

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 postransición, 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 (Shoulte y Nohlen, 2006: 648); la neutralidad del aparato burocrático y su disposición a poner en práctica administrativamente las decisiones políticas (Shoulte 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	Período 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 Ortiz, 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 Ortiz²¹.

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 Ortiz 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	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.
1985	Sustitución del sistema proporcional por el de mayoría. Eliminación del umbral mínimo como requisito de permanencia de los partidos (barrera de registro).
1986	Retorno a la fórmula proporcional.
1994	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.
1995	Eliminación del monopolio de representación en los partidos. Autorización a la participación al margen de los partidos.
1997	Introducción del sistema de votación personalizada en listas abiertas.
1998	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).
2000	Retorno a la asignación de puestos por listas (fórmula D'Hondt) manteniendo votación por personas.
2003	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).
2004	Fórmula de representación de igualdad de género, que establece que al menos la mitad de las candidaturas deben ser del otro sexo.
2006	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).
2007	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.

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	MUPP NP PSFA ID	Noboa	PRE APRE UPL	Noboa	PRIAN	Noboa	PRIAN
Bucaram	PRE MIRA	Elhers	MUPP NP PSFA	Gutiérrez	SP MPD MUPP	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).

Las elecciones a medio período, sin reelección inmediata, en vez de mejorar las condiciones de funcionamiento del Congreso, “tuvieron consecuencias desastrosas” para el sistema político (Mejía, 2002: 80; Burbano de Lara y Rowland, 1999: 166). El calendario electoral generó inestabilidad y convirtió la política ecuatoriana en una campaña permanente. Apenas finalizada una elección, los políticos ya estaban preparando su postulación para la próxima contienda en una dignidad distinta a la que se desarrollara en ese momento. La carrera de los políticos, medida por los cargos que han ejercido, era frenética. Estos se presentaban primero como diputados provinciales, luego como diputados nacionales y, nuevamente, como diputados provinciales. O una serie inversa, pero empleaban los dos tipos de dignidades para respetar la consigna de no reelección, aunque en la práctica resultaban reelegidos como legisladores.

La constante renovación de los cargos favoreció que los electores votaran una y otra vez por distintos legisladores, pero no resultó en un mayor *expertise* de estos ni supuso mayores niveles de continuidad en las políticas. Además, las elecciones intermedias tuvieron un significativo “impacto negativo en el tamaño del contingente legislativo del presidente” (Jones, 1995: 117), ya que cada una de ellas ha mermado el contingente de diputados afín al presidente y ha dificultado el sostenimiento y/o la formación de coaliciones. Cada presidente debía asegurar sus apoyos al inicio del mandato, ya que conforme se acercaba la nueva elección, las posibilidades de constituir coaliciones disminuían (Mejía Acosta, 2002: 88).

La campaña permanente llevó a que los diputados estuvieran más preocupados por la coyuntura electoral y los cambios en la opinión pública, que en su ejercicio de gobierno. Las elecciones escalonadas fomentaron la irresponsabilidad en el ejercicio del mandato legislativo, ya que no permitían la formación de mayorías estables y, por lo tanto, tampoco acuerdos estructurales, toda vez que al

renovarse la Cámara cada dos años, los legisladores se dedicaban a hacer campañas (y a llevar obras a sus distritos) más que a facilitar la función gubernamental. Los políticos (y sus partidos) no contaban con incentivos para colaborar con el partido en el Gobierno, lo cual hacía el sistema menos gobernable. Se prefería ser oposición debido a que en esas contiendas se solía castigar al partido en el Gobierno, erosionando aún más el apoyo que el presidente podía llegar a tener en el ámbito legislativo.

Los cambios en la estructura de voto de listas cerradas y bloqueadas a voto personalizado tampoco tuvieron los efectos que se esperaban. Los ciudadanos, a pesar de tener la posibilidad de realizar una elección individualizada, continuaron votando por partidos, al menos hasta la última elección. Los líderes continuaron controlando la designación de los candidatos en las listas y monopolizando el control de los incentivos selectivos materiales. Los efectos registrados hasta el momento abonan el argumento expuesto por Sartori (1994: 30) de que muchas veces el voto de corte personalizado no cumple con sus objetivos debido a que se da por una parte la concentración de las candidaturas en los jefes de las directivas del partido y, por otra, los ciudadanos no cuentan con la información necesaria para evaluar cada candidato de manera individual, sin el peso de los liderazgos nacionales y los partidos.

En resumen, la elección presidencial a doble vuelta, las elecciones intermedias, la no reelección legislativa, la ausencia de umbrales mínimos de representación, el tipo de fórmula electoral proporcional y los constantes cambios de gran parte de las reglas electorales generaron un escenario poco propicio a la gobernabilidad democrática. El diseño institucional no sirvió para mitigar los efectos de aquellos comportamientos y prácticas que se buscaba combatir ni tampoco produjo “los objetivos deseados o, en todo caso, [estos] produjeron efectos colaterales no deseados” (Mejía, 1996: iii).

La competencia del sistema de partidos: fragmentación, polarización y *cleavages* latentes

La alta fragmentación y la intensa volatilidad electoral agregada

El sistema de partidos ecuatoriano ha tenido durante el período 1978-2006 características de multipartidismo extremo, donde han competido cinco o seis partidos, cuya fuerza electoral, capacidad de coalición o de chantaje los coloca en competencia a unos con otros; con gobiernos de coaliciones minoritarias; oposiciones bilaterales desleales que han actuado de manera irresponsable, se mueven por mecanismos patrimonialistas o clientelares y tienen serias dificultades para cooperar en torno a temas clave para la competencia política y las demandas ciudadanas. *Cleavages* que no terminan de traducirse políticamente (como el regional), generando subsistemas de partidos diferenciados y que hacen que los partidos cuenten con apoyos regionales más que nacionales.

Las preferencias de los ciudadanos han sido tan volátiles que ningún partido elegido en las urnas ha ocupado la Presidencia de la República en dos oportunidades y, al mismo tiempo, cada cambio en la elección del partido estuvo acompañado por la elección de otra tendencia ideológica. El espacio populista ganó las elecciones en 1978 con la CFP, en 1996 con el PRE y en 2002 con PSP; la derecha lo hizo en 1984 con el PSC y en 1992 con el PUR, que era una escisión del anterior, el centro-izquierda en 1988 con la ID y en 1998 con la DP, aunque éste último en ese momento se encontraba más alineado en el centro-derecha de lo que estaba en su origen. En tanto, hasta 2006 nunca un partido o coalición perteneciente al espacio de izquierda había logrado pasar a la segunda vuelta electoral (como ocurre con Alianza País) y ganar las elecciones.

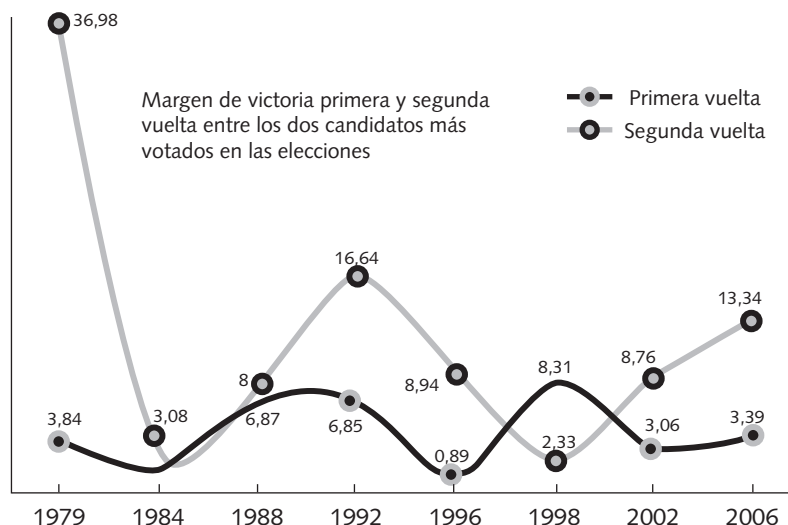
Cuatro características del período analizado han sido: a) que los electores han quitado al partido gobernante del poder, b) que una y

otra vez han mutado de espacio ideológico, c) que en el transcurso del período al cambiar de espacio ideológico han generado una especie de ciclo en el que han participado de manera semejante tres de las tendencias analizadas (hasta 2006, donde finalmente gana la izquierda); e) que un único partido, el Social Cristiano, ha llegado en cuatro oportunidades a la segunda vuelta, pero sólo una vez consiguió la Presidencia (1984), y, f) que en las dos últimas elecciones presidenciales (2002 y 2006) los ciudadanos han apoyado mayoritariamente a los candidatos antisistema, como una crítica clara a la clase política tradicional.

En ese escenario, la fragmentación se ha hecho visible en el elevado número de binomios presidenciales que se han presentado de elección en elección; en el año 1992 se alcanzó la cifra máxima de 14, y en las elecciones presidenciales del año 2006 se presentaron 13.²⁷ Como se ha mencionado, el diseño institucional incentivó la proliferación de candidaturas en primera vuelta porque al existir la posibilidad de dos ganadores, todos han tenido las mismas probabilidades de ganar. Además, el piso electoral que han debido superar (la cantidad de votos necesarias para pasar a segunda) es muy bajo, ya que sólo en una ocasión el porcentaje de votos exigidos para ir a segunda llegó a 34,91%, que fue alcanzado por Jamil Mahuad en 1998.

27. Fueron 13 candidaturas en total aunque se habrían presentado 17, pero 4 fueron eliminadas por no presentar todas las firmas de respaldo requeridas para esta elección (el 1% del padrón electoral, 90.218 de un total de 9.021.773 electores inscritos).

Evolución de los niveles de margen de victoria y de la competitividad (1979-2006)



Además de no necesitar muchos votos para pasar a la segunda vuelta, los candidatos compiten de manera reñida en la primera. Cabe recordar que los márgenes de victoria entre el primer y segundo candidato han sido para todo el período muy estrechos, ha habido, pues, un alto nivel de competitividad en la elección presidencial; el margen más estrecho (0,88) se produjo en 1996 y el de 1998 supuso el de menor competitividad (8,31).

Tomando el índice de Rae y el del “número efectivo de partidos” (NEP) de Laakso y Taagapera (1979)²⁸, los niveles de fragmentación legislativa de Ecuador están entre los más altos de América Latina; una tendencia que se mantiene en la última elección (5,84), aunque estos niveles ya mostraron cierta reducción respecto a los de 2002 (7,54) y dieron cuenta de la concentración de los apoyos en dos agrupaciones que juntas podrían haber

controlado más del 50% de la Cámara (PSP-PRIAN) (situación que no se dio debido a los constantes enfrentamientos entre los diversos bloques y a la posterior destitución de los 57 diputados por parte del TSE).

La alta fragmentación se profundiza debido a que la mayor parte de los partidos que compiten en las elecciones legislativas presentan candidatos en un número reducido de provincias. La gran mayoría de las candidaturas se restringe a una sola provincia. En las elecciones de 2002 solo un partido presentó candidatos en las 22 provincias. En promedio, cada uno de los partidos y las asociaciones de independientes compitió en cinco provincias (Pachano, 2007). Por tanto, son organizaciones regionales o provinciales (Freidenberg y Alcántara, 2001; Mejía Acosta, 2002; Pachano, 2007), poco representativas del conjunto del país, las que compiten y de ello se desprende que sus diputados no puedan cumplir con lo estipulado en la Constitución, que señala que deben actuar en función de los intereses nacionales.

28. La fórmula para calcular el índice de fraccionalización a partir de la propuesta de Rae es la siguiente: $F=1-(T_i^2)$

donde T_i es el porcentaje de votos (o de escaños) de cada partido. Este índice permite apreciar la relación existente 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 de que todos los votantes se inclinaran por distintos partidos. El número efectivo de partidos proporciona la misma información que el índice de fraccionalización sobre el sistema de partidos pero de una manera más sencilla ya que permite apreciar mejor cuántos partidos compiten electoralmente. A partir de esa fórmula se puede calcular N del siguiente modo: $N = 1/(1-F)$.

Los niveles de volatilidad electoral agregada también han sido altos en el escenario legislativo, lo que refleja que las preferencias de los electores han cambiado de un comicio a otro, en un 25,98% de media entre 1978 y 1998. Ello lleva a la impredecibilidad de los resultados electorales y a diagnosticar bajos niveles de lealtad de los electores hacia los partidos. Por lo general, los políticos no cumplen sus programas ideológicos ni sus promesas de campaña sino que llevan a la práctica una política pragmática acorde a sus interpretaciones de lo que demanda el electorado. Como señala Conaghan (1995: 450), al referirse al alto nivel de volatilidad ecuatoriano, en este escenario conviven “políticos flotantes con votantes flotantes”.

Gobiernos de minoría, enfrentamiento entre poderes y coaliciones inestables

El hecho de que un presidente pueda resultar electo sin un bloque legislativo que lo respalde e incluso que pueda tener que gobernar enfrentándose a un bloque opositor mayoritario es moneda común en el sistema político ecuatoriano. Los procesos electorales han generado gobiernos con bloques de diputados minoritarios y más bien han sido excepciones los casos de gobiernos con bloques que fueran la primera mayoría. Nunca un presidente tuvo mayoría absoluta en el Legislativo y sólo en tres oportunidades el presidente contó con un bloque grande de su partido en el Congreso. Esto fue en 1979 con CFP (40,6%), en 1988 con ID (42,25%) y en 1998 cuando DP tuvo cerca del 28,83% de la Cámara y además contaba con el apoyo de los socialcristianos en lo que se denominó la “aplanadora”.

Los presidentes sin apoyo legislativo debieron enfrentar fuertes conflictos con el Congreso. En 1984, Febres Cordero sólo consiguió el 12,68% de los escaños (9 diputados) frente a un bloque mayoritario del 33,8% que estaba en manos de la Izquierda Democrática (24

diputados), el partido opositor en la segunda vuelta presidencial. Incluso, el apoyo legislativo fue muchísimo menor que el apoyo presidencial que la coalición de partidos del FRN había conseguido en esa primera vuelta. En 1992, Sixto Durán Ballén se enfrentó a una situación similar cuando debió gobernar con un Congreso adverso, toda vez que su partido sólo contaba con poco más del 15% de los escaños. En 2002, Sociedad Patriótica sólo contaba con seis legisladores de su propio partido y algunos más si se consideraban los de su alianza con MUPP-NP, pero ésta sólo duró seis meses.

De este modo, 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 cuales actúan la mayoría de las veces como partido bisagra, debido a la distancia política existente entre los partidos grandes. En el período 1978-1998, entre cinco y siete partidos controlaban el 80-85% de los escaños (Burbano de Lara y Rowland, 1999: 165), con lo cual los partidos grandes buscaban negociar. Las desafilaciones partidarias han sido una constante de todo el período (Burbano de Lara y Rowland, 1999: 167), lo que fue debilitando a los bloques legislativos salidos de las urnas y fomentó el comportamiento oportunista de los legisladores, hasta llevarles a crear bloques de “independientes”, que en algunos casos se convirtieron en la segunda o tercera fuerza legislativa.

