

ANTOLOGÍA DE LA DEMOCRACIA ECUATORIANA 1979-2020



***ANTOLOGÍA DE LA DEMOCRACIA
ECUATORIANA: 1979-2020***



Antología de la democracia ecuatoriana: 1979- 2020
ISBN: 978-9942-8838-0-3

Consejo Nacional Electoral

Diana Atamaint Wamputsar
Presidenta

Enrique Pita
Vicepresidente

José Cabrera Zurita
Consejero

Esthela Acero
Consejera

Luis Fernando Verdesoto
Consejero

Instituto de la Democracia

María José Calderón Larrea
Directora Ejecutiva

María Paula Granda Vega
Directora Nacional de Investigación y Publicaciones

Alejandro Molina Mendoza
Director Zonal de la Unidad Desconcentrada- Zona 4

Diseño portada y diagramación: Augusto Basante Pérez

Edición: María Paula Granda Vega

Fotografías: Archivo Histórico Grupo El Comercio C.A.
Carlos Mantilla Batlle - Presidente Ejecutivo



El Instituto de la Democracia agradece el apoyo de Grupo El Comercio en la selección de las fotografías de su archivo histórico, sin las cuales esta publicación no habría sido posible.

© Instituto de la Democracia, 2020



Instituto de la Democracia

Av. 6 de Diciembre N33-55 y Av. Eloy Alfaro
Edif. Torre Blanca – Piso 9
Telf.: (593) – (02) 394 8500 / (02) 394 8509

Quito - Ecuador | 2020

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| Presentación de la obra | 7 |
| María José Calderón Larrea | |
| Antología de la democracia ecuatoriana: 1979- 2020 (Artículo introductorio). | 11 |
| María Paula Granda Vega | |
| Sistema electoral | 19 |
| Simón Pachano | |
| Formación de coaliciones fantasmas en el Congreso de Ecuador: Instituciones informales y reforma económica en un caso inesperado | 65 |
| Andrés Mejía Acosta | |
| La reforma institucional inacabada..... | 97 |
| Guillaume Fontaine y José Luis Fuentes | |
| Rasgos de la reciente experiencia constitucional del Ecuador..... | 129 |
| Enrique Ayala Mora | |
| Los Cambios del Sistema de Partidos Ecuatoriano: Desde el Multipartidismo Extremo al Partido Predominante, 1978-2014..... | 155 |
| Flavia Freidenberg | |
| “41 años de democracia en fotos”..... | 205 |
| El Régimen Político de la Democratización | 225 |
| Luis Verdesoto Custode | |
| ¿Hacia una superación del cleavage regional? La nacionalización de los parti- dos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia | 279 |
| John Polga-Hecimovich | |

| | |
|--|-----|
| Para que no se repita la seducción populista a la izquierda | 321 |
| Carlos de la Torre Espinosa | |
| La politización de las identidades indígenas..... | 337 |
| Marc Becker | |
| La participación política de las mujeres en Ecuador 1998 - 2020 | 365 |
| Ximena Sosa | |
| Ingeniería electoral en Ecuador 1978-2020: de la transición a la democracia a la reinstitucionalización del sistema político | 395 |
| Richard Ortiz Ortiz | |
| La crisis de la democracia entre el “retorno” y los desbordes populares..... | 433 |
| Mario Unda | |
| De los autores..... | 449 |

PRESENTACIÓN DE LA OBRA

Debates contemporáneos sobre democracia utilizan categorías que han sido ampliamente analizadas desde las ciencias sociales en las últimas décadas. Los cambios políticos que comenzaron en occidente en el último cuarto del siglo XVIII y se extendieron a través de las transformaciones trascendentales en todas las regiones del mundo hasta verse enfrentados a eventos disruptivos en el siglo XX; han acercado las prácticas reales a los ideales de la democracia.

Hoy, más que nunca, tiene sentido decir que vivimos en una era democrática y que la mayoría de países en todo el mundo mantienen democracias electorales. Sin embargo, -a pesar de que estos cambios dibujan los ideales democráticos- las instituciones políticas los encarnan solo parcialmente y en América Latina, su supervivencia y calidad se mantienen en brechas a veces insondables.

Para América Latina, los debates en calidad de la democracia promueven la corrección de estos indicadores a la luz de nuevas amenazas. Voy a retomar las variables generales de calidad de la democracia, donde se analizan estos delicados equilibrios: a) el diseño institucional, b) derechos fundamentales, c) pesos y contrapesos del poder d) imparcialidad de la administración, y e)

participación ciudadana.¹ Este análisis de 41 años de democracia se mide a la luz de complejos clivajes, inequidades y luchas por legitimidad en un largo plazo. Las categorías, en este contexto, nos hablan de una necesidad metodológica que requiere ser revisada, pero que entrevemos en el compendio que se presenta a continuación.

La historia se resume en la definición del concepto de democracia a la luz de los principios de libertad política e igualdad como condiciones previas de las normas de procedimiento relativas al acceso a política justas, legitimidad de los políticos y a una configuración sana de lo público. Este libro recoge más de cuatro décadas de vida democrática en el Ecuador. Sin embargo, no se limita a una visión historicista de la realidad política, sino que busca ilustrar, detenidamente, los grandes cambios en el diseño institucional y la lucha constante por abrir espacios de participación y legitimidad.

La democracia es una narrativa en permanente construcción; y es por esto que para contribuir a la comprensión más efectiva de nuestra historia política reciente, los capítulos a continuación están conformados por investigaciones desde una mirada holística que muestran el proceso de la experiencia ecuatoriana. La visión multidimensional permite entender el tramado institucional, las luchas sociales y las distintas voces que conforman un ideal democrático, una narrativa de la configuración de la nación.

El Instituto de Investigación, Capacitación y Promoción Político-Electoral nació de un proyecto constitucional que también es analizado en este libro. Su misión es la de propiciar el estudio de las democracias representativas, directa y comunitaria; el asesoramiento técnico a la Función Electoral, la capacitación y formación en democracia del personal electoral, de los sujetos políticos y de la sociedad civil; y, la promoción de la democracia en el Ecuador, desde un

¹ Quiero referirme a las variables analizadas por la calidad de la democracia con las variables que conforman el estado y la república. Agencias de desarrollo y organizaciones multilaterales utilizan estas categorías que forman parte de los parámetros de decisión en política pública. Es importante considerar la genealogía de Gerardo Munck para encontrar un punto de partida más completo: Munck, G. L., "What is democracy? A reconceptualization of the quality of democracy" [¿Qué es la democracia? Una reconceptualización de la calidad de la democracia], *Democratization*, 23/2015, págs. 1-26 (Londres, Taylor and Francis Group, 2015).

enfoque académico, pedagógico y pluralista. Este libro, que se encuentra en el marco de nuestra misión y visión, forma parte de una colección que profundiza en el conocimiento sobre democracia en el Ecuador y se piensa como un destino final para comprender su realidad política reciente.

Finalmente, agradecemos a todos los investigadores e investigadoras que participaron de esta publicación. Su valioso aporte enriquece este compendio histórico de la democracia ecuatoriana. Así también, a Diario El Comercio por el aporte fotográfico, de su archivo histórico, que nos permite dar una mirada a nuestra historia democrática.

María José Calderón, PhD
Directora Ejecutiva del Instituto de Investigación, Capacitación y Promoción
Político-Electoral

ANTOLOGÍA DE LA DEMOCRACIA ECUATORIANA: 1979- 2020

(Artículo introductorio)

El libro *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979-2020* es una compilación de artículos académicos que proporciona al lector un balance de un poco más de 40 años del retorno a la democracia en el Ecuador. Hoy, en medio de una emergencia sanitaria mundial, a propósito de la pandemia Covid-19, este texto cobra vital importancia, no solo por su exquisito análisis de las vicisitudes que ha vivido el país en estos años, y la posibilidad de sacar lecciones que aporten a mejorar el futuro democrático del país y los retos a asumir, sino porque brinda la oportunidad de redefinir los conceptos, las problemáticas presentadas, y el devenir de los procesos políticos y sociales al calor de la crisis actual.

El texto presenta una serie de análisis políticos, sociales, históricos, económicos, que muestran una radiografía del sistema democrático ecuatoriano durante los últimos cuarenta y un años. En efecto, esta publicación debe ser una fuente de consulta básica para todas las personas que tengan un interés en entender el sistema político ecuatoriano, su cultura política, su sistema democrático, el sistema institucional, etc. En último término, esta *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979-2020* es ese antecedente imprescindible que nos sirve como una herramienta fundamental para encontrar respuestas de lo que vivimos en la actualidad y los escenarios a los que nos enfrentamos en el país en el contexto de una crisis sanitaria internacional como la actual.

El libro, grosso modo, se divide en cinco grandes temáticas: a) sistema electoral, reforma institucional y reforma constitucional, como un primer bloque, b) sistema de partidos; c) cultura política y movimientos sociales; d) reformas electorales y su impacto; y e) la democracia en crisis y el horizonte de futuro. Todas estas dialogan entre sí y se complementan. El texto no debe ser leído ni como una secuencia cronológica o como un orden de importancia en los temas, sino como un conjunto lógico de análisis que concluye con un panorama general de lo que han significado más de 40 años de retorno a la democracia en Ecuador y por qué esta ha estado en crisis de forma permanente.

En primera instancia, Simón Pachano analiza los elementos institucionales que han moldeado los comportamientos de los ciudadanos y el desarrollo del ámbito político desde el retorno a la democracia. Se concentra en el sistema electoral, el cual ha puesto las reglas de juego democrático, pero también abarca el análisis de los partidos y el parlamento, ya que finalmente, es ahí donde se expresan las características, particularidades y transformaciones del sistema electoral. La intención principal de este trabajo es determinar los factores institucionales que han llevado al Ecuador a tener ingobernabilidad y a una constante inestabilidad política.

Esta visión es complementada por Andrés Mejía, quien demuestra que a pesar de las rigideces institucionales, magistralmente descritas por Pachano, finalmente los gobiernos ecuatorianos han logrado sortear el conflicto eterno del poder Legislativo contra el poder Ejecutivo y la gran fragmentación partidaria en el Congreso Nacional, hoy Asamblea, mediante la conformación de “coaliciones fantasmas” entre quienes dirigen el gobierno central y diputados de oposición, las cuales han sido claves para sostener el frágil régimen democrático a lo largo de la historia. A pesar de que estos acuerdos ocultos a la luz pública, que comprendían intercambio de favores, compra de votos, etc., permitieron sobre todo la implementación de medidas económicas de ajuste de corte neoliberal y contuvieron la profundización mayor de crisis económicas, no fueron suficientes para contener la inestabilidad política y el descontento y movilización social que marcaron todo el periodo de los 90, cerrándose el ciclo de crisis e inestabilidad política extrema con la caída de Lucio Gutiérrez en 2005, aunque, como señalan Guillaume Fontaine y José Luis Fuentes, el

fracaso del sistema democrático y de las reformas institucionales implementadas desde 1978 se evidenció ya con la caída del expresidente Abdalá Bucaram.

Este escenario de convulsión política e ingobernabilidad llegó a su fin, o al menos se reconfiguró, de acuerdo a Fontaine y Fuentes, con la llegada de Rafael Correa y Alianza PAIS, a costa de la personificación del poder, perjudicable para todo el país y la calidad democrática. Esta nueva reforma institucional, inacabada, se concretó con la aprobación de la Constitución de 2008, que, al contrario de la Constitución de 1978, que se hizo en contra del populismo y el caudillismo, esta fue en contra de la “partidocracia” y reforzó al poder Ejecutivo como nunca antes. El arribo de Correa al poder logró terminar, momentáneamente, con la inestabilidad y con el conflicto entre el Legislativo y Ejecutivo, ya que el gobierno logró por primera vez tener mayoría en la Asamblea, ya sea por su propia fuerza política o por alianzas con otros.

A pesar de la promesa de “refundar” el país, y terminar con los consabidos bloqueos institucionales y conflictos sociales, la Constitución de Montecristi, como muestra Enrique Ayala Mora, a pesar de haber avanzado en derechos importantes en su parte dogmática, impulsados por las fuerzas de izquierda y progresistas del país, la aplicación de la parte orgánica ha sido un ‘desastre’, llevándonos a una nueva frustración como en 1998, donde la ciudadanía creyó que una reforma constitucional era suficiente para una transformación de fondo en la estructura política, económica y social del Ecuador.

Para tener indicios de las características democráticas de un determinado sistema político, es fundamental, además de lo analizado hasta este momento, estudiar cómo funciona el sistema de partidos. Así lo señala Flavia Freidenberg, quien, a través de la observación del sistema político, identifica los cambios que ha tenido el sistema de partidos en el Ecuador desde 1978 hasta 2014, donde se ha transitado de un sistema de “multipartidismo extremo” hacia un sistema que tiene lógicas de partido predominante. Si desde 1978 hasta 2006, el sistema de partidos estuvo caracterizado por una extrema fragmentación, una alta polarización y volatilidad electoral y la ausencia de un bloque mayoritario afín al Ejecutivo, desde 2002, los ciudadanos apoyaron a los dos candidatos más independientes de todos los presentados en cada elección, como una ma-

nifiesta crítica a la clase política tradicional. Sin embargo, tras las elecciones de 2006 y, fundamentalmente, con la elección presidencial de 2009, se reconfigura un nuevo sistema de partidos a nivel nacional, que va abandonando su esquema de multipartidismo extremo, donde los viejos partidos tradicionales han sabido adaptarse y se enfrentan a nuevos actores de la política. Este nuevo sistema de partidos, se caracteriza por controlar casi todos los intersticios del sistema político (la nominación de candidatos, la formulación e implementación de políticas públicas, el control de las instituciones entre otras), sin cambiar las viejas prácticas políticas que cruzaron al sistema político durante todo el período anterior.

Desde un enfoque histórico, Luis Verdesoto, tras una sucinta presentación de la crisis de la sociedad y del régimen oligárquico, analiza el proceso que él llama de democratización, que comienza en 1979 con el retorno a la democracia, donde el instrumento más importante fue la instalación del sistema de partidos políticos. Además de las características del sistema, en las primeras dos décadas, desarrolladas por Freidenberg, Verdesoto resalta también la debilidad de los partidos políticos de formar cuadros de políticos de “calidad”. De acuerdo al autor, la clase política que se conformó en esos años estaba distanciada de la sociedad civil y muy centrada en su relación con el Estado, fuente del rentismo y el clientelismo. Esta circunstancia, más su excesiva fragmentación y regionalización llevó a una crisis del sistema de partidos, impulsada por una pérdida de representatividad de estas organizaciones; profundizándose así un alejamiento entre la política y la sociedad, abriendo campo a la legitimización del populismo como alternativa.

Por su parte, John Polga, desde el paradigma de la Ciencia Política, estudia el nuevo sistema de partidos, donde para él, el fenómeno del movimiento Alianza PAIS logra superar el *cleavage* regional en la estructura de la competencia de los partidos políticos ecuatorianos, característica esencial del sistema de multipartidismo extremo. Polga demuestra el alto grado de nacionalización que logró Alianza PAIS en poco tiempo, solo conseguidos por el Partido Social Cristiano (PSC) en la década de 1990 o por la Izquierda Democrática (ID) en los años 80. No obstante, si bien siempre la hipótesis fue que este hecho estaba ligado a la figura fuerte de Rafael Correa y que sin él, la nacionalización del

partido no habría sido posible, ya, en la actualidad, con Lenin Moreno, y un Alianza PAIS dividido, se confirma que esa sorprendente nacionalización no tuvo raíces profundas y no fue duradera. Sin embargo, Polga sostiene que es probable que Ecuador haya superado su histórico *cleavage* territorial, “pero la falta de partidos programáticos con infraestructura electoral en todos los municipios del país indica que seguirá habiendo alta volatilidad en el sistema de partidos ecuatoriano” (p. 306-307).

Hasta este punto, queda claro cuáles han sido las reglas de juego establecidas para el funcionamiento del sistema político en el Ecuador desde el denominado retorno a la democracia en 1979. Bajo estas normas institucionales y constitucionales, se ha desarrollado una cultura política ecuatoriana, que ha optado por líderes populistas, como alternativa a partidos tradicionales que no han logrado responder a las necesidades más urgentes de la población y del país. Asimismo, en este contexto normativo han tenido que batirse los diversos movimientos sociales, viejos y nuevos, del Ecuador que han resistido a las cooptaciones de los poderes fácticos y han sido actores claves en el desarrollo de la democracia en el Ecuador.

En este sentido, Carlos de la Torre presenta un provocador artículo donde analiza las múltiples veces que partidos políticos de izquierda y movimientos sociales le apostaron a un líder que finalmente terminó reprimiendo y persiguiendo a las organizaciones sociales sobre todo progresistas, intentando así silenciarlas y cooptar su voz. De la Torre muestra las razones que estos partidos y movimientos tuvieron para apoyar a líderes desde José María Velasco Ibarra, pasando por Lucio Gutiérrez y terminando con Rafael Correa. En todos los casos, los distintos líderes sociales arguyeron que fueron traicionados en vez de reflexionar en la importancia de las instituciones que permiten el desarrollo de la democracia participativa, muchas veces denominada por la izquierda como burguesa, pero la que al final permite la defensa de los derechos humanos, la libertad de expresión y la libertad de asociación. A puertas de las elecciones de 2021, este texto, sumamente crítico, invita a pensar bien antes de elegir un nuevo “salvador” del país, en la peligrosidad de conceptualizar al pueblo como una unidad sin divergencias, y en la necesidad de no caer nuevamente en la seducción populista.

Más allá de los apoyos coyunturales del Movimiento Indígena y de su partido Pachakutik a determinados partidos o líderes políticos, Marc Becker, desde una perspectiva histórica, plantea de forma panorámica las posiciones y reflexiones políticas y filosóficas de las organizaciones indígenas más representativas del país: CONAIE (donde confluyen la Ecuarunari, la CONFENIAE y la CONAICE), FENOCIN y FEINE. En último término, estas organizaciones que de varias maneras se han alineado a la izquierda en su lucha por la justicia social, el reconocimiento y el antirracismo, y también se han enfrentado por el control de las bases indígenas y los programas de educación bilingüe, demuestran que la diversidad y multivocalidad, y no la homogeneidad han sido su fuerza y característica fundamental de uno de los movimientos sociales mejor organizados de las Américas. El trabajo de Becker se convierte, así, en indispensable para entender a este importante actor político y social del país, que sin duda ha fortalecido el desarrollo de la democracia ecuatoriana y a presentado alternativas de transformación social distintas a la política tradicional y a las corrientes populistas analizadas en los artículos precedentes.

Por otro lado, Ximena Sosa realiza un recorrido histórico de la participación política formal de siete mujeres de diversa ideología y adscripción partidaria, donde se refleja la complejidad que encierra la participación política de las mujeres, que generalmente necesitan de una figura masculina para ingresar en un proceso de elección popular, y se encuentra atada a intereses partidarios y no necesariamente afín a una agenda de apoyo a las mujeres ecuatorianas en sus diversas problemáticas. Si bien las leyes de cuotas y paridad aprobadas en los últimos años han permitido una mayor participación de figuras mujeres en el parlamento y otros espacios locales, además de las luchas del movimiento de mujeres del Ecuador que han dado visibilidad e importancia de este grupo en el espacio político, no necesariamente las mujeres que han llegado al poder han respondido a las agendas feministas o del movimiento. Esto supone un reto que se debe asumir, más ahora que en la última reforma al Código de la Democracia, aprobada en febrero de 2020, por ley, las mujeres deberán encabezar las listas pluripersonales en un 50% de forma progresiva, y también deberán formar parte de las listas unipersonales. Además, el porcentaje mínimo de encabezamiento de mujeres en las listas a nivel nacional por organización política, será del 15%. Estas reformas, positivas para la inclusión femenina en

la democracia ecuatoriana, presentan un desafío también para las organizaciones políticas que deben formar cuadros políticos para poder cumplir y deben convertir a sus organizaciones en seguras para una participación sin violencia para que las mujeres quieran postularse y puedan participar en igualdad.

Richard Ortiz, en cambio, luego de hacer un breve balance de la democracia electoral desde 1979 hasta 2020, analiza los cuatro diseños del sistema electoral legislativo, poniendo especial énfasis en el cuarto que inició en 2017, con la elección de Lenin Moreno, y se define por una transición hacia la reinstitucionalización del Estado democrático. Este nuevo diseño en la ingeniería electoral se concretó específicamente con las reformas al Código de la Democracia aprobadas en 2020, que de alguna manera querían distanciarse de la herencia correísta. Sin embargo, señala Ortiz, a pesar de reintroducirse la lista cerrada y bloqueada y cambiar el método de asignación de escaños D'Hondt a Webster, no consiguió eliminar la fragmentación de distritos provinciales, prohibiendo las circunscripciones grandes. El dominio de las circunscripciones pequeñas hace imposible cumplir con el mandato constitucional de proporcionalidad, siendo este uno de los grandes males de este nuevo sistema electoral. Como indica Richard Ortiz, con las nuevas reformas electorales señaladas sí es probable que disminuya la desproporcionalidad, pero debido a que no se dio paso a la eliminación de distritos, estas no serán suficientes para alcanzar un resultado justo en la relación voto-escaños. Por ello, concluye tajantemente que “algún día tendremos que repensar nuevamente el modelo de representación política desde la sociedad, la participación ciudadana, las nuevas tecnologías y los retos del Ecuador del siglo XXI” (p. 423).

Llegamos así al final de este libro, con el artículo del sociólogo Mario Unda, quien a forma de resumen de los elementos y características de los procesos institucionales, políticos, sociales, económicos analizados a lo largo de esta compilación de artículos, hace un balance de estos cuarenta años, de una democracia en crisis permanente desde 1979.

Críticamente, Unda describe como la ilusión de una mayor democratización para las clases populares, que vino con el denominado “retorno”, se acabó prontamente con la muerte sospechosa de Jaime Roldós y con el advenimiento

del neoliberalismo y el ajuste estructural que se quedó largamente en el Ecuador, en una combinación con populismos igualmente autoritarios. A pesar que en la actualidad vemos como el ciclo se repite, también observamos que las múltiples resistencias y actores sociales, que fueron esenciales para contener a las embestidas neoliberales y a los múltiples intentos de supresión de la autonomía de las organizaciones populares, siguen vigentes. Precisamente, para Unda, esa vigencia y los desbordes populares que siguen existiendo generan coyunturas democráticas que aunque no logran consolidarse, muestran otras formas posibles de ser de la democracia, dándonos alguna esperanza para el futuro.

Como se puede ver, esta *Antología de la Democracia: 1979-2020* nos enseña todas las etapas y problemáticas de estos años desde múltiples enfoques teóricos, ideológicos y metodológicos, convirtiéndose así, además de lo ya señalado al inicio de esta introducción, en un aporte a las Ciencias Sociales y a la academia ecuatoriana en su conjunto. Además de un insumo clave para todas y todos los ecuatorianos que buscamos construir ojalá un Ecuador más democrático donde por fin podamos hablar de la existencia de una democracia plena con justicia social.

María Paula Granda Vega
Editora

Quito, 22 de abril de 2020

Simón Pachano

SISTEMA ELECTORAL **

El diseño del sistema electoral, la expedición de una nueva Constitución y la conformación de un sistema sólido y estable de partidos fueron los elementos centrales de la transición a la democracia en Ecuador. A diferencia de gran parte de los países latinoamericanos, donde predominaron los temas relacionados con la vigencia de los derechos humanos y de las libertades –en otras palabras, el establecimiento del Estado de derecho–, en este caso se otorgó mayor importancia a aspectos ligados directamente a la esfera política, en particular a los aspectos institucionales relacionados con la competencia política. En la base de esa preocupación se encontraba la inestabilidad que había caracterizado casi en su totalidad a las cinco décadas anteriores, así como el predominio de

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

*Este artículo corresponde al capítulo 5 del libro *Sistema Político Ecuatoriano*. 2017. Flavia Freidenberg y Simón Pachano (eds.) . FLACSO. Quito. Ecuador. El autor ha otorgado los respectivos derechos patrimoniales al Instituto de la Democracia.

la figura de un líder carismático a lo largo de cuarenta años y el surgimiento del clientelismo como forma de acción política. Todo ello impulsó la búsqueda de los factores que hicieran posible la estabilidad y la despersonalización de la política, lo que llevó a considerar el sistema electoral, un elemento de fundamental importancia.

No faltaban razones para colocar en primer lugar los objetivos relacionados con la estabilidad y con el fin del personalismo. Entre 1925 y 1948 se habían sucedido veintisiete Gobiernos, de los cuales solamente tres se originaron en elecciones directas, mientras doce fueron encargados del poder, ocho nacieron de golpes de Estado y cuatro fueron nombrados por asambleas constituyentes. Entre 1948 y 1961 se vivió un período de estabilidad con la sucesión de tres Gobiernos surgidos de procesos electorales, constituyéndose así en el más largo espacio de vigencia democrática en el país hasta ese momento de su vida republicana. Sin embargo, habría que esperar casi dos décadas para iniciar el período que pudiera superar aquella marca, ya que desde 1961 hasta 1979 se instaló nuevamente la inestabilidad con una sucesión constitucional (1961), un golpe militar (1963), la nominación de un presidente interino (1966), la conformación de una asamblea constituyente (1967), la nominación de otro presidente interino (1967), la elección de un presidente (1968), un autogolpe (1970) y un nuevo golpe militar (1972). Por consiguiente, la preocupación por la estabilidad tenía asidero en la historia de casi todo el siglo XX. El objetivo central de consolidar la democracia como régimen político exigía la eliminación de los factores adversos a esta; entre ellos se encontraban precisamente los de carácter institucional que se constituyeron en el centro del interés.

La conformación de Gobiernos que contaran con el apoyo mayoritario de la población y la consolidación de partidos sólidos se convirtieron en los medios para alcanzar esos objetivos. Se consideraba que, junto a la sucesión desordenada de Gobiernos, y en gran medida como explicación de esta, se encontraba la fragilidad de presidentes que habían sido elegidos con proporciones muy pequeñas de la votación y que no contaban con el apoyo de partidos enraizados en la sociedad. Era una apreciación que se basaba sobre todo en la última elección realizada en el país (1968), que se definió por mínimos márgenes, dentro de lo que se pudo interpretar como un empate de tres candidatos en el primer

lugar. Por consiguiente, no arrojó un mandato claro en términos políticos y dejó muchas dudas en lo que se refiere a la limpieza del proceso electoral. No se trataba de una excepción, sino de la continuación de una tendencia que se había instaurado en el país desde mucho antes. Dicha tendencia fue certificada por los resultados de la elección de 1956, en que se produjo un resultado relativamente similar, incluso con proporciones aún más bajas de cada uno de los candidatos.¹ A pesar de que no es posible detectar la correlación entre la votación obtenida y la duración de cada uno de los Gobiernos, lo que importa es que ese supuesto se manejó en esos momentos y constituyó el elemento orientador de la nueva institucionalidad. Además, este daba lugar a la introducción del segundo elemento señalado, esto es, la necesidad de contar con partidos fuertes, algo imprescindible para lograr la estabilidad de los Gobiernos y, en general, del régimen democrático.

Al contrario de lo señalado acerca del apoyo electoral de los presidentes, en lo que respecta a los partidos, sí existían algunas evidencias que permitían asociar buena parte de los problemas al desempeño de estos. Por lo menos desde la década de los años treinta se había ido debilitando el incipiente sistema de partidos, al mismo tiempo que surgían nuevos actores sociales y políticos (Ayala 1978; Manguashca 1991; Moncayo 2009; López, P. 2009; Quintero y Silva [1990] 1998). El predominio electoral del PL desde 1895 hasta 1933, bajo constantes acusaciones de fraude, cerró las puertas a la conformación de un verdadero sistema de partidos que, al basarse en la alternancia, habría constituido un ámbito adecuado para la expresión institucional de la oposición. La exclusión del Partido Conservador, realizada en la práctica más que en las leyes, y la debilidad del naciente Partido Socialista Ecuatoriano (PSE) fueron los factores que impidieron la constitución y consolidación de una arena política que a la vez pudiera estructurar un sistema de partidos.

Todo ello fue, además, el campo propicio para el surgimiento de formas alternativas de participación y de representación, encarnadas en el populismo de

¹ En 1968, cada uno de los tres candidatos más votados obtuvo aproximadamente un tercio del total (32,8%, 31,0% y 30,5%), mientras que en 1956 la votación de cada uno de ellos se movió alrededor de la cuarta parte de los votos (29,0%, 28,5 y 24,5%). Las excepciones fueron las elecciones de 1952 y 1960, en que el triunfador (Velasco Ibarra en ambas ocasiones) se acercó a la mayoría absoluta (43,0% y 48,7%, respectivamente).

Velasco Ibarra, que marcó con su presencia las siguientes cuatro décadas (de la Torre 1984; Maiguashca 1991), así como en el posterior populismo de la CFP con su líder Carlos Guevara Moreno (Guerrero Burgos 1994). En esas condiciones, la personalización de la política era fácilmente asociable a la debilidad o incluso a la inexistencia de los partidos, lo que llevaba a poner enorme interés en ellos y en la conformación de un sistema que constituyera el elemento central de la acción política.

Los siete años del gobierno militar (1972-1979) fueron el escenario de los mayores cambios en la economía ecuatoriana que, al amparo del auge de la exportación petrolera, logró niveles de crecimiento jamás conocidos. Con un promedio de crecimiento superior al 7%, el país entró en un proceso de transformaciones sociales que se manifestaron fundamentalmente en el surgimiento de nuevos sectores y, en consecuencia, en la expresión de nuevas necesidades y demandas. Entre estas se encontraban las de participación y representación política, planteadas fundamentalmente por los sectores que habían emergido en las áreas tanto urbanas como rurales. La redistribución del ingreso, con la instauración de nuevas actividades en los sectores secundario y terciario, así como el impacto de determinadas políticas (como la reforma agraria), jugaron un papel fundamental. En síntesis, se había establecido una nueva estructura social, y esta necesitaba de nuevos canales y mecanismos de expresión social y política. Se había creado así las condiciones estructurales apropiadas para la implantación de un régimen democrático. Todo parecía indicar en ese momento que los cambios estructurales del país eran de tal magnitud que sería imposible un retorno a las formas y prácticas del pasado. Por ello, existía gran confianza en que un adecuado diseño institucional se asentaría con bases firmes en esa nueva situación, sobre todo que se convertiría en el elemento básico para evitar el retorno al pasado.

Con esos criterios y en torno a esos objetivos se delineó el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado. Este era un mecanismo desconocido de retorno al régimen constitucional, ya que sustituyó a la tradicional Asamblea Constituyente con una serie de acciones entre las que se incluyeron reuniones de las autoridades gubernamentales con los representantes de los más diversos sectores sociales y políticos. En buena medida se trataba de una apertura a la

participación de sectores sociales, especialmente de los que habían surgido al amparo de las nuevas condiciones descritas arriba. Se podría afirmar que fue el primer paso dado por las esferas estatales, hacia el reconocimiento del papel que le debería corresponder a la sociedad civil en el régimen democrático. Por ello, no es casual que el proceso culminara con la convocatoria a un referéndum para escoger entre dos textos constitucionales, con lo que se sometía a la voluntad popular la aprobación de las reglas que en adelante regularían la convivencia política, social y económica. Era innegable que se buscaba la legitimación de esas reglas, lo que constituía un elemento adicional en el logro del equilibrio y la estabilidad. Se suponía que un orden aprobado por una mayoría de votantes contaría con mejores condiciones de supervivencia ya que tendría mayor protección frente a los elementos de disrupción.

Previamente, para la elaboración de una nueva Constitución y para la reforma de la que había sido promulgada en 1945 –los dos textos que serían sometidos a votación–, así como para la elaboración de una ley de partidos y una ley de elecciones, se integraron tres comisiones legislativas. Estas estuvieron conformadas por personas que, para asegurar el carácter pluralista, provenían de diversos sectores sociales y políticos. También con ello se intentaba conseguir un apoyo amplio al nuevo orden. Detrás de este ejercicio de diseño institucional subyacía la idea de que la inestabilidad que había caracterizado la historia política del siglo XX se debía no solamente a la conducta de los actores políticos sino también al poco arraigo de las instituciones y, en general, de la democracia. Con esa perspectiva se otorgó singular importancia a los aspectos propios del diseño institucional y de los procedimientos para la conformación de las entidades estatales, así como a la definición de los espacios y los mecanismos de representación.

El nuevo diseño colocaba a los partidos políticos en el lugar central y privilegiado entre las instituciones básicas de la democracia. Deberían ser, de ahí en adelante, los principales y prácticamente los únicos actores políticos, para lo cual se les otorgó el monopolio de la representación en ese ámbito. Para darle toda la fuerza necesaria a esta orientación; se la llevó incluso hasta el nivel constitucional, donde se consignó que “Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular.

Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político” (Constitución de 1978, artículo 37). Sin embargo, como se verá, la importancia asignada a los partidos en términos de representación no estuvo acompañada de otras disposiciones que aseguraran su fortalecimiento y que garantizaran su permanencia.

A pesar de los esfuerzos realizados, entre los que se destaca la inclusión de las disposiciones correspondientes a nivel constitucional, los resultados no fueron los esperados. Durante todo el período no ha sido posible alcanzar los objetivos que guiaron la transición hacia la democracia, ni en lo relacionado con los partidos y el sistema de partidos ni en la conformación de Gobiernos que expresaran la voluntad de la mayoría. Más bien, entre las características del período transcurrido desde el retorno al régimen de derecho se destacan la permanente inestabilidad, la fragmentación del sistema de partidos, la personalización y el débil arraigo de las instituciones en la sociedad. Todo esto ha contribuido a generar problemas de ingobernabilidad, ha derivado en enfrentamientos entre los poderes del Estado y ha limitado seriamente la capacidad de impulsar políticas y programas de largo plazo.

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

La premisa general que guía esta reflexión es que los factores institucionales juegan un papel fundamental en la definición de las conductas de los actores sociales y políticos. Algunos de los requisitos institucionales se encuentran en

los ámbitos y procedimientos de participación, en las atribuciones de las diversas instancias decisoras, en los procedimientos de elaboración de las leyes, en el sistema electoral, en las condiciones de operación de los partidos políticos y en los mecanismos de *accountability*. Más allá de los valores y las pautas culturales, los elementos institucionales configuran el espacio y los límites dentro de los cuales pueden desempeñarse los actores. Por tanto, contribuyen significativamente a definir las pautas de acción y establecer comportamientos. Desde esta perspectiva, queda de lado el análisis de las condicionantes sociales, económicas y culturales, y se abordan las características y los efectos del diseño institucional. De manera especial, se adentra en el sistema electoral, entendido como las reglas de juego y los procedimientos establecidos para la participación y la representación de la sociedad, y como la vía fundamental de conformación de las instancias de gobierno y, en general, de la toma de decisiones. Pero, dado que el sistema electoral se enmarca en un conjunto más amplio de procesos e instituciones que inciden determinadamente sobre él, el estudio aborda también algunos otros aspectos, en especial los que tienen relación con los componentes de representación y participación propios del régimen democrático.

Un elemento central dentro de esta perspectiva es la valoración del peso de los factores institucionales en la gobernabilidad, entendida como la capacidad de las instancias políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia. En términos generales y sintéticos, la noción de gobernabilidad utilizada en este capítulo se refiere a la capacidad de ejercer el control institucional sobre el cambio social. Por consiguiente, no alude solamente a las facultades técnicas del Gobierno, sino a la capacidad del sistema político para adoptar decisiones oportunas, efectivas, coherentes y que gocen de apoyo social. El uso de este concepto de gobernabilidad lleva necesariamente a considerar todas las instancias y los procedimientos que permiten canalizar las demandas, elaborar y encauzar las respuestas dentro de un régimen democrático y, a la vez, tornar viable la representación de la ciudadanía en los ámbitos de toma de decisiones.

Asimismo, cobran especial importancia los partidos políticos y el órgano le-

gislativo, ya que los primeros constituyen los canales fundamentales de la participación y el segundo es, sin duda, la principal instancia en que ella se materializa. En esa medida, tanto los partidos como el congreso tienen a su cargo el desempeño de las principales funciones, no solo para el procesamiento de las demandas sociales sino también, y de manera privativa, para su agregación. Por ello, el análisis no puede circunscribirse al sistema electoral, aun cuando se lo considere en términos amplios. Sus características, sus particularidades y sus transformaciones se expresan de manera primordial en los partidos y en el parlamento; lo mismo se puede afirmar en sentido inverso.

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

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

Por otra parte, las reformas no han guardado coherencia entre ellas, menos aun con los objetivos que se perseguían desde el proceso de retorno al régimen constitucional.² La misma abundancia de ellas ha sido un factor adverso para mantener grados aceptables de racionalidad en el contexto general, lo que ha dado como resultado un ordenamiento legal caracterizado por la heterogeneidad e incluso por la coexistencia de elementos contradictorios en su interior. La presión ejercida por fuerzas que empujan en sentidos diversos ha tenido efectos nocivos para la gobernabilidad. Las dificultades para constituir Gobiernos que cuenten con fuerte apoyo político en el congreso y que, de esa manera, puedan impulsar y mantener políticas de largo plazo, se deriva en buena medida del carácter heterogéneo y contradictorio de algunas normas, especialmente las que rigen los procesos electorales.

El sistema electoral

Por sistema electoral se entiende el conjunto de procedimientos por medio de los cuales se expresa la voluntad ciudadana en las urnas y la manera en que los votos emitidos se transforman en puestos en las instancias de representación y de toma de decisiones. Se puede sostener que desde 1979, Ecuador ha contado con un sistema electoral mixto, conformado por tres procedimientos de selección.³ En primer lugar, la elección presidencial se ha regido por una fórmula de mayoría absoluta con el recurso de la doble vuelta para lograrla. En segundo lugar, para la elección de alcaldes municipales y prefectos provinciales se ha utilizado la fórmula de mayoría simple. En tercer lugar, las elecciones de diputados (provinciales y nacionales), consejeros provinciales y concejales municipales se rigieron inicialmente por una fórmula de representación proporcional, después por una de representación mayoritaria y finalmente por una mixta.

Dentro del sistema electoral ecuatoriano han coexistido tres tipos de distritos electorales, todos ellos coincidentes con jurisdicciones de la división política y administrativa sin que se hayan diseñado distritos específicos para este

2 Es sorprendente que las dos asambleas constituyentes, que expidieron las respectivas constituciones (1998 y 2008), no abordaran de manera integral este problema. Por cálculos de corto plazo se desperdiciaron esas oportunidades y se mantuvo la coexistencia de los elementos contradictorios en el sistema electoral (y, en general, en el sistema político).

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

fin.⁴ Para elección de presidente y vicepresidente de la república, así como de diputados nacionales, se ha utilizado un distrito único nacional. Las elecciones de diputados provinciales, consejeros y prefectos se realizan en distritos provinciales de diversa magnitud. Para la elección de alcaldes y concejales municipales se utiliza el cantón, es decir, el espacio de jurisdicción municipal, también de diversa magnitud.

La existencia de múltiples tipos de distritos electorales y fórmulas electorales debía expresarse necesariamente en tipos de voto también diversos. La diferencia básica en este aspecto es la que se observa entre elecciones unipersonales y pluripersonales. En cada una de ellas, el elector tiene un tipo de voto específico, ya que en las primeras lo hace por una persona o por una fórmula (presidente-vicepresidente), mientras que en las otras lo hace por conjuntos de personas. Es de sobra conocido que la manera en que se conforman las listas para las elecciones en distritos plurinominales, así como las opciones de voto, tienen efectos directos sobre la conformación del sistema de partidos y de las instituciones de representación democrática. Por ello, tiene importancia detenerse en este aspecto que, además, guarda directa relación con la conformación del congreso. Previamente, es necesario señalar que mientras las disposiciones para las elecciones unipersonales han permanecido prácticamente inalteradas a lo largo del período, las que regulan a las pluripersonales han sufrido cambios significativos.⁵

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

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

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

a la lista completa no alteraba el orden de presentación de los candidatos. Para la asignación de puestos se usaba una fórmula de cociente y residuos que garantizaba la proporcionalidad y aseguraba la representación de minorías. La reforma de 1997, que recogió los resultados de la consulta popular realizada ese mismo año, sustituyó a las listas cerradas y bloqueadas por la votación personalizada en listas abiertas (*panachage*). En esta, se vota por personas seleccionadas de todas las listas presentadas, y se lo puede hacer por tantos candidatos cuantos puestos se encuentran en disputa.⁶ En las dos primeras elecciones en que se utilizó este sistema (para la Asamblea Constituyente de 1997 y para diputados, consejeros y concejales de 1998), la asignación de puestos se realizó por mayoría simple, esto es de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada candidato considerado individualmente, con lo que se configuró un sistema de fórmula mayoritaria. Posteriormente se introdujo nuevamente la fórmula proporcional al establecer el conteo por listas y aplicar la modalidad de divisores sucesivos (D'Hondt) para la asignación de puestos. Por consiguiente, aunque la ciudadanía ha votado por personas, los votos se computan por listas y los puestos se asignan proporcionalmente. Es por esto que se la puede calificar como fórmula mixta.

La combinación de las diversas fórmulas con los distritos de magnitudes diferentes y con las variadas modalidades de voto configuran los tipos que se presentan en el cuadro 1.1. Es fácil advertir que la heterogeneidad es una característica central del sistema y que se ha agudizado con las sucesivas reformas que se han introducido a lo largo del período. En sí misma, esta heterogeneidad no debería ser un problema para el funcionamiento y para la obtención de los resultados en la representación. Sin embargo, se hacen evidentes algunos inconvenientes cuando se considera su incidencia sobre el sistema de partidos y, sobre todo, cuando se la contrapone a los objetivos que guiaron el proceso de transición, como se verá en la siguiente sección.

⁶ Esta posibilidad de otorgar el voto a diversos candidatos de listas diferentes en la elección de una dignidad ha sido interpretada indistintamente como la disponibilidad de múltiples votos o de fracciones de voto por parte de cada elector. De cualquier manera, se puede hacer uso de todos esos votos o fracciones o solamente de parte de ellos.

Cuadro 1.1. Elementos del sistema electoral según cargo de elección

| Cargo de elección | Fórmula | Tipo de voto | Circunscripción | Unidad administrativa |
|-----------------------------------|---|---|--------------------------|------------------------------|
| Presidente-vicepresidente | Mayoría absoluta ⁷ | Único por fórmula presidente-vicepresidente | Nacional único | País |
| Diputados nacionales ⁸ | Proporcional por cocientes y residuos | Lista cerrada y bloqueada | Nacional único | País |
| Diputados provinciales | 1979-1996: Proporcional por cocientes y residuos | Lista cerrada y bloqueada | Múltiples plurinominales | Provincia |
| | 1996-1998: Mayoritaria por votación personalizada | Personalizado en listas abiertas | | |
| | 1998 en adelante: Proporcional mixta | Personalizado en listas abiertas | | |
| Consejeros provinciales | 1979-1996: Proporcional por cocientes y residuos | Lista cerrada y bloqueada | Múltiples plurinominales | Provincia |
| | 1996-1998: Mayoritaria por votación personalizada | Personalizado en listas abiertas | | |
| | 1998 en adelante: Proporcional mixta | Personalizado en listas abiertas | | |
| Concejales municipales | 1979-1996: Proporcional por cocientes y residuos | Lista cerrada y bloqueada | Múltiples plurinominales | Cantón (municipio) |
| | 1996-1998: Mayoritaria por votación personalizada | Personalizado en listas abiertas | | |
| | 1998 en adelante: Proporcional mixta | Personalizado en listas abiertas | | |
| Prefectos | Mayoría simple | Único por persona | Único provincial | Provincia |
| Alcaldes | Mayoría simple | Único por persona | Único cantonal | Cantón (municipio) |
| Juntas parroquiales ⁹ | Proporcional mixta | Personalizado en listas abiertas | Múltiples plurinominales | Parroquias (barrios rurales) |

Notas:

- Hasta 1998, la segunda vuelta tenía lugar en caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta; desde ese año se mantiene esta disposición, pero se hace innecesaria la segunda vuelta cuando el candidato más votado ha obtenido más del 40% y mantiene una diferencia de por lo menos diez puntos porcentuales con el siguiente.
- La Constitución de 1998 eliminó la figura de los diputados nacionales. Se la incorporó nuevamente desde la elección de asambleístas constituyentes en el año 2007.
- La Constitución de 1998 estableció la elección de miembros de las juntas parroquiales.

El calendario electoral es otro elemento que ha tenido fuerte incidencia en la conformación del sistema de partidos y en la configuración de las características de la acción política. Con excepción de la primera elección del actual período democrático, la tendencia predominante ha sido la realización simultánea de las elecciones para todas las dignidades. Cada cuatro años, junto a la primera vuelta para la elección presidencial se han efectuado las elecciones de diputados (nacionales y provinciales), alcaldes, prefectos y de una parte de consejeros provinciales y de concejales municipales. Asimismo, cada dos años se han realizado las elecciones de diputados provinciales y de la otra proporción de consejeros y de concejales.⁷

Desde 1998, y como efecto del golpe de Estado del año anterior, se rompió la simultaneidad de las elecciones de los organismos provinciales con las presidenciales y parlamentarias; a la vez, por disposición constitucional, se eliminó la renovación de los diputados provinciales cada dos años.⁸ De esta manera, desde ese año se modificó en un doble sentido el calendario electoral. Por un lado, se separaron las elecciones provinciales y municipales de las nacionales y, por otro, se eliminaron las elecciones de medio período que significaban la renovación de aproximadamente el 85% del total de integrantes del congreso. Tres aspectos llaman la atención al considerar los cuatro elementos señalados (fórmula de representación, magnitud de los distritos, forma de votación y calendario electoral). En primer lugar, que en un contexto caracterizado por la diversidad –en el que es posible identificar sociedades locales o regionales– las regulaciones de los procesos electorales fueran establecidas de una manera uniforme. En segundo lugar, que no se guardara coherencia entre esas regulaciones y otras relacionadas con los procesos electorales así como las actividades de los partidos políticos. En tercer lugar, que tampoco se asegurara la coherencia entre el conjunto de esas disposiciones y los objetivos que se pretendía alcanzar.

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

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

Respecto al primer punto se puede asegurar que predominó el interés por homogeneizar los procesos políticos, lo que se hallaba estrechamente vinculado al objetivo de constituir partidos de alcance nacional y con gran capacidad de representación. En ese sentido, es importante destacar que la legislación vigente establecía que los partidos políticos deben tener alcance nacional, para lo cual deben “contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país” (LPP 1978, artículo 12). Al no cumplir con esa disposición, el partido no podía ser inscrito en el registro electoral, con lo que quedaba fuera de la competencia ya que no obtenía su legalización. Ya en la práctica electoral, estas organizaciones debían participar también al menos en diez provincias en las elecciones pluripersonales, esto es, en las de diputados, consejeros provinciales y concejales municipales (LPP, artículo 39). El incumplimiento de esta disposición era causal de cancelación inmediata de la inscripción y por tanto de extinción de un partido (LPP, artículo 37). Por consiguiente, todos los partidos, sin excepción alguna debían ser organizaciones nacionales aun cuando alguno pretendiera participar exclusivamente en ámbitos locales o provinciales.

Si esto se establecía para los partidos, era inevitable que se hiciera extensivo a los procesos electorales en los que participaban. La unificación de los procesos electorales, en términos tanto de la fórmula aplicada como de la forma de votación e incluso la simultaneidad en la realización, obedecía claramente a esa visión. Pero el desconocimiento, en las normas y las leyes, de las especificidades locales y regionales, introdujo una presión muy fuerte para la orientación de los actores políticos. Ellos se veían obligados a actuar en los espacios nacionales, o por lo menos en función del ámbito nacional, aun cuando sus reivindicaciones no rebasaran el marco de pequeños espacios territoriales. Estas regulaciones produjeron una contradicción evidente con una realidad caracterizada por la diversidad. La existencia de sociedades locales, que se manifiesta en la coexistencia de múltiples necesidades y demandas políticas, exige un correlato en las formas y en los mecanismos de representación. Sin embargo, al obligar a los partidos –único mecanismo de participación electoral– a constituirse en organizaciones nacionales se cerró la posibilidad de que esas demandas pudieran ser procesadas en los niveles correspondientes. Es decir, en la práctica se eliminó la potestad de toma de decisiones en los ámbi-

tos locales. Por consiguiente, la problemática local se desplazó obligadamente al ámbito nacional, con lo que se perdió la posibilidad de contar con el efecto positivo de solucionar los conflictos en los espacios locales y provinciales. El resultado inevitable fue la sobrecarga de demandas y conflictos en las instancias nacionales, así como la presencia dominante de intereses locales en estas. El resultado directo e inevitable de estas disposiciones en el sistema de partidos ha sido la multiplicación de pequeñas agrupaciones locales que se han visto obligadas a actuar en el escenario nacional. Así, en lugar de obtener los resultados señalados al inicio, en cuanto a la conformación de pocos y fuertes partidos, esos componentes de la legislación vigente contribuyeron al apareamiento de muchos partidos débiles, con lo que se alimentó la fragmentación.⁹ Por ello, es posible sostener que algún grado de flexibilidad en este aspecto –que diferenciara partidos y procesos nacionales de partidos y procesos locales– habría contribuido a evitar, o por lo menos moderar, la fragmentación y, en consecuencia, la ingobernabilidad.

