater" (2008c); "El Flautista de Hammelin: Liderazgo y populismo en la democracia ecuatoriana" (2008c).

ausencia) (Diamond 1993) y brinda claves interpretativas al rendimiento de las instituciones y el sistema político: según cual sea el conjunto de pautas dominantes de una sociedad, variará el funcionamiento del andamiaje institucional.[1]

En este capítulo se exploran estos elementos como una manera de aproximarse al conocimiento del sistema político ecuatoriano y también de buscar explicaciones de los cambios recientes vividos por el país. El texto se estructura en cuatro partes. Primero, se presenta una serie de elementos teóricos que contribuyen a comprender la relación entre cultura política y democracia. Segundo, se sistematizan los estudios sobre cultura política y los principales enfoques desde donde se ha investigado el tema en Ecuador. Tercero, se analiza empíricamente las principales características de la cultura política de la ciudadanía y, luego, las orientaciones de las élites legislativas en relación con las instituciones políticas. Finalmente, se aborda la presencia de sociedades regionales como subculturas políticas en el país andino.

La relación entre cultura política y democracia

La vinculación teórica entre cultura política y democracia se sostiene en la idea de que las actitudes, creencias y valores de la ciudadanía afectan las posibilidades de instauración, estabilidad y rutinización del sistema político (Diamond 1993; Almond y Verba 1963). Precisamente, los defensores de los enfoques culturalistas señalan que el carácter y el desarrollo de todo sistema político está condicionado por "el sistema de creencias empíricas, símbolos expresivos y valores que caracterizan la situación donde la acción política se desenvuelve" (Verba 1965, 513).

Evidentemente, esta no es la única explicación posible para la instauración, estabilidad o persistencia de la democracia. La literatura comparada ha dado cuenta de otros factores que inciden, relacionados con el impacto del desarrollo económico (Huntington [1972] 1997; Lipset 1961;

[1] Esto es así porque, en función de cuáles sean esas pautas culturales dominantes, el modo de entender la política orientará la conducta de los actores políticos y estas inducirán a que se reaccione de una manera u otra.

Przeworski et al.1996); la dinámica de variables histórico-estructurales (Moore, Jr. [1966] 1986; Sckopol 1979), el peso de la trayectoria institucional democrática previa e, incluso, con la gestión de un Gobierno que responde a las demandas de la ciudadanía (Lipset 1961). En este sentido, la cultura política no es la única explicación posible para garantizar la instauración, estabilidad y persistencia del sistema. No obstante, el hecho de que la ciudadanía crea en la democracia y comparta sus valores contribuye a la estabilidad y consolidación de la misma.[2]

Aunque no hay una sola manera de estudiar la cultura política ni un solo enfoque para abordarla,[3] resulta significativo conocer la percepción de la ciudadanía sobre las reglas de juego y las instituciones políticas. Los regímenes políticos tienen mayores probabilidades de permanecer cuando un sector importante de las élites y de la ciudadanía percibe que los procedimientos y las instituciones democráticas, aun en momentos de crisis económica o desencanto con los líderes, son los más apropiados para gobernar la vida colectiva (Linz y Stepan 1997, 6).

Desde esta perspectiva, una democracia necesita ciudadanos y ciudadanas con un determinado tipo de valores y creencias, la cultura política cívica o de participación (Almond y Verba 1963), según la cual "los activistas políticos (y otras personas) creen en la legitimidad de la poliarquía [...]" (Dahl, 1971, 124) y donde los individuos se encuentran explícitamente orientados hacia el sistema político en general y sus componentes específicos, los *inputs* y los *outputs* (Almond y Verba 1963). Esas personas tienen evaluaciones positivas sobre el funcionamiento del sistema, lo que hace que puedan aceptar o rechazar activamente lo que ocurre dentro de él,

[2] Que estas instituciones persistan en el tiempo permite el 'aprendizaje social', esto es, que las nuevas generaciones sean socializadas en el ámbito de las reglas de juegocaracterísticas de este sistema. Según una investigación realizada por Przeworski et al. (1996, 74), "a los demócratas puede resultarles más sencilla la tarea de la consolidación [democrática] cuando encuentran tradiciones pasadas a las cuales recurrir".

[3] La cultura política puede ser analizada según diferentes visiones que van desde la antropología simbólica y estructuralista hasta la sociología, la lingüística o la sociología de la cultura. Frente al enfoque estructural-funcionalista en el marco de la Ciencia Política, también se encuentran enfoques como, por ejemplo, el que se asienta en el análisis de las tradiciones. En este sentido, Wiarda (2001) señala dos grandes tendencias culturales en América Latina, la autoritaria corporativa y la liberal, que ayudan a entender la cultura política de los países de la región.

creen que con su participación pueden cambiar algún aspecto del sistema político, cuentan con cierta tolerancia frente a la diversidad y una mayor tradición hacia el acuerdo frente al conflicto.

Esta visión clásica, defendida por los Almond y Verba (1963) o Diamond (1993), no ha perdido vigencia. A partir de esta perspectiva, se ha sostenido que las pautas culturales y la adhesión a los procedimientos fundamentales de la democracia surgen también luego de establecidas las instituciones democráticas. Esto significa que no es necesario que la ciudadanía sea demócrata antes de que se instaure la democracia; los valores democráticos pueden ir adquiriéndose en la etapa de 'habituación' al nuevo régimen. Desde esta posición existiría, entonces, una relación bidireccional entre cultura y estructura política por lo que sería posible vivir en democracia a pesar de no tener una larga tradición histórica de apego a la misma (lo que es más sencillo analizar en sistemas de democratización reciente como el ecuatoriano).

En diversos trabajos, el análisis se ha centrado en el papel del 'capital social' sobre el funcionamiento de las instituciones (Putnam 1993). Este se entiende como valores compartidos (de redes, normas y confianza) que tienden a la cooperación.[4] Las democracias serán más efectivas donde exista una tendencia de la ciudadanía a asociarse en entidades económicas, culturales, cívicas y, por tanto, cuenten con una alta dosis de capital social.[5] Por su parte, Norris (2011) introduce la idea del 'déficit democrático' como una medida para conocer las aspiraciones de democracia de la ciudadanía, y cómo la evalúan. En este sentido, el funcionamiento de un sistema democrático puede observarse viendo si dichas aspiraciones (*inputs*) están muy por encima de lo que el sistema ofrece efectivamente (*outputs*).

Estudios recientes han relevado la importancia que tiene la creencia en la legitimidad del sistema político en la ciudadanía como una de las

[4] La confianza como expectativa o aspiración de reciprocidad incrustada en la redes sociales crea valor, es decir, es un recurso natural que incrementa cuando se usa y se acumula (Putnam 1993).

[5] En el estudio donde compara el Norte y el Sur de Italia, Putnam (1993) examina el capital social en términos del grado en que participa la sociedad civil mediante el número de votantes, lectores de periódicos, miembros de grupos corales y clubes de fútbol, y el nivel de confianza en las instituciones públicas. El Norte de Italia, donde todos estos indicadores eran altos, mostró tasas de gobernabilidad, rendimiento institucional y desarrollo significativamente más altas que el Sur, donde esos indicadores eran bajos.

variables centrales para conocer las probabilidades de que permanezca la democracia (Booth y Seligson 2009; Donoso et al.2010), destacando el efecto de la variable 'apoyo al sistema'[6] con la variable 'tolerancia política'. Aquellos sistemas que cuenten con mayor legitimidad, definida como apoyo al mismo, y mayor nivel de tolerancia hacia la oposición, tendrán más probabilidad de desarrollar una democracia estable. Es decir, que la ciudadanía debe creer (y apoyar) a sus instituciones y, al mismo tiempo, debe ser respetuosa de los derechos de los demás para que la democracia sea viable.

En un sistema político no todo el mundo tiene la oportunidad de incidir cotidianamente con sus opiniones y comportamientos en la toma de decisiones. La gran mayoría solo puede participar de manera convencional en el proceso, a través de las elecciones, plebiscitos y referendos así como, en algunas ocasiones, influir indirectamente a través de los sondeos de opinión pública. Una minoría no solo determina con sus opiniones y acciones el proceso político casi diariamente sino que, además, sus valores y creencias se traducen en decisiones que la misma minoría formula e implementa mediante las instituciones del sistema político. Esas personas forman la élite política de un país. El conjunto de creencias políticamente relevantes, valores y hábitos del liderazgo de un sistema político comprenden la cultura política de la élite política (Putnam 1993, 335).

Diversos autores han estudiado el papel de las élites en los procesos de democratización.[7] Los trabajos coinciden en que un régimen democrático tiene más probabilidades de permanecer en el tiempo cuando las élites de los grupos políticos aceptan las instituciones existentes y adhieren a las reglas de juego básicas del sistema político.[8] Cuanto mayor sea el apoyo que los políticos manifiesten hacia la democracia y sus instituciones, mayor será su legitimidad y las probabilidades de gobernabilidad de este sistema político. Por el contrario, en la otra situación, la democracia tendría más probabilidades de

[6] La variable 'apoyo al sistema' se mide tomando en cuenta una serie de dimensiones: sentimiento de pertenencia a la comunidad política, principios del régimen, percepciones sobre el rendimiento del régimen, las instituciones y los actores políticos. Ver Easton (1968).

[7] Ver los trabajos de Higley y Gunther (1992), Diamond (1993), Morán (1997) y, para América Latina, Lipset y Solari (1967), Martínez (1997).

[8] Esas opiniones son un punto decisivo en el "complejo proceso por el que las secuencias históricas y los segmentos culturales [...] se convierten en el sostén de un régimen dado [...]" (Dahl 1971, 117).

quebrar o, por lo menos, existiría como una democracia limitada. Si los políticos no creen en las instituciones que representan y tampoco confían en su capacidad de ser canales para procesar las demandas de la sociedad, resultará muy difícil que la ciudadanía lo haga y mucho más que puedan generarse los escenarios necesarios para la gobernabilidad democrática.

Las aproximaciones sobre el estudio de la cultura política, tanto de la ciudadanía como de las élites han recibido varias críticas. Primero, por el carácter determinista entre lo que se espera que sean los valores de una democracia, asociada necesariamente a una visión pluralista y representativa de la misma (Ramírez 1999). Segundo, esas visiones no dan cuenta de la interacción entre cultura política y otras variables que puedan intervenir (y afectar) el grado de apoyo de la ciudadanía y/o las élites hacia las instituciones y el sistema político. Tercero, los estudios de cultura política suelen realizarse tomando como parámetro los valores y actitudes de la ciudadanía en democracias institucionalizadas y ese parámetro es el que luego se utiliza como 'lupa' para observar a la ciudadanía que vive en otros contextos.

Finalmente, según el argumento crítico, si no se encuentran patrones similares de cultura política en el sentido anglosajón, se suele señalar el carácter desviado, anómalo o *bárbaro* de los mismos, encontrando un nexo causal entre la ausencia de esos valores y los niveles de estabilidad de la democracia. Esto supondría una visión normativa y teleológica de lo que debe ser la cultura política, más allá de lo que efectivamente sea, posición sobre la que no existen consensos y que resulta elitista y contraria al pluralismo político (que al menos algunos autores defendemos).

El estudio de la cultura política en Ecuador

Las investigaciones sobre la cultura política en Ecuador son escasas. Tradicionalmente, los trabajos se han llevado a cabo a partir de estrategias metodológicas de tipo cualitativo e, incluso, algunos han sido ensayos especulativos, respecto a lo que se creía que eran las percepciones de la ciudadanía ecuatoriana hacia sus instituciones y el sistema político, sin contar con bases de datos o trabajo de campo que 'dieran voz' a los individuos sobre

los cuales se hacían dichas especulaciones.[9] Los trabajos, aunque interesantes e importantes para conocer la percepción de los intelectuales sobre la ciudadanía, carecían de rigurosidad científica y sostén empírico.

En los últimos años, se han realizado diferentes esfuerzos en la academia, las ONG y las encuestadoras privadas para estudiar la cultura política desde una perspectiva empírica, cuantitativa y basada en el individualismo metodológico. Aun cuando el uso de la categoría 'cultura política' ha sido fuertemente criticado en el país (Ramírez 1999; Andrade 2001b),[10] la misma ha sido estudiada mediante preguntas de investigación, enfoques y estrategias teórico-metodológicas diferentes, que pueden ser clasificadas de manera analítica en cinco grupos o ejes.

En la primera aproximación, se estudia la cultura política a partir de la relación entre modernidad e informalización de las prácticas y los discursos políticos. Desde esta perspectiva se busca analizar el papel del populismo, ese "repugnante otro" (Torre de la 2002), ya sea en su manifestación *velasquista,*[11] *cefepista,*[12] *roldosista,*[13] *gutierrista*[14] o *correísta,*[15] como un componente de ciertas ideologías o una manifestación cultural de la sociedad. El populismo se convierte en la clave de acceso para comprender la cul-

[9] Un ejemplo en este sentido puede ser el libro de Hurtado (2007), *Las Costumbres de los ecuatorianos*. Resulta interesante ya que resume la perspectiva de uno de los intelectuales y políticos clave de Ecuador pero se trata de argumentos que carecen de evidencia empírica.

[10] Entre las críticas realizadas, Ramírez (1999, 49) se refiere al uso del "discurso teleológico de la democracia moderna" que –según el autor– ha presentado "la cultura política como espacio de lo otro, lo ajeno, lo bárbaro, lo tradicional, lo inefable. Es en el lugar de la cultura política donde las visiones dominantes de los estudios de la democracia ecuatoriana colocan la imposibilidad de su realización, la negatividad de su afirmación y la otredad de su proyecto de modernización de las instituciones políticas".

[11] En esta línea ver Quintero (1978), Menéndez Carrión (1986), Maiguashca y North (1991), Cárdenas (1991), Burbano de Lara (1998b), Torre de la (2000), Norris (2004) o Barriga (2006). También el de Cuvi ([1977] 2007) donde se recogen entrevistas intimistas con Velasco Ibarra realizadas en Buenos Aires.

[12] Ejemplo de ellos son los trabajos de Martz (1980; 1983), Menéndez Carrión (1986), Fernández y Ortiz (1988), Cueva (1988) o Guerrero Burgos (1994).

[13] Sobre el *roldosismo* ver Burbano de Lara (1992; 1998b), Rivera (1996), Torre de la (2000), León (1997), Freidenberg (2003a), Moreano y Donoso (2006) y Conaghan (2008b).

[14] El estudio del liderazgo de Lucio Gutiérrez como populista se puede encontrar en los trabajos de Montúfar (2008), Freidenberg (2008b; 2008c) o Torre de la (2009).

[15] Los trabajos sobre Rafael Correa en clave populista aun son pocos y destacan los de Lucas (2007), Conaghan (2008a), Conaghan y Torre de la (2008), Moncayo (2010) o Torre de la (2012).

tura política y en el puente a partir del cual los sectores tradicionalmente excluidos pueden formar y sentirse parte del sistema político. Desde esta posición, los movimientos populistas serían una consecuencia de la dificultad que los ecuatorianos tienen para incorporarse a la modernidad (Ibarra 2004; Bustamante 2003; Echeverría 1997).

Una segunda visión más politológica (y cercana a la primera) vincula la cultura política con la gobernabilidad (Hurtado 1994; Burbano de Lara 1998a); identifica la ausencia de cultura cívica, el principal factor explicativo de la ingobernabilidad que ha experimentado el país. Bustamante (2003, 345) sostiene que "estos hábitos mentales y morales comunes de la ciudadanía son inadecuados o mal adaptados a las necesidades de la gobernabilidad […] el defecto de la cultura cívica se vincularía a una incapacidad para asimilar, poner en práctica y comprender los valores, creencias e ideas que constituyen el espíritu de la modernidad […]". Desde esta posición, el tipo de cultura política carente de un "*ethos* moderno" (Bustamante 2003) aparecería como un obstáculo al funcionamiento de las instituciones democráticas.

Esta visión ha sido criticada por Ramírez (1999), quien destaca una serie de falencias que, a su juicio, han dificultado el análisis de la cultura política en el país. Esas críticas se resumen en el 'tinte normativo' respecto a lo que se esperaría que fuera esa cultura política, la escasa comparación en el tiempo, la visión de la cultura política como algo homogéneo (como si no existieran subculturas), la dificultad para realizar descripciones (empíricas) del tejido cultural, la ausencia de investigación (frente a "reflexiones" y "ensayos") y el cargado tono normativo sobre la difícil estabilidad del sistema político.