En este sentido, la gestión gubernamental ha estado condicionada por los obstáculos que ha encontrado el Ejecutivo para *sacar* sus políticas con apoyo del Legislativo, debido a los débiles apoyos de su partido en el Congreso y a las pocas probabilidades de generar coaliciones estables. En las ocasiones en las que ha sido posible establecer algún acuerdo, la coalición ha sido la mínima necesaria para ganar y con el exclusivo propósito de apoyar leyes particulares (Burbano de Lara y Rowland, 1999), configurando con ello alianzas fantasmas.

Porcentaje de votos del partido del Gobierno y del partido con mayor cantidad de escaños (en el momento de la elección)

Año elección	Partido del 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-MUPPNP-MPD y alianzas*	23	PSC	24
2006	Alianza País	0	PRIAN	28

* Pero si se consideran sólo los diputados de SP es el 2%. En total la conformación del bloque fue la siguiente: SP 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.

Las casillas sombreadas corresponden a elecciones generales.

Fuente: Elaboración a partir de datos del TSE.

El triunfo electoral de Correa en 2006 dio paso a un nuevo Gobierno de minoría. El período comenzó con un escenario poco proclive a la formación de una coalición mayoritaria debido a que Correa no presentó candidatos a diputados, los electos por PSFA fueron muy escasos y el Congreso se encontraba presidido por el PRIAN y con Sociedad Patriótica como segunda mayoría. Pero, a diferencia de la situación tradicional, a poco más de un mes, la situación cambió de tal modo que el presidente contó con una mayoría pro Gobierno denominada periodísticamente “de los manteles” o autodenominada “Bloque de la Dignidad Nacional”, tras la destitución de 57 diputados por parte del TSE.

Este nuevo esquema dotó de gobernabilidad al sistema político, aún cuando se violentó el Estado de Derecho en reiteradas ocasiones, aduciendo la legitimidad otorgada en las urnas a la “revolución ciudadana”. La crisis se

inició con el intento de destitución por parte del Congreso Nacional del presidente del Tribunal Supremo Electoral, Jorge Acosta, de Sociedad Patriótica, en marzo de 2007, sin previo juicio político como establece la Constitución política. 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 directamente por el Ejecutivo al Tribunal.

Frente a ello, el 7 de marzo de 2007, el TSE respondió de un modo tajante y emitió una resolución por la que despojaba de los derechos políticos, por un período de dos años, a los 57 diputados que habían aprobado la destitución de Acosta, incluso a algunos que no se encontraban ese día en la sala de sesiones, y les retiraba su condición de diputados por obstruir la consulta popular que permitiría a los ciudadanos pronunciarse respecto a la instalación de una Asamblea Constituyente. La base de su argumento fue que en época electoral es el TSE la máxima autoridad y puede destituir a aquellos funcionarios que según su juicio busquen intervenir en los procesos electorales.

Si bien los diputados destituidos del PRIAN, PSC, UDC, PSP rechazaron la posición del TSE²⁹, este organismo solicitó al Ministerio de Gobierno y a la Policía Nacional que evitaran el ingreso de los diputados destituidos y, para el 9 de marzo, comenzó a entregar las credenciales de principalización como diputados a los suplentes de los destituidos. Curiosamente, los diputados de los grupos minoritarios no rechazaron la posición del TSE, tampoco se pronunciaron sobre el hecho de tener

29. "La lista de los diputados destituidos se elaboró en el Ministerio de Gobierno; detrás de esta írrita decisión está Correa con su proyecto totalitario: tiene ya el Tribunal Supremo Electoral, ahora pretende apoderarse del Congreso Nacional, pretende también apoderarse del Tribunal Constitucional, es decir, el proyecto totalitario que hemos venido denunciando", declaraciones del diputado destituido Carlos Larreátegui (UDC) emitidas por Sonorama y publicadas en Ecuador Inmediato el 9 de marzo de 2007.

que entregar su credencial a las fuerzas de seguridad, que determinaban el ingreso al Congreso, e incluso aprobaron la medida, culparon a los destituidos y no presionaron para defender la institucionalidad³⁰.

Ante esta situación comenzó un período de gestiones encontradas para evitar que los diputados destituidos ingresaran al Legislativo y para que el presidente del Congreso, Jorge Cevallos (hasta ese momento del PRIAN), convocara una sesión extraordinaria con los destituidos en la noche del 10 de marzo. Tras las conversaciones y luego de prometerles realizarla, Cevallos desistió y acudió

30. Por ejemplo, el diputado Ramsés Torres, jefe de Bloque de MUPP-NP, sostuvo que sus colegas afrontaban las consecuencias de haber "zarandeado" la voluntad de los ecuatorianos para ir a una Asamblea Constituyente. En Ecuador Inmediato "Culpan a diputados destituidos de haber provocado crisis política", 8 de marzo de 2007

www.ecuadorinmediato.com/espanol/mostranoticia.php?id=10¬iciaid=50277

Si "el Tribunal Supremo Electoral anula la decisión de la destitución de los 57 diputados, el bloque legislativo de Pachakutik no asistirá más al Congreso Nacional como medida de rechazo ante las vergonzosas negociaciones que pretende realizar la vieja práctica politiquera del país para salvaguardar los intereses de los partidos políticos de la derecha, populistas y anticonstituyentes implicados en este hecho", declaraciones de Ramsés Torres publicadas en Ecuador Inmediato el 10 de marzo de 2007.

<http://www.ecuadorinmediato.com/espanol/mostranoticia.php?id=10¬iciaid=50361>

Por su parte, el entonces jefe de bloque del PRE, Jimmy Jairala, anunció que los diputados de su partido no asistirían a la sesión extraordinaria que quería convocar Cevallos, porque hubiera carecido de legalidad si acudían los 57 legisladores destituidos por interferir en el proceso electoral en marcha. "Aquí no caben negociaciones, se deben principalizar a los alternos y sesionar con ellos, mientras las apelaciones planteadas por los destituidos tienen una resolución jurídica, manifestó el parlamentario, al tiempo de lamentar la situación personal de los legisladores del PRIAN, PSC, PSP y UDC". En Ecuador Inmediato "PRE condiciona ir a sesión extra convocada por presidente del Congreso", 9 de marzo de 2007 en: www.ecuadorinmediato.com/espanol/mostranoticia.php?id=10¬iciaid=50354

al Tribunal Constitucional (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, dejando sin 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 los ciudadanos y los suplentes ocuparon su lugar.

La polarización ideológica

Los políticos ecuatorianos se diferencian entre sí por su posicionamiento en el eje izquierda-derecha. Aunque existe controversia respecto al uso de estas categorías, las investigaciones realizadas en Ecuador muestran que los políticos tienen una percepción espacial de la política, se reconocen en ese eje, y que, tras la fractura regional, la división ideológica también afecta la competencia del sistema de partidos (Freidenberg, 2006). Estas categorías 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 y Klingemann, 1976). Es en este sentido que la izquierda y la derecha funcionan como etiquetas de carácter heurístico, que sirven como atajos cognitivos mediante los cuales los votantes organizan la información sobre política con poco esfuerzo³¹.

31. A menudo se ha señalado que la ideología juega un papel limitado en los partidos y sistemas de partidos latinoamericanos. Así, distintos estudios centrados en casos nacionales o partidos específicos han subrayado la importancia de los intercambios clientelistas y las prácticas personalistas dentro de los partidos y en la relación entre los partidos y la sociedad. Estudios recientes han analizado igualmente las dificultades que para la estructuración ideológico-programática supone la baja institucionalización de los sistemas de partidos en la región. A pesar de estas consideraciones, distintos trabajos comparativos han mostrado la utilidad de analizar las ubicaciones ideológicas de los partidos latinoamericanos (Luna y Zechmeister 2005; Alcántara 1991).

En las diferentes entrevistas realizadas a los diputados en el marco del Proyecto de Elites Parlamentarias de América Latina (PELA), estos 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 entrevistados respondió a la pregunta relativa a su ubicación ideológica y todos los políticos consultados ubicaron sin dificultades a sus organizaciones partidistas³².

Autoubicación de los miembros del partido en el continuum izquierda-derecha (1996-1998)

	Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha	Derecha	Número	Autoubicación media	Desviación típica	Identificación media	Desviación típica	Número	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

32. Las entrevistas son personales, anónimas y se han realizado en las oficinas del Congreso de la República de Ecuador, 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, y no se realizó ninguna sustitución de los diputados seleccionados. Las entrevistas consisten en administrar un cuestionario semiestructurado de 71 ítems y 282 variables sobre diversos temas relacionados con la política, la economía, la relación Estado-sociedad, los partidos, sus valores y las características sociodemográficas de los entrevistados.

Autoubicación de los miembros del partido en el continuum izquierda-derecha (1998-2002)

	Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha	Derecha	Número	Autoubicación media	Desviación típica	Identificación media	Desviación típica	Número	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
MUPPNP	42,9	28,6	0	14,3	0	7	3,17	1,60	3,50	1,39	6	0,33

Autoubicación de los miembros del partido en el continuum izquierda-derecha (2003-2006)

	Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha	Derecha	Número	Autoubicación media	Desviación típica	Identificación media	Desviación típica	Número	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
MUPPNP	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
PSP	50,0	16,7	16,7	16,7	0	6	3,67	2,42	4,00	0,89	6	0,33

Para este análisis se han reagrupado 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 los miembros de cada partido y la posición media de la identificación atribuida por ellos a cada partido, en escalas de 1 a 10. Las medias están calculadas antes de dividir al grupo en segmentos.

El cuadro indica las medias de los resultados de autoubicación ideológica de los políticos entrevistados, siendo el PSC la agrupación más a la derecha y el MUPPNP la más a la izquierda. Respecto a los datos obtenidos cabe realizar dos apreciaciones. Por una parte, que la autoubicación ideológica resultante es la que se podría esperar si se tiene en cuenta la división del sistema de partidos en tendencias

ideológicas³³. Por otra, las posiciones señaladas por los políticos sobre su propia ubicación corresponden de un modo general con la identificación partidista que ellos realizan. Así es que se repite una pauta que otros estudios han señalado como característica de este tipo de análisis: la correspondencia entre la autoubicación ideológica y el posicionamiento que los diputados atribuyen a sus partidos.

Una vez comprobado que los partidos y sus políticos se ubican en el eje izquierda-derecha y que lo hacen de manera diferenciada, es posible identificar si las diferencias de medias entre las elites de cada partido son significativas. Mediante la utilización de la técnica ANOVA (aplicando los procedimientos de comparación *post hoc* y eligiendo

33. Esas tendencias ideológicas en las que se han apoyado los partidos son, según Conaghan (1995), León (1994) y Mejía Acosta (1996): la populista (representada tradicionalmente por la Concentración de Fuerzas Populares, por el Partido Roldosista Ecuatoriano, por el Frente Nacional Velasquista (FNV), Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE), el Frente Radical Alfarista (FRA), Pueblo, Cambio y Democracia (PCD), el Partido Assad Bucaram (PAB); la de derecha (en la que se ubica el Partido Social Cristiano (PSC), el Conservador Ecuatoriano (PCE), el Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE), Unidad Republicana (PUR), Coalición Institucionalista Democrática (CID), Coalición Nacional Republicana (CNR), el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) y el Partido Nacionalista Revolucionario (PNR); la del centro o centro-izquierda (compartida por la Izquierda Democrática, la Democracia Popular, el Demócrata (PD) y el Partido del Pueblo (PDP). En los últimos años, espacio disputado también por el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPPNP), aunque sus dirigentes prefieren identificarse como un movimiento político independiente. Finalmente, se encuentra el espacio de izquierda (Frente Amplio de Izquierda, el Movimiento Popular Democrático, el Partido Socialista Ecuatoriano Liberación Nacional e incluso Movimiento PAIS).

el coeficiente de Scheffé) se exploró la naturaleza de esas diferencias para dos de las variables analizadas: la identificación partidista y la autoubicación ideológica³⁴. 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.

El análisis de la comparación entre las varianzas de las medias ideológicas de los partidos y de los diputados ecuatorianos en los tres períodos analizados permite señalar que, a pesar de que los partidos han modificado sus posiciones, han aparecido nuevas organizaciones y han desaparecido otras, el PSC es el actor ideológicamente más diferente respecto a los demás. Se plantea una cuestión interesante al observar que PSC y PRIAN, además de competir en el mismo espacio regional, estarían compitiendo en el mismo segmento de espacio ideológico, de tal modo que existirían más diferencias entre PRIAN y PRE que entre el primero y el PSC.

Finalmente, según los datos del proyecto de Elites Parlamentarias, los partidos de izquierda no evidencian diferencias significativas entre ellos, lo que dificultaría la capacidad del elector para encontrar elementos que los distingan. Las diferencias deben buscarse en otras dimensiones como la posición frente a la relación Estado-mercado; los derechos étnicos; la radicalidad con la que se defendía el cambio político; el conflicto regional o el estilo del liderazgo, cuestiones que se pusieron de manifiesto con el éxito de Alianza País en las elecciones presidenciales de 2006³⁵.

34. Se reportan resultados significativos con un alfa de .05.

35. En la investigación sobre la ubicación ideológica de los jueces del Tribunal Constitucional realizada por Santiago Basabe se ha hallado que el tema de flexibilización laboral es otro de los temas decisivos para marcar las diferencias entre izquierda y derecha. No obstante, según el propio especialista, este tema podría hallarse dentro del "estado-mercado". Agradezco a Santiago Basabe la puntualización realizada en esta dimensión.

Distancia y convergencia ideológica de los partidos en el sistema

La literatura sostiene que el uso de estas categorías sirve para medir la polarización de un sistema de partidos. Si bien la polarización –entendida en el sentido de lo que señalan Sartori y Sani (1983) 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. El nivel de distancia y superposición entre los posicionamientos de los políticos denota cuán lejos y cuán cerca se encuentran estos actores en el espacio político. A mayor distancia entre ellos y menor superposición ideológica, mayor polarización del sistema de partidos³⁶.

La distancia entre los dos partidos ubicados en los extremos del continuo ideológico es amplia y la superposición entre las agrupaciones más alejadas es mínima en el período analizado. Esa distancia se ha ido incrementando en los últimos años, ya que en 1996 era del 0,37 y en el año 2003 alcanzaba el 0,42. En tanto, 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).

36. El cálculo de la distancia se realiza en base a la diferencia (absoluta) del promedio de auto-posición de los miembros de cada uno de los partidos más próximos a los extremos de la escala izquierda-derecha, dividido por el máximo teórico de esa diferencia que en la escala de diez puntos es 9. La medida de la distancia tiene un recorrido de 0 a 1. Se calcula la superposición una escala de cinco tramos a partir de la sumatoria de las diferencias porcentuales absolutas obtenidas en cada una de los tramos entre dos partidos, dividido por el máximo teórico que es 200 y restando 1 del resultado anterior. Esta medida tiene un recorrido de 0 a 1 y cuanto más se aproxime a 1 el resultado, mayor será la superposición ideológica que habrá entre los miembros de dos partidos diferentes (Sartori y Sani 1980/1992: 432).

En 2003, el espacio en el que estos dos partidos se superponían era sólo del 0,23. Una cuestión metodológica importante del análisis de estos datos resulta de la distorsión que genera el hecho de entrevistar a miembros de las cúpulas y a militantes de la agrupación y no sólo a los diputados del partido. Cabe destacar que los diputados han resultado ser más moderados en sus respuestas que el resto de los miembros de sus partidos. Es como si las bases fueran mucho más radicales que las élites. Aún así, es recomendable ser cautos en el uso de los datos para comparar estos grupos de naturaleza diferente.

