

Documentos CIDOB América Latina; 24

El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador.
Flavia Freidenberg

documentos



Serie: América Latina

Número 24. El sueño frustrado de la gobernabilidad:
Instituciones, actores y política informal en Ecuador

© Flavia Freidenberg

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

Barcelona, abril de 2008

**EL SUEÑO FRUSTRADO DE LA GOBERNABILIDAD:
INSTITUCIONES, ACTORES Y POLÍTICA INFORMAL
EN ECUADOR**

Flavia Freidenberg*

Abril de 2008

*Subdirectora del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.
Profesora Contratada Doctor del Área de Ciencia Política y de la
Administración. Universidad de Salamanca

Sumario

Introducción	9
Diseño institucional, actores estratégicos y gobernabilidad democrática	15
¿Qué es la gobernabilidad democrática?	19
Factores que pueden incidir sobre la gobernabilidad democrática	20
Factores que han dificultado la gobernabilidad democrática del sistema político ecuatoriano (1978-2007)	23
Las reglas de juego: la desinstitucionalización de lo poco que se había institucionalizado	23
<i>El diseño institucional: ¿qué reglas para qué objetivos?</i>	23
<i>El recurrente cambio de las reglas de juego (o la incontinencia reformista)</i>	29
<i>Los escasos incentivos para cooperar</i>	40
<i>Los efectos no deseados del diseño institucional sobre el sistema de partidos ecuatoriano</i>	44
La competencia del sistema de partidos: fragmentación, polarización y <i>cleavages</i> latentes	48
<i>La alta fragmentación y la intensa volatilidad electoral agregada</i>	48
<i>Gobiernos de minoría, enfrentamiento entre poderes y coaliciones inestables</i>	52
<i>La polarización ideológica</i>	57
<i>La distribución territorial del poder y el modo en que se ha politizado la fractura regional</i>	66
<i>Cleavage étnico: la incorporación de sectores que estaban excluidos y la doble lógica de la política</i>	73

El comportamiento de los actores sociales y políticos: caudillos, clientes, <i>veto players</i> , movilización y desencanto ciudadano	75
<i>El caudillismo, las relaciones clientelares y la organización informal de los partidos</i>	75
<i>Las formas corporativas de representación y la capacidad de veto de los actores estratégicos</i>	78
<i>La desconfianza de las élites hacia las instituciones democráticas</i>	80
<i>El desencanto de los ciudadanos, la movilización y la erosión de los vínculos de representación</i>	81
¿Una nueva etapa en el perverso ciclo de inestabilidad?:	
Revolución Ciudadana, democracia de mayorías y gobernabilidad	87
<i>La Patria ya es de todos: la elección presidencial de 2006</i>	87
El <i>correazo</i> al sistema de partidos ecuatoriano: la Consulta Popular de abril de 2007	95
<i>La Madre de todas las Batallas: septiembre de 2007</i>	98
La Asamblea Constituyente y los plenos poderes: diciembre de 2007	101
Las encrucijadas del cambio político: algunas reflexiones a modo de conclusión	105
Referencias bibliográficas	109
Anexos	115

“Ecuador es un país muy difícil de gobernar”

José María Velasco Ibarra,
al autodeclararse dictador
1970

“Pueblo contra trincas”

Eslogan cefepista

“Los patriarcas de la componenda”

Jaime Roldós Aguilera,
para referirse a los diputados que se aliaron en su contra
1980

“Quienes votan por el PRE son el lumpen,
prostitutas, marihuaneros y ladrones”

León Febres Cordero,
1996

“Nadie se me baja de la camioneta”

Abdalá Bucaram Ortiz,
en relación a los que participaron en su derrocamiento
1997

“Soy un dictócrata.
dictador para los oligarcas corruptos que intentan
llevarse en vilo al país;
demócrata cuando se trata de la comunidad nacional”

Lucio Gutiérrez,
2005

“No son más que un puñado de forajidos”
Lucio Gutiérrez,
en relación a los ciudadanos que se oponían a su Gobierno
2005

“No queremos ser lo que un rico quiera:
pueblo de mendigos en una hacienda bananera”
Rafael Correa Delgado,
durante su campaña electoral
2006

“No creemos que el Congreso que ha habido hasta ahora
haya sido democracia,
pero nosotros sí creemos
en la democracia”
Manuela Gallegos, Secretaria de Pueblos,
Movilización Social y Participación Política
2007

Introducción

El 26 de noviembre de 2006 una importante mayoría de ciudadanos eligió a Rafael Correa Delgado en la segunda vuelta electoral presidencial para que impulsara una “revolución ciudadana”. Desde ese momento, Ecuador ha vivido un verdadero *tsunami* político, evidenciado en la ratificación en las urnas del mandato ciudadano en otras dos oportunidades: el 15 de abril de 2007, cuando frente a la consulta sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente, el presidente recibió el apoyo de más del 80% de los ciudadanos y, finalmente, el 30 de septiembre de 2007, cuando el denominado Acuerdo País y otros movimientos cercanos a Correa consiguieron al menos 80 de los 130 escaños de la Asamblea Constituyente, dándole la estocada final a la “partidocracia”.

La instauración de una “democracia de mayorías” es un hecho sin precedentes en la política ecuatoriana desde la transición a la democracia en 1978. Más allá de los problemas de gobernabilidad previos a la dictadura (1972-1977) y ya en el período posttransición, tres presidentes constitucionales elegidos a través de elecciones competitivas y limpias no consiguieron terminar sus mandatos, siendo sustituidos por vías extra-institucionales y en escenarios de movilización popular y arreglos entre élites, lo que da cuenta de la sistemática violación de las reglas de juego y la posterior adaptación de esas reglas a los intereses del momento por parte de los actores sociales y políticos participantes.

El roldosista Abdalá Bucaram en febrero de 1997, el demócrata popular Jamil Mahuad en enero de 2000 y el exmilitar Lucio Gutiérrez en abril de 2005, fueron expulsados de la Presidencia de la República por ciudadanos desencantados así como también por acuerdos puntuales entre los dirigentes de diversos partidos (bajo la mirada de las Fuerzas Armadas) que, frente a las crisis, negociaron respuestas al margen de la ley, diferentes en cada caso, con la pretensión de salvar –aunque fuera momentáneamente– las apariencias respecto al orden constitucional vigente.

Todo ello en un escenario de presidencialismo con gobiernos en minoría, bajos incentivos de cooperación, alta fragmentación y polarización ideológica, fuerte competencia centrífuga, oposiciones desleales, la presencia de actores corporativos –que gozan de gran capacidad de veto sobre las instituciones–, y extrema conflictividad entre Ejecutivo y Legislativo. Además, con políticos y partidos que han actuado de manera patrimonial, clientelar, en torno a personalidades más que a ideologías o programas y sin fuertes raíces en la sociedad. Estos comportamientos fueron desgastando la relación entre ciudadanos e instituciones representativas e incrementando el desencanto de los ecuatorianos respecto al funcionamiento de esas instituciones (Seligson, 2004; Larrea, 2007).

La debilidad de las instituciones se ha caracterizado por: (1) un sistema electoral que favorece la representación de las minorías pero que dificulta la formación de mayorías que puedan dar apoyo al presidente desde el Congreso (Mejía, 1996: iii); (2) la ausencia de un sistema donde los partidos tengan electorados leales en todo el país y sean responsables ante ese electorado desde el gobierno o la oposición (Mejía, 1996: iii), superando los apoyos regionales y la sobrerrepresentación de lo local en lo nacional (Freidenberg y Alcántara, 2001; Pachano, 1996), y (3) el intenso conflicto entre los poderes del Gobierno, especialmente entre Ejecutivo y Congreso (aunque también con el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo Electoral o la Corte Suprema de Justicia) (Pachano, 2007; Mejía, 1996: iii).