Una tercera línea se refiere a los significados que las categorías sociales de uso común (como el 'machismo' o el 'autoritarismo') generan en el marco de las representaciones que la ciudadanía tiene sobre la política.[16] Estos trabajos se han centrado en "los discursos del poder" (Burbano de Lara 1998b), es decir, en el análisis de la retórica de los actores políticos y de sus prácticas. El análisis incluye la dimensión simbólica de las relaciones

[16] Un buen ejemplo de ello se encuentra en los estudios de Andrade (2001a) sobre cultura machista.

clientelares, que establecen vínculos de patrón-cliente entre individuos y que también supone una manera diferente de relacionarse con el sistema político (Menéndez Carrión 1986; Torre de la 2006; Freidenberg 2010a), de corte más utilitarista (Ospina 2006, 67).[17]

Una cuarta aproximación, más antropológica, ha sido analizar la cultura política a partir de explorar la identidad, la construcción de la nacionalidad y la diversidad étnica, en particular, tras la incorporación a la vida política activa y organizada de los indígenas, a raíz de las transformaciones sociopolíticas ocurridas en el país a partir de la década de 1970.[18] También, en relación con la identidad, hay trabajos que han explorado la interacción entre esa identidad y la generación de subculturas políticas regionales.[19] Esta línea ha sido una de las más atendidas, ya que las tensiones regionalistas entre las élites de Guayaquil y Quito han cruzado la historia republicana del país andino. Han llevado, incluso, al desarrollo de valores, creencias, representaciones y prácticas específicas que la población de cada región elabora y reproduce sobre sí misma y sobre las de la otra región.[20]

Finalmente, están las contribuciones más recientes que describen las orientaciones psicológicas de la ciudadanía y las élites sobre la demo-

[17] Esto supone estudiar las escenificaciones, rituales y prácticas que se llevan a cabo en las campañas electorales y como parte de la "espectacularización de la política" (Torre de la 2000; 2006).

[18] Ver el artículo de Guerrero (1998): titulado "Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria." Ver también los estudios de Silva (1992).

[19] Los principales trabajos (aunque empleando estrategias de investigación, análisis de datos y supuestos epistemológicos diferentes) son los de Menéndez Carrión (1991), que incorpora una agenda a partir de la cual profundizar en el análisis de la cultura política "autoritaria"; Trujillo (1983), sobre la 'cuestión regional'; Villavicencio (1990), un análisis de las diferencias regionales en términos electorales; Pachano (1996), sobre las sociedades regionales; Quintero (1996); Quintero y Silva ([1990] 1998); Bustamante (2000); Andrade (2001a), que introduce el análisis del machismo como una dimensión central en el tratamiento de la cultura de las regiones. Desde esta visión, "el pueblo guayaquileño necesita de «machos» (jefes, caciques, patrones) simbólica y económicamente proveedores. Allí se encontraría la esencia de las formas «populares» para pensar y articularse a la política" (Andrade 2001b, 128).

[20] Como señala Andrade (2001b, 122), las "élites regionales en Guayaquil han promovido un abierto descontento popular con el poder central y capitalizado políticamente sus propias demandas de clase, mientras que las élites capitalinas han hecho lo propio exacerbando los sentimientos populares con los contenidos peyorativos inherentes al término 'regionalismo' para denunciarlo como una amenaza a la existencia misma de la nación ecuatoriana".

cracia a partir de consultarles a los individuos sus preferencias sobre el sistema político. Bajo esta perspectiva, se trata de conocer el conjunto de orientaciones de la ciudadanía y las élites hacia el sistema político, como lo planteó Menéndez Carrión (1991).[21] La meta es conocer el nivel de apoyo a la democracia y la percepción de la legitimidad de las instituciones; la opinión sobre la estabilidad del sistema político; el nivel de confianza en los individuos y en las instituciones; los niveles de confianza interpersonal y tolerancia política.[22] El estudio se inserta en esta última línea de trabajo, buscando conocer la evolución de las preferencias ciudadanas en el período 2002-2010 y de las élites ecuatorianas entre 1996-2010.

La cultura política de la ciudadanía ecuatoriana

La ciudadanía ecuatoriana sostiene que integra una comunidad política y manifiesta, de manera mayoritaria, estar extremadamente orgullosa de formar parte de ella. Este hallazgo se encuentra en el primer trabajo de Seligson (2002) sobre la cultura política del país y se ha replicado en cada uno de los estudios hasta 2010. Esta percepción no varía regionalmente sino que se extiende en todo el país entre personas de diferentes clases sociales, niveles de riqueza, género, edad y nivel educativo, según los datos presentados en el trabajo de Seligson (2002, 32-33). Esto significa que el orgullo de ser ecuatoriano no se limita a ciertos grupos demográficos o

[21] Menéndez-Carrión (1991, 274) la define como "las nociones internalizadas, creencias y orientaciones valorativas que los actores políticos comparten –a nivel de clase, segmentos de clase, o a nivel grupal simplemente".

[22] En esta línea se encuentran los trabajos que utilizan las bases de datos del proyecto "Élites Parlamentarias", como el de Mateos Díaz y Alcántara (1997) y Freidenberg (2000a; 2000b; 2008a), o los estudios sobre percepciones de la ciudadanía realizados por las encuestadoras CEDATOS, Informe Confidencial o Market; los análisis a partir de la muestra ecuatoriana de Corporación Latinobarómetro y, las más recientes, para "Auditoría de la Democracia", Barómetro de la Democracia, coordinadas por LAPOP y CEDATOS, que constituyen desde 2001 una excelente base de datos para conocer la evolución de las orientaciones ciudadanas en el país (Seligson 2002; 2004; Seligson et al., 2006, Seligson et al. 2008 y Donoso et al. 2010). También cabe mencionar los grupos focales realizados para conocer las creencias y representaciones de la ciudadanía sobre la democracia que llevó a cabo el Proyecto de Participación Ciudadana (Larrea 2007).

socioeconómicos sino que es algo que cruza de manera transversal las clases sociales o la procedencia regional.[23]

El hecho de que las personas expresen sentirse orgullosas de su nacionalidad ecuatoriana no significa que se sientan orgullosas del sistema político en su conjunto. Mientras el orgullo de ser ecuatoriano era rotundo en aproximadamente el 88,5% de las personas entrevistadas, el orgullo del sistema solo lo manifestaba el 37,1% (Seligson 2002). Lo interesante es que la respuesta a esta cuestión fue cambiando; cada vez más ecuatorianos manifiestan sentirse orgullosos del sistema político que les gobierna: el 44,1% en 2008 (Seligson et al. 2008) y el 49,8% en 2010. Esto significa que en la última década el número de hombres y mujeres que expresó su orgullo de vivir bajo el sistema político ecuatoriano se incrementó en 18 puntos porcentuales (Donoso et al. 2010, 96).

Apoyo al sistema político y a la democracia

Para que un sistema político sea estable y democrático deben existir altos niveles de legitimidad, medida en el nivel de apoyo que la ciudadanía expresa hacia el sistema y sus instituciones (Booth y Seligson 2009).[24] Tradicionalmente, los hombres y mujeres ecuatorianas han manifestado bajos niveles de apoyo al sistema político, convirtiéndose en uno de los países

[23] Las preguntas planteadas fueron: ¿Hasta qué punto se siente usted. orgulloso de vivir bajo el sistema político ecuatoriano? [LAPOP#B4 2002, 2004, 2006, 2008, 2010] y ¿Hasta qué punto tiene usted orgullo de ser ecuatoriano [LAPOP#B43 2002, 2004, 2006, 2008, 2010].

[24] En los estudios de LAPOP (Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University. http://www.vanderbilt.edu/lapop/data-access.php) ha ido variando el modo de consultar sobre la preferencia a la democracia. En unos estudios la pregunta fue la siguiente: "Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo:(1) A la gente como uno, le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. (2) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. (3) En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. (8) NS/NR" [LAPOP#DEM2 2006, 2008]. El apoyo a la democracia también se mide a través de la siguiente pregunta: "Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase? (En una escala de 1 a 7)". [LAPOP#ING4 2008]. La misma fue recodificada en una escala de 0 a 100 para facilitar las comparaciones y la comprensión.

con más bajo apoyo de América Latina.[25] Aun así, los datos muestran que el apoyo al sistema ha ido variando en el período analizado: en 2002 fue de 39,5%, 42,1% en 2004, 37,4% en 2006, 44,4% en 2008 y 48,9% en 2010 (cuadro 10.1). Las cifran indican un incremento importante en los últimos años en el nivel de apoyo al sistema político.[26]

Lo mismo ocurre con el nivel de satisfacción hacia la democracia por parte de la ciudadanía: se ha incrementado entre 2004 y 2010 en unos once puntos porcentuales (de 40,3% a 51,3%); aunque aparece un pequeño descenso entre las valoraciones de "satisfecho" y "muy satisfecho" de 2008 a 2010, esa variación no es estadísticamente significativa (Seligson et al. 2008, 95).[27]

Cuadro 10.1. Actitudes hacia la democracia por parte de la ciudadanía (2002-2010)

Actitudes (%)	LAPOP 2002	LAPOP 2004	LAPOP 2006	LAPOP 2008	LAPOP 2010
Ciudadanía orgullosa de ser ecuatoriana	88,5	92,3	-	-	-
Ecuatorianos orgullosos de vivir bajo el sistema político ecuatoriano	37,1	41,2	-	44,1	49,8
Apoyo al sistema político en su conjunto (escala 0 a 100)	39,5	42,1	37,4	44,4	48,9
Apoyo la idea de que democracia es preferible a un régimen autoritario	64,1	65,3	74,0	77,6	-
Satisfacción con la democracia [muy + satisfecho]	-	40,3	36,5	52,8	51,3
Índice de tolerancia política	46,1	48,0	46,8	47,3	50

Fuente: LAPOP, en Seligson (2002; 2004); Seligson et al (2006) y base de datos de LAPOP. http://www.vanderbilt.edu/lapop/data-access.php

[25] Los datos de LAPOP muestran que el apoyo promedio al sistema en 2010 en Uruguay, Costa Rica, Honduras, Colombia o Panamá superan los 60 puntos (Donoso et al. 2010, 49).

[26] Lo interesante es que, aun con estos niveles, continúa siendo uno de los países con resultados más bajos de América Latina (Donoso et al. 2010 49).

[27] La pregunta planteada fue: "En general, ¿usted diría que está muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con la forma en que la democracia funciona en Ecuador? (1) Muy satisfecho (2) Satisfecho (3) Insatisfecho (4) Muy insatisfecho (8) NS/NR" [LAPOP#PN5 2008].

Tolerancia política

Los datos que arrojó la encuesta de 2002 mostraban un nivel de tolerancia bajo por parte de los ecuatorianos entrevistados con respecto a los derechos de las personas que criticaban el sistema político. Además, estos datos, comparados con los de otros países de América Latina, se encontraban en niveles magros, solo por encima de Bolivia en 1998 y 2000. Los resultados evidenciaban bajos niveles de tolerancia hacia los derechos básicos necesarios para el funcionamiento de una democracia.[28]

En 2010, al evaluar la evolución del 'índice de tolerancia política',[29] se sostiene que este ha ido mejorando con el paso de los años. En 2002 fue de 46,1 puntos; en 2004, de 48; en 2006 fue de 46,8; en 2008 subió un punto (47,3) y en 2010 se incrementó a 50. Aumentó cuatro puntos en ocho años. Al observar con detenimiento el índice de tolerancia política, que ha sido construido a partir de una serie de componentes que indican el mayor nivel de aceptación hacia personas que constantemente critican al sistema de gobierno, el promedio más alto en esta última ronda es el de quienes están de acuerdo con que las personas críticas puedan asistir a manifestaciones pacíficas (58,2), puedan votar (53,9), tener libertad de expresión (44,6) y contar con el derecho a postularse a un puesto de representación (44,4) (Donoso et al. 2010, 99).

[28] En 2002, los estudios de Seligson (2002) mostraron que los niveles de educación y la región de pertenencia afectaban también los niveles de tolerancia política. Las personas de las zonas urbanas y rurales de la Sierra ecuatoriana se mostraba más tolerantes que las de otras regiones y las personas con mayores niveles de educación, manifestaban mayor tendencia a la tolerancia. Los resultados obtenidos señalaban que por lo menos una personas de cada diez apoyaba el sistema político y a la vez expresaba tolerancia política (el 13% de la muestra).

[29] El 'índice de tolerancia política' fue construido tomando en cuenta cuatro preguntas: "Hay personas que siempre hablan mal de la forma de gobierno de [país], no solo del gobierno de turno, sino de la forma de gobierno, ¿con qué firmeza aprueba o desaprueba usted el derecho de votar de esas personas?" [LAPOP#D1 2002-2010]; "¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que estas personas puedan llevar a cabo manifestaciones pacíficas con el propósito de expresar sus puntos de vista?" [LAPOP#D2 2002-2010]; "Siempre pensando en los que hablan mal de la forma de gobierno de (país), ¿con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que estas personas puedan postularse para cargos públicos?" [LAPOP#D3 2010]; "¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que estas personas salgan en la televisión para dar un discurso?" [LAPOP#D4 2002-2010].

Confianza política

El hecho de estar ante una comunidad política no significa que ecuatorianos y ecuatorianas confíen en el sistema institucional del país. Esta no es una cuestión menor. Que la ciudadanía manifieste confianza en sus instituciones y que considere legítimo el sistema político en el que viven es fundamental para la democracia. Como sostiene la literatura comparada (Almond y Verba 1963; Putnam 1993), donde la ciudadanía desconfía del sistema político y sus instituciones, tienen pocas posibilidades de perdurar.

La confianza política es el resultado de evaluar el desempeño de actores e instituciones políticas en comparación con las expectativas de cómo deberían comportarse las instituciones (Seligson et al. 2006, 69; Donoso et al. 2010). Esta confianza (que no se traduce necesariamente y de manera inmediata en un comportamiento) puede incidir en el nivel de apoyo que la ciudadanía proporciona a las instituciones. Ese nivel de apoyo es el que tiene mayores probabilidades de traducirse en una acción mientras que el grado de confianza proporciona una justificación para dicha acción.

Los niveles de confianza en el conjunto de las instituciones ecuatorianas (partidos, congreso y Gobierno Nacional) han sido, durante todo el período analizado, verdaderamente bajos, comparados a los de otros países latinoamericanos (Seligson et al. 2006).[30] Los datos en 2002 fueron contundentes: la confianza en los partidos fue solo de un 21,4%, el Congreso Nacional (24,7%), la CSJ (29%), la Fiscalía General de la Nación (30,1%) y el Gobierno Nacional (30,5%). Al mismo tiempo, las personas encuestadas manifestaron un alto nivel de confianza en sus parientes y familiares (75,2%), la Iglesia católica (67,5%), las Fuerzas Armadas (62,8%),

[30] Las preguntas planteadas fueron: "¿Hasta qué punto confía en los partidos políticos? "[LAPOP#B21 2006, 2008]; "¿Hasta qué punto confía en el Congreso?" [LAPOP#B13 2006, 2008]; "¿Hasta qué punto confía en el Gobierno Nacional?" [LAPOP#B14 2006, 2008]; "¿Hasta qué punto confía en las Fuerzas Armadas?" [LAPOP#B12 2006, 2008]; "¿Hasta qué punto confía en la Iglesia católica?" [LAPOP#B20 2006, 2008]; "¿Hasta qué punto confía en los medios de comunicación?" [LAPOP#B37 2006, 2008]; "¿Hasta qué punto confía en la Corte Suprema de Justicia?" [LAPOP#B31 2006, 2008, 2010]; "¿Hasta qué punto confía en la Policía Nacional?" [LAPOP#B31 2006, 2008, 2010]. En 2006 no constaba la pregunta sobre el nivel de confianza en el presidente de la república.

sus amigos (58,9%), los medios de comunicación (58,7%) y sus vecinos (52%) (Seligson 2002).[31]

En 2002, la ciudadanía manifestaba bajos niveles de confianza en la efectividad del sistema judicial para afrontar la delincuencia, denunciaba una generalizada corrupción entre jueces, policías y fiscales, y señalaba que ambas variables eran las principales explicaciones sobre la deslegitimación de las instituciones. Años más tarde, estas afirmaciones se han ido matizando. Esa baja credibilidad alimentó los diversos intentos de reemplazar los partidos por otras organizaciones políticas, que rechazaban autodenominarse partidos, pero que en la práctica terminaban realizando las mismas tareas (y funciones) de los partidos políticos.[32]

En 2010 los niveles de confianza hacia la mayoría de las instituciones se incrementaron de manera significativa, incluso aquellas que habían sido menos valoradas en todo el período, como los partidos políticos, el Gobierno o el poder legislativo (cuadro 10.2). El incremento en relación con el Congreso Nacional/Asamblea Legislativa ha sido de 16,8 puntos porcentuales desde 2002; el mayor cambio en el nivel de apoyo ha ocurrido desde 2008 a 2010. También se han incrementado los niveles de confianza con respecto al Gobierno en unos 25,3 puntos y el sistema de justicia se ha ido fortaleciendo con el tiempo. Entre tanto, la confianza en el presidente se ha mantenido estable (56,6%).