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*	0,57	0,13
2003-2006	0,42	0,23

* Datos resultantes de las entrevistas realizadas a los dirigentes del partido y a los militantes.

Fuente: Elaboración propia.

Los partidos relevantes más distantes, menos similares y menos superpuestos han sido el Social Cristiano y el MUPP-NP. Ambos son “polos separados”, se encuentran a los extremos del continuo y la distancia entre ellos se ha ido incrementando debido a que los miembros de esas agrupaciones han radicalizado sus posturas en los últimos años. Mientras que los partidos más cercanos y superpuestos ideológicamente han sido para 1996, la Democracia Popular y el Partido Roldosista Ecuatoriano (0,85 de superposición) y, para 2003, Izquierda Democrática y MUPP-NP (0,72).

La distancia y la superposición analizadas señalan un alto nivel de polarización del sistema de partidos ecuatoriano. Esa distancia, calculada de manera tradicional, siguiendo la fórmula de Sartori

(1992), señala que la polarización era para 1996 de 0,37, para 1998 de 0,40 y para 2003 de 0,43. Este alto nivel de polarización ideológica se mantiene si se la calcula de manera ponderada, tomando en cuenta el tamaño que cada partido tiene en el Congreso³⁷.

Superposición en el sistema de partidos ecuatoriano (1996-1998)

PSC-DP	0,47				
PSC-PRE	0,41	DP-PRE	0,85		
PSC-MUPPNP	0,27	DP-MUPPNP	0,44	PRE -MUPP	0,59

Superposición en el sistema de partidos ecuatoriano (1998-2002)

PSC-DP	0,69						
PSC-PRE	0,53	DP-PRE	0,73				
PSC-ID	0,45	DP-ID	0,50	PRE-ID	0,59		
PSC-MUPPNP	0,31	DP-MUPPNP	0,313	PRE-MUPP	0,53	ID-MUPP	0,41

37. El cálculo tradicional distorsiona la posición de los partidos, toda vez que la actuación de partidos minoritarios radicales (de izquierda o derecha) podría desvirtuar el cálculo y dar cuenta de una polarización que no fuera la real. De este modo, en los últimos años se ha consensuado la necesidad de calcular el índice de polarización ponderada (PP), a partir de tomar en cuenta la auto-posición 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.

Superposición en el sistema de partidos ecuatoriano (2003-2006)

PSC-PRE	0,58						
PSC-ID	0,24	PRE-ID	0,51				
PSC-MUPPNP	0,23	PRE-MUPP	0,64	ID-MUPP	0,72		
PSC-PRIAN	0,53	PRE-PRIAN	0,62	ID-PRIAN	0,60	MUPP-PRIAN	0,58
PSC-SP	0,38	PRE-SP	0,77	ID-SP	0,50	MUPP-SP	0,69

Sombreados aparecen los valores que muestran los partidos que están más superpuestos ideológicamente. En negrita aparecen los valores donde hay menos superposición ideológica entre los partidos del sistema.

Polarización ponderada

Período legislativo	Según la autoubicación ideológica	Según la ubicación de los otros
	PSC/MUPP-NP	PSC/MUPP-NP
1996-1998	2,03	5,69
1998-2002	1,40	2,69
2003-2006	2,49	4,88

Altos niveles de polarización ideológica con alta fragmentación son condiciones necesarias para que se dé un sistema de partidos de pluralismo polarizado, aunque no todos los sistemas de partidos de este tipo se comportan igual. Las características de la competencia y el grado de consociacionismo entre sus élites diferencia a unos sistemas de pluralismo polarizado de otros (Sartori, 1976). En el caso de Ecuador, la combinación peligrosa para la democracia está en el extremo multipartidismo, en los altos niveles de polarización ideológica y en la incapacidad crónica para la cooperación, con cierta tendencia a la competencia centrífuga.

Sartori (1976: 448) alerta que la diferencia entre democracia centrípeta y centrífuga radica en que “la fragmentación y la polarización puedan resolverse consociacionalmente”. Si hay tendencia a la negociación de los conflictos en un escenario de alta polarización se está ante una democracia consociacional, lo cual puede convertir ese esquema en un marco eficiente y gobernable, (ese sería el caso de Chile). Por el contrario, la eficiencia

de una democracia se encuentra inversamente relacionada con el grado de polarización si no hay tendencia al consenso y si esa polarización define un espacio de competición que hace que allí se definan los temas concretos de importancia política.

La distribución territorial del poder y el modo en que se ha politizado la fractura regional

En diversos trabajos (Pachano, 1996; 2004; Freidenberg, 2003; Freidenberg y Alcántara, 2001) se ha sostenido que una de las claves de la ingobernabilidad del país se encuentra en la pronunciada fractura regional que divide no sólo a los políticos y sus partidos sino que también separa a densas sociedades regionales, con valores, actitudes, redes de relaciones económicas, sociales y políticas diversas.

Los partidos han contado con apoyos regionales o provinciales, a pesar de su vocación de partidos nacionales, exigida desde el diseño institucional de 1978³⁸. En este escenario han hecho esfuerzos organizativos y han competido en torno a un eje de división social concreto, generando un sistema de partidos fracturado regionalmente (Costa-Sierra), que dibuja dos subsistemas de partidos, con dinámicas de competencia diferenciadas entre sí (bipolar en la Costa y multipartidista en la Sierra) y, a la vez, organizaciones que internamente se encuentran fragmentadas en espacios regionales (no sólo por el enfrentamiento bipolar sino por la presencia de múltiples localismos).

38. Las regiones que integran el país son cuatro: la Costa, la Sierra, la Amazonía y la Insular. Entre ellas hay dos, la Costa y la Sierra, que juntas concentran el 96% de la población del país y el mayor número de electores como así también de escaños en el Congreso Nacional. La población total alcanzaba en 1990 los 9.648.189 habitantes; 4.876.643 habitantes en la Costa (50,57% sobre el total del país) y 4.399.013 en la Sierra (45,59% del total). Datos oficiales elaborados por el SIIE según el Censo de 1990.

Ahora bien, a pesar de esta fragmentación en términos regionales, el comportamiento electoral de los ciudadanos entre 1978 y 1998 se concentró en torno a cuatro organizaciones partidistas (PSC, DP, ID, PRE), consiguiendo éstas el mayor número de escaños en el Congreso. Cerca del 63% fueron ocupados por estos partidos, es decir, 447 de los 675 elegidos. Los cuatro partidos concentraron de diversa manera los apoyos a escala regional. En la Costa, estas cuatro agrupaciones han conseguido cerca del 75% de los apoyos y en la Sierra el 61%.

Desde el punto de vista de los partidos, el PSC ha sido el que mayor número de escaños ha controlado (147, 20,7%), seguido por ID (129, 18%), por PRE (92, 13%) y DP (79, 11%). En cuanto a los apoyos regionales, el PRE y el PSC consiguieron su mayor porcentaje de escaños en la Costa y la ID y la DP en la Sierra. Estos datos además encuentran apoyo en los cálculos realizados por Mainwaring y Jones (2003), según los cuales Ecuador es el caso de menor distribución nacional de la votación entre 17 países, con un coeficiente de 0,57 entre los años 1979 y 1996, según el índice de nacionalización de los partidos³⁹.

39. 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 (Mainwaring y Jones 2003: 142). Sólo Brasil tiene 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.

Escaños obtenidos por los partidos políticos por regiones (1978-1998)

	Sierra	Costa	Galápagos	Amazonia	Nacionales	Total escaños provinciales	Total escaños
N° PRE	18	62	0	1	11	81	92
%	6,1%	27%	0	1,7%	13,7%	13,6	13,6%
N° DP	44	10	4	13	8	71	79
%	14,9%	4,4%	36,4%	21,7%	10%	11,93%	11,7%
N° PSC	43	78	4	5	16	130	147
%	14,6%	34%	36,4%	8,3%	13,8%	21,8	21,7%
N° 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%

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).

Fuente: Freidenberg y Alcántara (2001b).

La división regional ha generado efectos perversos sobre la función de representación de los legisladores, esto se ha debido en mayor medida a las preferencias de los electores que a disposiciones legales (Pachano, 2004; Freidenberg y Alcántara, 2001b) y ha dificultado la tarea de los partidos a la hora de representar demandas fuera de sus bastiones electorales. Al estar fracturados regionalmente, los partidos se han comportado de manera diferente según sea un distrito feudo o un distrito hostile (Freidenberg, 2003). En las regiones con apoyos favorables han desempeñado diversas funciones con relativo éxito: han ganado elecciones, formado gobiernos, han prestado apoyos a otros políticos han creado opinión a través de los medios de comunicación de masas y han expresado una serie de valores y formas de observar los procesos que han ayudado a los ciudadanos a conformar su propia visión respecto al mundo que les rodea.

La peculiaridad está en que si bien han cumplido de una manera más o menos eficiente sus tareas en el ámbito regional, han tenido dificultades para integrar a los diferentes grupos por encima de las líneas de tensión que fracturan la sociedad. Por tanto, tienen problemas en el momento de articular las demandas sociales más allá de la procedencia regional de los grupos sociales. La rigidez del marco institucional en cuanto a la necesidad de que los partidos tuvieran alcance nacional ha sido perjudicial para el desarrollo de los mismos y ha fracasado en su esfuerzo de configurar un determinado sistema de partidos.

Bastiones electorales de los principales partidos. Elecciones de diputados provinciales (1979-2002)

AÑO	PARTIDO							
	PSC		PRE*		ID		DP*	
	Provincia	%	Provincia	%	Provincia	%	Provincia	%
1979	Guayas	30,72			Pichincha	34,11		
	Pichincha	30,05			Guayas	16,23		
1984	Pichincha	30,55	Guayas	76,37	Pichincha	26,51	Manabí	16,39
	Guayas	27,6	Pichincha	10,92	Guayas	11,02	Pichincha	13,45
1988	Guayas	38,05	Guayas	65,82	Pichincha	27,03	Pichincha	33,22
	Pichincha	19,15	Pichincha	5,37	Guayas	14,59	Guayas	11,04
1992	Guayas	51,25	Guayas	38,97	Pichincha	26,06	Pichincha	30,37
	Pichincha	6,35	Manabí	9,24	Guayas	10,92	Azuay	12,77
1996	Guayas	44,78	Guayas	34,34	Pichincha	29,55	Pichincha	42,39
	Pichincha	13,53	Manabí	15,24	El Oro	15,74	Guayas	9,25
1998	Guayas	44,80	Guayas	40,03	Pichincha	47,38	Pichincha	27,86
	Pichincha	15,55	Manabí	14,47	Azuay	9,59	Guayas	26,34

* Partidos formados o reconocidos desde 1984.

Tras la elección de octubre de 2006, los datos señalan que la fractura regional continúa, aunque hayan cambiado los actores que la

representan. Noboa se presenta como el heredero de PSC y PRE en la Costa, mientras que Correa toma el relevo de ID (Pichincha) y también de otros partidos (MUPP-NP, PSFA). Los comicios también mostraron la paridad regional de la votación del partido del expresidente Lucio Gutiérrez (Sociedad Patriótica). Los patrones de votación muestran que el PSP ganó territorialmente, dando muestras de un nivel de homogeneidad de los apoyos pocas veces visto en el sistema político ecuatoriano aunque esto no le valiera para pasar a la segunda vuelta, ya que los otros dos candidatos consiguieron apoyo en las provincias de mayor densidad poblacional (Manabí, Guayas y Pichincha).

¿Quién ganó en cada provincia la elección presidencial?

Partido	Provincias en las que ha ganado en la primera vuelta	Provincias en las que ha ganado en la segunda vuelta
PRIAN (Noboa)	Guayas, Manabí, Carchi, Esmeraldas, Voto Exterior.	Guayas, Manabí, Esmeraldas Voto Exterior.
ALIANZA PAÍS/ PS-FA (Correa)	Pichincha, Azuay, Loja, El Oro, Galápagos, Imbabura.	Pichincha, Azuay, Loja, El Oro, Galápagos, Imbabura, Napo, Orellana, Sucumbios, Morona Santiago, Pastaza, Tungurahua, Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo, Cañar, Los Rios, Zamora Chinchipe.
PSP (Gutiérrez)	Napo, Orellana, Sucumbios, Morona Santiago, Pastaza, Tungurahua, Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo, Cañar, Los Rios, Zamora Chinchipe.	-

Fuente: TSE.

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; Sociedad Patriótica en 13, mientras que en las seis provincias restantes, Correa. El PRIAN además demostró ser un partido de base nacional: fue el más votado, el que consiguió

el mayor número de diputados (28), el que 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 Amazonía. Por su parte, el PSP se convirtió en la segunda fuerza política, dado que quintuplicó el número de votos con respecto a 2004 y refrendó la Amazonía como su feudo electoral.

Segunda vuelta: Apoyos por región geográfica

	Noboa		Correa	
	Votos	% sobre su votación nacional	Votos	% sobre su votación nacional
SIERRA	837.942	31,62	1.962.616	56,33
COSTA	1.721.950	64,97	1.363.217	39,13
AMA-GAL	90.351	3,41	158.392	4,55
Exterior	39.115	-	33.410	-
TOTAL	2.689.418	100	3.517.635	100

Fuente: TSE.

En las elecciones legislativas, hubo cambios en la concentración del voto, con respecto a las elecciones anteriores donde cuatro partidos concentraban los apoyos en el ámbito regional. Aún cuando todavía es pronto para definir si ese trasvase será permanente o se debe sólo a esta elección de modo puntual, lo cierto es que el éxito del PRIAN, por ejemplo en Guayas, ha hecho que PSC y PRE sufrieran una pérdida importante en un espacio en el que habían dominado en las últimas décadas. 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.

Los resultados dieron un giro importante a la correlación de fuerzas en el área local y el PRIAN y el PSP se convirtieron en los más beneficiados en cuanto a número de diputados y de consejeros

provinciales. En todas las provincias amazónicas y en las de la Sierra: Chimborazo, Tungurahua, Cañar o Bolívar, ganó Gutiérrez. Además, en por lo menos 11 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.