Esa constante inestabilidad, fragmentación e ingobernabilidad obliga a reflexionar sobre cuáles son los factores que dificultan la capacidad del sistema político para que se den unos mínimos de gobernabilidad democrática. Aún cuando gran parte de la literatura politológica sobre América Latina está ya preocupada por la “calidad de la democracia”¹, en Ecuador aún quedan

1. Véase los trabajos recientes de O'Donnell et al. (2004), Levine y Molina (2007), Alcántara (2007), entre otros.

lagunas teóricas importantes respecto a las dificultades que los gobiernos tienen para dar respuestas a las expectativas de los ciudadanos. En este sentido, este trabajo tiene como objetivo describir, analizar y explorar algunas claves explicativas sobre las condiciones que han hecho de Ecuador un sistema político ingobernable. La investigación que aquí se presenta se estructura a partir de cuatro ejes de análisis:

1. *Describir el funcionamiento del sistema político ecuatoriano desde 1976 a 2007 en diferentes dimensiones de análisis (diseño institucional, competencia del sistema de partidos, distribución territorial del poder y comportamiento de los actores políticos);*
2. *Identificar las dificultades políticas para alcanzar ciertos marcos de estabilidad en el período analizado;*
3. *Explorar el modo en que diversos factores han dificultado la gobernabilidad democrática; y, finalmente,*
4. *Reflexionar sobre el sentido y la intensidad de los cambios que ha experimentado el sistema político ecuatoriano en el último año, analizando en qué medida esos cambios han modificado los niveles de gobernabilidad del sistema.*

El texto explora de qué manera el diseño institucional y sus cambios (forma de gobierno, sistema electoral), las percepciones y el comportamiento de los actores y el modo en que está distribuido el poder territorial, influyen sobre los bajos niveles de gobernabilidad democrática del sistema político ecuatoriano. La hipótesis de trabajo general plantea que durante el período 1978-2006 el 1) recurrente cambio de las reglas de juego y los resultados confusos de esos cambios institucionales, 2) la alta fragmentación y los gobiernos de minoría, 3) el carácter centrífugo de la competencia, 4) los bajos niveles de lealtad de los políticos y de los electores hacia los partidos, 5) la escasa capacidad para generar acuerdos estables por parte de los actores partidistas y 6) los cálculos estratégicos

que privilegian los beneficios a corto plazo de grupos con alta capacidad de veto, generaron un escenario inestable y con pocos incentivos para la gobernabilidad democrática.

Las preocupaciones que se plasman en esta investigación forman parte de un trabajo más amplio que inicié en Ecuador en agosto de 1998, gracias a la posibilidad de participar en diversos proyectos adscritos al Instituto Interuniversitario de Iberoamérica y al Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca². Muchas de las reflexiones que aquí se presentan han sido discutidas en diversos seminarios y congresos con colegas especialistas del tema; en las diferentes estancias de investigación realizadas y con los estudiantes de los cursos que he impartido en distintas universidades del país andino³.

Este trabajo se nutre de las encuestas realizadas a los diputados ecuatorianos; de las diversas bases de datos periodísticas y electorales disponibles (Explored, Ciudadanía Informada, Tribunal Supremo Electoral) y de la revisión de los principales periódicos ecuatorianos (*El Comercio, Diario Hoy, El Universo*); de las entrevistas en profundidad a

2. Los proyectos, dirigidos por Manuel Alcántara Sáez, son: "Élites Parlamentarias Iberoamericanas" (CICYT, Ref. SEC95-0845), con trabajo de campo en Ecuador en agosto-octubre de 1998 y marzo-mayo de 2003; el de "Partidos Políticos y Gobernabilidad en América Latina" (CICYT, Ref. SEC97-148), con trabajo de campo en Ecuador entre mayo-septiembre de 1999 y el de "Programas y Estrategias Electorales de los Partidos Políticos en América Latina" (CICYT, Ref. SEJ2005-08313/CPOL), con trabajo de campo en Ecuador entre mayo-julio de 2007.
3. He tenido la posibilidad de realizar estancias de investigación en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (1998, 1999 y 2000), como profesora e investigadora visitante en FLACSO Sede Ecuador (2003, 2004 y 2007) y como profesora visitante de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil (2007).

políticos, periodistas, activistas de los movimientos sociales y dirigentes barriales (*punteros*), de las conversaciones con diversos informantes clave, y de la observación directa de diversos procesos que han caracterizado la política ecuatoriana en los últimos diez años.

Diseño institucional, actores estratégicos y gobernabilidad democrática

Todo sistema político busca generar condiciones para gobernar la sociedad⁴. A través de su marco institucional, el sistema político establece el escenario en el que se expresa la voluntad de los ciudadanos y, a la vez, enmarca las reglas y los límites de lo que gobernantes y gobernados pueden hacer. Dentro de ese marco institucional cabe tener en cuenta el sistema electoral, las normas y los procedimientos que marcan la relación entre poderes y la distribución territorial del poder. Estos elementos, y la manera cómo interactúan entre ellos, generan incentivos, límites y expectativas respecto a las decisiones que toman las instituciones, los actores políticos y sociales y el modo en que condicionan la acción de Gobierno y su relación con los gobernados.

De lo que se trata es de la capacidad de gobernar, es decir, de “hacer valer decisiones socialmente obligatorias, orientándose hacia un objetivo, para mantener de esta manera la capacidad de acción del sistema político hacia dentro y hacia fuera, en especial, frente a la economía y la sociedad” (Schultze y Nohlen, 2006: 648). Para muchos autores esa capacidad de gobernar está vinculada con el término “gobernabilidad”, que surgió con fuerza en la década de 1970 para referirse a los problemas de las democracias frente a las crecientes demandas sociales. A pesar de

4. Se entiende el sistema político como el entramado en el que se vinculan elementos institucionales, que establecen el modo en que se relacionan Estado, economía y sociedad; donde existen valores ciudadanos conformados por la evolución histórica de la comunidad, donde se da la participación de actores sociales institucionales y, todo ello, en un territorio enclavado en un medio internacional. Sobre esta definición, véase Alcántara (1994).

esta novedad del uso del mismo, en realidad, esta no fue más que una nueva manera de denominar temas que ya habían sido tratados por la literatura: el modo en que se da el ejercicio de gobierno y las condiciones necesarias para que el Gobierno cumpla con sus funciones.

La gobernabilidad supone cierta capacidad del sistema político para mantener un equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental (Camou, 1995: 22), esto es, entre tomar y hacer valer decisiones vinculantes, generar y aplicar políticas públicas tendientes a la solución de problemas, con la intención de alcanzar el bienestar social. Cuando un sistema político procesa las demandas sociales y da respuesta a los conflictos ciudadanos existentes conforme –entre otros aspectos– a las reglas de juego que establece ese marco institucional y a las expectativas de los actores intervinientes, puede decirse que ese sistema es gobernable.

Aún cuando inicialmente gobernabilidad era asociada a la idea de “ingobernabilidad” o “bloqueo”⁵, a fines de la década de 1970 pasó a ser analizada como una cualidad del régimen político que admitía diversos grados de cumplimiento⁶. Dentro de esta nueva perspectiva, pronto

5. Uno de los primeros trabajos donde se empleó el término de gobernabilidad para analizar los problemas de gobierno que tenían las democracias de Europa Occidental, Estados Unidos y Japón (Crozier, Huntington y Watanaki 1975: 73-74) evidenciaba esta visión. Desde esta perspectiva neoconservadora y pesimista, la ingobernabilidad no era sólo producto de las dificultades del Gobierno para dar respuesta a las demandas sociales, sino que era consecuencia del propio proceso democrático, que había fomentado la expansión de la participación política y de los valores democráticos e igualitarios.
6. Existen diversos niveles o grados de gobernabilidad, toda vez que la misma debería ser considerada como un proceso y no como un estadio fijo: 1. Gobernabilidad ideal:

podieron identificarse dos corrientes: por una parte, los estudios sobre las nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil, y, en concreto, sobre la aparición de acuerdos neocorporativistas; por otra parte, la literatura que analizaba las políticas públicas, y en especial la eficacia y nivel de cumplimiento de las mismas⁷.