[31] El índice regional de confianza en las instituciones (los tres poderes del Estado y el poder municipal) y en los actores (élite política y partidos) era en 2002 de 1,91 (en una escala de 1 a 4), con grandes diferencias entre los países. En ese momento los índices fueron los siguientes: Argentina (1,43), Guatemala (1,71), Ecuador (1,72) y Colombia (1,77) (PNUD 2004, 241).

[32] Seligson ha buscado claves que expliquen la adopción de determinadas actitudes en la ciudadanía ecuatoriana. Por ejemplo, tras un análisis de regresión múltiple, muestra que el género, la edad, el estado civil, el ingreso, la riqueza y el tamaño de la ciudad en que se vive no discriminan en cuanto al nivel de apoyo al sistema político. Lo que sí parecería tener un mayor peso explicativo es el nivel de educación. Es decir, a mayor nivel educativo, mayor información política y conocimiento de la realidad por lo que era de esperar un menor apoyo al sistema institucional ecuatoriano mientras que aquellos que manifestaban una situación económica personal más positiva, los que valoraban mejor la situación económica nacional, los que están más satisfechos con la gestión de gobierno local y personas que se encontraban enfocadas hacia los *inputs* del sistema y participaban en reuniones municipales, expresaban un apoyo mayor al sistema político (Seligson 2002, 37).

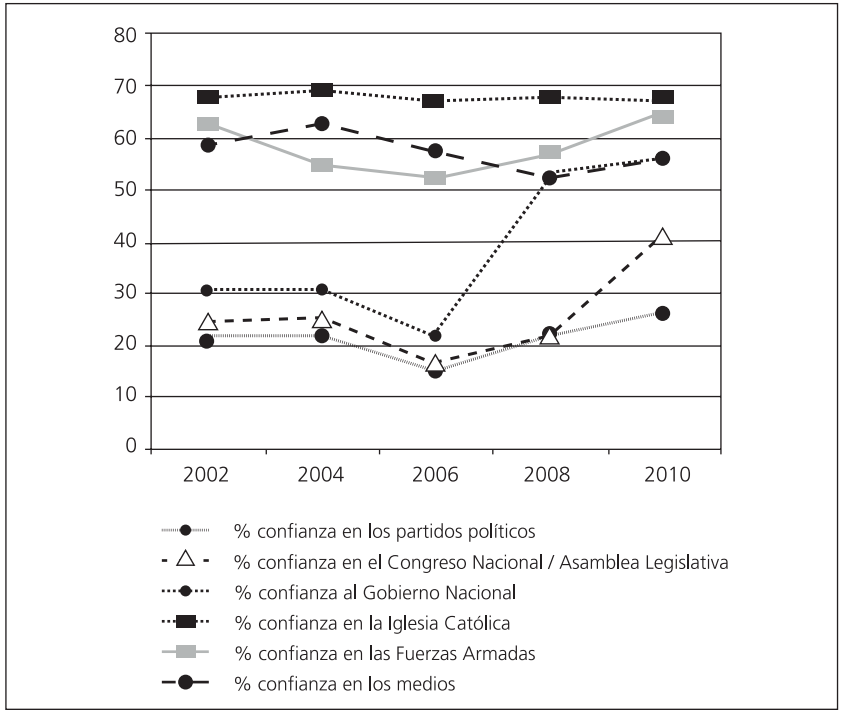
Cuadro 10.2. Confianza de la ciudadanía hacia las instituciones y los actores políticos (2002-2010)

Confianza (%)	**LAPOP 2002**	**LAPOP 2004**	**LAPOP 2006**	**LAPOP 2008**	**LAPOP 2010**
Confianza en los partidos políticos	21,4	22,3	15,1	22,6	26,4
Confianza en el Congreso Nacional / Asamblea Legislativa	24,7	25,3	16,7	21,8	41,5
Confianza al Gobierno Nacional	30,5	31,4	21,7	53,2	55,8
Confianza en la Iglesia católica	67,5	69	66,9	67,7	67,3
Confianza en las Fuerzas Armadas	62,8	54,8	52,5	56,9	64,8
Confianza en los medios de comunicación	58,7	62,8	58,0	52,6	56,0
Confianza en la Corte Suprema de Justicia / Corte Nacional de Justicia [2010]	29	31,7	24,7	33,9	36,9
Confianza en la Policía Nacional	43,7	45,9	42,1	37,6	49,1

Fuente: LAPOP: http://www.vanderbilt.edu/lapop/data-access.php

De todas las instituciones, la única en la que la ciudadanía manifiesta sus preferencias de manera inversa es en relación con los medios de comunicación de masas (Gráfico 10.1). En el estudio se observa una disminución de cuatro puntos en el apoyo a esos medios en 2008 (52,6%), respecto al 2006 (58%) pero se recupera con un nivel del 56% en 2010 (Donoso et al. 2010, 108).

Gráfico 10.1. Niveles de confianza de la ciudadanía ecuatoriana en las instituciones y los actores políticos



Fuente: LAPOP. http://www.vanderbilt.edu/lapop/data-access.php

Diversos grupos focales realizados durante 2006 por la organización de la sociedad civil Participación Ciudadana y publicados en Larrea (2007) confirmaron la mayor parte de estos datos y permiten profundizar, de manera cualitativa, los datos presentados. Los participantes en los grupos focales indicaron que si bien la democracia no era la culpable de sus males, la misma era mal utilizada por los políticos (Larrea 2007). Algunas de las declaraciones que se dieron en los grupos de discusión dan cuenta de ello.

> En Ecuador, la democracia está realmente restringida a los grupos de poder, es decir, usted ha sido una persona que no está inserta en los grupos de poder, sea de partidos, sea económico, sea de grupos de élites, realmente no tiene posibilidades, creo que eso es una deficiencia enorme de la democracia y el otro problema es que los ciudadanos estamos absolutamente indefensos (Larrea 2007, 45).

La democracia existente no era una democracia 'verdadera', por ello, llegado el caso, apoyarían una 'dictadura', lo cual refuerza también los datos de la encuesta realizada en 2004, según la cual el 40% de las personas entrevistadas manifestó que apoyaría un golpe militar en caso de que la situación lo propiciara (Seligson 2004). En 2008, el índice de apoyo a los golpes de Estado ubicaba a Ecuador en uno de los niveles más altos, junto a Belice, México, Guatemala, Perú, El Salvador y Guyana. En ese año cerca del 47,4% respondió que apoyaría un golpe.[33] Los datos de la investigación de Participación Ciudadana, dirigida por Larrea (2007), abonan esta percepción:

> Realmente creo que no hay una democracia real, una cosa es el concepto y otra cosa es la acción de ser democráticos, de elegir a nuestros gobernantes, pero no hay cabida para que la gente actúe, no hay acción, no capacitan a la gente para que pueda organizar sus comunidades en el campo. Como le digo es un sistema. Lo utilizamos a conveniencia de cada quien (grupo de hombres de Cuenca en Larrea 2007, 45).

> Me vienen a la cabeza los militares, que a mí me contaron (el general Rodríguez Lara) en que todos los alimentos eran más baratos, había más trabajo, no había mucha libertad de salir, ni divertirse, ni tampoco puede uno levantar la voz en protesta por algo que no le gusta, porque de todas maneras es la dirección de una sola persona y eso es lo que él cree que es bueno, pero otra persona va a querer protestar y no puede pero creo que a necesidades básicas estaba bien (grupo de jóvenes de estrato medio de Guayaquil, en Larrea 2007, 54).

[33] LAPOP también ha construido un 'índice de apoyo a los golpes militares', integrado por tres preguntas: "Ahora hablemos de otro tema. Alguna gente dice que en ciertas circunstancias se justificaría que los militares de este país tomen el poder por un golpe de Estado. En su opinión, ¿se justificaría que hubiera un golpe de Estado por los militares frente a las siguientes circunstancias? JC1. Frente al desempleo muy alto. JC10. Frente a mucha delincuencia. JC13. Frente a mucha corrupción".

Las opciones de respuesta eran: "(1) Se justificaría que los militares tomen el poder por un golpe de estado (2) No se justificaría que los militares tomen el poder por un golpe de Estado". Las respuestas fueron recodificadas a 100=un golpe militar está justificado, 0=un golpe militar no está justificado [LAPOP#JC1, JC10, JC13 2008 2010].

Ese escenario legitimó de alguna manera la emergencia de la propuesta de la revolución ciudadana en 2006, ya que si se evalúan las preferencias de la ciudadanía hasta ese momento, previo a la elección de Correa (Seligson 2002; 2004; Seligson et al. 2006), ese era uno de sus peores momentos para el sistema de partidos y la política partidista ecuatoriana, toda vez que:a) una mayoría de la ciudadanía y determinados sectores de las élites rechazaban los partidos, creyendo que era posible la política democrática fuera de ellos; b) los partidos no parecían estar dispuestos a llevar adelante profundas transformaciones en el modo de hacer política, aun cuando algunos habían dado pasos en torno a ciertas estrategias de renovación; y c) había un escenario propicio para el cambio político, producto del hartazgo de la ciudadanía con la manera de hacer política.

Lo interesante es que en las últimas investigaciones de LAPOP, la tendencia ha ido cambiando y el nivel de apoyo al sistema democrático se ha incrementado levemente. Si en 2002 el 64,1% de las personas entrevistadas decía que la democracia era preferible a un régimen autoritario, en 2008 se expresaba de este modo el 77,6%. Este cambio también se evidenció en otras dimensiones de análisis, como la del índice de apoyo a los golpes de Estado, donde los valores del mismo se redujeron en unos diez puntos: solo de 36,6% el grupo de individuos que en 2010 se manifestó a favor de interrumpir un sistema democrático.

La cultura política de los legisladores ecuatorianos

La cultura política de las élites y la de la ciudadanía, en general, se entrelazan e influyen mutuamente (Morán 1997, 222); dicha cultura se expresa en discursos, símbolos, mitos y lenguajes de esas élites. Aun cuando los

individuos que integran las élites legislativas forman parte también de la ciudadanía, en términos analíticos resulta necesario explorar las preferencias de los políticos, a los efectos de analizar en qué medida esas actitudes hacia las instituciones políticas y los actores centrales del sistema son similares o diferentes entre sí.

Los políticos ecuatorianos se han manifestado en todo el período analizado a favor de la democracia frente a un sistema autoritario (cuadro 10.3).[34] El 97,7% de los asambleístas de 2009-2012, el 99% de los asambleístas consultados en 2007-2008 y el 87,8% de los diputados entrevistados en 2003-2006 eligieron este sistema (incluso en situaciones de crisis económica e inestabilidad política), en línea con más de 1400 diputados del resto de América Latina.[35] Asimismo, los asambleístas de 2009-2012 y los asambleístas constituyentes coincidieron en que "el consenso sobre la Constitución y las instituciones básicas" era el elemento más relevante para la consolidación de la democracia en Ecuador (el 35,4% de las personas entrevistadas lo mencionó en primer lugar para 2009 y el 48% en 2008), seguido por procesos electorales limpios y libres (el 20% en 2009 y el 26,5% en 2008).[36]

[34] El Proyecto Elites Parlamentarias de América Latina (PELA), dirigido por Manuel Alcántara Sáez, ha sido desarrollado desde el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España (Ref. Sec95-0845). El mismo consiste en entrevistar a los diputados electos, cada vez que se renuevan los órganos legislativos, en torno a un cuestionario común que permite conocer sus actitudes respecto a una serie de temas, entre los que se encuentran las percepciones hacia la democracia y sus instituciones. Para el caso ecuatoriano, las encuestas fueron realizadas en cinco oportunidades: cuatro para el órgano legislativo (1996-1998, 1998-2002, 2003-2006, 2009-2012) y uno para los asambleístas constituyentes (2007-2008). Las entrevistas son personales, anónimas y se han realizado en las oficinas del congreso/asamblea, mediante cita previa. Los diputados primero se clasificaron en estratos (partidos), estableciendo una afijación proporcional para la distribución de la muestra. La selección se realizó de forma aleatoria entre los diputados pertenecientes a los estratos; no se realizó ninguna sustitución de los diputados seleccionados. Las entrevistas consisten en administrar un cuestionario semiestructurado de 71 ítems y 282 variables sobre temas relacionados con la política, la economía, la relación Estado-sociedad, los partidos, sus valores y las características socio-demográficas de las personas entrevistadas.

[35] La pregunta planteada fue: "¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo: la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno o en contextos de crisis económica e inestabilidad política, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático?" [PELA#3 2003-2012]. http://americo.usal.es/oir/elites/

[36] La pregunta planteada fue: "De las siguientes características, ¿cuál es, en su opinión, la más relevante para la consolidación de la democracia en Ecuador?" [PELA#4 1996-2012]. http://americo.usal.es/oir/elites/

Cuadro 10.3. Actitudes de las élites respecto de la democracia (1996-2012)

Actitudes (%)	Congreso 1996-1998	Congreso 1998-2002	Congreso 2003-2006	Asamblea 2009-2012
Democracia es preferible a cualquier sistema autoritario	88,8	92,9	87,8	97,7
Estabilidad de la democracia [muy estable + bastante estable]	88	54,9	27,5	52
Apoyo a los partidos políticos como instituciones indispensables de la democracia [muy de acuerdo]	72,1	36,6	48,5	60,5

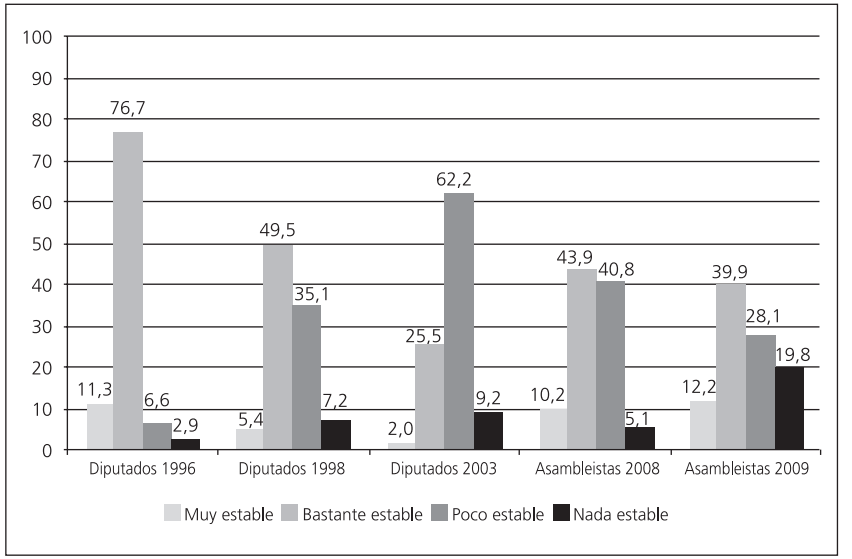
Fuente: PELA 1996-2012.

Los asambleístas de 2009-2012 sostuvieron, además, que la democracia ecuatoriana era estable (52% entre muy estable y bastante estable), del mismo modo que lo creían los constituyentes consultados en 2008 (54% entre muy estable y bastante estable). Al contrario, los diputados de la legislatura 2003-2006 manifestaron que la democracia era poco o nada estable (72%).[37] Si bien no se han alcanzado los niveles de valoración positiva de 1996, cuando el 88% la consideraba entre 'muy' y 'bastante' estable, se debe destacar que la posición de los asambleístas actuales (2009) ha sido mucho más convencida de la estabilidad que en las legislaturas anteriores, cercano a los niveles de 1998[38] (gráfico 10.2).

[37] La pregunta planteada fue: "Para comenzar, hablemos de la estabilidad de la democracia en Ecuador. En su opinión, ¿la democracia en Ecuador es hoy: muy estable, bastante estable, poco estable o nada estable?" [PELA#1 1996-2012].

[38] Entre los asambleístas constituyentes que se manifestaron convencidas de la estabilidad de la democracia se encontraba el grupo de Gobierno Movimiento Pais (73,4%) mientras que los partidos de oposición señalaron en su mayoría que la democracia era inestable (PSP, 64,3% poco estable y PRIAN y PSC, 100% entre poco y nada estable).

Gráfico 10.2. Estabilidad de la democracia en Ecuador



Fuente: PELA. http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm

Una de las condiciones necesarias para el funcionamiento de la democracia es que existan partidos políticos (Schattschneider 1942). Para ello es fundamental un sistema de partidos institucionalizado, lo cual supone aceptarlos lo mismo que a las elecciones como instituciones legítimas (Mainwaring y Scully 1995).[39] En Ecuador, dicho sistema ha sido considerado débilmente institucionalizado, ya que diversos indicadores han dado cuenta de la desconexión entre electores y representantes.[40] Los datos abonan esa desconexión al dar cuenta de los bajos niveles de confianza de los diputados hacia los partidos (del mismo modo que había manifestado la ciudadanía).