Partidos, apoyo electoral y diputados

Partido	Votos	% votación partido	Nº total	Provincias y Nº diputados conseguidos en cada una de ellas
PRIAN	858.702	27,62	28	Guayas (7), Pichincha (4), Manabí (4), Carchi (2), Esmeraldas (2), Azuay (1), El Oro (1), Chimborazo (1), Imbabura (1), Loja (1), Los Ríos (1), Orellana (2), Sucumbíos (1), Tungurahua (1)
PSP*	557.434	17,93	24	Guayas (3), Los Ríos (3), Tungurahua (2), Pichincha (2), Bolívar (2), Chimborazo (2), Napo (2), Azuay (1), Cañar (1), Cotopaxi (1), Manabí (1), Morona (1), Orellana (1), Pastaza (1), Sucumbíos (1)
PSC	462.251	14,87	13	Guayas (5), Azuay (1), Loja (1), Cotopaxi (1), El Oro (1), Manabí (1), Pichincha (1), Tungurahua (1), Galápagos (1)
ID	258.881	8,33	7	Pichincha (3), Azuay (1), Cotopaxi (1), El Oro (1), Imbabura (1)
PRE	223.937	7,20	6	Guayas (2), Esmeraldas (1), El Oro (1), Los Ríos (1), Manabí (1)
MUPP-NP	101.595	3,27	6	Bolívar (1), Cañar (1), Chimborazo (1), Cotopaxi (1), Morona Santiago (1), Zamora Chinchipe (1)
RED	61.242	1,97	5	Pichincha (2), Guayas (1), Cañar (1), Loja (1)
UDC*	69.967	2,25	5	Pichincha (1), Zamora Chinchipe (1), Carchi (1), Galápagos (1), Manabí (1)
PSFA*	62.629	2,01	1	Imbabura (1)
MPD	117.854	3,79	3	Esmeraldas (1), Pastaza (1), Pichincha (1)
MCNP	19.568	0,63	1	Azuay (1)
ARE	11.188	0,36	1	Loja (1)

* Significa que ha conseguido algunos en alianza con otras fuerzas políticas.

Fuente: Elaboración propia a partir datos TSE.

Cleavage étnico: la incorporación de sectores que estaban excluidos y la doble lógica de la política

Uno de los mayores éxitos del sistema político ecuatoriano ha sido la politización de la cuestión indígena, generando una ventana de oportunidades para la organización de un movimiento político, articulado en base a otros intereses sociales (defensores de los derechos humanos, organizaciones de mujeres, miembros de sindicatos energéticos, intelectuales urbanos y militantes de izquierda desencantados con las agrupaciones tradicionales). La creación del Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP) en 1995 supuso la politización de demandas e intereses que habían permanecido dormidos durante mucho tiempo, pero que se encontraban latentes en la sociedad.

En los inicios, las relaciones entre el movimiento político y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) no fueron sencillas. En un primer momento el enfrentamiento fue entre los que se habían opuesto a la creación de un partido indio y habían defendido una vía lenta en la incorporación de los indígenas a la política y los que creían que el proyecto ya estaba listo para ser presentado a escala nacional. En un segundo momento, la tensión fue entre “insurrección y democracia”, esto es, entre los institucionalistas y los antisistémicos. Por un lado, los que defendían los mecanismos de la democracia como un canal donde luchar por sus intereses y, por otro, los que apelaban a formas no convencionales de acción política y de ejercicio del poder.

Esta combinación de participación institucional junto con acción en las calles supuso una fuerte tensión en la actuación pública del MUPP-NP y la percepción que los ciudadanos tenían de este movimiento político. Con su participación, MUPP-NP introdujo algunos cambios en la competencia del sistema de partidos, ya que no sólo se convirtió en una fuerza con peso electoral en el subsistema partidista serrano sino que además provocó modificaciones en el estilo de hacer política y en

los temas sobre los cuales hacer girar el debate político. La participación del movimiento obligó a otras agrupaciones a “moverse” en el espacio ideológico y a adoptar posiciones más claras sobre temas que antes no estaban presentes en la agenda (como los derechos de los pueblos indígenas, la ciudadanía de la diferencia, una concepción ética de la política y la consideración de valores postmaterialistas).

Desde 2002, tras su participación en el levantamiento popular contra el Gobierno de Mahuad (2000), su acceso al poder en alianza con Lucio Gutiérrez en 2002, las estrategias de cooptación de Sociedad Patriótica sobre ciertos liderazgos y bases del movimiento, MUPP-NP entró en una profunda crisis interna, que se materializó en la salida de importantes dirigentes. Sociedad Patriótica buscó dividir el MUPP-NP y, tras la distribución de cargos, bienes y recursos, pudo penetrar entre el pequeño productor campesino, a través de la entrega de tierras, créditos y herramientas (palas y picos) así como también en diversos sectores de las élites indígenas.

Las elecciones de 2006 fueron los peores comicios del MUPP-NP desde su creación. El candidato presidencial Luis Macas, uno de los principales dirigentes indígenas y líder de la estructuración del movimiento desde la década de 1990, fue incapaz de reflotar al movimiento político, lo que se puso de manifiesto con el escaso porcentaje de votos conseguido, el 2,2%. En este sentido, la crisis del movimiento se puede resumir en diversos 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 sus lógicas y su manera de hacer política); c) el desgaste por su participación en el Gobierno nacional, en alianza con Gutiérrez 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 la lógica de las instituciones con la de la acción extrainstitucional.

El comportamiento de los actores sociales y políticos: caudillos, clientes, *veto players*, movilización y desencanto ciudadano

El caudillismo, las relaciones clientelares y la organización informal de los partidos

Las principales decisiones sobre la gestión de los recursos en los partidos ecuatorianos, las carreras partidistas y la selección de candidatos, son tomadas por el líder y su grupo más cercano, sin la participación directa (o indirecta) de los militantes. El personalismo, transformado la mayoría de las veces en caudillismo, ha incidido sobre la densidad de la relación de representación entre partidos y electores en este país andino. La lealtad partidista ha estado históricamente vinculada al carisma del líder (Mejía Acosta, 2002: 108), lo que ha supuesto un alto nivel de volatilidad de los apoyos y un magro espacio para la relación programática entre partidos y ciudadanos.

En muchas ocasiones, las decisiones partidistas se toman fuera de los canales y órganos partidistas, a través de redes informales, contactos personales y vínculos de patronazgo. La mayor parte de los lazos organizativos se encuentran en los márgenes de la burocracia, las sedes locales no funcionan como si fueran sucursales de una organización nacional sino que los militantes trabajan en el hogar, el negocio o el despacho personal del cacique local o, en algunos casos, en sus propias casas.

Cada líder local posee autonomía para establecer oficinas donde desee, financiarlas y dirigir las como si fueran propiedad personal. El financiamiento de las actividades se suele conseguir de manera informal (usualmente ilegal); las burocracias se comportan como cáscaras vacías, que no tienen recursos ni personal; los congresos, asambleas internas y los otros órganos de gobierno se realizan para cubrir las apariencias o para legitimar decisiones tomadas desde las cúpulas y los estatutos suelen ser violentados o, simplemente, ignorados.

Estas redes constituyen el corazón de los partidos ecuatorianos: reclutan a los militantes, seleccionan candidatos, consiguen dinero, son un vínculo del partido con diversos sectores de la sociedad y, lo más importante, facilitan votos. Es así que los análisis que ignoran estas estructuras pierden de vista gran parte de lo que realmente ocurre dentro de los partidos. La principal diferencia entre este tipo de estructura y la que existe en muchos otros partidos es que las actividades, recursos y personas que trabajan en nombre del partido pueden no estar contempladas en los textos partidistas y normalmente no son reconocidas como parte del partido⁴⁰.

El caso del PRE es ilustrativo. Allí Abdalá Bucaram decide cada paso que da la organización, incluso desde fuera del país. Como Bucaram reconoció, cuando tiene que tomar decisiones importantes, prefiere evitar al Comando Nacional y consultar directamente con las bases del partido (una violación directa de los estatutos del PRE y de la cadena de mando) o a su familia⁴¹. En un sondeo realizado entre los líderes y activistas en 2000, la mayoría sostuvo que si tuviera que tomar una decisión importante para el partido, consultaría personal-

40. Un análisis detallado de este tipo de funcionamiento informal puede encontrarse en Freidenberg y Levitsky (2007).

41. Por ejemplo, la esposa de Bucaram ha sido directora suprema del PRE (la única persona además de Bucaram que ha ocupado este puesto); su hermano Adolfo ha sido subdirector nacional; su hermano Jacobo fue candidato a la presidencia en 2002; su hermana Elsa es miembro del Comando Nacional y ha sido la alcaldesa en Guayaquil y su hijo mayor Jacobo ha sido el líder de facto del bloque parlamentario durante 2003 y Dalito, su hijo pequeño el actual operador del partido por el regreso de su padre. Además, varios hijos, sobrinos, primos y cuñados tienen puestos en la estructura jerárquica del partido. Frente a las acusaciones de nepotismo, Bucaram ha contestado: "¿Qué quieres que haga? ¡Tengo casi 500 parientes y todos son políticos!" (en Saad Herrería 1997: 72).

mente a Bucaram (Freidenberg, 2003: 188). De hecho, los dirigentes hablaban diariamente por teléfono (o viajaban a Panamá) antes de tomar decisiones.

En el PSC ocurre una situación similar. Si bien había un presidente del partido ampliamente comprometido con el funcionamiento y administración de la agrupación (Pascual del Cioppo); en la práctica, León Febres Cordero y Jaime Nebot Saadi eran quienes tomaban las decisiones clave de la organización, al margen de los órganos formales, aunque siempre buscaban que sus decisiones se legitimaran por los procedimientos partidistas (Freidenberg y Alcántara, 2001).

La infraestructura local del PRE, del PRIAN, de PSP y del PSC se ha basado casi completamente en las redes de clientelismo o de patronazgo. Los jefes locales han contado con seguidores, con los que tienen vínculos de familia, de negocios o deporte. En los bastiones electorales costeños, dichas redes personales son muy importantes para el éxito electoral: consiguen votos, dinero, influencia sobre los medios de comunicación, contactos con las élites locales y, lo más importante, grupos de seguidores que pueden llevar a cabo la movilización electoral.

El PRE, el PRIAN o el PSC no respetan criterios formales para la selección de sus militantes, no exigen el cumplimiento de obligaciones y no poseen ningún registro de sus miembros. Los activistas se asocian al partido con la esperanza de conseguir beneficios materiales. Especialmente en las zonas desfavorecidas, en las cuales el Estado se encuentra casi ausente, muchos miembros consideran a la familia *roldosista*, a los socialcristianos o a los Gutiérrez como una salvación frente a la carestía de recursos. En este sentido, los partidos utilizan al Estado con fines electorales. Por ejemplo, el PRE empleó programas sociales –como “Leche Abdalact” y “Mochila Escolar”– para recompensar a sus activistas y votantes.

Las redes clientelares y el intercambio de bienes y servicios a cambio de apoyo electoral forman parte de la estrategia expansionista de

Álvaro Noboa con su mesianismo caritativo⁴², mientras que Gutiérrez trabaja casi sin contar con los medios de comunicación de masas, realiza una campaña puerta a puerta fuera de las grandes ciudades y un denso intercambio clientelar con su “cholocracia populista”, formada por comerciantes informales, campesinos pobres, subempleados, excluidos e incluso militares que no han conseguido cubrir sus expectativas de posicionamiento social, bajo el discurso de la revancha.

En resumen, el intercambio asimétrico de bienes y/o servicios a cargo de un “patrón” (político) por votos o favores por parte de los “clientes” (votantes) es uno de los problemas más graves de la política ecuatoriana y uno de los elementos que sirve para la vinculación entre sectores sociales y el mundo político, en un contexto donde el Estado no responde a las necesidades básicas de los ciudadanos. El caudillismo y el clientelismo impregnan la vida cotidiana de la sociedad ecuatoriana, lo que muchas veces los propios involucrados no reconocen como algo dañino o perjudicial para el sistema político, sino como parte de la cultura política de determinados sectores sociales.

Las formas corporativas de representación y la capacidad de veto de los actores estratégicos

Desde la reinstauración democrática, la capacidad de veto de los actores políticos y sociales dentro de un marco institucional ha sido

42. El PRIAN ha funcionado como una empresa familiar y patrimonial, donde los dirigentes y candidatos son los directivos de sus negocios (Sylka Sánchez, Vicente Taiano, Wilson Sánchez) o su familia (Anabella Azin es su esposa, Antonio Noboa Ycaza su primo, María Elena Pontón su prima); la sede del partido en Guayaquil es la oficina de Industrial Molinera y los recursos de las empresas se trasladan sin restricción a la organización partidista para financiar sus actividades de campaña.

clave para dificultar el desarrollo de un conjunto de políticas que dieran bienestar a los ciudadanos. La presencia de estos actores incluso llegó a condicionar la elección de un modelo económico, dando como resultado un híbrido, caracterizado por la coexistencia del centralismo estatal y una economía abierta (Pachano, 2007: 14). La presencia de estos actores con capacidad de veto (también denominados *poderes fácticos*), que obtienen beneficios a corto plazo del Estado, o que se benefician de él para sus intereses particulares, ha influido en la manera de hacer política y ha dificultado la consolidación de una matriz estatal que procure el bienestar común de los ciudadanos. Esta habilidad de los actores para imponer sus agendas y la ausencia de acuerdos en torno a cuál es el modelo de Estado imperante y cuáles los caminos que deben guiar la economía (Pachano, 2007: 33), ha generado un escenario errático y confuso que ha dificultado la vigencia de un orden estable.

Las perspectivas de cálculo que hacían los diversos actores de oposición respecto al beneficio inmediato que le podría significar la caída de un Gobierno supusieron un aliciente mayor que la naturaleza de las propias políticas económicas y sociales. Como sostiene Pachano (2007: 32), el resultado ha sido “un híbrido que no corresponde a las expectativas de algún grupo social ni de alguna fuerza política, sino que se integra por la suma de los elementos provenientes de cada uno de ellos”.

Todo ello conduce a un sistema político que no es capaz de procesar las demandas y los conflictos, con baja capacidad para dar respuesta a esas demandas y presionado por actores que pujan por maximizar sus beneficios a corto y largo plazo. La definición de las políticas (cualquiera que sea su ámbito) se ha visto caracterizada por la negociación directa con cada uno de estos actores, “en un juego permanente de forcejeo en torno a la obtención de recursos” (Pachano, 2007: 37). La acción de estos actores estratégicos ha sido uno de los elementos centrales de la ingobernabilidad ecuatoriana.

La desconfianza de las élites hacia las instituciones democráticas

Aún cuando no existe un único enfoque desde donde analizar la cultura política y su relación con el sistema político, es evidente que lo que la gente crea acerca de un sistema político no es algo ajeno a éste, sino que forma parte de él. Las actitudes y creencias de los ciudadanos enmarcan las acciones porque encarnan valores y metas así como también configuran sus *representaciones* acerca de la realidad e inciden tanto en sus acciones particulares como en sus acciones colectivas⁴³.

Cuanto mayor sea el apoyo que los políticos manifiesten hacia la democracia y sus instituciones, mayor será su legitimidad y mayores las probabilidades de gobernabilidad de este sistema político. Si, por el contrario, se diera la otra situación, el sistema político tendría más probabilidades de quebrar o, por lo menos, se estaría rutinizando una democracia limitada, de baja calidad o con mínimos niveles de legitimidad. Según Linz y Stepan (1997), la democracia tiene mayores posibilidades de permanecer cuando sus élites y sus ciudadanos creen que los procedimientos y las instituciones democráticas, aún en momentos de crisis económica o de desencanto con los líderes, son los más apropiados para gobernar la vida colectiva.