Dos elementos han sido considerados centrales en relación a la gobernabilidad de un sistema político. Por una parte, la cuestión de la legitimidad y, por otra, la de la eficacia. En relación a la primera, la *legitimidad* es entendida como la creencia de que estas instituciones son las mejores que el sistema puede tener (o por lo menos las menos malas) y en ese entorno el Gobierno puede exigir obediencia a los ciudadanos. En cuanto a la segunda, la *eficacia*, tiene que ver con la capacidad del Gobierno

equilibrio puntual entre respuestas y demandas, lo cual supondría una sociedad sin conflicto (Camou 1995), lo cual sería, a su vez, difícil de entender en cualquier sociedad y mucho menos en una de carácter democrático, dado que la democracia supone la existencia de conflicto; 2. Gobernabilidad normal: equilibrio dinámico entre las demandas y respuestas, donde las diferencias son aceptadas e integradas en el marco de la relación de gobierno; 3. Déficit de gobernabilidad: desequilibrio que amenaza la relación de gobierno y puede presentarse en diversas esferas (política, económica...); 4) Crisis de gobernabilidad: conjunción de desequilibrios inesperados o intolerables; 5) Ingovernabilidad: disolución de la relación de gobierno (según Camou, éste también es un caso límite o extremo).

7. La hipótesis principal fue que la existencia de grupos de interés fuertes y con influencia ante el poder público no necesariamente socavaba el buen funcionamiento de la democracia sino que, por el contrario, podía contribuir a la gobernabilidad de la misma (ver Schmitter y Lehmbruch 1979). Ejemplo de ello serían los pactos entre sindicatos, organizaciones empresariales y gobiernos, por los cuales las asociaciones de interés negociaban con el Estado la elaboración de determinadas políticas económicas y sociales.

para encontrar respuestas a las demandas de la sociedad, tanto porque consiguen desarrollar políticas idóneas que resuelven las dificultades existentes como porque las mismas permiten que el Gobierno consiga dar respuestas a las demandas y expectativas de la ciudadanía “sin sobresaltos, pudiendo realizar sus programas y no estando sujeto a elementos disfuncionales” (Alcántara, 1992: 8).

En este sentido, siguiendo a Huntington (1992: 62), la gobernabilidad está asociada al grado de institucionalización del sistema político: cuanto mayor sea la consolidación de las organizaciones y procedimientos y mayor sea su nivel de legitimidad, mayores serán las probabilidades de gobernabilidad del sistema. Pero la actuación recurrente de “actores estratégicos” (burócratas, empresarios, partidos, militares, activistas de movimientos sociales, entre otros) sobre la acción del Gobierno, cuestionando el modo en que funcionan esas reglas de juego, planteando cambios en el desarrollo de los mismos o, simplemente, promoviendo su incumplimiento, afecta la manera en que se dan las condiciones de gobernabilidad del sistema⁸.

8. Un actor estratégico es “aquel individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir el funcionamiento de las reglas de juego o los procedimientos de toma de decisión” (Coppedge, 1994). Esos actores pueden influir sobre el proceso de toma de decisiones de diversas maneras: determinando quién accede a un cargo público; influyendo sobre el acceso y el control de los factores de producción (capital, trabajo, materias primas), sobre lo que se informa (medios de comunicación, creadores de opinión), sobre la autoridad moral (Iglesia) o la capacidad de producir movilizaciones sociales (sindicatos, cámaras de la producción, organizaciones sociales, entre otros). Al ser un actor racional, la idea de “estratégico” implica adicionalmente la búsqueda de fines y la recurrencia a la lógica instrumental de costo/beneficio.

Si bien el hecho de que haya actores que cuestionen el funcionamiento de las instituciones debería ser provechoso para mejorar las condiciones de la democracia en la que funcionan, la magnitud de esos cuestionamientos y el comportamiento de veto constante de muchos actores muchas veces limitan las posibilidades de funcionamiento de la misma. En línea con ello, Coppedge (1994: 62) se pregunta en qué medida (y para quién) esas instituciones deberían adquirir valor, toda vez que sería imposible pensar que toda la sociedad tuviera que estar satisfecha con las organizaciones y procedimientos que ésta se da. La presencia de actores estratégicos con la pretensión de maximizar sus intereses particulares condiciona los niveles de gobernabilidad y hace muy difícil la coincidencia de intereses en torno a un único arreglo institucional (Mejía, 1996: iv).

La propuesta es entender la gobernabilidad como el grado en el que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a unas fórmulas estables y mutuamente aceptadas. Por tanto, los problemas de gobernabilidad pueden ser observados como déficits en la capacidad de los gobiernos e instituciones democráticas para procesar los conflictos, lo que afecta sus niveles de eficacia y de legitimidad. Sólo cuando los distintos actores coincidan en que su situación específica puede mejorar con ese diseño institucional, entonces será más factible que valoren esas instituciones y se den condiciones de gobernabilidad.

¿Qué es la gobernabilidad democrática?

La democracia es una forma de gobierno y la gobernabilidad es un estado, cualidad o propiedad que indica el grado de gobierno que se ejerce en una sociedad. Por tanto, podría darse un sistema político democrático sin que exista un Gobierno que ejerza su acción de manera democrática. En este sentido, cabría pensar que las condiciones de gobernabilidad pueden darse tanto en un sistema democrático como en

uno que no lo es, del mismo modo que también los gobernantes pueden dar respuesta a las demandas en el marco de cualquier tipo de reglas y procedimientos.

Por ello es necesario diferenciar entre la gobernabilidad (a secas) y la gobernabilidad democrática, esto es, “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” (Pachano, 2007: 45). Es decir, no sólo el hecho de que el Gobierno dé respuesta a las demandas de los ciudadanos, sino que lo haga siguiendo las pautas y procedimientos democráticos.

La gobernabilidad democrática será aquella en la que los actores estratégicos interactúan en un marco institucional basado en reglas de juego plurales, en un entorno de respeto de las libertades políticas y garantías hacia el cumplimiento de los derechos fundamentales, y en donde esos actores se relacionan entre sí y con las instituciones, en el marco de un conjunto de reglas estables que son percibidas como las que mejor favorecen la consecución de sus intereses (o, al menos, no son consideradas como una amenaza). En este sentido, la gobernabilidad democrática no se limita sólo al cumplimiento de la institucionalidad formal, sino que también incluye la dimensión informal de la política.

Factores que pueden incidir sobre la gobernabilidad democrática

Dada la naturaleza compleja de este tipo de procesos, no hay explicaciones unicasales para explicarlos. Diversos factores pueden incidir sobre la gobernabilidad, entre los que destacan el modo en que se produce la relación de la política con la sociedad, el tipo de acceso de los gobiernos a los recursos materiales e inmateriales en determinadas situaciones (Shoultze y Nohlen, 2006: 648), las características estructurales del sistema (legados históricos, *cleavages*, la estructura económica) (Alcántara, 1992), la naturaleza y el contenido de las reglas de juego

(diseño institucional, sistema electoral, forma de gobierno) (Sartori, 1976), el modo en que se procesan las decisiones (estilos de políticas públicas, la acción de actores corporativos sobre ese proceso, la movilización de nuevos actores sociales) (Alcántara, 1992).

También el nivel de estructuración y el propio fortalecimiento de la sociedad civil (Tomassini, 1993), la evolución de la cultura política y del desarrollo económico (Tomassini, 1993), la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo (Alcántara, 1992; Tomassini, 1993); la calidad y eficiencia de la burocracia y el servicio público (Shoultze y Nohlen, 2006: 648); la neutralidad del aparato burocrático y su disposición a poner en práctica administrativamente las decisiones políticas (Shoultze y Nohlen, 2006: 648); la formación de la élite política; la dinámica del sistema de partidos y el modo en que se comportan los partidos y sus políticos en el sistema en general (Sartori, 1976).

La combinación de estos factores incidirá sobre los patrones de gobernabilidad democrática que se dan en un sistema político determinado. A continuación se explora la forma en que cada uno de los diversos elementos considerados, así como también una combinación de ellos, han incidido sobre los niveles de gobernabilidad del sistema político ecuatoriano. La exploración de estos elementos contribuirá a conocer mejor el funcionamiento del sistema político y ayudará a identificar qué aspectos se deberán cambiar para mejorar las condiciones de gobernabilidad de Ecuador.