En relación con el segundo aspecto, cabe señalar que existen muchas contradicciones entre todo ese conjunto de disposiciones. Posiblemente, el indicador más claro en este sentido es el de la prohibición de establecer alianzas en las elecciones de diputados, consejeros y concejales, que estuvo vigente por más de quince años y que, de hecho, contradice el objetivo de consolidar partidos o tendencias fuertes. Cada partido, como se ha visto, estaba obligado a actuar en el ámbito nacional, pero a la vez debía hacerlo solo, sin alianzas con otros partidos, lo que constituye un incentivo para la fragmentación. Otro indicador de las contradicciones es el que se presenta cuando se considera la utilización de la doble vuelta para la elección presidencial frente a la de la fórmula proporcional en la elección de diputados, la realización de las elecciones legislativas junto a la primera vuelta y las magnitudes de los distritos. La doble vuelta busca Gobiernos fuertes, lo que debe interpretarse como una amplia base de votantes pero también como bancadas legislativas de apoyo

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

claro al Gobierno (así como fuertes bancadas de oposición).¹⁰ La aplicación de la fórmula proporcional con representación de minorías permite el acceso al congreso de múltiples partidos, gran parte de ellos minúsculos, lo que reduce las posibilidades de lograr mayorías, tanto de Gobierno como de oposición. Al mismo tiempo, la realización de las elecciones en la primera vuelta significa poner a competir a todos los partidos por puestos en el parlamento, los que por efecto de la proporcionalidad pueden ser fácilmente obtenidos. A esto se añade la existencia de gran cantidad de circunscripciones pequeñas, en las que los partidos pequeños pueden triunfar con relativa facilidad.

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

Reformas en el sistema electoral

A lo largo de todo el período democrático, Ecuador ha vivido un proceso permanente de reformas políticas que han revisado reiteradamente las leyes que rigen a las elecciones y a los partidos políticos así como las que determinan la conformación del congreso y sus condiciones de funcionamiento.

A pesar de las reformas profundas a la Constitución, en 1997-1998 y 2007-2008 se realizaron asambleas constituyentes que expedieron nuevas cartas políticas. Por consiguiente, los cambios han rebasado los ajustes que se deben ha-

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

cer a lo largo del tiempo con el fin de mantener las condiciones adecuadas para la actividad política. El resultado palpable es que el país no ha contado con un cuerpo normativo vigente por períodos relativamente largos, que pudiera ser puesto a prueba en procesos de mediano alcance y que ofreciera algún grado de certidumbre, marco adecuado para las prácticas políticas.

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

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

Los cambios han desembocado no solamente en la inconsistencia del ordenamiento institucional, sino que —precisamente por su alteración constante— estos temas han pasado a convertirse en parte de la agenda diaria. Con ello, la acción política ha tenido un fuerte componente de debate constitucional. La posibilidad de obtener réditos políticos inmediatos por medio de reformas legales e institucionales ha hecho que estas se transformen en un elemento más de la disputa política, junto a las demandas sociales y las medidas de carácter coyuntural. De ahí que aun en los aspectos más cotidianos y pasajeros de la contienda política se ha puesto en cuestión, parcial o totalmente, al ordenamiento normativo.

Por consiguiente, este se ha mantenido en la incertidumbre y no ha podido funcionar como marco de referencia general para el conjunto de actores. La escasa o nula diferenciación entre los derechos y las normas generales, por un

lado, y las prácticas políticas, por otro, han convertido al primero en objeto permanente de negociación dentro de la acción concreta que se desarrolla en este último. La Constitución se ha convertido así en arena para el enfrentamiento político y al mismo tiempo en uno de los elementos que se encuentran en disputa en la política.¹¹

La otra característica, ya señalada en la sección anterior, el carácter contradictorio de las normas, se ha profundizado con las sucesivas reformas realizadas. En 1983 (es decir, solamente cuatro años después de entrar en vigencia la Constitución y antes de concluir el primer período de Gobierno y legislatura) se inició una serie de reformas legales y constitucionales que aún no ha terminado, y que configura una extensa serie, como se puede apreciar en el cuadro 1.2. Ninguna de ellas se ha enmarcado en una visión de conjunto del sistema político ni ha respondido a una concepción de ajuste de este a objetivos globales (como incrementar la gobernabilidad o lograr mejores rendimientos políticos, sociales y económicos). Todas han puesto énfasis en aspectos parciales, abordados aisladamente y de forma casi exclusiva en referencia a las necesidades coyunturales. Esto ha llevado a la coexistencia y superposición de normas y disposiciones que expresan lógicas contradictorias y que desembocan no solamente en resultados totalmente diferentes a los que se buscaba originalmente, sino en situaciones mucho más conflictivas que las existentes antes de su introducción.

¹¹ Las demandas de reformas constitucionales e incluso de asamblea constituyente, que se han constituido en elementos característicos de la política ecuatoriana, se derivan precisamente de esa visión que atribuye a la Constitución –o, en general, al nivel normativo– no solamente incidencia determinante, sino una condición de objetos de disputa.

Cuadro 1.2. Principales reformas institucionales y electorales, 1979-2003

| Año | Contenidos de las reformas | Nivel |
|------------|---|--|
| 1983 | Reducción del período presidencial y legislativo (de 5 a 4 años) Introducción de elección intermedia (cada 2 años) de diputados provinciales Cambio de elección general de diputados de la segunda a la primera vuelta presidencial Cambio de nombre del parlamento (de Cámara Nacional de Representantes a Congreso Nacional) Simplificación del mecanismo de aprobación del presupuesto del Estado Reconocimiento de la facultad del Ejecutivo para proponer leyes de urgencia económica | Constitución, leyes de partidos y de elecciones |
| 1985 | Sustitución del sistema proporcional por el de mayoría Eliminación del cociente mínimo como requisito de permanencia de los partidos (barrera de registro) | Leyes de partidos políticos y de elecciones |
| 1986 | Retorno a la fórmula proporcional | Leyes de partidos políticos y de elecciones |
| 1994 | Aprobación de la reelección inmediata para todos los puestos de elección popular, excepto para la presidencia de la república | Constitución y leyes de partidos políticos y de elecciones |
| 1997 | Introducción del sistema de votación personalizada en listas abiertas | Constitución y leyes de partidos políticos y de elecciones |
| 1998 | Nueva Constitución | Constitución |
| 2000 | Retorno a la asignación de puestos por listas (fórmula D'Hondt) manteniendo votación por personas | Leyes de partidos y de elecciones |

Las primeras reformas (1983) fueron de gran profundidad. Redujeron los períodos de la gestión presidencial y de los diputados, cambiaron los términos de renovación del congreso, alteraron el calendario electoral y, de manera indirecta, afectaron la relación entre el ejecutivo y el legislativo. De los cinco años que establecía la Constitución, se redujo a cuatro el período de las autoridades del ejecutivo y el legislativo, a la vez que se introdujeron varias diferencias entre diputados nacionales y provinciales. La definición del período en cinco años (que rompía la tradición de cuatrienio que había caracterizado la historia política nacional) había sido una de las medidas para contrarrestar la inestabilidad, ya que se suponía que tiempos más largos reducirían la incertidumbre generada por elecciones sucesivas y serían propicios para obtener mejores rendimientos en la gestión del ejecutivo y el legislativo. Sin embargo, pronto, los partidos y fuerzas sociales que quedaban fuera de la presidencia y del congreso comen-

zaron a presionar. A estas voces se sumó la de la población que comenzaba a retirar el apoyo a las autoridades que ella misma había elegido. La situación se debía, en buena medida, a los efectos derivados de la condición de ganador absoluto inherente en el presidencialismo combinados con la rápida erosión de la legitimidad, producida por los bajos rendimientos económicos y sociales del sistema político. Por esto, antes de que las autoridades concluyeran su período de la nueva etapa democrática se procedió a esta reforma de gran magnitud.

Al establecer períodos específicos para diputados nacionales y provinciales se profundizaron las diferencias. Desde ese momento, los nacionales durarían cuatro años, mientras que los provinciales se renovarían cada dos. Antes de esta reforma la diferencia radicaba solamente en los requisitos exigidos para terciar como candidatos y en el tipo de distrito electoral en que eran electos.¹²

A partir de ella se introdujo un claro elemento de inestabilidad en las actividades del congreso, ya que significaba que cada dos años debía renovarse en más de las cuatro quintas partes de sus integrantes. A esto se añadía la renovación anual de las autoridades parlamentarias, que constituía un factor adverso para la continuidad. Evidentemente, esto no contribuía a la normalización de las relaciones entre las dos funciones del Estado y tampoco a los acuerdos que el congreso necesariamente debe llevar a cabo.

Los problemas se agudizaron con la prohibición de reelección inmediata, vigente hasta 1994. En efecto, recién en ese año, y por medio de una consulta popular convocada por el Gobierno, fue posible reformar la Constitución para permitir que pudieran ser reelegidas las autoridades de elección popular, entre las que se contaban diputados. Hasta ese momento, los parlamentarios solamente podían optar por la que se denominó “reelección cruzada” (consistente en la candidatura de un diputado nacional para una diputación provincial o viceversa) o esperar hasta el siguiente período para poder competir por un

12 Los doce diputados nacionales (número fijo incrementado a veinte por una sola ocasión, en 1998), se elegían en distrito único nacional, mientras los otros provenían de veinte distritos provinciales de diversa magnitud (elevados después a veintidós por la creación de dos provincias). La edad mínima para los candidatos era de treinta y veinticinco años, para la diputación nacional y provincial, respectivamente. El número total de diputados en el primer período fue de sesenta y nueve (doce nacionales y cincuenta y siete provinciales). La constitución de 1998 eliminó la diputación nacional.

escaño similar al desempeñado.¹³ El grado de inestabilidad y la necesidad de renovación permanente eran muy altos y erosionaban las estructuras de los partidos políticos, que se veían obligados a improvisar candidatos sin experiencia y sin trayectoria.

En efecto, esas dos disposiciones obligaban a los partidos a incorporar grandes contingentes de personas para participar como candidatos cada dos años a la diputación provincial y cada cuatro años para la totalidad del parlamento, además de los otros cargos de elección popular, una exigencia que la mayoría de partidos no pudo cumplir. Inevitablemente, se convertiría en aliciente para la personalización en la política y para el reemplazo de los referentes ideológicos por el pragmatismo en los partidos. De esta manera, la primera reforma del período constitucional tomó la dirección totalmente opuesta al fortalecimiento de los partidos, que había guiado al proceso de retorno. En la práctica, dicha reforma se tradujo en un serio obstáculo en el camino hacia los objetivos que guiaron el fortalecimiento, que constituían la garantía de su consistencia como un movimiento de conjunto hacia una nueva institucionalidad. La posibilidad de reelección inmediata, aprobada once años más tarde, se constituyó en una solución parcial para un problema que ya para ese momento había alcanzado grandes proporciones.

A esto se añadía la ya señalada renovación anual de las autoridades del congreso, cuya elección se realizaba por votación de los diputados, lo que usualmente se tradujo en situaciones sin salida. La fragmentación del legislativo y el peso que cobraban los partidos pequeños llevaron en varias ocasiones a largas y no siempre claras negociaciones para lograr los acuerdos necesarios para la elección de esas autoridades. La Constitución de 1998 propuso como solución que la presidencia del parlamento correspondiera a un representante del partido más votado y la primera vicepresidencia a uno del segundo partido. Sin embargo, como se verá más adelante, no fue un mecanismo eficaz para solucionar el problema de fondo, ya que se mantuvo las otras disposiciones legales (asignación

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

proporcional de puestos, limitaciones a las alianzas, votación simultánea a la primera vuelta presidencial, apertura casi ilimitada para los independientes, entre otros), que actúan como factores que promueven la fragmentación debido a la presencia de organizaciones minúsculas en el congreso.

Entre las innovaciones introducidas en 1983, puestas en vigencia desde las elecciones de 1984, se desplazó la elección de diputados de la segunda a la primera vuelta presidencial. Este cambio adicional en el calendario electoral determinó que los diputados se eligieran antes de conocer a los dos candidatos que disputaran la presidencia en la ronda definitiva, lo que actuó como aliciente para la dispersión. Con esto se perdió el factor de arrastre que tiene la elección presidencial o, más grave aún, hizo que este funcionara en la primera vuelta cuando entra en la competencia un alto número de opciones. Los partidos políticos encontraron en ella una posibilidad real para lograr alguna presencia en el parlamento aun con votaciones relativamente pequeñas, ya que podían enlazar las candidaturas parlamentarias a las presidenciales y obtener así algunos puestos (especialmente en provincias pequeñas, donde se requieren bajas votaciones). De alguna manera, la elección de diputados en la primera vuelta ha convertido a los candidatos presidenciales en cabezas de lista para las elecciones legislativas.

Además, dado que los partidos obligados a presentar candidatos en por lo menos diez provincias, así como a obtener una votación mínima (del 4% o del 5% de acuerdo con las disposiciones del momento) y que prohibidas las alianzas, aquella reforma no hizo sino profundizar la tendencia a la fragmentación. Los partidos pequeños encontraron en ella un seguro para su permanencia. Debido precisamente a esa conjugación de normas contradictorias, no se le puede atribuir a la simultaneidad de la elección parlamentaria, con la primera vuelta presidencial, todos los efectos negativos. Es verdad que en la única ocasión en que se realizó junto a la segunda vuelta presidencial (en 1979) hubo un número relativamente menor de partidos representados en el congreso y que el partido del presidente electo se acercó a la mayoría absoluta (47,3%).¹⁴ Pero al tratarse

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

de un caso único y al considerar que intervienen todos los factores señalados, no es posible hacerlo extensivo a las situaciones posteriores. La explicación se encuentra en la amalgama de factores que conforman un diseño institucional heterogéneo, contradictorio y absolutamente desvinculado de los objetivos que se perseguían. De ahí que reformar exclusivamente este aspecto, como se lo ha propuesto muchas veces, resultaría insuficiente.

En 1985 se introdujo nuevas reformas políticas, centradas en el sistema electoral. De la fórmula proporcional con representación de minorías se pasó a la fórmula mayoritaria. La reforma fue impulsada por el Gobierno y posibilitada por la conformación de una mayoría parlamentaria pasajera, con el objetivo de fortalecer el ejecutivo al reducir el número de partidos representados en el congreso. Apenas un año después se retornó a la fórmula proporcional, para cambiarla nuevamente en 1997, cuando se introdujo la votación por personas en listas abiertas, la que a su vez fue modificada (por simple disposición del TSE) en el año 2000 por la introducción de la fórmula D'Hondt para la asignación de escaños.

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

Esas y las diversas reformas que se sucedieron estuvieron marcadas por la necesidad de eliminar los factores que establecían empates irresolubles entre los dos poderes, y que finalmente se han traducido en bloqueos permanentes a lo largo del período constitucional. Se trata de un problema central, pero las reformas realizadas no contribuyeron a resolverlo. En realidad, muchos de los cambios han pretendido abordar este conflicto, y han intentado hacerlo siem-

pre por el fortalecimiento de uno de los términos de la ecuación. El paso más claro es el que se dio en la Asamblea Constituyente de 1997-1998, cuando al congreso se le quitaron o se le redujeron algunas de sus funciones básicas en el campo económico y político. Pero debido a que no se orientaban a establecer un equilibrio apropiado entre ambos sino a fortalecer uno de ellos, el resultado de su aplicación ha sido una nueva y renovada manifestación de ese empate. A la vez, la solución escogida tampoco se materializó ya que el propio empate de fuerzas –que se explica en gran medida por el carácter provincial de los partidos– ha impedido que la balanza se incline decididamente a favor de uno de los dos poderes.

Como resultado inmediato e inevitable, estas operaciones han profundizado el desequilibrio propio del presidencialismo. En el fondo de todo se encuentra el debilitamiento del sistema de controles y balances, lo que se ha traducido en el incremento de la conflictividad en la política, ya que se han reducido o eliminado los espacios y los mecanismos necesarios para alcanzar el equilibrio entre las dos funciones del Estado.¹⁵ Frente a ello, ambas han apelado a la misma legitimidad de origen, esto es, a su condición de entidades conformadas por el voto popular y por tanto instancia privilegiada de representación.

Al debilitar los mecanismos de cooperación y contrapeso entre las funciones ejecutiva y legislativa, cada una se siente impulsada a justificar sus acciones mediante esa condición de instancia de representación constituida por el voto popular. Dado que las dos provienen de la voluntad expresada en las urnas, la apelación a la legitimidad de origen coloca el tema en el nivel de definiciones básicas del régimen, de manera que son estas las que se encuentran permanentemente en el centro del debate político. En cualquier situación, aun frente al problema más pequeño, se pone en cuestión los pilares básicos del ordenamiento político: los actores sociales y políticos dirigen hacia ellos sus acciones e impugnaciones. Es así que los conflictos propios de la política cotidiana se trasladan al nivel del régimen político y se convierten en una impugnación de

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

sus bases.

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

La participación de independientes, en condiciones claramente menos exigentes que las que regían para los partidos, contribuyó a agudizar la fragmentación.¹⁶ Esto se hizo evidente en la multiplicación de listas y partidos que se han presentado desde entonces a las elecciones en los diversos niveles (nacional, provinciales, cantonales). Sin embargo, esta disposición no tuvo como efecto directo e inmediato incrementar el número de partidos con representación en el Congreso –que recién se hizo visible en las elecciones del año 2002–, como se puede observar en el cuadro 1.3.

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

Cuadro 1.3. Listas con representación en el Congreso Nacional, 1979-2006

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

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

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

La fascinación por las reformas se expresa en la realización de cuatro consultas populares entre 1986 y 1997 (además de la realizada en 1978 para aprobar la Constitución y las leyes de partidos y de elecciones).¹⁷ En cada una se consultó

17 La legislación ecuatoriana no establece diferencias entre plebiscito, referéndum y consulta

sobre asuntos relacionados con las instituciones del sistema político, así como con temas económicos y sociales.¹⁸

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

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

La de 1997 abarcó un amplio espectro de temas (con catorce preguntas), entre los que se incluyó explícitamente el apoyo al Gobierno interino que se había conformado ese mismo año como consecuencia del golpe de Estado en contra de Abdalá Bucaram. Posteriormente se realizaron consultas en los años 2006,

popular. Todos estos mecanismos de expresión directa se agrupan bajo la última denominación.

18 La consulta de 1986 solamente trató la participación de los independientes. La de 1994 trató siete temas diferentes, entre ellos, algunos de carácter social, como la reforma al régimen de seguridad social. La de 1995 retomó algunos de esos asuntos por medio de ocho preguntas.

2007, 2008, 2009 y 2011. La última introdujo nuevamente reformas en las instituciones del sistema político.

Efectos del sistema electoral

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

En varias ocasiones se consideró su sustitución por un sistema de fórmula mayoritaria sin representación de minorías, e incluso se introdujo una reforma en ese sentido (en 1985), pero tuvo vigencia únicamente en una elección. El cambio más significativo estuvo dado por la introducción del sistema de votación por personas en listas abiertas, cuya asignación de escaños debía producirse por mayoría simple de acuerdo con los votos obtenidos por cada candidato.¹⁹ Sin embargo, la votación personalizada constituía en sí misma un elemento en sentido contrario a la concentración, ya que potencialmente podía fragmentar más la votación. La posibilidad de votar por tantos candidatos cuantos puestos se encuentran en disputa abre un abanico de posibilidades que no ofrece ningún otro sistema electoral y que puede conducir a la dispersión. En la práctica, se trata de un sistema contradictorio ya que, por un lado (por medio de la votación personalizada y la asignación individual de escaños), actúa bajo la fórmula de mayoría, mientras, por el otro (por medio de la apertura indiscriminada de las listas), promueve la dispersión de la votación. De esa manera se pierden

¹⁹ Aparentemente, a las personas que impulsaron la reforma (mediante una pregunta incluida en la consulta popular de 1997) les interesaba instaurar un sistema de voto preferencial. Sin embargo, la forma equívoca y poco clara en que fue formulada la pregunta llevó al sistema personalizado de listas abiertas (*panachage*).

los efectos concentradores del sistema de fórmula mayoritaria.

No obstante, estas características del sistema tuvieron vigencia solamente durante las dos primeras elecciones en que fue aplicado (en 1997 para la Asamblea Constituyente y en 1998 para diputados, concejales y consejeros). En aquellas ocasiones se asignaron los puestos de acuerdo con la votación obtenida por cada candidato, independientemente de la suma total de sus respectivas listas. En términos estrictos, la lista –y, por extensión, el partido– era nada más que un recipiente para la presentación de las candidaturas y, en la fase posterior, un instrumento para determinar la proporción alcanzada por cada partido.²⁰ Con ello se dio mayores alicientes a la personalización de la política, que ya constituía una tendencia notoria y que era precisamente vista como uno de los problemas que se pretendía erradicar desde el retorno a la democracia. Por consiguiente, el nuevo sistema electoral, adoptado a partir de la consulta popular celebrada en 1997, iba claramente en contra de los objetivos que se habían trazado inicialmente.

Después de esas dos experiencias, se introdujo un mecanismo de asignación de puestos por votación total de la lista. Con este fin se utilizó la fórmula de divisores sucesivos, que en la práctica transformó la votación personalizada que realiza el elector en una votación por listas. Al sumar los votos obtenidos por los candidatos de cada lista, se sustituye el criterio básico de este sistema, esto es, el del voto por individuos, y en su lugar se coloca el criterio de votación por partidos. Si bien con ello se tiene un recurso parcialmente efectivo para evitar la dispersión y la fragmentación, no es menos cierto que contradice el espíritu del sistema en su conjunto. Además, dado que no ha sido tomada en consideración la incidencia que tienen los otros factores del sistema electoral, la introducción de esta modalidad de asignar puestos ha tenido efectos extremadamente limitados.

El sistema electoral sigue propiciando la dispersión y la fragmentación debi-

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

do a los siguientes factores: los distritos electorales de diversas magnitudes (con el predominio de los pequeños), la obligación de contar con organización nacional y presentar candidatos en un número mínimo de provincias, la poca flexibilidad para conformar alianzas, la inexistencia de un umbral mínimo para alcanzar la representación parlamentaria, las facilidades otorgadas a los independientes para la presentación de candidaturas. Por ello, conviene hacer una breve revisión de sus efectos sobre el sistema político y sobre la gobernabilidad, en referencia exclusivamente a la conformación del congreso, que es el órgano político por excelencia y en donde se manifiestan los efectos de las disposiciones electorales.

Las circunscripciones electorales

Las circunscripciones electorales para elección de parlamentarios corresponden a las provincias, es decir, a uno de los ámbitos de la división político-administrativa. Esto significa, en primer lugar, que las circunscripciones se definen geográfica y administrativamente, lo que se traduce en espacios electorales de magnitudes diversas, dentro de un rango bastante amplio. De esta manera, se conforman espacios tan disímiles como Galápagos, que apenas cuenta con el 0,1% del padrón electoral, y Guayas, que agrupa el 27,0%. Entre medio se conforma una extensa gama de espacios que configura una situación heterogénea, como se puede ver en el cuadro 1.4. Esto da origen a problemas de representación en la medida en que se produce desproporción —o *malapportionment* (Snyder y Samuels 2001) — en el número de votantes por diputado. Pero, sobre todo, se genera gran desequilibrio entre los esfuerzos que deben realizar los partidos en cada uno, lo que se agrava por su carácter provincial. Adicionalmente, la existencia de distritos minúsculos es un aliciente para la presencia de partidos pequeños o agrupaciones de independientes que se conforman con fines estrictamente electorales, confiando en que pueden obtener un escaño legislativo con muy pocos votos.

Cuadro 1.4. Tamaño y número de diputados de los distritos electorales provinciales

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

En segundo lugar, al superponerse la condición de distrito electoral (es decir, un mecanismo para contar los votos) a la condición político-administrativa, se crea la ficción de una representación territorial. De este modo se abren las posibilidades de establecer un mandato vinculante, en el entendido de que el

diputado es un representante de la provincia ante los niveles nacionales. A la vez, de ello se han derivado varios problemas, entre los que se destacan la desafiliación de diputados en función de los intereses provinciales y su intervención en la asignación de recursos a pesar de existir prohibiciones expresas a nivel constitucional.²¹ Esta percepción del diputado como un representante territorial contribuye al debilitamiento de los partidos, ya que pone en un segundo lugar la definición ideológica; más bien fortalece la adscripción directa con el electorado territorialmente definido. Eso explica que en gran medida los partidos se hayan visto obligados a establecer lazos muy fuertes con sectores sociales localmente delimitados y actuar como representantes directos de sus intereses. La eliminación de los diputados nacionales, en la Constitución de 1998 (que fue revertida posteriormente), significó la eliminación de un pequeño pero importante factor de contrapeso.

En tercer lugar, la diferente magnitud de los distritos y la percepción del mandato territorial han sido algunas de las causas para que las provincias pugnen por contar con mayor número de diputados. A la vez, este ha sido el factor central para no reducir el número de integrantes del parlamento, propuesta que ha sido obstaculizada en varias ocasiones. Por el contrario, el tamaño del congreso se ha incrementado, no solo por el crecimiento poblacional –ya que el número de diputados provinciales se basa parcial y principalmente en la magnitud poblacional–, sino también por efecto de las reformas. Inevitablemente, estas llevan la huella de los intereses particulares que las han impulsado y de la coyuntura específica en que han ocurrido.

La organización nacional de los partidos

Entre los elementos menos debatidos del sistema electoral está el que obliga a los partidos a tener una organización nacional y participar en las elecciones en todo el país (o por lo menos en un número mínimo de provincias). La medida

24 La desafiliación de los diputados –conocida como el cambio de camiseta o el camisetazo– ha sido un problema que recurrentemente ha debido enfrentar el parlamento ecuatoriano, incluso con la promulgación de leyes como el Código de Ética (al respecto, véase Mejía 2002). La participación en la asignación de recursos llevó a que durante algunos años se incluyeran en el presupuesto general del Estado las partidas de interés provincial, cuyo destino estaba determinado por cada uno de los diputados provinciales. Fueron abolidas en 1997 después de comprobarse que en torno a ellas se habían tejido redes de corrupción.

fue concebida para impulsar la conformación de partidos de alcance nacional que lograran rebasar las expresiones locales o regionales. Sin embargo, la disposición ha tenido, hasta cierto punto, el efecto contrario, o por lo menos no ha sido totalmente coherente con aquel objetivo. En lugar de lograr que se conformen verdaderas agrupaciones nacionales, lo que se ha conseguido ha sido que pequeñas organizaciones locales se vean obligadas a abandonar su espacio e invadan el campo nacional. Al mismo tiempo, los partidos que, por la distribución de su votación, podrían considerarse nacionales han mostrado claro retroceso. Con creciente frecuencia, su votación ha tendido a concentrarse en una provincia o, en el mejor de los casos, en un pequeño conjunto de estas. Independientemente de los factores que hubieran incidido sobre esto, lo cierto es que las tendencias de votación demuestran que la disposición no ha tenido el efecto esperado.

Por otra parte, al obligar a los partidos políticos a presentar candidaturas en un número mínimo de provincias, se cerraba la posibilidad de que existieran agrupaciones locales que pudieran actuar en esos ámbitos sin necesidad de trasladarse al nacional. De este modo, si un partido hubiera querido participar únicamente en la elección de alcalde o concejales cantonales o, incluso, de prefecto y consejeros provinciales, estaba obligado a inscribir candidatos en por lo menos diez provincias. De hecho, y sin contar con la organización ni con los recursos humanos necesarios, se colocaba así en el ámbito nacional a pesar de ser la expresión de intereses locales. Por consiguiente, debía enfrentar problemas organizativos, logísticos e incluso programáticos de difícil resolución. Finalmente, junto a un sistema político fuertemente centralizado, este factor ha contribuido a desplazar las demandas locales y provinciales al ámbito nacional. En gran medida ella ha mermado la capacidad de los organismos cantonales y provinciales para el procesamiento y la solución de los conflictos.

Esto es el resultado de haberlas colocado en manos de partidos que deben abrirse campo en el plano nacional y que deben privilegiar su accionar en los organismos propios de este último nivel.

En pequeño grado se modificó esta incidencia negativa –y claramente opuesta a los objetivos que explicitamente la guiaban– al dar luz verde a la participa-

ción de los independientes, ya que permitió que los intereses locales se organizaran y compitieran en las elecciones en sus respectivos espacios. Sin embargo, esto es válido solamente para las elecciones orientadas a conformar los organismos provinciales y cantonales. No surte efecto en el congreso ya que, como se ha señalado, esta apertura constituye un aliciente para la presencia de agrupaciones minúsculas en el parlamento.

El problema de fondo en este tema es la concepción inflexible de la legislación de partidos y de elecciones. El objetivo de contar con mecanismos que llevaran a la consolidación de partidos nacionales –importante y necesaria para la conformación del congreso y del ejecutivo–, no permitió comprender que la diversidad social, económica, étnica, cultural y política precisaba de canales de expresión en niveles diferentes a aquellos. Por tanto, se legisló con criterio general, sin atender a las especificidades y sin considerar que sería conveniente contar con normas, formas, mecanismos y procedimientos adecuados a cada uno de los niveles. Llama la atención que, durante más de tres décadas y con una sucesión interminable de reformas, no se introdujeran los cambios que tendieran a solucionar los problemas mencionados. Es fácil advertir que la solución se podría encontrar en la configuración de sistemas diferenciados para el ámbito nacional, por un lado, y para los niveles provinciales y locales por otro. De manera especial, sería un paso muy importante para impedir que los intereses locales se trasladen al nivel nacional y provoquen una sobrecarga que genera problemas de gobernabilidad. A la vez, se convertiría en un aliciente para la descentralización, ya que daría mayor capacidad para el procesamiento de las demandas en los espacios locales. Sin embargo, este es un tema que no ha recibido atención en los medios políticos ecuatorianos y, por consiguiente, no ha formado parte de la agenda de reformas.

Los límites para las alianzas y el umbral de registro

La intención de fortalecer los partidos tenía como un objetivo reducir su número, ya que se suponía que la convivencia de muchas organizaciones terminaría por debilitarlas a todas. Al mismo tiempo, se pretendía que los partidos expresaran grandes corrientes ideológicas o de opinión, de manera que se superaran las experiencias populistas que habían caracterizado la historia reciente del

país. Para lograr estos objetivos, se estableció un umbral mínimo de votación como condición para mantener su registro y se prohibieron las alianzas en las elecciones pluripersonales (concejales, consejeros y diputados). Las dos condiciones actuaban en conjunto, ya que estaban dirigidas a impedir la presencia de partidos pequeños. La primera lo hacía de manera directa, por medio de la cuantificación del apoyo electoral, mientras que la segunda actuaba indirectamente al impedir que, por medio de alianzas, pequeñas agrupaciones pudieran beneficiarse de la votación de partidos grandes. Sin embargo, en la práctica ninguna de las dos disposiciones arrojó los resultados esperados; más bien se puede afirmar que por lo menos la prohibición de las alianzas tuvo efectos contrarios.

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

Los resultados serían radicalmente contrarios si se tratara de una barrera de representación, esto es, de un impedimento para que los partidos que no han alcanzado el mínimo establecido puedan acceder a los cargos. En ese caso actuaría como un elemento determinante para evitar la fragmentación y la dispersión.

Por un lado, eliminaría a los pequeños y, por otro, en la medida en que estos no tuviesen mayor oportunidad electoral, funcionaría como un aliciente para la agregación en organizaciones con reales posibilidades de acceder a cargos. Siendo apenas una barrera de registro, que solamente actúa a posteriori, no se constituye en un incentivo en esa dirección.

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

Desde el año 1996 se eliminó la prohibición que pesaba sobre las alianzas, pero se introdujo una modalidad que no contribuyó a superar en su totalidad los problemas reseñados. Según esas disposiciones, la alianza se materializa en una sola lista, en la que confluyen todos los partidos que la conforman, de manera que siempre existe un costo relativamente alto para ellos en la medida en que pierden sus respectivas identidades. No está abierta la posibilidad de que cada partido mantenga su identidad y presente sus propios candidatos dentro de alianzas, una salida que sería un aliciente mayor para la integración.

Dentro de esta nueva modalidad, las alianzas han funcionado como vías adicionales para la supervivencia de los partidos pequeños. Al unirse entre sí o con otros más grandes, han garantizado su permanencia electoral y su desempeño en el congreso prácticamente en los mismos términos que lo hacen cuando llegan solos. En efecto, debido a que una vez elegidos no tienen obligación de permanecer dentro de la alianza, al posesionarse la abandonan enseguida y actúan por su propia cuenta. No existen regulaciones que sancionen este tipo de comportamientos. De este modo, las alianzas terminan por convertirse en mecanismos para permitir que los partidos pequeños alcancen escaños legislativos y se reproduzca así la dispersión en el interior del congreso.²² En defini-

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

tiva, las alianzas han funcionado únicamente como componentes electorales y no como factores de agregación en la representación política.

La participación de los independientes

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

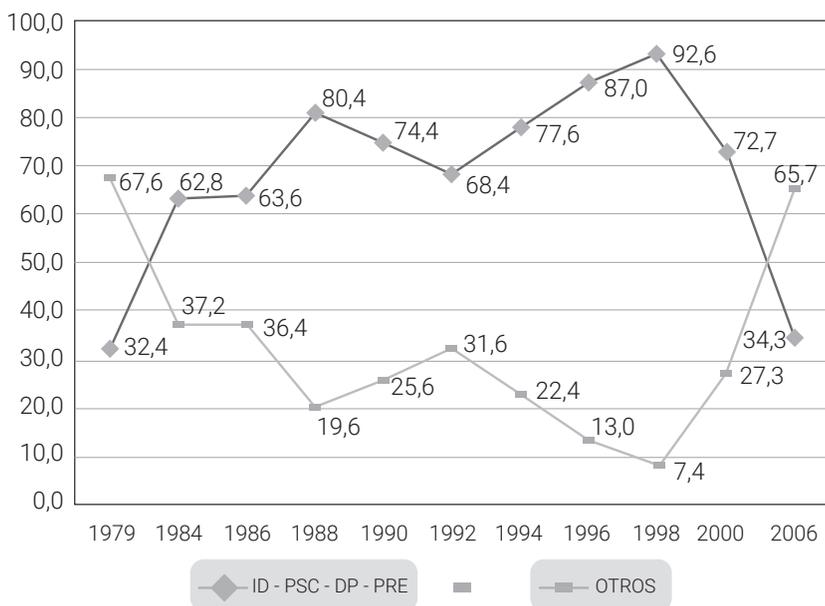
Los sentimientos adversos a los partidos se concretaron en una consulta popular convocada por el presidente de la república en 1995, en la que la ciudadanía aprobó la participación de los independientes en condiciones mucho menos exigentes que las que rigen sobre los partidos. Desde ese momento se rompió el monopolio partidista y se abrió de manera casi irrestricta la posibilidad de presentar candidaturas. El resultado visible ha sido el incremento del número de listas que compiten en las elecciones y, en menor medida, también el mayor número de estas que obtienen representación en el Congreso Nacional (cuadro 1.3). Sin embargo, posiblemente, el resultado más importante ha sido la competencia desigual a la que han sido sometidos los partidos debido a las facilidades otorgadas a los independientes.²³ En síntesis, en vez de abrir las posibilidades para nuevos actores políticos, estas regulaciones contribuyeron a la dispersión, especialmente en lo que se refiere a la oferta electoral. Asimismo, la participación casi ilimitada de los independientes alimentó la erosión de los partidos.

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

Una manifestación de los efectos contradictorios de esta apertura del sistema electoral se observa al considerar los resultados electorales hasta el año 2002 (cuadros 1.5 y 1.6). Los partidos políticos predominaron en las elecciones legislativas, aunque se hacía evidente su descenso en las presidenciales.²⁴ Hasta 1998 se configuró una tendencia de concentración de la votación en cuatro partidos (PSC, PRE, ID y DP), que en conjunto llegaron a obtener hasta el 80% de los votos válidos en las elecciones legislativas (gráfico 1.1). El resto de partidos y las agrupaciones de independientes vieron reducirse su votación, aunque no por ello dejaban de obtener escaños y gravitar sobre las decisiones del congreso. Las explicaciones de este fenómeno se encuentran en factores sociales, económicos y culturales, que confluyen en prácticas políticas clientelistas, en las cuales los partidos cuentan no solamente con gran experiencia sino también con aparatos que garantizan su reproducción. Por ello, resulta paradójico que precisamente los partidos, que dentro del diseño institucional de la transición constituían la barrera para el populismo y el clientelismo, terminaran convirtiéndose en sus instrumentos.

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

Gráfico 1.1. Votación por los *partidos significativos*, 1979-1996. Elección de diputados provinciales (%) sobre total de votos válidos



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

Es posible que la misma competencia con los independientes haya sido uno de los factores impulsores de esto, pues los partidos se han visto obligados a jugar en un terreno donde valen más los resultados inmediatos que las reglas, los procedimientos y la coherencia ideológica y programática. De alguna manera, la presencia de los independientes, entre otros factores, ha configurado un tipo de competencia en la que se privilegia la obtención de votos por encima de las propuestas programáticas. Finalmente, este conjunto de elementos llevó a la combinación de la búsqueda de votos, la necesidad de mantener y fortalecer los lazos con electores duros y la obligación de arrojar rendimientos económicos y sociales.

Cuadro 1.5. Votación por los partidos significativos, 1979-1996. Elección de diputados provinciales (%) sobre total de votos válidos

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

Fuente: SISPSUB 1978-2014.

Notas:

a Por única vez, en 1979, la elección de legisladores se realizó en la segunda vuelta electoral.

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

Cuadro 1.6. Sistema electoral presidencial y sus reformas

| Periodo | Principio de representación | Fórmula electoral | Tipos de diputados | Magnitud cámara | Distritos electorales | Estructura de voto | Mandato | Posibilidad reelección |
|---------|-----------------------------|------------------------------|-------------------------|-----------------|-----------------------------------|---|---------|------------------------|
| 1978 | Proporcional | Cociente o residuo electoral | Nacionales Provinciales | 69 | 21 +1 | Lista cerrada y bloqueada | 5 | No |
| 1983 | Proporcional | Cociente o residuo electoral | Nacionales Provinciales | 71 | 21 +1 | Lista cerrada y bloqueada | 4 2 | No |
| 1985 | Mayoritario | | Nacionales Provinciales | 71 | 21 +1 | Lista cerrada y bloqueada | 4 2 | No |
| 1986 | Proporcional | Cociente o residuo electoral | Nacionales Provinciales | 71 | 21 +1 | Lista cerrada y bloqueada | 4 2 | No |
| 1994 | Proporcional | Cociente o residuo electoral | Nacionales Provinciales | 72 | 21 +1 | Lista cerrada y bloqueada | 4 2 | Sí |
| 1996 | Proporcional | Cociente o residuo electoral | Nacionales Provinciales | 82 | 21 +1 | Lista cerrada y bloqueada | 4 2 | Sí |
| 1998 | Proporcional mixta | Votación personalizada | Provinciales | 121 | 21+ 1 | Personalizado, de listas y entre listas | 4 | Sí |
| 2000 | Proporcional | D'Hondt | Provinciales | 100 | 22 pl. | Personalizado, de listas y entre listas | 4 | Sí |
| 2003 | Proporcional | Imperiali (corregido) | Provinciales | 100 | 22 pl. | Personalizado, de listas y entre listas | 4 | Sí |
| 2006 | Proporcional | Factor ponderado | Provinciales | 100 | 22 pl. | Personalizado, de listas y entre listas | 4 | Sí |
| 2009 | Proporcional | D'Hondt Hare | Nacionales Provinciales | 124 | 24 pl. + 1 + 3 extraterritoriales | Personalizado, de listas y entre listas | 4 | Sí |
| 2012 | Proporcional | D'Hondt Hare | Nacionales Provinciales | 136 | 24 pl. + 1 | Personalizado, de listas y entre listas | 4 | Sí |

Fuente: Freidenberg 2014.

A diferencia de las percepciones de la ciudadanía, los niveles de confianza de las élites hacia las instituciones y los actores políticos han decrecido. Los asambleístas de 2009 no confían en los partidos (solo el 23,8% se expresó

positivamente ese año), ni en el poder judicial (solo el 25,1%), ni tampoco en la Policía (el 34,2%). Expresaron confiar en el Congreso/ Asamblea Nacional (61,4%), las Fuerzas Armadas (61,5%) y el presidente de la república (59,5%). El hecho de que la ciudadanía cambie su histórica percepción negativa hacia las instituciones y el sistema político contribuye a la estabilidad democrática. Lo mismo ocurre cuando ese cambio se da en las élites políticas. El compromiso de la ciudadanía y las élites respecto al sistema político y al funcionamiento de sus instituciones es crucial para que dicho sistema supere los momentos de crisis o cualquier intento de ruptura autoritaria. Como bien apunta el dicho popular, una democracia necesita demócratas para sobrevivir.

Referencias

Ayala, Enrique. 1978. *Lucha política y origen de los partidos políticos en Ecuador*. Quito: Universidad Católica.

De la Torre, Carlos. 1984. *La seducción populista*. Quito: Librimundi.

Freidenberg, Flavia. 2010b. *El Código de la Democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral de Ecuador (2008-2009)*. Quito: Ágora Democrática, NIMD e International IDEA.

— 2014. “Un país de mil reinos: predominio de nuevos actores, estrategias políticas e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2014)”. En *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Editado por Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao, 181-222. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Guerrero Burgos, Rafael. 1994. *Regionalismo y democracia social en los orígenes del ‘CFP’*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.

López, Patricio. 2009. *Ecos de revuelta. Cambio social y violencia política en Quito (1931-1932)*. Quito: FLACSO.

Maiguashca, John. 1991. “Los sectores subalternos en los años 30 y el apareamiento del velasquismo”. En *La crisis del Ecuador. Los treinta y los ochenta*, editado por Rosemary Thorp, 79-94. Quito: Corporación Editora Nacional.

Moncayo M., Patricio. 2009. *Con la democracia a cuestras*. Quito: UNAP.

Mejía, Andrés. 2002. *Gobernabilidad democrática*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.

Nohlen, Dieter. 1995. “Elecciones y sistemas electorales”. Caracas: *Nueva Sociedad*.

Pachano, Simón. 1996. *Democracia sin sociedad*. Quito: FLACSO.

— 2005. “Ecuador: el proceso electoral”. En *Sistemas electorales andinos*. Editado por Rubén Vélez, 107-149. Bogotá: Parlamento Andino.

— 2007b. “El sistema de partidos en Ecuador: ¿cambio o colapso?”. En *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Editado por Isidoro Cheresky, 269-292. Buenos Aires: Manantial.

— 2007c. “Partidos y sistemas de partidos en Ecuador”. En *La política por dentro*. Editado por Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez, 161-211. Lima: Ágora Democrática.

— 2008a. “Reforma electoral en Ecuador”. En *Reforma política y electoral en América Latina*. Editado por Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco, 495-524. Ciudad de México: UNAM.

Pachano, Simón. 2011. *Calidad de la democracia e instituciones en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO Ecuador.

Quintero, Rafael y Érika Silva. (1990) 1998. *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: FLACSO.

Snyder, Richard y David Samuels. 2001. “Devaluing the Vote in Latin America”. *Journal of Democracy* 12, n.º 1: 146-159.

Documentos públicos

Constitución Política de la República del Ecuador. 2008. Quito.

Constitución Política de la República del Ecuador. 1998. Quito: Tribunal Supremo Electoral.

Constitución Política de la República de Ecuador. 1978. Quito.

LPP (Ley de Partidos Políticos de 1978). En TSE. Legislación Electoral Ecu-

toriana. Quito: Corporación Editora Nacional, 1990.

Ley Orgánica Electoral y de Organización Políticas de la República del Ecuador. Código de la Democracia. Proyecto de Ley aprobado en el Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, de la Asamblea Nacional, 12 de febrero de 2009.

Andrés Mejía Acosta

***FORMACIÓN DE COALICIONES FANTASMAS
EN EL CONGRESO DE ECUADOR:
INSTITUCIONES INFORMALES Y REFORMA ECONÓMICA
EN UN CASO INESPERADO¹***

Desde un punto de vista institucional, Ecuador representa un candidato típico para la paralización legislativa y el fracaso en la adopción de políticas públicas. Desde la transición a la democracia en 1979, la presencia en el país de fuertes divisiones étnicas y regionales, combinada con instituciones electorales altamente permisivas (Conaghan 1995; Jones 1995; Pachano 1996), ha significado que ningún presidente ecuatoriano haya tenido nada que se acerque a una mayoría en el Congreso. El fuerte presidencialismo en el contexto de un sistema de partidos muy fragmentado tiende a resultar en la notoria “difícil combinación” lamentada por los especialistas en política latinoamericana (Mainwaring 1993). Además, para la mayoría del período de este estudio, el

¹ El autor agradece a Daniel Brinks, Max Cameron, Michael Coppedge, Fran Hagopian, Gretchen Helmke, Steve Levitsky y Michelle Taylor-Robinson por sus comentarios lúcidos y su valiosa retroalimentación. La versión original de este ensayo fue publicada como Mejía Acosta, Andrés. “Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case.” Gretchen Helmke and Steven Levitsky, eds. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. pp. 69-85. © 2006 Johns Hopkins University Press. La reproducción de este ensayo se hace con el permiso de Johns Hopkins University Press. El autor ha entregado los derechos patrimoniales para la reproducción de este artículo al Instituto de la Democracia.

calendario electoral ha impuesto límites del mandato de todos los legisladores, con elecciones intermedias cada dos años (Mejía Acosta 2003). Así, según las principales teorías de la formación de coaliciones (p.ej., Tsebelis 2002; Spiller y Tommasi 2003) los presidentes ecuatorianos tienen muy poca capacidad para promulgar amplios cambios políticos.

Sin embargo, a pesar de la presencia permanente de múltiples –y en muchos casos miopes– jugadores con poder de veto, las experiencias ecuatorianas no cumplen con los pronósticos estándares de paralización propuestos por la mayoría de teorías institucionales, sobre todo en el tema de reformas orientadas al mercado durante los años ochenta y noventa.² Porque a pesar de que en general, los académicos se enfocan en la presencia generalizada de conflicto político en Ecuador, la evidencia sugiere que en muchos casos los presidentes pudieron arreglárselas para promulgar importantes reformas financieras y bancarias (Grindle y Thoumi 1993; Hey y Klaks 1999). Es más, en contraposición a la sabiduría tradicional, tales éxitos no resultaron exclusivamente del uso aumentado de la autoridad presidencial de expedir decretos (Mejía Acosta 2004: 99-101). Más bien, como argumento en este capítulo, los presidentes podían depender de medios menos formales para lograr sus objetivos. Aquí, en particular, me enfoco en la capacidad de los presidentes de elaborar lo que denomino “coaliciones fantasmas”, o acuerdos legislativos clandestinos con los líderes de partidos quienes aprobaron reformas económicas a cambio de concesiones relacionadas con políticas, patronazgo y prebendas políticas.

Al nivel más general, este capítulo muestra que las instituciones informales pueden jugar un papel importante en explicar la brecha entre los resultados pronosticados por las teorías institucionales estándares y los patrones observados de cambio político y reforma económica. Específicamente, el capítulo ilustra cómo las coaliciones fantasmas ayudaron a promocionar la cooperación entre poderes y superar las rigideces institucionales impuestas por las normas formales (electorales y legislativas). Mientras la construcción de coaliciones por parte del ejecutivo ha ayudado a solucionar problemas del presidencialismo multipartidista en varios países latinoamericanos, entre ellos, Chile, Bo-

² Por un repaso más extenso de las teorías alternativas que explican el éxito o el fracaso de reformas orientadas al mercado en Ecuador, ver Mejía Acosta (2004: 3-9).

livia y Brasil, las coaliciones ecuatorianas difieren en un aspecto importante: tienden a ser escondidas de la mirada pública. Las coaliciones entre partidos visibles al público criticadas por el electorado ecuatoriano, y así los líderes de partidos las miran como políticamente inviables. Como resultado, las coaliciones entre partidos opositores y el gobierno tienen que ser clandestinas. Aquí, es crucial la ausencia de mecanismos de votación nominal en la legislatura puesto que permite el trueque de votos mientras protege la imagen de los socios de la coalición quienes votan a favor de reformas económicas impopulares. Asimismo, las amenazas de “revelar al público” tales arreglos proveen un mecanismo especialmente poderoso de sanción para impedir su incumplimiento.