En este sentido, los datos de las encuestas del Proyecto de Elites Parlamentarias de América Latina (1996, 1998, 2003) alertan sobre los bajos niveles de confianza de los diputados hacia los partidos, que no son

43. El trabajo clásico en donde se asienta esta perspectiva es el de Almond y Verba (1963), que sostiene que "[...] el desarrollo de un gobierno democrático estable y efectivo depende de las orientaciones que la población tiene del proceso político. A menos que la cultura política sea capaz de apoyar y contener el sistema democrático, las chances para el éxito del sistema son muy reducidas [...]".

percibidos como indispensables para la democracia, lo cual dificulta las probabilidades de institucionalización del sistema partidario. La pérdida de apoyo hacia los partidos ha ido creciendo. Si en 1996 el 72% estaba muy de acuerdo con la idea de que “sin partidos políticos no puede haber democracia”; en el 2002 sólo opinaba de esta manera el 48,5% de los diputados entrevistados. Más del 60% en 1998 y 2002 expresaron su escasa confianza hacia las organizaciones que ellos representan, señalando más del 50% que existe un progresivo alejamiento entre la sociedad y los partidos.

Los datos manifiestan una baja legitimidad de la democracia entre la clase política, una de las dimensiones clave que todo sistema político requiere para darse unos mínimos de gobernabilidad. 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 los ciudadanos lo hagan y mucho más que puedan generarse los escenarios necesarios para la gobernabilidad democrática. Como se planteó en las primeras páginas, sin legitimidad, resultará muy difícil la gobernabilidad.

El desencanto de los ciudadanos, la movilización y la erosión de los vínculos de representación

La creciente mala imagen de los partidos no se limita a las percepciones de los políticos, ya que los ciudadanos también rechazan esta institución. Estos datos van en la línea de las respuestas que los ciudadanos ecuatorianos dieron en la investigación realizada por Seligson (2002), toda vez que manifestaron sólo un 21% de confianza en los partidos. Esta baja credibilidad alimenta los intentos de reemplazo funcional de estas organizaciones por otros tipos de movimientos, que si bien surgen en un contexto de pluralismo como organizaciones independientes, en la práctica terminan realizando las tareas de los partidos. Puede que no se

llamen de esa manera por la carga negativa que supone pero, de hecho, terminan ocupando su lugar y haciendo sus funciones⁴⁴.

Este resulta ser uno de sus peores momentos para el sistema de partidos y la política partidista ecuatoriana, toda vez que, por un lado, una mayoría de ciudadanos y determinados sectores de las élites rechazan a los partidos, creyendo que es posible la política democrática fuera de ellos; por otro lado, los partidos no parecen estar dispuestos a llevar adelante profundas transformaciones en el modo de hacer política, aún cuando algunos ya han dado pasos en torno a ciertas estrategias de renovación⁴⁵.

En resumen, los ciudadanos desconfían de los partidos, de los políticos, del Gobierno, del Congreso y de la justicia (Larrea 2007: 80). En los diversos grupos focales tratados durante el año 2006 por Participación Ciudadana, los entrevistados indicaron que si bien la democracia no es la culpable de sus males, la misma es mal utilizada por los políticos. Algunas de las declaraciones que se dieron en los grupos de discusión dan cuenta de ello.

44. Estos bajos niveles de confianza en las instituciones no son exclusivos de Ecuador, sino que son una tendencia general en América Latina. El índice regional de confianza en las instituciones (los tres poderes del Estado y el poder municipal) y 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, Argentina (1,43), Guatemala (1,71), Ecuador (1,72) y Colombia (1,77) (PNUD, 2004: 241).

45. Una medición de la encuestadora Cedatos a 1.822 personas, publicada el 17 de marzo pasado, revelaba que sólo el 4% de la población creía en la palabra de los diputados, mientras que en enero era del 11%. En tanto, una encuesta de Informe Confidencial, a 400 personas del 24 de marzo, mostraba que en Guayaquil y Quito el Congreso contaba con 15% de aceptación.

“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” [En Larrea, 2007: 45].

Sostienen que la democracia existente en Ecuador no es una democracia “verdadera” y que llegado el caso apoyarían una “dictadura”, lo cual refuerza los datos de una encuesta realizada por Seligson y Córdoba (2004), según la cual el 40% de los entrevistados apoyaría un golpe militar en caso de que la situación lo propiciara.

“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, Cuenca) [En Larrea 2007: 45].

“Me vienen a la cabeza los militares, la que a mí me contaron (Rodríguez Lara) en la 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, Guayaquil)” [En Larrea, 2007: 54].

También en relación con esos niveles de desconfianza hay mucho de desilusión. Durante décadas se creyó que una democracia competitiva requería de partidos bien organizados; más cercanos al modelo de integración de masas de corte europeo, preocupados por la participación de

los ciudadanos de manera activa en el acontecer político regional y con una intensa vida organizativa. La apreciación de que “no hay partidos” o de que “están en crisis” puede incluso pensarse por el desencanto que provoca que los partidos no están haciendo lo que los ciudadanos esperan que ellos hagan (o lo que un modelo organizativo de partido supondría que debieran hacer).

“Hemos vivido en una supuesta democracia varios años y no se ha llegado a nada, entonces la dictadura podría ser una solución, depende de quién le vaya a manejar, sin violencia, una dictadura de poder, porque en democracia no lo dejan” (grupo de jóvenes estrato medio, Guayaquil) [En Larrea, 2007: 56].

El punto de mayor clímax respecto a la relación ciudadanos–partidos ha sido la elección de 2006, que ha dejado claro que la crisis de la política tradicional es evidente. Aún cuando la percepción de la crisis ha formado parte del discurso de los políticos, de los movimientos sociales y de los medios de comunicación, en estas últimas elecciones tres de los binomios más votados eran fuerzas surgidas fuera del sistema de partidos tradicional. Si bien la formación de Álvaro Noboa posee una fuerte estructura partidista, tiene, sin embargo, un carácter antipartido, debido al origen de sus élites y a su posicionamiento en la estructura de poder local guayaquileña (en este caso sectores antisocialcristianos).

El de Gutiérrez también es un partido creado como “taxi electoral”, que utiliza el liderazgo carismático de Gutiérrez y la estrategia clientelar como mecanismos de cooptación de sus bases. Ésta última fue articulada y potenciada durante la época en que PSP estaba en el Gobierno (2003-2005), a través de programas estatales dirigidos desde el Frente Social. La promesa de construcción de tramos de la Troncal Amazónica y el nuevo aeropuerto en Napo; la culminación de la vía Baños-Puyo en Pastaza (una carretera que estuvo abandonada 40 años) y la entrega de

recursos para la infraestructura sanitaria fueron ejemplo de ello. También el programa “Aliméntate Ecuador”, centrado en Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi (donde ganó la elección), que consistió en la donación periódica de despensas (bolsas) de arroz, fideos, aceite, azúcar y conservas, a las comunidades más pobres así como también la atención especial hacia la Amazonía, especialmente con la inversión en obras públicas.

El caso de Correa es el más paradigmático porque articuló su liderazgo en el enfrentamiento directo con la clase política y en las posturas del “movimiento forajido” de 2005, que hicieron visible a un sector de la clase media muy movilizada que había sido afectada por la crisis del feriado bancario de 1999 y la liquidación de sus ahorros y que sentía que había llegado el momento de participar activamente y cambiar el modo en que estaba funcionando el sistema político ecuatoriano.

Los cambios que ha generado el triunfo de Correa en las elecciones presidenciales de 2006 y la manera en que este éxito electoral ha modificado las condiciones de ingobernabilidad que había experimentado el país hasta ese momento, dan cuenta de que esa capacidad de dar respuesta a los ciudadanos estaba limitada por la dificultad para generar un Gobierno de mayorías y por los lastres que la política tradicional imponía al sistema político en su conjunto. La cuestión está en poder delimitar hasta qué punto el triunfo de Correa supone un cambio de raíz de las prácticas clientelares y corruptas de gran parte de la clase política ecuatoriana.

¿Una nueva etapa en el perverso ciclo de inestabilidad?: Revolución Ciudadana, democracia de mayorías y gobernabilidad

La Patria ya es de todos: elecciones presidenciales de 2006

En las elecciones del 15 de octubre de 2006 compitieron 13 candidaturas que cubrían todo el arco ideológico, político y regional; la del multimillonario bananero y líder del PRIAN, Álvaro Noboa (con el 26,83% de los votos) y la de Rafael Correa de Alianza País (con el 22,84%) fueron las dos opciones más votadas. Ambos compitieron en la segunda vuelta, que tuvo lugar el 26 de noviembre, en la que resultó elegido Correa por el 56,67% de los votos, luego de una intensa campaña negativa, de haber moderado su discurso mediático al mostrarse como un ciudadano más de clase media, de reiterar su compromiso con la dolarización e incluir a su familia en la campaña, dando cuenta de su devoción como católico practicante.

Cuatro fueron los claros ganadores de las elecciones de ese año:

—Alianza País y *Rafael Correa*, que consiguieron la Presidencia de la República, articularon a su favor el voto del cambio, identificado fundamentalmente con la necesidad de acabar con la manera de gestionar la política de los partidos tradicionales;

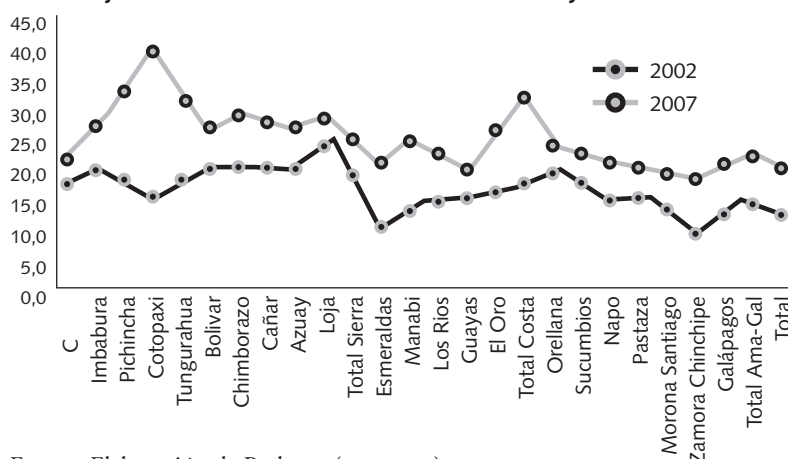
—el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), que se fortaleció como la segunda fuerza más importante, con mayor número de apoyos tanto para la elección presidencial (ganó en primera vuelta y compitió en segunda por la Presidencia) como para el Congreso (consiguió el bloque más numeroso con 28 diputados de un total de 100);

—el Partido Sociedad Patriótica (PSP), que ganó el segundo bloque legislativo y se convirtió en las primeras semanas en un partido bisagra. La posibilidad de que el PSP se transformara en aliado de Correa

existió por momentos, aún cuando hubiera sido una “alianza contranatura”, ya que la caída de su líder, Lucio Gutiérrez, durante su gestión como presidente en abril de 2005 fue propiciada por el “movimiento forajido”, sustento social de Alianza País;

–y, el *sentimiento antipartidista*, que fue empleado como una estrategia para desacreditar la función legislativa del Congreso y a la clase política tradicional. El hecho de que tres de los binomios más votados fueran fuerzas nuevas, que Correa reivindicara la destitución del Congreso y que el voto nulo impulsado por éste ganara al menos en catorce provincias, da cuenta de la crisis de representación del sistema de partidos⁴⁶.

Porcentaje de voto nulo en las elecciones de 2002 y 2006



Fuente: Elaboración de Pachano (en prensa).

46. En Cañar, Bolívar, Azuay, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Pastaza, Chimborazo, El Oro, Esmeraldas, Loja, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Tungurahua ganó el voto nulo, superando la votación en plancha e incluso al candidato a la diputación más votado en cada una de ellas. El voto nulo equivalió a escala nacional al 21,61%, cinco puntos más que en

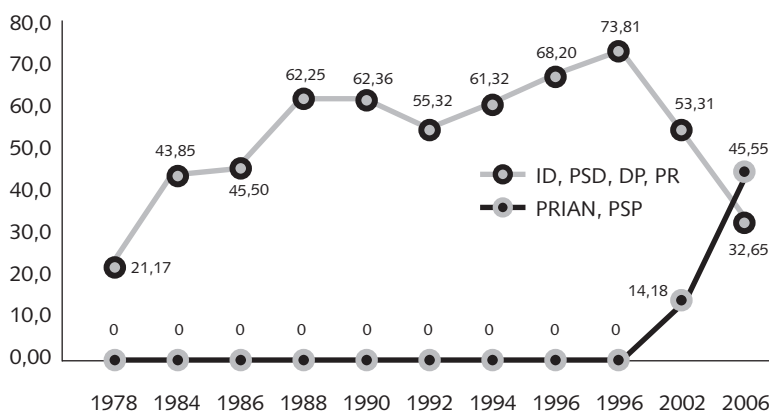
Los comicios mantuvieron la configuración estructural del sistema, en términos de tendencias ideológicas, niveles de conflictividad política y de la estrategia clientelar de movilización empleada por los partidos. No cambiaron esas características ni las condiciones que habían generado ingobernabilidad: la alta fragmentación, el carácter movimientista y antisistema de ciertos actores sociales y políticos, la alta volatilidad electoral, la oligarquización de las estructuras partidistas, la personalización de la política, la dificultad para generar alianzas electorales estables en el tiempo, la posibilidad de evitar los gobiernos de minoría, con el subsiguiente enfrentamiento entre el presidente y el Congreso y las condiciones de inmovilidad.

Las elecciones provocaron una serie de cambios en diversos ámbitos del sistema político. En primer lugar, supusieron un fuerte retroceso de los partidos tradicionales, evidenciado en la crisis de unas organizaciones (PSC, PRE, MUPP-NP, ID, UDC) y en el fortalecimiento de otras (PRIAN, PSP, Alianza País, RED). Las dificultades para la definición de las candidaturas, el éxito de nuevos movimientos independientes y la inclusión de figuras mediáticas frente a los militantes en las listas dan cuenta de ello (Freidenberg, 2008). Por primera vez, además, un partido que competía por la Presidencia no presentaba lista a diputados, acusando de incompetencia al Congreso y atribuyéndole la responsabilidad de la crisis del país. En segundo lugar, se dio un traspaso de apoyos dentro de las tendencias ideológicas, fundamentalmente en la derecha y el populismo,

los anteriores comicios, donde esta manifestación alcanzaba un 16,5%. Pichincha es un claro ejemplo. El candidato a diputado por ID/RED Andrés Páez, el que tuvo mayor votación, consiguió 61.463 votos y los sufragios nulos alcanzaron los 436.462. En Chimborazo la situación fue aún más preocupante. El candidato más popular recibió apenas 9.718 votos mientras que 56.303 fueron nulos.

que modificaron la correlación de fuerzas en los subsistemas regionales y en las organizaciones que representan cada expresión ideológica. En tercer lugar, las elecciones evidenciaron la crisis del movimiento indígena, la pugna de sus facciones y el agotamiento de una propuesta que no supo combinar su participación institucional con su discurso antisistema, dando cuenta de las dificultades de los movimientos sociales para mantenerse como opciones electorales.

Evolución de apoyo a partidos tradicionales vs. nuevos partidos (1978-2006)



Fuente: Pachano (en prensa).

En cuarto lugar, tuvo lugar un desplazamiento del liderazgo del populismo, que encontró en Noboa y en el PRIAN un nuevo mecenas y en el PSP un nuevo articulador del voto, habiendo utilizado ambos un discurso de víctimas. Los resultados mostraron las dificultades del PRE y PSC para articular el voto. El éxito electoral de Correa fue el más paradigmático porque articuló la base de su liderazgo en el enfrentamiento

directo con la clase política, los medios de comunicación y la partidocracia. Baste la letra de uno de los cortos musicales de la campaña electoral de Alianza País 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 del 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!”.