[39] Mainwaring y Scully (1995, 5) sostienen que un sistema de partidos institucionalizado es aquel que satisface cuatro dimensiones analíticas: a) la estabilidad en la competencia intrapartidaria, b) el enraizamiento más o menos estable de los partidos políticos en la sociedad, c) la aceptación de los partidos y las elecciones como instituciones legítimas que deciden quién gobierna y d) la existencia de organizaciones de partidos que funcionan bajo reglas y estructuras razonablemente estables.

[40] Ver Conaghan (1995), Mejía (1996) o Freidenberg (2008a).

Las entrevistas a los legisladores muestran los cambios que se han dado en el sistema político respecto al apoyo hacia los partidos. Si bien en 1996 el 72% de los legisladores creía que los partidos eran indispensables para la democracia, en 2003 opinaba así el 48,5% de las personas entrevistadas y en 2008 solo el 33,7% de los asambleístas constituyentes.[41] En este contexto, el hecho de 'no ser político' o 'no pertenecer a la clase política tradicional' era un bien muy preciado en los períodos electorales de 2006 y 2007, toda vez que la Asamblea Constituyente fue el instrumento diseñado para dar respuesta a una demanda cada vez mayor de la ciudadanía ecuatoriana en contra de la clase política, lo que se había materializado en el discurso: "Que se vayan todos" (Conaghan y Torre de la 2008).

En la última encuesta realizada a los asambleístas (2009) hubo cambios (gráfico 10.3). El 60,5% se manifestó 'muy de acuerdo' con la idea de que sin partidos no puede haber democracia, con lo cual se regresó, por primera vez, a los niveles de apoyo de 1996. Aun así, los legisladores siguen sin confiar en ellos, ya que el 76,2% de los asambleístas actuales manifestó su poca y ninguna confianza en su actuación en la vida pública ecuatoriana.[42] Es más, el 70% de las personas entrevistadas en 2009-2012 señaló que poca gente se identifica con los partidos,[43] ya que estos no representan los intereses y demandas de la ciudadanía (39,6%) ni tampoco ofrecen instancias de participación para dicha ciudadanía.[44]

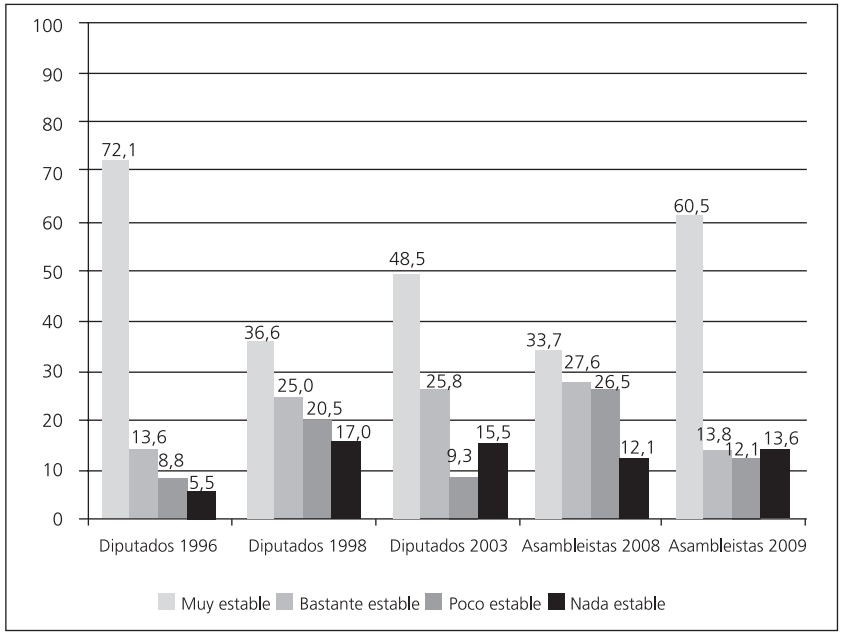
[41] La gravedad de esa percepción se agudizaba porque cerca del 60% de los diputados de 1998 y de 2003 y más del 95,9% de los asambleístas de 2008 expresaron sus bajos niveles de confianza en los partidos; quienes pertenecían al partido del Gobierno fueron los que más acuerdo manifestaban con esta idea, algo que coincidía con los bajos niveles de confianza de la ciudadanía hacia los partidos (cuadro 10.2).

[42] La pregunta planteada fue: "Y en relación con las siguientes personas, grupos e instituciones, me gustaría saber, ¿qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna, le merece su actuación en la vida pública ecuatoriana?" [PELA#19 1998-2012]. Para PELA 1996 no existe esa pregunta.

[43] La pregunta planteada fue: "Hablemos ahora de la relación entre los partidos políticos y la sociedad. ¿Qué posición refleja mejor su opinión, en una escala de 1 a 10, donde '1' significa que poca gente se identifica con los partidos políticos y el '10' que la mayoría de los ciudadanos se identifica con los partidos?" Se mencionan las respuestas a las categorías '1-2' (38,7%) y '3-4' (31,9%) [PELA#23 1996-2012].

[44] La pregunta planteada fue: "¿Y, por cuál de las siguientes razones cree Ud. que los ciudadanos no se identifican ya con los partidos políticos?" [PELA#18a 1998-2012].

Gráfico 10.3. Importancia de los partidos políticos para el ejercicio de la democracia en Ecuador



Fuente: PELA. http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm

Entre las instituciones del sistema político, el poder judicial es en el que menos confían los diputados entrevistados en el período de estudio (cuadro 10.2). Solo el 11,2% de los legisladores consultados en 2003, el 17,9% de 1998 y el 2,1% de 2009 manifestaron confianza en esta institución, que resulta central para el funcionamiento de un Estado de derecho. La presidencia de la república es una de las instituciones en las que más se confía; el nivel de apoyo en 2009 llegó a 59,5% mientras que en 2003 rondó el 29,6%, lo que da cuenta que el nivel de confianza entre los diputados hacia el presidente Correa se ha incrementado con el paso de los años y de su gestión gubernamental.

Las Fuerzas Armadas y la Iglesia católica son dos actores clave en el sistema político ecuatoriano. Esta afirmación se corrobora además en las

preferencias de los diputados quienes han expresado sus altos niveles de confianza hacia estas dos instituciones, algo que también se ha podido constatar en las actitudes de la ciudadanía (cuadros 10.3 y 10.4). Por otro lado, los diputados expresan bajo nivel de confianza hacia la Policía, con una media de 34,2%.

Cuadro 10.4. Confianza de las élites en la democracia (1996-2012)

Confianza (%)	Congreso 1996-1998	Congreso 1998-2002	Congreso 2003-2006	Asamblea 2009-2012
Confianza en los partidos políticos		34	20,4	23,8
Confianza en congreso	-	75	62,2	61,4
Confianza en presidente de la república	70	69,7	29,6	59,5
Confianza en el Poder Judicial	-	17,9	11,2	25,1
Confianza en las Fuerzas Armadas	-	65,2	61,5	61,5
Confianza en la Iglesia católica	-	78,6	48,7	48,7
Confianza en la Policía	-	34,9	34,2	34,2

Fuente: PELA 1996-2012.
Notas:* En las encuestas de 1998-2002 las alternativas incluyeron 'mucha' + 'bastante' mientras que en la de 2003-2006 y la de 2009-2012 fueron 'mucha' + 'alguna'.

Los valores de las sociedades regionales: 'Don Corleone vs. Max Weber'

Las sociedades regionales sostienen culturas políticas y formas de relación específica alimentadas mediante raíces diferenciadas: memorias históricas, intereses sociales, niveles de desarrollo económico, relaciones específicas de las élites regionales con el Estado y un papel distinto en el comercio mundial en términos históricos, entre otros. Cada sociedad regional cuenta con sus propias orientaciones y valoraciones respecto a las instituciones y vida política y a los grupos que lo integran. Dichas sociedades condicionan su

visión respecto a lo que esperan del sistema político, sus componentes o sus actores (candidato, político y partido).

Para Bustamante (1998, 34), las dos principales regiones representan "dos mundos" o "formas de acción política" distintas y opuestas: una Costa "machista, de padrinos y caciques que movilizan las rutinas sociales y culturales más tradicionalistas" (populismo cacical/patronal) mientras que la Sierra es más "racional burocrática" y "postradicional" ("modernismo cosmopolita"). Como destaca Andrade (2001b, 130), esta distinción arquetípica parecería más una división: una "guerra de Don Corleone contra Max Weber".

Las significativas diferencias regionales y la percepción que las élites tengan al respecto inciden en las estrategias electorales de los partidos, tanto en el estilo de la campaña electoral como en la selección de las personas que se postulan para los cargos de representación popular. Los partidos que tienen tradicionalmente posiciones dominantes en un espacio territorial determinado, en los que sus élites cuentan con una identidad fuertemente diferenciada, buscan 'captar' candidatos que representan identidades de la región donde, dichos partidos tienen dificultades para conseguir sus apoyos. También desarrollan estrategias comunicacionales acordes con los valores e identidades de cada una de las regiones (Villavicencio 1990; Freidenberg y Alcántara 2001a).

En las percepciones y valores de las élites ecuatorianas también resulta factible encontrar la cuestión regional, toda vez que diferentes sucesos han mostrado durante las últimas décadas una cierta radicalización en torno a este tema.[45] Los datos del Proyecto de Élites Parlamentarias en América Latina (PELA) (1996-2012) muestran que, según los diputados, la cuestión regional es importante, y esto afecta su *focus* de representación.[46]

[45] El 32% de los diputados entrevistados por PELA en 1998 señaló que la descentralización y democratización regional era el tema más relevante para la consolidación de la democracia, por delante de otras cuestiones, como el consenso sobre la Constitución y las instituciones básicas (25%) o el desarrollo de procesos electorales limpios y libres (21%).

[46] Referirse al *focus* de representación supone analizar el tipo de interés que defienden los representantes, que pueden ser los de una determinada circunscripción como los de toda la nación, esto es, intereses localistas frente a otros de carácter más generalista. El primer paso para determinar la naturaleza del *focus* de representación es establecer cuál es la idea que los diputados tienen sobre a quiénes representan. Se trata de determinar si entre los legisladores ecuatorianos prevalece la concepción del

Si bien en 1998 la mayoría tenía una visión clásica de la representación como mandato representativo (el 76% señalaba que representaban a la ciudadanía de todo el país); un grupo importante (cerca del 22%) sostuvo que representaba a las ciudadanía de su circunscripción, lo que lleva a pensar en un mandato de carácter más localista. Es importante señalar que esta respuesta fue dada incluso cuando la opción 'representa a todos los ecuatorianos' no era leída ni dada como opción por el entrevistador. De este modo, habría un grupo de legisladores que creía que sus representados eran la ciudadanía de su provincia y no la de todo el país.[47] Esto da cuenta del impacto que tiene el modo en que se eligen los diputados sobre la visión de la condición de representación.

En la siguiente legislatura esto cambió de manera crucial: el 84,7% indicó que representaba a todos los electores de su provincia, mientras el 3,1% creía que representaba a todos los ecuatorianos. En 2009-2012, los datos regresaron a lo que había sido la respuesta de 2003. La mayoría de asambleístas manifestó representar a todos los ecuatorianos (76,5%) mientras solo un 15% se decantó por los electores de su circunscripción (cuadro 10.5).

mandato representativo que sostiene que el diputado representa al conjunto de electores de la nación o que por el contrario prevalece la noción de que representan a un distrito en particular, una provincia o una determinada región.

[47] La pregunta planteada fue: "De las siguientes opiniones que le voy a mostrar a continuación, señáleme, por favor, ¿a quién cree usted que representa durante su actividad parlamentaria?" Respuestas: "A todos los votantes de su partido; A todos los electores de su provincia, Al partido político que pertenece; a todos los ecuatorianos (no leer)" [PELA#51 1998-2012]. Para PELA 1996 no existe esa pregunta.

Cuadro 10.5. Actitudes de las élites legislativas respecto de la representación (1996-2012)

	Congreso 1996-1998	Congreso 1998-2002	Congreso 2003-2008	Asamblea 2009-2012
% diputados que cree que representa a todos los ecuatorianos	-	76	3,1	76,5
% diputados que cree que representa a todos los electores de su provincia	-	22	84,7	15,2
% diputados que escucha o toma en cuenta preferentemente a los electores de su circunscripción (o departamento) [valor = mucho]	-	60,7	70,5	42,4
% diputados que vota según los intereses de su provincia (más que de su partido)	56	66,7	82,6	49,2
% diputados que considera importante representar a la nación como su principal tarea legislativa	-	65,2	24,5	16,9
% diputados que considera importante representar los intereses de su provincia como su principal tarea legislativa	-	67,9	17,3	4,2

Fuente: PELA 1996-2012.

Otros indicadores de la misma encuesta señalan una mayor importancia de la representación local frente a la general. Las respuestas a las pregunta acerca de qué grupos se tiene en cuenta al momento de tomar decisiones contribuyen en este sentido. El 60,7% de los legisladores de 1998 señaló que al momento de tomar decisiones, escuchaba preferentemente a los electores de su circunscripción (provincia), por encima de otros grupos y sectores, como la opinión pública, el líder de su partido, otros diputados de su agrupación, los grupos de interés o los medios de comunicación.

Otro indicador de que los diputados ecuatorianos se inclinan hacia una noción localista (o, si se quiere, regionalista) de la representación política es

la pregunta acerca de los conflictos entre partido y provincia.[48] Los miembros de los partidos sostuvieron, en 1998, que en el caso de que hubiera un conflicto entre los intereses de su partido y los de su provincia, preferirían defender los de su provincia y votar en función de estos. El 68% de los entrevistados en ese año se manifestó en este sentido, incrementó a 82,6% en 2003 y se redujo a 49,2% en la Asamblea de 2009.

Al consultarles acerca de la importancia de representar los intereses de su provincia durante su actividad legislativa, solo el 17,3% de 2003-2006 respondió que esa tarea era muy importante para él como diputado, mientras el 24,5% indicó que más importante era representar la nación[49] (cuadro 10.5). Los datos de 2009 señalan valores mucho menores (4,2% representar la provincia y 16,9% representar la nación), lo que quizás comienza a indicar una tendencia a una menor importancia de la representación regional en la labor legislativa.

Izquierda-derecha

Las categorías de izquierda y derecha están asociadas a valores, creencias y modos de comprender la sociedad, lo que ayuda a predecir actitudes, evaluaciones de objetos políticos y posiciones sobre *issues* (Inglehart 1984). Funcionan como etiquetas de carácter heurístico, como atajos cognitivos, mediante los cuales los votantes y las élites políticas organizan información sobre la política (Herrera y Seoane 1989; Hinich y Munger 1994). Estudios recientes han analizado igualmente las dificultades que para la estructuración ideológico-programática supone la baja institucionalización de los sistemas de partidos. No obstante, distintos trabajos comparativos han mostrado la utilidad de analizar las ubicaciones ideológicas de los políticos (Alcántara 2006; Kitschelt et al. 2010),

[48] La pregunta planteada fue: "Y, cuando hay un conflicto entre las necesidades de su provincia y las posiciones de su partido político, usted suele votar con ... ?" [PELA# 23a 1996-2012].

[49] La pregunta planteada fue: "Pensando en el trabajo que desempeña como diputado, durante su actividad parlamentaria, dígame por favor, a qué tres de los siguientes aspectos le da usted más importancia" [PELA#49 1998-2012].

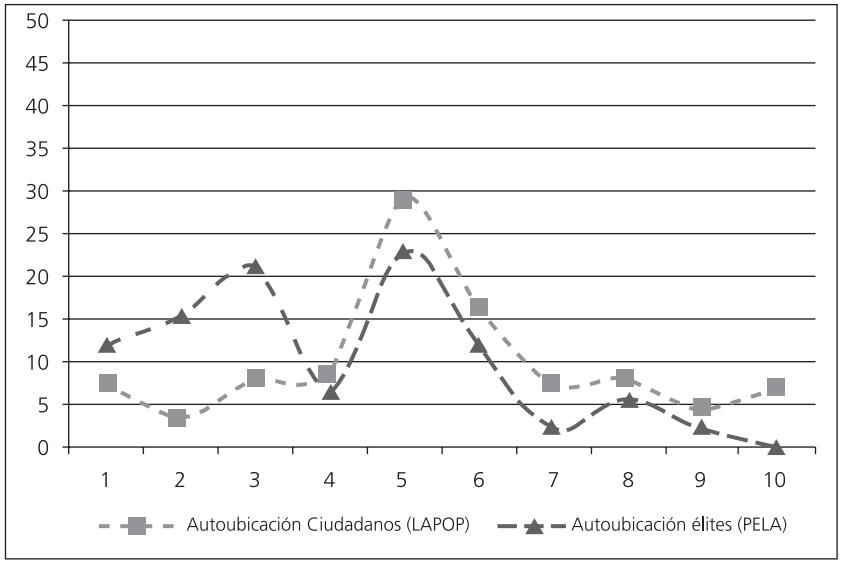
una manera de comprender los vínculos existentes entre ellos y la ciudadanía (Došek 2011).