El capítulo procede de la siguiente manera. La primera sección describe en mayor detalle la sorprendente aprobación de reformas económicas a pesar de instituciones políticas rígidas y escepticismo público. La segunda sección explora la naturaleza informal de las coaliciones fantasmas, resaltando varios incentivos y sanciones. La tercera parte ilustra la elaboración de coaliciones fantasmas al enfocar en la adopción de las reformas de modernización durante el gobierno del presidente Sixto Durán Ballén (1992-1996). En la conclusión se analiza las implicaciones para el estudio de instituciones informales y la creación de coaliciones desde una perspectiva comparativa.

El contexto institucional formal para reformas

Como muchos países latinoamericanos durante los años 1980, Ecuador enfrentó el reto de reemplazar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones con políticas de ajuste fiscal dirigidas a pagar los fuertes compromisos de la deuda externa y promover la liberalización económica (Nelson 1989; Williamson 1990; Haggard y Kaufman 1995). Por más de dos décadas, los presidentes ecuatorianos lucharon contra un congreso altamente fragmentado y un público escéptico para aprobar las políticas de ajuste y reformas estructurales recomendadas por las instituciones financieras internacionales a fin de ser elegible para recibir créditos internacionales frescos (Grindle y Thoumi 1993; Hey y Klak 1999). Tales políticas, concebidas en gran parte por el denominado “Consenso de Washington”, prescribieron la adopción de liberalización financiera y comercial, disciplina fiscal, reducción del sector público (in-

cluyendo privatizaciones) y reformas de flexibilización laboral (Hey y Klaks 1999: 2, Williamson 1990: 402). Durante este periodo, los intentos de reforma en Ecuador fueron afectados por una serie de poderosos shocks exógenos que incluían las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo, conflictos armados y desastres naturales.³ Al enfrentar el bajo crecimiento, altos índices de desempleo, una inflación galopante, una moneda depreciándose a toda velocidad y una severa crisis financiera, la economía tambaleaba al filo del colapso.

Desde el punto de vista de los análisis institucionales existentes, varios aspectos del marco institucional formal de Ecuador debieron haber reducido la posibilidad de adoptar reformas de ajuste. Primero, el uso de un sistema de lista cerrada de representación proporcional (RP) para elegir a los legisladores, entre 1979 y 1996, y la ausencia de barreras eficaces para obtener representación legislativa rutinariamente impedían que los presidentes obtuvieran mayorías partidarias en la legislatura. Segundo, la combinación peculiar de los límites de mandatos con las elecciones intermedias parecía eliminar los incentivos que tenían los congresistas para pactar acuerdos de largo plazo.⁴ Tercero, en parte para enfrentar tal oposición legislativa, los presidentes fueron dotados con poderes constitucionales entre los más fuertes en la región (Mainwaring y Shugart 1997; Carey y Shugart 1998; Morgenstern y Nacif 2002); incluyendo el poder de decretar y vetar legislación (Tsebelis y Alemán 2003). En este contexto, parecería haber pocos incentivos políticos para asegurar la cooperación política y el reparto de poderes necesarios para aprobar reformas legislativas (Conaghan 1995; Burbano de Lara y Rowland 1998; Sánchez-Parga 1998).⁵

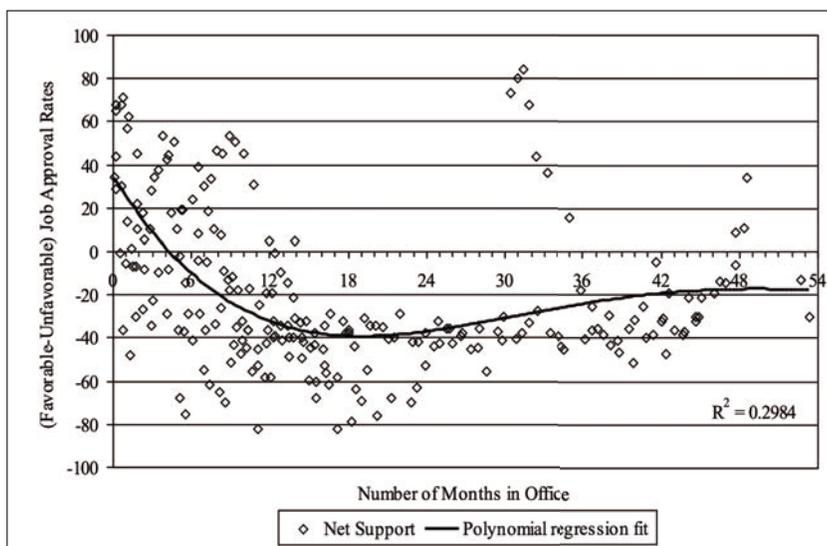
3 Solo en 1999, la economía ecuatoriana fue severamente afectada por inundaciones relacionadas con el fenómeno climático de El Niño (con pérdidas calculadas del 13% del PIB), la caída de los precios internacionales del petróleo (de US\$20,45 por barril en 1996 a US\$6,95 en 1998) y el efecto contagio de la crisis rusa (la desaparición de crédito internacional además de una tasa de interés altísima) (De la Torre et al. 2001).

4 A mediados de los 1990, se aprobaron varias reformas para abolir los límites del mandato, eliminar las elecciones intermedias y adoptar un peculiar sistema de RP de listas abiertas que permitía la votación personalizada. Para una reseña más completa de las implicaciones de la reforma institucional en la formación de coaliciones, ver Mejía-Acosta (2004).

5 Los presidentes tuvieron la exclusiva autoridad para iniciar los procesos presupuestarios y otra legislación relacionada con la economía, para contratar y adquirir deuda externa y para conceder las licencias y contratos requeridos para la administración del sector público (Constitución Política de Ecuador, art. 171). También tuvieron algunas prerrogativas para perdonar y reducir sentencias y aprobar legislación controvertida mediante el referéndum.

Los medios de comunicación y la opinión pública exacerbaron el problema de formar coaliciones para la adopción de reformas. Como en otros países latinoamericanos, los esfuerzos gubernamentales para hacer cumplir la disciplina fiscal y promover la liberalización económica fueron confrontados con frecuencia por el descontento y movilización públicos (Stokes 2001; Weyland 2002). El electorado se sintió traicionado por los partidos y los políticos quienes intentaban hacer reformas del mercado a pesar de sus promesas de campaña, y su descontento se reflejaba en las encuestas (Stokes 2001). Los índices de aprobación indicados en la figura 1 muestran que los presidentes ecuatorianos llegaron a tener índices (netos) negativos antes de cumplir seis meses en el cargo y, al terminar su primer año, habían perdido más de 40 puntos porcentuales en su popularidad (Araujo 1998).⁶

Figura 1: Aprobación Neta del Desempeño Presidencial. Quito y Guayaquil. Julio de 1988 a marzo de 2001



Fuente: Informe Confidencial, Quito.

⁶ Los datos reportados son índices netos de aprobación (todos favorables – desfavorables) del presidente. El apoyo por el desempeño legislativo (que no se reporta aquí) se queda en números negativos también.

El descontento popular ampliamente extendido con el desempeño gubernamental así debería haber dificultado la habilidad del presidente de reclutar socios para su coalición a fin de aprobar reformas económicas. De hecho, los partidos políticos frecuentemente adoptaron un discurso anti gobiernista a fin de desechar cualquier asociación con el gobierno y afirmar su independencia de las iniciativas presidenciales, sobre todo al acercarse nuevas elecciones. En este contexto, la colaboración con un presidente generalmente impopular adquirió una connotación peyorativa. Según el congresista Wilfrido Lucero, cuando su partido, la Izquierda Democrática (ID), intentaba negociar una reforma tributaria con el presidente Jamil Mahuad en 1999,

*Nos descalificaron los otros partidos y el nuestro propio al acusarnos de ser gobiernistas. Esto ha sido un complejo político, una especie de mala palabra en la arena política al tener que negociar con el ejecutivo.*⁷

Como lo expresó el mismo ex presidente Mahuad, “el peor insulto que se le puede dar a un político ecuatoriano es de ser un gobiernista.”⁸

Los medios contribuyeron a aumentar los costos de cooperación gubernamental al asociar los incidentes de negociación entre los poderes con prácticas ilegales o corruptas. Al preguntarles sobre el papel de los medios en la formación de alianzas gubernamentales, 11 de los 12 legisladores entrevistados en 1999 afirmaron que los medios hacían de la cooperación gubernamental menos probable puesto que tendían a demonizar las alianzas políticas al enfocar en los escándalos de corrupción en vez de las acciones positivas del Congreso.⁹ A través de los años, la jerga popular incrustó este discurso anti-gobiernista en la cultura popular de Ecuador.¹⁰ En este sentido, la desconfianza pública y el

7 Entrevistado por el autor, Quito, 19 de julio de 1999.

8 Entrevistado por el autor, Cambridge, Massachusetts, julio de 2002. Según Mahuad, un líder de la ID le explicó que era un asunto de su reputación pública, puesto que “no pudo (aparecer) ser menos duro con el presidente que los líderes de otros partidos políticos”.

9 Entrevistados por el autor, Quito, julio de 1999.

10 Algunos ejemplos interesantes son: “Camisetazo: cambio descarado de partido político a cambio de beneficio personal”; “Colaboracionismo: Acusación hecha a los partidos que aceptan nombramientos gubernamentales sin pertenecer al partido del presidente”; “Liborios: legisladores serviles al gobierno”; “Teta: compensación recibida por colaborar con el gobierno”; y “Chuchu-

papel de los medios en revelar las alianzas políticas aumentaron severamente los costos de los políticos —y los pasivos electorales— asociados con la construcción de acuerdos de cooperación con el gobierno.

Pese a este ambiente difícil, sin embargo, los gobiernos ecuatorianos lograron reiteradamente evitar las crisis de hiperinflación y controlaron los crecientes déficits fiscales que plagaron a otras economías latinoamericanas. Los presidentes obtuvieron la aprobación de legislación para mejorar el cobro de tributos y controlar los gastos gubernamentales durante los 1980 (Grindle y Thoumi 1993). Bajo la etiqueta genérica de “reformas de modernización”, el gobierno aprobó leyes importantes que liberalizaban las finanzas, el comercio y la banca al inicio de los 1990, a pesar de tener poco o ningún apoyo en el congreso (Hey y Klaks 1999; De la Torre et al. 2001). En el año 2000, una coalición de partidos opositores en el Congreso aprobó la Ley de Estabilidad Monetaria y Recuperación Económica (Trole I) para adoptar el dólar estadounidense como moneda nacional.¹¹ Otras reformas importantes, tanto la Ley de Responsabilidad Fiscal y Gasto Gubernamental como legislación en los temas de la banca y legislación laboral requeridas para implementar las reformas de dolarización, fueron aprobadas pese a una presencia minoritaria del partido gubernamental en el Congreso.

Desde una perspectiva comparativa, las barreras institucionales a una reforma política exitosa parecen haber sido mucho menos difíciles en Ecuador que lo que se hubiera pronosticado. Más notablemente, el Índice General de Reforma Estructural del Ecuador hasta fines de 1995 (.801) fue solo un poco inferior al promedio del índice regional (.821).¹² De hecho, Ecuador liberalizó en un grado mayor que los países con mucho menos fragmentación partidista, incluyen-

mecos: alianzas pactadas con el gobierno en el último momento” (Baus Herrera 1994: 229-231).

11 La primera propuesta de ley incluyó algunas reformas necesarias para implementar la dolarización en Ecuador y fue aprobada a fines de febrero, solo 14 días después de ser propuesta (para un informe completo, ver EIU Ecuador Country Report, 1st quarter 2000: 16). A mediados de marzo, Noboa propuso las nuevas enmiendas requeridas por el FMI para firmar con Ecuador el acuerdo de créditos de contingencia, y pese a que la mayoría legislativa no estaba totalmente de acuerdo con las reformas, aceptaron el veto parcial del gobierno.

12 El Índice es una medida agregada de reformas en las áreas de comercio, finanzas, cuentas capitales, privatizaciones e impuestos entre 1970 y 1995; va desde 0 (intervención estatal completa en dichas áreas políticas) a 1 (liberalización) (Morley et al. 1999).

do México (antes de 1997) y Venezuela (antes de 1993) (Morley et al. 1999). Entonces, la pregunta es por qué, en vista de las instituciones fragmentadas y la opinión pública adversa del país, los gobiernos ecuatorianos pudieron arreglárselas de manera consistente para aprobar reformas de ajuste y liberalización. La sección a continuación desarrolla un conjunto de respuestas mediante la exploración de las coaliciones fantasmas como una institución informal adoptada por los presidentes ecuatorianos y los líderes de partidos a fin de vencer los obstáculos impuestos por un sistema presidencial multipartidista y hacer posible la aprobación de reformas económicas.

Las reglas de la formación de coaliciones fantasmas

Quienes estudian la política latinoamericana conocen bien el papel instrumental jugado por las prácticas clientelares a fin de lograr acuerdos políticos entre agentes diferentes, ya sean políticas que buscan el apoyo de votantes potenciales o se trate de líderes de partidos intercambiando favores (Ames 1987; Mainwaring 1999; Ames 2001). La mayoría de explicaciones enfatiza la naturaleza ineficiente y transitoria de las prácticas clientelares para lograr los resultados deseados, al afirmar que solo facilitan momentos oportunistas y costosos de cooperación en torno a temas puntuales (Haggard y Kaufman 1995; Mainwaring 1999; Ames 2001).¹³

Este capítulo utiliza la experiencia ecuatoriana de la formación de coaliciones fantasmas para proponer una perspectiva alternativa. Al tratar el sistema informal de patronazgo político asociado con estas coaliciones como una forma específica de clientelismo (ver Mainwaring 1999:176),¹⁴ arguyo que provee a los actores los incentivos y castigos para sostener los juegos de cooperación a largo plazo, y así les facilita lograr resultados legislativos que no habrían sido

13 Para una excepción interesante a esta tendencia, Calvo y Gibson afirman que las prácticas clientelares fueron utilizadas de manera eficiente para producir coaliciones legislativas baratas para la reforma económica en Argentina (Gibson y Calvo 2000).

14 Mainwaring señala acertadamente que ni el clientelismo ni el patrimonialismo son contérminos con la corrupción (1999: 180). La obtención de recursos del Estado para una región específica o la distribución de cargos gubernamentales a socios políticos pueden ser prácticas legítimas o no proscritas por la Constitución. No obstante, al operar en poliarquías poco institucionalizadas con autoridad legal erosionada y sin enlaces –verticales y horizontales– de rendición de cuentas, los intercambios clientelistas crean enormes tentaciones para la corrupción (O'Donnell 1996).

posibles mediante las instituciones formales por sí solas. Tales intercambios clientelares se basan en expectativas compartidas en las cuales las élites políticas creen que el fracaso de cumplir conlleva algún tipo de sanción externa, o por lo menos la exclusión de ciertos agentes de los beneficios del trueque político. Las coaliciones fantasmas se pueden ver como instituciones complementarias informales (Lauth 2000; Helmke y Levitsky 2006), puesto que mejoraron la gobernabilidad al “rellenar los vacíos” y aumentar la eficiencia del proceso legislativo.

A pesar de su carácter clandestino, los observadores de la política ecuatoriana han estado conscientes de las coaliciones fantasmas desde el retorno a la democracia (Mills 1984). Cualquier presidente ecuatoriano recién electo pronto se daría cuenta que la compra de votos (el intercambio de votos por favores) es “el nombre del juego” para formar coaliciones políticas en el Congreso.¹⁵ Como en muchas otras democracias latinoamericanas, los presidentes ecuatorianos tienen discreción sobre la distribución de un amplio rango de beneficios públicos, incluyendo la capacidad de hacer nombramientos y otorgar concesiones particularistas a potenciales aliados políticos; entre los beneficios están cargos ministeriales, autoridades sub nacionales, el otorgamiento de licencias, contratos y recursos gubernamentales, y otros pagos.¹⁶ Lo que distingue el caso ecuatoriano es que las partes favorecidas en muchos casos tienen que protegerse de la censura pública de ser tachadas de “gobiernistas”. Así, el mutuo entendimiento específico luego de subyace aumentar en las coaliciones fantasmas entre los presidentes y el Congreso se puede expresar en estos términos:

- 1. Se espera que los presidentes distribuyan los pagos a cambio de la cooperación legislativa.*
- 2. Mantener un acuerdo con la mayor reserva es una precondition para la cooperación legislativa eficaz.*
- 3. La primera premisa se refiere a la moneda aceptada para facilitar la formación de coaliciones; la segunda se refiere a la naturaleza de la transacción en sí.*

15 Legisladora de la DP Alexandra Vela. Entrevistada por el autor, Quito, julio de 2001.

16 Esto, sin embargo, no pasa exclusivamente en los sistemas presidenciales latinoamericanos, y otros académicos han ilustrado los papeles de intercambios clientelares en sistemas parlamentarios también (Mershon 1994, 1996).

Al esconder los acuerdos políticos de la esfera pública, se permite que los políticos se beneficien de las ganancias del intercambio mientras protejan a los partidos de desventajas electorales por haber colaborado con el gobierno. Por ejemplo, durante el gobierno de Hurtado (1981-1983), Gary Esparza fue elegido presidente del Congreso con el apoyo de la Democracia Popular (DP), el Partido Demócrata y el Movimiento de Integración Nacional (MIN). Aunque se mantuvo dicha alianza durante varios años, “ningún partido se atrevió a llamar a la relación un ‘pacto’ y mucho menos un pacto gubernamental” (Mills, 1984: 71).¹⁷ De hecho, Esparza consistentemente negó ser el candidato de la alianza oficial, y cuando los periodistas le preguntaban sobre su colaboración decisiva en la aprobación de propuestas gubernamentales clave, Esparza respondió que su “único interés era la preservación de la democracia [para evitar un revés militar] y no la cooperación con el gobierno”.¹⁸ Durante el gobierno de Mahuad (1998-2000), el partido gobernante, la DP, forjó una alianza fantasma con el Partido Social Cristiano (PSC), que facilitaba el nombramiento conjunto del Superintendente de Bancos, el Fiscal General del Estado, el defensor del pueblo y la junta directiva del Tribunal Electoral (con el PSC en la presidencia y la DP en la vicepresidencia). La “aplanadora”, como la prensa denominó a esta alianza) proveyó a Mahuad con el apoyo congresista necesario para la aprobación de un tratado de paz con Perú, la aprobación de un paquete importante de reformas fiscales (que incluían la creación de nuevos impuestos) para financiar el déficit y el presupuesto del 1999. No obstante, ni el presidente ni el PSC nunca reconocieron públicamente la existencia de esta coalición. Finalmente, el presidente interino Gustavo Noboa ayudó a concretar una coalición fantasma con el nombramiento del político “independiente” Patricio Jamriska al Ministerio de Salud en enero de 2001.¹⁹ Aunque todas las partes negaron que hubiera colaboración formal, los lazos que tenía Jamriska con el MIN ayudan a explicar el involucramiento crucial de dicho partido en

17 Otra estrategia encubierta para “apoyar sin apoyar” fue aplicada por la izquierdista ID, lo que hacía posible la elección de Esparza mediante la votación por un tercer candidato de paja (“La convergencia al revés”. *Vistazo*, 26 de agosto de 1983).

18 Al terminar su periodo como congresista, Gary Esparza recibió el control de la Administración Aduanera, presumiblemente por su papel en facilitar la cooperación legislativa con el gobierno de Hurtado.

19 Diario *HOY*, Quito, 24 de enero de 2001.

apoyar las iniciativas gubernamentales que incluían los paquetes de reformas fiscales clave, en 2001 y 2002.

El elemento clave para que las coaliciones fantasmas funcionen en Ecuador es que no existe un récord público de los votos legislativos. Las votaciones nominales son raras en el Congreso y, a lo largo del tiempo, los legisladores bloquearon consistentemente la implementación de mecanismos electrónicos para el conteo de votos en la sala legislativa. Como lo expresó un legislador, el voto secreto daba a los legisladores mayor flexibilidad en la creación de alianzas: “así afirman estar opuestos a alguna cosa pero votan a favor.”²⁰ Las siguientes dos secciones exploran más la lógica de las coaliciones fantasmas al centrarse en 1) los intercambios representados por diferentes tipos de patronazgo y 2) sobre los mecanismos utilizados para monitorear y obligar el cumplimiento con tales acuerdos.

El cemento de las coaliciones fantasmas: el patronazgo y la compra de votos legislativos

En casos de gobiernos persistentemente divididos, como los de Ecuador, la capacidad del presidente de implementar reformas en las políticas depende de su habilidad de utilizar los recursos del poder ejecutivo para construir y mantener coaliciones legislativas (Cox y Morgenstern 2002). En Ecuador, los incentivos para formar coaliciones incluyen –además de concesiones en políticas públicas– los nombramientos de cargos ministeriales y sub-ministeriales, nombramientos por el ejecutivo de gobernadores y directores de empresas estatales, licencias y contratos gubernamentales, nombramientos diplomáticos, pactos para elegir a personas a las autoridades electorales, judiciales y otras entidades de control, la transferencia de recursos a los gobiernos seccionales, pagos especiales fuera del presupuesto y –hasta finales de 1995– pagos directos de *gastos reservados* o fondos presupuestarios de uso discrecional.

Al crear las coaliciones, los líderes de los partidos políticos ecuatorianos cal-

20 Un congresista del independiente Movimiento de Integración Nacional (MIN), entrevistado por el autor. El legislador añadió: “Es como solía decir el ex presidente mejicano Echeverría a su chofer, ‘siempre señala a la izquierda cuando vas a virar a la derecha’”.

culan el valor esperado de las prebendas gubernamentales, frente a las implicaciones electorales de cooperar. Igual como sucede en los sistemas parlamentarios, los nombramientos ministeriales frecuentemente se consideran como la primera línea de negociación en la consolidación de coaliciones presidenciales (Amorim-Neto 1998; Haggard y McCubbins 2001).²¹ Los cargos ministeriales proveen a los partidos políticos de abundante influencia en la creación de políticas en áreas estratégicas, y también ofrecen acceso a una fuente rica de prebendas políticas y patronazgo para sus electorados.²² Puesto que son tan públicamente visibles, sin embargo, los puestos ministeriales dejan a los partidos ecuatorianos vulnerables a acusaciones de ser socios del gobierno, o *gobiernistas*, lo que generalmente se supone que tendrá consecuencias electorales adversas. Las formas de pago más pequeñas y particulares (prebendas y patronazgo) fueron menos visibles y menos sujetas al escrutinio público, pero también representaron recursos más escasos para premiar a las bases de apoyo. Entre 1979 y 1998, los esfuerzos por construir coaliciones ejecutivo-legislativas fueron centrados frecuentemente en torno a las elecciones de las autoridades legislativas.²³ Los resultados de estas elecciones determinaron quién controlaría la agenda de formulación de políticas, el nombramiento de miembros de comités, los procesos de juicio político y los procesos de nombramiento de otras autoridades gubernamentales.²⁴ La elección de las autoridades legislativas así ofrecieron al presidente la oportunidad para formar una coalición pro-gubernamental y asegurar el control sobre los recursos clave para la negociación. A pesar del adverso ambiente político-institucional, se formaron ma-

21 Los presidentes ecuatorianos tuvieron la autoridad de nombrar por lo menos unos 200 funcionarios gubernamentales, entre ellos, los ministros y todos los subsecretarios ministeriales.

22 En Ecuador, por ejemplo, un ministro de Salud u Obras Públicas recién nombrado tendría, por su parte, la autoridad de nombrar directores provinciales, conceder contratos gubernamentales e incluir sus propios compinches políticos en el rol de pagos gubernamental.

23 Después de las reformas constitucionales de 1998, las autoridades legislativas se elegían cada dos años y había una provisión explícita para seleccionar al presidente del Congreso de entre los dos partidos con el mayor número de legisladores.

24 La administración del poder judicial mediante un nombramiento conjunto del ejecutivo y los partidos políticos de los jueces de la Corte Suprema (entre 1979 y 1996) o el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional desde 1997. 2) La supervisión de elecciones mediante la designación de los miembros de la junta directiva del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y los de los tribunales provinciales. 3) El control y supervisión de la administración gubernamental mediante el nombramiento de autoridades tales como el Fiscal General del Estado, el Contralor General y los Superintendentes de Bancos y Telecomunicaciones además de los varios directores de las empresas estatales.

yorías pro-gubernamentales en 15 de las 23 elecciones legislativas entre 1979 y 2002 (65%) (Mejía Acosta 2000).²⁵

De manera consistente con la lógica de coaliciones fantasmas, los partidos que apoyaron al ejecutivo no buscaron nombramientos ministeriales; prefirieron ocultar o negar cualquier cooperación con el gobierno y satisfacerse con puestos de influencia, pero menos visibles, al nivel sub-ministerial.²⁶ Entre 1979 y 1994, los presidentes ecuatorianos tuvieron el porcentaje más bajo de gabinetes patidarios en América Latina, puesto que la mayoría de ministros no se identificaba con ningún partido político (Amorim Neto 1998: 67). Un ejemplo clásico viene del gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), cuando el presidente ofreció a la DP puestos ministeriales para formalizar una alianza política. La oferta provocó una severa división entre los miembros de línea dura del partido, liderados por Osvaldo Hurtado quien caracterizaba la alianza como un “error histórico”, y los gobiernistas quienes decidían salir del partido y aceptar los cargos ministeriales (Conaghan 1995, Hurtado 1990).

Menos visibles, pero extremadamente importantes, fueron las decenas de nombramientos a empresas estatales en los sectores petrolero, eléctrico, de telecomunicaciones, seguro social, el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), la autoridad aduanera y los bancos nacionales de desarrollo. Los gobernadores también fueron nombrados por el presidente para representar al ejecutivo en las provincias, e influyeron en el nombramiento de autoridades de obras públicas al nivel sub provincial. Los presidentes también pudieron nombrar hasta el 25 por ciento de los jefes de las misiones diplomáticas (con el porcentaje restante seleccionado mediante los procedimientos internos del Ministerio de Relaciones Exteriores), y la autoridad discrecional de nombrar a otros miembros de rango inferior del cuerpo diplomático. Al negociar con el presidente, los líderes de los partidos estuvieron también interesados en derechos colectivos (también conocidos como “contratos colectivos”) dentro de sectores del gobierno o “pidieron (el control de) provincias enteras” que consi-

25 Las coaliciones pro-gubernamentales son las compuestas de los partidos que votan a favor del candidato del poder ejecutivo en las elecciones anuales para las autoridades legislativas.

26 Asimismo, en su trabajo sobre la formación de coaliciones en Italia, Mershon arguye que los políticos pudieron “alzar” los pagos a coaliciones al ampliar –entre otras cosas– el número de puestos sub ministeriales disponibles a los socios de la coalición (1996: 538).

deraban sus baluartes.²⁷ Los líderes, por su parte, utilizaron estas “canastas de premios” para disciplinar y premiar a los miembros de su partido.²⁸

Las asignaciones presupuestarias a distritos o provincias específicas fueron ofrecidas también para beneficiar a la base electoral de partidos políticos a cambio de su cooperación legislativa. A pesar de las fuertes restricciones del gasto presupuestario, Araujo muestra que el congreso aumentó el gasto gubernamental propuesto en el 45 por ciento, en promedio (1998: 145).²⁹ Otros pagos extraoficiales incluyeron el otorgamiento de licencias de operación, contratos gubernamentales, la aprobación ágil de obras públicas, la aprobación y canalización por vía rápida de créditos para el desarrollo de fuentes extranjeras e indultos judiciales.

Los presidentes completaron la formación de sus coaliciones legislativas con el apoyo de partidos pequeños y legisladores que cambian de partido, o con individuos dispuestos a abandonar la lealtad partidista a fin de apoyar las iniciativas gubernamentales a cambio de pagos particularistas para ellos mismos y/u obras públicas, transferencias gubernamentales y favores personales para su electorado. La mayoría fue de los distritos rurales marginales y sobre representados, perteneció a partidos populistas o centristas y usualmente fueron legisladores con poca experiencia política (Mejía Acosta 2004: 164).³⁰ El uso de pagos selectivos para romper lealtades partidistas fue particularmente generalizado en el caso de los gobiernos con muy débil representación partisana en el Congreso, como el del presidente interino Gustavo Noboa (2000-2002).³¹

27 Entrevista con un ex presidente ecuatoriano quien solicitó no ser identificado, Quito, abril de 2001.

28 A través de estos cargos, los partidos políticos lograron acceso a significativos recursos al nivel provincial o de un área específica, y el derecho de otorgar concesiones y licencias a diversas partes interesadas, negociar la canalización de fondos para una localidad, nombrar y remover burócratas gubernamentales de niveles inferiores, y usar su estatus diplomático para promover políticas de comercio, turismo y cultura.

29 El incremento fue especialmente significativo en las cuentas de gastos más flexibles: Transferencias, Asignaciones (locales), Gastos Generales y Obras Públicas (Araujo 1998: 145).

30 Una encuesta de legisladores ecuatorianos, de 1996, confirma esta conexión clientelar. Al ser preguntados cuán importante es para ellos obtener recursos para sus comunidades, más del 90 por ciento de los legisladores de partidos centristas o derechistas, y más del 80 por ciento de partidos centro-izquierdistas respondieron que era “muy importante” (Mateos y Alcántara 1998: 90).

31 Porque parece que el presidente Noboa compró votos individuales para promover una Reforma Fiscal en el congreso en 2001. El 3 de mayo, el presidente Noboa obstaculizó un intento legislativo

En respuesta a la preocupación pública y de los medios sobre el cambio de partidos, el Congreso adoptó un Código de Ética en 1990 que incluía la revocatoria del mandato de los legisladores que cometieran la ofensa. No obstante, prácticas informales alternativas han emergido para proteger a los legisladores quienes desertan para unirse al campo gubernamental. Específicamente, los legisladores adoptaron una norma informal de “impunidad por consenso” para salvar selectivamente la vida política de los desertores.³² Los primeros beneficiarios de esta nueva norma fueron Felix García y Mario Moreira, quienes abandonaron el PRE en agosto 1998. Cuando el PRE inició una moción revocatoria, la DP, que gobernaba, intervino para detener el proceso legislativo, y poco después los dos legisladores continuaron votando con el gobierno como independientes.

La creación de coaliciones alrededor de legisladores individuales involucró una mayor incertidumbre tanto para los presidentes como para los mismos legisladores (Mejía Acosta 2004; Saiegh 2003). Mientras legisladores fundamentales están en una posición para extraer rentas significativas en cualquier momento dado, han aprendido que en un ambiente fragmentado, ganan palanca al agruparse alrededor de un líder político en vez de actuar solos (Amorim-Neto y Santos 2001).³³

Los gobiernos, por su parte, promovieron y premiaron la formación de “pro-to-partidos”, o agrupaciones compuestas de legisladores independientes y los dispuestos a cambiar de partido como una manera de reducir los costos de transacción y pactar al por mayor con los líderes legislativos (Mejía Acosta

de derogarla y aprobó un incremento en el IVA del dos por ciento con los votos decisivos de varios legisladores quienes no votaron o votaron en contra de los líderes de sus partidos. En las siguientes semanas, los medios reportaron la naturaleza de la compensación recibida por los legisladores desertores: Reynaldo Yanchapaxi (veterano legislador de Cotopaxi por la DP) obtuvo mejoras viales para su provincia, Raúl Andrade (legislador del Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE) obtuvo un crédito por vía rápida para su provincia nativa de Manabí, Fulton Serrano (PRE) regateó el cargo de gobernador para su hijo y el puesto de Ministro de Salud para otro familiar. Ver “Noboa depende de cuotas políticas”, diario *El Comercio*, Quito, 8 de julio de 2001.

32 Legisladora Alexandra Vela (DP), entrevistada por el autor. Quito, julio de 1999.

33 En promedio, solo uno de cada diez legisladores en Ecuador abandona su partido en un año dado, a pesar de las barreras inexistentes o ineficaces para castigar la deserción partidaria. Por el contrario, los legisladores brasileros, quienes operan en una legislatura igualmente fragmentada y polarizada, cambiaron de partido dos o tres veces más frecuentemente que sus colegas ecuatorianos (Hagopian 2003, Mainwaring 1999).

2004: 154). Por ejemplo, el presidente Hurtado premió con frecuencia la facción del Grupo Roldosista (compuesto principalmente de legisladores quienes habían abandonado la Concentración de Fuerzas Populares [CFP], un partido opositor) con prebendas gubernamentales a cambio de apoyo legislativo. Asimismo, el gobierno de Noboa compensó su falta de apoyo partisano al ofrecer premios de coalición al “independiente” Movimiento de Integración Nacional, compuesto principalmente de miembros contrariados con la DP. Este patrón de fabricar coaliciones informales con proto-partidos compuestos por estos, desafía la sabiduría convencional de que los legisladores independientes en Ecuador están “suelos” o son “flotantes” (Conaghan 1995).

Monitoreo y sanciones

Puesto que las coaliciones fantasmas son clandestinas en vez de públicas, el monitoreo y sanciones son asuntos críticos tanto para los presidentes como para los líderes de los partidos. Al actuar en un ambiente institucional que ofrece pocas incentivas para la formación de alianzas, y donde en muchos casos se consolidan alianzas mediante acuerdos desabridos y hasta ilícitos, los socios de una coalición no pueden acudir a canales oficiales para obligar el cumplimiento. No obstante, los actores políticos emplean un amplio rango de palancas y estrategias, desde investigaciones judiciales y amenazas de juicio político a protestas callejeras auspiciadas por el partido y otros conflictos regionales y municipales,³⁴ para intentar obligar el cumplimiento con los acuerdos legislativos.

Para los presidentes, el mecanismo punitivo más importante se encuentra en el poder discrecional de destituir a los oficiales designados quienes fueron miembros de partidos que violaron los términos de la alianza. El uso de esta autoridad para premiar o castigar a los socios de una coalición legislativa se puede ver claramente en el caso de los gobernadores, quienes en Ecuador son designados en vez de elegidos. Los datos disponibles sobre la duración del mandato de los gobernadores provinciales indican que hay una rotación extremadamente alta: los gobernadores duraron, en promedio, 1, 2 años, y solo el 28 por ciento de los que dejaron el cargo lo hizo debido a causas “natura-

34 Ver Sánchez-Parga 1998: 84, 101, 106.

les” (cumplieron el mandato o murieron). Dejando al lado los gobernadores quienes fueron “ascendidos” o transferidos a otro sector, se puede inferir que más del 53 por ciento de los gobernadores fue directamente despedido por el presidente o les pidió su renuncia.³⁵ Además de destituciones ministeriales, los presidentes destituyeron (o amenazaron con destituir) a gobernadores designados a fin de asegurar el cumplimiento con acuerdos pactados con socios legislativos o para acomodar nuevos socios de la coalición. El reajuste de autoridades provinciales también se asocia con los periodos exitosos de adopción de reformas legislativas (Mejía Acosta et al. 2004b).³⁶

Los partidos políticos emplean una variedad de mecanismos punitivos para asegurar el cumplimiento presidencial con los términos de las coaliciones fantasma. Uno es el juicio político a los miembros del gabinete a fin de castigar a los presidentes y otro es la censura con una mayoría simple de votos.³⁷ Con frecuencia se argumenta que la oposición legislativa en Ecuador consistentemente dismantelaba los gabinetes mediante los procedimientos del juicio político (Burbano de Lara y Rowland 1998; Arteta y Hurtado Larrea 2002). Desde la perspectiva del marco de coaliciones fantasmas, sin embargo, el mismo conjunto de datos revela un patrón más complejo de cambios ministeriales.³⁸ Primero, las *amenazas* legislativas de enjuiciar a los ministros jugaron un papel mucho más prominente que los procedimientos judiciales en sí. Segundo, la mayoría de despidos ministeriales llegó del ejecutivo mismo, *no* de la oposición legislativa. La figura 2 muestra los despidos ministeriales durante cuatro gobiernos. Los datos revelan una brecha impresionante entre el número de amenazas de juicio político dirigidas a los ministros por legisladores y los verdaderos “índices de condena” o despidos de ministros: en promedio, una relación de 14,6 a uno a través de todos los periodos y una relación de más de

35 Información detallada sobre la afiliación política y la duración de los gobernadores en gran parte no existe o es incompleta.

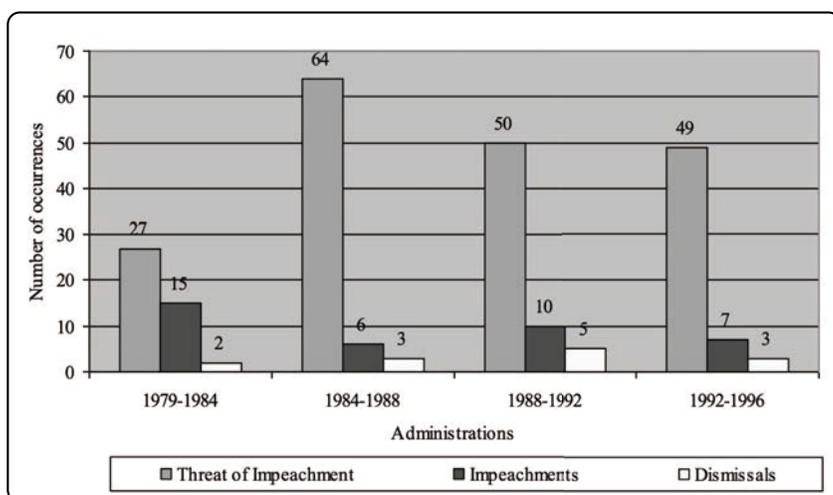
36 Los resultados de la regresión binomial negativa revelan una relación significativa y positiva entre el número de proyectos de ley aprobados entre 1979 y 2002, y el número de gobernadores despedidos por mes. Agradezco a Aníbal Pérez-Liñán por haber desarrollado el modelo correspondiente.

37 Después de 1998, provisiones legales eran vigentes a fin de subir el umbral requerido para enjuiciar políticamente y censurar los miembros del gabinete.

38 Agradezco a Michel Rowland por haber compartido conmigo sus datos sobre la supervivencia ministerial (1979-2002).

20 a uno durante el gobierno de Febres Cordero. Dada la naturaleza costosa e incierta de formar coaliciones para juicio político en un congreso fragmentado, la tendencia sugiere que, en cambio, los legisladores hicieron amenazas como una forma barata de recordarles a los presidentes de los compromisos legislativos existentes mientras ganaron fama pública de ser firmes partidos opositores.³⁹

Figura 2: Amenazas versus Procedimientos de Juicio Político durante Cuatro Gobiernos (1979-1996)



Fuente: Sánchez-Parga (1998: 85, 203)

El gobierno y los líderes de partidos a veces han intentado asegurar el cumplimiento al “formalizar” las coaliciones fantasmas mediante acuerdos secretos escritos. En 1993, por ejemplo, funcionarios del gobierno de Durán Ballén y un grupo de legisladores independientes denominado el “Bloque Legislativo de Concentración Legislativa” firmaron una secreta “Carta de Compromiso”

³⁹ Tal vez un ejemplo clásico de esto es el del diputado del PSC León Febres Cordero (1979-1984) quien lanzó varias iniciativas de juicio político antes de ganar fama electoral que a luego le ayudaba llegar a la presidencia en 1984.

en la que el gobierno acordaba proveer puestos de trabajo públicos y transferencias “extra presupuestarias” a cambio del apoyo para sus candidatos para el liderazgo legislativo y ayuda en aprobar los elementos de sus Reformas de Modernización.⁴⁰ No obstante, la redacción de acuerdos secretos no garantiza que sean vinculantes. En medio de una elección legislativa estrechamente reñida, el legislador del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Jorge Montero, sorprendió a sus colegas y a los medios al revelar públicamente los contenidos del acuerdo justo antes de cambiar de lado y votar por el candidato principal de la oposición. La revelación pública nulificó la alianza gubernamental y el denunciante, por su parte, fue expulsado de su partido.⁴¹ Lo que motivaba a Montero a desertar llegó a ser claro cuando ganó un puesto en el Comité Presupuestario durante el siguiente periodo legislativo, probablemente una compensación más lucrativa a cambio de su cooperación que la que constaba en el contrato colectivo originalmente firmado con el gobierno en el período anterior.⁴²

Tal vez la manera más eficaz de obligar el cumplimiento con las coaliciones fantasmas es la amenaza de “ir al pueblo”, o revelar públicamente los acuerdos (en muchos casos ilícitos) que subyacen al pacto original. Como ha observado Sánchez-Parga, el escándalo político en Ecuador ofrece un “laboratorio extraordinario para estudiar el proceso de construcción política en una sociedad” (1998: 119). De hecho, amenazar con hacer el escándalo o proceder a desencajarlo es un instrumento político clave para mantener o renovar las alianzas clandestinas en el Congreso. Tanto los gobiernos como sus aliados legislativos arriesgan perder con tales escándalos, de modo que la amenaza de revelar la existencia de una alianza puede ser utilizada eficazmente por ambos lados. De hecho, si tales amenazas son eficaces, los casos fácilmente observables de cumplimiento mediante la divulgación al público deberían ser relativamente raros (en otras palabras, cuando una institución informal funciona, los jugadores conocen las normas y los costos de violarlas, así que los actos que obligan el cumplimiento deben ser raros). No obstante, como sugiere la siguiente discusión del acenso y descenso de coaliciones fantasmas durante el gobierno del

40 Diario *Hoy*, 13 de agosto de 1993 (citado en Landau 2001: 128).

41 En el caso de Montero, el cambio de partidos no afectó el apoyo electoral en su pequeña provincia sureña de Loja, puesto que regresó al Congreso con otro partido político (CFP) en 1996.

42 “Government-Congress Relationship Sours”. *Weekly Analysis*. 19 de agosto de 1993: 6 (citado en Landau 2001: 45).

presidente Sixto Durán Ballén, los casos de divulgación pública frecuentemente son bastante espectaculares –e instructivos–.

Las coaliciones fantasmas en acción:

El gobierno de Durán Ballén y las Reformas de Modernización (1992-1995)

Tal vez el ejemplo más claro del monitoreo y sanción de una coalición fantasma se encuentra en el gobierno de Sixto Durán-Ballén (1992-1996), en el cual el gobierno formó una alianza secreta con el Partido Social Cristiano (PSC) de la oposición para aprobar un conjunto significativo de reformas orientadas al mercado y denominadas Leyes de Modernización. Al posesionarse, Ballén, un conservador, presentó su plan para “terminar con la estructura vergonzosa de privilegio del ineficiente sector público, que absorbe los recursos del Estado, provee servicios deficientes y ahoga el desarrollo nacional” (*Revista Vistazo*, citado en Hey y Klaks 1999: 78). El agente clave tras las “reformas de modernización” fue el vicepresidente Alberto Dahik, un economista formado en Princeton y un proponente de línea dura de la austeridad fiscal y la reestructuración económica (Hey y Klaks 1999). Durán-Ballén heredó una economía que crecía a un ritmo moderado (3,6 por ciento) con un déficit fiscal relativamente pequeño del 1,2 por ciento del PIB, aunque la erupción de un conflicto armado con Perú (en enero de 1995) proporcionó un shock adicional que afectaba el programa de ajuste del gobierno.

El gobierno de Durán Ballén fue marcado por una ausencia dramática de apoyo partisano en el Congreso. Antes de los comicios presidenciales de 1992, Durán Ballén había abandonado el PSC para formar su propio partido, el Partido de Unión Republicana (PUR). Aunque la jugada le ayudó a ganar la presidencia en 2002, el PUR solo ganó 12 de los 77 curules en la legislatura, los cuales, combinados con los seis curules de sus aliados del Partido Conservador de Ecuador (PCE), daban al gobierno menos de la cuarta parte de los legisladores. Al verse confrontado con una débil coalición centroizquierdista, el nuevo presidente optó por trabar un acuerdo legislativo con el PSC, el partido con 21 curules, el mayor número en el Congreso.⁴³

43 El partido del gobierno, en cambio, consistía del PCE y el PUR.

A pesar de la deserción de Durán Ballén en 1991, el PSC fue un socio de coalición natural puesto que compartía una ideología centroderechista y un compromiso similar a las reformas orientadas al mercado. Una alianza gubernamental impuso un desafío para el PSC: por un lado, el líder del partido, Jaime Nebot, había llegado segundo en los comicios presidenciales de aquel año y no quería ser visto como un colaborador del gobierno contra el cual planificaba postularse en los comicios de 1996. Por otro lado, el PSC buscaba acceso a los recursos estatales, y los líderes de los partidos estaban interesados en aprobar las reformas económicas que facilitarían sus propias metas políticas en el futuro.

Los funcionarios gubernamentales, incluyendo el vicepresidente Dahik y el ministro de Gobierno Marcelo Santos, convocaron a una reunión clandestina con los líderes del PSC León Febres Cordero y Jaime Nebot en una residencia privada en Guayaquil para fabricar una coalición fantasma. El contexto y el contenido del acuerdo fueron revelados tres años después, cuando el vicepresidente Dahik los hacía públicos durante su juicio político en la legislatura (Dahik 1995). El “amplio acuerdo político” con el PSC requería que el gobierno hiciera partidas presupuestarias a los baluartes electorales controlados por el PSC en las provincias costeras de Guayas, Manabí, Los Ríos y Esmeraldas, por un total de 200 mil millones de sucres (aproximadamente USD100 millones). También incluía transferencias directas en efectivo del fondo reservado del gobierno –para comprar legisladores por hasta USD500 mil cada uno a fin de aprobar leyes de privatización de las telecomunicaciones o las empresas eléctricas; cargos gubernamentales para amigos en las empresas estatales petrolera (Petroecuador) y energética (INECEL) y, más importante aún, el control por parte del PSC de la Corte Suprema y el Tribunal Electoral (Dahik 1995; Vargas Pazzos 1995; Saltos Galarza 1999: 207).⁴⁴

Además, el gobierno utilizó pagos particularistas (usualmente del fondo reservado) para comprar el apoyo de partidos más pequeños y legisladores independientes para conseguir las mayorías legislativas requeridas.⁴⁵ Estas negocia-

44 Cuando el PSC perdió la elección del presidente del Congreso a Carlos Vallejo (ID) en agosto de 1992 (Burbano y Rowland 1998), una alianza gubernamental le ayudó retomar el control de las Cortes y los Tribunales Electorales hasta 1994 (Dahik 1995).

45 Los índices de cambios de partido llegaron a una tasa record de casi el 25 por ciento de los legisladores durante este periodo. En algún momento, el “grupo de independientes” llegó a ser el

ciones incluyeron el desafortunado pacto escrito (mencionado arriba) con el “Bloque Legislativo de Concentración Nacional”, en el que el gobierno ofrecía varios nombramientos públicos, transferencias “extra presupuestarias” y apoyo por la aprobación de reformas constitucionales para eliminar los comicios intermedios, permitir la reelección inmediata de todos los legisladores (lo que permitiría a los diputados en ejercicio extender su mandato por dos años más, como mínimo) a cambio del compromiso del Bloque de *no* oponerse a los elementos clave de las Reformas de Modernización.⁴⁶

La coalición fantasma ayudó a Durén-Ballén aprobar un programa ambicioso de reformas orientadas al mercado entre 1992 y 1994. Las reformas más significativas incluyeron la Ley de Presupuestos del Sector Público, la reforma tributaria, la reforma administrativa (Ley de Modernización del Estado), desregulación de los derechos de propiedad intelectual y regímenes de inversión extranjera, reforma del sistema financiero, una Ley de Mercados Capitales, una Ley de Hidrocarburos y una Ley de Reforma Agraria que comercializaba muchas tierras rurales (Araujo 1998: 85-86; De la Torre et al. 2001; Hey y Klaks 1999).

El mantenimiento de estas alianzas fantasmas fue un esfuerzo costoso. La cooperación legislativa era difícil hacer cumplir, y los términos del convenio informal eran frecuentemente disputados y modificados. En una entrevista telefónica, Dahik reveló que los legisladores del PSC exigían transferencias gubernamentales adicionales para sus provincias y sus familiares serían los contratistas.