Factores que han dificultado la gobernabilidad democrática del sistema político ecuatoriano (1978-2007)

Diversos factores han dificultado la gobernabilidad democrática del sistema político ecuatoriano. El presente trabajo explora aquellos de naturaleza política que han incidido sobre la gobernabilidad democrática de Ecuador en el período 1978-2007, aún cuando las dificultades de gobernabilidad y la inestabilidad política han sido características históricas de este sistema político y sus causas no se limitan a factores políticos, sino que además deberían ser considerados otros como los sociales, de legado histórico, burocrático-administrativos o económicos.

Las reglas de juego: la desinstitucionalización de lo poco que se había institucionalizado

En sus 177 años, Ecuador ha tenido más de 20 constituciones, de las cuales algunas han estado vigentes menos de dos años; una, la de 1938, nunca llegó a entrar en vigor y, desde 1978, han sido innumerables los intentos de reforma, lo cual ha configurado un sistema electoral ineficiente y volátil (Pachano, 2007). En cada ocasión, las élites y los ciudadanos actúan como si el cambio de reglas de juego fuera la plataforma de resolución de todos sus males, como si para cambiar el comportamiento de los actores bastara con reformar leyes y constituciones. Esto ocurre aún cuando la violación de lo que dice la ley o la acomodación de las normas a los intereses particulares es una práctica común de los actores estratégicos (Pachano, 2007; Mejía, 1996).

El diseño institucional: ¿qué reglas para qué objetivos?

Con el diseño de 1978 se buscaba crear una nueva institucionalidad centrada en los partidos, en la que se despersonalizara la política y se dieran

las condiciones para garantizar una democracia estable. El nuevo orden buscaba enmarcar los cambios acontecidos en la política, la economía y la sociedad durante la década de 1970, siendo el Estado el que mayor transformación había experimentado. Dado que la inestabilidad había sido una característica recurrente del sistema político ecuatoriano durante toda su vida republicana, no era de extrañar que se buscaran eliminar los factores que la habían provocado como una manera de consolidar la democracia (la extrema fragmentación que generaba gobiernos débiles y minoritarios, los liderazgos populistas, el personalismo y la ausencia de partidos fuertes)⁹.

Las discrepancias entre los grupos civiles sobre el procedimiento a seguir en la elaboración de la Constitución se manifestaron rápidamente, en consonancia con las divisiones internas de las Fuerzas Armadas. Había al menos dos grandes grupos: uno, que simpatizaba con los partidos de centro-izquierda y propugnaba un plan inclu-

9. "Entre 1925 y 1948 se habían sucedido 27 gobiernos, de los cuales solamente tres se originaron en elecciones directas, mientras que 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, que constituyeron el más largo período de vigencia democrática que había vivido el país hasta ese momento en su vida republicana. [...] desde 1961 hasta 1979 se instauró nuevamente la inestabilidad con una sucesión constitucional (1961), un golpe militar (1963), la nominación de un presidente interino (1966), la conformación de una Asamblea Constituyente, la nominación de otro presidente interino (1967), la elección de un presidente (1968), un autogolpe (1970) y un nuevo golpe militar (1972)" (Pachano, 2007: 40).

sivo de reordenamiento de la participación, y otro, más cercano a los sectores tradicionales de la política ecuatoriana, que defendía un programa más excluyente pero que garantizaba la participación de los militares y de algunos grupos de derecha en la definición de los pasos que debían llevar a la reforma política.

Tras una serie de negociaciones con diversos sectores de la sociedad civil, representada por cerca de 68 agrupaciones de carácter político, empresarial, laboral y campesino; el 1 de julio de 1976 los militares anunciaron, a través del Ministro de Gobierno, el general Richelieu Levoyer (el triunvirato de la época estaba presidido por el vicealmirante Alfredo Poveda Burbano), el “Plan de Reestructuración Jurídica del Estado”, que establecía una serie de etapas para llevar a cabo el proceso de transición, en el que se esperaba que participara la sociedad civil. Los pasos a seguir eran los siguientes:

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;
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.

Los militares reformistas finalmente encomendaron, a mediados de diciembre de 1976, a una Junta de notables la definición del diseño institucional. La Junta fue constituida por representantes de sindicatos, cámaras de la producción, colegios profesionales, maestros, universitarios, chóferes, periodistas y partidos políticos. Todos ellos formaron parte de las tres comisiones, integradas por once vocales cada una, las cuales 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 1945¹⁰.

Las comisiones estaban llamadas a mantener un clima de concordancia nacional, confeccionar el padrón electoral, renovar la cédula de ciudadanía y formar un Tribunal Supremo Electoral que coordinara el referéndum (Argonés, 1986: 94). Con esta decisión, las Fuerzas Armadas perdían la capacidad de iniciativa política que hasta ese momento habían tenido en el proceso de transición y trasladaban la discusión a los sectores civiles, en un momento en que el eje del debate se estructuraba en torno al enfrentamiento entre tradición *versus* reforma (Mills, 1991: 333).

Ambos diseños fueron remitidos al triunvirato militar, éste los aprobó a mediados de 1977 y los sometió a la opinión pública en un referéndum el 15 de enero de 1978. Concurrió a la consulta el 90% del electorado, a pesar de la oposición clara de la derecha militar y los partidos Social Cristiano, Nacionalista Revolucionario y algunos grupos velasquistas, que intentaron sabotear el Plan en varias oportunidades. Los ciudadanos decidieron, por un 45% de los sufragios (807.574 votos), adoptar el nuevo texto constitucional¹¹ y un 32% se manifestó a favor de la Constitución

10. Los velasquistas, el Partido Nacionalista Revolucionario, la Izquierda Democrática 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). Asimismo, no hubo representación militar en las comisiones, salvo la del coordinador de las mismas, el General Rafael Rodríguez Palacios.
11. Apoyaron una coalición heterogénea de partidos que abarcaba todo el espectro ideológico, desde el liberalismo y el conservadurismo, el centro-izquierda (Izquierda Democrática, Democracia Cristiana, Concentración de Fuerzas Populares) y la izquierda (Partido Comunista, Frente Amplio de Izquierda). En sus inicios la DP fue más de centro izquierda, pero luego fue girando hacia el centro derecha (véase Freidenberg, 2006).

de 1945 reformada (582.556 votos), cuya base partidista era la Coalición Institucionalista Democrática (CID) y un sector del velasquismo¹².

Los proyectos diferían en veintiocho puntos. Uno, el de la nueva Constitución, establecía el voto para todos los mayores de 18 años, alfabetos, y facultativo para los analfabetos; preveía la reinstauración de una única cámara legislativa (el último Congreso Unicameral había funcionado en 1945), eliminando de esta manera al Senado y a las senadurías funcionales y creando en su reemplazo a los 12 diputados nacionales; creaba la figura de un vicepresidente; establecía la elección presidencial por mayoría a doble vuelta; eliminaba la reelección presidencial; fijaba el reestablecimiento del régimen de partidos (creado en 1967), el principio de reelección no consecutiva para los legisladores, y pautaba el control del gasto electoral. También buscaba dar un papel más activo al Estado en el proceso de desarrollo social y económico a través de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo, del establecimiento del área autogestionada de la economía, junto a la empresa privada.

El segundo proyecto, el de la Constitución de 1945 reformada, confería poder de votar sólo a los que sabían leer y escribir; contemplaba la presencia de dos cámaras; la elección presidencial por mayoría simple, la elección de diputados funcionales y la reelección inmediata de los legisladores y no consecutiva del presidente.

La nueva Constitución aspiraba a cubrir tres objetivos principales (Mejía Acosta, 1996: ii): a) institucionalizar el sistema de partidos; b) fortalecer la legitimidad electoral del presidente para facilitar su gestión de gobierno y c) minimizar el conflicto en la relación entre el presidente y el Congreso para evitar estancamientos en la actividad legislativa. Se

12. El total de votos válidos fue de 1.390.130 y un 23% de votos nulos, casi la cuarta parte de los ecuatorianos en 1978 (Mejía Acosta, 1996: 47).

convirtió a los partidos en los nuevos protagonistas de la vida política así como también en el eslabón legítimo entre sociedad y política, y estos pasaron a monopolizar la representación, al ser las únicas organizaciones autorizadas constitucionalmente a inscribir candidatos en los procesos de elección popular¹³.