Los datos de LAPOP de 2010, respecto a la posición ideológica de la ciudadanía en el eje izquierda-derecha, muestran que, a pesar de las dificultades de reconocer la escala de al menos el 32,73% de la población (Došek 2011, 3), quienes responden a la pregunta de autoubicación ideológica, se posicionan en una media de 5,31.[50] Un grupo mayoritario de personas entrevistadas (el 29%) se ubica en el centro (5) del espectro ideológico; si se suman las ubicaciones de 4,5 y 6, ampliando lo que se considera el centro, el número de ciudadanos se incrementa a 52,12% (gráfico 10.4).

A diferencia de la ciudadanía en general, los hombres y mujeres que ocupan puestos políticos no han tenido problemas para situarse a sí mismos, a sus partidos y a los demás partidos en la dimensión izquierda-derecha. El 99% de los legisladores entrevistados por PELA (1996, 1998, 2003, 2009) respondió a la pregunta respecto a su ubicación ideológica y todos los políticos consultados ubicaron sin dificultades a sus organizaciones partidistas. En la última encuesta realizada (2009-2012), cerca del 23,08% de los políticos entrevistados se ubicó en el centro (5), pero a diferencia de la ciudadanía, un grupo significativo, cercano al 20,88%, se posicionó hacia la izquierda (3). Esto sugiere que un sector de las élites se ubica en un espacio ideológico carente de seguidores (gráfico 10.4).

[50] La pregunta empleada por LAPOP para medir la posición en la escala izquierda-derecha es: "En esta hoja hay una escala de 1 a 10 que va de izquierda a derecha. Hoy en día mucha gente, cuando conversa de tendencias políticas, habla de izquierdistas y derechistas, o sea, de gente que simpatiza más con la izquierda y de gente que simpatiza más con la derecha. Según el sentido que tengan para usted los términos 'izquierda' y 'derecha' cuando piensa sobre su punto de vista político, ¿dónde se colocaría usted en esta escala?".

Gráfico 10.4. Autoubicación ideológica de la ciudadanía



Fuente: Došek 2011, basado en datos de LAPOP y PELA.

También se puede analizar la autoubicación ideológica al calcular la posición media de los diputados en función de su partido político (cuadro 10.6). Los resultados entre 1996 y 2003 arrojan medias que ubican al PSC como la agrupación más a la derecha y al MUPP-NP más a la izquierda. En la siguiente legislatura (2009-2012), las agrupaciones ubicadas en los extremos fueron el MPD y el PSC. Los datos presentados muestran que los diputados no han mantenido estables sus autodefiniciones, sino que han ido variando durante el período analizado. Por ejemplo, el PSC ha ido extremando sus posturas entre 1996 y 2006, de una posición moderada hacia una ubicación media más de derecha (6,4 en 1996 a 6,8 en 2006). Esa dirección en las orientaciones es la que las personas afiliadas al PSC también perciben de su agrupación política (6,83 en 1996, 7,4 en 1998 y 8,09 en 2006).

Los políticos de los demás partidos sostenían que este se encontraba en una posición muchísimo más extrema que la que señalan sus miembros. Para 1996, el resto de partidos ubicaron al PSC en una media de 9,35.

Sin embargo, dos años después, la evaluación fue más moderada (8,7 de media), debido a las estrategias que desarrollaban en ese momento, promoviendo el diálogo y las alianzas con la DP en el marco de la 'aplanadora', lo que facilitó el acuerdo en la Asamblea Constituyente de 1997 y en el Congreso Nacional. Para 1999 ya disuelta la 'aplanadora', los demás partidos volvieron a ubicarlo en una posición extrema, que se mantuvo en la última ronda de entrevistas en 2003. Al realizar las entrevistas de 2009, diversos miembros del PSC habían integrado el movimiento cívico Madera de Guerrero, que se ubicó en 6,7 de la media y los demás partidos lo hicieron en la misma posición.

A la DP se la ha ubicado hasta 2002 en el centro ideológico. El partido fue creado en la década de 1960, bajo la denominación de DC, pero en alianza con sectores progresistas. Las encuestas señalan que en 1996 los demócratas populares se autoubicaron en el centro-izquierda (4,25) y en 1998 un poco más hacia el centro (5,4). En 2003, el partido solo contaba con cuatro diputados, con lo cual su influencia disminuyó de manera significativa.[51] Al analizar cómo perciben a la DP los políticos de los demás partidos, la impresión es que este partido dio un giro desde la centro-izquierda hacia la derecha (en 1996 lo ubicaron en 5,21, en 1998 en 7,53, y en 2003 en 7,4).

La ID, organización que ha defendido las tesis socialdemócratas desde mediados de los años 60, se ha identificado en el centro-izquierda del escenario político. Sus militantes se perciben en esa ubicación; señalan a su partido en esa línea y, paralelamente, los demás grupos también la vinculan con ese espacio ideológico. Sus miembros, como los de los otros partidos, coinciden perfectamente en la ubicación de la ID, al punto que los cambios hacia la izquierda percibidos por unos y otros, en los últimos cuatro

[51] Estos cambios en las ubicaciones de la DP se corresponden, además, con las modificaciones que en 1993 realizó el Congreso Ideológico respecto a los principios político-económicos que se sustentaban, que iban del socialismo comunitario a la defensa del libre mercado y la iniciativa privada. La explicación de estas variaciones puede hallarse tanto en la alianza que esta agrupación realizó con el PSC; en las estrategias y contenidos de la campaña electoral de Jamil Mahuad que consistió en un 'viaje al centro' del espacio político; en la conflictiva escisión de cara a las elecciones de 2002 y los conflictos por el control del partido. Si en 1998 DP-PSC formaban la 'aplanadora', un año después esa alianza ya estaba rota y se estaban negociando leyes importantes con el centro-izquierda (ID y PK).

años, coinciden plenamente. Este sería el caso de mayor coincidencia ideológica en comparación con los otros partidos.

Los miembros del PRE, a diferencia de lo que muchos actores políticos han sostenido, no han tenido dificultades para identificarse en la escala ideológica. En el análisis se observa que, entre 1996 y 2003, los roldosistas fueron radicalizando sus posturas, en el sentido contrario al de los socialcristianos: de una ubicación de centroizquierda (4,13) a una más de izquierda (3,9). En tanto, la percepción de su agrupación se mantenía en el centro-izquierda. Ahora bien, mientras los roldosistas se autoubicaban a la izquierda, los políticos de los otros partidos los ubicaron en el centro-derecha (6,5 en 1996 y 1998 y 7,1 en 2003). Este es un ejemplo de la distancia existente entre lo que los políticos creen de sí mismos y su partido, y lo que los militantes de otros partidos señalan.

Las personas que militan en el MUPP-NP son las que más dificultades han tenido para ubicarse en la escala, aunque finalmente consiguieron señalar su percepción ideológica.[52] Se ubicaron a la izquierda, en la posición extrema, con lo cual radicalizaron su ubicación en los últimos cuatro años. En 1996 y en 1998 los legisladores se colocaron en 3,14 de la media y, en 2003, en 3. La percepción de los militantes sobre su movimiento coincidió con lo respondido en la autoubicación, aunque los demás partidos lo ponían, en 1996, en una posición mucho más extrema que la propia (1,92); dicha percepción cambió hacia el centro-izquierda (3,63 en 1998, 3,70 en 2003) y regresó hacia el extremo en la última legislatura (2,33 en 2009).

[52] Las únicas dificultades para emplear la escala izquierda-derecha se dio principalmente entre los diputados indígenas del movimiento en la encuesta de 1998, puesto que sostenían que estas categorías no se adecuaban a la manera en que concebían la política. Así y todo, la mayor parte se autoubicó en esa escala.

Cuadro 10.6. Autoubicación de los miembros del partido en el continuum izquierda-derecha (1996-1998)

(1996-1998)

	Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha	Derecha	n	Autoubicación media	Desviación típica	Identificación media	Desviación típica	n	Dif.
PSC	0	8,3	33,3	54,2	4,2	23	6,46	1,47	6,83	1,44	22	0,37
DP	10	10	70	0	0	11	4,25	1,16	4,44	1,22	9	0,19
PRE	20	20	60	0	0	18	4,13	1,21	4,33	1,27	18	0,2
MUPP-NP	37,5	37,5	12,5	0	0	7	3,14	0,00	3,43	2,47	6	0,29

(1998-2002)

	Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha	Derecha	n	Autoubicación media	Desviación típica	Identificación media	Desviación típica	n	Dif.
PSC	0	7,7	38,5	30,8	19,2	26	6,76	1,81	7,46	1,61	26	0,7
DP	3,2	9,7	64,5	9,7	9,7	31	5,47	1,41	5,73	1,33	30	0,26
PRE	22,7	18,2	54,5	4,5	0	22	4,14	2,80	4,48	2,06	21	0,34
ID	5,9	58,8	35,3	0	0	17	4,06	1,50	4,24	1,99	17	0,18
MUPP-NP	42,9	28,6	0	14,3	0	7	3,17	1,60	3,50	1,39	6	0,33

(2003-2006)

	Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha	Derecha	n	Autoubicación media	Desviación típica	Identificación media	Desviación típica	n	Dif.
PSC	4,3	0	39,1	43,5	13,0	23	6,83	1,92	8,09	1,59	23	1,26
PRE	28,6	14,3	35,7	14,3	0	14	3,92	2,36	4,21	1,80	14	0,29
ID	13,3	66,7	13,3	6,7	0	15	3,60	1,5	3,47	1,18	15	0,13
MUPP-NP	36,4	45,5	18,2	0	0	11	3,00	1,41	3,22	1,30	9	0,22
PRIAN	0	40,0	20,0	20,0	20	10	5,60	2,27	7,10	1,10	10	1,5
SP	50,0	16,7	16,7	16,7	0	6	3,67	2,42	4,00	0,89	6	0,33

(2009-2012)

	Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha	Derecha	n	Autoubicación media	Desviación típica	Identificación media	Desviación típica	n	Dif.
PSC	0	0	57,14	28,57	14,28	7	6,71	-	6,71	-	7	0
PRE	0	50	0	50	0	2	6,5	-	5	-	2	1,5
ID	0	50	0	50	0	2	6	-	5	-	2	1
MUPP-NP	33,33	66,66	0	0	0	3	2,33	-	1,67	-	3	0,67
PRIAN	0	0	60	40	0	5	6,4	-	7,6	-	5	1,2
PSP	0	0	7,69	92,30	0	13	5,30	-	5,5	-	14	0,19
Pais	46,51	39,53	11,63	0	2,33	43	2,79	-	3,09	-	43	0,30
MPD	50	50	0	0	0	4	2	-	1,5	-	4	0,5

Fuente: PELA 1996-2012.

Nota: Para este análisis se reagruparon los valores de respuesta de la siguiente manera: izquierda: 1-2; centro-izquierda: 3-4; centro: 5-6; centro-derecha: 7-8 y derecha: 9-10. La diferencia es calculada tras restar la autoubicación media de las personas afiliadas a cada partido y la posición media de la identificación atribuida por las mismas a cada partido, en escalas de 1 a 10. Las medias están calculadas antes de dividir el grupo en segmentos.

En el análisis se repite una pauta que otros estudios han señalado como característica de este tipo de estudio: la correspondencia entre la autoubicación ideológica y el posicionamiento que los diputados hacen de sus partidos.[53] Lo que resulta interesante es que la posición de los diputados sobre sí mismos no corresponde con la percepción que de ellos tienen los miembros de otros partidos. De este modo, en cada partido estudiado, los diputados se autoubican más a la izquierda de lo que los demás legisladores perciben del partido en el que militan (gráfico 10.5). Ello da cuenta de las dificultades y limitantes existentes en relación con la ideología en la política ecuatoriana.

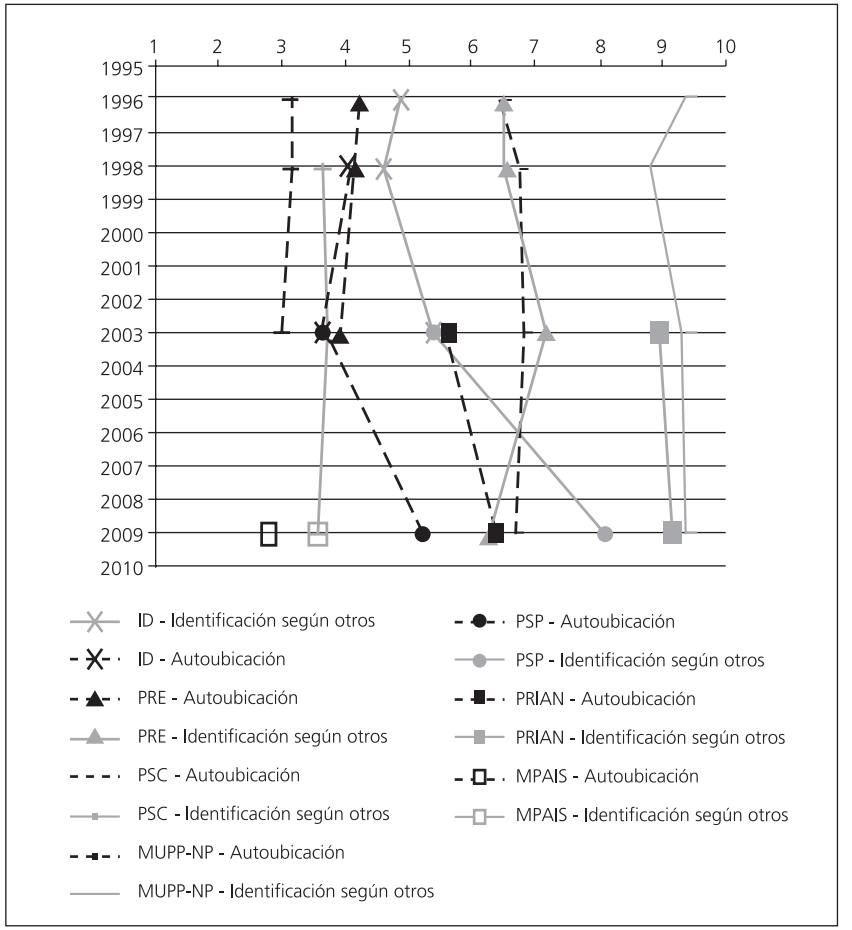
Conclusiones

El análisis del período identifica al menos dos momentos claves en las preferencias de la ciudadanía ecuatoriana. En una primera descripción, el perfil del 'ciudadano medio ecuatoriano' sería el de una persona que se siente extremadamente orgullosa de ser ecuatoriana pero que no cree que el sistema que le gobierna sea el mejor, que no confía en sus instituciones políticas y que manifiesta bajos niveles de tolerancia política hacia los que no están de acuerdo con su punto de vista. Al mismo tiempo, confía en la Iglesia, en las Fuerzas Armadas, en su familia y en su entorno, y se siente más cercano a las instancias locales de participación.

Esta persona expresa un bajo nivel de confianza en las reglas de juego, escasa tolerancia y respeto hacia lo diferente y una relativa aceptación de los mecanismos alternativos de acción política (incluso los violentos y extrainstitucionales). Con este tipo de actitudes no es de extrañar entonces

[53] Una vez que se identifica cómo los partidos y sus políticos se ubican en el eje izquierda-derecha y que lo hacen de manera diferenciada, es posible identificar si esas diferencias de medias entre las élites de cada partido son significativas. Mediante la utilización de la técnica ANOVA (aplicando los procedimientos de comparación *post hoc* y eligiendo el coeficiente de Scheffé) se exploró la naturaleza de esas diferencias en dos variables analizadas: la de identificación partidista y la de autoubicación ideológica. En todos los casos analizados, el ANOVA ha sido significativo al .00, con lo que se rechaza la homogeneidad (igualdad) ideológica de los partidos políticos ecuatorianos. Se reportan resultados significativos con un alfa de .05.

Gráfico 10.5. Autoubicación ideológica de élites vs. identificación ideológica por parte de los otros



Fuente: PELA. http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm

que los políticos y la ciudadanía, al no encontrar respuestas efectivas en las instituciones previstas por el sistema para protegerles, apelen a mecanismos no convencionales, al margen del Estado de derecho y los actores tradicionales de la representación política.