*Fue una situación absurda porque sus líderes estaban en oposición, pero mientras tanto algunos diputados estaban constantemente sentándose con nosotros, exigiendo dinero. Fue como un convenio colectivo y el proceso entero fue muy caro.*⁴⁷

En 1995, la coalición gobierno-PSC colapsó. Cuando el gobierno decidió que

segundo contingente más grande del Congreso, y esto le dio tremendo poder de negociación frente al ejecutivo (Mejía Acosta 2003).

46 Diario *Hoy*, 13 de agosto de 1993 (como citado en Landau 2001: 128).

47 Entrevista a Alberto Dahik, 30 de enero de 2001, citado en Landau (2001: 47).

las exigencias del PSC habían escalado más allá del pacto original, Dahik intentaba hacer cumplir el acuerdo al amenazar con hacerlo público. Durante una entrevista con el periodista Jorge Vivanco en julio de 1995, Dahik sugirió que algunos jueces de la Corte Suprema –vinculados con el PSC– habían buscado coimas del ejecutivo para constatar la constitucionalidad de ciertas Leyes de Modernización que estaban siendo impugnadas por la oposición. La acusación arrojó luz al PSC porque había jugado un papel clave en nombrar a los jueces de la Corte Suprema en 1992. Según el congresista Castello, el gobierno y los líderes del PSC se reunieron una vez más después de la entrevista controvertida, pero no pudieron reconciliar sus posiciones cuando el gobierno no quiso hacer más transferencias de fondos públicos al PSC (1995). Febres Cordero (entonces alcalde de Guayaquil), enojado, le acusó a Alberto Dahik de corrupción, irónicamente por comprar votos en el Congreso, y le advirtió: “El zorro ha intentado hacerse el astuto de nuevo pero ya ha llegado su hora [...] el pueblo lo cogerá y lo condenará”.⁴⁸ El PSC y otros partidos opositores de la izquierda iniciaron un juicio político en contra del Vicepresidente. Después de un juicio de tres días, Dahik salió exonerado por una mayoría de 39 a 19 en el Congreso (con 14 abstenciones) pero renunció la vicepresidencia en octubre de 1995. Poco después, salió en exilio a Costa Rica cuando un juez de la Corte Suprema emitió una orden de detención (Sánchez-Parga 1998: 121, Saltos 1999: 209).

Luego del escándalo de la compra de votos, se aprobaron algunas reformas constitucionales para limitar tanto los gastos extrapresupuestarios del ejecutivo como las habilidades de los legisladores de negociar la asignación de recursos para sus provincias. El PSC no salió ileso del escándalo de corrupción y, unos pocos meses más tarde, su candidato presidencial, Jaime Nebot, perdió una elección presidencial por segunda vez.

Conclusión

La formación de alianzas fantasmas con la oposición fue una práctica informal pero sistemática empleada por los líderes políticos para superar las rigideces institucionales del sistema ecuatoriano y obtener significativas reformas políti-

⁴⁸ Diario *Hoy*, Quito, 7 de julio de 1995.

cas en la legislatura. Según un conjunto informal de normas para la formación de coaliciones, los forjadores de políticas compartían la expectativa común de que los votos legislativos pudieran ser cambiados por pagos particularistas y concesiones políticas. Pero forjar acuerdos políticos con presidentes usualmente impopulares imponía pasivos para los socios potenciales, especialmente antes de eventos electorales. Así, el secretismo de tales acuerdos fue una parte importante de las reglas informales de la formación de coaliciones que protegían a los políticos de las implicaciones electorales de apoyar al gobierno al aprobar reformas económicas impopulares. Sin embargo, la amenaza de romper la “cláusula de reserva” y eventualmente revelar públicamente un acuerdo clandestino fue también un instrumento para monitorear el cumplimiento: los políticos inconformes emitieron distintos tipos de amenaza para solicitar el cumplimiento con los acuerdos existentes.

De hecho, la fabricación de acuerdos informales para compartir el poder ha sido relativamente generalizada entre las democracias latinoamericanas (p.ej., Bolivia, Colombia, Chile, Venezuela). Lo que hace distintivo el caso ecuatoriano es la frecuencia con que los partidos forjaban coaliciones con el gobierno mientras, al mismo tiempo, públicamente negaban cualquier asociación con el ejecutivo y hasta activamente proclamaban su oposición a fin de mantener una imagen de “castidad política”. La ausencia de votación nominal y de un órgano de vigilancia legislativa hacía posible la supervivencia de esta institución informal.

Tomado en su totalidad, este capítulo ofrece dos contribuciones al estudio de las instituciones políticas en América Latina. Primera, va más allá de una descripción del marco institucional formal y sus pronósticos para cambios políticos. Al analizar las reglas informales de la formación de coaliciones, explora el valor y la naturaleza de los diferentes incentivos para coaliciones y el uso eficaz de amenazas y sanciones para hacer cumplir la cooperación legislativa. En otras palabras, este estudio evita enfocarse solamente en las reglas escritas a favor de explorar las “verdaderas reglas” que guían la construcción de coaliciones en Ecuador (O’Donnell 1996). Al hacerlo, este capítulo abre la puerta para futuras investigaciones comparativas. Un área potencial para estudio, por ejemplo, se encuentra en la comparación de las dinámicas informales en las

coaliciones en las democracias presidenciales latinoamericanas con las observadas en gobiernos minoritarios en las democracias parlamentarias europeas (Strom 1990; Mershon 1994).

Una segunda contribución ha sido esbozar cómo la interacción de instituciones formales e informales puede moldear las posibilidades para la gobernanza democrática. He argüido que las coaliciones fantasmas jugaron un papel complementario al ayudar a mejorar la (pobre) capacidad para forjar políticas de una legislatura fragmentada. Al facilitar a que los ejecutivos construyeran mayorías legislativas mediante la distribución de prebendas, clientelismo y concesiones políticas, las coaliciones fantasmas mejoraron la gobernabilidad, lo que ayudaba a la democracia frágil del país a sobrevivir algunas de las peores crisis económicas en su historia. Desde la perspectiva de rendición de cuentas, sin embargo, tales patrones de cooperación clandestina también obstaculizaron el desarrollo de una conexión orientada a políticas o programas entre los partidos y los electores al nivel nacional. Así, desde una perspectiva normativa, las instituciones informales tienen efectos de “doble filo”, jugando simultáneamente un rol tanto positivo como negativo (Helmke y Levitsky 2006).

Este análisis así revela la tensión inherente presentada por las reformas institucionales diseñadas a “limpiar” la política ecuatoriana.⁴⁹ Los esfuerzos recientes para reformar el sistema político se han enfocado en limitar las monedas disponibles que inducen a la cooperación legislativa; esto incluyen la eliminación del uso por parte del ejecutivo de fondos reservados, la eliminación de la habilidad de los legisladores de negociar asignaciones presupuestarias para sus provincias o el castigo con el retiro del mandato de los legisladores quienes abandonen sus partidos o negocien puestos gubernamentales.⁵⁰ Aunque beneficiosas desde el punto de vista de transparencia y rendición de cuentas, tales reformas podrían haber tenido el efecto (en gran parte no deseado) de socavar

49 En Ecuador, algunos grupos de control, como el Comité Cívico Contra la Corrupción (CCCC), han sido dotados con algunos poderes jurisdiccionales, e importantes leyes han sido aprobadas para requerir la divulgación del financiamiento de campañas, la contratación gubernamental y el acceso a información oficial. Finalmente, varias organizaciones cívicas que promueven la transparencia y la rendición de cuentas han aparecido en el contexto ecuatoriano, pero ninguno para actuar como órgano de control legislativo.

50 Las dos primeras reformas se incluyen en la Constitución de 1998, mientras la tercera es codificada en el Código de Ética Legislativa de 1998.

la frágil gobernabilidad ecuatoriana. Como lo expresó el líder de un partido, la eliminación de estas fichas de negociación es como “atarnos de manos y pies” en la capacidad para forjar alianzas.⁵¹ En breve, si este análisis es acertado, el precio de eliminar la compra de votos legislativos en el contexto en que la “combinación difícil” prevalece, podría ser el de socavar las bases frágiles –e informales– de la gobernabilidad ecuatoriana.

51 Ramiro Rivera (DP), entrevistado por el autor, Quito, julio de 1999.

Referencias

Ames, Barry. 1987. *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America, California Series on Social Choice and Political Economy; 12*. Berkeley: University of California Press.

_____. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Amorim-Neto, Octavio. 1998. *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers*, University of California, San Diego.

Amorim-Neto, Octavio, y Fabiano Santos. 2001. "The Executive Connection. Presidentially Defined Factions and Party Discipline in Brazil". *Party Politics* 7 (2):213-234.

Araujo, Caridad. 1998. *Gobernabilidad durante la crisis y políticas de Ajuste*. Quito: CORDES-Fundación Konrad Adenauer y Cooperación Española.

Arteta, Gustavo, y Osvaldo Hurtado Larrea. 2002. *Political Economy of Ecuador*. Quito: CORDES.

Baus Herrera, Efraín. 1994. "Jerga Política". En *Léxico político ecuatoriano*, editado por ILDIS. Quito: ILDIS.

Brinks, Daniel M. 2003. "Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and Sao Paulo in the 1990s". *Comparative Politics* 36 (1).

Burbano de Lara, Felipe, y Michel Rowland. 1998. *Pugna de poderes: Presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997*. Quito: CORDES-Fundación Konrad Adenauer y Cooperación Española.

Carey, John M. 1996. *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Conaghan, Catherine. 1995. "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System". En *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, editado por S. P. Mainwaring y T. R. Scully. Stanford: Stanford University Press.

Cox, Gary W., y Scott Morgenstern. 2002. "Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures". En *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. Morgenstern y B. Nacif. Cambridge: Cambridge University Press.

Dahik. 1995. En *Impeachment Proceedings of Vice-President Alberto Dahik. Congreso Nacional del Ecuador*. Quito.

De la Torre, Augusto, Roberto García-Saltos, y Yira Mascaró. 2001. "Banking, Currency, and Debt Meltdown: Ecuador Crisis in the Late 1990s". World Bank Working Paper.

DiPalma, Guisepppe. 1977. *Surviving Without Governing*. Berkeley: University of California Press.

Gibson, Edward L., y Ernesto Calvo. 2000. "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development* 35 (3):32.

Grindle, Merilee, y Francisco E. Thoumi. 1993. "Muddling Toward Adjustment: The Political Economy of Economic Policy Change in Ecuador". En *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*, editado by R. H. Bates y A. O. Krueger. Oxford: Blackwell.

Haggard, Stephan, y Robert R. Kaufman. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.

Haggard, Stephan, y Mathew D. McCubbins, eds. 2001. *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Helmke, Gretchen, y Steve Levistky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda." *Perspectives on Politics*.

Gretchen Helmke and Steven Levitsky (eds.). 2006. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Johns Hopkins University Press.

Hey, Jeanne A.K., y Thomas Klak. 1999. "From Protectionism Towards Neoliberalism: Ecuador Across Four Administrations (1981-1996)." *Studies in Comparative International Development* 34 (3):66.

Jácome, Luis I. 2004. "The Late 1990s Financial Crisis in Ecuador: Institutional Weaknesses, Fiscal Rigidities, and Financial Dollarization at Work". International Monetary Fund Working Paper # 04/12.

Jones, Mark. P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Landau, David. 2001. "Policy or Pork? Presidential Strategy Choice and the Legislature in Ecuador". Tesis de Licenciatura, Facultad de Gobierno, Harvard College, Cambridge.

Lauth, Hans-Joachim. 2000. "Informal Institutions and Democracy." *Democratization* 7 (4):21-50.

Mainwaring, Scott P. 1999. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott P., y Mathew S. Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mateos, Araceli, y Manuel Alcántara. 1998. *Los diputados ecuatorianos: actitudes, valores y percepciones políticas*. Quito, Ecuador: Convenio del Gobier-

no del Ecuador - Banco Interamericano de Desarrollo.

Mejía Acosta, Andrés. 2003. “La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-2003). En *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México: una perspectiva histórica e institucional*, editado por F. F. Dworak. México: Fondo de Cultura Económica.

_____. 2004. “Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador”. Tesis de doctorado, Facultad de Ciencia Política, Universidad de Notre Dame, Notre Dame.

Mejía Acosta, Andrés, Caridad Araujo, Aníbal Pérez Liñán, Sebastian M. Saiegh, y Simón Pachano. 2004b. “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador”. FLACSO-InterAmerican Development Bank.

Menéndez-Carrión, Amparo. 1986. *La conquista del voto en el Ecuador: de Velasco a Roldós: el suburbio guayaquileño en las elecciones presidenciales del Ecuador, 1952-1978, análisis del comportamiento electoral a nivel local en un contexto de control social*. Quito: Corporación Editora Nacional: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Mershon, Carol. 1994. “Expectations and Informal Rules in Coalition Formation.” *Comparative Political Studies* 27 (1):40-79.

_____. 1996. “The Costs of Coalition. Coalition Theories and Italian Governments.” *American Political Science Review* 90 (3):534-54.

Mills, Nick D. 1984. *Crisis, conflicto y consenso. Ecuador: 1979-1984*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Morgenstern, Scott. 2004. *Patterns of Legislative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Morgenstern, Scott, y Benito Nacif, eds. 2002. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Morley, Samuel, Roberto Machado, y Stefano Pettinato. 1999. *Indexes of Structural Reform in Latin America*. Santiago, Chile: Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Nelson, Joan M. 1989. *Fragile Coalitions: the Politics of Economic Adjustment, U.S.-Third World Policy Perspectives; no. 12*. New Brunswick, EEUU: Transaction Books.

O'Donnell, Guillermo. 1996. "Illusions about Consolidation." *Journal of Democracy* 7 (2).

Pachano, Simón. 1996. *Democracia sin sociedad*. Quito: ILDIS.

Saiegh, Sebastian M. 2003. "A Model of Government Legislative Success with Application to Argentina". Ponencia pronunciada a la Asociación de Estudios Latinoamericanos, 27-29 de marzo, en Dallas, Tejas.

Saltos Galarza, Napoleón. 1999. *Ética y corrupción*. Quito: Proyecto Responsabilidad / Anticorrupción en Las Américas.

Sánchez-Parga, José. 1998. *La Pugna de poderes*. Quito: Abya-Ayala Ediciones.

Spiller, Pablo, y Mariano Tommasi. 2003. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina." *Journal of Law, Economics and Organization*.

Stokes, Susan Carol. 2001. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America, Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

Strom, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge:

Cambridge University Press.

Thybin, Richard. 1982. "Rethinking Clientelism in Peasant Society". Ponencia pronunciada en la reunión de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Rio de Janeiro, agosto.

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Tsebelis, George, y Eduardo Alemán. 2003. "Presidential Conditional Setting in Latin America". Ponencia pronunciada en la reunión anual de la Asociación Medio-oeste de Ciencia Política, 3-6 de abril, Chicago, Illinois.

Vargas Pazzos, Frank. 1995. *Impeachment Proceedings of Vice-President Alberto Dahik*. Congreso Nacional del Ecuador. Quito.

Weyland, Kurt G. 2002. *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies*. Princeton: Princeton University Press.

Williamson, John. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Guillaume Fontaine y José Luis Fuentes

LA REFORMA INSTITUCIONAL INACABADA^{1*}

Introducción: el fin de los grandes conflictos

Tras varios decenios de regímenes autoritarios e inestabilidad política, el Ecuador entró a la transición democrática a finales de la década de los años setenta. Esta mutación había de complementar los grandes cambios socio-económicos conllevados por el desmembramiento de las grandes propiedades rurales y el fin del sistema de haciendas, tras las reformas agrarias de 1964 y 1973, más aun desde que este país se había convertido en productor de petróleo, en 1972. En efecto, mientras los ingresos de las exportaciones de petróleo habían coadyuvado, hasta ese entonces, al financiamiento de las grandes obras de infraestructuras realizadas a nombre de la “modernización social y económica”, lo que aceleró el proceso de urbanización en curso, la reforma política quedaba en planes, cuando una junta militar se adueñó del poder en 1976, tras derrocar

1 Una versión corta de este capítulo fue publicada por G. Fontaine bajo el título “Equateur: de l'impossible réforme politique à la révolution citoyenne”, en G. Couffignal (Dir.), *Amérique Latine 2010*. Paris: La Documentation Française (2010).

*Este artículo fue publicado anteriormente con el nombre “Transición hacia el centralismo burocrático” en *Estado del País: Informe Cero Ecuador 1950-2010*. FLACSO-UNICEF. 2011. pp.247-262. Los autores han otorgado al Instituto de la Democracia los derechos patrimoniales para esta publicación.

a Guillermo Rodríguez Lara, un dictador apoyado por los hacendados, él mismo autor del golpe de Estado contra José María Velasco Ibarra en 1972. Esta última inició las reformas necesarias para organizar elecciones presidenciales y legislativas en 1979, bajo la forma de un “Plan de reestructuración jurídica”. Este plan incluía entre otras cosas una ley electoral acompañada por una reforma a la ley de partidos políticos y una reforma constitucional. La nueva Constitución política del Ecuador, aprobada en el referéndum del 15 de enero de 1978, otorgó por primera vez el derecho de voto a los analfabetos, ratificó el régimen presidencial unicameral y fortaleció el poder de intervención del Estado en la economía, mediante el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), presidido por el Vicepresidente de la República.

Pese a que se puede considerar que aquella transición puso un fin a los grandes conflictos y a las dictaduras militares del siglo 20, la inestabilidad siguió siendo la principal característica de la vida política e institucional del país. En efecto, entre la elección de Jaime Roldós, en 1979, y aquella de Rafael Correa, en 2006, el Ecuador ha conocido once presidentes de la República², lo que lleva la duración promedio del mandato del jefe del Estado a dos años durante estos 27 años. Cada uno defendió un proyecto de reforma que debió enfrentarse a la complejidad del entramado político y social del país, mientras la sociedad, a través de diferentes actores, proponía y demandaba un sistema institucional público que responda en forma adecuada a sus necesidades. Por lo tanto, desde el retorno a la democracia, el sistema político ha sido objeto de múltiples ajustes que afectaron a las relaciones entre el legislativo, el ejecutivo y el judicial, la duración de los mandatos, la organización de elecciones, el modo de escrutinio, la representatividad de los diputados, etc. En tres oportunidades, estos cambios siguieron movilizaciones populares que interrumpieron el mandato presidencial.³ En cinco ocasiones, se acompañaron de consultas

2 Se trata de Jaime Roldós (1979-1981), Oswaldo Hurtado (1981-1983), León Febres Cordero (1984-1987), Rodrigo Borja (1988-1991), Sixto Durán Ballén (1992-1995), Abdalá Bucaram (1996-1997), Fabián Alarcón (1997), Jamil Mahuad (1998-2000), Gustavo Noboa (2001), Lucio Gutiérrez (2002-2005), Gustavo Palacio (2005-2006) y Rafael Correa (2007-2009; 2009-). Tradicionalmente, la toma de posesión del jefe del ejecutivo interviene en enero siguiendo las elecciones.

3 Se trata del procedimiento de sanción por “incapacidad mental” en contra de Abdalá Bucaram (5 de febrero de 1997), tras las manifestaciones masivas en las principales ciudades del país, del derrocamiento de Jamil Mahuad (el 21 de enero de 2000) por un golpe de Estado orquestado por el movimiento indígena y los militares de rango intermedio, y de la huida de Lucio Gutiérrez (el 21

directas o de referéndums.⁴ Por último, dos veces conllevaron a la reforma de la Constitución política (en 1996 y 1997).

En este contexto, por lo tanto, la reforma política – aunque esperada por la mayoría de la población – no pudo consolidarse y se volvió más bien un instrumento de control del poder, al servicio de intereses particulares más que del interés general. En este ensayo se intenta bosquejar el largo e intrincado camino de los diferentes proyectos de reforma y las ideas que lo han guiado, tarea no fácil dada la magnitud y variedad de las diferentes propuestas de reforma. A pesar de la variedad de propuestas y resultados, tres han sido los temas que han centrado la atención cuando se habla de institucionalidad: Democracia y participación, papel del Estado y sus instituciones en el desarrollo y la presencia del sector público en la economía. Nuestra tesis es que el proceso iniciado por la elección de Rafael Correa a la presidencia de la República busca sacar a la reforma política del callejón sin salida donde estaba hasta 2006, a costa de una personificación del poder que puede ser perjudicable al país. En un primer momento, evocaremos los problemas de la reforma política provocados por los bloqueos institucionales y el populismo (1). En un segundo momento analizaremos los aspectos políticos de esta mutación, recordando el contexto de crisis económica que marcó el fin del siglo pasado y la emergencia del movimiento Alianza por una Patria Altiva I Soberana (Alianza PAIS) (2). Finalmente, evocaremos las reformas constitucionales y las modalidades del centralismo burocrático que amparan la “revolución ciudadana” liderada por Rafael Correa desde 2007 (3).

Los problemas de la reforma política

La transición democrática de 1978

La elección del binomio integrado por Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado para dirigir el primer periodo presidencial de la democracia fue vista como el signo de los tiempos: tiempos de reforma. La junta militar que asumió el poder en

de abril de 2005), tras varios días de manifestaciones populares en Quito.

⁴ Se trata de las consultas de junio de 1986, agosto de 1994, septiembre de 1995, mayo de 1997 y noviembre de 2006.

1976 para reemplazar a Guillermo Rodríguez Lara se había planteado como principal objetivo el retorno a la democracia bajo una coyuntura excepcional: el boom de los precios y la bonanza petrolera que se había iniciado en 1974. La junta militar se había propuesto enterrar en el pasado fantasmas que habían señoreado la vida política del país como el caudillismo, el caciquismo, el patrimonialismo y el populismo encarnados en la figura de los actores políticos tradicionales (Pachano, 2008 a: 506).

Las Fuerzas Armadas habían tomado el poder tras derrocar a Velasco Ibarra en 1972, para administrar la riqueza petrolera, cuya explotación se iniciaba, dentro de un plan Nacionalista Revolucionario que incluía una reforma agraria moderada y la modificación de las estructuras económicas políticas y sociales para lo que se adoptaron o profundizaron varios planes del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones que se venían aplicando en varios países de Latinoamérica desde los años cincuenta. La imposibilidad de lograr sus objetivos, por el bloqueo ejercido por las elites terratenientes contra estas propuestas, hizo que la reforma se derivara a la construcción de un Estado asistencialista canalizador de recursos (North, 1985: 441), el cual, aunque no logró la modificación de la estructura económica, alcanzó avances sustanciales en cuanto a la provisión de servicios como salud y educación (Larrea, 2006: 15).

Los recursos provenientes de la bonanza petrolera, que fueron recibidos y administrados por el Estado ecuatoriano, alimentaban la esperanza de que se podría vencer las estrategias y prácticas políticas dominantes en periodos anteriores, a través de un sistema de instituciones públicas. La junta militar planteó entonces como hoja de ruta para la transición democrática la existencia de un sólido sistema de partidos políticos (Pachano, 2008 a: 505), la intervención del Estado como promotor del desarrollo económico y la inclusión de sectores de la sociedad que, hasta ese momento, habían sido excluidos del derecho al voto y participación en la vida democrática (Burbano de Lara, 2006: 302).

Para efectos de la transición y la reforma jurídica, la junta militar organizó en primer término tres comisiones que se encargaron de preparar un proyecto de reforma de la Constitución de 1945, un proyecto de nueva Constitución y un proyecto de Ley de Partidos Políticos. Los dos primeros fueron presentados a

plebiscito en 1978, resultando escogida la vigencia de una nueva Constitución política, que comenzó a regir a partir del 10 de agosto de 1979 (Sánchez, 2008: 28).

La Constitución de 1978 incluyó varias reformas innovadoras como la elección presidencial en doble vuelta (sistema de balotaje), el establecimiento de una función legislativa unicameral (lo que supuso la supresión de los senadores funcionales), la existencia de un sistema de partidos políticos que asumieron en forma exclusiva el ejercicio de la acción política, la supresión de la reelección de autoridades (Pachano, 2008 a: 497). Aunque en esta Constitución se adoptó un régimen presidencialista, la función legislativa adquirió la capacidad de fiscalizar – a través del juicio político – al Presidente y sus Ministros, y de elegir en conjunto con el Presidente a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal de Garantías Constitucionales y demás autoridades de control. Por otro lado, la Constitución otorgó el derecho de sufragio a grupos que, hasta ese momento, no habían sido considerados como electores, como es el caso de los analfabetos, lo que significó la ampliación de los derechos de ciudadanía.

Esta nueva estructura política y jurídica trataba de sustituir al liderazgo tradicional de caudillos y caciques un sistema de partidos políticos, organizado bajo lógicas de aglutinación ideológica más que de agregaciones personales, partidos que canalizarían en forma exclusiva la participación y la expresión política. Todas las reglas – prohibición de la reelección, elección presidencial en doble vuelta, coparticipación en la elección de las autoridades de control y cortes de justicia – procuraban mejorar los niveles de representación, alternancia y renovación de actores políticos, además de incrementar los niveles de control entre las funciones ejecutiva y legislativa.

Con el establecimiento del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), adscrito a la Vicepresidencia de la República, se intentaba continuar con la aplicación del modelo desarrollistas impulsado en el periodo de la dictadura y adaptarlo al nuevo sistema democrático. Esto se aseguraba a través del otorgamiento en exclusividad de la propiedad y del control de sectores económicos estratégicos (en especial el petrolero). El Estado, en alianza con el sector pri-

vado, aparecía como promotor y participante activo del desarrollo (Burbano de Lara, 2006: 299).

La “pugna de poderes”

Las dificultades en la edificación del nuevo sistema fueron visibles desde el momento mismo de la constitución de las comisiones de transición, puesto que se negaron a participar en ellas grupos políticos importantes procedentes del velasquismo y del partido social-cristiano, que apelaban a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, tal como había ocurrido en la mayor parte de transiciones políticas a lo largo de la historia republicana del Ecuador. Además, la junta militar había decidido excluir de la lucha por la presidencia a Assad Bucaram, jefe del CFP, que sería reemplazado por el joven Jaime Roldós.

Desde los primeros meses del gobierno, Roldós se hizo presente una “pugna de poderes”, es decir la anulación mutua entre las dos funciones y la confrontación por la distribución puntual de poder y recursos (Pachano, 2003: 116). Este fenómeno sería una constante en los siguientes 25 años de la democracia. El primer mandatario perdió el apoyo del líder del partido y la bancada legislativa mayoritaria que lo habían llevado a la victoria en las elecciones (Sánchez, 2008: 126), lo que significó la aparición de prácticas de obstrucción mutua entre el ejecutivo y el legislativo. En las diferentes administraciones del periodo democrático el poder ejecutivo intentaría negociar sus proyectos de reforma y la permanencia de sus funcionarios en sus cargos frente a cámaras legislativas en donde no cuenta con apoyo o este es escaso. Los gobiernos se verían tentados a entregar partidas presupuestarias o áreas de la administración para formar coaliciones de duración efímera que le permitan edificar administraciones estables.

Desde luego, el juego de pesos y contrapesos entre el ejecutivo y el legislativo, establecidos en la Constitución de 1978, no contribuyó a la formación de consenso. Esta situación, que se convirtió en estado permanente desde inicios de la década del ochenta, fue provocada por dos causas: la forma de estructuración del sistema de representación electoral y la recesión económica que se inició con la crisis de la deuda en 1981 y que luego se tornó crónica entre los años

ochenta y noventa. Tanto la Constitución política como el régimen de partidos políticos establecieron a la provincia como el distrito electoral básico para el nombramiento de representantes seccionales y nacionales, dentro de estos a los miembros de la función legislativa. La representación en el Congreso se estableció por dos vías: considerando a la provincia como unidad y al número de habitantes de cada una de ellas. Este tipo de distribución hizo en primer lugar que los partidos políticos de mayor representatividad tiendan a radicarse en las provincias con mayor número de habitantes, para captar estos núcleos electorales duros con gran representatividad y concentraron su actividad (redes, estructuras y administraciones) en estos núcleos, relegando o marginando a las periferias. Por otro lado, fuerzas con presencia en provincias de poca representatividad poblacional consiguieron cierta presencia nacional, a través de la elección de diputados, todo esto dentro de un entramado social complejo, con índices inequitativos de redistribución de la riqueza y alto grado de regionalización (Pachano, 2007: 103).

En este contexto, la formación de organizaciones de representación política con base nacional y contenido ideológico que se habían previsto en la Constitución, fue una tarea particularmente difícil de lograr. Los partidos de mayor importancia solo alcanzaron representación regional y miraron a ella como la fuente preferida de votantes. Dada la capacidad adquirida por los diputados para gestionar partidas presupuestarias, ellos se convirtieron en otros agentes intermediarios entre el gobierno central y la provincia, concentrándose en esta actividad por sobre su tarea legislativa, como lo esperaban los electores y las corporaciones que los auspiciaban. El sistema de representación de minorías, tampoco contribuyó a la formación de tendencias partidarias nacionales o a la coalición de fuerzas. En todo el periodo democrático se determinaron métodos de asignación de escaños y representación de minorías, acordes con las coyunturas políticas próximas a las elecciones, sin que ningún sistema llegue a consolidarse.

En consecuencia, con la vigencia de la Constitución de 1978, surgió un sistema heterogéneo y fragmentado de partidos políticos más bien regionales que nacionales, con tendencia a la dispersión y pocas posibilidades de alcanzar acuerdos perdurables en el tiempo o que superen las coyunturas electorales

pasajeras. La reforma constitucional de 1983 que recortó el periodo presidencial de cinco a cuatro años y estableció una elección de diputados provinciales a medio periodo exacerbó estas tendencias y condujo al sistema político a niveles de fragmentación y confrontación no previstos tanto entre funciones ejecutivas y legislativas como dentro de las diferentes legislaturas.

Los bloqueos institucionales

Al origen de los bloqueos institucionales, que afectan a la democracia ecuatoriana desde hace treinta años, se encuentran en particular las tensiones entre el Congreso y el presidente de la República, cuya legitimidad descansa sistemáticamente en mayorías electorales distintas. Desde 1979, el partido de la mayoría presidencial nunca consiguió la mayoría absoluta en el Congreso. Durante el primer periodo electoral del mandato presidencial de sus respectivos líderes, el partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP) de Roldós tan solo contaba con 40,58% de diputados, contra 33,8% al Partido Social Cristiano (PSC) de Febres Cordero, 42,25% al partido Izquierda Democrática de Borja, 27,27% al Partido Unidad Republicana (PUR), procedente de una ruptura con el PSC, 32,93% al Partido Roldocista Ecuatoriano (PRE) de Bucaram, 28,93% al partido Democracia Popular (DP) de Mahuad y 24% al Partido Sociedad Patriótica (PSP) de Gutiérrez (Sánchez, 2008: 74). En cada caso, la mayoría relativa de la que disponía el partido del presidente de la República en el Congreso se redujo en el transcurso del segundo periodo de gobierno a causa del calendario electoral.⁵ Por último, Alianza PAIS no presentó ningún candidato en las legislativas de 2006 y tan solo consiguió 47,58% de los escaños en la Asamblea Nacional en las elecciones generales de 2009.

La práctica del “voto cruzado” – según cual los electores eligen su presidente y diputados entre dos partidos distintos – ha sido estimulada por tres factores institucionales. Por un lado, la apertura del sistema electoral a los pequeños partidos, los movimientos independientes y no-afiliados ha dado lugar a la multiplicación de los partidos representados en el Congreso o de candidatos en competencia para la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Entre 1979 y 1998, el número promedio de partidos representados en el Congreso

⁵ Hasta 1998, la ley electoral contemplaba la renovación de los escaños de diputados provinciales cada dos años, mientras que el mandato presidencial era de cuatro años.

alcanzó 11,4 (Sánchez, 2006: 17) y el número promedio de candidatos a la primera vuelta de la presidencial fue 8,7 (Sánchez, 2008: 95). A este “multipartidismo extremo” se añadió la prohibición de conformar alianzas partidarias, al menos hasta la reforma constitucional de 1996 (Freidenberg, 2007: 226). Por último, el mapa electoral instauraba un sistema de representación dual (territorial y demográfica) y provocaba una distorsión entre el reparto de escaños en el Congreso y el peso demográfico de las provincias (Cisneros, 2008: 6).

Al sucederse las reformas, la apertura del sistema electoral⁶ a un creciente número de actores ha dado también una notoria importancia a unos electos sin experiencia política, mientras ha debilitado la definición ideológica de los partidos, acelerando su dispersión y debilitamiento (Pachano, 2008 a: 507). Ello explica en particular el hecho que la reforma política esté a menudo asociada con mecanismos de democracia directa, volviéndose desde luego una apuesta plebiscitaria que coadyuva a fortalecer los bloqueos entre los poderes ejecutivo y legislativo (Pachano, 2008 b: 157-158). Así es como el referéndum de 1986, organizado por Febres Cordero, trataba, entre otras cosas, del acceso de candidatos independientes a las elecciones, al igual que el referéndum de 1994, organizado por Durán Ballén, que buscaba también limitar el poder de los diputados en el ámbito presupuestario. En cambio, la consulta popular de mayo de 1997, convocada por el Congreso, buscaba legitimar la destitución de Bucaram, el nombramiento del presidente del Congreso, Fabián Alarcón, en su lugar (a pesar de que la Constitución dictara que esta responsabilidad recaía en la Vice-presidenta, Rosalía Arteaga) y la convocatoria de una Asamblea nacional constituyente.

Las vicisitudes del populismo

Trátese de un estilo o de un direccionamiento (Freidenberg, 2008: 192), de una estrategia de conquista y ejercicio del poder (Montúfar, 2008: 270) o de un discurso político (de la Torre, 2009: 1), el populismo está íntimamente vinculado con las vicisitudes de la vida política ecuatoriana. En el Ecuador, el modelo inicial fue definido por Velasco Ibarra, el carismático “liberal radical” de inspiración cristiana electo presidente de la República en cinco oportuni-

6 La Ley de partidos políticos fue reformada en seis oportunidades entre 1978 y 1997.

dades y víctima de cuatro golpes de Estado.⁷ Este último encarnaría el deseo simultáneo de democracia electoral y de moralidad que caracterizaba la vida política ecuatoriana en la década del cuarenta, mediante una personificación del poder y de una retórica maniquea que contraponía a las fuerzas del bien y el mal, lo que habría facilitado el paso de la política de los notables a la política de las masas (de la Torre, 2000: 77-78). Otros “outsiders” políticos siguieron este modelo de direccionamiento, al desarrollar una relación directa y adoptar una actitud paternalista hacia su electorado (asimilado con el pueblo, la patria, etc.), a menudo a menosprecio de las reglas institucionales de la democracia.

Tal es el caso de Abdala Bucaram, que asociaba el estilo de gobierno populista con un programa político neoliberal, al esforzarse por involucrar a “los pobres” en su lucha contra la oligarquía de terratenientes. Manipulando la diatriba contra la “partidocracia” (o instrumentalización de los partidos políticos tradicionales por los notables) y la provocación mediática (por ejemplo al cantar y bailar en escena durante sus encuentros políticos), Bucaram llegó al poder gracias al apoyo de una coalición pluralista contra el candidato del PSC Jaime Nebot. No obstante, la impopularidad de las medidas de su plan de ajuste estructural (basado en la convertibilidad del sucre y el dólar, el aumento de los impuestos en los servicios públicos, la reducción de los subsidios para bienes de primera necesidad, etc.), su incapacidad de frenar la inflación y diversos escándalos por corrupción acabaron con la confianza del “pueblo” en este dirigente, bautizado “el loco” y de “repugnante otro” por la burguesía (de la Torre, *idem*: 95 et s.). Quince años tras haber creado el PRE y seis meses tras haber sido electo, Bucaram tuvo que renunciar a la presidencia e irse del país.

Lucio Gutiérrez ofrece otro ejemplo de populismo tan infeliz en política, pese a que él se mantuvo en el poder casi dos años y medio. Al participar en el golpe de Estado del 21 de enero de 2000 contra Jamil Mahuad, Gutiérrez se hizo pri-

7 Electo por primera vez en 1933 con más de 80% de los sufragios expresados, Velasco Ibarra fue derrocado por los militares en 1935 y se exilió en Colombia. Volvió al poder tras la “Gloriosa revolución” (el 28 de mayo de 1944) gracias a la coalición Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE), luego derrocado por segunda vez por los militares en agosto de 1947. Electo presidente de la República en 1952, terminó su tercer mandato sin mayor incidente, en agosto de 1956. En cambio, el cuarto mandato (inaugurado en 1960) fue interrumpido por un nuevo golpe de Estado, en noviembre de 1961, así como el quinto (iniciado en 1968), que fue acortado por Rodríguez Lara en febrero de 1972.

mero una imagen de defensor de los intereses superiores de la nación, en contra de la corrupción de los banqueros y el poder de la oligarquía. Así es como este oficial del ejército (coronel en la jerarquía ecuatoriana) enriqueció el repertorio populista con connotaciones patrióticas y moralizadoras, para ampliar su base electoral. Luego, su estilo de gobierno asoció una creciente concentración de poderes y un creciente autoritarismo con la corrupción y las prácticas clientelares entre las comunidades indígenas y organizaciones amazónicas (con Antonio Vargas, ex Presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y aliado de Gutiérrez en el golpe del 21 de enero, nombrado Ministro de Bienestar Social).

Electo básicamente gracias al voto de protesta contra el mesianismo ultraconservador de Álvaro Noboa – un agro-industrial procedente del PRE, que había creado su propio partido, el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) – Gutiérrez se enfrentó pronto a los tradicionales grupos de poder. Por falta de apoyo partidario en el Congreso y confrontado con el riesgo de un juicio político por violación del Código de gasto electoral durante la campaña de octubre de 2004 (anunciado por una coalición PSC-ID-Pachakutik), él intentó atraer a varios diputados “tránsfugos” e independientes a su “bloque progresista”, entre otras cosas para impedir la formación de la mayoría necesaria a este procedimiento (Montúfar, Op. Cit.: 281-282). Mientras tanto, él había negociado el apoyo del PRE a cambio de una promesa de amnistía para Bucaram, que le llevaría a tomar el control de varios organismos de control judicial (la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral) gracias a la revocación de los jueces de oposición. Así es como la destitución de los jueces de la Corte Suprema de Justicia, luego el nombramiento de una corte “provisional”, en diciembre de 2004, permitieron entre otras cosas votar la amnistía a favor del ex Presidente Bucaram y del ex Vice-Presidente Alberto Dahik, ambos refugiados en el extranjero para escapar a demandas por corrupción. Estas maniobras, que fueron seguidas del retorno de Bucaram al Ecuador, a inicios de 2005, provocaron un nuevo levantamiento popular que llevó a la destitución de Gutiérrez y su huida al extranjero. Lejos de coadyuvar a la consolidación de la democracia, la lucha de poder entre el ejecutivo y el legislativo conllevó entonces a bloqueos institucionales, agravados por las prácticas populistas de ciertos dirigentes políticos.

Los aspectos políticos de la mutación

Crisis económica y ajuste estructural

La crisis de la deuda y la abrupta caída de los precios del barril de petróleo que se inició en 1981, impidieron al Estado la continuación de las políticas de apoyo y protección para el empresariado y de subsidio para sectores sociales, como había ocurrido en el periodo de la dictadura militar. Si bien el impulso al modelo desarrollista y los recursos de la bonanza petrolera en la década del setenta no habían sido suficientes para transformar las estructuras económicas del Ecuador, el Estado se había convertido en un actor económico relevante a través de la administración del sector petrolero y el canalizador de recursos hacia la aplicación del modelo de sustitución de importaciones; con la llegada de la democracia se esperaba mantener este esquema, pero la crisis económica lo impidió (Burbano de Lara, 2006: 303).

A raíz de la crisis, los diferentes grupos económicos y sociales presionaron para conservar los privilegios y conquistas económicas logradas en el periodo anterior. El Estado abandonó, poco a poco, las políticas y directrices desarrollistas, suscribió las primeras cartas de intención con el FMI y se inició la aplicación de medidas de ajuste estructural, lo que significó el inicio de agitación social que en buena parte se expresó a través de las huelgas de trabajadores organizadas por el Frente Unitario de Trabajadores (FUT).

En 1984 resultó electo como presidente de la República un representante del sector empresarial y con él llegó la promesa de cambios estructurales dentro del Estado, de enfrentar la crisis económica y erradicarla con la aplicación de políticas de apertura comercial y liberalización de mercado (Sánchez, 2008: 130). Para ello, se necesitaba abandonar las políticas de protección comercial e industrial de la dictadura y la transición a la democracia. Todo hacía pensar que se formaría una alianza entre el gobierno y los sectores empresariales para impulsar la reforma, pero la complejidad del sistema mostró lo contrario. En efecto, a la oposición concentrada en los partidos de izquierda y centro izquierda, se sumó un sector del empresariado que miraba con recelo las políticas de apertura y liberalización (Burbano de Lara, 2006: 305).

El presidente se vio sometido a estrategias de bloqueo sistemático, mientras utilizaba prácticas cada vez más autoritarias (Sánchez, 2008: 132). El descenso del precio del barril de petróleo en 1986, la suspensión del transporte de crudo por un desastre natural, un golpe de Estado y la pérdida del apoyo popular impidieron cualquier reforma a realizarse en este periodo. En contrapartida, el régimen propuso a referéndum el ingreso al sistema de movimientos independientes de los partidos políticos, propuesta que fue rechazada (Pachano, 2008 b: 196). Las mismas dificultades atravesó el gobierno de Rodrigo Borja a pesar que en los dos primeros años mantuvo una precaria mayoría en el Congreso Nacional. Para la época, se consideraba que la propuesta institucional que se había propuesto en la transición democrática se había agotado por lo que para la campaña presidencial de 1992, la oferta de modernización del Estado primó dentro del discurso de los candidatos presidenciales.

La llegada de Sixto Durán Ballén a la presidencia de la República significó un cambio en los escenarios y el lenguaje que se utilizaba sobre la demanda de reforma en la institucionalidad. La “modernización del Estado” se utilizó como el eje de un proyecto que trataba de reducir el tamaño del Estado, bajo premisas neoliberales difundidas ya en el continente⁸. Para la nueva administración, la inoperancia en que el Estado había caído al momento de resolver la crisis económica, que se había tornado en crónica, debía ser corregida a través del traspaso hacia el sector privado (privatización) de varias áreas que permanecían bajo el control del gobierno central. El proceso de modernización del Estado se produjo y fue coordinado a través del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), que asumió las funciones del CONADE; esto significaba que el paradigma del desarrollo imperante desde los años setenta era sustituido por el paradigma de modernización, entendida en los términos del neoliberalismo.

No fue ésta la única demanda de reforma a la institucionalidad del Estado. Con el levantamiento de 1990, el movimiento indígena adquirió presencia relevante

⁸ Dentro del modelo de sustitución de importaciones la modernización se entendía como la intervención del Estado para propiciar la industrialización, en el neoliberalismo, la modernización se entendía como la desregulación del mercado por parte del Estado.

en el escenario político nacional y su presencia trajo una serie de reivindicaciones como la plurinacionalidad y el pluralismo jurídico, que apuntaban hacia la reforma de la estructura administrativa del Estado. Los gobiernos seccionales también demandaron mayor protagonismo y trataron de ocupar la función que el gobierno central ya no cumplía en la vida de sus circunscripciones territoriales: estas demandas se concretarían en las demandas por descentralización, desconcentración y transferencia tanto de las funciones del gobierno central como de sus recursos y rentas (Burbano de Lara, 2006: 311).

El proyecto presentado por el gobierno se tradujo en la liberalización de varios sectores económicos estratégicos a la inversión privada (hidrocarburos y agua) así como la aprobación de nuevas reglas para el funcionamiento de las entidades financieras y crediticias privadas, lo que facilitaría la movilización del capital. Sin embargo, en forma general, dada la conflictividad y fragmentación del sistema político y social, esta iniciativa de corte neoliberal no alcanzó la profundidad lograda en otros regímenes del continente (Sánchez, 2008: 135). El gobierno también presentó un proyecto de reforma al sistema político, que trataba del fortalecimiento de la democracia a través de la inclusión de fuerzas que no eran los partidos políticos, a cuya acción se responsabilizó por el bloqueo que el sistema político sufría. Con la aceptación por consulta popular de la participación de movimientos y partidos independientes, el voto entre listas y la posibilidad de reelección, se rompió el monopolio que los partidos políticos ejercían sobre la acción política; pero esto profundizó la tendencia de fragmentación y regionalización tanto de los actores como de las fuerzas políticas. Otra serie de reformas, dentro de las que se contaba la liberalización del sistema de seguridad social, la prohibición de paralizaciones en el sector público y una reforma al sistema de administración de justicia, no fueron aceptadas en consulta popular, dado el desgaste que el gobierno generaba dentro de la opinión pública⁹ (Pachano, 2008 b: 196). La debilidad del gobierno dentro de la función legislativa, sus dificultades al momento de concertar alianzas y las limitaciones impuestas por alianzas precarias, condicionadas y transitorias impidieron al gobierno continuar su proyecto de modernización y darían paso a un

⁹ La mayor parte de consultas populares organizadas en este periodo fueron asumidas como un indicador de la popularidad del gobierno que las realizó como ocurrió en 1986 y 1995 por lo que el apoyo o rechazo a las reformas planteadas fue contingente frente a la imagen del gobierno.

periodo de inestabilidad económica, política y social desde 1997 hasta 2007.

La década de los levantamientos

La inestabilidad política que ha marcado la década del noventa en el Ecuador no solo se explica por los bloqueos políticos. También se debe a una fuerte polarización entre los actores sociales, exacerbada por la crisis económica y el derrumbe del sistema bancario que llevaron a la dolarización de la economía, en enero de 2000. Esta crisis se expresó en primer lugar por una serie de disfuncionamientos macroeconómicos (inflación, sobrevaloración de la moneda local, deuda externa superior al producto interno bruto, etc.), luego por la quiebra de importantes bancos (como el Banco del Comercio, el Banco Popular y Filanbanco), colocados bajo la tutela del Estado (Fontaine, 2003). La polarización social ya se notaba durante la recesión que afectó al Ecuador desde mediados de la década del ochenta, entre otras cosas debido al declive de los precios del petróleo. Se agudizó con la irrupción en el escenario político de organizaciones indígenas encarnadas por la CONAIE, en una serie de levantamientos populares (en 1990, 1994, 1997 y 1999) que conllevaron en particular la caída de los presidentes Bucaram y Mahuad. Esta “década de los levantamientos” culminó con la participación del movimiento político Pachakutik-Nuevo País – producto de una convergencia entre la CONAIE y una miríada de organizaciones sindicales y no-gubernamentales en 1996 – en el gobierno de Gutiérrez, de enero a junio de 2003 (Fontaine, 2004).

El movimiento de protesta que provocó la caída de este gobierno, dos años después, presenta características particulares, comparado con la década de los levantamientos indígenas (Massal, 2006: 137-142). En primer lugar, este movimiento calificado de “forajido” por Lucio Gutiérrez cargaba reivindicaciones más morales que sociales, en la medida en que denunciaba la corrupción y la concentración de poder que caracterizaban a este gobierno. Además, se trataba de un movimiento fundamentalmente urbano, concentrado en la capital política del país e integrado por jóvenes y familias procedentes de la clase media empobrecida por la crisis bancaria de 1999. Por otro lado, no asumía particularmente las demandas del movimiento indígena, entonces atravesado por una seria crisis de legitimidad y divisiones intestinas, no solo entre las

organizaciones de la Sierra y aquellas de la Selva, sino también entre las organizaciones amazónicas opuestas a la explotación petrolera y aquellas que la respaldaban. Por último, no estaba dispuesto a transar con los diputados ni a dejar sus reivindicaciones ser recuperadas por estos últimos, lo que marca una nueva diferencia con el levantamiento de febrero de 1997 contra Bucaram. Los conflictos sociales tienen entonces una incidencia directa en la reforma política, al acelerar la renovación de la clase política en desmedro de los partidos tradicionales.

Gobernabilidad, reingeniería e inestabilidad

Con la caída de Abdalá Bucaram se cerró uno de los periodos de mayor duración en cuanto a la vigencia de la democracia en el país. El derrocamiento del presidente fue una muestra de la erosión en que el sistema democrático planteado en la transición había caído por la modificación sustancial tanto en la presencia de los actores como en los escenarios para los que la Constitución de 1978 parecía no presentar solución alguna. Desde todos los sectores se reclamó el establecimiento de un nuevo esquema institucional, lo que pretendió realizarse a través de la discusión de una nueva Constitución política.