Además, no se pensaba en cualquier tipo de partido sino que la misma ley les exigía una serie de requisitos con la intención de que fueran estructuras organizadas, ideológicas, fuertes y estables¹⁴; la ley también prohibía las alianzas electorales en elecciones plurinominales, con la idea de reforzar los obstáculos para la inscripción de partidos menores y poco representativos a escala nacional.

13. Según el artículo 10 de la Ley de Partidos, los requisitos incluían: a) una declaración de principios ideológicos, b) un programa de gobierno, c) una lista de los dirigentes del partido y d) un registro de afiliados cuyo número no fuera inferior al 1.5% de los inscritos en el último padrón electoral (el requisito original fue de 0,5% pero en 1978 los militares lo triplicaron a 1.5%, unos 20.000 ciudadanos), con la intención de reducir el número de partidos (Véase Mejía Acosta, 1996: 53). Además, cada partido debía contar con una organización nacional, la que debía extenderse al menos a diez provincias del país, entre las cuales dos debían ser algunas de las tres de mayor población (Guayas, Pichincha o Manabí) (Véase el artículo 12, de la Ley de Partidos)
14. Las élites políticas estaban convencidas que las respuestas a los males del país radicaba en los partidos: había que diseñar e implementar un sistema de partidos fuerte con organizaciones nacionales y modernas como requisito para el funcionamiento de la democracia en un país que tradicionalmente no había tenido partidos. 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 el Ecuador no sería por lo que dijera la Constitución Política, sino por los cambios positivos que experimentarían los partidos, entre otros la simplificación de su número [...]" (1993: 53). .

El recurrente cambio de las reglas de juego (o la incontinencia reformista)

Más allá de la discusión respecto a si son las elecciones (y sus resultados) las que determinan el comportamiento de los partidos, o si es la estructura de la competencia la que moldea los resultados electorales, lo cierto es que el sistema electoral y el sistema de partidos interaccionan. El sistema electoral, entendido como el mecanismo a través del cual los votos se transforman en escaños o puestos de representación, produce resultados sobre el sistema de partidos, así como también los partidos pueden cambiar las condiciones en que se da la competencia, modificando las reglas de juego. Por tanto, la relación entre ellos es de mutua interacción, y en mayor medida, si la pauta dominante es el constante cambio de reglas.

Desde la definición de las reglas de juego en 1978, Ecuador experimentó un constante proceso de cambios legales y constitucionales que ha tenido como uno de sus efectos la imposibilidad de consolidar un marco institucional que sirviera de referencia para las prácticas y comportamientos de los actores sociales y políticos. Las reformas reiteradas han contribuido a generar y alimentar “comportamientos erráticos” (Pachano, 2007: 46) y, por tanto, han sido uno de los factores centrales para obstaculizar la implantación de un arreglo institucional estable que generara incentivos a los actores estratégicos, de cara a comprometerles con el funcionamiento y estabilidad de las reglas de juego.

Los cambios que se han ido realizando han sido incoherentes entre sí y bastante diferentes a los objetivos que se perseguían, tanto en el momento de la transición como con las reformas posteriores (Pachano, 2007: 46; Freidenberg, 2004; Mejía, 1996: iii). Cada una de las reformas ha revisado y modificado las leyes de elecciones y partidos anteriores, generando cambios en diversas dimensiones del sistema electoral como la estructura del voto, el principio de representación, el tamaño del Congreso, la fórmula electoral, las

características de quienes podían presentarse como candidatos, la duración de los mandatos, la posibilidad de reelección, la magnitud de los distritos, el calendario electoral, los niveles de gasto y el umbral electoral. Esos cambios permiten referirse a diferentes fases e incluso podrían llegar a constituir sistemas electorales diferentes entre sí:

- El momento *propartidista*, que se dio con la Constitución de 1978, la Ley de Partidos y la Ley de Elecciones, y que buscó la configuración de un sistema centrado en organizaciones partidistas fuertes y con estrechos lazos en la sociedad;
- El momento *intermedio*, que comprendió una serie de reformas, entre 1983 y 1994, que no llegaron a conformar un sistema electoral propio y que se caracterizó por la constante presión de diversos sectores para abrir el régimen de partidos y facilitar la participación independiente; y,
- El momento *antipartido*, que terminó plasmándose en la Constitución de 1998, pero que tiene como punto de inflexión la consulta popular de 1994 y las reformas constitucionales de 1995, a partir de la apertura del sistema a la participación de los sectores independientes y que consigue su máxima expresión con la Asamblea Constituyente de 2007.

Momento propartidista

El sistema electoral plasmado en el diseño institucional de 1978, centrado en los partidos, establecía para la elección del presidente y vicepresidente de la República la mayoría a dos vueltas con el objeto de contribuir a la gobernabilidad del sistema político y asegurar su representatividad (Hurtado, 1999: 330; CORDES, 1997: 246); disminuir la fragmentación partidista al desalentar la participación de los candidatos sin ninguna opción de pasar a la segunda vuelta (Hurtado, 1999: 330; CORDES, 1997: 246; Mejía, 1996); fortalecer

el mandato presidencial otorgándole una mayor legitimidad electoral (Pachano, 1998; Hurtado, 1999: 330; Sánchez López, 1999: 18; CORDES, 1999: 107) y evitar que candidatos con bajos apoyos se convirtieran en presidentes, por lo que se buscaba forzar alianzas entre partidos con la misma tendencia programática para que compitieran de manera conjunta (Sánchez López, 1999: 18).

Además, se reforzaban las facultades legislativas del presidente y los poderes de fiscalización y control del Ejecutivo por parte del Congreso; se incluía el voto a los analfabetos (lo que expandió la base electoral y afectó las estrategias partidistas); se restringía la participación de algunos candidatos como una manera de renovar la élite política¹⁵; se dotaba al Estado de nuevas instituciones para mejorar la calidad de la democracia representativa, a través del Tribunal de Garantías Constitucionales y el Tribunal Supremo Electoral, ambos con capacidad para controlar y fiscalizar la actividad de los partidos.

El sistema también fijaba un Congreso unicameral, integrado por diputados elegidos a través de dos tipos de circunscripciones: una de ámbito nacional, en la que todo el territorio se convertía en un distrito único, y otra provincial, donde cada provincia se transformaba en una circunscripción electoral por la que se elegía un diputado si sus habitantes no sobrepasaban los 200.000 habitantes, y se elegían dos en aquellas

15. Se incluía el requisito de nacionalidad para los candidatos a presidente de la República, y de sus padres, con el objeto indirecto de limitar la participación del líder populista Assad Bucaram y también prohibía a los expresidentes presentarse como candidatos para imposibilitar una nueva participación de José María Velasco Ibarra (que había ejercido la presidencia en cinco períodos: 1934-1935, 1944-1947, 1952-1956, 1960-1961 y 1968-1972); Carlos Julio Arosemena (que había sido presidente entre 1961-1963); Clemente Yerovi Indaburu (fue presidente interino entre el 30 de marzo y el 16 de noviembre de 1966) y los miembros del Tribunal Militar.

circunscripciones que superaran esa barrera poblacional¹⁶. El argumento era conciliar una base de representación nacional con los intereses provinciales. Por último, se preveía la existencia de un umbral del 5% de los votos válidos a escala nacional, con el objeto de restringir la presencia de opciones partidistas y fortalecer la de tres o cuatro tendencias que dieran estabilidad al sistema de partidos¹⁷.