En una segunda descripción, el perfil del ciudadano ecuatoriano ha cambiado, particularmente en algunas de las preferencias hacia el sistema político y sus instituciones. En los últimos años se han expresado variaciones respecto a la percepción sobre la legitimidad del sistema político, el nivel de confianza en los actores políticos y las instituciones e incluso en el funcionamiento de la democracia. Los niveles de valoración del sistema político son mucho mayores que lo que se expresaban en los primeros estudios (2002), lo mismo que el nivel de confianza hacia el Congreso/Asamblea Nacional se ha incrementado en 16,8 puntos porcentuales entre 2002 y 2010, o con respecto al Gobierno nacional en unos 25,3 puntos en el mismo período.

En este sentido, las respuestas son mucho más optimistas de lo que han sido los resultados del país, lo que permite prever un futuro mucho más favorable para la democracia (si se lo compara con lo que fueron al iniciar la década de 2000). Por ejemplo, el orgullo de vivir bajo el sistema político ecuatoriano se incrementó en 18 puntos porcentuales de 2002 a 2010 (Donoso et al. 2010, 96) y el nivel de apoyo al sistema político ha ido del 39,5% en 2002 al 48,9% en 2010. Esto indica que la ciudadanía ecuatoriana está más satisfecha con la democracia (en 2004 así lo indicó el 40,3% mientras que en 2010 era del 51,3%).

El nivel de apoyo al sistema democrático también se ha incrementado levemente. En 2002 el 64,1% expresó que la democracia es preferible a un régimen autoritario y en 2008 lo hizo el 77,6% de las personas entrevistadas. Este cambio también se evidenció en otras dimensiones de análisis, como la del apoyo a los golpes de Estado, donde los valores se redujeron en unos diez puntos: solo el 36,6% se manifestó en 2010 a favor de interrumpir un sistema democrático.

Los datos también indican un mayor nivel de compromiso de los asambleístas con la democracia del país. Si en el congreso de 1996-1998, el 88,8% expresó que la democracia es preferible a cualquier sistema autoritario, en la actualidad, el porcentaje roza el 100%. Lo mismo ocurre con los niveles de apoyo a la idea de que sin partidos político no puede haber democracia. Los datos de 2009 son similares a los que había en 1996, aun cuando los niveles de apoyo bajaron notablemente durante las legislaturas que se dieron entre ambos períodos.

A diferencia de las percepciones de la ciudadanía, los niveles de confianza de las élites hacia las instituciones y los actores políticos han decrecido. Los asambleístas de 2009 no confían en los partidos (solo el 23,8% se expresó positivamente ese año), ni en el poder judicial (solo el 25,1%), ni tampoco en la Policía (el 34,2%). Expresaron confiar en el Congreso/Asamblea Nacional (61,4%), las Fuerzas Armadas (61,5%) y el presidente de la república (59,5%).

El hecho de que la ciudadanía cambie su histórica percepción negativa hacia las instituciones y el sistema político contribuye a la estabilidad democrática. Lo mismo ocurre cuando ese cambio se da en las élites políticas. El compromiso de la ciudadanía y las élites respecto al sistema político y al funcionamiento de sus instituciones es crucial para que dicho sistema supere los momentos de crisis o cualquier intento de ruptura autoritaria. Como bien apunta el dicho popular, una democracia necesita demócratas para sobrevivir.

Referencias

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

— 2004. "Evolución de los aspectos macroeconómicos. Informe nacional Ecuador". En *Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina*. FAO.

Aguilera del Prat, Cesáreo y Rafael Martínez. 2000. *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Madrid: Tecnos.

Alcántara Sáez, Manuel, ed. 2006. *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.

Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg, eds. 2001. "Los partidos políticos en América Latina". *América Latina Hoy*, n.º 27: 17-35.

— 2003. *Partidos políticos de América Latina.* México: IFE, Fondo de Cultura Económica.

Almond, Gabriel y Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations.* Princeton: Princeton University Press.

Álvarez, Vladimiro. 2001. *El golpe detrás de los ponchos*. Quito: Edino.

Anckar, Carsten. 2000. "Size and Party System Fragmentation". *Party Politics* 6, n.º 3: 305-328.

Andrade, Xavier. 2001a. "Machism and Politics in Ecuador: The Case of Pancho Jaime". *Men and Masculinities* 3, n.º 3: 299-315.

Andrade, Xavier. 2001b. "Adiós cultura y hasta la vista cultura política: del tratamiento sociológico sobre regionalismo y populismo en Ecuador". *Nueva Sociedad* n.º 175: 121-133.

Andrews, Josephine y Gabriella Montinola. 2004. "Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies". *Comparative Political Studies* n° 37: 55-87.

Araujo, Caridad. 1998. *Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste.* Quito: CORDES.

Arendt, Hanna. 2004. *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.

Argones, Nelson. 1985. *El juego del poder de Rodríguez Lara a Febres Cordero*. Quito: Corporación Editora Nacional.

— 1996. "Modernización y poder político". En *Nueva historia del Ecuador, vol. 11, La historia republicana*, editado por Enrique Ayala, 211-215. Quito: Corporación Editora Nacional.

Armijos, Ana Lucía y Marco A. Flores. 1991. "Las políticas económicas aplicadas en la década de los ochenta: respuesta a la crisis". En *Las crisis en el Ecuador. Los treinta y ochenta*, editado por Rosemary Thorp, 191-223. Quito: Corporación Editora Nacional.

Assies, Willem. 1999. "Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina". En *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina,* editado porWillem Assies, Gemma Van der Harr y André Hoekema. Zamora, México: El Colegio de Michoacán.

Ayala, Enrique. 1978. *Lucha política y origen de los partidos políticos en Ecuador*. Quito: Universidad Católica.

— 1989. *Los partidos políticos en el Ecuador: síntesis histórica*. Quito: Ediciones la Tierra.

— 2002. "Ecuador desde 1930". En *Historia de América Latina. Los países andinos desde 1930*, editado por Leslie Bethell, 258-300. Cambridge: Cambridge University Press.

Barczak, Mónica. 2001. "Squaring Off: Executives and Legislatures in Ecuador". En *Divided Government in Comparative Perspective*, compilado por Robert Elgie, 40-62.Nueva York: Oxford University Press.

Barrera, Augusto. 2001. *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: OSAL, CIUDAD y Abya-Yala.

Barriga, Rafael, ed. 2006.*Velasco: retrato de un monarca andino.* Quito: Odisea Producciones Culturales.

Bartolini, Stefano y Peter Mair. 1990. *Identity and Competition and Electoral Availability*. Cambridge: Cambridge University Press.

Basabe, Santiago. 2009. "Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas políticas". *Revista de Ciencia Política* 29, n.º 2: 381-406.

— 2011. *Jueces sin toga: políticas judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007).* Quito: FLACSO.

Basabe, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía. 2010. "La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)". *Revista de Ciencia Política* 30 n.º1: 65-85.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington DC: Planeta-Harvard University.

Bobbio, Norberto. 1987.*Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política.* Barcelona: Plaza & Janes.

— 1989.*Liberalismo y democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

— 1997, *Sociedad y Estado en la filosofía política moderna*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Booth, John y Mitchell Seligson. 2009. *The Legitimacy Puzzle: Democracy and Political Support in Eight Latin American Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Burbano de Lara, Felipe. 1992. "Populismo, democracia y política: el caso de Abdalá Bucaram". En *Populismo*, editado por Juan Paz y Miño, 119-140, Quito: ILDIS.

— 1998a. "Cultura política y democracia en el Ecuador: una aproximación a nuestros vacíos". Documento de Trabajo 10. Quito: Corporación de Estudios del Desarrollo.

Burbano de Lara, Felipe. 1998b. *El fantasma del populismo. Una aproximación a un tema (siempre) actual*. Caracas: Nueva Sociedad.

Burbano de Lara, Felipe y Michel Rowland. 1999. *Pugna de poderes: presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997.* Quito: CORDES-Fundación Konrad Adenauer y Agencia de Cooperación Española.

— 2003. "Conclusiones y recomendaciones generales". En *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*, editado por Felipe Burbano de Lara, 163-186. Quito: FLACSO-Ecuador.

Bustamante, Fernando. 1984. "La ideología de los partidos políticos ecuatorianos vista a través de su discurso". En *El Ecuador en las urnas: lucha social, lucha política,* editado por Luis Verdesoto, 151-181. Quito. ILDIS.

— 1998. "A la búsqueda de la razón perdida". *Ecuador Debate*, n.º 44 (d): 21-34.

— 2000. "Los partidos y los alineamientos políticos como culturas". *Iconos* 9: 88-97.

— 2003. "La cultura política y ciudadanía en el Ecuador". En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, editado por Felipe Burbano de Lara, 341-381. Quito: FLACSO-Ecuador.

CAAP (Centro Andino de Acción Popular). 1993. "Evaluación y perspectivas de la política económica, 1992-1993". *Ecuador Debate,* n.° 28: 9-46.

Cárdenas, María Cristina. 1991. *Velasco Ibarra: ideología, poder y democracia.* Quito: Corporación Editora Nacional.

Chasquetti, Daniel. 2003. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, compilado por Jorge Lanzaro, 319-359. Buenos Aires: CLACSO.

Collins, Jennifer. 2001. "Opening Up Electoral Politics: Political Crisis and the Rise of Pachakutik". Trabajo preparado para el Encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington DC., 6-8 de septiembre.

Conaghan, Catherine. 1988. "Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador". Working Papers, Pittsburg University.

Conaghan, Catherine. 1994. "Loose Parties, Floating Politicians and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988". En *The Failure of Presidential Democracy*, compilado por Juan Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

— 1995. "Politicians against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador´s Party System". En *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, compilado por Scott Mainwaring y Timothy Scully, 434-458. Stanford: Stanford University Press.

— 1996. "Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano", En*La construcción de las instituciones democráticas*, editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully, 355-447. Santiago: CIEPLAN.

— 2008a. "Ecuador: Correa´s Plebiscitary Democracy". En *Latin America´s Struggle for Democracy*, compilado por Larry Diamond, Mark F. Plattner y Diego Abente, 199-213.Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

— 2008b. "Bucaram en Panamá: las secuelas del populismo en Ecuador". En *El retorno del pueblo*, editado por Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, 239-266. Quito: FLACSO.

Conaghan, Catherine y Carlos de la Torre. 2008. "The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency". *International Journal of Press/Politics*, n.º 13: 267-284.

Conaghan, Catherine y Rosario Espinal. 1990. "Unlikely Transitions to Uncertain Regimes? Democracy without Compromise in the Dominican Republic and Ecuador". *Journal of Latin American Studies* 22, n.º 3: 553-574.

Conaghan, Catherine M., James M. *Malloy*y Luis A. *Abugatás.* 1990. "Business and the "Boys": The Politics of Neoliberalism in the Central Andes". *Latin American Research Review*, n° 25: 3-30.

CORDES (Corporación de Estudios para el Desarrollo). 1999. *La ruta de la gobernabilidad.* Quito: CORDES y Agencia de Cooperación Española.

Corral, Fabián, Vicente Albornoz Guarderas, Simón Pachano Holguín, Diego Pérez Ordóñez, Vladimir Serrano Pérez e Irving Iván Zapater. 2006. "El período de la nueva institucionalidad". En *Testigo del Siglo. El Ecuador visto desde el diario El Comercio 1906-2006*, coordinado por Gloria Jiménez y Patricio López Baquero, 186-193. Quito: El Comercio.

Correa, Rafael. 2002. "Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad". En *Revista de la Cepal*, n° 76: 89-107.

Cueva, Agustín. 1988. *El proceso de dominación política en Ecuador*. Quito: Planeta Letraviva.

Cuvi, Pablo. (1977) 2007. *Velasco Ibarra: el último caudillo de la oligarquía*. Quito: Eskeletra Editorial y Universidad Andina Simón Bolívar.

Daalder, Hans. 1990. "The Reach of the Party System". En *The West European Party System*, editado por Peter Mair, 78-89. Nueva York: Oxford University Press.

Dahik, Alberto. 1991. "Los programas de ajuste de la última década". En *Las crisis en el Ecuador. Los treinta y ochenta*, editado por Rosemary Thorp, 225-234. Quito: Corporación Editora Nacional.

Dahl, Robert. 1971. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Da Silveira, Pablo. 1993. "La "inflación constitucional" y sus riesgos: algunos argumentos desde la filosofía política". *Cuadernos del CLAEH*, n.° 67: 97-112.

Dávalos, Pablo. 2001. "Movimiento indígena ecuatoriano: la construcción de un actor político". *Revista Ciencias Sociales* 20 (junio): 111-137.

Di Palma, Giuseppe. 1990. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions.* Berkeley: University of California Press.

Diamond, Larry. 1993. "Political Culture and Democracy". En *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, editado por Larry Diamond. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

— 2002. "Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes". *Journal of Democracy* 13, nº 2: 21-35.

Dix, Robert. 1989. "Cleavages, Structures and Party Systems in Latin America". *Comparative Politics* (octubre): 23-37.

Donoso, Juan Carlos, Daniel Montalvo, Diana Orcés y Mitchell Seligson. 2010. *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Quito: CEDATOS y LAPOP.

Došek, Tomáš. 2011. "¿Diferencia la izquierda y la derecha a los políticos y los ciudadanos de América Latina?"(documento de trabajo, Boletín n.º 3 de la Colección de Boletines, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca).

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper.

Duverger, Maurice. (1951) 1988. *Los partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Easton, David. 1968. *La política moderna*. Ciudad de México: Letras.

Echeverría, Julio. 1997. *La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Quito: Letras.

— 2012. "Semántica de la Revolución Ciudadana". En *Rafael Correa: Balance de la Revolución Ciudadana*, editado por Sebastián Mantilla B. y Santiago Mejía, pp. 401-422. Quito: Centro Latinoamericano Político.

Escobar, Arturo. (1993) 1995. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World 1945-1992*. Northampton: Smith College.

Estupiñán de Burbano, Patricia. 1996. "Recuento del período, 1979-1990". En *Nueva historia del Ecuador. Época Republicana V*, editado por Enrique Ayala, 319-350. Quito: Corporación Editora Nacional.

Faletto, Enzo. 1991. "Notas para el análisis del proceso político ecuatoriano 1968-1979". En *Gobierno y política en Ecuador Contemporáneo*, editado por Luis Verdesoto, 313-325. Quito: ILDIS.

Fernández, Iván y Gonzalo Ortiz. 1988. *¿La agonía del populismo?* Quito: Editorial Plaza Grande.

Freidenberg, Flavia. 2000a. "Posiciones ideológico-programáticas de los políticos y los partidos en Ecuador". Conferencia presentada en el seminario sobre Partidos Políticos en América Latina, organizado por el Institute of Latin American Studies, University of London, 25 de febrero.

Freidenberg, Flavia. 2000b. "Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones políticas en los Países Andinos". *Ecuador Debate*,n.º 50: 205-218.
— 2001. "Ecuador". En *Partidos políticos de América Latina*, editado por Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg, 235-406. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
— 2003a. *Jama Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram para ganar las elecciones.* Quito: Corporación Editora Nacional.
— 2003b. "Partidos y Gobiernos en Ecuador 1978-1998. Gobiernos antipartidos y partidos contra Gobiernos". En *Política, dinero e institucionalización en los partidos de América Latina*, editado por Manuel Alcántara Sáez y Elena Martínez Barahona, 391-447. México: Universidad Iberoamericana, IFE y FLACSO.
— 2004. "Fracturas sociales, competencia política y sistema de partidos en Ecuador: la traducción política de un *cleavage* étnico". En *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, editado por Salvador Martí i Puig y Josep M. Sanahuja, 101-138. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
— 2006. "Izquierda vs. derecha. Polarización ideológica y competencia política en el sistema de partidos ecuatoriano". *Política y gobierno* 13, n.º 2: 237-278.
— 2008a. *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador.* Barcelona: CIDOB.
— 2008b. "¿Renovación o continuismo? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana". *Ecuador Debate*, n.º 75: 131-146.
— 2008c. "El Flautista de Hammelin: liderazgo y populismo en la democracia ecuatoriana. En *El retorno del pueblo*. *Populismo y nuevas democracias en América Latina*, editado por Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, 185-233. Quito: FLACSO.
— 2008d. "El triunfo de la Revolución Ciudadana: mitos, encrucijadas y desafíos del cambio político en Ecuador". *D'Cidob* 103: 9-14.
— 2010a. "La política se fue de fiesta: estrategias electorales, clientelismo político y organización informal de partidos a nivel local en Ecuador". *Nueva Sociedad*, n.º 225: 120-138.