Las preguntas a resolver se plantearon en términos de gobernabilidad: ¿Por qué no era posible por un lado alcanzar acuerdos políticos que permitieran la estabilidad necesaria para consolidar un sistema? y por otra parte ¿por qué los actores políticos no se sujetaban a las reglas democráticas existentes? Estas preocupaciones provenían de la convergencia de circunstancias coyunturales como la caída del presidente Bucaram, los reclamos y reivindicaciones de mayor descentralización, autonomía y reparto de rentas que realizaban varios gobiernos seccionales, y otras que provenían desde inicios de los años noventa como las demandas por el reconocimiento de derechos colectivos realizados por el movimiento indígena y la fragilidad de las alianzas políticas. De allí que, se consideró que una nueva Carta política, podría resolver estas interrogantes. El proceso de creación de esta carta fue accidentado (la caída del gobierno de Bucaram y la legitimación del interino que le sucedió) y por la utilización del mecanismo que se seleccionó (una Asamblea Constitucional que funcionaba en forma paralela al Congreso Nacional), por los tiempos en que esta se con-

formó (dos meses desde la aprobación del mecanismo en consulta popular). Por el escenario internacional que el país vivía en el momento por las negociaciones de paz que se llevaban a cabo con Perú que tocaban aspiraciones y reivindicaciones centenarias. El resultado de este proceso fue la existencia de una Asamblea que terminó refugiada dentro de un recinto militar, ingresó en conflicto con el Congreso Nacional y se tituló Asamblea Constituyente, aunque su poder y el mandato conferido solo le otorgaba poder para redactar una nueva carta constitucional (Andrade, 2009: 198).

La Constitución política de 1998 fue la condensación de estas contradicciones. Amplia en la concesión de derechos fundamentales que se extendieron desde los derechos civiles y políticos hasta derechos colectivos y difusos, incluso en cuanto a la consideración de grupos vulnerables a los que el Estado debía protección, ambigua en lo económico, abandonó el ideario del desarrollo postulado en la anterior Constitución que fue reemplazado por la filosofía de la reingeniería y la eficiencia del Estado; presidencialista en la conformación del sistema político institucional, tendencia motivada por la búsqueda de gobernabilidad en el sistema y descentralizadora en cuanto a administración seccional (Andrade, 2009: 210). El contenido no dejó satisfechos a los sectores sociales que tuvieron presencia minoritaria y fragmentada dentro de la misma, así como al movimiento indígena que vio dentro de ella la concreción de pocas de sus aspiraciones.

A diferencia de la Constitución de 1979, en la asamblea se había debatido (dados los hechos de reciente data) sobre alternativas a la crisis de representatividad de las administraciones y los partidos políticos a través de la posibilidad de la revocatoria del mandato de las autoridades electas por votación popular y la participación popular en las decisiones de la administración del Estado. La asamblea se inclinó por un sistema de participación en extremo limitada que sujetaba las demandas de revocatoria o la iniciativa en proyectos legales a la presentación de múltiples requisitos de difícil cumplimiento.

La búsqueda de estabilidad política condujo a la Asamblea a limitar las posibilidades de reforma de la Constitución a través de dos vías: el tiempo de dura-

ción entre los debates legislativos¹⁰ (un año entre el primer y segundo debate) y la necesidad de aprobación legislativa para propuestas de consulta popular presentadas por el ejecutivo. El resultado fue la imposibilidad de reforma al sistema político en los siguientes 10 años a pesar que todos los presidentes y varias legislaturas tramitaron diferentes proyectos de reforma ante la insatisfacción creciente con el sistema.

El sistema de representación política establecido en 1979 y desarrollado en todo el periodo democrático no sufrió modificaciones sustanciales en el esquema planteado por la Constitución política de 1998. El distrito electoral continuó siendo la provincia, los partidos políticos continuaron siendo los principales actores a pesar que se reconoció el derecho de acción política a los movimientos que no se consideraban como partido. La modificación en los sistemas de asignación de escaños y participación de minorías ha sido una constante en la democracia desde su nacimiento en 1979, se han intentado varios de los sistemas de asignación conocidos, todos ellos aplicados con una visión a corto plazo (tomando como escenario las siguientes elecciones), esta tendencia se acentuará en el periodo de vigencia de la Constitución de 1998. Tampoco se modificó la estructura administrativa de los gobiernos seccionales, pues, la descentralización fue entendida en la nueva CONSTITUCIÓN como una redistribución de funciones en donde los gobiernos seccionales autónomos podían adquirir competencias del gobierno central o exigir mejores niveles de participación en el presupuesto estatal. A pesar que la Constitución política otorgó jurisdicción administrativa y judicial especial para los pueblos indígenas, sujetó las atribuciones de esta a la expedición de una ley que nunca llegó a consensuarse.

Los debates sobre los efectos y consecuencias de la vigencia de la nueva Constitución política fueron opacados muy pronto por la crisis financiera y económica¹¹ que vivió el país desde 1998 cuyos efectos de mayor dramatismo se vivieron entre 1999 y 2000 cuando tras entregar miles de millones de dólares

10 Este mecanismo denominado candado constitucional fue establecido con el expreso fin de impedir que el Congreso Nacional que funcionaba en forma paralela a la Asamblea Constitucional ejecute reformas sobre el texto constitucional y modifique las disposiciones existentes sobre el régimen económico.

11 Calificada como la crisis más severa en la vida republicana del Ecuador.

al sistema financiero para evitar su quiebra y recibir la administración de instituciones en problemas a través de la creada Agencia de Garantía de Depósitos, el gobierno de Jamil Mahuad tomó la decisión de decretar un feriado bancario, congelar los depósitos de los ahorristas y promover el cambio de moneda circulante en lo que se dio en llamar como la dolarización, todo esto bajo un clima de polarización, demandas regionales a un gobierno sitiado, fragmentación política, acuerdos legislativos precarios y condicionados, paralizaciones y protestas sociales continuas. Para enero de 2000, con la intervención de las Fuerzas Armadas y tras un levantamiento indígena, el presidente debió abandonar el país quedándole al nuevo gobierno, conformado por su vicepresidente, la tarea de completar la reforma para dar sustento a la dolarización a través de dos paquetes de reforma legal: La Ley 2000 - 4 y la Ley para la Promoción y Participación Ciudadana.¹²

El objetivo de las reformas fue adaptar el Estado a las nuevas situaciones provocadas por la crisis y la reinscripción del país en los mercados financieros internacionales. El gobierno también intentó una reforma constitucional que no pudo concluir por la oposición que a ella realizó la oposición y el escaso y condicionado apoyo legislativo que alcanzó la nueva administración. Mientras tanto, creció la posición anti partidos y en la siguiente elección presidencial resultó electo uno de los participantes en el golpe de Estado de 2000 que organizó un partido político para el efecto, apoyado por el movimiento indígena en una elección con un electorado fragmentado.

Tres meses fue el tiempo de duración para la alianza entre indígenas y el gobierno de Lucio Gutiérrez. El repentino giro a la derecha que efectuó el gobierno y que lo acercó a posiciones políticas y políticas económicas de corte neoliberal provocó la ruptura y dejó como saldo un movimiento indígena debilitado y un gobierno carente de apoyo legislativo para lo que debió concertar alianzas transitorias, en especial con el Partido Social Cristiano, que a la sazón era la fuerza mayoritaria en el Congreso Nacional. El gobierno se vio sujeto a enfrentar la disyuntiva de, por un lado, satisfacer las demandas de austeridad y prudencia fiscal que provenían de los organismos internacionales de crédito, en los que se apoyó el gobierno para sustentar su política económica y, por otro,

12 Conocidas dentro de la opinión pública como leyes trole I y II.

satisfacer las demandas de poder y recursos que realizaban sus co-idearios y aliados circunstanciales.

La oposición de los dos partidos de mayor representación en el Congreso Nacional que trataron de impulsar un proceso de destitución del presidente empujaron al gobierno a realizar una alianza con el Partido Roldocista Ecuatoriano y negociar la reorganización de la Corte Suprema de Justicia con el consiguiente regreso de Abdalá Bucaram líder del roldosismo, en el exilio político desde 1997, lo que provocaría la oposición de los partidos políticos tradicionales y la insurrección protagonizada por las clases medias y altas de la ciudad de Quito que sitiaron al presidente y obligaron a las Fuerzas Armadas a retirarle su apoyo. La posición anti sistema fue el aglutinante de la movilización en las calles que se expresó en la consigna “¡Qué se vayan todos!”.

La Constitución política de 1998 y el esquema legal que le acompañó no habían permitido resolver ninguno de los problemas que habían aquejado al sistema político vigente desde el retorno a la democracia. La existencia de partidos y movimientos políticos, que pasaron a representar intereses específicos de regiones o grupos económicos con pocas posibilidades de acrecentar sus niveles de representación nacional, un sistema de representación de minorías que impulsaba a la fragmentación y la erosión de todo el sistema, un sistema de asignación de escaños que permitió la concentración de la atención de partidos y gobiernos sobre las circunscripciones con mayor número de habitantes, sin considerar la existencia de la periferia y que por otra parte concedió representación excesiva a lugares pequeños, han impedido la formación de acuerdos y coaliciones políticas duraderas y coherentes, han sometido a la Administración Pública y el Congreso Nacional a estrategias de bloqueo mutuo y constante, limitaron la participación de nuevos actores en el escenario político y electoral, dificultaron el trabajo y la acción de sistemas de rendición de cuentas tanto verticales como horizontales y condujeron al electorado hacia el apoyo de opciones anti partidos y anti sistema que se encarnó en la figura de Rafael Correa.

El relanzamiento de la reforma política

Un “tsunami político”

Alianza PAIS nació de la continuidad de las jornadas de abril de 2005, que conllevaron a la caída del gobierno Gutiérrez. En un primer momento, agrupó a organizaciones sociales y políticas, como Iniciativa Ciudadana, Acción Democrática Nacional, Jubileo 2002, el Movimiento Alfarista Bolivariano, y personalidades de izquierda, alrededor del Movimiento PAIS. Bajo el liderazgo del buró político conformado por Rafael Correa y una docena de colaboradores cercanos, el movimiento se desarrolló luego a través de redes de actores sociales y comités familiares, siguiendo el modelo de los “círculos bolivarianos” organizados por Hugo Chávez en Venezuela. Una vez en el poder, constituyó una coalición de gobierno llamada “Acuerdo PAIS”, integrada por Alianza PAIS, Nuevo País y Alternativa Democrática (Freidenberg, Op. Cit., 2007: 223-224). Esta inclusión de movimientos sociales y políticos sirve en realidad una estrategia sin precedente de ocupación del poder, cuya eficiencia supera el efecto de masa inducido por la ola de elecciones de gobiernos progresistas, intervenida en una docena de países de América Latina y del Caribe en 2005-2006 (Dabène, 2007: 13). Desde la campaña presidencial y legislativa de 2006, a la reelección de su líder carismático, el movimiento PAIS provocó un verdadero “tsunami político” a través de cinco victorias en elecciones nacionales. La primera intervino en 2006, con la elección de Correa a la presidencia con cerca de 57% de sufragios expresados. En 2007, la consulta popular organizada para convocar una Asamblea Nacional Constituyente reunió a dos de cada tres electores alrededor de la propuesta del gobierno. Este éxito fue ratificado, en el mismo año, cuando la elección de la Constituyente dio casi 70% de los votos a la mayoría presidencial. Un año más tarde, se aprobaba la nueva Constitución política por referéndum con cerca de 64% del electorado. Por último, en las elecciones generales convocadas en abril 2009, el presidente Correa fue reelecto en primera vuelta con 52%, mientras que su partido ganaba la mayoría relativa en la Asamblea Nacional con un avance nunca alcanzado desde hace 30 años (46% de los 124 escaños).¹³

Algunos explican el éxito de esta “campaña permanente” por el estilo de gobierno “plebiscitario” de Correa (Conaghan en de la Torre, 2008). Este éxito se debería a una estrategia de conquista del poder, donde se encontrarían los

13 Fuentes: Consejo Nacional Electoral (CNE). Disponibles [octubre de 2009] en: <http://www.cne.gob.ec/>

principales elementos del populismo ecuatoriano: la personalización del poder, el relacionamiento directo entre el líder carismático y el electorado, la manipulación de fondos públicos al servicio de campañas electorales del partido en el poder, etc. Habría sido posible gracias al aumento del gasto público, financiado por el auge excepcional de los precios del petróleo en 2007-2008. Así, los decretos presidenciales de asistencia social y el incremento del techo para los préstamos hipotecarios destinados a los más pobres no habrían sido más que medidas cuyo afán era sostener la popularidad de Correa en víspera de la campaña de 2007. De igual manera, la creación de una Secretaría del Migrante y la conversión del Ministerio de Bienestar Social en un Ministerio de la Inclusión Económica y Social habrían tenido como objetivo llegar a una parte importante del electorado para sostener el proyecto político de presidente de la República (Conaghan, 2009: 122-123).

A ello se añadiría una tendencia a ocupar los espacios públicos no-regulados (en particular los medios de comunicación) y el tono a menudo provocador usado en contra de la “partidocracia” y los ricos, a nombre de la defensa de los intereses de la patria y del pueblo, que harían de Correa el heredero de Velasco Ibarra, al igual que Bucaram y Gutiérrez. En este sentido, su estilo de gobierno sería tan peligroso para la democracia que aquel de sus antecesores. Sin embargo, semejante interpretación da poca cabida, al parecer, a la magnitud de la reforma política iniciada desde 2007, cuyos principales instrumentos son la reforma constitucional y la planificación.

Un nuevo orden institucional

La fuerza del movimiento PAIS descansa en otros factores que la capacidad de manipulación y al carisma de su dirigente. En realidad, parece proceder más bien de una gran capacidad de reinterpretación y tratamiento de demandas sociales y políticas, como aquellas expresadas por la revuelta de los “forajidos” contra Gutiérrez, a la cual se suma una gran credibilidad ante el electorado que descansa tanto en la probidad que en el hecho de cumplir con sus promesas. Al respecto, la estrategia de Alianza PAIS de no presentar ningún candidato para las legislativas y de sostener la candidatura de Correa a la presidencia de la República retomando el lema (“que se vayan todos”) del movimiento de los

“forajidos” contra los partidos y congresistas, traía consigo un riesgo político mayor que se volvió el principal comodín del movimiento. El hecho de no haber intentado de esconder sus intenciones ni cambiar las reglas de juego, una vez en el poder, constituye una fuente de legitimidad popular tan eficiente que los programas de políticas públicas anunciados por decretos ejecutivos.

En este contexto, con sus 444 artículos, la nueva Constitución se volvió un instrumento al servicio de una reforma política llevada a cabo a nombre de la “buena vida”, del pluralismo cultural y de la unidad nacional. En efecto, mientras la reforma constitucional de 1979 buscaba acabar con el populismo y el caudillismo, aquella de 2007 tuvo como objetivo principal rebatir con la partidocracia. En la pugna de poder que opone tradicionalmente al Congreso con el presidente de la República, la Constitución de 1998 había dado la ventaja a este último, al permitir su reelección, quitar ciertas prerrogativas al poder legislativo, como la censura y la destitución de ministros, y eliminar los escaños de diputados nacionales (Pachano, 2008 a: 512). Esta medida no había impedido los bloqueos institucionales, en particular debido a las facultades del Congreso de fiscalizar el ejecutivo, nombrar las autoridades de control, aprobar el presupuesto del Estado y censurar o interpelar los ministros, el vice-presidente y el presidente de la República (Cisneros, Op. Cit.: 12).

En el nuevo orden institucional que resulta de la Constitución de 2007, el Congreso se vuelve una Asamblea Nacional Legislativa, dotada de poderes similares en el ámbito presupuestario y del control, empero estos poderes quedaron parcialmente neutralizados por aquellos del jefe del ejecutivo. Este puede entre otras cosas disolver la Asamblea Nacional una sola vez en los tres primeros años de su mandato, si considera que ésta se arrogó funciones no-contempladas por la Constitución, obstaculiza la ejecución del “Plan nacional de desarrollo” o en caso de crisis grave o de conmoción interna. Además, el presidente de la República puede ser reelecto una sola vez inmediatamente, al finalizar su primer mandato de cuatro años. De ahora en adelante, el poder judicial está integrado por la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional. Al lado de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, este nuevo orden incluye dos nuevas funciones estatales: una función electoral, asumida por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, y una función de trans-

parencia y control social asumida por el Consejo de Participación Ciudadana y de Control Social, la Defensoría del Pueblo, el Fiscal General del Estado y las superintendencias. Todas estas funciones estarán articuladas alrededor del Consejo de Estado, integrado por representantes de los cinco poderes y presidido por el jefe del ejecutivo.

Más allá del análisis de discurso y de las deducciones a partir del estilo de gobierno, el nuevo orden institucional establecido por la reforma constitucional muestra entonces que el régimen de Correa se aparta del padrón populista.

El centralismo burocrático

Al amparo de la tesis según cual Rafael Correa sería un dirigente populista, algunos invocan su cercanía ideológica con otros dirigentes también identificados como populistas (Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia) (Freidenberg, Op. Cit., 2008: 227; de la Torre, Op. Cit., 2009: 27). Esta cercanía se caracteriza por un nacionalismo exacerbado, una retórica anti-imperialista y anti-neoliberal en contra de los Estados Unidos y un llamado a la democracia participativa más allá de las reglas institucionales establecidas¹⁴. Sin embargo este argumento suena contradictorio, si uno recuerda que una de las características notorias del populismo ecuatoriano es su articulación funcional con la ideología neoliberal, que ha dado lugar a programas políticos orientados hacia la privatización del sector productivo. La educación católica progresista de Correa, sumada con su doctorado en economía otorgado por la Universidad Estatal de Illinois (Estados Unidos), se acomodan con una ideología anticapitalista, nacionalista y patriótica que va más allá de la mera retórica y se expresa en el lema del régimen: “La revolución ciudadana está en marcha”.

La “revolución ciudadana” se ampara en cinco tópicos políticos que hicieron

¹⁴ El ejemplo más significativo, al respecto, es la destitución de 57 diputados por el presidente de la República, que se habían opuesto a la autorización dada por el presidente del Tribunal Supremo Electoral para la convocación de la consulta popular sobre la Asamblea Nacional Constituyente prometida por Correa en su campaña. Gracias a una interpretación contestable de la Ley electoral, según la cual en periodo electoral el TSE es la autoridad suprema, en marzo de 2007, este último resolvió por unanimidad la destitución de los diputados, inmediatamente reemplazados por sus suplentes “tránsfugos”, que se unieron a la mayoría presidencial. De hecho, esta medida provocó enfrentamientos entre partidarios del gobierno y oposición (Tibocha et Jaramillo, 2008: 29).

el programa del candidato Correa y estructuraron la acción de los dos primeros años del presidente: la reforma constitucional, la lucha contra la corrupción, la transformación del modelo económico en el sentido del “socialismo el siglo 21”, la inclusión y la equidad social y la integración regional alrededor de un eje político altermundialista que encarna el proyecto Alternativa bolivariana para las Américas (ALBA), junto con Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua y Honduras. Este programa está consignado en el “Plan nacional de desarrollo”, un voluminoso documento (503 páginas) que refleja las principales orientaciones de la política del gobierno por un período quinquenal. Se inspira de los ideales de la social-democracia alemana de la post-guerra y de la teoría de la dependencia desarrollada por el equipo de Raúl Prebisch en la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) en la década del cincuenta. Propone una “nueva estrategia de desarrollo” orientada hacia la autogestión y la economía solidaria, la diversificación del aparato productivo, la protección del medio ambiente, la planificación por objetivos y en centralismo burocrático.¹⁵

La punta de lanza de este programa es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Creada en febrero de 2004 y reformada en 2007 tras la absorción del CONAM y de la Secretaría de los Objetivos del Milenio, la SENPLADES no es la mera heredera del CONADE, creado en el contexto de la transición democrática. Es ante todo el órgano ejecutor del “Plan nacional de desarrollo”, que depende directamente de la presidencia de la República, al igual que la Secretaría General de Administración Pública, es decir por encima de los siete ministerios coordinadores, los 23 ministerios y las nueve secretarías de Estado que constituían el organigrama del poder ejecutivo, por lo menos hasta finales de 2009. En este sentido, se parece más a una suerte de ministerio plenipotente que a un simple organismo administrativo, cuyo papel es tan estratégico que puede llevar a la disolución de la Asamblea Nacional.

15 Los doce objetivos del plan quinquenal son: promover la legalidad, la cohesión y la integración social y territorial, mejorar las capacidades y potencialidades de los ciudadanos, incrementar la esperanza y calidad de la vida de la población, proteger el medio ambiente y garantizar el acceso al agua, el aire y el suelo libres de contaminación, garantizar la soberanía nacional, la paz y sostener la integración, garantizar el empleo estable, justo y digno, construir y fortalecer el espacio público, afirmar la identidad nacional y la interculturalidad, fomentar el acceso a la justicia, garantizar el acceso a la justicia, instaurar un sistema económico solidario y sostenible, reformar el Estado para el bienestar colectivo.

La complejidad del modelo administrativo, centralizado en torno a la presidencia de la República, y la importancia dada por el gobierno de Correa a la planificación quinquenal coadyuvaban entonces a dar al régimen actual una orientación bonapartista, más que populista.

Rafael Correa y el neodesarrollismo

Varios acontecimientos hacen que Rafael Correa marque un giro sobre el accionar político ocurrido en los últimos 30 años de vida democrática del país. Su presencia marcó el ocaso definitivo de 3 figuras dominantes desde el retorno a la democracia: León Febres Cordero líder de la derecha y jefe máximo del PSC, Rodrigo Borja dirigente histórico de la social democracia y Osvaldo Hurtado impulsor de las dos Constituciones Políticas. Su posición anti sistema, le posicionaron rápidamente dentro de un electorado que guardaba pocas esperanzas en el sistema de partidos políticos tradicionales. El movimiento que apoyó a Rafael Correa (Alianza PAIS) no es un partido político tradicional, se conformó de la amalgama de una multitud de movimientos sociales que se juntaron alrededor de la figura del ahora presidente.

Rafael Correa ha tratado de aglutinar a sus fuerzas alrededor del reposicionamiento de viejos conceptos envueltos en nuevos ropajes: el desarrollo y el Estado. Su discurso cuestiona el neoliberalismo vigente en el periodo anterior y llama a su oposición a través de la evocación de la patria y a un concepto amplio de ciudadanía y al mismo tiempo realiza las separaciones entre amigos y enemigos, entre luz (la revolución ciudadana que va a entregar orden y justicia para todos) y la sombra (la larga noche neoliberal donde prima el caos y la imposición de intereses particulares)¹⁶.

La primera decisión tomada luego de asumir el poder correspondió a la convocatoria de una Asamblea Constituyente que dicte una nueva Constitución política. Para el gobierno, este marco legal fundamental ha sido visto y utilizado en mayor medida como un instrumento de la reforma institucional que pretende más que como la expresión de un acuerdo o el terreno que marca las reglas de juego como ocurrió con la dos constituciones anteriores. Dentro de

¹⁶ Esta posición se encuentra presente desde su discurso de posesión de mando en enero de 2007.

esta Constitución se han integrado conceptos como el régimen del Buen Vivir. El gobierno de la revolución ciudadana ha tratado de retomar y actualizar el concepto de desarrollo para reubicar al Estado como actor económico, político y social de importancia, asumiendo algunos de los papeles que había abandonado desde los años 80, para tal efecto y como segundo acto de gobierno creó la SENPLADES que además de asumir las funciones del CONAM, adquirió las capacidades de un súper organismo que vertebra la administración pública a través de planes quinquenales (Ramírez y Minteguiaga, 2007: 92) dentro de un modelo que podría denominarse como bonapartista. En tal sentido, este organismo se ha convertido en la principal herramienta de control y cambio en la administración y reconstitución del Estado.

Hasta el día de hoy y desde el inicio de su mandato, con Rafael Correa se rompió lo que se había presentado como constante en el periodo democrático: la inestabilidad política y la falta de apoyo del gobierno dentro del poder legislativo. Las victorias electorales de Rafael Correa también se tradujeron en mayorías dentro de la Asamblea Constituyente y luego la Asamblea Nacional lo que no ha significado tampoco falta de contradicciones y fracturas entre sus miembros, las más importantes de ellas que emergen de la discusión de la Ley de Comunicación y en especial la discusión sobre el destino que va a darse a la explotación minera y petrolera en el futuro. La existencia de estas mayorías ha concedido al gobierno relativa estabilidad en el sistema y la posibilidad de implementar su proyecto político.

Varias interrogantes se encuentran en estado de resolución en espacial aquellas que se refieren a los signos autoritarios que provienen de la falta de una oposición estructurada, y las características intrínsecas al concepto de democracia directa que propone y reivindica el régimen y su partido.

Conclusión: los riesgos de la personalización del poder

Las demandas de reforma institucional han sido una constante desde la transición democrática hasta nuestros días. Todas las administraciones y legislaturas se han comprometido o han presentado diferentes proyectos de reforma institucional, que se han enfrentado a una estructura económica, política y so-

cial fragmentada y regionalizada, lo cual dificultaba la concreción de acuerdos duraderos para sostener las propuestas. Desde luego, ni la reforma ha sido concluida, tampoco los procesos han seguido desarrollos continuos; hasta hoy está pendiente la conclusión de las reformas planteadas por Rafael Correa. En la transición a la democracia, el desarrollo fue la principal idea que empujó las reformas. Luego, tras el giro neoliberal de la década del noventa, éstas se enfocaron hacia la modernización del Estado. Más tarde, con la Constitución de 1998, la gobernabilidad, la descentralización y la reingeniería institucional aparecieron como objetivos de las reformas. Finalmente, en la actualidad están orientadas por el reposicionamiento del Estado y el neodesarrollismo.

La reforma política emprendida en el Ecuador a finales de la década del setenta nunca pudo llevarse a cabo, por razones que radican a la vez en la crisis de gobernabilidad y en la crisis de gobernanza¹⁷. El cambio político intervenido en 2006, con la llegada de un gobierno progresista llevado al poder por una coalición heterogénea, promete romper con esta tradición de bloqueos institucionales y conflictos sociales, al llevar a cabo una “revolución” tanto en el ámbito político y económico, como en el institucional. Aunque es demasiado temprano para medir el alcance y la efectividad de estos cambios, el modelo institucional producido por la reforma constitucional de 2008 y la concordancia entre las mayorías presidencial y legislativa dejan pensar que el Ecuador sí salió de la crisis de gobernanza que marcó el cambio de siglo, tras tres decenios de una consolidación democrática inacabada.

Ante la complejidad de estas reformas y la sofisticación de los instrumentos de políticas públicas, la virtud explicativa del concepto de populismo – a menudo asociado de manera errónea con Rafael Correa – es bastante limitada. En realidad genera más confusión que sirve el análisis, al revertir la relación de causa a efecto entre las fuentes de legitimidad del poder y el ejercicio de este último. En efecto, no cabe duda que los triunfos electorales del movimiento

17 La distinción entre ambos conceptos es útil a la hora de explicar los procesos de ajuste frente a la complejidad, la diversidad y el dinamismo de los sistemas sociopolíticos (gobernabilidad) y el modelo institucional que surge de estos procesos (gobernanza) (Kooiman, 1993: 46). Ayudan a explicar cómo las interacciones entre el Estado, la sociedad y la economía inciden en la definición de los problemas y las oportunidades, el papel de las instituciones y la generación de consenso alrededor de valores y tradiciones (Kooiman, 2002).

PAIS le deben tanto a la personalidad de su líder carismático, cuanto a la eficacia de su aparato burocrático. Por lo tanto, parece equivocado interpretarlos como el mero fruto de la manipulación mediática y de la relación directa con el electorado.

Por último, la efectividad de la reforma política no se debe únicamente a la personalización del poder, es también producto de una ideología colectivista y de un modelo burocrático de otro siglo, encarnados por la SENPLADES y su incidencia extraordinaria en el seno del ejecutivo. Si bien es cierto, es demasiado temprano para medir su alcance, la importancia dada a la planificación quinquenal puede dejar temer una deriva autoritaria del régimen, en el caso donde la realidad económica y social demoraría a conformarse con la utopía del “socialismo del siglo 21”.

Bibliografía citada

Andrade Pablo (2009), *Democracia y cambio político en el Ecuador: liberalismo, política de la cultura y Reforma Institucional*. Quito: Corporación Editora Nacional-Universidad Andina Simón Bolívar.

Burbano de Lara Felipe (Comp.) (2003), *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.

Burbano de Lara, Felipe (2006), “Estrategias para sobrevivir a la crisis del Estado. Empresarios, política y partidos en Ecuador”, en: Eduardo Basualdo, Enrique Arceo (Coord.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.

Cisneros Palacios Felipe (2008), “El Ecuador del 2008: proceso constituyente y el nuevo orden político-administrativo”. *Papéis Legislativos*, 3.

Conaghan Catherine (2009), “Ecuador: la presidencia plebiscitaria de Correa”. *Journal of Democracy en Español*, 1 (1): 112-128.

Conaghan Catherine, De La Torre Carlos (2008), “The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador’s Plebiscitary Presidency”. *The International Journal of Press/Politics*, 13 (3): 267-284.

Dabène Olivier (2007), “Introduction: Les élections contre la démocratie? L’année 2006 en perspective”. In: Olivier Dabène (Dir.), *Amérique latine, les élections contre la démocratie*. Paris: Presses de la FNSP, 11-38.

De La Torre Carlos (2000), *Populist Seduction in Latin America: The Ecuadorian Experience*. Athens: Ohio University Press, 186 p.

De La Torre Carlos (2009), “Populismo radical y democracia en los Andes”. *Journal of Democracy en español*, 1 (1): 24-37.

Fontaine Guillaume (2003), “L’Equateur, libéral malgré lui”. *Problèmes*

d'Amérique Latine, 49: 101-118.

Fontaine Guillaume (2004), “De l’hacienda au gouvernement. Histoire contemporaine du mouvement indigène équatorien”. *Les Cahiers ALHIM*, 10: 107-125.

Freidenberg Flavia (2007), “Populisme religieux et ingouvernabilité en Équateur”. In: Olivier Dabène (Dir.), *Amérique latine, les élections contre la démocratie*. Paris: Presses de la FNSP, 215-236.

Freidenberg Flavia (2008), “El flautista de Hammelin. Liderazgo y populismo en la democracia ecuatoriana”. In: Carlos de la Torre et Enrique Peruzzotti (Eds.), *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador, 189-238.

Kooiman Jan (1993), “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity”. In: J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage, 35-48.

Kooiman Jan (2002), *Governing as Governance*. London: Sage.

Larrea Carlos (2006), “Petróleo y estrategias de desarrollo en Ecuador 1972-2005”. En: Guillaume Fontaine (Ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador tomo 3 las ganancias y las pérdidas*, Quito: FLACSO-ILDIS-PETROBRAS Ecuador.

Massal Julie (2006), “La reforma política en Ecuador en un callejón sin salida”. *Análisis Político*, 56: 132-150.

Montúfar César (2008), “El populismo intermitente de Lucio Gutierrez”. In: Carlos de la Torre et Enrique Peruzzotti (Eds.), *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador, 267-298.

North Liisa (1985), “Políticas económicas y estructuras del poder”. En: Luis

Lefever (Ed.), *Campo, Región y Nación*. Quito: CERLAC-Corporación Editora Nacional.

Pachano Simón (2003), “Democracia, Orden y Conflicto”. En: Felipe Burbano de Lara (Comp.), *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO.

Pachano Simón (2007) *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: FLACSO-IDEA-Netherlands Institute for Multiparty Democracy.

Pachano Simón (2008 a), “Reforma electoral en Ecuador”. In: Daniel Zovatto, Jesús Orozco Henríquez (Coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM-IDEA, 495-523.

Pachano Simón (2008 b), “Democracia directa en Ecuador”. In: Simón Pachano (Comp.), *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador, 149-161.

Ramírez Gallegos, Franklin, Analía Minteguiaga (2007), “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo”. *OSAL*, Año VIII, No 22. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22RamirezGMinteguiaga.pdf>

Sánchez Francisco (2008), *¿Democracia no lograda o democracia mal lograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: FLACSO, 270 p.

Sánchez-López Francisco (2006), “Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis en lo electoral”. *Íconos*, 26: 9-19.

Tibocha Ana María, Jaramillo Jassir Mauricio (2008), “La revolución democrática de Rafael Correa”, *Análisis Político*, 64: 22-39.

Enrique Ayala Mora

***RASGOS DE LA RECIENTE EXPERIENCIA
CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR¹***

Constituciones e Inestabilidad

En el año 2008 se aprobó, en consulta popular, la nueva Constitución redactada por la Asamblea Constituyente que funcionó desde diciembre de 2007. Ecuador estrenó así su Carta Política número veinte, desde que se fundó como Estado independiente en 1830. Con semejante número, el país tiene un récord de redacción de constituciones y de reuniones de asambleas constituyentes. Se han convocado veinticuatro de ellas y se han promulgado hasta aquí, como se anotó, veinte constituciones. También tenemos un récord de inestabilidad. Desde 1997 han caído tres presidentes de la República por golpes de estado, que se han dado en medio de acciones de masas y protestas populares.²

1 Esta es una versión especialmente redactada a solicitud del Instituto de la Democracia, a base de una ponencia presentada en el congreso internacional: “Tendencias actuales del constitucionalismo en América Latina”, realizado en la Universidad Pública de Navarra, y en otros trabajos anteriores del autor.

2 Una visión general del proceso puede obtenerse en Enrique Ayala Mora, Manual de Historia del Ecuador II, Época Republicana, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, 2008.

Esto último, en algún sentido, tiene su lado positivo. Estos derrocamientos fueron una forma de revocatoria de mandato rápida e incensurable. Sale la gente a la calle y con la suficiente fuerza se cae un gobierno impopular.³ Es posible hallar en estos hechos rasgos de democracia, porque se puede verlos como formas directas de participación. Sin embargo, lo negativo, lo grave, es que estos hechos han traído cada vez mayor desinstitucionalización, sin que se lograra nada más que relevos de gobiernos, puesto que los propósitos de hacer cambios profundos y hasta “refundar la República” no se han cumplido. Con el deterioro persistente de las instituciones, de la seguridad jurídica, Ecuador debe ser el país más desinstitucionalizado de Sudamérica.

Además del desmoronamiento institucional, en medio de la inestabilidad política, se han acumulado las frustraciones colectivas. Porque es frustrante refundar el país cada dos o tres años y descubrir al mes y medio que, en realidad, la refundación no es sino una réplica del antiguo régimen con algunas nuevas caras y otras tantas de las antiguas. Por otra parte, es una decepción para los ciudadanos comunes que esperan mucho más de lo que deben de una Asamblea Constituyente, como que esos cuerpos colegiados no logren bajar el costo de la vida, detener la inseguridad pública ni parar la corrupción.

Las realidades brevemente mencionadas pueden ser estudiadas -y de hecho lo han sido- a partir de diversos ángulos. En este trabajo, desde la perspectiva del historiador que ha trabajado en el desarrollo de las fuerzas políticas ecuatorianas en el pasado, se insertan algunas observaciones sobre las condiciones particulares que ha asumido en el Ecuador los cambios constitucionales de los años recientes.

Neoliberalismo y Crisis

Cuando en 1979 comenzó la etapa de vigencia constitucional, el auge de esa década había pasado. Los recursos petroleros y el endeudamiento no detuvieron la crisis que se desató a inicios de los ochenta, y se mantuvo y agravó hasta el nuevo siglo. En un marco de «globalización», los ochenta fueron para

³ Esta afirmación, desde luego, solo recoge una visión superficial muy divulgada que será debidamente acotada en este artículo.

América Latina, años de caída de precios de sus productos de exportación, alta inflación, e incremento del desempleo, baja de inversiones y elevación de la deuda externa. Los gobiernos, influenciados por el neoliberalismo, aplicaron medidas de ajuste económico, con grandes costos sociales. El producto interno bruto decreció. Fue 6,6% en 1978, 4,9% en 1980, 1,4% en 1982; en 1983 hubo tasa negativa.⁴ Los años siguientes su promedio no rebasó el 2%. La exportación de productos industriales descendió y, con la apertura económica, se incrementó la importación de bienes de consumo y bajó la de bienes de capital. Las exportaciones tradicionales se recuperaron y se sumaron otras, reactivando algunas áreas, dándose una vuelta al modelo asentado sobre exportación de productos primarios.

Con la baja de ingresos fiscales vino una crónica crisis presupuestaria, alimentada por la elevación del gasto público. La proporción de recursos destinados a inversión descendió de 20% en 1980 a 11,8% en 1986. En años siguientes bajó la inversión social y de capital. La educación, que a inicios de los ochenta recibía más del 25% del presupuesto, obtuvo menos del 15% a fines de los noventa. Se planteó la privatización de las empresas públicas, eliminación de subsidios a artículos de primera necesidad, supresión de la protección industrial y masivos despidos de servidores públicos, para reducir el tamaño del Estado. Era necesario racionalizar las empresas del estado, suprimir la sobreprotección de la industria y el excesivo gasto burocrático, pero las medidas debilitaron la capacidad de control del Estado y saquearon la propiedad pública.

Una alta proporción del presupuesto se destinó al pago de deuda externa.⁵ A fines de los noventa se canalizaba alrededor del 40% del presupuesto para el pago de deuda pública. El Estado se endeudó con los organismos financieros internacionales y con la banca privada extranjera. Desde los años del «endeudamiento agresivo» los banqueros, comerciantes y grandes propietarios, adquirieron una abultada deuda externa privada, que luego fue absorbida por el Estado y pagada con recursos públicos. Durante los ochenta en América

4 Eduardo Santos Alvíte y Mariana Mora, *Ecuador, la década de los ochenta. Crisis económica y ensayo neoliberal*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1987, p. 83.

5 En 1980, el 8,9% del presupuesto general del Estado se destinaba al pago de la deuda externa. En 1987 la proporción subió al 27,3% (Alberto Acosta, *La deuda eterna*, Quito, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo, 1990, p. 347).

Latina, surgió la conciencia de que la deuda es impagable y que la unidad de los deudores conseguiría su replanteamiento.⁶ Inclusive, el gobierno de Estados Unidos con el «Plan Brady» propuso una reducción de la deuda a cambio de que los gobiernos deudores aplicaran políticas de ajuste.⁷ Los acreedores, países y banca privada, impusieron la renegociación bilateral de la deuda, que Ecuador siguió, igual que el resto del subcontinente.

La inflación había sido de un 4% anual promedio en los sesenta. En los setenta se elevó al 12%. En los ochenta fue entre 50% y 100%. En años posteriores descendió, pero a base de altos costos sociales. Los gobiernos enfrentaron la crisis con medidas de ajuste, subida de precios de combustibles y servicios públicos, eliminación de subsidios a productos de primera necesidad, y devaluaciones que llevaron al sucre de una paridad de S/. 25,25 por dólar en 1981 a más de S/. 2.000 en 1992, a un promedio de S/. 7.500, en 1999 y a S/. 25.000 el 2000, cuando se produjo la “dolarización”. Se liberó las importaciones y se dio grandes ventajas cambiarias a los exportadores. Adicionalmente, se impuso la desregulación de la economía, dejando cada vez más áreas en manos del capital privado. Dentro del marco de las políticas del FMI se ensayaron varias modalidades de ajuste, sin que su aplicación tuviera continuidad para ver sus resultados.⁸ Sus efectos en la economía popular fueron graves.

El efecto más duradero de la crisis y las políticas de ajuste fue el descenso de los niveles de vida. Los precios se elevaron en proporciones inéditas, mientras el nivel de las remuneraciones se mantuvo muy debajo de esas cifras. La inflación y la baja de ingresos reales lanzaron a mayor número de ecuatorianos a la miseria y el desempleo. En 1988 la cifra estimada de pobres era de cuatro millones. Para 1999 se había duplicado. De ellos, cuatro millones y medio vivían en la miseria. La pobreza se extendió a los sectores medios. El acceso a vivienda, otros bienes y servicios, y al trabajo en el sector público, descen-

6 Fidel Castro, *La impagable deuda externa de América Latina y del Tercer Mundo*, Quito, Ediciones La Tierra, 1985.

7 Alberto Acosta, *Breve historia económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2001, p. 156.

8 En un estudio sobre medidas de ajuste y crisis, Ana Lucía Armijos y Marco Flores destacan este hecho, subrayando que las medidas tuvieron una perspectiva muy coyuntural, sin continuidad para ver sus resultados en el mediano plazo. (Cfr. Rosemary Thorp, et al., *Las crisis en el Ecuador; los treinta y los ochenta*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1991).

dieron. Creció también el desempleo. En 1999, sobre una población económicamente activa de 3'773.972, había 2'147.390 (56,9%) subempleados y 543.452 (14,4%) desempleados. Esto dejaba solo 1'083.130 ocupados plenos, el 28,7%. Entre 1998 y 1999, el desempleo creció un 32,8%.⁹ La desnutrición aumentó y surgieron enfermedades que se consideraban erradicadas.

Pese a los sacrificios realizados, la crisis no pudo ser doblegada. Pero mientras el descenso del nivel de vida afectó a la mayoría, se consolidaron grupos monopólicos poderosos, articulados en la banca y el comercio. En 1990 el 20% más pobre recibía el 4,6%. En 1995 esa participación se redujo a 4,1% y en 1999 bajó al 2,46%. De otro lado, el 20% más rico de la población acumulaba el 52% en 1990, el 54,9% en 1995 y el 61,2% en 1999. A mediados de los noventa, seis mil personas controlaban el 90% de las compañías mercantiles del país, y no más de doscientas personas dominaban el sistema bancario privado.¹⁰ A pesar de ello, los bancos enfrentaron crisis que llevó a varios de ellos a suspensión de pagos, quiebras dolosas y liquidación, debido fundamentalmente a la concentración de crédito a sus accionistas. El presupuesto del Estado y el Banco Central destinaron enormes sumas de dinero público a cubrir obligaciones de esos bancos. Esos fueron antecedentes de la crisis más grande en más de un siglo.

El eje político

A la elección de 1978-79 que abrió la etapa de vigencia constitucional, antecedió un proceso de “retorno controlado” a la constitucionalidad. El gobierno militar designó comisiones que incluían a varios representantes de las nuevas fuerzas políticas en ascenso, a las que encargó redactar proyectos de constitución que fueron puestos a consulta popular vía plebiscito. El proyecto considerado más progresista fue aprobado. De este modo, se estableció el voto de los analfabetos. Una de esas comisiones preparó una Ley de Partidos que estableció el marco de funcionamiento legal de éstos, regulando su vida orgánica y apuntando a limitar su proliferación. Tanto la Constitución como la Ley de

9 Gonzalo Ortiz Crespo, *Historia Económica del Ecuador, Siglo XX*. Quito, Abya-Yala, Multiplicata. p. 85.

10 A. Acosta, *Breve historia económica del Ecuador*, p. 197.

Partidos reflejaban los cambios operados en la sociedad y la política. Se había dado, sin duda, una modernización en las formas de organización, en la estructuración de los propios partidos, en las formas de movilización, propaganda, etc. Espacios de televisión, encuestas, sondeos e informática pasaron a formar parte del arsenal de campaña. Pero, mas allá de ello, se había producido un desplazamiento del eje definitorio entre derecha e izquierda. La modernización creó nuevas fronteras y achicó las antiguas.

La vieja polémica sobre la confesionalidad del Estado dio paso al debate sobre “cambio social”, “desarrollo”, “justicia económica”. Quedó atrás el viejo enfrentamiento laico-clerical de conservadores y liberales, y se estableció un eje definitorio en que lo determinante fue el papel del Estado frente a la economía. Este esquema político duró desde fines de los setenta hasta inicios del siglo XXI. En dos décadas, bajo las reglas de la Constitución de 1978 y sus leyes conexas, se mantuvo un régimen de partidos políticos, en el que ejercieron un virtual monopolio del ejercicio de la representación un polo de derecha y otro polo reformista.¹¹

En las décadas finales del siglo XX, el Partido Social Cristiano (PSC) se consolidó como eje de la derecha y como la organización política con mayor respaldo en elecciones sucesivas.¹² Otros partidos de la tendencia como el Conservador y el Liberal se debilitaron hasta desaparecer legalmente. Pero pese a su fuerza, el PSC solo logró ejercer en un período la presidencia de la República (1984-1988). Lanzó dos veces la candidatura de Jaime Nebot (1992 y 1996), pero fue derrotado por Durán Ballén y Bucaram. Otras ocasiones presentó un candidato presidencial con escasas posibilidades (2002) o no lo hizo, apoyando a terceros (1998). Pero con su predominio de varios de consejos provinciales y municipios, sobre todo el de Guayaquil, y con su significativo bloque parlamentario, participó en los gobiernos y controló importantes organismos del Estado.

En el reformismo en ascenso se definían dos polos de “centro”. La Izquierda Democrática (ID), con una política de crecimiento autónomo, participó sola

11 E. Ayala Mora, *Manual de Historia del Ecuador II, Época Republicana*, p. 106.

12 Marco Lara Guzmán, *Camino y significación del Partido Social Cristiano*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2005.

en procesos electorales, y la Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana (DP), que optó por alianzas y llegó al poder en 1979.¹³ En el “centro” predominaron las dos fuerzas (ID y DP), a las que habría que añadir el Partido Demócrata por corto tiempo. Pero sus propuestas reformistas no pasaron de enunciados. Cuando les tocó gobernar o actuar en el Congreso, fueron fieles ejecutores de las medidas neoliberales y contraparte concertada de la derecha para mantener el régimen político y sus bases socioeconómicas. La Democracia Cristiana (DP), al fin de los ochenta, abandonó el reformismo, cambiando sus declaraciones programáticas, para abrazar tesis neoliberales, que su máxima figura, Osvaldo Hurtado, sostuvo en la Asamblea Constituyente, aliado al PSC. El desastroso gobierno de Mahuad (1998-2000) patentizó la descomposición de la DP. La Izquierda Democrática mantuvo el discurso de “centro izquierda”, pero su gobierno (1988-1992) apuntaló el neoliberalismo. Conservó un respetable bloque, que actuó concertadamente con el PSC en el Congreso. En el “centro izquierda” se ubicó fugazmente el Movimiento Nuevo País, con el que Feddy Elhers participó en 1996 y 1998.

Desde los setenta, la izquierda y sus ramificaciones se robustecieron junto con las organizaciones de masas en proceso de unificación en el Frente Unitario de los Trabajadores (FUT), uno de los referentes del período. La izquierda fue de un ascenso en los ochenta a un reflujo en los noventa, debido fundamentalmente a la crisis internacional provocada por la caída de la URSS y la derrota ideológica de las posturas progresistas a nivel mundial, que se dio con el auge del neoliberalismo. Las dos vertientes históricas, el Partido Socialista y el FADI, disminuidas a mediados de los noventa, se fusionaron buscando replantear sus propuestas políticas, a la luz de sus principios y de las nuevas realidades. El Partido Socialista-Frente Amplio, como pasó a llamarse, recuperó alguna presencia en los frentes de masas y la Legislatura.¹⁴ El MPD ha presentado candidato propio en todas las elecciones, pero en 2002 apoyó a Gutiérrez. Con su triunfo formó parte del gobierno, pero se retiró por discrepancias con las políticas aplicadas.

13 Cfr. Enrique Ayala Mora, *Los partidos políticos en el Ecuador, síntesis histórica*, Quito, Ediciones La Tierra, 1989, p. 35.

14 Partido Socialista-Frente Amplio, *Partido Socialista ¿Qué es y qué propone?*, Quito, Ediciones La Tierra, 2004, p. 9

Durante los noventa, el movimiento de los trabajadores perdió protagonismo y se dio un auge del movimiento indígena, que reveló tener fuerza, iniciativas frescas, un proyecto político propio y capacidad de enfrentar las políticas neoliberales. En un momento de efervescencia confluyeron los dirigentes indígenas agrupados en la CONAIE, líderes de otras organizaciones sociales y antiguos militantes que habían abandonado la izquierda, y formaron el “Movimiento de Unidad Plurinacional Pachacutik, Nuevo País”, que tuvo un papel destacado en las elecciones de 1996 y 1998, cuando apoyó a Elhers, y en 2002, cuando triunfó en alianza con Lucio Gutiérrez. Participó en el gobierno, pero el presidente lo separó de él, cuando no contó con su apoyo parlamentario para sus políticas cercanas a la derecha. Luego de su paso por el gobierno, el Movimiento Pachacutik sufrió tensiones y divisiones internas, pero se mantuvo como “brazo político de la CONAIE”.