16. En el período 1979-1996 se han dado variaciones significativas en el número de electores requeridos para ocupar un escaño. En las circunscripciones donde debían elegirse dos representantes, uno correspondía a la lista que hubiere obtenido mayor número de sufragios y el otro a la lista que le siguiere en votos, siempre que esta hubiere alcanzado cuando menos el 50% de los votos de la primera. Si no obtenía esa cantidad, los dos escaños se otorgaban a la lista que hubiera obtenido el mayor número de votos (art. 84 de la Ley de Elecciones de 1978). Cuando en los distritos debían elegirse más de dos representantes, los escaños se asignaban a través de un sistema mixto que combinaba un cociente eliminador (el total de votos válidos obtenidos en la circunscripción se divide por el número de escaños a asignarse en la Cámara y el partido que no alcanza la mitad de este cociente es eliminado provisionalmente) con un cociente distribuidor (que se calcula de dividir el total de los votos válidos obtenidos por todas las listas no eliminadas entre el cociente eliminador anteriormente obtenido (los partidos no eliminados recibían escaños según el total de votos partido por la magnitud distrital (art. 85 de la Ley Electoral de 1978). Las listas que hubiesen “servido de base para hallar el cociente distribuidor tendrán derecho a tantos puestos cuantas veces cupiere dicho cociente en su total de votos válidos” (art. 85 literal b de la Ley Electoral de 1978).
17. En 1978 la barrera legal era del 5% de los votos para eliminar a los partidos poco representativos, pero fue declarada inconstitucional e inaplicable en 1983; restablecida en 1992 al 4% y derogada una vez más en 1996. En 1997 se volvió a establecer la barrera al 5% de los votos válidos a escala nacional y confirmada por la Asamblea Constituyente en 1998.

Los diputados eran elegidos por el sistema de listas cerradas y bloqueadas; la asignación de escaños se realizaba a partir del sistema proporcional mediante el cociente o residuo electoral; los legisladores duraban en funciones cinco años y no podían ser reelegidos para desempeñarse en el mismo cargo por otro período, aunque sí podían presentarse como candidatos para el otro nivel de representación (un diputado provincial como nacional, o viceversa). Además, estaban prohibidas las alianzas entre partidos y se garantizaba la representación de las minorías.

Momento intermedio

Entre 1983 y 1995 se dieron diversas reformas: en 1983, se buscaba atemperar los conflictos que se habían dado entre Ejecutivo y Legislativo, por el enfrentamiento en el seno de la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), así como reforzar los poderes y atribuciones del Ejecutivo. Los cambios se concentraron en la simplificación del procedimiento de aprobación del presupuesto, en otorgar al presidente la posibilidad de gobernar por decreto en temas económicos (los denominados “decretos de urgencia en materia económica” de los que sacó partido fundamentalmente el Gobierno de León Febres Cordero).

La reducción del mandato presidencial se debió a los intentos de evitar la pérdida de autoridad que el ejercicio del poder le ocasionaba al presidente así como también la erosión de su imagen ante la opinión pública y la reducción de sus capacidades de actuación (Mejía Acosta, 2002: 79). Esto también disminuyó los incentivos para que los partidos colaboraran con el presidente, ya que el electorado asociaría los partidos con los potenciales responsables de las crisis económicas y de los problemas de los gobiernos.

Se cambió el calendario electoral, de tal modo que la elección general de diputados fuera simultánea con la primera vuelta presidencial, y se introdujeron elecciones a medio periodo para los

diputados provinciales, lo que hizo que estos permanecieran en el cargo dos años. En la práctica, todos los diputados tenían las mismas atribuciones y sólo se diferenciaban entre nacionales y provinciales por la duración de su mandato. Además, se cambió el nombre de la “Cámara de Representantes” por el de Congreso Nacional. Todas estas reformas tuvieron efecto a partir de la elección de 1984.

En 1986 el Gobierno del Frente de Reconstrucción Nacional (FRN) intentó eliminar el monopolio de los partidos en la representación política y para ello convocó a una consulta popular el 1 de junio, que se celebró paralelamente a las elecciones legislativas de medio período, en la que se preguntó sobre permitir a personas no afiliadas a los partidos a participar en los comicios electorales. El rechazo a la consulta convocada por Febres Cordero obedeció mayoritariamente a la maniobra política de la oposición para convertir dichos comicios en un mecanismo de rechazo al Gobierno de la Reconstrucción Nacional. Uno de los mensajes televisivos de la época señalaba: “en las elecciones NO vota NO, como rechazo al engaño, carestía y prepotencia en el plebiscito NO, vota NO”. Los ciudadanos se pronunciaron en contra y sólo en 1994, cuando se realizó otra consulta popular, durante el Gobierno de Sixto Durán Ballén, los partidos perdieron su monopolio sobre la presentación de candidaturas, ya que se permitió la postulación al margen de las estructuras partidistas y se autorizó la reelección inmediata de diputados, alcaldes y otras autoridades locales¹⁸.

18. La quinta pregunta de la consulta popular del 28 de agosto de 1994 interrogaba a la ciudadanía acerca de la incorporación de la reelección para todos los cargos de elección popular. Los ciudadanos aprobaron esta disposición por el 53% de los votos válidos (1.423.623) sobre el 47% que se manifestó por el No (1.274.254) (TSE 1997). La segunda pregunta era sobre la posibilidad de que independientes no afiliados a partidos se presentaran como candidatos: el 65% del electorado aprobó esta disposición (1.797.454) sobre el 35% que se manifestó en contra (966.778) (TSE 1997).

Sistema electoral para las presidenciales y sus reformas

Fecha	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1ª vuelta	Candidatos en 2ª vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría en 2ª 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-	4 años	Sí	Fórmula con vicepresidente	>40 y dif. de 10 puntos	2	45 días	Relativa	Sí (en primera)

^(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 lo relativo a la fecha de la segunda vuelta, y se pasó 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.

Fuente: Elaboración propia.

Otra de las cuestiones sobre las que más se ha consultado a la ciudadanía a través de mecanismos de democracia participativa ha sido la de la realización de comicios simultáneos (o no) para la elección de diputados y Presidente. La reforma constitucional buscaba generar mayor control de los ciudadanos sobre los legisladores, recuperar la legitimidad del presidente en momentos de crisis y construir mayorías que apoyaran al presidente cuando las relaciones Ejecutivo-Legislativo estuvieran tensas. Convencidos de que la elección de diputados en primera vuelta era una de las causas del multipartidismo, en 1994 también se consultó sobre la concurrencia de las elecciones. En ambas circunstancias, la ciudadanía rechazó por

amplio margen la concordancia entre la segunda vuelta electoral y las elecciones legislativas¹⁹.

Finalmente, en enero de 1996, Sixto Durán Ballén aprobó la reforma a la Ley de Elecciones y con ello el derecho de los candidatos independientes a participar, tanto auspiciados por partidos como por un determinado número de ciudadanos de la respectiva jurisdicción²⁰. Con la eliminación de la restricción de los independientes a participar, se superaba uno de los ejes de conflicto que había polarizado el sistema político ecuatoriano desde la reinstauración democrática, lo que no escondió el hecho de que las constantes reformas imposibilitaran una aplicación en sentido estricto de las disposiciones que habían guiado el esquema institucional de 1978-1979. Finalmente, la creación del Tribunal Constitucional, mediante reformas de 1996, constituyó un hecho clave pues de esta manera se insertó un nuevo *jugador de veto* (en términos de Tsebelis) a la política nacional.

19. En la Consulta Popular de 1994, el 56% del electorado se pronunció a favor de la elección en primera vuelta y el 44% a favor de la segunda. En la consulta popular de 1997, el 61% se manifestó a favor de la elección en la primera vuelta y el 39% a favor de la elección de los diputados en la segunda. Finalmente, en 1998, a raíz de la Asamblea Constituyente, la elección en segunda vuelta también fue rechazada.

20. Los candidatos presidenciales independientes debían presentar ante el TSE un total de 98.670 firmas de respaldo, equivalente al 1,5% del total nacional de electores que en ese momento era de 6.577.974. En el caso de las elecciones pluripersonales las firmas no serían para cada uno de los integrantes de la lista, sino para ésta en su conjunto. Además, para esa elección se permitieron las alianzas pluripartidistas. Diario Hoy "Luz Verde a los independientes" publicado el 21 de enero de 1996, 3-A.