Freidenberg, Flavia. 2010b. *El Código de la Democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral de Ecuador (2008-2009).* Quito: Ágora Democrática, NIMD e International IDEA.
— 2012. "Ecuador 2011: Revolución Ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político". *Revista de Ciencia Política*32, 1: 129-150.
— 2013. "Ecuador 2013: las claves del éxito de la Revolución Ciudadana". Documento Memorando OPEX n.º 185/2013. Madrid: Fundación Alternativas.
— 2014. "Un país de mil reinos: predominio de nuevos actores, estrategias políticas e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2014)". En *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina,* editado por Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao, 181-222. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
— 2015 en prensa, "Los cambios del sistema de partidos ecuatoriano (1978-2014)". En *Estabilidad y cambio de los sistemas de partidos de América Latina*, editado por Flavia Freidenberg. México: Instituto Nacional Electoral.
Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez. 2001a. "Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional". *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales* 27, abril: 123-152.
— 2001b. "Los partidos políticos de América Latina hoy". *Revista de Ciencias Sociales* 27, abril: 17-35.
Freidenberg, Flavia y Steve Levitsky. 2007. "Organización informal de los partidos en América Latina". *Desarrollo Económico* 46, n.º 184: 539-568.
Gerlach, Allen. 2003. *Indians, Oil and Politics*. Nueva México: University of New Mexico.
Guastini, Riccardo. 2001. *Estudios de teoría constitucional*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
Guerrero Burgos, Rafael. 1994. *Regionalismo y democracia social en los orígenes del 'CFP'*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.
Guerrero, Andrés. 1997. "Las formas ventrílocuas de representación". *Iconos* 1: 60-66.
— 1998. "Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria". *Iconos* 4: 112-123.

Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. (1788) 2000.*El Federalista*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica

Herrera, M. y Julio Seoane. 1989. "Actitudes e ideología política". En *Creencias, actitudes y valores*, coordinado por Ángel Rodríguez y Julio Seoane, 409-449. Madrid: Alhambra.

Hey, Jeanne y Thomas Klak. 1999. "From Protectionism Towards Neoliberalism: Ecuador across Four Administrations". *Studies in Comparative International Development*, n.° 34: 66-97.

Higley, John y Richard Gunther, eds. 1992. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.

Hinich, Melvin y Michael Munger. 1994. *Ideology and the Theory of Political Choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Hobbes, Thomas. (1651) 1980. *Leviatán: o el material, forma y poder de una república eclesiástica.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Hochstetler, Kathryn. 2006. "Rethinking Presidentialism". *Comparative Politics* 38, n.º 4: 401-418.

Horowitz, Donald. 1996. "Comparando sistemas democráticos". En *El resurgimiento global de la democracia*, compilado por Larry Diamond y Mark F. Plattner, 121-127 . Ciudad de México: UNAM.

Huntington, Samuel. (1972) 1997. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.

— 1994. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.

Hurtado, Osvaldo. (1977) 1999. *El poder político en el Ecuador*. Quito: Planeta-Letraviva.

— 1980. "El proceso político contemporáneo". En *Política y Sociedad. Ecuador 1830-1980. Libro del Sesquicentenario*, vol. I. Quito: Corporación Editora Nacional.

Hurtado, Osvaldo. 1990. *Política democrática. Testimonios: 1964-1989.* Quito: Corporación Editora Nacional y FESO.

— 1993. *Gobernabilidad y reforma constitucional*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Hurtado, Osvaldo. 1994. "Cultura política". En *Léxico Político Ecuatoriano*, editado por Alberto Acosta Espinosa, 107-111. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

— 2006. *Los costos del populismo*. Quito: CORDES.

— 2007. *Las costumbres de los ecuatorianos.* Quito: Planeta.

Ibarra, Hernán. 1992. "El laberinto del mestizaje". En *Identidades y sociedad*, 95-123. Quito: CELA-PUCE.

— 1994. "Tendencias sociales y políticas en las elecciones mayo de 1994". *Ecuador Debate*, n° 32: 90-100.

— 1996. "Las elecciones de 1996 o la costeñización de la política ecuatoriana". *Ecuador Debate*, n° 38: 23-31.

— 2002. "El triunfo del coronel Gutiérrez y la alianza indígena militar". *Ecuador Debate*, n.° 57: 21-34.

— 2004. "El populismo en la política ecuatoriana contemporánea". En *Releer los populismos*, editado por Kurt Weyland, Carlos de la Torre, Gerardo Aboy Carles y Hernán Ibarra, 129-177.Quito: Centro Andino de Acción Popular.

Inglehart, Ronald. 1984. "The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society". En *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealigneament?,* editado por Rusell Dalton, Scott Flanagan y Paul Beck, 25-69. Princeton: Princeton University Press.

Jácome, Luis. 2003. "The Late 1990s Financial Crisis in Ecuador: The Exacerbating Role of Institutional Weakness, Fiscal Rigidities, and Financial Dolarization". Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

Jones, Mark P. 2004. "Electoral Institutions, Social Cleavages, and Candidate Competition in Presidential Elections". *Electoral Studies*, n.° 23: 73-106.

Jones, Mark P y Scott Mainwaring. 2003. "The Nationalization of Party and Party System. An Empirical Measure and an Application to the Americas". Working Paper Hellen Kellog #304.

Karl, Terry Lynn. 1990. "Dilemmas of Democratization in Latin America". *Comparative Politics* 23, n.º 1: 1-21.

Kitschelt, Herbert, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski y Gabo Tóka. 2010. *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-party Cooperation.* Cambridge: Cambridge University Press.

Kowii, Ariruma. 1997. *Voces*. Quito: s/d.
Laakso, Markus y Rein Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12: 3-27.
Lalander, Rickard. 2010. "Dilema intercultural y lucha indígena en Otavalo, Ecuador". *Anales, Nueva Época,* n.º 12: 107-134.
Langer, Erick y Elena Muñoz, eds. 2003. *Contemporary Indigenous Movements in Latin America*. Wilmington: Jaguar Books.
Larrea, Tatiana. 2007. ¿En qué pensamos los ecuatorianos al hablar de democracia? Estudio cualitativo de las percepciones y actitudes ciudadanas sobre la democracia ecuatoriana. Quito: Corporación Participación Ciudadana.
León, Jorge. 1994. "El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio". *Ecuador Debate* 32: 76-89.
— 1997. "Les mésaventures du populisme en Équater, 1996-1997". *Problèmes d' Amérique latine* 26: 3-18.
— 2001. "La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador". En *La crisis ecuatoriana : Sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, compilado por María Fernanda Cañete, 87-109. Quito: CEDIME.
Lijphart, Arend. 1969. "Consociational Democray". *World Politics*, n.° 21: 201-225.
— 2000. *Modelos de democracia.* Barcelona: Ariel.
Linz, Juan José. 1987. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
— 1993. "Los peligros del presidencialismo". En *Comisión Andina de Juristas:*
formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento, 11-33. Lima: CAJ.
— 1996. "Las virtudes del parlamentarismo". En *El resurgimiento global de la democracia*, compilado por Larry Diamond y Mark F. Plattner, 133-140. Ciudad de México: UNAM.
Linz, Juan José y Alfred Stepan. 1997. "Toward Consolidated Democracies". En *Consolidating the Third Wave Democracies*, editado por Larry Diamond, Marc Plattner, Yun Han Chu y Hung Mao Tien, 14-33. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

Lipset, Seymour Martin. 1961. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan. 1967. "Estructura de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales". En *Diez textos básicos de Ciencia Política*, compilado por Albert Battle, 231-273. Barcelona: Ariel.
Lipset, Seymour Martin y Aldo Solari. 1967. *Elites in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
Locke, John. (1760-1762) 1983. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Barcelona: Orbis.
López, Adrián. 2009. "Elecciones 2009: cómo se votó el 26 de abril". Fotocopia. Quito: SENPLADES-SPPP.
López, Patricio. 2009. *Ecos de revuelta. Cambio social y violencia política en Quito (1931-1932)*. Quito: FLACSO.
Lora, Eduardo y Ugo Panizza. 2003. "The Future of Structural Reform". *Journal of Democracy*, n.° 14: 123-137.
Lucas, Kintto. 2007. *Rafael Correa: Un extraño en Carondelet*. Quito: Planeta.
Macas, Luis. 1992. "El levantamiento indígena visto por sus protagonistas". En *Indios: una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*, editado por Ileana Almeida et al., 17-36. Quito: ILDIS y Ediciones Abya-Yala.
Machado, Juan Carlos. 2008. "Ecuador… Hasta que se fueron todos". *Revista de Ciencia Política* 28, n.º 11: 189-215.
Machado, Juan Carlos y Andrés Mejía. 2008. "Las democracias asfixiadas en los Andes Altos: elecciones e inestabilidad en Bolivia, Ecuador y Perú". En *Balance de un año de elecciones en América Latina*, editado por Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez, 175-200. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
Macpherson, Crawford Brough. 1982. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.
Madrid, Raúl. 2008. "The Rise of Ethnopopulism in Latin America". *World Politics* 60: 475-508.
Mahoney, James. 2001. "Path Dependence Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective". *Studies in Comparative International Development* 36, n.º 1: 111-141.

Maiguashca, John. 1991. "Los sectores subalternos en los años 30 y el aparecimiento del velasquismo". En *La crisis del Ecuador. Los treinta y los ochenta*, editado por Rosemary Thorp, 79-94. Quito: Corporación Editora Nacional.

Maiguashca, John y Liisa North. 1991. "Orígenes y significado del velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972". En *Cuestión Regional y el poder*, editado por Rafael Quintero, 89-161. Quito: Corporación Editora Nacional.

Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartism and Democracy. The Difficult Combination". *Comparative Political Studies* 26, n.º 2: 198-228.

Mainwaring, Scott y Mark P. Jones. 2003. "The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and Application to the Americas". *Party Politics* 9, n.º 2: 139-166.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1997. "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal". *Comparative Politics* 29, n.º 4: 449-471.

— 2002a. "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate". En *Presidencialismo y democracia en América Latina*, compilado por Scott Mainwaring y Matthew Shugart, 19-64. Buenos Aires: Paidós.

— 2002b. "Conclusión: presidencialismo y sistema de partidos en América Latina". En *Presidencialismo y democracia en América Latina*, compilado por Scott Mainwaring y Matthew Shugart, 255-294. Buenos Aires: Paidós.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. "Introduction: Party Systems in Latin America". En *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully, 1-34. Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro, eds. 2008. *La crisis de la representación democrática en los países andinos.* Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Mair, Peter. 1996. "Party System and Structures of Competition". En *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, editado por Lawrence Le Duc, Richard Niemi y Pippa Norris, 83-105. Thousand Oaks/Londres/Nueva Delhi: Sage Publications.

Màiz, Ramón. 2004. "La construcción política de las identidades indígenas". En *Etnicidad, descentralización y gobernabilidad en América Latina*, editado por Salvador Martí i Puig y Josep Sanahuja, 325-366. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Maravall, José María. 2003. *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.

Marti i Puig, Salvador. 2004. "Sobre la emergencia e impacto de los movimientos indígenas en las arenaspolíticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global". Trabajo presentado en el Seminario de Doctorado de la Universidad de Salamanca, 5 de febrero.

Martínez, Antonia. 1997. "Élites parlamentarias y cultura política en América Latina". En *Cultura política*, editado por Pilar Del Castillo e Ismael Crespo, 115-153. Valencia: Tirant lo Blanch.

Martz, John. 1980. "The Regionalist Expression of Populism: Guayaquil and the CFP, 1948-1960". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 22: 289-314.

— 1983. "Populist Leadership and the Party Caudillo: Ecuador and the CFP, 1962-1981". *Studies in Comparative International Development* 18, n.º 3: 22-49.

— 1987. *Politics and Petroleum in Ecuador.* New Brunswick: Transaction Publisher.

Mateos Díaz, Araceli y Manual Alcántara Sáez. 1997. *Valores y actitudes políticas de los diputados ecuatorianos*. Quito: BID-PUCE-CORDES.

McAdam, John D., John McCarthy y Mayer Zald. 2001. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo.

Mejía, Andrés. 1996. *¿Una democracia ingobernable? Arreglos constitucionales, partidos políticos y elecciones en Ecuador: 1979-1996.* México: ITAM.

— 1998. *Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación*. Quito: CORDES.

— 2002. *Gobernabilidad democrática.* Quito: Fundación Konrad Adenauer.

Mejía, Andrés. 2004. "La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998)". *Ecuador Debate*, n.° 62: 251-270.

— 2009. *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in Comparative Perspective*. Nueva York: Routledge.

Mejía, Andrés, Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán, Sebastián M. Saiegh y Simón Pachano. 2004. "Political Institutions, Policy Making Processes, and Policy Outcomes". Boston: Banco Interamericano de Desarrollo.

Mejía, Andrés, Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián M. Saligh. 2006. "Veto Players, Fickle Institutions and Low-quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador (1979-2005)". *Latin American Research Network,* Working Paper #R-523. Washington DC.: Inter-American Development Bank. www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-523.pdf

Mejía, Andrés y John Polga-Hecimovich.2011a. "Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador". In *Latin American Politics and Society*, 53, 2: 87-111.

— 2011b. "Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales en Ecuador". En *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina*, editado por Manual Alcántara Sáez y Mercedes García Montero, 479-505. Zaragoza: Fundación Giménez Abad.

Menéndez Carrión, Amparo. 1986. La *conquista del voto en Ecuador: De Velasco a Roldós.* Quito: Corporación Editora Nacional.

— 1991. "Región y elecciones en el Ecuador: 1952-1988". En *Cuestión regional y el poder*, editado por Rafael Quintero, 247-296. Quito: Corporación Editora Nacional.

Mills, Nick. 1984. *Crisis, conflicto y consenso*. Quito: Corporación Editora Nacional.

— 1991. "Del régimen militar al gobierno civil". En *Gobierno y política en Ecuador contemporáneo*, editado por Luis Verdesoto, 329-343. Quito: ILDIS.

Moncayo M., Patricio. 2009. *Con la democracia a cuestas*. Quito: UNAP.

— 2010. "Una democracia de rostro populista". *Ecuador Debate* 80: 121-135.

Montero, Maritza. 1995. "Modos alternativos de acción política". En *Psicología de la acción política*, compilado por Orlando D'Adamo, Virginia Beaudoux García y Maritza Montero, 205-233. Buenos Aires: Paidós.

Montúfar, César. 2000. *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en Ecuador1984-1988*. Quito: Abya-Yala.

— 2008. "El populismo intermitente de Lucio Gutiérrez". En *El retorno del pueblo*. *Populismo y nuevas democracias en América Latina*, editado por Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, 267-290. Quito: FLACSO.

Moore, Barrington Jr. (1966) 1986. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World.* Boston: Beacon Press.

Morán, María Luz. 1997. "Élites y cultura política en la España democrática". En *Cultura Política*, editado por Pilar del Castillo e Ismael Crespo, 185-222. Valencia: Tirant lo Blanch.

Moreano, Alejandro. 1999. *Political Cleavages: Issues, Parties and the Consolidation of Democracy.* Boulder: Oxford University Press.

Moreano, Hernán y Claudia Donoso. 2006. "Populismo y neopopulismo en Ecuador". *Revista Opera* 6, n.º 6: 117-140.

Morgenstern, Scott. 2001. "Grupos organizados y partidos desorganizados. Incentivos electorales en Uruguay". En *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*,n.º 29: 109-131.

Morgenstern, Scott y Benito Nacif, eds. 2002. *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

Morgenstern, Scott y Stephen Swindle. 2005. "Are Politics Local? An Analysis of Voting Patterns in Twenty-three Democracies". *Comparative Political Studies* 38, n.º 2: 143-170.

Morlino, Leonardo. 1987. "Democratic Establishments: A Dimensional Analysis". En *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*, editado por Eduardo Baloyra, 53-78. Boulder: Westview Press.

Nohlen, Dieter. 1993. *Sistemas electorales de América Latina*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

— 1995. *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.

Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Nueva York: Cambridge University Press.
Norris, Robert. 2004. *El gran ausente. Biografía de Velasco Ibarra*. Quito: Librimundi.
O`Donnell, Guillermo. 1992. "¿Democracia delegativa?" *Cuadernos del CLAEH* 17, n.º 1: 6-20.
— 2010. *Democracia, agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo.
O'Donnell, Guillermo y Phillipe Schmitter. 1991. *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas.* Buenos Aires: Paidós.
Ortiz, Gonzalo. 2008. "La nueva Constitución y los nudos emblemáticos de la organización territorial". *Revista La Tendencia*, n.º7: 70-76. Quito: ILDIS- Fundación Friedrich Ebert.
Ospina, Pablo. 2006. "La crisis del clientelismo en Ecuador". *Ecuador Debate*, n.º69: 57-75.
Ospina, Pablo, coord. 2006. *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales.* Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
Pachano, Simón. 1985. "Movimientos sociales regionales". En *Movimientos sociales en el Ecuador*, editado por Luis Verdesoto, 151-181. Quito: ILDIS.
— 1991a. *Los diputados: una élite política*. Quito: Corporación Editora Nacional.
— 1991b. "El Congreso en el sistema político ecuatoriano". En *Modernización de las instituciones democráticas*, editado por Simón Pachano, 45-79. Quito: FLACSO.
— 1996. *Democracia sin sociedad*. Quito: FLACSO.
— 1998. "Presidencialismo y parlamentarismo". *Revista Mexicana de Sociología*, n° 60: 21-42.
— 2000. "Representación, clientelismo y corporativismo en Ecuador". En *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos políticos y sociales*, editado por María Fernanda Cañete, 131-157. Quito: CEDIME.
Pachano, Simón. 2001. "Partidos y clientelismo en el Ecuador". En *Quorum*, n° 2: 21-39.
— 2003. "El tejido de Penélope: reforma política en Ecuador". En *Reforma política en América Latina*, editado por Wilhelm Hoffmeister, 207-242. Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.