Su capacidad de generar una coalición bastante heterogénea en torno a una clase media desencantada, estudiantes e intelectuales urbanos, partidos de izquierda, algunos sectores indígenas y movimientos sociales, tanto de la Costa como de la Sierra, fue muy exitosa. Su propuesta incluyó la “revolución ciudadana”, la convocatoria a una Asamblea Constituyente soberana que desconociera a los legisladores electos, el antipartidismo, la despartidización de los organismos de control y nuevas condiciones para la participación de movimientos políticos en las elecciones.

Principales propuestas programáticas de los candidatos más votados en la primera vuelta de la elección de 2006

Candidatura	Economía	Reforma política (Asamblea Constituyente)	Base de Manta / TLC
León Roldós	Mantener la dolarización Estado Establecer un socialismo moderado	Eliminar la corrupción Realizar consulta popular (mecanismo de legitimación de Gobierno) para preguntarle a los ciudadanos qué políticas quieren para su mandato Abolir la Asamblea Constituyente Reestructurar el Tribunal Constitucional + Reforma Judicial	Mantener la Base de Manta hasta 2009 Realizar una consulta popular que decida la política comercial Aprobar el TLC
Cynthia Viteri	Fortalecer la dolarización Dar mayor empuje al libre comercio Atraer inversión extranjera Promover la apertura de la economía Ayudar directamente a los sectores vulnerables, como el agro Privatizar la explotación de los recursos petroleros	Llevar a cabo la reforma política a través del Congreso (sin consulta popular ni Asamblea Constituyente). Reducir el número de diputados, establecer una segunda vuelta electoral. Reformar el sistema electoral. Despolitizar la Suprema Corte de Justicia. Cambio en la manera de elegir el Contralor	Aprobación de TLC, con protección al agro Apoyo a la permanencia de EEUU en la Base Manta
Rafael Correa (denunció posible fraude)	Promover una economía nacionalista, releyendo las normas del libre mercado y las pautas de los organismos financieros internacionales Abandonar la dolarización, a largo plazo. Aplicar la reingeniería al sistema financiero público y privado. No pagar la deuda ilegítima. regresar a la OPEP y mejorar el reparto de tierras. Mantener el subsidio al combustible y renegociar los contratos petroleros y rechazar el arbitraje del contrato OXY	"Ciudadanía vs. clase política moribunda" Convocar inmediatamente una Asamblea integrada por ciudadanos y partidos que deberán presentar 0.5 % del padrón electoral en firmas, (hasta entonces, los partidos que daban excluidos de esta obligación). Establecer la figura de los diputados distritales para que los partidos no tengan el monopolio en las provincias. Proceder a la disolución del Congreso y a la destitución del presidente. Crear 5 o 6 regiones y acabar con las actuales provincias. Establecer una "democracia plebiscitaria", fuera de las instituciones y basada en la opinión de la gente de la calle.	Rechazo a la Base Manta (dar fin a la presencia de EEUU) Convocar plebiscito por TLC + Oposición a toda negociación con EEUU Chavismo

Álvaro Noboa (denunció posible fraude en segunda vuelta)	Mantener la dolarización y promover el neoliberalismo. Fomentar la austeridad fiscal. Controlar gasto corriente. Afianzar la seguridad jurídica, promover la inversión extranjera + 300.000 viviendas Eliminar el impuesto sobre la renta y el subsidio al combustible Despolitización Petroecuador	Abolir la Asamblea Constituyente Establecer reformas jurídicas y legislativas a través del Congreso Despolitizar el Tribunal Electoral y el Tribunal Constitucional	Apoyo a la Base Manta Firma de TLC con EEUU o con Europa No mantenimiento de la relación con Cuba y Venezuela Antichavismo
Luis Macas	Nacionalizar los recursos naturales (petróleo, agua) Recuperar la soberanía económica. Abandonar la dolarización y establecer una suerte de Minga Nacional	Proceder a una consulta popular sobre la necesidad de la convocatoria inmediata de la Asamblea Constituyente. Promover un Estado plurinacional Impulsar la "revolución constituyente"	Rechazo al TLC y a la Base Manta Chavismo
Cilmar Gutiérrez	Continuismo con las propuestas del Gobierno de su hermano Lucio: buscar la estabilidad económica, promover la disciplina Fiscal y controlar el endeudamiento. Controlar la inflación y los precios	Enjuiciar a los que apartaron del poder a Gutiérrez Reducir el número de diputados Promover la despolitización de la función judicial y del Tribunal Electoral. Eliminar el cargo de vicepresidente de la República	Apoyo a la Base de Manta Apoyo a la firma de TLC
Fernando Rosero	Mantener la dolarización. Reducir la deuda. Nacionalizar la explotación del petróleo + lanzar el programa vivienda "Un solo toque" + Crear 300.000 empleos	Mantener una Asamblea Constituyente integrada por delegados de universidades, partidos, provincias y organizaciones sociales + Establecer una nueva Constitución + Elegir la Corte Suprema a través de voto popular	Negociación de TLC Someterla a consulta popular si se percibe rechazo.

Fuente: Elaboración propia a partir de información periodística y material de los partidos.

La estrategia de no presentar listas de diputados colocó a Correa al margen de los “mismos de siempre”, aún cuando algunos de los principales dirigentes contaran con trayectorias político-partidistas⁴⁷ y supuso también la postulación de un candidato sin pasado, sin partido, sin experiencia política previa sobre la cual comparar, que encarnó el cambio frente al inmovilismo. El “que se vayan todos” caló hondo en un electorado que estaba deseoso de un cambio y Correa supo (y pudo) encarnar ese deseo. Su propuesta fue articulada en torno a dos elementos: por un lado, la configuración de los partidos como su “otro” antagónico, lo cual es característico de los discursos de corte populista clásico, y, por otro lado, la propuesta de una reforma política a través de la Asamblea Constituyente, que cambiara de raíz el sistema político con plenos poderes.

Su equipo de campaña además consiguió un “acertado manejo publicitario (coherente, atractivo y con buen uso de elementos de marketing para generar recordación)” (Recalde, 2007: 21) y tuvo capacidad para plantear temas sobre los cuales los demás candidatos tuvieron que posicionarse. Polarizó la competencia entre los que estaban a favor de la reforma política sin el Congreso (estrategia central de Correa), los que rechazaban una reforma de esa magnitud (Noboa) y los que buscaban la reforma pero con los partidos (PSP, ID); la defensa de la dolarización (Viteri, Noboa, Roldós, Rosero) o la

47. Entre estos dirigentes y candidatos con trayectoria se encuentran: Trajano Andrade (Manabí), ex diputado de la ID y subsecretario de Educación de Rodrigo Borja; Virgilio Hernández (Pichincha), subsecretario de Gobierno de Lucio Gutiérrez; Gustavo Larrea (Pichincha), subsecretario de Gobierno de Abdalá Bucaram; Aminta Buenaño, funcionaria del Municipio de Guayaquil o Raúl Patiño, ex diputado socialista y ex ministro del Gobierno de Gustavo Noboa. También Carlos Vallejo, ex diputado, ministro y presidente del Congreso y con trayectoria política dividida: entre la ex DP y el PRIAN.

nacionalización de los recursos (Macas, Correa), el rechazo a la Base de Manta y la firma del TLC (Correa, Macas, Larrea) o su defensa (Noboa, Viteri, Roldós). Todos estos fueron temas que cruzaron las posiciones de los candidatos y enfrentaron a unos con otros.

El *correazo* al sistema de partidos ecuatoriano: la consulta popular de abril de 2007

El 15 de enero de 2007 Correa asumió el Gobierno y puso en marcha su promesa de celebrar una consulta popular que legitimara la propuesta de convocar a una Asamblea Constituyente. Entre enero y abril se dieron fuertes enfrentamientos entre los poderes del Estado respecto a cuál debía ser el papel del presidente en la convocatoria de la consulta y cuál debía ser el contenido del texto del Estatuto que reglamentaría esa elección. Si bien en ese período hubo varios sucesos que violaron el Estado de Derecho y el respeto a la institucionalidad democrática y, más de una vez el Ejecutivo quedó como mediador entre un TSE y un Congreso cada vez menos dialogantes; la ciudadanía apoyó masivamente la manera de resolver los conflictos del presidente Correa.

El uso del Tribunal Supremo Electoral de un texto de Estatuto que no era el aprobado por el Congreso (sino el enviado por el presidente)⁴⁸;

48. Evitando decir de qué método matemático se trataba, el TSE reglamentó la forma en que se daría la repartición de escaños. Una vez dada la elección, se consolida la votación de listas y entre listas. Luego se suman los votos válidos alcanzados por las listas y se divide por el número de escaños que corresponde a cada circunscripción territorial, obteniendo de esa manera el cociente que servirá como base para hacer la asignación de las curules. Así, la repartición de los escaños a cada lista se hará según cuántas veces alcance el cociente distribuidor en su total de votos válidos.

el intento de sustitución del presidente del TSE por el Congreso sin previo juicio político y declaratoria de censura y destitución, acorde al numeral 9 del art. 130 de la Constitución Política; la posterior destitución de 57 diputados por el TSE, a quienes desproveyó de sus derechos políticos por dos años; la formación de una nueva mayoría (llamada irónicamente de los “mantales”), integrada por los suplentes de los diputados destituidos que se posicionaron en contra de sus partidos, han sido algunos ejemplos de los mencionados sucesos.

Meses después, cuando todo parecía estar en calma, el escenario mediático se revolucionó con la difusión de videos sobre conversaciones reservadas entre el Ministro de Economía y otros funcionarios (los “Pativideos”). A ello se sumó el hecho de que el Tribunal Constitucional (TC) no se manifestase en relación a la inconstitucionalidad de la medida tomada por el TSE respecto al Congreso, lo que llevó al cese de funciones de sus miembros y al nombramiento de un nuevo TC afín al Gobierno. Estos hechos constituyen más ejemplos de la violación de la institucionalidad democrática y de la capacidad de generar gobernabilidad por parte de un Gobierno ecuatoriano (aunque escasamente democrática).

La consulta legitimó nuevamente a Correa. El 82% de los votantes respondió que estaba de acuerdo con que se convocara la Asamblea para elaborar una nueva Constitución y aprobó el Estatuto elaborado por el Gobierno y refrendado por el TSE. Con este apoyo masivo y una altísima participación (el 71,4% de los 9 millones de electores), la tesis de cambio radical recibió una contundente victoria, un jugoso regalo para los primeros cien días de la gobernante Alianza País, de tal modo que durante el primer año de Gobierno los niveles de aceptación de Correa se han mantenido altos, lo que le convierte en uno de los gobernantes con mayor popularidad que ha tenido Ecuador desde la transición a la democracia.

Calendario del Gobierno de Alianza País

Fechas	Sucesos
15 de abril	Consulta Popular sobre la necesidad de llevar a cabo la Asamblea Constituyente.
3 de mayo	Plazo para que las empresas de mercadeo se registren en el TSE para hacer conteo rápido y fin de periodo para actualizar el padrón electoral.
5 de mayo	Los tribunales electorales entregaron los formularios a las agrupaciones políticas para conseguir firmas, se inicia el periodo de inscripción de las candidaturas.
10 de junio	Primera fecha para entregar los formularios de firmas. En caso de que hubiera inconvenientes con esas firmas se podrían entregar más de reemplazo hasta el 18 de junio.
18 de junio	Fin del plazo para presentar candidaturas (en caso de que hubiera problemas ya no se podrían entregar más firmas de reemplazo).
28 de junio	Fin del plazo para revisar las firmas.
1 de julio	El TSE se pronuncia sobre los partidos y movimientos que pueden participar en la elección.
12 de agosto	Publicación de listas definitivas de candidatos.
13 de agosto	Inicio de la campaña electoral.
10 de septiembre	Desde 20 días antes de las elecciones se prohíbe a los medios de comunicación social publicar resultados de encuestas o pronósticos electorales (art. 52, locgepe).
27 de septiembre	Termina la campaña electoral.
30 de septiembre	Elección de asambleístas.
10 de octubre	Finaliza el escrutinio provincial, los tribunales provinciales deben remitir información al TSE.
22 de octubre	Plazo máximo para la proclamación de los resultados definitivos de la elección.
23 de octubre	Candidatos ganadores reciben sus credenciales.
30 de noviembre	Instalación de la Asamblea Constituyente en Montecristi, tiene 180 días para sesionar, con una posible prórroga de 60 días más en caso de que sea necesario.
¿?	Referéndum de aprobación de los ciudadanos del texto constitucional elaborado por la Asamblea Constituyente.

Fuente: Elaboración propia a partir de información periodística y del TSE.

La Madre de todas las Batallas: septiembre de 2007

El 30 de septiembre de 2007 los ecuatorianos apoyaron masivamente al presidente Correa y a Alianza País para que diseñara una nueva Constitución⁴⁹. De los 130 asambleístas que se debían elegir, 80 fueron para el Gobierno y sus socios, lo cual supuso el cierre de un ciclo político iniciado en abril de 2005 por el “movimiento forajido” bajo el grito de “que se vayan todos”. Aún cuando el proceso de votación no fue para nada sencillo, ya que se presentaron 3.435 candidaturas para 100 escaños provinciales, 624 para 24 nacionales y 66 para los 6 correspondientes a los ecuatorianos en el exterior, el éxito de Correa muestra que la gente dio vía libre a la “revolución ciudadana”.

El TSE aprobó como método de asignación de escaños la fórmula HARE o de “cociente natural” con residuos mayores, que se obtiene de

49. La “Madre de todas las Batallas” es la manera en que el presidente Rafael 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” www.eluniverso.com/2007/06/17/0001/

50. La aplicación y cálculo de este método de naturaleza proporcional sería más fácil que en oportunidades anteriores porque quedaba eliminado el voto en plancha o el casillero que impedía aplicar una fórmula más equitativa y exacta. En esta ocasión, la distribución de escaños fue básicamente respetando el número de votos que cada candidato recibió dentro de la lista o papeleta. En el caso de las provincias pequeñas, la asignación de los dos representantes será de la siguiente manera: el primer cupo para la lista más votada y el segundo a la que le siga en votación, siempre que éste último alcance por lo menos el 25% del total de la lista ganadora. Para los escaños residentes en el exterior se adjudicarán según la votación uninominal, dos cupos por región a los más votados (América del Norte, América Latina y Europa) (El Comercio “Escaños: el método Hare se respeta”, 18/07/07).

la división de votos válidos de la circunscripción territorial (provincia o nación) por el número de asambleístas a ser elegidos en la provincia o en el país. El candidato más votado tenía asegurado su cargo en la Asamblea⁵⁰. Los efectos inmediatos de esta fórmula sobre las estrategias de los partidos fueron las siguientes: a) desincentivar la formación de alianzas electorales, ya que todos los candidatos quisieron probar suerte por separado porque consideraron que tenían iguales posibilidades para obtener un representante; b) la fragmentación del proceso, y c) el hecho de que con menos votos era más sencillo contar con un puesto, lo que hacía que en las mayorías de las provincias pequeñas, los partidos ganadores tuvieran un representante⁵¹.