Momento antipartido

Tras la crisis institucional de febrero de 1997, que tuvo su punto culminante en la salida del Gobierno del presidente Abdalá Bucaram Ortíz, y en el transcurso de lo que el propio Fabián Alarcón denominó como el interinato, se convocó una consulta popular en mayo y una Asamblea Constituyente a los efectos de reformar el texto constitucional de 1978 y diseñar un nuevo andamiaje institucional. En la consulta de 1997 se preguntó a los ciudadanos con respecto a una serie de temas en materia electoral, como la modificación del sistema de listas cerradas y bloqueadas en la elección de los legisladores, la introducción de la revocatoria del mandato, la limitación del gasto en las campañas electorales, el modo de designar a los miembros del TSE y el proceder del Congreso en la destitución de Bucaram Ortíz²¹.

El nuevo sistema electoral se delineó en la Constitución política de 1998, en la Ley Especial para la Elección de Representantes para la Asamblea Nacional y en la Reforma de la Ley de Elecciones del 2000, con el objeto de afrontar algunos de los principales problemas del sistema político: el desinterés del electorado por los partidos; la traducción constitucional de la presión de diversos sectores por crear espacios de representación para nuevos grupos sociales (indígenas, mujeres, ecologistas) y la introducción en el texto constitucional de las reformas aprobadas por la ciudadanía en la consulta popular de 1997.

21. Los ciudadanos ratificaron el proceder del Congreso en la destitución de Bucaram Ortíz por 2.241.299 votos frente a 1.036.722 en contra. Además, señalaron que preferían el sistema de voto personalizado, escogiendo nombres de cada lista o entre listas. Este sistema fue incorporado luego de la realización de la consulta popular del 25 de mayo de 1997 en la que se preguntó si para la elección de diputados, concejales municipales y consejeros provinciales preferían la votación por lista completa o votación, escogiendo nombres de cada lista o entre listas. La ciudadanía se pronunció a favor de la segunda opción (1.254.663, 51,73%) sobre la primera (1.170.865, 48,27%) (TSE 1997).

Principales reformas institucionales y electorales (1979-2006)

1983	<p>Reducción del período presidencial (de 4 a 5 años). Introducción de elección intermedia de diputados provinciales y duración del mandato de los provinciales 2 años y de los nacionales 4 años. Cambio de elección general de diputados de la segunda a la primera vuelta presidencial. Cambio de nombre del legislativo (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.</p>
1985	<p>Sustitución del sistema proporcional por el de mayoría. Eliminación del umbral mínimo como requisito de permanencia de los partidos (barrera de registro).</p>
1986	<p>Retorno a la fórmula proporcional.</p>
1994	<p>Aprobación de la reelección inmediata para todos los puestos de elección popular, excepto para la presidencia de la República. Candidaturas independientes y autorización a celebrar alianzas partidistas.</p>
1995	<p>Eliminación del monopolio de representación en los partidos. Autorización a la participación al margen de los partidos.</p>
1997	<p>Introducción del sistema de votación personalizada en listas abiertas.</p>
1998	<p>Nueva Constitución. Fórmula electoral: los escaños se distribuyeron entre los candidatos más votados en cada distrito hasta completar el número de puestos disponibles. Se quita la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas con las provinciales. Se elimina la renovación de los diputados provinciales cada dos años (calendario electoral).</p>
2000	<p>Retorno a la asignación de puestos por listas (fórmula D'Hondt) manteniendo votación por personas.</p>
2003	<p>Tras la declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, se invalidó el uso del método D'Hondt. Finalmente, el Congreso aprobó el método Imperiali (corregido).</p>
2004	<p>Fórmula de representación de igualdad de género, que establece que al menos la mitad de las candidaturas deben ser del otro sexo.</p>
2006	<p>Aprobación de la fórmula para la asignación de escaños por listas (factor ponderador exacto). Endurecimiento de controles para el gasto en campaña. Creación de franjas publicitarias. Incremento de límites para gasto electoral (Para presidente: 2.748.270 dólares y 687.000 más para la segunda vuelta).</p>
2007	<p>Asignación de cuotas para el acceso a medios de comunicación de masas para los candidatos y partidos. Se dispone el 0,2% del presupuesto para promocionar en los medios los planes de gobierno de los candidatos. Se establece que los dos candidatos presidenciales finales asistan a un debate televisado.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Pachano (2007), Mejía (1996), fuentes periódicas y datos de la normativa electoral.

Las reformas realizadas tenían que ver con la manera de elegir al presidente; la estructura unicameral del Congreso, el cambio en la representación de cada provincia (pasó a estar representada por un mínimo de dos diputados y uno más por cada 200.000 habitantes o fracción que superara los ciento treinta y tres mil²²); la eliminación del sistema de dos circunscripciones para las legislaturas elegidas a partir de 2002 (aunque se mantuvo para la de 1998) y el cambio de circunscripciones, del principio de representación²³; en la fórmula electoral; en la asignación de escaños y en la estructura del voto. Además, la unificación del mandato de los diputados a cuatro años y el reestablecimiento del 5% como barrera legal de registro en dos elecciones plurinominales, con el objeto de reducir la fragmentación partidista a través de la eliminación de aquellos partidos que no alcanzaran ese número de votos.

22. Décima Disposición Transitoria de la Asamblea Constituyente de 1997.

23. Según el cual la asignación de puestos se realiza teniendo en cuenta al candidato más votado, de forma individual, en orden descendente hasta completar el número de representantes a elegir en cada distrito electoral. En el caso de que se produjera un empate en votos, la adjudicación se decidirá por sorteo (Segunda Disposición del Instructivo para la Aplicación del sistema de listas).

Sistema electoral para las legislativas y sus reformas

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Miembros 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
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	si
1996	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	82	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	si
1998	Proporcional mixta	Votación personalizada	Provinciales	121	21+ 1	Personalizado, de listas y entre listas	4	si
2000	Proporcional	D'Hondt	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	si
2003	Proporcional	Imperiali (corregido)	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	si
2006	Proporcional	Factor ponderado	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	si

Distritos electorales: 21 plurinominales para diputados provinciales con magnitudes que iban de 2 a 18 y 1 de carácter nacional que pasó de 12 a 20 y luego fue eliminado con la Reforma Constitucional de 1998.

Fuente: Normativa electoral.

Los escasos incentivos para cooperar

Un elemento del diseño institucional que durante mucho tiempo agravó la fragmentación del sistema fue la prohibición de constitución de alianzas que rigió entre 1978-1996. Esta disposición arrojó

resultados contrarios a los esperados, ya que fomentó una mayor fragmentación, haciendo que los partidos debieran participar de manera individual en todas las elecciones, potenciando la competencia de partidos pequeños y la disputa confrontacional por los recursos estatales. Precisamente, una vez ganada la elección presidencial, los partidos que habían prestado apoyo a los candidatos ganadores de la primera vuelta, buscaban ser correspondidos con recursos de poder (por ejemplo, cargos de designación o cuotas en instituciones públicas).

Si bien a partir de 1997 se eliminó la prohibición, las alianzas debían presentarse bajo el nombre de uno de los partidos, de modo que el otro o los otros debían resignar su etiqueta. Los partidos comenzaron sólo a tener incentivos para conformar alianzas cuando sus opciones de obtener cargos por su propia cuenta fueron mínimas. En ese escenario, las alianzas dependían más de las posibilidades de maximizar resultados electorales o de evitar que una determinada opción ganara, que de la orientación de las propuestas de gobierno. Por tanto, las alianzas eran estratégicas, coyunturales y no programáticas.

En este marco, aún cuando los incentivos para generar alianzas gubernamentales han sido bajos; en la práctica, las fórmulas presidenciales que se han presentado en la primera vuelta han estado integradas por miembros de diferentes agrupaciones. Los partidos que se han aliado nunca han sido dos partidos con importantes posibilidades de ganar o dos partidos *grandes*, sino que la conformación de las fórmulas han tenido que ver más con la unión de un partido con posibilidades con otro sin ninguna oportunidad o simples alianzas regionales. Además, la simultaneidad de la primera vuelta con la elección a diputados, ha provocado que los partidos temieran que al no presentar su propio candidato presidencial perjudicarían a su lista de candidatos al Congreso.