La izquierda ecuatoriana en 1979 inició una etapa de participación electoral autónoma. Su mayor votación fue del 17%, sumados PSE, FADI y MPD. Pero el promedio por organización fue del 2% al 6% de votos a nivel nacional y un número proporcional de representación en el Parlamento. En muy escasas oportunidades la izquierda tuvo presencia definitoria. Los partidos de izquierda no desarrollaron una alianza permanente entre ellos, como se ha dado en otros lugares de América Latina, sino que ensayan en cada elección una alianza coyuntural.

Una característica fundamental del sistema político ecuatoriano desde el fin de los setenta fue la persistencia del populismo. Luego del triunfo de Jaime Roldós se dividió el CFP, tradicional fuerza populista. Luego, Abdalá Bucaram fundó el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), que se consolidó como continuidad política de CFP. En los años siguientes se formarían otras fuerzas políticas con perfiles populistas que han tenido incidencia en el Ecuador de fines del siglo XX e inicios del presente.

Abdalá Bucaram sostuvo al PRE con un estilo autoritario. Fue su candidato en 1988, 1992 y 1996 cuando triunfó ante Jaime Nebot (PSC). Luego de su conflictivo gobierno y su derrocamiento, fue enjuiciado y tuvo que dejar el país por casi dos décadas. Álvaro Noboa, magnate guayaquileño candidato del

PRE en 1998, fundó su propio partido, PRIAN, y participó en la elección de 2002. El Partido Sociedad Patriótica (PSP) fue fundado por el coronel Lucio Gutiérrez luego de su actuación en la caída de Mahuad el año 2000. Creció con ofertas populistas y triunfó en las elecciones de 2002. En el gobierno se reveló que su radicalidad era retórica electoral. Asumió posturas pronorteamericanas, desarrolló políticas clientelares y se enredó en enfrentamientos internos entre militares retirados, familiares del líder y militantes venidos de la disidencia de otros partidos. Su base electoral disminuyó luego notablemente.

Sociedad y política

A inicios de la etapa de vigencia constitucional, el ascenso del reformismo llegó a su límite frente a la iniciativa política e ideológica de la derecha y su programa neoliberal. En medio de la crisis económica y la protesta social, en un marco internacional dominado por el neoliberalismo, los sectores reformistas de “centro” renunciaron a sus propuestas. Los gobiernos de la DP (1981-1984) e ID (1988-1992) patentizaron el agotamiento del reformismo.¹⁵ Por su lado, el poder económico articuló un frente político de derecha con los representantes del empresariado y el capital extranjero, que frente al empobrecimiento general y las presiones regionales, armaron un discurso y una práctica populista. La Costa y Guayaquil fueron campo de enfrentamiento del PSC y el PRE.

El escenario político ecuatoriano se volvió predominantemente urbano y secular. Los partidos afrontaban nuevos desafíos. Su militancia se había ampliado y se modificaba el discurso prevaleciente. La modernización trajo nuevas formas de organización y propaganda, pero pervivieron formas tradicionales de participación política clientelares y gamonales, articuladas a las nuevas realidades.

Desde 1979 se mantuvo el régimen constitucional. Se amplió la ciudadanía, con mayor tolerancia y derechos personales y colectivos que cubren, al menos en su enunciado, a toda la comunidad. En la sociedad se desarrollaron tendencias democráticas y participativas. Hay un sistema electoral institucionalizado

¹⁵ La DP expresó, aun ideológicamente, su giro neoliberal y su intención de articular una alianza de largo plazo con la derecha; en tanto que la ID, una vez fuera del poder, recobró un debilitado discurso reformista.

y se ha logrado el establecimiento de un intrincado sistema de garantías ciudadanas que están enunciadas en la Constitución. Se ha consagrado también los derechos colectivos indígenas y afroecuatorianos, así como garantías para el medio ambiente y los consumidores. Pero la pobreza y las diferencias sociales se han mantenido y aún incrementado, y el sistema político sigue cuestionado no solo porque no ha cambiado la desigualdad económica y social, sino por su escasa representatividad. Estamos transitando a una sociedad distinta en el marco de una transformación mundial. La «globalización» es un fenómeno en que crecen el intercambio, la comunicación y el acceso al conocimiento, pero también se acentúan las desigualdades y peligran las identidades. En medio de la crisis se abre paso un nuevo proyecto nacional que integra la diversidad y la unidad del país.¹⁶

Desde los setenta hasta fines del siglo XX se robustecieron las estructuras partidarias, pero se profundizó el divorcio del sistema político y la sociedad civil. Se redujo la representatividad de las instituciones. El enfrentamiento Congreso-Ejecutivo limitó sus competencias.¹⁷ Pero mantuvo el acuerdo de efectivo co-gobierno de la derecha y los llamados partidos de “centro”. Este acuerdo se denominó en la jerga política del país como “febresborjismo”.¹⁸ Mientras más se reguló a los partidos políticos mayor fue la brecha de representatividad que existe entre ellos y la sociedad. No logró consolidar la vigencia de la democracia participativa y la ciudadanía como bases de la vida pública.

En varios ámbitos, sobre todo en los medios de comunicación, se decía que la responsable de este divorcio era la “partidocracia”, o sea todo el sistema político. Lo mismo repitieron luego los propulsores del Movimiento PAIS. Pero la verdad es que no todos dirigieron el poder político en esos años. Los que si lo hicieron son los que los especialistas en Ciencia Política llaman “partidos de estado”. Estos son el PSC y la ID, a los que se suman la DP, PRE y

16 Enrique Ayala Mora, *Ecuador, Patria de todos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2004, p. 227.

17 La Constitución de 1979 eliminó algunas tradicionales atribuciones del Congreso, como aprobar endeudamiento externo. La reforma de 1982 redujo el periodo de los diputados provinciales a dos años. Dio también al Ejecutivo facultad de enviar «proyectos urgentes» al Congreso.

18 “Febresborjismo” es una palabra acuñada por la fusión de los apellidos de León Febres Cordero y Rodrigo Borja, líderes del PSC y la ID. Refleja el acuerdo de fondo que los partidos de estado mantuvieron por más de dos décadas para monopolizar el poder en el país.

otras fuerzas aparecidas los años finales del siglo XX e inicios del XXI. Esos partidos son aparatos políticos asentados en redes de clientela, con intereses fundamentalmente burocráticos. En su acción parlamentaria y de administración representaron al gran poder económico y mantuvieron un cuasi monopolio de la representación, mediante el manejo del sistema electoral.

Las fuerzas políticas vinculadas al movimiento social, no pueden calificarse como parte de la “partidocracia”. Cortas alianzas con los regímenes pasados pueden ser consideradas errores o fallas de la dirigencia, pero eso no cambia su carácter, ni los vuelve parte del esquema oligárquico de poder. Ese es, por ejemplo, el caso del Movimiento Pachacutik y su colaboración con Lucio Gutiérrez.¹⁹ El Partido Socialista-Frente Amplio, por su parte, ha sido un fuerte crítico del “febresborjismo” y de la acción de los partidos de estado. Una revisión de sus posturas en el último tiempo no permitiría ubicarlo en la “partidocracia”.²⁰ Lo que puede decirse del conjunto de la izquierda es que, en buena parte debido a su crónica división, no ha logrado plantear una línea propia y se ha enredado en las disputas de los partidos de estado que han dominado la escena del poder.

Como un intento por superar esta situación, surgieron múltiples formas de expresión política, como movimientos regionales y locales que intentaron reemplazar a los partidos. Pero las organizaciones políticas “ciudadanas” mantuvieron los mismos mecanismos de clientela de la “partidocracia” y no lograron niveles de representatividad real siquiera iguales a ella. Han surgido ciertas formas de ruptura, pero, como la que derrocó al presidente Gutiérrez (2005), han sido momentáneas irrupciones de sectores medios radicalizados más bien de tendencia de derecha, que han querido “demoler” el sistema político como única solución, sin tener una alternativa para sustituirlo.

Durante los setenta y ochenta, los protagonistas de la protesta fueron los traba-

¹⁹ La colaboración de Pachacutik con Lucio Gutiérrez fue objeto de un amplio debate, sobre todo por la política pro norteamericana de ese gobierno. A pesar de ello, y de sus acuerdos con el “febresborjismo”, es claro que se trata de una fuerza progresista, que cuestiona el sistema y no de una parte de la “partidocracia”.

²⁰ Cfr. Partido Socialista-Frente Amplio, *Documentos: Socialismo para el siglo XXI, Declaración de principios*, Programa de gobierno, Quito, PS-FA, 2006

jadores organizados en el FUT. Su impulso decreció en años posteriores y se levantó el movimiento indígena, que enfrentó las medidas de ajuste económico. A fines del siglo anterior e inicios del presente, creció la presencia de los sectores medios en varios movimientos sociales y en las calles. El movimiento de las mujeres logró conquistas electorales. Los grupos ecologistas tuvieron creciente impacto en la sociedad ecuatoriana, en la medida que el problema ambiental se ha vuelto una cuestión mundial que nos compete y nos toca enfrentar a todos. Hay otros movimientos, como el de las minorías sexuales, por ejemplo, que también lograron cierta presencia. Su impacto ha sido desigual, pero todos han coadyuvado al desarrollo de la conciencia de la diversidad, que es uno de los elementos básicos que conformaron a la sociedad ecuatoriana de inicios del siglo XXI.

En la historia del Ecuador, el hecho regional ha sido determinante. En todos los conflictos y en la vigencia del proyecto nacional debemos reconocer la incidencia fundamental de la diversidad regional. En los últimos años del siglo XX se dio un proceso de robustecimiento de lo local y regional. El quiebre del Estado central, de las instituciones centralistas, trajo consigo un éxito de los municipios, y una demanda de autonomías. Sin embargo, la consigna de reducir el aparato del Estado de los gobiernos de derecha y populistas de las décadas anteriores, trajo un crecimiento burocrático de municipios y consejos provinciales, que tenían dinero y recursos y ninguna restricción. Pero la tendencia a la descentralización se revirtió entre 2007 y 2017, cuando el gobierno de Correa impuso una fuerte centralización e injerencia en los organismos seccionales.

Pese a una más que centenaria presencia activa en la lucha por el poder, nuestras constituciones han determinado que las Fuerzas Armadas son obedientes, no deliberantes. En la de 1998 se las declaró, además, “garantes” del sistema constitucional. Además de su función de defensa internacional, las Fuerzas Armadas han sido árbitros de la política. Con un sistema político débil y poco representativo, los militares tomaron el poder directamente varias veces con un proyecto de orden y reformas. Cuando lo dejaron, conservaron gran influencia. Su agenda, aunque contradictoria, revela sus múltiples ligámenes con el resto de la sociedad.²¹ Para el Ecuador, el conflicto con el Perú, hasta 1998, fue

21 Rafael Quintero, *La democracia ecuatoriana sitiada Estado, política y democracia en el Ecua-*

un tema determinante y por ello, grandes cantidades del excedente petrolero fueron destinadas a la compra de armamento. Luego, sus preocupaciones se trasladaron al norte. Ahora se consumen grandes recursos en la frontera colombiana.

Los militares han mantenido o depuesto presidentes. Esto decepcionará a quienes creen que a Bucaram o Mahuad los derrocaron movilizaciones indígenas, o que al coronel Gutiérrez lo echó abajo un movimiento ciudadano. Pero esa es la verdad. En unos casos, han reprimido a las masas y han logrado mantener al presidente. En otros, resolvieron “retirar el apoyo” al gobernante y lo embarcaron bajo su custodia fuera del país. En el Ecuador, las tres caídas de los presidentes en 1997, 2000, y 2005, han sido golpes militares que revelaron a las Fuerzas Armadas como árbitro del poder político. Esto no quiere decir que los soldados pudieran sacar de su puesto a un gobernante cuando desearan. Pero en coyunturas de desestabilización y protesta, han terminado por decidir quién se queda y quién se va del gobierno. Desde luego que las caídas no se han dado “en frío”, sino en medio de la protesta social y la movilización. Entonces los militares han actuado.

La Constitución de fin de siglo

A fines del siglo XX, la reforma socioeconómica fue bloqueada por los grandes poderes del país, que mantuvieron vigente un esquema neoliberal que ha depredado a la mayoría de la población. La reforma política fue impedida por el Congreso Nacional y los partidos que lo controlaban (PSC, ID, DP, PRE). Frente a ello, sectores populares, indígenas, disidentes de la izquierda y personeros de ONGs, desde 1996 plantearon la necesidad de una Asamblea Constituyente, que al fin fue convocada en 1997. Una vez más se planteó como una salida global a los problemas nacionales.

La Asamblea fue electa a fines de 1997 y trabajó en los primeros meses de 1998.²² Se convocó y funcionó en el marco del régimen de derecho, pero, una

dor, Quito, El Conejo, 1988, pp. 158-159.

²² Una secuencia de la realización de la Asamblea se encuentra en un libro publicado por el Presidente de su Comisión de Constitución: Orlando Alcívar Santos, *Comentarios a la Constitución Política del Estado (La Asamblea Itinerante)*, 1998.

vez instalada, se autodefinió como “constituyente” con todos los poderes, aunque no los ejerció, limitándose a redactar la Constitución.²³ En realidad, no expidió una nueva Constitución, sino una reforma integral codificada a la de 1978. Funcionó “itinerante” en varias ciudades y locales.²⁴ Pero tuvo un proceso organizado de debate y elaboración del texto constitucional.²⁵ Al mismo tiempo, estuvo abierta a la presencia de sectores organizados del país, que presentaron demandas, sobre todo en lo relativo a los derechos. Sin embargo, aunque muchas de esas demandas fueron atendidas en la parte dogmática, en la parte orgánica primaron las posturas de la derecha, que tuvo mayoría.

Con mayoría de derecha (PSC, DP, FRA) la Asamblea produjo un texto organizado y claro. Pero con retrocesos en cuestiones fundamentales. Cambió lo dispuesto en la Constitución de 1978, implantando una relación estado-economía de corte privatizador y limitó la representación política. Eliminó disposiciones que establecían el control del Estado sobre los recursos naturales y servicios. De otro lado, reconoció los derechos indígenas y negros, de las mujeres, niños y otros sectores sociales; amplió la ciudadanía a todos los ecuatorianos; reformó el Congreso, la aprobación del presupuesto del estado, educación y seguridad social.²⁶ Pero, aparte de crear las juntas parroquiales, no logró redefinir la división territorial, ni en el ámbito de los organismos seccionales. Otro asunto que la Asamblea no resolvió fue la reforma de los tribunales (Supremo Electoral y Constitucional). Los partidos de la mayoría no tuvieron voluntad política de hacerlo, ya que perderían el control sobre esos organismos. La Constitución aprobada entró en vigencia el 10 de agosto de 1998.

La nueva Constitución, como era de esperarse, no cambió al país. Bajo su

23 “La Asamblea Nacional se denominará ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, se sujetará en su funcionamiento a su Estatuto Orgánico y de Procedimiento debidamente aprobado. Respetará la independencia del H. Congreso Nacional y demás funciones del Estado, de los actuales Presidente y Vicepresidente de la República, así como de las respectivas autoridades del régimen seccional.” (Asamblea Nacional Constituyente, Resolución de 7 de enero de 1998).

24 La Asamblea funcionó en Ambato, Quito, Sangolquí, de nuevo Quito y Riobamba. (Cfr. Alcívar Santos, *Comentarios a la Constitución Política del Estado (La Asamblea Itinerante)*, 1998).

25 Se establecieron comisiones especiales que trataron diversos temas e informaban a la Comisión de Constitución, que organizó el trabajo de redacción concordancias desde el primer momento.

26 Cfr. Santiago Andrade Ubidia, Julio César Trujillo y Roberto Viciano, edit., *La estructura constitucional del Estado Ecuatoriano*, Quito, Centro de Estudios Políticos y Sociales, Universidad de Valencia/Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2004.

vigencia se agudizó la situación económica y política, hasta que entre los años 1999 y 2000 estalló la crisis. Las recetas neoliberales agudizaron la situación. En varios sectores se planteó entonces una nueva reforma constitucional. Aunque obviamente, eso no iba a frenar la crisis descomunal que se había producido, hubo varios sectores que se aferraron a la idea de que un cambio legal la remediaría.

Entonces se propusieron dos alternativas: La convocatoria a consulta popular en la que se plantearía a los electores los textos que deberían ser reemplazados en la Constitución, entre los cuales estaban la ampliación de lo público, reorganización del sistema electoral y de control constitucional, y la posibilidad de que el Presidente de la República pudiera disolver el Congreso por una vez durante su mandato. Si la consulta ganaba, las reformas entrarían de inmediato en vigencia. La otra, era la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente, que debía ser aprobada también por una consulta popular. De este modo se instalaría un organismo legislativo con plenos poderes que redactaría una nueva constitución para “refundar el país”.

El triunfo del movimiento Alianza PAIS

Ecuador llegó a la elección de 2006 luego de reiteradas frustraciones en las propuestas de superar el pasado y “refundar el país”. Había un generalizado rechazo a las fuerzas políticas de estado que predominaron en décadas pasadas y la voluntad mayoritaria de superar el modelo económico prevaleciente, aunque no aparecía una alternativa clara. Víctor Granda establece la situación con gran precisión:

El triunfo electoral a finales de 2006 y el ascenso al poder de Rafael Correa en enero de 2007 se produjo en circunstancias muy especiales de la historia nacional: un enorme desgaste de las fuerzas políticas tradicionales; una dispersión ideológica y organizativa de las fuerzas sociales y políticas alternativas; una creciente crisis e insatisfacción frente al modelo económico especulativo y rentista, impuesto en los últimos años por los organismos financieros internacionales en asocio con los grupos de poder económico nacionales y sus secuelas de pobreza, desocupación y migración; un incremento significativo de las ren-

tas del país como resultado de la expansión de los precios internacionales del petróleo y una creciente conciencia antiimperialista de la población, expresada en el rechazo mayoritario a las pretensiones norteamericanas de incorporar al Ecuador y a los países de la región a su economía y a sus intereses, por medio de los Tratados de Libre Comercio y, por sobre todo, por su estrategia militar en el conflicto colombiano, orientada principalmente a proteger sus fronteras y sus fuentes de abastecimiento de recursos naturales.²⁷

Al inicio de la campaña electoral, León Roldós era el favorito. Había tenido gran votación en 2004 y sus antecedentes progresistas y vinculación al socialismo lo potenciaban. Pero, para asegurarse una clientela electoral, pactó con la Izquierda Democrática con Ramiro González como candidato a vicepresidente. González representaba a los partidos de estado que habían controlado el poder por dos décadas, o sea el “febresborjismo”. Roldós se convirtió en el candidato del establishment y en la elección quedó en cuarto lugar. Otro aspirante con expectativa fue Álvaro Noboa que, pese a una inversión fabulosa, fue derrotado ampliamente en la segunda vuelta por Rafael Correa y su movimiento PAIS. Fue sorpresa el tercer lugar del candidato de Sociedad Patriótica, hermano de Lucio Gutiérrez, a quien los observadores consideraban marginal.

Rafael Correa había irrumpido en la política poco antes de la campaña electoral como ministro del gobierno de Palacio, luego de haber sido profesor universitario. Con un discurso contestatario contra la “partidocracia” y el neoliberalismo, atrajo a sectores medios inconformes y antiguos militantes de izquierda. Logró el apoyo del Partido Socialista y organizaciones afines como la FENOCIN; pero no consiguió apoyo de otras fuerzas como Pachacutik, el MPD y otras, que no creyeron que tenía posibilidades de triunfo. Sin embargo, la propuesta radical anti-sistema le dio un enorme respaldo popular.

Correa no triunfó por casualidad o coincidencia. Fue beneficiario de un acumulado histórico de años de lucha de la izquierda y las organizaciones sociales, especialmente de las tres últimas décadas, contra los regímenes neoliberales. Aunque no lo reconozca, para su triunfo fue vital haber dado continuidad a

27 Víctor Granda Aguilar, *Operación Explosión, La muerte de Guadalupe Larriva*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 2008, p. 43

posturas de izquierda anti-capitalistas y anti-imperialistas, y haber recibido el apoyo socialista. Su propuesta de campaña, cuyo eslogan fue la “revolución ciudadana”, era: dismantlar el poder de los partidos con la disolución del Congreso y la convocatoria a una Asamblea Constituyente, que emitiría una nueva Carta Política. Los cambios ofrecidos eran: renovar la forma de nominación y funciones de los tribunales constitucional y electoral; defender la soberanía nacional recobrando control sobre los recursos naturales y la base de Manta; privilegiar la inversión pública y la ampliación de los subsidios.²⁸

Este artículo no pretende estudiar el régimen de la llamada “Revolución Ciudadana”. Se limita a formular algunas observaciones sobre las condiciones políticas y los cambios constitucionales de las pasadas décadas. Pero si cabe advertir que el gobierno correísta planteó el “socialismo del siglo XXI”, pero optó por la modernización del “capitalismo del siglo XXI”. Para ello, desde luego, se requiere obras materiales. Pero puentes y carreteras sin más no son desarrollo. Son mero crecimiento cuando no están acompañadas de un efectivo cambio social. Como Mario Unda observa, “El recurso a un lenguaje progresista, incluso ‘revolucionario’ se reserva básicamente para momentos de tensión y para la campaña electoral.”²⁹

Correa recibió el gobierno en 2007, al inicio de la etapa de mayor auge económico de la historia nacional, con inmensos ingresos, provenientes de la elevación de los precios petroleros y la subida de impuestos. Y su administración fue un verdadero desastre. Diez años después dejó la presidencia sin que haya intentado siquiera un cambio estructural serio, con un país burocratizado, endeudado como nunca y presa de la más grande corrupción. Su manejo económico y fiscal no enfrentó la crisis que vino luego del auge. La profundizó. Pasarán años, quizá décadas, hasta que se superen los daños causados al Ecuador por lo que un día dijo ser una revolución y terminó siendo una frustración.

28 Estas fueron las propuestas fundamentales para la campaña electoral. La “propuesta programática” fue inscrita en el Tribunal Supremo Electoral. Está fechada en junio 3 de 2008.

29 Mario Unda, “Modernización del capitalismo y reforma del Estado”, *El correísmo al desnudo*, 37.

La Constitución correísta

La idea de que una Constituyente con plenos poderes sería la solución para el Ecuador fue asumida por varios sectores, que comenzaron a presionar por ella, aunque la propuesta fue polémica.³⁰ La izquierda y las organizaciones sociales fueron las más entusiastas.³¹ Se aferraron, una vez más, a la expectativa de que un cambio jurídico podría cambiar la realidad. En la campaña electoral de 2005, Rafael Correa asumió la propuesta de la Constituyente y la presentó con fuerza. Con su triunfo, la Asamblea se transformó en un mandato y, venciendo la resistencia de los partidos de estado que tenían mayoría en el Congreso, el gobierno convocó a una consulta popular en la que el electorado se pronunció masivamente por la Constituyente. En la elección, el Movimiento PAIS logró una holgada mayoría absoluta frente a una oposición dispersa y sin propuesta alternativa.

La Asamblea Constituyente se reunió entre 2007 y 2008 en Montecristi en homenaje a Eloy Alfaro. La gran mayoría de los miembros de la Asamblea carecían de los conocimientos y experiencia para el trabajo legislativo. Por ello, la preparación del texto constitucional se hizo en forma desorganizada y atropellada, con discusiones inconducentes, desechando la necesaria organización técnico-constitucional. La Asamblea no adoptó un sistema adecuado de discusión y sistematización del contenido de la nueva Carta Fundamental.³² El organismo tuvo un rígido límite de tiempo de seis meses para su cometido. Luego de que sus “mesas” o comisiones habían perdido el tiempo en debates vacíos, se vio que el plazo se vencía sin que se hubiera avanzado, a veces ni iniciado, el debate constitucional. La prevista prórroga de dos meses no cam-

30 Se puede consultar, por ejemplo, Julio Echeverría, César Montúfar, edit., *Plenos poderes y transformación constitucional*, Quito, Abya-Yala/Diagonal, 2008

31 “¿Qué Asamblea Constituyente demandamos?”, *Revista Renovación*, N. 9, Cuenca, Noviembre-Diciembre, 2005, pp 13-26

32 La Asamblea no adoptó un sistema de redacción constitucional adecuado y no formó desde el principio una comisión encargada de organizar la redacción y las concordancias del texto. Fue, por ello, imposible contar con un cuerpo constitucional que fuera base del debate. Los asambleístas se distribuyeron en “mesas” o comisiones de trabajo que debatieron temas generales y definiciones innecesarias por largos meses. En muchos casos varias mesas discutían lo mismo al mismo tiempo. Las “mesas” se trasladaron en masa a las provincias para promover la “participación” de la ciudadanía, aunque solo se logró realizar maratónicas reuniones dominadas por los empleados del gobierno que repitieron lugares comunes.

bió la realidad. Al final, Alberto Acosta, presidente de la Asamblea, cedió a las presiones e intentó establecer un nuevo aplazamiento, argumentando que hacía falta más discusión. El presidente Correa estuvo en contra y por ello Acosta debió retirarse.

La Constituyente realizó una aprobación de apuro por grandes bloques del articulado, con un debate pobre, atropellado, virtualmente inexistente. Varios funcionarios del Ejecutivo intervinieron en la redacción de acápites importantes. Pocos días antes de que venciera el plazo para la emisión de la Constitución, una comisión externa encargada de la codificación y redacción final, que tuvo solo horas para cumplir su cometido, formuló el texto que se consideró definitivo.³³ En la Constitución se fijó un procedimiento de transición para la vigencia de las nuevas instituciones. Eligió entre sus miembros una “comisión legislativa” con atribuciones de Legislatura.

La Constituyente generó expectativas sobre la participación ciudadana en la redacción de la Carta Política. Pero no se cumplieron. Con demostraciones masivas y desorganizadas de partidarios del gobierno, limitó la posibilidad de discrepancias.³⁴ Hubo mucha movilización de gente afín al gobierno, pero muy escaso debate. En aspectos considerados de fondo, el texto constitucional recogió las posturas del gobierno, pero no sin conflictos. A veces, el presidente de la República tuvo que trasladarse a Montecristi para lograr la aprobación de una iniciativa. En muchos aspectos, el texto constitucional reflejó la heterogeneidad del Movimiento PAIS y sus tensiones internas.

Tal como fue hecha, la Constitución terminó siendo un texto enorme, farragoso y contradictorio; con artículos declarativos, definiciones inapropiadas, errores y ambigüedades.³⁵ Desde el punto de vista de los sectores progresistas, se per-

33 Esta comisión tuvo que realizar una labor que, cuando se organiza debidamente el trabajo dura meses, en poquitos días. No solo mejoró la redacción, sino que eliminó partes de los textos aprobados porque eran contradictorios o ininteligibles. Suprimió más de cuarenta artículos aprobados en segundo debate.

34 Esto lo comprobé personalmente, ya que, junto a otras personas, se me impidió, en forma sistemática, expresar ante la Asamblea, puntos de vista discrepantes a los de su presidente Alberto Acosta. Lo lamento, pero no puedo dejar de mencionar este hecho, con mi renovada protesta.

35 Enrique Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente? Derrotar al autoritarismo con un gran Acuerdo Nacional*, Ediciones La Tierra, 3era. Ed., Quito, 2015. 23.

dió la oportunidad de contar con una Constitución clara, corta, concisa, que pudiera ser base de un proyecto progresista de largo plazo. Los redactores de la Constitución le privaron al país de una Carta Política que pudo ser el referente de las instituciones del siglo XXI. No se parece a la Constitución alfarista de 1906, que se supone fue su modelo.³⁶

Las limitaciones de la Constitución aprobada en Montecristi son inocultables. Pero contiene también importantes avances y disposiciones de corte progresista que hay que destacar.³⁷ La Constitución robusteció el papel del Estado y amplió el ámbito de lo público. Esta era una necesaria medida frente al predominio neoliberal que había desmantelado, en el Ecuador como en el resto de América Latina y del mundo, instituciones estatales de importancia, para promover la concentración de riqueza en pocas manos y el empobrecimiento de la mayoría. La Constitución, además, extendió las garantías y derechos ciudadanos, creando instituciones de protección.³⁸ Aumentó la estructura burocrática sin modificar el régimen seccional, aunque estableció algunos aspectos de centralización y control del Ejecutivo.

Un eje de la Constitución es la búsqueda del “buen vivir”. En las raíces de nuestras tradiciones andinas no se trata de “vivir mejor” con relación a culturas de desperdicio y sobre explotación de los recursos que, pese a ello, no traen felicidad; sino de “vivir bien”, llevando una existencia digna, exenta de miseria, ejerciendo los derechos fundamentales, sin opulencia, sin angustias por la acumulación o la competencia. En otras palabras, buscar un estilo de vida sencillo y solidario en que se cubran las necesidades, sin tener como modelo lograr aquello que tienen las grandes potencias. Pero, más allá de las buenas intenciones, el gobierno hizo del buen vivir un instrumento de manipulación y de imposición de un atrasado desarrollismo.

36 Esa Constitución, la “Carta Magna” del Estado Laico, fue corta y concisa. Estructuró al Estado de manera directa y sencilla. Duró años (entre 1906 y 1925, y hasta fue “resucitada” en 1938) Cfr. Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975.

37 Cfr. Ramiro Ávila Santamaría y otros, *Desafíos constitucionales, La Constitución Ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, V&M Gráficas, 2008.

38 Cfr. Santiago Andrade, Agustín Grijalva, Claudia Storini, edit., *La nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2009.

La Constitución establece en su parte dogmática los derechos e instituciones que permiten a los habitantes del Ecuador ejercer los derechos humanos, vivir en armonía con sus semejantes y con la naturaleza. En la parte orgánica, sin embargo, se estableció un régimen centralista y autoritario, con cinco funciones o poderes del Estado, para que en realidad existiera uno solo: el ejecutivo, que concentró el manejo vertical del Estado y hasta de la sociedad civil.³⁹ Se crearon dos poderes del Estado adicionales a los tres convencionales, sin base jurídica ni necesidad real. Sobre todo el llamado “de transparencia y control social”, cuyo organismo central, el “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, tiene atribuciones mal definidas y amplias sobre otros organismos del Estado. Son un mecanismo para eliminar la representación y designar para las altas funciones a personas adictas al gobierno. También se eliminaron los procedimientos del debate legislativo, con el “voto en bloque”, ya usado en la Constituyente, que atropella una tradición democrática que hasta la derecha ha respetado.

La Constitución, con normas claramente antidemocráticas, impulsó la estatización de la sociedad civil, anulando su propia representación y su autonomía. Este carácter se profundizó cuando mediante consultas populares o enmiendas realizadas ilegalmente por la mayoría correísta de Legislatura, se reformó el texto constitucional para eliminar derechos y limitar garantías.

El texto constitucional fue sometido a consulta popular y logró un respaldo mayoritario amplio en el electorado, a pesar de una cerrada campaña en contra, de la derecha y el sector más reaccionario del clero que no mencionó las verdaderas limitaciones de la Constitución. Centró sus objeciones en sus aspectos progresistas. La gran mayoría, en buena parte como respuesta a esas actitudes, votó a favor, más que del texto constitucional que casi no conoció, de la tendencia que representaba.

Conclusión

La aplicación de la parte orgánica de la Constitución en estos años ha sido un desastre peor del previsto. Más allá de las ampulosas declaraciones, se han

39 E. Ayala Mora, *¿Por qué la Asamblea Constituyente?*, 53.

reducido derechos fundamentales. El Consejo de Participación Ciudadana, órgano del “Quinto poder”, hizo nominaciones que son, en la práctica, un mecanismo para eliminar la representación política y designar para las más altas funciones a personas adeptas al gobierno. También se eliminó los procedimientos del debate legislativo, con el “voto en bloque”. Y lo que es más grave. Cualquier reforma estructural de la Constitución, de acuerdo con sus normas, no puede hacerse sino con una nueva asamblea constituyente, que nos llevaría una vez más al círculo vicioso que nos ha acompañado desde la fundación de la República.

La realización de la consulta popular del 4 de febrero de 2018 permitió iniciar un proceso de institucionalización del país, que se inició con la destitución del Consejo de Participación Ciudadana y la formación de un transitorio, que logró reorganizar varias instituciones del estado.⁴⁰ Un esfuerzo de lucha contra la corrupción del régimen correísta, que se dio desde la sociedad civil ha avanzado con muchas dificultades. Pero ese es tema de otro estudio.

Hay que insistir, sin embargo, que la cuestión de mayor envergadura es llevar adelante en el país un cambio integral y radical, con base socioeconómica. Por ello no debe reducirse a unas cuantas transformaciones políticas o legales, que no pueden suplantar al poder popular y al cambio social y económico. Se equivocan quienes hablan de transformaciones en nombre de la ciudadanía y los reducen a aplicar las fórmulas constitucionales.⁴¹ Mucho más allá de las constituciones está la voluntad de avanzar en un verdadero proceso de cambio.

40 Cfr. Julio César Trujillo, *Misión cumplida*, ed. Corporación Editora Nacional, Quito, 2019.

41 Esta es una tesis que he venido sosteniendo desde hace algún tiempo, ya que hay sectores interesados en hacer consistir la reforma solo en la reducción del poder de la “partidocracia”, sin tocar las bases económicas de la sociedad injusta que vivimos. (Enrique Ayala Mora, “Consulta y asamblea”, *El Comercio*, Quito, viernes 2 de febrero de 2007).

Bibliografía

Acosta, Alberto. 2001. *Breve historia económica del Ecuador*. Quito, Corporación Editora Nacional.

Acosta, Alberto. 1990. *La deuda eterna*. Quito, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo.

Alcívar Santos, Orlando. 1998. *Comentarios a la Constitución Política del Estado (La Asamblea Itinerante)*.

Andrade, Santiago, Agustín Grijalva, Claudia Storini, edit. 2009. *La nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional.

Andrade Ubidia, Santiago, Julio César Trujillo y Roberto Viciano, edit., 2004. *La estructura constitucional del Estado Ecuatoriano*, Quito, Centro de Estudios Políticos y Sociales, Universidad de Valencia/Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/ Corporación Editora Nacional.

Ayala Mora, Enrique. 2015. ¿Por qué la Asamblea Constituyente? Derrotar al autoritarismo con un gran Acuerdo Nacional, Ediciones La Tierra, 3era. Ed., Quito.

Ayala Mora, Enrique. 2008. *Manual de Historia del Ecuador II, Época Republicana*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional.

Ayala Mora, Enrique. 2007. “Consulta y asamblea”, *El Comercio*, Quito, viernes 2 de febrero.

Ayala Mora, Enrique. 2004. *Ecuador, Patria de todos*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.

Ayala Mora, Enrique. 1989. *Los partidos políticos en el Ecuador, síntesis histórica*, Quito, Ediciones La Tierra.

Ávila Santamaría, Ramiro y otros, 2008. *Desafíos constitucionales, La Constitución Ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia y

Derechos Humanos, V&M Gráficas.

Castro, Fidel. 198. *La impagable deuda externa de América Latina y del Tercer Mundo*. Quito, Ediciones La Tierra.

Echeverría, Julio, César Montúfar, edit. 2008. *Plenos poderes y transformación constitucional*, Quito, Abya-Yala/Diagonal.

Granda Aguilar, Víctor. 2008. *Operación Explosión, La muerte de Guadalupe Larriva*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana.

Lara Guzmán, Marco. 2005. *Camino y significación del Partido Social Cristiano*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional.

Ortiz Crespo, Gonzalo. *Historia Económica del Ecuador, Siglo XX*. Quito, Abya-Yala, Multiplica.

Partido Socialista-Frente Amplio. 2006. *Documentos: Socialismo para el siglo XXI, Declaración de principios, Programa de gobierno*. Quito.

Partido Socialista-Frente Amplio. 2004. *Partido Socialista ¿Qué es y qué propone?*, Quito, Ediciones La Tierra.

Quintero, Rafael. 1988. *La democracia ecuatoriana sitiada Estado, política y democracia en el Ecuador*. Quito, El Conejo.

Revista *Renovación*. 2005. “¿Qué Asamblea Constituyente demandamos?”, N. 9, Cuenca, Noviembre-Diciembre. pp 13-26

Santos Alvite, Eduardo y Mariana Mora. 1987. *Ecuador, la década de los ochenta. Crisis económica y ensayo neoliberal*, Quito, Corporación Editora Nacional.

Thorp, Rosemary, et al. 1991. *Las crisis en el Ecuador, los treinta y los ochenta*. Quito, Corporación Editora Nacional.

Trabucco, Federico. 1975. *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria.

Trujillo, Julio César. 2019. *Misión cumplida*, ed. Corporación Editora Nacional, Quito.

Unda, Mario. 2013. “Modernización del capitalismo y reforma del Estado” en *El correísmo al desnudo*.

Flavia Freidenberg

***LOS CAMBIOS DEL SISTEMA DE PARTIDOS
ECUATORIANO: DESDE EL MULTIPARTIDISMO
EXTREMO AL PARTIDO PREDOMINANTE, 1978-2014¹***

I. Introducción

Ecuador ha sido uno de los países de América Latina que mayores dificultades ha enfrentado para generar marcos mínimos de gobernabilidad desde su reinstauración democrática de 1978/1979. Durante mucho tiempo se ha creído que esa dificultad para hacer gobernable al país estaba provocada por el tipo de diseño institucional y sus efectos sobre el comportamiento de los actores, así como también por la manera en que la dinámica de la competencia interpartidista tiende a favorecer a gobiernos de presidentes débiles y minoritarios con dificultades para mantener ciertos consensos (Conaghan 1996; Mejía 2002; Pachano 2007 o Freidenberg 2008)².

1 Este texto ha sido previamente publicado en Flavia Freidenberg (Eds.). 2016. *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*. Vol. 2: Cono Sur y Países Andinos. México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. La autora y los editores de esta antología agradecen la autorización para republicar este texto.

2 La caída de tres presidentes elegidos constitucionalmente en diez años, sustituidos por vías extrainstitucionales y en escenarios de movilización popular y arreglos entre élites, ha dado cuenta de la tendencia a irrespetar las reglas de juego por parte de los actores clave y de la facilidad para la adaptación de esas reglas a los intereses del momento.

Ahora bien, los últimos procesos electorales 2002-2014 (tres elecciones generales, dos plebiscitos y una constituyente) han generado un escenario distinto. La observación del sistema político a nivel nacional permite identificar una serie de cambios del sistema de partidos e invita a explorar las razones que explican esas transformaciones. Este objetivo supone pensar teóricamente sobre las estrategias analíticas que mejor pueden contribuir a identificar los cambios en los comportamientos partidistas y en las interacciones que configuran un sistema de partidos. Esto es, sobre la manera en que se dan los patrones de interacción regular y estable entre los partidos políticos que compiten en un escenario dado (Wolinetz 2006), un elemento fundamental para un sistema democrático, ya que el modo como funciona un sistema de partidos da pistas respecto a las características democráticas de ese sistema político.

Este trabajo describe y analiza el modo en que se ha transformado la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos, a partir de explorar diversas dimensiones vinculadas a) al impacto que la orientación de voto tiene sobre la fuerza electoral de los partidos (desde un sistema propartido tradicional a otro antipartido de corte antisistémico)³; b) la fragmentación del formato del sistema (desde un multipartidismo extremo a otro de tipo predominante), c) el cambio desde gobiernos de presidentes minoritarios hacia gobiernos con presidentes que cuentan con mayorías legislativas; d) la reducción de la competitividad electoral presidencial y e) cierta aparente modificación de la división regional (que ha variado hacia una mayor homogeneización de la distribución territorial de los apoyos hacia los partidos).

Los resultados de esta investigación destacan la necesidad de pensar que, más allá de los cambios continuos que ha experimentado el sistema de partidos en el período de análisis, desde 2002 se ha manifestado un cambio de mayor envergadura, de los que podría denominarse como “colapso”, tal como ha ocurrido en otros sistemas de partidos andinos (Tanaka 2008; Mayorga 2008) o como

3 La clasificación de los partidos y de sus estrategias como antisistema no supone juicios de corte normativo. Por el contrario, se retoma la definición de Sartori (1990) que sugiere que “un partido es antisistema siempre que socava la legitimidad del régimen al que se opone”, y su oposición no es una “oposición por cuestiones concretas sino una oposición por principio”. Así, “una oposición antisistema actúa conforme a un sistema de creencias que no comparte los valores del orden político dentro del cual actúa” (Sartori 1992: 166).

“derrumbamiento del sistema”, en los términos expuestos por Sartori (1992: 320). La observación de la transformación de un sistema de partidos como este ayuda a comprender teóricamente las condiciones en que se dan los colapsos de los sistemas de partidos en general, el modo en que se adaptan, cooperan o enfrentan las viejas élites tradicionales a los nuevos actores que presionan para incorporarse al sistema de partidos y la manera en que ese sistema procesa y se adapta a las exigencias de esos nuevos actores⁴.

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

Los datos empleados para la contrastación de las premisas analíticas provienen del Consejo Nacional Electoral (y del antiguo Tribunal Supremo Electoral), de las entrevistas realizadas a políticos ecuatorianos y de las bases de datos electorales elaboradas en el marco del “Observatorio de Instituciones Representativas” (OIR) y del Proyecto de Investigación “Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina” (REF. CSO2009- 09585), financiado por el Ministerio de Innovación y Ciencia, adscritos al Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. El texto se estructura en tres partes. Primero, se trata de describir el comportamiento de los electores y las dinámicas que estos provocan sobre el sistema de partidos a partir de una serie de dimensiones, para identificar similitudes y cambios en ellas. Segundo, se describe la dinámica de este sistema de partidos en “transición” y, finalmente, se exploran una serie de hipótesis sobre el modo en que esos cambios pueden afectar la gobernabilidad democrática.

⁴ Se entiende como partido tradicional aquel que hubiera obtenido representación en cargos ejecutivos ya sea a nivel nacional o local desde las dos primeras elecciones postransición.

II. Las Reglas de Juego. El Sistema Electoral Para Cargos de Elección Nacional

El constante cambio del diseño institucional y la interacción de esas reglas con el comportamiento de los individuos han condicionado el desarrollo poliárquico en el país. La dinámica electoral ha mostrado cierta rutinización poliárquica aunque marcada por la inestabilidad de las reglas de juego debido a los constantes cambios en el sistema electoral, los conflictos institucionales, las presiones regionalistas y corporativistas, las interrupciones autoritarias y la paulatina pero lenta incorporación de sectores históricamente excluidos, que en ocasiones han optado por representar sus derechos a través de mecanismos alternativos de acción política, poniendo algunas veces en jaque al sistema político y otras veces profundizando con su acción la propia democratización de ese sistema.

La figura central del sistema político ecuatoriano es la del Presidente de la República. Su elección se había realizado históricamente a través de un sistema de mayoría relativa (*plurality*). En 1978, se incorporó el sistema de doble vuelta como una manera de contribuir a la gobernabilidad del sistema político, disminuir la fragmentación partidista al desalentar la participación de los candidatos sin ninguna opción de pasar a la segunda vuelta; fortalecer el mandato presidencial otorgándole una mayor legitimidad y evitar que candidatos con escasos apoyos se convirtieran en Presidentes⁵.

Tras la reforma constitucional de 1998, se modificó el mecanismo para elegir al binomio presidencial y se estableció que a partir de 2002 para ganar en primera vuelta, sino se conseguía la mayoría absoluta, bastaba obtener el cuarenta por ciento de los votos válidos y sobrepasar con diez puntos porcentuales al inmediato competidor, calculados sobre la totalidad de los votos válidos. De no ser así, los dos candidatos más votados pasarían a competir en una segunda convocatoria en la que eligen de manera directa los ciudadanos⁶. De esta ma-

5 «Si en la primera votación ninguno de los binomios que terció en la elección de Presidente y Vicepresidente de la República obtuvieron mayoría absoluta, se realizará una segunda votación en la que se concretará la elección entre dos binomios que hayan obtenido las dos primeras mayorías» (Ley de Partidos Políticos 1978, art. 81).

6 Constitución Política de la República de Ecuador (1998, art. 165).

nera, Ecuador cuenta con un sistema de doble vuelta sin mayoría absoluta pero con doble exigencia en la primera vuelta (porcentaje mínimo y una cantidad de puntos porcentuales entre el primer y segundo candidato).

Tabla N° 1
Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas

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

(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 inter-electivo 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 éste artículo en la fecha de la segunda vuelta, pasándose a elegir el primer domingo de julio. En 2000, se reformó nuevamente y se estableció que la primera vuelta se realizara el tercer domingo de octubre mientras que la segunda el último domingo de noviembre de ese año.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Bases de Datos SISPSUB [1978-2014] y Freidenberg (2014).

Respecto al Poder Legislativo, el sistema de 1978 fijaba un Congreso unicameral integrado por diputados elegidos a través de dos tipos de circunscripciones: una nacional, en un distrito único, y otra provincial, donde cada provincia se transformaba en una circunscripción electoral y por la que se elegía un diputado si sus habitantes no sobrepasaban los doscientos mil habitantes y aquellos que superaran esa barrera poblacional elegían dos⁷. En 1997, cada provincia pasó a estar representada por un mínimo de dos diputados y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que superara los ciento treinta y tres mil⁸. Se eliminó el sistema de dos circunscripciones a partir de 2002, aunque se mantuvo para la elección de 1998; pero se volvió a un sistema de múltiples circunscripciones electorales con la reforma electoral de 2009.

A partir de 2009 se introdujeron tres tipos de circunscripciones electorales en la elección de Asambleístas. De esta manera, aunque en la práctica luego sean todos los legisladores iguales, hay tres maneras de ser elegido y con ello tres formas de representar: a la nación, a la provincia y a los ciudadanos que viven en el exterior. Se cambia el modo en que se concibe la representación y se materializa a partir de la elección en distritos de distinto tamaño; se introduce la figura de la representación extraterritorial, otorgando derechos políticos a

7 Entre 1979 y 1998 se han dado variaciones 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 cincuenta por ciento 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 (Ley de Elecciones de 1978, art. 84). 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 dividía por el número de escaños a asignarse en la Cámara) con un cociente distribuidor (los partidos no eliminados recibían escaños según el total de votos partido por la magnitud distrital (Ley Electoral de 1978, art. 85).

8 Décima Disposición Transitoria de la Asamblea Constituyente de 1997.

los ecuatorianos que viven fuera del país. En 2013 se eligieron, por tanto, 12 legisladores más, con lo cual la Asamblea pasó a tener 136 asambleístas.

Bajo el sistema electoral de 1978, los diputados eran elegidos por el sistema de listas cerradas y bloqueadas; la asignación de escaños se realizaba a partir del principio de representación proporcional mediante el sistema de cociente o residuo electoral; los legisladores 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). Las alianzas electorales entre partidos estaban prohibidas y los incentivos para generar alianzas gubernamentales también han sido bajos⁹. Debido a la simultaneidad de la primera vuelta con la elección a diputados, los partidos han temido que al no presentar su propio candidato presidencial perjudicarían a su lista de candidatos al Congreso y, por ello, tendían a presentar candidaturas propias tanto para la Presidencia como para el Congreso antes que construir alianzas, lo que condujo a la proliferación de fuerzas en la primera vuelta electoral¹⁰.

En 1995, se aprobó la posibilidad de presentar candidaturas en alianza así como también candidaturas independientes, lo que cambió el principio de la representación del sistema de partidos. Junto al cambio de circunscripciones de 1997, se introdujo modificaciones en la estructura del voto, pasando a utilizarse un sistema que combina la elección de nombres de candidatos de una lista o entre distintas listas partidistas. Este sistema supone que cada ciudadano/a vota de una planilla tantos asambleístas como la magnitud de su distrito. Su elección puede ser la de todos los candidatos presentados en la lista de un único movimiento y/o partido o, por el contrario, puede distribuir sus preferencias entre candidatos de diferentes listas de distintos movimientos y/o partidos,

9 Dado que el registro de las listas se hacía bajo el nombre de uno de los partidos, los demás partidos que habían decidido apoyar a ese candidato perdían presencia y visibilidad frente al electorado, lo que desincentivaba la realización de frentes electorales.

10 Como ha señalado Conaghan (1996: 435), apoyar a un candidato presidencial de otro partido «[...] sería como emitir un mensaje confuso para sus votantes: voten por un partido competitivo para la Presidencia, pero voten por nosotros para el Congreso». Una excepción fue en 1998 cuando los socialcristianos no presentaron candidato presidencial y recomendaron votar por Jamil Mahuad, candidato de la dp-ude para el Palacio de Carondelet, al mismo tiempo que solicitaban el voto para sus propios candidatos al Congreso (Freidenberg 2001).

hasta seleccionar tantos candidatos como la magnitud del distrito en el que tiene que votar.