Los resultados evidenciaron nuevamente una serie de características de la política ecuatoriana actual. Primero, que Acuerdo País es la primera fuerza política y Correa su líder indiscutido, respaldada por una votación sin precedentes en un históricamente fragmentado sistema de partidos; integra a una coalición de izquierda bastante variopinta que incluía a Alianza País, Nuevo País y Alternativa Democrática Nacional (que a su vez comprende a Gente Común, Ruptura de los 25, Foro Urbano y Polo Democrático).

Esta votación puede ser interpretada como un plebiscito sobre su liderazgo, más que sobre sus obras, que hasta el momento han sido escasas. Correa personalizó el éxito, toda vez que era su cara la que empapelaba todo el país, él era quién hacía campaña junto a los asambleístas y quién además amenazó con renunciar a la Presidencia de la República si sus partidarios no conseguían una mayoría suficiente para redactar la nueva Constitución, cuestión que finalmente sólo quedó en amenaza.

51. Además, el Estatuto prohibió el financiamiento privado de la publicidad electoral y dispuso que se reasignaran a los partidos y movimientos franjas en los medios de comunicación social, pagadas por el Estado, a través del TSE.

Segundo, los datos mostraron la ausencia de una oposición con fuerza suficiente para defender un proyecto alternativo. Si bien la Asamblea tendrá la representación de diversos grupos, su presencia será minoritaria: PSP se erige como segunda fuerza, seguidos del PRIAN, RED, PSC, MPD, PRE y Movimiento UNO, los que controlarían algunos escaños. Los socialcristianos, el principal partido hasta hace pocos años, obtuvo el menor número de votos en su historia; estos resultados han afectado directamente a su líder, el Alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, y a su propuesta de consulta popular⁵². De manera paralela, la Izquierda Democrática perdió incluso en los distritos donde solía conseguir un apoyo mayoritario (como Pichincha), lo que da cuenta del error de apostar por candidatos independientes en detrimento de sus militantes y del agravamiento de su crisis interna.

Tercero, también quedó clara la indiferencia de los ciudadanos respecto al modo en que se hace campaña electoral. Aún cuando el TSE prohibió el financiamiento privado de la publicidad electoral y aprobó la asignación de las franjas en los medios de comunicación, pagadas por el Estado, esto no evitó que el Gobierno empleara recursos públicos para apoyar a sus candidatos, a pesar de las llamadas de atención del TSE y de las advertencias de la Organización de Estados Americanos (OEA) respecto a la inequidad de la campaña⁵³.

52. El PSC ha reducido su presencia a escala nacional y regional, lo que evidencia su crisis, puesta de manifiesto en: a) la escasa renovación de sus cuadros y propuestas en las últimas décadas, b) el conflicto de liderazgo entre los dos "jefes" (Jaime Nebot y León Febres Cordero), c) el deterioro de la salud de éste último, d) las expulsiones, el reacomodo de diversos caciques provinciales que perciben cómo van disminuyendo sus apoyos (Torres en Tungurahua, Bustamante en Manabí), y, e) las constantes desafiliaciones de concejales, ex diputados, diputados y alcaldes, que han comenzado a manifestar públicamente sus conflictos, algo poco común en esta tienda política.

La Asamblea Constituyente y los plenos poderes: diciembre de 2007

El 30 de noviembre la Asamblea Constituyente asumió sus plenos poderes, luego de semanas de controversias respecto a cómo equilibrar la relación con los otros poderes del Estado. Las propuestas fueron, entre otras, a) la disolución del Congreso, b) la creación de una comisión *ad hoc* con facultades legislativas, c) elecciones generales adelantadas, d) diferentes formas de reelección presidencial y d) hasta una plenitud de poderes que elimine todo vestigio institucional aprobado con la Constitución de 1997.

Si bien desde el Gobierno se dejó ver la intención de disolver el Congreso (aún cuando la Asamblea no tenía potestad para ello según el Estatuto aprobado en la consulta popular), en la práctica, hubo presiones para que los diputados abandonaran la institución antes de que la Asamblea tomara posesión⁵⁴. Como reacción a los rumores que se daban en la prensa, al menos 35 diputados conformaron durante el mes de noviembre el Frente de Defensa de la Democracia para evitar que el Congreso dejara de funcionar, lo que consideraban un atentado a la democracia.

Según el presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, que junto con Fernando Cordero y Aminta Buenaño, todos de Acuerdo País, conformaron la dirección

53. La constante inauguración de obras públicas, los programas de radio del presidente de los sábados, la cobertura de actos de gobierno en clave electoral o la distribución de subsidios sociales (Bono de Desarrollo Humano), gracias a los altos precios del petróleo, fueron una práctica cotidiana de la campaña del Gobierno.

54. Alberto Acosta sostenía antes de que asumiera el cargo de presidente de la Asamblea: "No podemos aceptar que haya una salida (diferente) a la disolución o una terminación anticipada del período del Congreso Nacional". Publicado en Diario Hoy "Oficialismo ratifica su propuesta de disolver el Congreso", publicado el 30 de septiembre de 2007, en: http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=278514#27

de la Asamblea, la mayoría de los ciudadanos ecuatorianos habían sido claros en su mandato, lo cual también indicaba cuál era la posición que se debía tomar respecto a lo que la Asamblea debía hacer, así como también qué espacios le correspondían a los sectores minoritarios en la conducción de ésta:

“El pueblo ecuatoriano dio un mandato muy claro a la Asamblea, la dotó de plenos poderes. En ese sentido, yo creo que en lugar de dar patadas de ahogado, desesperados porque van a perder la ‘chamba’ (el trabajo) lo que deberían (hacer los diputados) es tener algo de sensibilidad, hacer sus maletas y sin ningún escándalo retirarse, harían mucho bien al país [...] Yo esperarí que no sea necesario llegar al uso de la fuerza para que el Congreso Nacional, los señores diputados, dejen de sesionar”.

“Los miembros de la minoría deben entender el nuevo momento histórico que vive Ecuador. Deben asimilar que su propuesta no fue aceptada por la gran mayoría de la población”.

La Asamblea resolvió en su primer día de trabajo: a) asumir los plenos poderes; b) la integración de su Comisión Directiva; c) ratificar al presidente y al vicepresidente en sus cargos; d) el receso indefinido del Congreso, de los diputados principales y suplentes; se declaran terminados los contratos del personal de servicio y se ampara a los funcionarios siguiendo el principio de carrera legislativa; e) la remoción del fiscal general, Jorge German, y del superintendente de bancos, Alfredo Vergara; f) la ratificación del contralor, del procurador, del defensor del pueblo⁵⁵; g) la ratificación de los titulares de los organismos seccionales y, finalmente, h) de los miembros de la Corte Suprema, los vocales del Consejo de la Judicatura, del Tribunal Constitucional y del TSE continuarán en el ejercicio de sus funciones mientras la Asamblea no disponga lo contrario.

55. Carlos Pólit, Xavier Garaicoa y Claudio Mueckay.

“La Asamblea Constituyente, por mandato popular del 15 de abril, asume y ejerce el poder constituyente con plenos poderes. Ejerce sus facultades mediante la expedición de mandatos constituyentes, leyes, acuerdos, resoluciones y las demás decisiones que adopte en uso de sus atribuciones. Sus decisiones son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos, sin excepción alguna. Ninguna de sus decisiones será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos. Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a esas decisiones serán destituidos y sometidos al enjuiciamiento correspondiente”.

En la elección de las dos vicepresidencias, los partidos de minoría exteriorizaron su deseo de alcanzar esas dignidades. Pablo Lucio Paredes (Futuro Ya) planteó el nombre de Mae Montaña, argumentando que el 40% de la población que no estaba representada en el bloque oficialista tenía derecho a tener un espacio dentro de la Comisión Directiva. Una posición similar fue la del PSP, que mocionó a Humberto Guillem. En su intervención, Gilmar Gutiérrez señaló la aspiración de su partido argumentando que era la segunda fuerza constituyente, con 18 escaños. Sin embargo, la falta de unidad de los partidos minoritarios impidió que alguno de ellos se quedara con la segunda vicepresidencia. Al contrario, facilitó el camino para que Acuerdo País cumpliera con sus planes de que la primera vicepresidencia fuera para Fernando Cordero y la segunda para Aminta Buenaño, los dos candidatos más votados después de Acosta⁵⁶.

56. El bloque oficialista dividió su votación para que esto se diera. El primero obtuvo 50 votos, Buenaño 40, Guillem 19 y Montaña 10. La Comisión terminó de ser integrada por Jorge Escala, asambleísta nacional del MPD, y Martha Roldós, de Red Ética Democrática por Guayas, quienes fueron electos como vocales principales, con 53 y 44 votos.

El desafío para Acuerdo País está en la capacidad que tenga dentro de la Asamblea para negociar un texto que evite la concentración de poder, en un contexto en el que los ciudadanos les han dado un cheque en blanco para reformar la República. La cuestión está en si los asambleístas podrán diseñar un edificio institucional que incluya no sólo a los defensores de su proyecto, sino también a quiénes no piensan como ellos, en un marco de tolerancia y pluralismo, elevando los niveles de gobernabilidad democrática del país andino.

Finalmente, cabe tener en cuenta el papel que la Presidencia de la República está teniendo sobre las Fuerzas Armadas, lo que podría influir sobre el futuro del proyecto de Correa, así como también cabe evaluar cuál es la relación entre unos y otros. Los escándalos que a inicios de 2008 han tenido como protagonistas a la Fuerza Naval y a sus más altas dignidades dan cuenta tanto de la incidencia de Carondelet sobre las decisiones castrenses (específicamente las del Consejo de Almirantes) como también de la necesidad del Gobierno de mantener la lealtad de un actor que históricamente ha tenido capacidad de veto. La entrega de la administración de Petroecuador a la Marina es una prueba de ello.

Las encrucijadas del cambio político: algunas reflexiones a modo de conclusión

La democracia ecuatoriana se ha enfrentado de manera recurrente a severas crisis institucionales y a los embates de diversos sectores políticos que han tenido serias dificultades para generar acuerdos de largo plazo que estabilicen la dinámica política. Esa inestabilidad política se debe tanto a razones institucionales, como también a causas actitudinales, toda vez que las reglas de juego no generan incentivos que alienten a la cooperación entre los actores sociales y políticos y existen actores con capacidad de veto que limitan el desarrollo de las instituciones en función de sus intereses.

La principal enseñanza que se vislumbra del análisis del caso ecuatoriano para la comprensión de la política latinoamericana está en el hecho de que este país muestra que a la combinación perversa de presidencialismo con multipartidismo extremo debe agregársele otros elementos como la alta polarización y, fundamentalmente, la competencia centrífuga. La comparación entre Ecuador y otros casos, como el chileno, muestra que el estilo político de las élites importa para la democracia y que en contextos de alta polarización la tendencia al conflicto (o al consenso) puede marcar la diferencia.

Este trabajo sostiene que en Ecuador se han dado durante el período 1978-2006 serias crisis de gobernabilidad y que sobre ellas han incidido una multiplicidad de factores. En este estudio de carácter exploratorio resulta complejo establecer cuál de todas las variables explica por sí sola esa recurrente dificultad para generar marcos de gobernabilidad democrática. Aún así, se presume que el recurrente cambio de las reglas de juego y los resultados confusos de esos cambios institucionales, la alta fragmentación y los gobiernos de minoría, políticos y electores volátiles, la escasa capacidad para generar acuerdos estables por parte de los actores partidistas, las rivalidades personales y los cálculos estratégicos que privilegiaban los beneficios de los actores estratégicos han incidido sobre los bajos niveles de gobernabilidad democrática del país andino.

La evidencia apoya la idea de que ciertos sistemas de partidos de multipartidismo extremo pueden generar competencia centrífuga, con bajos márgenes de cooperación (como en Ecuador) pero también que en este tipo de sistemas pueden darse lógicas de competencia centrípeta (en torno a un centro), con oposiciones responsables (no triangulares), que cooperan entre sí (como en Chile). Esta diferenciación es una de las cuestiones centrales que aporta este trabajo para la discusión teórica y que se espera poder retomar en el futuro con la inclusión de más casos de análisis y una mayor sistematización de las dimensiones centrales de la competencia. Una línea de trabajo futura será la de continuar reflexionando acerca de la relación entre polarización, fragmentación, prácticas políticas, estructura de la competencia y democracia en América Latina.

Los altos niveles de polarización ideológica, junto a la presencia de otras tensiones que ocupan el espacio de la competencia, como la división regional y la étnica, han dificultado el funcionamiento de las instituciones. El ejercicio irresponsable de las élites, tanto cuando han ejercido la oposición como cuando han estado en el poder, no sólo ha provocado tres rupturas presidenciales en el transcurso del período democrático, sino que además ha minado las posibilidades de profundización de la democracia en el país andino y ha socavado los niveles de legitimidad del sistema democrático.

La política ecuatoriana se ha caracterizado por ser un *diálogo de sordos*. Los estereotipos, la endeble canalización de los intereses regionales a través de procesos transparentes, el cambio constante de las reglas de juego y la negativa a cooperar por parte de las élites (pero también de sectores de la sociedad civil) dificultaron el desarrollo político. Pareciera ser que el único elemento de consenso fuera la destitución de los presidentes elegidos constitucionalmente o la reforma electoral de turno (y ya van veintitrés). La experiencia muestra también que variables como el estilo de liderazgo y la voluntad de cooperación de las élites pueden marcar la diferencia entre un sistema políticamente estable y otro de naturaleza inestable.

La capacidad de negociación y la cooperación entre los actores sociales y políticos pueden ser las llaves de la gobernabilidad democrática en Ecuador. Conseguir acercar posiciones en torno a temas centrales, sin dejar de defender los intereses propios y preservando la autonomía y la identidad de los actores, puede ser un aspecto sustancial para el cambio en el comportamiento de los actores estratégicos. La experiencia reciente muestra que la inestabilidad crónica podría superarse en dos escenarios: uno, en el que sus políticos cooperen más allá de aquello que los diferencia y dos, cuando se configure un escenario de democracia de mayoría, como el surgido durante 2007.

El principal reto será el de constituir un nuevo sistema político, sobre la base de un sistema de partidos altamente institucionalizado, con representación de partidos de gobierno y de partidos de oposición fuertes, en donde las prácticas del comportamiento político tiendan al diálogo y la concertación, es muy probable que los tres desafíos que enfrenta hoy Rafael Correa y su proyecto político sean los siguientes:

1. *La tentación autoritaria.* El primer desafío de Acuerdo País está en la capacidad que tengan para evitar la concentración de poder. La constante descalificación por parte del presidente de los medios de comunicación críticos y sus embates contra los partidos de oposición podrían ser una muestra de esa tendencia posible. Que Movimiento País se transforme en un partido institucionalizado y deje de ser una amalgama de dirigentes y grupos heterogéneos contribuiría a poner límites a los excesos del poder presidencial y también serviría para mostrar que la izquierda puede gobernar y ejercer el poder de manera democrática. Reconciliar la izquierda con el poder y con el respeto a las instituciones ayudaría a desmontar el mito de la izquierda autoritaria y antisistémica.
2. *La tentación populista.* También hay dudas respecto a si serán capaces de articular los intereses que los diversos grupos que integran la coalición ganadora esperan que defiendan. Muchos creen que Correa representa todas las luchas

de aquellos que le apoyan: la vieja izquierda, los movimientos indígenas, las tendencias alternativas, los grupos ambientalistas, los movimientos sociales, de género, homosexuales, religiosos militantes, activistas de derechos humanos, intelectuales y académicos que critican al *stablishment*. Aún cuando pueda representar algunas demandas de todos ellos, lo cierto es que “ni el presidente ni Movimiento País han definido el programa que los une”⁵⁷ ni tampoco han establecido los límites de lo que se puede (y no se puede) satisfacer. Ofrecer todo lo que se pueda, aún cuando no se sea capaz de dar respuesta a ello, no es más que una muestra de la tentación populista del poder.