Pachano, Simón. 2004a. "El territorio de los partidos". En *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, editado por Rafael Roncagliolo, 71-91. Lima: IDEA.
— 2004b."Fragmentación y personalización de la política". En *Historia del Congreso Nacional*, editado por Pablo Cuvi, 129-147: Quito: Congreso Nacional del Ecuador.
— 2005. "Ecuador: el proceso electoral". En *Sistemas electorales andinos*, editado por Rubén Vélez, 107-149. Bogotá: Parlamento Andino.
— 2006a. "Ecuador: The Provincialization of Representation". En *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, compilado por Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro, 100-131. Stanford: Stanford University Press.
— 2006b. "El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano". *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales* 43: 15-30.
— 2007a. *La trama de Penélope*. Quito: FLACSO-Ágora Democrática-IDEA-INMD.
— 2007b. "El sistema de partidos en Ecuador: ¿cambio o colapso?". En *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, editado por Isidoro Cheresky, 269-292. Buenos Aires: Manantial.
— 2007c. "Partidos y sistemas de partidos en Ecuador". En *La política por dentro*, editado por Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez, 161-211. Lima: Ágora Democrática.
— 2008a. "Reforma electoral en Ecuador". En *Reforma política y electoral en América Latina*, editado por Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco, 495-524. Ciudad de México: UNAM.
— 2008b. "Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador". En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, editado por Fernando Carrión y Brigitta Villaronga 145-162. Quito: FLACSO.
Pachano, Simón. 2010a. "Gobernabilidad democrática y reformas institucionales y políticas en Ecuador". En *Los desafíos de la gobernabilidad democrática*, editado por Martí Tanaka y Francine Jácome, 79-112. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
— 2010b. "Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento". *Revista de Ciencia Política*, n° 30: 297-317.

Pachano, Simón. 2011. *Calidad de la democracia e instituciones en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO Ecuador.

Paltán, Julio. 2005. "La crisis del sistema político ecuatoriano y la caída de Gutiérrez". Íconos, n° 23: 45-52.

Panebianco, Angelo. 1990. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos.*Madrid: Alianza.

Paramio, Ludolfo. 1999. "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina". *Zona Abierta*, n.º 88/89: 7-74.

Park, Myoungho. 2003. "Sub-national Sources of Multipartism in Parliamentary Elections. Evidence from Korea". *Party Politics* 9, n.º 4: 503-522.

Pedersen, Mogens. 1983. "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977". En *Western European Party Systems. Continuity and Change*, editado por Hans Daalder y Peter Mair, 29-66. Londres: Sage.

Pérez-Liñán, Aníbal. 2003. "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?". *Latin American Research Review* 38, n.º 3: 149-164.

PNUD (Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. *La democracia en América Latina.* Nueva York: PNUD.

Polga-Hecimovich, John. 2013. "Ecuador: *Estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa*" *Revista de Ciencia Política* 33, n.º 1: 135-160.

— 2014. "¿Hacia la superación del *cleavage* regional? La evolución de la nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia". *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales* 67, agosto, 91-118.

Polga-Hecimovich, John y Andrés Mejía Acosta. 2011. "Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales en Ecuador". *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 4, n.º 1: 49-73.

Polga-Hecimovich, John, Santiago Basabe y Andrés Mejía. 2012. "Shuffling the Deck: Cabinet Volatility under (Near-) Majority Government in Ecuador". Base de datos preparada para la reunión anual de la Latin American Studies Association (LASA) celebrada en San Francisco, 23-26 de mayo.

Przeworski, Adam. 1988. "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia". En *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, editado por Guillermo O'Donnell, Phillipe Schmitter y Laurence Whitehead, 79-104. Buenos Aires: Paidós.

— 2010. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Przeworski, Adam, Michael Álvarez, José A. Cheibub y Fernando Limongi. 1996. "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias". *Ágora* 5: 67-86.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Quintero, Rafael. 1978. *El mito del populismo en el Ecuador. Análisis de los fundamentos del Estado Moderno, 1895-1934.* Quito: FLACSO.

— 1996. *La cuestión regional y el poder.* Quito: Corporación Editora Nacional.

Quintero, Rafael y Érika Silva. (1990) 1998. *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: FLACSO.

Rae, Douglas. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

Ramírez, Franklin. 1999. "Explorando en un agujero negro. Apuntes para una crítica de las visiones dominantes sobre cultura política en el Ecuador". *Iconos*, *n.º* 7: 46-59.

Ramón, Galo. 1994. *Los territorios indígenas en el Ecuador.* Fotocopia. Quito.

Rivera, Fredy. 1996. "Gobierno bucaramista y la política espectáculo". *Ecuador Debate*, n.º 39: 35-42.

Rojas, Carlos. 2011. "Los gabinetes ministeriales: un reflejo de la inestabilidad política en Ecuador". Tesis de Maestría en Estudios Políticos. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.

Rousseau, Jean-Jacques. (1762) 1981. *El contrato social*. Madrid: EDAF.

Rustow, Dankwart A. 1970. "Transitions to Democracy". *Comparative Politics* 2, n.º 13: 337-363.

Salgado, Wilma. 2001. "Dolarización: del vértigo devaluador a la pérdida de la competetividad". *Ecuador Debate*, n.° 52: 7-22.

Sánchez, Jeannete. 1992. "Crisis de legitimidad y legitimidad de la crisis". *Ecuador Debate*, n.º 27: 23-45.

Sánchez, Francisco. 1999. "Introducción al sistema electoral ecuatoriano". Maestría en Ciencias Políticas. FEUCE.

— 2008. ¿Democracia no lograda o democracia malograda?Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002. Quito: FLACSO.

Sánchez, Francisco y Flavia Freidenberg. 1998. "El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en el Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio". *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales,* n.º 19: 65-79.

Sánchez Parga, José. 1989. *Faccionalismo, organización y proyecto étnico en los Andes*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.

Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

— 1996. *Ingeniería constitucional comparada.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

— 1999. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.

Schattschneider. Elmer. 1942. *Party Government.* Nueva York: Praeger.

Schuldt, Jurgen 1994. *Elecciones y política económica en el Ecuador, 1983-1994*. Quito: ILDIS.

Sckopol, Theda. 1979. *State and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Seligson, Mitchell. 2002. *Auditoría de la democracia. Ecuador*. Quito y Pittsburgh: Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Pittsburgh y Ediciones Cedatos.

Seligson, Mitchell. 2004. *Auditoría de la Democracia. Ecuador*. Quito y Pittsburgh: Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Pittsburgh y Ediciones Cedatos.

Seligson, Mitchell, Juan Carlos Donoso, Daniel Moreno, Diana Orcés y Vivian Schwarz-Blum. 2006. *Auditoría de la Democracia. Ecuador*. Quito y Pittsburgh: Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Pittsburgh y Ediciones Cedatos.

Seligson, Mitchell, Abby Córdova, Margarita Corral, Juan Carlos Donoso, Brian Faughan, Daniel Montalvo, Diana Orcés y Dominique Zephyr. 2008. *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2008: el impacto de la gobernabilidad.* Quito y Nashville: Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Vanderbilt y Ediciones Cedatos.

Selverston-Scher, Melina. 1998. "The Politics of Identity Reconstruction: Indians and Democracy in Ecuador". En *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, editado por Douglas Chalmers, Carlos Vilas, Katherine Piester y Monique Segarra, 170-191. Oxford: Oxford University Press.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2009. *Reforma democrática del Estado. Rediseño de la función ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial*. Quito. http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Reforma-Democr%C3%A1tica-del-Estado.pdf.

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

Silva, Erika. 1992. *Los mitos de la ecuatorianidad: ensayos sobre la identidad nacional*. Quito: Abya-Yala.

Snyder, Richard y David Samuels. 2001. "Devaluing the Vote in Latin America". *Journal of Democracy* 12, n.º 1: 146-159.

Stavenhagen, Rodolfo. 1997. "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina". *Revista de la CEPAL*,n.º 62: 61-73.

Stokes, Susan. 2001. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press.

Taagepera, Rein y Bernard Grofman. 2003. "Mapping the Indices of Seats-Votes Disproportionality and Inter-Election Volatility". *Party Politics* 9, n.º 6: 659-677.

Tarrow, Sidney. 1997. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política.* Madrid: Alianza.

Thoumi, Francisco y Marye Lee Grindle. 1992. *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*. Quito, FLACSO.

Torre, Carlos de la. 1984. *La seducción populista*. Quito: Librimundi.

Torre, Carlos de la. 2000. *The Populist Seduction in Latin America: The Ecuadorian Experience.* Athens: Ohio University Press.
— 2002. "Movimientos étnicos y cultura política en Ecuador". *Iconos* 15 (diciembre): 62-74.
— 2006. "Escenificaciones, redes y discursos en la segunda vuelta electoral". *Ecuador Debate*,n.º 69: 37-49.
— 2008. "Populismo, ciudadanía y estado de derecho". En *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, compilado por Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, 23-52. Quito: Flacso.
— 2009. "Democracia, participación y representación populista en Ecuador". En *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*, editado por Martin Tanaka, 187-210. Lima: International IDEA.
— 2012. "Rafael Correa, un populista del siglo XXI". En ¿Qué democracia en América Latina?, editado por Isidoro Cheresky, 251-281. Buenos Aires: CLACSO Prometeo Libros.
Trujillo, Jorge. 1983. "La cuestión regional en el Ecuador". *Ecuador Debate*, n.º 3: 53-60.
Tsbellis, George. 2000. "Veto Players an Institutional Analysis". *Governance*, n° 13: 441-474.
— 2002. *Veto players*. Princeton: Princeton University Press.
Valenzuela, Samuel. 1990. "Democratic Consolidation in Post-transitional Settings: Notions, Process and Facilitating Conditions". Working Paper, n.º1 (150). South Bend: Helen Kellog Institute, Notre Dame University.
Van Cott, Donna. 1999. *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America.* Nueva York: St. Martin´s Press.
— 2003. "Cambio institucional y partidos étnicos en Sudamérica". *Análisis Político*,n.º 48: 26-51.
— 2004. "Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes". *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales,* n.º 36: 141-159.
Van der Haar, Gemma. 1998. "El reparto agrario en la región alta tojolabal". Trabajo presentado en el IV Congreso Internacional de Mayistas, Antigua, Guatemala.

Verdesoto, Luis. 1992. "El presidencialismo ecuatoriano". IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Serie G. Estudios Doctrinales 139: 735-753. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=899.
— 1994. "La difícil modernización de los partidos políticos en el Ecuador". En *Democracia y desarrollo*, memorias del Encuentro de Historia y Realidad Social, 121-152. Cuenca: IDIS.
— 2008. "El régimen político en el proyecto de la Constitución". *Revista La Tendencia*, n.º 8: 168-195.
Verba, Sidney. 1965. "Conclusion: Compartive Political Culture". En *Political Culture*, editado por Lucian Pye y Sidney Verba, 512-560. Princeton: Princeton University Press.
Villavicencio, Gaitán. 1990. "Diferencias regionales y evolución política electoral en el Ecuador: aproximación comparativa, 1978-1989". En *Análisis de los procesos electorales*, 37-49. Quito: Corporación Editora Nacional.
Ware, Alan. 2004. *Partidos políticos y sistemas de partidos.*Madrid: Istmo.
Wiarda, Howard. 2001. *The Soul of Latin America. The Culture and Political Tradition*. New Haven: Yale University Press.
Yashar, Deborah. 1998. "Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America". *Comparative Politics* 31, n.º 1: 23-43.
Zielinski, Jakub. 2002. "Translating Social Cleavages into Party Systems. The Significance of New Democracies". *World Politics*, n° 54: 184-211.

Bases de datos

LAPOP (Latin American Public Opinion Project). Vanderbilt University. http://www.vanderbilt.edu/lapop/data-access.php
Proyecto Legislatina Universidad de Salamanca.
PDBA (Political Database of the Americas). República del Ecuador. Gabinete. 2011. http://pdba.georgetown.edu/executive/ecuador/cabinet.html

PELA (Proyecto de Élites Parlamentarias en América Latina). 1996. *Ecuador.* Salamanca y Madrid: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal y Centro de Investigaciones Sociológicas. Dirigido por Manuel Alcántara Sáez. Estudio n.º 24.

PELA (Proyecto de Élites Parlamentarias en América Latina). 1998. *Ecuador.* Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Dirigido por Manuel Alcántara Sáez. Estudio n.º 23.

PELA (Proyecto de Élites Parlamentarias en América Latina). 2003. *Ecuador.* Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Dirigido por Manuel Alcántara Sáez. Estudio n.º 45.

PELA (Proyecto de Élites Parlamentarias en América Latina). 2012. *Ecuador.* Salamanca: Instituto de Iberoamérica. Dirigido por Manuel Alcántara Sáez. Estudio n.º 72.

Proyecto de Sistemas de Partidos Subnacionales y Calidad de la Democracia en América Latina. *Ecuador.* Dirigido por Flavia Freidenberg. Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2014. SISPSUB.

SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador). Dirigido por el Ministerior Coordinador de Desarrollo Social, 2006.

Documentos públicos

CNE (Consejo Nacional Electoral). 2013. Bases de datos electorales

Constitución Política de la República del Ecuador. 2008. Quito.

Constitución Política de la República del Ecuador. 1998. Quito: Tribunal Supremo Electoral.

Constitución Política de la República de Ecuador. 1978. Quito.

Enlace Ciudadano 111, 7 de marzo de 2009. Audio (2:50:19), https://www.youtube.com/watch?v=EF3mVin8rO4

LPP (Ley de Partidos Políticos de 1978). En *TSE. Legislación Electoral Ecuatoriana.* Quito: Corporación Editora Nacional, 1990.

TSE (Tribunal Supremo Electoral).1990. *Legislación Electoral Ecuatoriana*. Tomo III. Quito: Corporación Editora Nacional.

TSE (Tribunal Supremo Electoral). 1997a.*Consulta Popular 1997*. Documentos Electorales 1. Quito: Tribunal Supremo Electoral.

TSE (Tribunal Supremo Electoral). 1997b. *Informe del Tribunal Supremo Electoral al Congreso Nacional*. Tomo 4. Quito: Corporación Editora Nacional.

TSE (Tribunal Supremo Electoral). 2000. *Elecciones 2000*. Quito: Tribunal Supremo Electoral.

Disposiciones Transitorias que se aplicaran en las elecciones de 1998. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Instructivo para la aplicación del sistema de listas prescrito en la disposición transitoria undécima de la disposiciones transitorias (publicadas en el suplemento del Registro Oficial nº 265, para las elecciones generales de 1998). Quito: Corporción de Estudios y Publicaciones.

Ley 2000-1 Reformatoria a la Ley de Elecciones. R.O. número 20 del 17 de marzo de 2000.

Ley Orgánica de la Función Legislativa. Congreso Nacional del Ecuador, 1997

Ley Orgánica Electoral y de Organización Políticas de la República del Ecuador. Código de la Democracia. Proyecto de Ley aprobado en el Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, de la Asamblea Nacional, 12 de febrero de 2009.

Este libro se terminó de
imprimir en abril de 2016
en Imprenta Mariscal
Quito-Ecuador

El sistema político ecuatoriano aporta una visión integral de la política y lo político en el Ecuador contemporáneo. El objetivo central es ofrecer una perspectiva de conjunto de las instituciones, los actores y los procesos que han tenido relevancia a lo largo de más de tres décadas de vigencia del régimen democrático. A partir de una detallada descripción analítica de la transición a la democracia, el estudio se adentra en los principales componentes del sistema político, con especial énfasis en la forma de gobierno, el poder ejecutivo, el órgano legislativo, el sistema electoral y los partidos políticos. Así mismo, aborda el papel desempeñado por actores clave, como el movimiento indígena y las fuerzas sociales y políticas regionales, que constituyen especificidades del caso ecuatoriano.

El libro está concebido como un material de referencia para quienes se interesan en el análisis de la política ecuatoriana tanto en el campo de la investigación como en el de la docencia.

ISBN: 978-9978-67-461-1

FLACSO
ECUADOR