En 2009, con el Régimen Transitorio, también se modificó el modo en que se hace la asignación de los escaños (artículo 104). En las circunscripciones donde se eligen dos (2) dignatarios, el primer puesto corresponde a la lista que obtenga el mayor número de votos; el segundo, a la que le sigue, siempre que tenga por lo menos el 35 por ciento de los votos de aquella, caso contrario, ambos puestos corresponderán a la lista más votada. Tras el veto al proyecto de reforma del Poder Ejecutivo de febrero de 2009, dos meses antes de que se llevara a cabo la elección legislativa y presidencial, la adjudicación de escaños para las elecciones pluripersonales de los Asambleístas en los distritos provinciales se pasó a realizar por medio de los cocientes mayores, aplicando la fórmula de divisores continuos (fórmula Hare) mientras que para los elegidos en la circunscripción nacional se decidió emplear la fórmula D'Hondt.

En 1978 se preveía un umbral del cinco por ciento de los votos válidos a escala nacional, con el objeto de restringir las opciones y fortalecer la de tres o cuatro tendencias que dieran estabilidad al sistema de partidos. Esa barrera legal para eliminar a los partidos poco representativos fue declarada inconstitucional e inaplicable en 1983; restablecida en 1992 al 4 por ciento y derogada una vez más en 1996. En 1997 se volvió a establecer la barrera al 5 por ciento de los votos válidos a escala nacional, la que fue confirmada por la Asamblea Constituyente en 1998, con el objeto de reducir la fragmentación partidista a través de la eliminación de aquellos partidos que no alcanzaran ese número de votos.

Tabla N° 2
Ciclo Electoral Ecuatoriano

| Año | Presidencial | | Diputados Nacionales | Diputados Provinciales | Prefectos | Consejeros Provinciales | Alcaldes | Concejales Municipales | Juntas |
|------|----------------|----------------|----------------------|------------------------|------------|-------------------------|------------|------------------------|------------|
| | Primera Vuelta | Segunda Vuelta | | | | | | | |
| 1978 | 16 julio | | | | 16 julio | 16 julio | 16 julio+ | 16 julio | |
| 1979 | | 29 abril | 29 abril | 29 abril | | | | | |
| 1980 | | | | | | 7 diciembre | | 7 diciembre | |
| 1984 | 29 enero | 6 mayo | 29 enero | 29 enero | 29 enero | 29 enero | 29 enero+ | 29 enero | |
| 1986 | | | | 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 | | | | | |
| 1995 | | | | | | | | | |
| 1996 | 19 mayo | 7 julio | 19 mayo | 19 mayo | 19 mayo | 19 mayo | 19 mayo | 19 mayo | |
| 1997 | | | | | | | | | |
| 1998 | 31 mayo | 12 julio | 31 mayo | 31 mayo | | | | | |
| 2000 | | | | | 21 mayo | 21 mayo | 21 mayo | 21 mayo | 21 mayo |
| 2002 | 20 octubre | 24 noviembre | | 20 octubre | 20 octubre | 20 octubre | 20 octubre | 20 octubre | |
| 2004 | | | | | 17 octubre | 17 octubre | 17 octubre | 17 octubre | 17 octubre |
| 2006 | 30 octubre | 26 noviembre | | 30 octubre | | 30 octubre | | 30 octubre | |
| 2007 | | | | | | | | | |
| 2008 | | | | | | | | | |
| 2009 | 26 abril | | 26 abril | 26 abril | 26 abril | 26 abril | 26 abril | 26 abril | 14 junio |
| ** | | | | | | | | | |
| 2013 | 17 febrero | 7 abril | 7 abril | 7 abril | | | | | |
| 2014 | | | | | 24 febrero | 24 febrero | 24 febrero | 24 febrero | 24 febrero |

* Convocatorias Generales.

+ Se eligieron sólo Alcaldes de Capitales de provincia.

** En las elecciones de 2009, no se llevó a cabo la segunda vuelta (aunque estaba prevista para el 14 de junio). A partir de esa elección, se eligieron concejales municipales urbanos y rurales, y los diputados pasaron a llamarse Asambleístas (incorporándose la antigua fórmula de elegir legisladores en distrito nacional y en distrito provincial).

*** A partir de 2013 se eligieron de manera coincidente a la primera vuelta presidencial a las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Bases de Datos sispsub [1978-2014] y Freidenberg (2014).

III. El Sistema de Partidos Ecuatoriano

III.1. La participación de los ciudadanos en las elecciones

Una de las características del sistema electoral ecuatoriano es que el voto es obligatorio, lo que ha incentivado la participación de los ciudadanos desde los primeros comicios, rondando una media de participación cercana a los 70 puntos para todo el período. Lo interesante es que mientras en 1979 concurren a las urnas el 72,7% del padrón electoral o el 77,7% en 1988; a partir de los comicios siguientes hubo una disminución cada vez mayor de la participación, llegando en 1998 a 64,16%. A partir de 2006, la participación volvió a los niveles de inicio del período, siendo ese año del 72% y cuatro años después del 75,28% (Tabla N° 3). Resulta importante que en las últimas elecciones también se facilitó el voto de los ciudadanos ecuatorianos en el extranjero, con lo cual se favoreció un incremento de la tasa de participación. A nivel presidencial, la diferencia entre la primera y la segunda vuelta se ha mantenido en su tendencia histórica según la cual en la segunda vuelta acude un mayor número de personas que en la primera.

Tabla N° 3
Variación de la participación electoral en los comicios presidenciales

| AÑO DE LA ELECCIÓN | 1°.VUELTA | | 2°.VUELTA | DIFERENCIA ENTRE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA VUELTA |
|--------------------|--------------|--------------|-----------|---|
| 1978 -1979 | 72,7% | | - | - |
| 1984 | 48,3% (M) | 51,7% (H) | - | - |
| 1988 | 77,72% | | 77,26% | 0.46 menos en la segunda |
| 1992 | 71,11% | | 73,1% | 1.99 más en la segunda |
| 1996 | 68,66% | | 72,48% | 3.82 más en la segunda |
| 1998 | 64,16% | | 70,13% | 5.97 más en la segunda |
| 2002 | 65% | | 71% | 7 más en la segunda |
| 2006 | 72% | | 76% | 4 más en la segunda |
| 2009 | 75,28% | | - | - |
| 2013 | 81,08% | | - | - |

No hay datos de participación para la segunda vuelta de 1979 y de 1984. En 2009, no hubo segunda vuelta. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral y Consejo Nacional Electoral. Ver Freidenberg y Pachano (2015).

Para 2002: <http://www.observatorioelectoral.org/informes/documentos/?id=1&page=3>

III.2. La orientación de voto: del sistema pro-partido tradicional al sistema anti-partido

Desde el 16 de julio de 1978, cuando se llevaron a cabo las primeras elecciones competitivas en el proceso de transición desde un régimen autoritario a otro democrático, la historia política-electoral ecuatoriana ha sido intensa y variada. Se han convocado siete consultas populares, dos elecciones para Asambleas Constituyentes, nueve elecciones presidenciales, siete a diputados nacionales y doce para elegir diputados provinciales, doce para consejeros provinciales, siete para alcaldes y doce para concejales municipales. En los comicios seccionales de 2000, además, se reglamentó e impulsó la figura de las Juntas Parroquiales Rurales, prevista en el texto constitucional de 1998, transformándose ésta en la menor instancia de poder local del sistema político

ecuatoriano. El período 1978-2014 ha sido el de mayor competencia electoral en la historia republicana del país, aún cuando en esta etapa ha habido tres golpes de Estado y tres presidentes no terminaron sus mandatos¹¹.

El sistema de partidos ecuatoriano ha tenido en un primer período, entre 1978-2006, características de multipartidismo extremo, donde han competido al menos 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 se mueven por mecanismos patrimonialistas o clientelares y tienen serias dificultades para cooperar en torno a temas claves. La presencia de políticos desleales, que cambiaban de partido como de camiseta¹², generaba además inestabilidad en la conformación de los bloques legislativos y favorecía el intercambio particularista de los apoyos dando incentivos para la conformación de mayorías móviles¹³.

Las preferencias de la ciudadanía han sido tan volátiles que ningún partido elegido en las urnas ha ocupado la Presidencia de la República en dos oportunidades (al menos en el período pre-Revolución Ciudadana) y, al mismo tiempo, cada cambio en la elección del partido estuvo acompañado por una modificación en la tendencia ideológica¹⁴. El espacio populista alcanzó el po-

11 El roldosista Abdalá Bucaram en febrero de 1997, el demócrata popular Jamil Mahuad en enero de 2000 y el ex coronel golpista Lucio Gutiérrez en abril de 2005 fueron obligados a abandonar la Presidencia de la República en diversas circunstancias y por distintos actores que, frente a la crisis, negociaron respuestas al margen del sistema y de la ley, diferentes en cada caso, con la pretensión de salvar –aunque sea momentáneamente el orden constitucional vigente.

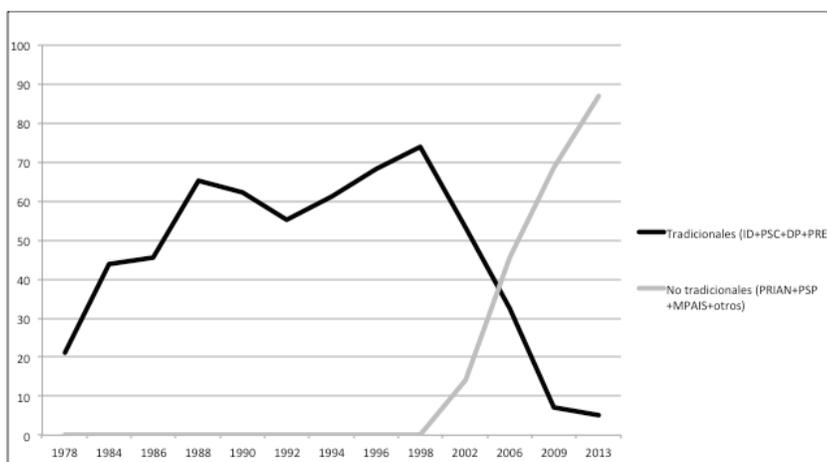
12 En el Congreso de 1984, el 10,7% de los diputados era tráfuga; en 1986, estuvo en 7,1%; en 1988, ascendió a 22,9%; en 1989, a 25,7% y en 1990, el 29% había cambiado de partido (Sánchez López 2008:183).

13 Sobre la configuración de “mayorías móviles” en Ecuador ver los estudios de Mejía Acosta (2002), Pachano (2007), Sánchez López (2008).

14 Esos cuatro espacios ideológicos son: el populista (representado tradicionalmente por la Concentración de Fuerzas Populares y por el Partido Roldosista Ecuatoriano); el de derecha (Partido Social Cristiano, el Conservador Ecuatoriano, el Liberal Radical Ecuatoriano y el Unidad Republicana y el Partido Renovación Institucional Acción Nacional), el del centro o centro-izquierda (Izquierda Democrática y la Democracia Popular, aunque en los últimos cambios fue cambiando hacia el centro derecha, y, el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik) y el de izquierda (integrado por el Frente Amplio de Izquierda, el Movimiento Popular Democrático, el Partido Socialista Ecuatoriano y Liberación Nacional). En los últimos años, Alianza PAIS emergió para ocupar el espacio de izquierda y el centro-izquierda y Sociedad Patriótica para el del centro derecha, aunque existen dudas sobre el cruce entre estas dos opciones y la tendencia populista. Ver Conaghan (1995), León (1994) o Freidenberg (2006).

der en 1978 con la CFP y en 1996 con el PRE; el espacio de derecha lo hizo en 1984 con el PSC y en 1992 con el PUR, que en realidad era una escisión del anterior, y 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 que en su posición original. En 2002, Sociedad Patriótica ganó la Presidencia, con el apoyo de los sectores indígenas y de los partidos de izquierda, desde el margen del sistema de partidos tradicional y movilizándolo fundamentalmente a sectores rurales más que urbanos, dando inicio al cambio en la dinámica de la competencia del sistema.

Gráfico N° 1
Apoyo a partidos tradicionales vs. no tradicionales en la
Asamblea Legislativa en Ecuador
1978-2013



Fuente: Elaboración propia, a partir de una idea de Simón Pachano. Base de Datos sispsub [1978-2014] y Freidenberg (2014).

La elección presidencial de 2006 con el triunfo de la Revolución Ciudadana y, específicamente la de 2009, terminaron de delinear los rasgos de un nuevo sistema de partidos, en torno a un eje que enfrenta a los partidos tradicionales con los nuevos partidos y donde una nueva alianza que nuclea a sectores de izquierda y centro-izquierda, denominada PAIS, ingresó de lleno al sistema

como expresión del cambio político¹⁵. Si bien la tendencia a apoyar partidos no tradicionales y candidatos independientes no es nueva en Ecuador, es recién en 2006 que el discurso antipartido tradicional consigue transformarse en un eje de movilización de la competencia electoral.

Aunque la descripción del funcionamiento del sistema de partidos diera a entender que la Revolución Ciudadana fue la que provocó la desinstitucionalización del sistema anterior, este proceso comenzó un poco antes de que Rafael Correa llegara a la presidencia de la República. Desde 2002, la presencia de los partidos tradicionales ha ido disminuyendo y de controlar cuatro fuerzas (PSC, ID, DP, PRE) el mayor número de escaños entre 1978-1998 (Freidenberg y Alcántara Sáez 2001), fueron paulatinamente emergiendo otras agrupaciones que socavaron las bases electorales de esas fuerzas tradicionales. Es más, en 2002 sólo un partido presentó candidatos en todas las provincias y, en la configuración del Congreso, el PRIAN y el PSP (que se encontraba en el Ejecutivo) ya aparecían como los nuevos actores importantes del sistema. Si bien aún controlaban un escaso 14,18% frente al 53,31% de los partidos tradicionales; en 2006 tenían el 45,55% y la otras formaciones sólo el 32,6% (Batlle 2009).

El hecho de que tres de los binomios más votados en 2006 y 2009 fueran fuerzas nuevas; que Correa reivindicara la destitución del Congreso en 2006 y que el voto nulo impulsado por el candidato presidencial ganara al menos en 14 provincias en ese año fueron el remate final a la crisis del sistema de partidos. No presentar listas de candidatos a diputados le colocó a Alianza PAIS al margen de los “políticos de siempre”, aún cuando algunos de sus principales dirigentes contaban con trayectorias políticas en organizaciones partidistas tradicionales. En la elección de 2009, los actores cambiaron otra vez. El PRIAN y PSP pasaron a ser considerados por el electorado como una especie de partidos tradicionales, mientras que Alianza PAIS –denominado ya Movimiento PAIS se convirtió en el movimiento alternativo, no tradicional, que se presentaba

15 Alianza PAIS estuvo 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. Muchos de los que decían ser nuevos en la política, provenían de las formaciones tradicionales del sistema político. Del análisis realizado, al menos 30 legisladores había militado en agrupaciones partidistas tradicionales (PSC, UDC, PS-FA, MPD, MUPP-NP, PRE, PSP).

como algo nuevo en el sistema político.

La institucionalización del antipartidismo tradicional se pone entonces de manifiesto en el modo personalista de creación de las agrupaciones, en el discurso maniqueo hacia los partidos, en sus esfuerzos de movilización electoral por fuera de las organizaciones políticas y en el estilo populista de ejercicio del poder (Freidenberg 2007 y 2008). En Ecuador estas características han quedado claras tanto en el PRIAN, el PSP como en el mismo MPAIS. Así, una tendencia que se encontraba huérfana de liderazgo, como la populista, se reinventó a sí misma con diferentes matices y expresiones, de la mano de las estrategias discursivas antisistema. De Bucaram pasó a Noboa, de allí a Gutiérrez y luego, de manera diferente, a Correa, a la Revolución Ciudadana y a su estrategia de devolverle la política a los ciudadanos.

Tabla N° 4
Porcentaje votos obtenidos por los dos primeros candidatos elecciones
presidenciales

| AÑO | FÓRMULA | PARTIDO | PRIMERA VUELTA | | | SEGUNDA VUELTA | | |
|------|----------------------|-----------------------------|----------------|-------|-------|----------------|-------|-------|
| | | | Votos | % | MV* | Votos | % | MV* |
| | | | | | Dif. | | | Dif. |
| 1979 | Jaime Roldós* | CFP | 381.215 | 27,70 | 3,84 | 1.025.148 | 68,49 | 36,98 |
| | Sixto Durán Ballén | PSC | 328.461 | 23,86 | | 471.657 | 31,51 | |
| 1984 | León Febres Cordero* | PSC | 600.563 | 27,20 | 1,53 | 1.381.709 | 51,54 | 3,08 |
| | Rodrigo Borja | ID | 634.327 | 28,73 | | 1.299.089 | 48,46 | |
| 1988 | Rodrigo Borja* | ID | 744.409 | 24,48 | 6,87 | 1.699.895 | 54,00 | 8 |
| | Abdalá Bucaram | PRE | 535.482 | 17,61 | | 1.448.059 | 46,00 | |
| 1992 | Sixto Durán Ballén* | PUR | 1.089.154 | 31,88 | 6,85 | 2.146.762 | 57,32 | 14,64 |
| | Jaime Nebot | PSC | 855.234 | 25,03 | | 1.598.707 | 42,68 | |
| 1996 | Abdalá Bucaram* | PRE | 1.001.071 | 26,28 | 0,89 | 2.285.397 | 54,47 | 8,94 |
| | Jaime Nebot | PSC | 1.035.101 | 27,17 | | 1.910.651 | 45,53 | |
| 1998 | Jamil Mahuad* | DP | 1.342.114 | 34,91 | 8,31 | 2.243.000 | 51,16 | 2,33 |
| | Álvaro Noboa | PRE | 1.022.667 | 26,60 | | 2.140.481 | 48,83 | |
| 2002 | Lucio Gutiérrez* | PSP, MPD, MUPP/N P | 913.113 | 20,43 | 3,06 | 2.726.476 | 54,38 | 8,76 |
| | Álvaro Noboa Pontón | PRIAN | 776.132 | 17,37 | | 2.286.819 | 45,62 | |
| 2006 | Álvaro Noboa Pontón | PRIAN | 1.464.251 | 26,83 | 3,99 | 2.689.418 | 43,33 | 13,34 |
| | Rafael Correa* | ALIANZA PAÍS/PS- FA | 1.246.333 | 22,84 | | 3.517.635 | 56,67 | |
| 2009 | Rafael Correa* | ALIANZA PAÍS/PS- FA | 3.586.439 | 51,99 | 23,57 | - | - | - |
| | Lucio Gutiérrez | PSP | 1.947.830 | 28,24 | | - | - | |
| 2013 | Rafael Correa | ALIANZA PAIS | 3.546.636 | 56,67 | 33,72 | | | |
| | Guillermo Lasso | CREO | 1.441.674 | 22,97 | | | | |

+ Se emplea la categoría “Margen de Victoria” según la cual cuanto mayor sea la diferencia entre los dos candidatos, mayor es el margen de victoria y menor la competitividad entre los contendientes.

*Los candidatos señalados con asterisco resultaron ganadores de los comicios.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE (denominado como Consejo Nacional Electoral, CNE a partir de los cambios constitucionales de 2008). Freidenberg y Pachano (2015).

En resumen, cinco han sido las particularidades del período analizado: a) los electores ecuatorianos han quitado siempre al partido gobernante del poder, salvo en 2009, b) han mutado de espacio ideológico, salvo en 2009 y en 2013, c) al cambiar de espacio ideológico han generado una especie de ciclo en el que participan de manera semejante tres de las tendencias analizadas y, que desde 2006, a ese ciclo también se le incluye los partidos de izquierda; d) 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 e) que desde las elecciones de 2002 los ciudadanos apoyaron a los dos candidatos más independientes de todos los presentados en cada elección, con partidos taxi, creados para llevar a sus candidatos presidenciales a Carondelet, como una manifiesta crítica a la clase política tradicional¹⁶.

III.3. El formato de la competencia: concentración, fragmentación y número efectivo de partidos

La dispersión del poder se ha hecho visible en el elevado número de binomios presidenciales que se han presentado de elección en elección, llegando a ser la de 1992 la de mayor cantidad (14) como también por el gran número de partidos que han integrado el Congreso (ahora denominado Asamblea Legislativa), que ha ido de 19 en 2009 a 10 en 1990. La media del número efectivo de partidos, medido según la fórmula de Laakso y Taagapera (1979) para el nivel presidencial (primera vuelta), ha sido de 4,98 para todo el período, siendo la de 2009 el registro más pequeño (2,77), lo que da cuenta de la reducción de la oferta partidista a nivel presidencial.

16 Su propuesta incluyó la convocatoria a una Asamblea Constituyente que desconociera a los legisladores electos. Se generó una coalición heterogénea en torno a una clase media desencantada, estudiantes e intelectuales urbanos, partidos de izquierda, sectores del movimiento indígena y diversos movimientos sociales, tanto de la Costa como de la Sierra, fue muy exitosa. Muchos de los que decían ser nuevos en la política, provenían de las formaciones tradicionales del sistema político. Del análisis realizado, al menos 30 legisladores había militado en agrupaciones partidistas que han sido consideradas como tradicionales (PSC, UDC, PS-FA, MPD, MUPP-NP, PRE, PSP).

Si se analiza la fragmentación electoral a nivel legislativo, se encuentra que el sistema ecuatoriano ha sido uno de los más fragmentados de América Latina, toda vez que para todo el período su media ha sido de 0,82. De elección a elección, el mayor nivel de fragmentación electoral se ha dado en 1986 y en 2002 (0,87), mientras que ha habido elecciones con mucha menor fragmentación como la de 1979 (0,75), la de 1988 (0,77) e incluso la de 2009, que ha sido el menor registro de todo el período (0,73). En cuanto al número efectivo de partidos, si bien ha sido uno de los más altos de la región, superado sólo por Brasil, en la elección de 2009 ha mermado a 3,76 y en la de 2014 a 1,83. Esta transformación desde un multipartidismo extremo a un sistema cuasi hegemónico ha sido clave en la dinámica del nuevo período del sistema de partidos ecuatoriano (Tabla N° 5).

* La primera vuelta de la elección presidencial se realizó en 1978; la segunda vuelta se hizo en 1979 y coincidió con las elecciones legislativas.

Las columnas sombreadas indican por una parte la celebración de elecciones presidenciales y la elección conjunta de diputados nacionales y provinciales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales proporcionados por el TSE y el CNE.

Otra manera de entender la dinámica del Legislativo es a partir del nivel de concentración de los apoyos en los dos partidos más votados y entre los cuatro partidos más grandes. Para el período analizado, la concentración del voto fue baja (43,52%), si se la compara con otros sistemas de partidos latinoamericanos donde alcanza niveles del 80% como en México, Honduras, Costa Rica, Paraguay o Uruguay. Aún así, lo interesante es la diferencia entre los partidos grandes y los minoritarios en el Congreso, si se tiene en cuenta que los partidos que han concentrado al menos el 5% de los escaños han sido al menos 4 (1979, 1996 y 2009) mientras que los partidos con menos de 5% de los escaños han llegado a 15 (2009) y 10 (2002), fragmentando enormemente el ámbito legislativo. De este modo, el papel de los partidos pequeños ha sido determinante en la política ecuatoriana, ya que sus votos dan más juego para el intercambio particularista y las “mayorías móviles” (Tabla N° 6). Esto generó una especie de mercado persa, donde los partidos pequeños y los independientes intercambiaban sus exigencias a cambios de apoyos puntuales.

Tabla N°6
Concentración del Voto 1979-2013

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

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

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

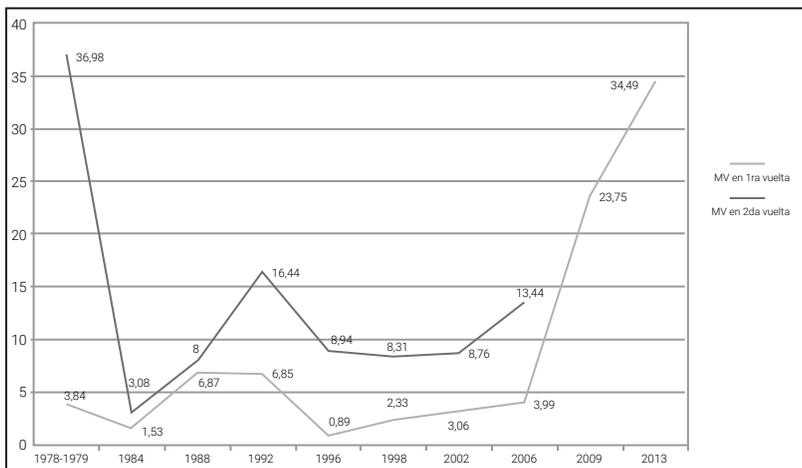
(2) El tercer y cuarto partido fueron en: 1979, el PLRE y el PCE; en 1984, la CFP y el FRA; en 1986, la CFP y la DP; en 1988, PRE y la DP; en 1990, PRE y DP; en 1992, PUR y PID; en 1994, ID y MPD; en 1996, la DP y el MUPP-NP; en 1998 el PRE e ID y en 2002 ID y PRIAN (si se considera como partido pero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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Congreso y la Asamblea Legislativa. Para el indicador de partidos principales y minoritarios, datos tomados de Sánchez López (2008).

III.4. Nivel de competitividad del sistema y la incertidumbre de las preferencias

Una característica importante del sistema de partidos ecuatoriano en el período analizado ha sido el alto nivel de competitividad de la elección presidencial, toda vez que el diseño institucional incentivó la proliferación de candidaturas en primera vuelta debido a que al existir la posibilidad de dos ganadores, todos han tenido las mismas posibilidades de ganar. El piso electoral que ha debido superar los partidos, es decir, la cantidad de votos necesarios para pasar a la segunda vuelta, ha sido muy bajo, ya que sólo en una ocasión el porcentaje de votos exigidos para ir a segunda llegó a 34,91%, lo que fue alcanzado por Jamil Mahuad en 1998. Además de no requerir muchos votos para pasar a la segunda vuelta, los candidatos competían de manera muy reñida en la primera. Los márgenes de victoria entre el primer y segundo candidato han sido para todo el período muy estrechos en la primera vuelta, dando cuenta de un alto nivel de competitividad e incertidumbre, siendo en 1996 el margen más pequeño (0,89) y el de 2009 el más amplio (23,75 puntos porcentuales) (Ver Gráfica N°2).

Gráfico N° 2
Evolución de los niveles de Margen de Victoria 1979-2013



Fuente: Elaboración propia.

III.5. La volatilidad electoral agregada como una manera de medir el cambio en las preferencias de los ciudadanos hacia los partidos

En Ecuador, la volatilidad electoral agregada para las elecciones presidenciales en el período 1978-1998 ha sido de 57,04. A nivel de diputados provinciales en ese mismo período, que suponen elecciones con el mismo sistema electoral, las preferencias de los electores han cambiado en promedio en un 25,98%, esto significa que los partidos han perdido o ganado en promedio ese porcentaje de votos de una elección a otra. A partir de 1998, la volatilidad electoral se dispara, pero también hay que considerar que resulta muy complicado calcularla, toda vez que ya no se suman los votos por partido sino por candidato, con lo cual esos datos resultan aproximados.

Tabla N° 7
Volatilidad Electoral Agregada 1979-2009

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

* El cálculo de la volatilidad electoral agregada se realiza sobre la primera vuelta.

** Para 1998,2002 y 2006 el sistema electoral cambió y los votos no se registran por partido sino por candidato, lo cual dificulta el cálculo de la volatilidad. Estos datos son provisionales.

El alto nivel de volatilidad electoral agregado que se ha dado en el sistema de partidos ha llevado a la imprevisibilidad de los resultados electorales y, por tanto, a la “política del todo vale” (Conaghan 1995). Por lo general, los políticos no cumplían sus programas ideológicos ni sus promesas de campaña, sino que llevaban a la práctica una política pragmática acorde a sus interpretaciones de lo que demandaba el electorado. Como ha señalado Conaghan (1995: 450), en este escenario convivían “políticos flotantes con votantes flotantes”. El índice de Pedersen señala que hubo transferencias de votos pero no toma en cuenta la composición real del voto, esto es, su procedencia; por lo que Schedler (1995) ha propuesto analizar los cambios también en el nivel de la oferta partidista por la aparición o desaparición de nuevos partidos y/o por la formación de alianzas en el sistema de partidos.

III.6. 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 ha sido moneda común en Ecuador entre 1978 y 2006. Más bien han sido excepcionales los casos de gobiernos con bloques que fueran la primera mayoría, ya que nunca un presidente tuvo mayoría absoluta en el Legislativo y sólo en cuatro 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%), en 1998 cuando DP tuvo cerca del 28,83% de la Cámara y contaba con el apoyo de los socialcristianos en la “aplanadora” y, finalmente, en 2009 cuando MPAIS pasó a controlar el 47,8 % de los escaños (sin contar a sus aliados) (Tabla N° 8).

Los presidentes sin apoyo legislativo debieron enfrentar fuertes conflictos con el Congreso. En 1984, León 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. En 1992, Sixto Durán Ballén enfrentó 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 tenía 6 legisladores de su propio partido y algunos más en el Congreso si se consideraban los de sus alianzas con MUPP-NP, pero ésta sólo duró seis meses. Por tanto, escenarios fragmentados, volátiles y fluidos como el ecuatoriano han generado pocas condiciones para favorecer la gobernabilidad democrática.

Tabla N° 8
Porcentaje de votos del partido del gobierno y
del partido con mayor cantidad de escaños (al momento de la elección)

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

* 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.

Fuente: Elaboración a partir de datos del TSE y del CNE.

La correlación de fuerzas fue cambiando durante cada período legislativo, modificando el peso de los partidos principales y las alianzas posibles entre partidos grandes y partidos minoritarios, los que actúan la mayoría de las veces como “partidos bisagra”, debido a la distancia política existente entre los partidos grandes. En el período 1978-1998, fueron entre 5 y 7 partidos los que

controlaban el 80-85% de los escaños, con lo cual los partidos grandes buscaban negociar. En ese escenario las desafiliaciones partidarias eran una constante (Burbano de Lara y Rowland 1999:167), lo que fue debilitando a los bloques legislativos y fomentado el comportamiento oportunista de los legisladores, llevándoles a crear bloques de “independientes”, que en algunos casos se convirtieron en la segunda o tercera fuerza legislativa (Sánchez López 2008).

El triunfo de Correa en 2006 dio cuenta de un nuevo gobierno de minoría, toda vez que no presentó candidatos a diputados. El período comenzó con un escenario poco proclive a la formación de una coalición mayoritaria, ya que el Congreso se encontraba presidido por el PRIAN y con Sociedad Patriótica como segunda mayoría. Pero, a poco más de un mes, la situación cambió, lo que hizo que el Presidente contara con una mayoría pro-gobiernista denominada periodísticamente “de los manteles” o autodenominada como 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 ocasiones¹⁷ y se generó un precedente más para la alteración de las reglas del sistema, socavando su legitimidad.

La crisis se inició con el intento de destitución por parte del Congreso del Presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE), Jorge Acosta, en marzo de 2007, sin previo Juicio Político como establecía la Constitución. Esta decisión de los diputados de PSC, PSP, PRIAN y UDC se sustentó en el hecho de que el TSE convocó a la Consulta Popular con un Estatuto que no era el que había sido aprobado por el Congreso, sino el remitido por el Poder Ejecutivo al Tribunal. Frente a ello, el TSE respondió de un modo tajante y emitió una resolución quitándoles los derechos políticos por dos años a 57 diputados que habían aprobado la destitución. La base de su argumento fue que en época electoral es

17 Frente a esta situación comenzó un período de conflictos para evitar que los diputados destituidos ingresaran al Legislativo y para que el Presidente del Congreso, Jorge Cevallos (hasta ese momento del PRIAN), convocara a una sesión extraordinaria con los destituidos en la noche del 10 de marzo. Tras las conversaciones y luego de prometerles realizarla, Cevallos desistió y acudió 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, quitándole argumentación a los bloques destituidos. Esto allanó el camino de la nueva coalición, dejó sin margen de actuación a los diputados que habían sido elegidos por los ciudadanos y los suplentes ocupan su lugar.

el TSE la máxima autoridad y que puede destituir a aquellos funcionarios que según su juicio busquen intervenir en los procesos electorales.

Para 2009, la elección fue diferente. El Presidente contó con un bloque mayoritario en la Asamblea Legislativa. En la oposición se encontraban agrupaciones tan diferentes entre sí como SP (19)¹⁸; PSC-Movimiento Cívico Madera de Guerrero (11), PRIAN (7), MUPP-NP (4), e incluso, el Movimiento Popular Democrático (5)¹⁹, un antiguo aliado de MPAIS²⁰. A pesar de que el elemento común parecía ser estar frente a Correa, resultaba poco probable que estos movimientos y partidos actuaran como un bloque opositor unido debido a sus diferencias ideológicas, programáticas, regionales e incluso exclusivamente de contenido político²¹.

III.7. La distribución territorial del poder

En diversos trabajos se ha mostrado 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 (Pachano 2007; Freidenberg 2003; Freidenberg y Alcántara Sáez 2001). Los partidos han contado con apoyos regionales o provinciales, a pesar de su vocación nacional, exigida desde el diseño institucional de 1978 y en las reglas para crear partidos políticos presentes en la Ley

18 Aunque al asumir, uno de sus legisladores abandonó Sociedad Patriótica, declarándose “socialista”. El bloque pasó a contar con 18 asambleístas.

19 Además, hay otros legisladores de la ID (2), Movimiento Popular (1), MCDN (1), MI (1), Conciencia Ciudadana (1) y Movimiento Amanta Yuyay (1).

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

21 A pesar del espíritu renovador post-constituyente, sólo el 53% (66) de los legisladores actuó por primera vez mientras que el resto, 58 (47%), tenía experiencia previa. 37 de ellos habían estado como constituyentes, 9 como diputados de Congresos anteriores al 2007 y 11, del último, del que fueron destituidos 57 y reemplazados por sus suplentes. Entre ellos, 21 diputados que fueron conocidos como los “diputados de los manteles”, por el apoyo dado al gobierno de Correa en contra de los partidos que les habían postulado en la campaña como suplentes.

de Elecciones y Partidos Políticos de Ecuador²². Si bien los apoyos electorales han sido históricamente volátiles y han facilitado la fragmentación del sistema, el electorado se ha comportado en términos del *cleavage* regional entre 1978-2006, lo que ha impactado sobre el sistema de partidos.

En este escenario, los partidos han competido en torno a un eje de división social concreto, generando un sistema de partidos fracturado regionalmente (Costa-Sierra), que dibujaba dos subsistemas de partidos, con dinámicas de competencia diferenciadas entre sí (bipolar en la Costa y multipartidista en la Sierra) y, a la vez, con organizaciones que internamente se encontraban fragmentadas en espacios regionales por la presencia de múltiples localismos (Freidenberg y Alcántara Sáez 2001). La división regional generaba efectos perversos sobre la función de representación de los legisladores (Pachano 2004) y dificultaba la tarea de los partidos para representar demandas por fuera de sus bastiones electorales.

Al estar fracturados regionalmente, los partidos se comportaban de manera diferente según fuera un distrito feudo o un distrito hostil para su organización (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 a nivel regional han tenido dificultades para integrar a los diferentes grupos por encima de las líneas de tensión que fracturan a la sociedad. Por tanto, tienen problemas en el momento de articular las demandas sociales más allá de la procedencia regional de los grupos sociales.

22 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 SIISE según el Censo de 1990. Para 2001, el 49,8% de la población vivía en la Costa y el 44,9% en la Sierra (Sánchez López 2008).

A nivel presidencial, en las elecciones de 1978-1979, 1984, 1988, 1991, 1998, 2002, 2006 y 2009 han competido en la segunda vuelta candidatos de cada una de las regiones geográficas. Si bien la segunda vuelta no *crea un escenario* de división regional, esta diferenciación se da naturalmente. Lo que sucede es que la segunda vuelta radicaliza el conflicto, presionando a los electores y a los políticos a ubicarse en ese continuo, e incluso haciendo que cambien la manera de hacer campaña electoral en cuanto al tipo de actividades que se realizan, a su coordinación y al contenido del mensaje. El hecho de que se polarice la campaña conduce a que los partidos desarrollen estrategias que se plasman en las candidaturas presidenciales (Tabla N° 9). Esa identidad en la arena electoral convierte a los candidatos en portadores de intereses de ámbitos específicos y genera el efecto contrario en aquellos partidos que no cuentan con el apoyo de una determinada sociedad regional puesto que son percibidos como la “negación de sus reivindicaciones y como los portadores de intereses opuestos” (Pachano 1996: 86).

Tabla N° 9
La estrategia regional en la fórmula presidencial

| Período | Candidatos en la Segunda Vuelta | Partidos | Procedencia regional |
|----------------|---|-----------------|-----------------------------|
| 1979 | Jaime Roldós Aguilera Oswaldo Hurtado Larrea | CFP DP | Costeño Serrano |
| | Sixto Durán Ballén José Icaza Roldós | PSC PSC | Serrano Costeño |
| 1984 | León Febres Cordero Rivadeneira Blasco Peñaherrera Padilla | PSC PLRE | Costeño Serrano |
| | Rodrigo Borja Cevallos Aquiles Rigail Santiesteven | ID PCD | Serrano Costeño |
| 1988 | Rodrigo Borja Cevallos Luis Parodi Valverde | ID ID | Serrano Costeño |
| | Abdalá Bucaram Ortíz Hugo Caicedo | PRE MSD | Costeño Serrano |
| 1992 | Sixto Durán Ballén Alberto Dahik | PUR PCE | Serrano Costeño |
| | Jaime Nebot Saadi Galo Vela | PSC PSC | Costeño Serrano |
| 1996 | Abdalá Bucaram Ortiz Rosalía Arteaga | PRE MIRA | Costeño Serrana |
| | Jaime Nebot Saadi Diego Cordovez | PSC Indep. | Costeño Serrano |
| 1998 | Jamil Mahuad Witt Gustavo Noboa Bejarano | DP Indep. | Serrano Costeño |
| | Álvaro Noboa Pontón Alfredo Castillo | PRE-Ind. AN | Costeño Serrano |
| 2000 | Gustavo Noboa Bejarano Pinto | FRA DP | Serrano Serrano |

* Esta misma tendencia se observa en la conformación de la mayor parte de las candidaturas que se presentaron en la primera vuelta. Aquí sólo se presentan las candidaturas que compitieron en la segunda vuelta electoral.

Fuente: Elaboración propia.

A nivel legislativo, el comportamiento electoral 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. Por ejemplo, cerca del 63% fueron ocupados por ellos, es decir, 447 de los 675 elegidos. Los cuatro partidos concentraron de diversa manera los apoyos a nivel 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 más escaños ha controlado (147: 20,7%), seguido por ID (129: 18%), por PRE (92: 13%) y DP (79: 11%)²³. 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 Jones y Mainwaring (2003), según los cuales Ecuador es el caso de menor distribución nacional de la votación en 17 países, con un coeficiente de 0,57 entre los años 1979 y 1996, según el índice de nacionalización de los partidos²⁴. 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 Sáez 2001; Mejía Acosta 2002; Pachano 2007), poco representativas del conjunto del país, lo que lleva a que sus diputados no puedan cumplir con lo estipulado en la Constitución, que señala que deben actuar en función de los intereses nacionales.

23 El partido que ha conseguido más apoyo ciudadano con mayor equidad regional en el período 1978-1998 ha sido el Partido Social Cristiano, toda vez que presenta una diferencia del 24% entre las dos regiones más grandes (la menor diferencia de los cuatro partidos analizados).

24 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 presentaba un índice tan bajo de nacionalización (0,58), mientras en Bolivia dio 0,77, Chile y Uruguay 0,87, Costa Rica 0,90 y Honduras 0,92.

Tras la elección de octubre de 2006, la fractura regional continuaba, aunque hubieran cambiado los actores que la representaban. Noboa y el PRIAN se presentaban como herederos de PSC y PRE en la Costa, mientras que Correa tomaba el relevo de ID (Pichincha) y también de otros partidos de izquierda y centro izquierda en la Sierra (MUPP-NP, PSFA). Los resultados también mostraron la homogeneidad de la procedencia regional de la votación hacia el partido de Gutiérrez (PSP)²⁵. Correa consiguió el 56,27%, apoyos que provenían de la Sierra, y el 40,79% de la Costa; mientras Noboa ganaba el 65,42% de la Costa y el 35,57% de la Sierra (López 2009: 1). Los que controlaban feudos (PSC en Guayas o Tungurahua; PRE en Los Ríos o Esmeraldas, ID en Pichincha o Azuay) perdieron su capacidad de movilización en los mismos. De esta manera, los resultados hicieron que el PRIAN y PSP se convirtieran en los más beneficiados a nivel de diputados y de consejeros provinciales. En todas las provincias amazónicas y en la Sierra como Chimborazo, Tungurahua, Cañar o Bolívar, ganó Gutiérrez²⁶.

Con las elecciones de 2009 ha cambiado la tradicional distribución territorial de los apoyos hacia los partidos. MPAIS y PSP se presentan como las agrupaciones como mayor homogeneidad territorial, modificando la tendencia histórica de que los partidos actuaban únicamente como organizaciones regionales, poco representativas del conjunto del país (Freidenberg y Alcántara Sáez 2001; Pachano 2007). Los apoyos regionales en la primera vuelta estuvieron divididos. Correa ganó en 20 circunscripciones electorales mientras que Gutiérrez lo hizo en 7 y Noboa en ninguna, a pesar de ser el segundo más votado en los distritos de Santa Elena, Europa y América Latina. En 4 de las 6 provincias amazónicas el triunfo de PSP fue con diferencias mayores a los veinte puntos, mientras que en donde perdió (Sucumbíos y Zamora), lo hizo por menos de

25 Los datos evidencian cómo en la primera vuelta el PRIAN y PSP consiguieron la mayoría de los votos: Noboa en cuatro provincias más el voto en el exterior; Sociedad Patriótica en 13 mientras que en el resto Correa (6). El PRIAN además dio cuenta de un partido de base nacional: fue el más votado, el que consiguió el mayor número de diputados (28), el que además triunfó en la Costa y en la Sierra y logró ubicar consejeros provinciales en más de la mitad de las provincias (13): ocho de la Sierra, tres de la Costa y dos de la Amazonía. Por su parte, el PSP se convirtió en la segunda fuerza política, quintuplicándose su votación con respecto a 2004 y refrendando a la Amazonía como su feudo electoral.

26 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.

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

III.8. Los niveles de polarización ideológica en el sistema de partidos: distancia y superposición de las actitudes de los diputados

Los políticos ecuatorianos se diferencian entre sí por su posicionamiento en el eje izquierda-derecha, tienen una percepción espacial de la política, se reconocen en ese eje y, tras la fractura regional y étnica, compiten en cierta manera en función de su posición ideológica en el sistema de partidos (Freidenberg 2006). En las diferentes entrevistas realizadas a los diputados en el marco de Proyecto de Elites Parlamentarias de América Latina (PELA), los políticos ecuatorianos 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 respecto a su ubicación ideológica y todos los políticos consultados ubicaron sin dificultades a sus organizaciones partidistas.

Las medias de los resultados de autoubicación ideológica de los diputados/as entrevistados/as entre 1996 y 2006 ubicaba al PSC como la agrupación más a la derecha y al MUPPNP 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 ideológicas mencionadas previamente. Por otra, las posiciones señaladas por los políticos sobre su propia ubicación corresponden a nivel general con la identificación partidista que ellos realizan. Es así que se repite una pauta que otros estudios han señalado como característica de éste tipo de análisis: la correspondencia entre la autoubicación ideológica y el posicionamiento que los diputados hacen de sus partidos²⁷

27 Una vez que se identifica que los partidos y sus políticos se ubican en el eje izquierda-derecha y que lo hacen de manera diferenciada, es posible identificar si esas diferencias de medias entre las elites de cada partido son significativas. Mediante la utilización de la técnica ANOVA (aplicando los procedimientos de comparación post-hoc y eligiendo el coeficiente de Scheffé) se exploró la naturaleza de esas diferencias para dos de las variables analizadas: la de identificación partidista y

Tabla N° 10
Autoubicación de los miembros del partido en el continuum
izquierda - derecha

| AUTUBICACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS PARTIDOS EN EL CONTINUUM IZQUIERDA - DERECHA 1998-2002 | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------|--------------------|--------|------------------|---------|----|---------------------|-------------------|----------------------|-------------------|----|------|
| | Izquierda | Centro - Izquierda | Centro | Centro - Derecha | Derecha | n | Autoubicación Media | Desviación Típica | Identificación Media | Desviación Típica | n | Dif. |
| PSC | 0 | 8,3 | 33,3 | 54,2 | 4,2 | 23 | 6,46 | 1,47 | 6,83 | 1,44 | 22 | 0,37 |
| DP | 10 | 10 | 70 | 0 | 0 | 11 | 4,25 | 1,16 | 4,44 | 1,22 | 9 | 0,19 |
| PRE | 20 | 20 | 60 | 0 | 0 | 18 | 4,13 | 1,21 | 4,33 | 1,27 | 18 | 0,2 |
| MUPPNP | 37,5 | 37,5 | 12,5 | 0 | 0 | 7 | 3,14 | 0,00 | 3,43 | 2,47 | 6 | 0,29 |
| AUTUBICACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS PARTIDOS EN EL CONTINUUM IZQUIERDA - DERECHA 2003-2006 | | | | | | | | | | | | |
| | Izquierda | Centro - Izquierda | Centro | Centro - Derecha | Derecha | n | Autoubicación Media | Desviación Típica | Identificación media | Desviación Típica | n | Dif. |
| PSC | 0 | 7,7 | 38,5 | 30,8 | 19,2 | 26 | 6,76 | 1,81 | 7,46 | 1,61 | 26 | 0,7 |
| DP | 3,2 | 9,7 | 64,5 | 9,7 | 1,31 | 31 | 5,73 | 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 |
| AUTUBICACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS PARTIDOS EN EL CONTINUUM IZQUIERDA - DERECHA 2009-2012 | | | | | | | | | | | | |
| | Izquierda | Centro - Izquierda | Centro | Centro - Derecha | Derecha | n | Autoubicación Media | Desviación Típica | Identificación media | Desviación Típica | n | Dif. |
| PSC | 0 | 0 | 57,14 | 28,57 | 14,28 | 7 | 6,71 | - | 6,71 | - | 7 | 0 |
| PRE | 0 | 50 | 0 | 50 | 0 | 2 | 6,5 | - | 5 | - | 2 | 1,5 |
| ID | 0 | 50 | 0 | 50 | 0 | 2 | 6 | - | 5 | - | 2 | 1 |
| MUPPNP | 33,33 | 66,66 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2,33 | - | 1,67 | - | 3 | 0,67 |
| PRIAN | 0 | 0 | 60 | 40 | 0 | 5 | 6,4 | - | 7,6 | - | 5 | 1,2 |
| PSP | 0 | 0 | 7,69 | 92,30 | 0 | 13 | 5,30 | - | 5,5 | - | 14 | 0,19 |
| MFAIS | 46,51 | 39,53 | 11,63 | 0 | 2,33 | 43 | 2,79 | - | 3,09 | - | 43 | 0,30 |
| MFD | 50 | 50 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2 | - | 1,5 | - | 4 | 0,5 |

la de autoubicación ideológica. En todos los casos analizados, el ANOVA ha sido significativo al .00, con lo que se rechaza la homogeneidad (igualdad) ideológica de los partidos políticos ecuatorianos. Se reportan resultados significativos con un alfa de .05.

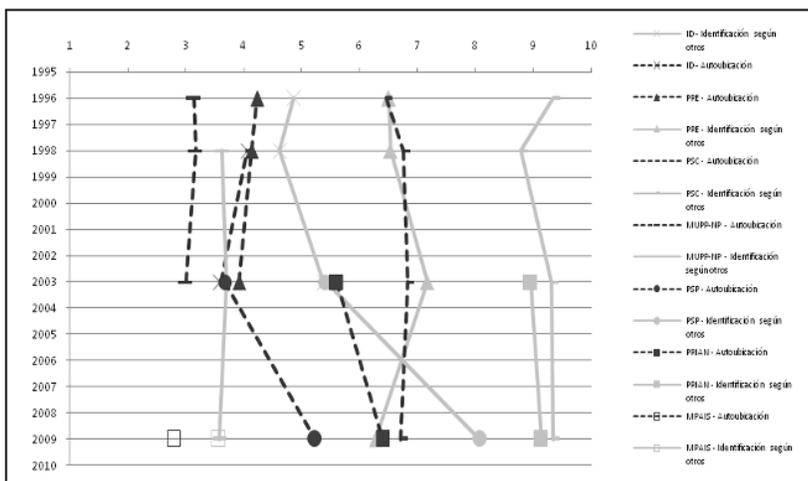
Para este análisis se han reagrupado los valores de respuesta de la siguiente manera: izquierda: 1-2; centro-izquierda: 3-4; centro: 5-6; centro-derecha: 7-8 y derecha: 9-10. La diferencia es calculada tras restar la autoubicación media de los miembros de cada partido y la posición media de la identificación atribuida por ellos a cada partido, en escalas de 1 a 10. Las medias están calculadas antes de dividir al grupo en segmentos.