3. *La tentación bolivariana*. Finalmente, está por verse hasta qué punto Correa será capaz de mantener una posición equilibrada entre el eje La Habana-Caracas-La Paz y el de Buenos Aires-Brasilia-Santiago, aprovechando de cada uno de ellos las oportunidades y recursos que más se adecuen a los intereses ecuatorianos. Muchos tienden a ver en Correa al hermano menor del chavismo, cosa que hasta el momento no ha pasado del discurso y de cierto parecido en el uso de las urnas como vía de legitimación de sus propuestas.

Es muy probable que en este nuevo escenario Correa busque implementar de manera más rápida todo lo que ha prometido en las tres campañas en las que ha participado. Lo cierto es que cada vez se parece más al viejo caudillo populista Velasco Ibarra, quién no creía en los partidos ni tampoco en la institucionalidad democrática. Sólo el tiempo dirá si Correa consigue superar el fantasma del populismo y realmente pone en práctica su “revolución ciudadana” en el marco del respeto a los derechos básicos de los ciudadanos. El interrogante que se plantea es hasta qué punto esta revolución dotará de los mínimos de gobernabilidad democrática que todo sistema político (democrático) necesita para permanecer en el tiempo.

Santa Marta de Tormes, 6 de abril de 2008.

57. Publicado en *Vanguardia* 106 (2-8 octubre de 2007), p. 22.

Referencias bibliográficas

- ALCÁNTARA, Manuel. 2007. "Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina". Conferencia Inaugural Curso Académico 2007, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica [<http://www.usal.es/~iberoame/pdfs/Conferenciainaugural.pdf>]
- ALCÁNTARA, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- ALCÁNTARA, Manuel. "De la gobernabilidad". *América Latina Hoy*. No. 8 (1992). P. 7-13. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- ALCÁNTARA, Manuel. "La relación izquierda-derecha en la política latinoamericana", *Leviatán*. No. 43-44. (1991). P. 73-92.
- ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney. *The Civic Culture*. Princeton University Press, 1963.
- ARGONES, Nelson. *El juego del poder: de Rodríguez Lara a Febres Cordero*. Quito: Corporación Editora Nacional/INFOC, 1985.
- BURBANO DE LARA, Felipe. (Comp.). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO Ecuador, 2003.
- BURBANO DE LARA, Felipe y ROWLAND, Michell. "Pugna de poderes". En: Informe Cordes. *La ruta de la gobernabilidad*. Quito: CORDES, 1999.
- CAMOU, Antonio. "Gobernabilidad y Estabilidad". En: *Gobernabilidad y Democracia*. México: IFE, 1995.
- CHASQUETTI, Daniel. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En: LANZARO, Jorge (ed.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Montevideo: CLACSO, 2001.
- CONAGHAN, Catherine. "Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano". En: MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy. *La construcción de las instituciones democráticas*. Santiago: CIEPLAN, 1996. P. 355-447.
- COPPEDGE, Michael. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina". *Revista Síntesis*. No. 22 (1994). Madrid: Editorial Síntesis.

- CORDES. *Temas para la reforma constitucional*. Quito: CORDES- Konrad Adenauer Stiftung, 1998.
- CORDES. *Los grandes temas para la reforma constitucional ecuatoriana*. Quito: CORDES-Konrad Adenauer Stiftung, 1997.
- CORDES. "Temas para la Reforma Constitucional". En: VERDESOTO CUSTODE, Luis. *La reforma electoral*. Quito: BID-Gobierno del Ecuador y Abya Yala. Colección Reforma Política – No. 1, 1997.
- CORDES. *La ruta de la gobernabilidad*. Quito: CORDES y Cooperación Española, 1999.
- CROZIER, Michael, HUNTINGTON, Samuel y WATANAKI, Jon. *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press, 1975.
- ECHEVERRÍA, Julio. "Decisionismo y Democracia. Gobernabilidad y crisis de partidos en el Ecuador". *Nariz del Diablo*. No. 19 (1994). P. 14-23.
- FREIDENBERG, Flavia. "Populisme religieux et ingovernabilité en Équateur". En: DABÈNE, Olivier. (Ed.). *Amérique Latine, les élections contre la démocratie?* Paris: Sciences Po Presses, 2008.
- FREIDENBERG, Flavia y LEVITSKY, Steven "Organización informal de los partidos en América Latina". *Desarrollo Económico*. Vol. 46. No. 184 (enero-marzo 2007). P. 539-568. Buenos Aires: IDES.
- FREIDENBERG, Flavia. *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis, 2007.
- FREIDENBERG, Flavia. "Izquierda vs. Derecha. Polarización ideológica y competencia política en el sistema de partidos ecuatoriano". *Política y Gobierno*. Vol. 8. No. 2. (abril, segundo semestre 2006). P. 237-278. México: CIDE.
- FREIDENBERG, Flavia. "Fracturas sociales y competencia política y sistemas de partidos en Ecuador: la traducción política de un *cleavage* étnico". En: MARTÍ I PUIG, Salvador (Ed.) *Etnicidad, Autonomía y Gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2004. P.101-138.
- FREIDENBERG, Flavia. *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar las elecciones*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2003.

- FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA, Manuel. *Los dueños del poder: Partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO, 2001.
- FREIDENBERG, Flavia. "Las posiciones ideológicas programáticas en los partidos ecuatorianos". Trabajo presentado en el Seminario "*Political Parties in Latin America*", organizado por el *Institute of Latin American Studies* (ILAS) en Londres el 25 de febrero de 2000.
- FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. "Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional". *América Latina Hoy*. No. 27 (abril 2001). P. 123-152.
- HUNTINGTON, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós, 1992.
- HURTADO, Osvaldo. *El poder político en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala, 1999.
- INGLEHART, Ronald y KLINGEMANN, Hans. "Party identification, ideological preferences and left-right dimension". En: BUDGE, Ian, CREWE, Ivor y FARLIE, Denis, *Party identification and beyond. Representations of voting and Party Competition*. Londres: Wiley, 1976.
- LAAKSO, Markus y TAAGEPERA, Rein. "Effective number of parties. A measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*. No. 12. (1979). P. 3-27.
- LARREA, Tatiana. *¿En qué pensamos los ecuatorianos al hablar de democracia?* Quito: Participación Ciudadana – Ecuador, 2007.
- LEÓN VELASCO, Jorge. "El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las elites tradicionales, apatía y cambio". *Ecuador Debate*. No. 32 (agosto 1994). P. 76-89. Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- LEVINE, Daniel y MOLINA, José Enrique. "Calidad de la democracia: una visión comparada". *América Latina Hoy*. No. 45 (abril 2007). P. 17-46. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- LINZ, Juan José y STEPAN, Alfred. "Toward Consolidated Democracies". En: DIAMOND, L., PLATTNER, M., YUN-HAN Chu y HUNG-MAO Tien. (Ed.). *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1997.

- LUNA, Juan Pablo y ZEICHMEISTER, Elizabeth. "Estructuración ideológica e izquierda en los sistemas de partidos latinoamericanos (1996-1998)". En: LANZARO, Jorge. *La izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- MAINWARING, Scott y JONES, Mark P. "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas". *Party Politics*. Vol. 9. No.2. (2003). P. 139-166. Londres: Sage Publications.
- MEJÍA ACOSTA, Andrés. *Gobernabilidad democrática*. Quito: KAS, 2002.
- MEJÍA ACOSTA, Andrés. 1996. *¿Una democracia ingobernable? Arreglos constitucionales, partidos políticos y elecciones en Ecuador, 1979-1996*. México, Tesis de Licenciatura ITAM.
- MILLS, Nick. "Del régimen militar al gobierno civil". En: VERDESOTO, Luis. *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*. Quito: ILDIS, 1991.
- MONTÚFAR, César. *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador (1984-1988)*. Quito: Ediciones Abya Yala, 2000.
- O'DONNELL, Guillermo, VARGAS CULLELL, Jorge e IAZZETTA, Osvaldo M. (Ed.) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens, 2004.
- PACHANO, Simón. *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en Ecuador*. Quito: FLACSO, 2007.
- PACHANO, Simón. *Sistemas de representación política y elecciones, propuestas de reforma*. Quito: FLACSO, 2006.
- PACHANO, Simón. *Democracia sin sociedad*. Quito: ILDIS, 1996.
- PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Washington, D.C., 2004.
- RECALDE, Paulina. "Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso". *Revista Iconos* No. 27 (enero 2007).P. 15-25. Quito: FLACSO Ecuador.

- SAAD HERRERÍA, Pedro. *La caída de Abdalá*. Quito: El Conejo, 1997.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. "Uso y abuso de la reforma política en Ecuador". *Iconos*. No. 25 (2006).
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. "Una introducción al sistema electoral ecuatoriano". *Documento de Trabajo*. Maestría en Ciencia Política y de la Administración. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1999.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco y FREIDENBERG, Flavia. "El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en el Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio". *América Latina Hoy* No. 19 (julio 1998). P. 65-79. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SARTORI, Giovanni. 1976. *Parties and Party systems. A framework for analysis*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- SARTORI, Giovanni y SANI, Giacomo. 1980. "Polarización, Fragmentación y competición en las democracias occidentales". En: SARTORI, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza, 1992.
- SCHULTZE, Ralf y NOHLEN, Dieter. "Gobernabilidad". En: NOHLEN, Dieter (ed.). *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos y conceptos*. México: Porrúa y Colegio de Veracruz, 2006.
- SCHMITTER, Phillipe y LEHMBRUCH, G. (ed.) *Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hills y Londres: Sage Pub, 1979.
- SELIGSON, Michell y CÓRDOBA, Polibio. *Auditoría de la democracia Ecuador 2004*. Quito: CEDATOS, 2004.
- SELIGSON, Michell. *Auditoría de la democracia*. Quito: CEDATOS, 2002.
- TOMASSINI, Luciano. "La gobernabilidad en América Latina". *Revista Síntesis* No. 25, Sociedad Editorial Síntesis, Madrid, 1996.
- VERDESOTO CUSTODE, Luis. *La reforma electoral*. Colección Reforma Política. No. 4. Quito: BID-Gobierno del Ecuador y Abya Yala, 1998.
- VILLAVICENCIO, Gaitán. "Diferencias regionales y evolución política electoral en el Ecuador: aproximación comparativa, 1978-1989". En: TSE. *Análisis de los procesos electorales*. Quito: CEN, 1990.

Anexos

Composición del Congreso por períodos legislativos 1979-2006 (Número de diputados por partido político en el momento de conformación de la Cámara)

Año	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2003	2006*
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	4	24	1	6	1	6	1	5	1	2	
Izquierda Democrática (ID)	2	14	3	21	3	14	3	27	3	11	1
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	1	9		2	1	1		1	3	1	4
Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE)	1	3		4	3		1	3	2		
Partido Social Cristiano (PSC)	1	2	2	7	2	12	1	7	1	15	3
Movimiento Popular Democrático (MPD)	1		1	2	1	3		2			
Frente Amplio de Izquierda (FADI)		1	1	1	1	2	1	1	1	1	1
Frente Radical Alfariista (FRA)			1	5	1	3	1	1	1	1	1
Democracia Popular (DP)			1	3	1	4	1	6	1	6	1
Unión Demócrata Cristiana (UDC)											
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)			1	2	1	3	2	6	2	11	13
Partido Socialista Ecuatoriano				1		6	1	3	1	7	2
Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (MUPP-NP)											
Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE)											
Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)											
Partido Sociedad Patriótica (PSP)											
RED											
Otros	2 ¹	4 ²	1 ³	5 ⁴	1 ⁵	2 ⁶					
	12		12		12		12		12		
Total de Escaños	69		71		70		71		72		

El texto sombreado corresponde a los diputados elegidos en representación de la circunscripción nacional.

¹ 1 diputado de Coalición Institucionalista Democrática (CID) y 1 diputado del Partido Nacionalista Revolucionario (PNR). ² 2 diputados de Coalición Institucionalista Democrática (CID), 1 diputado del Partido Nacionalista Revolucionario (PNR) y 1 diputado de la Federación Nacional Velasquista (FNV). ³ 1 diputado de Partido Demócrata (PD). ⁴ 4 diputados del PD y 1 diputado del PNR. 1 diputado de Pueblo, Cambio y Democracia (PCD) y un diputado de FNV. ⁵ 2 diputados de Partido Unidad Republicana (PUR). ⁶ 10 diputados de PUR y un diputado de Liberación Nacional (LN). ⁷ 1 diputado de PUR y 1 diputado LN. ⁸ 1 diputado de la Alianza 2-14. ⁹ 2 diputados independientes. ¹⁰ 1 del Partido Libertad (PL), 1 del Movimiento Patria Solidaria (MPS), 1 del Movimiento de Integración Provincial (MIP) y 1 de Transformación Democrática (TD); a ellos deben sumarse los procedentes de Alianzas: 6 de PSP/MUPP-NP, 1 de ID/MIRE, 1 de ID/DP, 1 de ID/MCNP, 1 de MUPP-NP/MCPN, 1 de AN/PS-FA/DP, 1 de UN-UNO/PSC, 1 de PSC/AN, 2 de MPD/PS-FA, 2 de PS-FA/MUPP-NP, y 1 de PSP/MPD. 12 1 MCNP, 1 PS/FA y 1 ARE.

* En febrero de 2007, 57 diputados de la oposición fueron destituidos por el TSE, lo que modificó la composición del Congreso, ya que algunos fueron reemplazados por sus suplentes mientras que otros escaños simplemente no se han llegado a cubrir.

Fuente: TSE y Congreso Nacional.

Calendario Electoral

Año	Presidencial		Diputados nacionales	Diputados provinciales	Prefectos	Consejeros	Alcalde	Concejales municipales	Juntas	Consulta popular	Asamblea Constituyente
	Primera vuelta	Segunda vuelta									
1978	16 julio				16 julio	16 julio	16 julio	16 julio		15 enero	
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	29 enero			
1986				1 junio		1 junio		1 junio		1 junio	
1988	31 enero	8 mayo	31 enero	31 enero	31 enero	31 enero	31 enero	31 enero			
1990				17 junio		17 junio		17 junio			
1992	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo			
1994				1 mayo						28 agosto	
1995										26 noviembre	
1996	19 mayo	7 julio	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo			
1997										25 mayo	30 noviembre
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			
2006	30 octubre	26 noviembre	-	30 octubre							
2007										15 de Abril	30 septiembre

* Convocatorias generales.

Fuente: Elaboración propia.