Alianzas que participaron en la primera vuelta...

1978		1984		1988		1992	
C	Partido	C	Partido	C	Partido	C	Partido
Durán Ballén	PSC PCE ARNE	Febres Cordero	PSC PCE PLRE PNV CID PNR	Vargas	PSE APRE LN	Durán Ballén	PUR PCE
Roldós	CFP DP	Borja	ID PCD	Hurtado	MPD FADI		

1996		1998		2002		2006	
C	Partido	C	Partido	C	Partido	C	Partido
Elhers	MUUP NP PSFA ID	Noboa	PRE APRE UPL	Noboa	PRIAN	Noboa	PRIAN
Bucaram	PRE MIRA	Elhers	MUUP NP PSFA	Gutiérrez	SP MPD MUUP	Correa	ALIANZA PAÍS PS-FA MPD

Fuente: Sánchez López (1999) y TSE.

Desde 1978, las buenas intenciones que cada alianza manifiesta tener terminan, por lo general, en grandes tensiones políticas y derrocamientos salpicados de denuncias de conspiración. En 1978, el CFP y la DP se acercaron. Asaad Bucaram era el candidato inicial de la lista 4. Pero como Bucaram no podía ser candidato²⁴, entregó a su sobrino político Jaime Roldós Aguilera la candidatura presidencial. La alianza programática con la DP, materializada en la candidatura de Osvaldo Hurtado como vicepresidente, funcionó con cierta normalidad ya entrados en el Gobierno.

24. Por no cumplir una antigua disposición castrense que exigía como uno de los requisitos para ser candidato la nacionalidad ecuatoriana de los padres.

Sin embargo, fue el propio Bucaram, con su partido mayoritario, quien lideró a los ‘patriarcas de la componenda’, para hacerle oposición a Roldós desde la Cámara de Representantes y presionarle para conseguir más influencia durante el gobierno (a través del nombramiento de cargos en el gabinete para CFP por encima de otros miembros de la coalición). La crisis entre Legislativo y Ejecutivo fue de tal magnitud que el presidente Roldós pensó incluso en realizar un plebiscito para disolver el Congreso. El acuerdo político se rompió por parte de un ala del CFP, antes de la muerte del presidente, pero con la posterior muerte de Bucaram (por un ataque cardíaco) los diputados se vieron más libres de cambiar de coalición en torno al nuevo presidente Hurtado, que gobernó con minoría parlamentaria.

En 1984, el PSC ganó las elecciones. El Frente de Reconstrucción Nacional, que puso a León Febres Cordero en el poder, estaba conformado por la lista 6 y el Partido Liberal, que completó la fórmula con Blasco Peñaherrera. A este acuerdo se sumaron conservadores y otras fuerzas de derecha minoritaria. Peñaherrera y su partido participaron en el Gobierno desde el Ministerio de Educación. Pero, para 1987, las relaciones entre los dos mandatarios eran tan tensas que Febres Cordero sugería a Peñaherrera “descansar en paz”, sobre todo tras el secuestro del presidente en Taura.

Rodrigo Borja e Izquierda Democrática llegaron al poder en 1988. Desde el Congreso se gestó una alianza política con la DP que, en lo que concierne al Gobierno, no duró ni un año, pero que en el ámbito parlamentario sobrevivió con altibajos hasta 1990. Sixto Durán Ballén fundó el PUR para ganar las elecciones de 1992. Lo hizo en alianza con el Partido Conservador, liderado en ese momento por Alberto Dahik. Ambos ex socialcristianos gobernaron juntos hasta 1995, cuando el vicepresidente fue cesado por el escándalo de los gastos reservados. Como el PUR había dejado de existir, Durán Ballén y el PCE se fusionaron.

Abdalá Bucaram se alió con Rosalía Arteaga del MIRA para ganar las elecciones de 1996. La fuerza política fue siempre del PRE, aunque tras la caída de Bucaram, no pudo asumir la Presidencia debido a un

pacto entre las otras agrupaciones políticas, que tampoco aceptaron que una mujer gobernara el país. Jamil Mahuad, en 1998, llevó a la DP por segunda vez a la Presidencia y aunque corrió solo en la papeleta electoral, en el Congreso se consolidó un acuerdo con el PSC, conocido como ‘la aplanadora’ que se diluyó poco antes de que el Gobierno de Mahuad colapsara por el feriado bancario.

Las fuerzas que lo destituyeron el 21 de enero del 2000 se aliaron dos años más tarde para las elecciones. Lucio Gutiérrez, con su Sociedad Patriótica, el Movimiento Popular Democrático (MPD) y el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País asumieron en alianza la Presidencia de la República en enero del 2003. Tras seis meses en el poder, y luego de que algunos de los máximos dirigentes indígenas asumieran cargos en el gabinete de Gutiérrez, la alianza se diluyó y ello sumió en una profunda crisis al movimiento indígena. En 2006, Alianza País compitió en las elecciones presidenciales con el Partido Socialista-Frente Amplio (PSFA), pero ya para la segunda vuelta la alianza estaba rota, en particular, debido a la negativa de Rafael Correa de presentar candidatos a diputados, lo que a juicio de PSFA perjudicaba las posibilidades de sus miembros de acceder al Legislativo²⁵.

Los efectos *no deseados* del diseño institucional sobre el sistema de partidos ecuatoriano

A pesar de los objetivos planteados desde el diseño institucional respecto al fortalecimiento de los partidos y del sistema de partidos, la eliminación del

25. Alianza País estaba integrada para esa elección por Movimiento País, Jubileo 2002, Iniciativa Ciudadana, Movimiento Bolivariano Alfarista y Acción Democrática Nacional (ADN), en alianza con el Partido Socialista-Frente Amplio y con el apoyo de múltiples movimientos provinciales, intelectuales de izquierda y militantes de Derechos Humanos.

personalismo y la reducción de la fragmentación, las metas no fueron alcanzadas. A diferencia de lo que se buscaba, las características que habían afectado las condiciones de gobernabilidad, permanecieron. El número de partidos no se redujo, no se consiguió establecer un vínculo de responsabilidad entre políticos y electores, la política clientelar y caudillista no desapareció y los incentivos para formar coaliciones legislativas que apoyaran a un presidente fuerte no se dieron en la mayor parte del período analizado.

Las causas de la fragmentación también parecen encontrarse en las características institucionales del sistema político ecuatoriano (Pachano, 2007; Freidenberg, 2004; Mejía Acosta, 2002 y Conaghan, 1995). El uso del *ballotage*, el tipo de calendario electoral y las bajas barreras de entrada a la competencia, favorecen la fragmentación del sistema a escala presidencial y esta fragmentación a su vez tiene efectos sobre la elección legislativa. Por ejemplo, el arrastre de la candidatura presidencial sobre la lista de diputados lleva a los partidos a presentar candidatos a presidente con la única intención de que esto les ayude a tener más diputados en el Congreso²⁶. Como señalan Mejía Acosta (2002: 83) y Conaghan (1995: 435), los incentivos de esta estrategia están en la posibilidad de maximizar beneficios de cara a tener “algo que negociar” para la segunda vuelta electoral e incrementar su margen de *chantaje* para ser parte de las coaliciones ganadoras o para “vender” su apoyo a esas coaliciones. La ausencia de efectivos umbrales mínimos de representación y la generosidad de la fórmula proporcional incentiva, además, la participación de un mayor número de candidatos.

26. Precisamente éste ha sido uno de los reclamos que los militantes socialcristianos le hicieron a su partido por no presentar candidato a la presidencia en la elección de 1998, cuando el PSC decidió apoyar a la Democracia Popular. Los militantes encontraban complicado hacer campaña sin tener candidato presidencial y explicarle a la gente que podían votar por quién quisieran a presidente pero por la lista socialcristiana en todos los demás cargos (Freidenberg y Alcántara, 2001).