Fuente: Elaboración propia a partir de PELA (1996-2014).

El análisis de la comparación de las varianzas de las medias ideológicas de los partidos y de los diputados ecuatorianos en los 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 ha sido durante el período 1996-2009 el actor ideológicamente más diferente respecto a los demás. Una cuestión interesante resulta al observar que, a partir de la emergencia del PRIAN, PSC y éste además de competir en el mismo espacio regional, estarían compitiendo en el mismo segmento del espacio ideológico, existiendo más diferencias entre PRIAN y PRE que entre el primero y el PSC. Según los datos de PELA, los partidos de izquierda no han evidenciado diferencias significativas entre ellos en el período 1996-2010, lo que dificultaría la capacidad del elector para encontrar elementos de distinción (Gráfico N° 3).

Las diferencias se encuentran en otras dimensiones como la posición frente la relación estado-mercado; los derechos étnicos; la radicalidad con la que defendía el cambio político; el conflicto regional o el estilo del liderazgo, cuestiones que sí se pusieron de manifiesto en el éxito de Alianza PAIS, a partir de las elecciones presidenciales de 2006. Para la muestra de 2009-2012, MUPP-NP y ALIANZA PAIS serían dos agrupaciones que competirían en el mismo espacio de izquierda, lo que se ha plasmado en una cierta hegemonía de Alianza PAIS a nivel nacional, aunque MUPP-NP consigue buenos resultados a nivel local.

Gráfico N° 3
Autoubicación ideológica élites vs. Identificación ideológica según los otros



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PELA (1996-2014).

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 partidos.

La distancia entre los dos partidos ubicados en los extremos del continuo ideológico es amplia y la superposición entre las agrupaciones más alejadas ha sido mínima en el período 1978-2009. Esa distancia se ha ido incrementando en los últimos años, ya que en 1996 era del 0,37 y en el año 2003 alcanzaba 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). Para

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 entrevistar a miembros de las cúpulas y 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 a estos grupos de naturaleza diferente.

Tabla N° 11
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 |
| | PSC-MPD | PRIAN/MUPP-NP |
| 2009-2012 | 0,52 | 0,68 |

* Datos resultantes de las entrevistas realizadas a los dirigentes del partido y a los militantes. En el Congreso 2006-2009 no se realizaron entrevistas a los diputados ecuatorianos.

Fuente: *Elaboración propia a partir de PELA (1996-2014). Ver Freidenberg y Pachano (2015).*

Los partidos relevantes más distantes, menos similares y menos superpuestos han sido para el período 1996-2006 el Social Cristiano y MUPP-NP mientras que para 2009-2012 aparecen PSC con MPAIS. En ambas situaciones son “polos separados”, se encuentran a los extremos del continuo y la distancia entre ellos da cuenta de las diferencias entre los miembros de esas agrupaciones. 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). Para el período 2009-2012, la distancia más significativa se da entre las posiciones medias de PSC (6,71) y MPD (2), que son los dos partidos más

distantes en dicho período, y también ambos son minoritarios en el escenario legislativo.

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, para 2003 de 0,43 y para 2009 de 0,52. 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 Congreso, incrementándose ese nivel en comparación para el resto de estudios realizados sobre las percepciones de los legisladores (siendo la de 2009-2013 de 2,46 en términos de autoubicación ideológica y de 2,89 la de ubicación de los otros).

Tabla N° 12
Polarización Ponderada Comparada

| PERÍODO LEGISLATIVO | SEGÚN LA AUTOUBICACIÓN IDEOLÓGICA | SEGÚN LA UBICACIÓN DE LOS OTROS |
|----------------------------|--|--|
| 1996-1998 | 2,03 | 5,69 |
| 1998-2002 | 1,40 | 2,69 |
| 2003-2006 | 2,49 | 4,88 |
| 2009-2012 | 2,46 | 2,89 |

Fuente: Elaboración propia a partir de PELA (1996-2014).

Altos niveles de polarización ideológica con alta fragmentación han sido condiciones necesarias para que se diera un sistema de partidos de pluralismo polarizado, aunque no todos los sistemas de partidos de este tipo se comporten de la misma manera. Las características de la competencia y el grado de consociacionismo entre sus élites han diferenciado a unos sistemas de pluralismo polarizado de otros (Sartori 1980/1992). En el caso de Ecuador, la combinación peligrosa para la democracia estaba en el extremo multipartidismo, en los altos niveles de polarización ideológica y en la incapacidad para la cooperación, con cierta tendencia a la competencia centrífuga, como ocurrió en el período 1996-2006 (Freidenberg 2006).

A partir de 2006, aún cuando ha cambiado la configuración de la estructura de la competencia, igual se mantiene una alta polarización entre sus élites aunque uno de los sectores ya es muy minoritario en el Congreso. En este sentido, cabría preguntarse las razones de esta continuidad. Es muy posible que lo que ha ocurrido es que en la actualidad efectivamente la competencia se resuelva en la dimensión ideológico-programática y que los que son partidos grandes (al menos uno de ellos) sea el que se encuentre más en el extremo del continuo (MPAIS-PSC).

IV. Un Sistema de Partidos en Constante Cambio: Del Multipartidismo Extremo al Sistema de Partido Dominante

Uno de los principales retos de la política ecuatoriana desde la transición a la democracia en 1978/1979 ha sido el de constituir un nuevo sistema político, sobre la base de un sistema de partidos poco fragmentado, institucionalizado, en donde las prácticas políticas tendieran al diálogo y la concertación. Como se ha visto en las páginas anteriores, en las dos primeras décadas, el sistema se caracterizó por una extrema fragmentación, una alta polarización y volatilidad electoral y la ausencia de un bloque mayoritario afín al Ejecutivo, que hacían que los presidentes fueran débiles y se armaran gobiernos de coaliciones minoritarias, con políticos desleales, que facilitaban la estructuración de “alianzas fantasmas” y “mayorías móviles” (Pachano 2007; Mejía Acosta 2002).

En este sistema de partidos se han podido identificar también estas tensiones entre élites y, precisamente, son esas las dinámicas que han cruzado la competencia en el período 1978-2014, dando muestra de la existencia de cambios continuos (entre 1978-2002) y de cierto “colapso del sistema” (a partir de 2002). Lo que ha ido cambiando con las diferentes citas electorales celebradas desde 2002 han sido las características básicas de la estructura de la competencia del sistema de partidos: **a)** la elección de un presidente en una primera vuelta electoral, por una diferencia de más de 20 puntos del segundo candidato más votado; **b)** la reducción de la fragmentación y del número efectivo de partidos a nivel presidencial y legislativo; **c)** la disminución de la competitividad en la elección presidencial y de los niveles de incertidumbre sobre el resultado; **d)** la lenta desaparición de los partidos tradicionales; **e)** la tendencia a la nacionalización de los apoyos hacia las fuerzas mayoritarias (MPAIS) y, finalmente,

f) la generación de una democracia de mayorías, sustentada en el control de las instituciones centrales del sistema político por parte de un único partido, que facilita la gobernabilidad del sistema y que modifica la configuración del sistema desde uno pro-partido a otro anti-partido, para regresar a pro-partido. Estos cambios se asientan en una serie de continuidades con el pasado. Los niveles de polarización ideológica se mantienen altos, aún cuando el espacio de izquierda ha mutado y ha ganado fuerza electoral y capacidad de ejercer gobierno los partidos que se ubican en ese espacio ideológico. La presencia de un liderazgo de estilo populista, que supone una continuidad con la política tradicional ecuatoriana, es otro elemento significativo. Si bien el apoyo hacia una única fuerza política, que se convierte en el eje articulador de la competencia, es algo novedoso, no lo es el hecho de que se asiente sobre la base de un estilo de liderazgo que minimiza cualquier tipo de intermediación y potencia la interpelación discursiva del individuo como parte de un colectivo y en contra al opositor de turno de ese líder, sea la partidocracia, los medios de comunicación de masas o algún vecino internacional. La tradicional dificultad para la cooperación leal entre los actores sociales y políticos tampoco es algo nuevo en el sistema de partidos de Ecuador, sobre la base de que el multipartidismo extremo daba cuenta de una fuerte competencia centrífuga.

El uso de prácticas de intercambio de favores clientelares y patrimonialistas no ha abandonado tampoco la política de la última década. En la elección de 2006, mientras Álvaro Noboa utilizaba sus recursos económicos, la inversión en medios y su mesianismo caritativo, Gilmar Gutiérrez de Sociedad Patriótica, y hermano del ex presidente Lucio Gutiérrez, trabajaba de manera soterrada, casi ausente de los medios de comunicación urbanos, en una campaña “puerta a puerta”, fuera de las grandes ciudades y gracias a un denso intercambio clientelar. El triunfo de Gutiérrez fue también el de la “cholocracia populista”, formada bajo el discurso de la revancha, por comerciantes informales, campesinos pobres, subempleados, excluidos e incluso militares que no han conseguido cubrir sus expectativas (Freidenberg 2008).

La nueva política ecuatoriana tiene mucho que ver aún con la vieja política de caciques, clientes y patrones que existía en el período anterior aunque lo haga en un escenario bastante diferente al que tenía en el período 1979-1998.

Nuevos actores juegan a la política, junto a viejas élites partidistas que han sabido adaptarse a los cambios del sistema. La estructura de la competencia ya adquirió una nueva configuración. El viejo sistema de partidos de multipartidismo extremo a dejado lugar a otra cosa. El nuevo sistema tiene lógicas de partido predominante, controlando casi todos los intersticios del sistema político (la nominación de candidatos, la formulación e implementación de políticas públicas, el control de las instituciones entre otras). En este nuevo escenario, la política continúa plagada de las viejas prácticas que cruzaron al sistema político histórico. Precisamente, las mismas prácticas que los electores rechazaron con énfasis eligiendo a la denominada “Revolución Ciudadana” en 2006 como expresión de su deseo de cambio.

V. Conclusiones

El período analizado permite identificar una serie de etapas en el desarrollo del sistema de partidos ecuatoriano y los cambios que se han dado desde la reinstauración democrática en 1978. Un primer momento que tiene que ver con la necesidad de construir un sistema de partidos, donde se plasmaran organizaciones fuertes y estables, y que se puede ubicar en la transición y la primera elección de 1978/1979. Un segundo momento, que puede ubicarse entre 1984 y 1996, se dieron ciertas pautas de estabilidad tanto en las reglas de juego como en el comportamiento electoral, en torno a 5 o 6 partidos, que configuraron un multipartidismo extremo y que pusieron de manifiesto comportamientos como el “cambio de camisetas” y las “mayorías móviles”. Un tercer momento a partir de 1996 cuando se dan cambios sustantivos en el sistema electoral, que facilitaron la emergencia de nuevos movimientos políticos y las alianzas coyunturales -muchas de ellas entre actores con pocas coincidencias ideológicas en las diferentes instancias del sistema político (sobre todo a nivel local). Finalmente, tras las elecciones de 2006 y, fundamentalmente, con la elección presidencial de 2009, se reconfigura un nuevo sistema de partidos a nivel nacional, que va abandonando su esquema de multipartidismo extremo.

A partir de ese escenario, el sistema político ecuatoriano enfrenta una serie de desafíos. Primero, el reto de Movimiento PAIS de tener capacidad de evitar la concentración de poder, en un contexto en el que los ciudadanos han dado un *cheque en blanco* para reformar la República (Freidenberg 2008). La cuestión

no es menos importante. La duda está en establecer en qué medida podrán incorporar en su diseño institucional y también en el ejercicio de sus políticas no sólo a los defensores de su proyecto sino también a quienes no piensan como ellos, en un marco de tolerancia y pluralismo democrático. La constante descalificación del Presidente hacia sus opositores y hacia los medios de comunicación críticos con él podría ser una muestra de esa imposibilidad.

El segundo reto está relacionado con la capacidad de Movimiento PAIS de transformarse en un partido organizativamente institucionalizado y dejar de ser una amalgama de dirigentes y grupos heterogéneos aglutinados cada vez más en torno a un líder. Esto supone que MPAIS tenga habilidad para 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, las demandas de los movimientos indígenas, las tendencias alternativas, los grupos ambientalistas, los activistas de derechos humanos, intelectuales y académicos que critican al *establishment* y a la vieja partidocracia (Freidenberg 2008). Aún cuando pueda representar algunas demandas de todos ellos, lo cierto es que “ni el Presidente ni el Movimiento PAIS han definido el programa que los une”²⁸ ni tampoco han establecido los límites de lo que se puede (y no se puede) satisfacer.

El tercer reto tiene que ver con la posibilidad de que las nuevas fuerzas que surjan para llenar el vacío dejado por los partidos tradicionales, supongan también la incorporación de nuevas prácticas políticas que reinventen y complementen a la democracia representativa. Correa utiliza todo lo que ya existió: apela a redes clientelares, al patrimonialismo, elimina a la oposición y enfrenta a los medios. A partir de las viejas prácticas consigue lo que muchos otros quisieron (y no pudieron) llevar a cabo: la hegemonización del sistema político. La duda está en la base de esta estrategia: ¿por qué la Revolución Ciudadana y su líder consiguen hegemonizar el sistema político mientras otros fracasaron en ese intento? Pregunta que debería guiar futuros esfuerzos de esta investigación.

Finalmente, el cuarto desafío tiene que ver con la necesidad de que se articulen fuerzas de oposición con capacidad de ser alternativas reales a los ciudadanos,

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

en el marco de un sistema político democrático. Y, finalmente, existe un reto teórico, vinculado al hecho de ver en qué medida las hipótesis que señalaban a la interacción entre diseño institucional y sistema de partidos funcionaban como condicionantes de la ingobernabilidad democrática en el país continúan siendo adecuadas para el análisis de éste sistema político.

Referencias Bibliográficas

Ardaya, Gloria y Verdesoto, Luis (1999). “El sistema electoral ecuatoriano. Evaluación de las elecciones nacionales 1998, la crisis de 1999 y la agenda electoral pendiente”, en *Cuadernos del Cendes*, vol. 16 (41) (mayo-agosto), pp. 83-112.

Bartolini, Stefano y Mair, Peter (1990). *Identity and Competition and Electoral Availability*. Cambridge, Cambridge University Press.

Basabe Serrano, Santiago (2009). “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas políticas”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 29 (2), pp. 381-406.

Batlle, Margarita (2012). *Diseño institucional y sistemas de partidos subnacionales en América Latina*. Tesis Doctoral. Salamanca, Universidad de Salamanca.

Batlle, Margarita (2009). “Distribución territorial de los apoyos territoriales en América Latina: los casos de Ecuador, Perú y Honduras (1979-2006)”, en *Análisis Político*, vol. 67 (septiembre-diciembre), pp. 3-20.

Burbano de Lara, Felipe y Rowland, Michel (1999). *Pugna de Poderes: Presidencialismo y Partidos en el Ecuador: 1979-1997*, Quito, CORDES y Fundación Konrad Adenauer y Agencia de Cooperación Española.

Conaghan, Catherine (1996). “Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano”, en Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (Eds.). *La construcción de las instituciones democráticas*, Santiago, CIEPLAN, pp. 355-447.

Córdoba, Gabriela (2003). “Derrota y triunfo del gran elector: elecciones 2002 en Ecuador”, en *Íconos*, vol. 16 (mayo), pp. 11-16.

Eichorst, Jason y Polga-Hecimovich, John (2014). “The 2013 Ecuadorian ge-

neral elections”, en *Electoral Studies*, vol. 34, pp. 361-365.

Freidenberg, Flavia y Pachano, Simón (2015). *El sistema político ecuatoriano*. Quito, FLACSO – Ecuador.

Freidenberg, Flavia (2014). “Un país con mil reinos: predominio de nuevos actores, estrategias políticas e incongruencia multinivel en Ecuador”, en Freidenberg, Flavia y Suárez-Cao, Julieta. (Eds.). *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

Freidenberg, Flavia (2012). “Ecuador: Revolución Ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, N° 1, pp. 129-150.

Freidenberg, Flavia (2008). “El triunfo de la Revolución Ciudadana: Mitos, encrucijadas y desafíos del cambio político en Ecuador”, en *D’Cidob*, vol. 103, pp.9-14.

Freidenberg, Flavia (2007). *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*, Madrid, Síntesis.

Freidenberg, Flavia (2006). “Izquierda vs. Derecha. Polarización ideológica y competencia política en el sistema de partidos ecuatoriano”, en *Política y Gobierno*, Vol. 8 (2) (abril, segundo semestre), pp. 237-278.

Freidenberg, Flavia (2003). *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaam y el PRE para ganar elecciones*, Quito, Corporación Editora Nacional.

Freidenberg, Flavia (2000). “*Posiciones ideológico-programáticas de los políticos y los partidos en Ecuador*”, presentada en el Seminario sobre Partidos Políticos en América Latina, organizado por el *Institute of Latin American Studies of University of London*. Londres 25 de febrero.

Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel (2001). “Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional”, en *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 27 (abril), pp. 123-152.

Hurtado, Osvaldo (1977). *El poder político en el Ecuador*, Quito, Planeta.

Jones, Mark P. y Mainwaring, Scott (2003). “The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas”, en *Party Politics*, vol. 9 (2) pp. 139-166.

Laakso, Markus y Taagepera, Rein (1979). “Effective number of parties. A measure with application to West Europe”, en *Comparative Political Studies*, vol. 12, pp. 3-27.

Lacuisse, Marie-Esther (2007). “Los movimientos políticos locales en el escenario electoral”, en *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 27 (enero), pp. 37-45.

León, Jorge (1994). “El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio”, en *Ecuador Debate*, vol. 32 (agosto), pp. 76-89.

López, Adrián (2009). *Elecciones 2009: Cómo se votó el 26 de Abril*, Quito, SENPLADES-SPPP (mimeo).

Machado, Juan Carlos (2008). “Ecuador... Hasta que se fueron todos”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 28 (1), pp.189-215.

Machado, Juan Carlos y Mejía Acosta, Andrés (2008). “Las Democracias Asfixiadas en los Andes Altos: Elecciones e inestabilidad en Bolivia, Ecuador y Perú”, en Alcántara Sáez, Manuel y García Díez, Fátima (Eds.). *Balance de un año de elecciones en América Latina*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Mainwaring, Scott, Bejarano, Ana María y Pizarro Leongómez, Eduardo

(Eds.) (2008). *La crisis de la representación democrática en los Países Andinos*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (Eds.) (1995). *Building Democratic Institutions*. Stanford, Stanford University Press.

Mair, Peter (1990). “Parameters of change”, en Mair, Peter (Eds.). *The West European Party System*, New York, Oxford University Press.

Mejía Acosta, Andrés (2002). *Gobernabilidad democrática*, Quito, KAS.

Mejía Acosta, Andrés (1996). *¿Una democracia ingobernable? Arreglos constitucionales, partidos políticos y Elecciones en Ecuador: 1979-1996*, México, ITAM.

Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en Ecuador*, Quito, FLACSO.

Pachano, Simón (2004). “El Territorio de los Partidos”, en IDEA. *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, Ágora Democrática-IDEA, pp. 71-91.

Pachano, Simón (1996). *Democracia sin sociedad*, Quito, Quito, Corporación Editora Nacional.

Pedersen, Mogens (1979). “The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility”, en *European Journal of Political Research*, vol. 7 (1), pp 1-26.

Polga-Hecimovich, John (2014). “Hacia la superación del cleavage regional? La evolución de la nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia”, en *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 67 (agosto), pp. 91-118.

Sánchez López, Francisco (2008). *¿Democracia no lograda o democracia*

malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002, Quito, FLACSO Ecuador.

Sánchez López, Francisco (1999). *Introducción al sistema electoral ecuatoriano*, Documentos de Trabajo 3, Quito, FEUCE y Maestría en Ciencias Políticas y de la Administración Pública (PUCE).

Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza.

Sartori, Giovanni y Sani, Giacomo (1992). “*Polarización, Fragmentación y competición en las democracias occidentales*”, en Sartori, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza.

Schedler, Andreas (1995). *Under and Overinstitutionalization: Some Ideal Typical Propositions Concerning New and Old Party Systems*. Notre Dame, Hellen Kellog Institute (Working Paper 213).

Tanaka, Martin (2008). “De la crisis al derrumbe de los sistemas de partidos y los dilemas de la representación democrática: Perú y Venezuela”, en Mainwaring, Scott, Bejarano, Ana María y Pizarro Leongómez, Eduardo (Eds.). *La crisis de la representación democrática en los Países Andinos*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

Wolinetz, Steven (2006). “Party Systems and Party System Types”, en Katz, Richard y Crotty, William. Eds. *Handbook on Political Parties*. London, Sage, pp 51-62.

BASE DE DATOS

Base de Datos “Elecciones en América Latina”, Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2014.

Proyecto de Investigación “Elites Parlamentarias de América Latina” (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2014.

Proyecto de Investigación “Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina” (SISPSUB), Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2014.

**“41 AÑOS DE DEMOCRACIA
EN FOTOS”**



Jaime Roldós Aguilera, primer gobierno del retorno a la democracia.

Autor: César Moreno

Archivo histórico El Comercio



Muerte de Jaime Roldós, Vicepresidente Oswaldo Hurtado Larrea asume el poder.
Archivo histórico El Comercio



Manifestaciones, Frente Unitario de Trabajadores (1983).
Archivo histórico El Comercio



Posesión de León Febres Cordero en el Congreso Nacional, 1984.
Archivo histórico El Comercio



Manifestaciones por desaparición de los hermanos Restrepo.
Archivo histórico El Comercio



Ex presidente Rodrigo Borja Cevallos.
Archivo histórico El Comercio



Luis Macas, líder del movimiento indígena y conductor de los levantamientos en los 90.
Archivo histórico El Comercio



Levantamiento indígena, Plaza San Francisco, Quito, 1992.
Autor: César Moreno
Archivo histórico El Comercio



Sixto Durán Ballén, ex presidente del Ecuador en su discurso en la Plaza de la Independencia con motivo del conflicto armado con Perú.

Autor: Fabián Sandoval
Archivo histórico El Comercio



Mejor participación de la Selección Ecuatoriana en Copa América, torneo continental.
Archivo histórico El Comercio



Jefferson Pérez Quezada, primer Campeón Olímpico de Ecuador, Atlanta 1996.
Archivo histórico El Comercio



Destitución de presidente Abdalá Bucaram y partida a Panamá, febrero 1997.
Archivo histórico El Comercio



Rosalía Arteaga asume efímeramente la presidencia de la república.
Archivo histórico El Comercio



Reunión de la Asamblea Constituyente 1997-1998.
Archivo histórico El Comercio



**Susana Gonzalez, primera mujer presidenta del Congreso Nacional,
y Nina Pacari, primera mujer indígena legisladora.**
Archivo histórico El Comercio



Firma de la Paz con el Perú. Presidentes Jamil Mahuad y Alberto Fujimori.

Autor: Fabián Sandoval
Archivo histórico El Comercio



Feriado bancario.
Archivo histórico El Comercio



Migración, despedida a migrantes en el aeropuerto Mariscal Sucre, Quito, 2000.
Archivo histórico El Comercio



Posesión de Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio.
Archivo histórico El Comercio



Ciudadanos denominados forajidos manifestaron en las afueras del Congreso Nacional, 2005.
Archivo histórico El Comercio



Posesión simbólica de Rafael Correa en Zumbahua junto a Hugo Chávez y Evo Morales.

Autor: Carlos Campaña
Archivo histórico El Comercio



Inauguración oficial de la Asamblea Nacional Constituyente en Montecristi, Manabí, 2007.

Autor: Guillermo Corral
Archivo histórico El Comercio



El presidente Rafael Correa asistió al Regimiento Quito 1 a apaciguar el levantamiento policial del personal de tropa, 30 de septiembre 2010.

Autor: Mario Egas Mejía
Archivo histórico El Comercio



Jóvenes protestan contra decisión de explotación petrolera en la reserva del Yasuní.

Autor: Patricio Terán

Archivo histórico El Comercio



Visita al Ecuador de Francisco, primer Papa Latinoamericano.

Autor: Julio Estrella

Archivo histórico El Comercio



Terremoto en Manabí, abril de 2016.
Autor: Pavel Calahorrano Betancourt
Archivo histórico El Comercio



Cambio de mando de Rafael Correa por el nuevo Presidente de la República Lenín Moreno
Autor: Pavel Calahorrano Betancourt
Archivo histórico El Comercio



Paro y movilización Indígena. Indígenas y campesinos del la sierra centro llegaron a Quito para el paro nacional. Guajaló, al sur de la ciudad, octubre de 2019.
Autor: Armando Prado
Archivo histórico El Comercio

Luis Verdesoto Custode

EL RÉGIMEN POLÍTICO DE LA DEMOCRATIZACIÓN¹

Un antecedente necesario

1960-1972: crisis y forma nacional

Iniciados los años sesenta, en Ecuador fue visible la inexistencia de una forma nacional que organizase al país.² Se produjo el agotamiento de una vía de la acumulación reducida exclusivamente a la agroexportación; afloraron tendencias disgregadoras en el conjunto de la sociedad y se resquebrajaron las estructuras de dominación y de mediación fundantes del régimen oligárquico. Hasta los años sesenta, la acumulación se basó en la exportación de banano y, secundariamente, de cacao y café. [...] Desde 1955 descendieron significati-

1 Esta versión tiene ediciones del capítulo original para poder adaptarlo al formato del libro *Antología de la Democracia Ecuatoriana: 1979-2020*. El autor, en la edición original, inserta aquí una referencia a dos anexos donde se resumen los hechos y acontecimientos más destacados, por cada período presidencial. Por razones de espacio no se reproducen aquí. [Nota de Edición]. El Instituto de la Democracia cuenta con la autorización de reproducción de este texto por parte del autor.

2 Quintero, Rafael y Erika Silva, *Ecuador, la nación en ciernes*, Tomo I y II, Quito, FLACSO-Abya Yala, 1989.

vamente los precios de los productos exportados, lo que trajo consigo notables consecuencias económicas y sociales.³ En los siguientes años, la industrialización, la reforma agraria y la urbanización fueron los fenómenos que marcaron la evolución económica y política nacional. La desestructuración del régimen oligárquico se expresó en la creciente presencia estatal en todos los niveles de la sociedad y en el cambio del espectro social, que indujo al resquebrajamiento de las bases de la dominación. Desde entonces, el Estado actúa como agente de reconstitución de espacios de rentabilidad⁴ y como generador de nuevas clases y fracciones. El Estado acumuló competencias y tomó iniciativas frente a la sociedad, impulsó su tecnificación; captó funciones indicativas y normativas sobre la economía y la política; y, generó proyectos en los que se reconocieron los sectores dominantes.

La organización de la sociedad registró cambios desde los años sesenta. Por un lado, las fisuras del Estado oligárquico se evidenciaron, en la sierra, en la ruptura de la autoridad hacendaria, especialmente por el asedio campesino; mientras que en la costa, la urbanización acelerada y el debilitamiento de la agroexportación obligaron a la reconstitución de las formas políticas. Los sectores dominantes no se reconocieron necesaria y formalmente en los proyectos estatales, factor, entre otros, que coadyuvó en la ausencia de un proyecto unificador gestado desde la sociedad. En este marco de “crisis de representación”, las identidades sociales se produjeron desde los gremios, que imprimieron su sello a la política y coparon el aparato estatal. [...]

En la misma década de los sesenta, se desarmaron las matrices partidarias que habían estructurado al espectro político. En efecto, la crisis del Partido Conservador (PC) tuvo como ámbito a la sierra y acompañó a la descomposición del subsistema político de esta formación regional, referencia de su accionar; la crisis del Partido Liberal, PL –cuya influencia tuvo una cobertura de carácter nacional–, interiorizó la creciente heterogeneidad social y la necesidad de cambios temáticos en la agenda pública; el populismo –en su versión liderada

3 Larrea, Carlos, *Empresas transnacionales y exportación bananera en el Ecuador (1948-1972): un ensayo interpretativo*, FLACSO, Quito, 1980.

4 Inicialmente el Estado actuó a través de la política monetaria, mediante los precios de la divisa, que definían las tasas de ganancia en los sectores interno y externo; posteriormente, se complementó con la asignación de recursos petroleros; hasta que, finalmente, con la dolarización, el instrumento fundamental ha sido la inversión pública.

por José María Velasco Ibarra (1960-1961, 1968-1972)–, terminó la recomposición del respaldo social y su traslado hacia la costa asentado en el subproletariado guayaquileño⁵ y, la crisis de los partidos: Comunista (PCE) y Socialista (PS), se reflejó en el juego al que estuvieron sujetas las masas: en el primero al tener como referente a la organización obrera para el caso de una sociedad no industrial y, en el segundo, la inconsecuencia entre su dirección intelectual en la izquierda y su práctica en el centro derecha.

Más allá de los motivos de cada crisis partidaria, se expresaron elementos de in-organicidad en las relaciones del sistema partidario con las masas –en su capacidad de dirección y dominio sobre ellas o en la posibilidad de su representación autónoma– y, también, la desidentificación de los sectores medios y dominantes con el espectro partidario como conjunto. En el transcurso de la crisis aparecieron varios partidos transicionales⁶ que ejercieron el gobierno, y se multiplicaron las iniciativas no representativas que, finalmente, por negación, fueron puentes hacia nuevas tematizaciones de la política en la forma modernizadora de la siguiente década de los años setenta. [...]

Si algún espacio de convergencia hubo entre las tendencias disgregadoras que empujaban a la sociedad en los sentidos más diversos, con los más variados contenidos de lucha y formas de presentación en la escena, éste fue la noción de desarrollo económico y político endógeno. Sin embargo, esta posibilidad estuvo bloqueada por la desarticulación entre el modelo de acumulación y el aparato estatal. [...] en la sociedad ecuatoriana se incubaban demandas por un tipo de intervención del Estado, que en su forma entonces vigente, era incapaz de producirla.

Esta sucinta presentación de la crisis de la sociedad y el régimen oligárquico pone de relieve la crisis de representatividad, que no alcanzó a ser una crisis

5 Cf. Rafael Quintero y Erika Silva, *op.cit.*; y Amparo Menéndez Carrión, *La conquista del voto*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1986.

6 Por ejemplo el partido Nacionalista Revolucionario, PNR, liderado por Carlos Julio Arosemena (presidente entre 1961-1963) o el partido Coalición Institucionalista Demócrata, CID, liderado por Otto Arosemena Gómez (presidente entre 1966-1968), que expresaron las reubicaciones socio-políticas de viejos actores sociales en búsqueda de nuevas formas de contención y presentación políticas. Obviamente existieron diferencias ideológicas y representativas, en especial frente a la descomposición de la sociedad regional serrana y a la coyuntura internacional, en especial a la “guerra fría”.

orgánica o una crisis política en sus definiciones plenas. La forma que adoptó la salida a la crisis de representatividad fue transformista,⁷ en el sentido que se basó en la intervención pasiva de los sectores subalternos y en la mutación ideológica de las clases dirigentes y dominantes del Estado oligárquico, que en lo posterior readquirieron capacidad de dirección, junto con su reinserción en la modernización.

1972-1978: petróleo y modernización, una lectura

La circulación de la renta petrolera diseñó la forma rentista que, desde 1972⁸ en adelante, adquirió el Estado ecuatoriano, modalidad que confiere su sentido a la dinámica de conflictos y a la articulación de grupos y fracciones en el Estado. Durante la década de los setenta, la sociedad –y el contenido de la acción social– se recluyó en sus formas corporativas articuladas por el rentismo en sus formas políticas.

El discurso de la industrialización también organizó a la acción corporativa y política de la primera década petrolera de Ecuador y configuró los escenarios privado y público. De un lado, organizó a las políticas públicas y, de otro, imprimió su sello a la intervención privada. Sin embargo, no se puede afirmar que se haya producido una hegemonía de la, hasta entonces, virtualmente inexistente burguesía industrial, sino más bien que las políticas estatales, la constituyeron y le crearon un espacio económico y de aceptación.

El discurso industrialista predominó en la planificación estatal entre 1972 y 1976; se concretó en dos documentos: “Principios filosóficos y plan de acción del Gobierno” y “Plan integral de transformación y desarrollo”. Los discursos de los gremios empresariales no se opusieron al discurso industrialista, respaldándolo con un débil consenso. Esta actitud creó un espacio de rentabilidad al sector emergente, pero, a la vez, alejado de un proyecto industrialista radical.

7 Este concepto que manejamos a lo largo de todo el libro ha sido ampliado para pensar el caso ecuatoriano, desde su formulación original referida a los acuerdos y transacciones parlamentarias, hacia un sentido más amplio de conversión de procesos de cambio radical –nacionales o sociales– en procesos de reforma y acuerdo entre representaciones económicas o políticas. Cf. Antonio Gramsci, “Concepto de revolución pasiva”, disponible en: www.gramsci.org.ar

8 Año en que se inicia la exportación de petróleo en volúmenes poco significativos para la oferta mundial, pero muy importantes para la economía nacional.

Todos los sectores económicos –incluyendo a los industriales– finalmente reconocieron el carácter subordinado de la industria a la matriz de crecimiento económico determinada por la exportación petrolera. De este modo se combinó a la agroexportación y el extractivismo –la exportación de recursos naturales– como las fuentes de la acumulación y de la dinámica de articulación corporativa y política al Estado. [...]

De un lado, las políticas públicas constituyeron el sello de las relaciones sociales, particularmente en torno a las intervenciones estatales en la urbanización y especialmente en la economía urbana, y en las relaciones agrarias, específicamente en la reforma agraria.⁹ De otro lado, se establecieron las coordenadas de la diferenciación ideológica en torno a la intervención o abstención estatal en las actividades económicas. Pese a que la empresa privada se sumió bajo el alero estatal, no aceptó la propuesta de sustitución de importaciones del reformismo militar y estratégicamente montó un discurso general negativo: oposición a la inversión estatal directa.¹⁰ [...]

El rentismo abierto por el petróleo en Ecuador correspondió tanto a la corporativización de la acción social empresarial y subalterna, como a la retirada de los partidos políticos del escenario. Las corporaciones ejercieron directamente la representación en el escenario público, dinámica de auto representación que, a su vez, generó una distancia relativa del gobierno. En la dinámica política, la distancia relativa entre gobierno y empresarios precipitó la pérdida progresiva de espacio político de la reforma y los reformistas, pero, a su vez, generó las condiciones para la retoma de la iniciativa política a los partidos,¹¹ y para la

9 El Estado, a través de las políticas públicas, actuó directamente en la conformación de actores sociales urbanos y agrarios, entre otros, de los campesinos beneficiarios de la redistribución de tierras y de la colonización, como de actores de la economía urbana, los que, desde distintos ángulos, formaron algunas de las bases sociales de la democracia en los años ochenta y noventa.

10 Una vez producido el estímulo a las actividades privadas, lograda una sustantiva expansión del mercado y registrados los primeros fracasos de la inversión estatal directa en áreas colindantes con el capital nacional, este discurso se transformó desde el fomento y los estímulos hacia una oposición a la regulación estatal de las actividades privadas más cercana al discurso liberal clásico.

11 En una entrevista al dirigente más alto del partido liberal, Raúl Clemente Huerta, se recogieron las siguientes apreciaciones. “Periodista: ¿No hay ningún partido político que represente a ese poder económico? Específicamente, ¿en el partido liberal no existen militantes que tengan fuerza dentro de los grupos de presión económicos? Respuesta: Ocurrió, tradicionalmente, que los partidos representen a las Cámaras. Pero luego los miembros de las Cámaras, a mi modo de entender, se sintieron mejor representados por sí mismos. Y allí se da el debilitamiento de los partidos, sin que

democracia [...].

Sin embargo, el resultado fue un estilo de modernización. Examinémoslo. Hemos sostenido que los industriales no alcanzaron un grado suficiente de homogeneidad, autoconciencia y organización (representación) que pudiese sustentar un proyecto de sustitución de importaciones de los años setenta.¹² Más aun, que su misma conformación como industriales, si bien orientados hacia el mercado interno, no contemplaba un proyecto de sustitución. La propuesta sustitutiva solamente formaba parte de un proyecto estatal, de conformación de fronteras e instauración de soberanías, pero no formaba parte de la agenda empresarial. Así, la radicalidad del proyecto reformista quedó limitada por la debilidad de la coalición inter-empresarial. Esta coalición, antes que rentabilidad en un mercado interno dilatado, precisaba de transferencia estable de excedente y de sostenimiento del mercado mediante la mera circulación del excedente vía gasto público y la mantención de insumos importados. Todas las fracciones empresariales se “colgaron” del rentismo público. Este fue el

se realice la creación de una fuente alternativa, que sería la organización popular. El partido liberal representa a los sectores medios del país... Representó alguna presencia de sectores industriales de la Costa durante la revolución liberal, sectores agrícolas. Pero esos sectores prefirieron, con el avance ideológico del Partido, en ciertos hechos ideológicos seguir siendo representados por las Cámaras que por una estructura política de poder”. En esa misma fuente, el presidente de la Cámara de Industriales de Guayaquil, León Febres Cordero, sostuvo: “Periodista: ¿Cómo se compadece esta vocación política con su no participación en los organismos políticos? Respuesta: Tiene una explicación. Yo soy un hombre de una ideología liberal-radical-progresista. Y si es que existiese en este país una ley que obligue a los ciudadanos, para intervenir en política, afiliarse, tendría, necesariamente, que afiliarme en el Partido Liberal. La razón por la que no me he afiliado es porque tanto el Partido Liberal, como todos los partidos en el país, no han practicado su ideología, sino que entraron en lo que yo definiría como una carrera de caballos hacia el comunismo. Hacia el izquierdismo. Y, por tanto, no identificándome yo con esa posición, mal podría, si no estoy obligado por el momento a hacerlo, afiliarme al Partido”. Raúl Clemente Huerta fue candidato a presidente por el Partido Liberal, mientras que León Febres Cordero fue presidente de la República. Revista Nueva, Edición EXTRA N° 3, 1977 citado por Verdesoto, Luis, “Representación gremial y política de burguesía industrial ecuatoriana: 1972-1976”, Tesis para optar por el grado de magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1978.

12 La característica central de aquel proyecto fue asimilarse a una propuesta parecida a la sustitutiva de los años treinta, que estuvo vigente para el cono sur, cuyo perfil fue el carácter no selectivo de la sustitución deseada. También que la propuesta no estuvo acompañada de un pacto social –bloque social– industrialista que coligara, bajo tutela nacionalista y populista, a empresarios nacionales y trabajadores. Como referencia, cabe señalar, que el neopopulismo actual ha recuperado una propuesta de sustitución, ahora selectiva de importaciones, pero sin políticas públicas orientadas hacia ella. Los dos momentos se unen por la presencia de excedente petrolero, el nacionalismo exacerbado y la reconfiguración material del aparato estatal, los que reemplazan al bloque social y al pacto político de aquellas experiencias históricas.

momento de reinauguración moderna del transformismo que ha marcado al proceso político ecuatoriano.

El proyecto sustitutivo dependió de que la rentabilidad del sector interno de la economía tienda al equilibrio y a superar a la rentabilidad del sector externo. Sin embargo, cuando el sector externo está conformado básicamente por el excedente petrolero estatal, el sector interno tiende a estar establemente subordinado al sector externo, ya que depende de su dinamismo y rentabilidad. El desarrollo del sector externo, definido por la centralización de la renta petrolera, creó condiciones extraordinarias de crecimiento del sector industrial, superiores al 25% anual, entre 1972 y 1975. La principal responsabilidad de ese dinamismo fue la participación estatal en los costos de producción de la actividad industrial.

La reforma fue derrotada sin presentar una batalla decisiva. Fueron mayores los factores neutralizantes dentro del reformismo, que la decisión de radicalizar a la política pública en torno al nacionalismo. El nacionalismo que lleva aparejado la sustitución de importaciones se vio inhibido por el principal factor de homogenización empresarial: lograr montos mayores de transferencia pública [...].

El segundo gobierno militar dirigido por el Triunvirato Militar, presidido por Alfredo Poveda Burbano (1976-1979), dio curso a la transición a un régimen encabezado por los civiles, proceso que no estuvo tampoco exento de tensiones acerca del alcance de la democratización, sus condiciones y sus vías. La democratización se sustentó en varios acuerdos sociales y políticos.

De un lado, acuerdos entre los actores corporativos como los gremios de los sectores económicos y las fuerzas armadas. Los sectores económicos entraron dificultosamente a la democratización y bajo condiciones precisas: rebajar al mínimo los alcances de la participación popular en democracia y sostener los estímulos económicos concretados en un pacto fiscal para la distribución del excedente estatal. Las fuerzas armadas, por su parte, además convinieron un lugar y una capacidad de decisión en el sistema político, e impusieron una forma tutelar para la gestión política de la democracia, acomodo institucional

conflictivo durante los gobiernos civiles que le sucedieron. Esta forma cívico-militar para el gobierno democrático incluía al gobierno de la institución, a la provisión de recursos y a la permanencia del modelo estatal diseñado en la década de administración militar.

De otro lado, el movimiento popular acordó entrar al proceso de democratización sin un nuevo proyecto y sólo en base a las reivindicaciones de su pasado inmediato: demandó la terminación de las reformas económicas inconclusas, tema que, en adelante, esgrimirá episódicamente durante todo el ciclo democrático. No obstante, el diseño democrático recreó canales de producción de legitimidad política, donde la invocación a la ciudadanía constituyó el factor principal de la participación e inclusión, eje fundamental del tipo de modernización política, que debió aceptar.

El Triunvirato Militar, bajo el diseño del denominado Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, convocó a Comisiones conformadas por políticos civiles para la elaboración de dos textos constitucionales para que sean sometidos a consulta popular (1978), decisión de la que surgió el aparato jurídico de la democratización.¹³ Los dos textos recogieron el diseño estatal de la década petrolera a la que hemos hecho referencia y formularon mecanismos de tutela militar sobre esa forma estatal y el proceso político. Las diferencias fundamentales de los proyectos fueron, básicamente, la amplitud de los actores de la democratización convocados y con incidencia en las decisiones. Estas comisiones también elaboraron las leyes de elecciones y de partidos, ésta última, por primera vez en el derecho político ecuatoriano.

Así, a través de la consulta popular sobre los dos textos constitucionales que formalizaban nuevos acuerdos institucionales y prácticos para el sistema político, se consagró el orden jurídico de la democratización.¹⁴ La legislación de partidos y elecciones forzó a la representación a través de grandes partidos con “vocación nacional” que monopolizaron la representación ante el Estado.

13 Cabe señalar que la mencionada consulta popular fue el primer ejercicio de democracia directa, que se instituyó como una forma para construir mayorías operantes/legitimadoras en la coyuntura política antes que de apelación al pueblo en momentos de ineficiencia del sistema político.

14 En estas elecciones fue la primera vez que se utilizó un padrón electoral elaborado técnicamente con base en la información del Registro Civil.

Esta legislación política no formalizó, con un orden jurídico, a una situación ya existente (representaciones partidarias pre-existentes) sino que, más bien, la antecedió como norma que estimulaba a la creación de un sistema de partidos. La legislación de partidos planteó una imagen hacia la que debería caminar la sociedad, esto es, institucionalizar la representación y el procesamiento de conflictos por la vía de los partidos y las elecciones [...].

La democratización 1979-2011

El régimen de partidos 1979-1995

Primera entrada del centro político a la escena: 1979-1984

La democratización en Ecuador se respaldó en el programa económico de la modernización, de carácter transformista y, por esa vía, conservador. Las demandas sociales que se habían contenido en los últimos años de los gobiernos militares emergieron y se multiplicaron. La democracia se constituyó en un escenario para su procesamiento. Con la democracia también se tematizó socialmente el problema de la representatividad [...].

También implicó la transición con dificultades hacia un sistema de partidos. Esta transición no superó, sino que supuso la coexistencia con formas corporativas correspondientes a la heterogeneidad estructural, con modalidades de desorganización colectiva –típicas del llamado populismo “velasquista”– y de desinstitucionalización y desideologización de la política –pretendidas por los organismos empresariales–. Este fue el contexto en que se operó la legitimación de la democracia. El actor dirigente de este primer momento de la democratización fue un nuevo “centro” del espectro político cuya emergencia, a su vez, condicionó cambios en los extremos del espectro [...].

Los discursos de los partidos de centro pueden ser clasificados por el tipo de relación que se plantearon con los extremos del espectro político, unos, los socialdemócratas buscaron una proximidad, pero también una diferencia con la izquierda marxista; mientras que otros, los demócrata cristianos se aproximaron a la derecha y localizaron su representación. Buscaron descalificar a los

extremos, pero también acudieron a ellos como sustento ocasional e inorgánico en coyunturas determinadas. Estas ubicaciones respondieron a la necesidad de constituirse en una tercera opción política frente a los extremos tradicionales, tanto como expresaban a sus filiaciones de origen, liberales y conservadores respectivamente. [...]

Los movimientos sociales, especialmente el sindical, en los primeros años de democracia, acosaron a los gobiernos/partidos de centro para que radicalizaran sus propuestas, esperanzados en que ante situaciones de crisis, el régimen político pudiese asumir el tiempo reivindicativo social. Sin embargo, en la superficie política, como producto del efecto disgregador del acoso, solamente uno de los extremos, el ligado a los gremios empresariales, pudo recuperar el ejercicio institucional, que terminó en repliegue estratégico de los sindicatos y en deterioro del centro para proponer/manejar la alternabilidad. El resultado final fue el surgimiento del populismo como actor no contemplado en este conflicto, que finalmente excluyó al centro, sea porque deglutió a sus bases sociales, sea porque el centro no pudo rehacerse frente a las nuevas condiciones. El nuevo centro que abrió la democratización se configuró como una tendencia, antes que como un sólo partido. El nuevo centro político impuso, ideológicamente, en el ámbito nacional, temáticas tales como la relación entre desarrollo económico y justicia social;¹⁵ el cambio como una posibilidad concertada; la tecnoburocratización de la gestión pública; la reforma económica, política e institucional como condición para la estabilidad de la democracia; los nuevos interlocutores sociales de la política; la modernización del Estado; y, en general, un cambio de perspectiva que tomó como punto de referencia a la ciudadanía para la reforma del bloque en el poder.

Si ideológicamente aquellos fueron los temas, las dificultades de gestión práctica crearon una brecha frente a las expectativas populares, que habían sido sus legitimadores. El centro político nació inflado por un hiper crecimiento electoral, que lo deformó en el escenario de opinión. La gestión estatal mostró dos aspectos: las debilidades de su constitución interna como programa y aparato; y, las diferencias internas que salían a luz como condición para redimensionarse y adecuarse a la realidad [...].

15 Sus posibles combinaciones fueron el eje de los conflictos político-ideológicos dentro de la tendencia, al margen de otros temas orgánicos.

La modernización había redefinido al espectro político y se había conformado este nuevo centro. La transición a la democracia fue operada por esta nueva dirección política. Esta fue ocupada por partidos modernos que encarnaban una visión alternativa del Estado y de relación con las masas, especialmente de los sectores sociales emergentes –conformadas como ciudadanía– al tiempo que representaban al movimiento general por la democracia.

En este momento de democratización, el centro político estuvo personificado por la coalición entre la Concentración de Fuerzas Populares, CFP, de orientación populista, y la Democracia Popular, DP, partido de orientación Demócrata Cristiana, a través del liderazgo de Jaime Roldós Aguilera, quien triunfó en la segunda vuelta electoral en 1979 con el 49,1% de votos válidos [...].

En suma, en la transición que se abrió en 1979, se combinaron modernización económica y democratización política, en donde el elemento más significativo fue el procesamiento de reformas económicas que debía realizarse a través de la participación social y ciudadana. Estos canales básicamente pretendían la institucionalización más amplia de las relaciones socio-políticas y, como meta final, la articulación institucional de la sociedad.¹⁶ El instrumento más importante fue la instalación del sistema de partidos políticos, diseñado por la Ley. La conducción de los primeros pasos de la democracia estuvo plagada de incompatibilidades acerca de los objetivos perseguidos, así como de las formas de articular la reforma económica y la reforma política. Y, especialmente, estuvo marcada por la inexperiencia de los operadores políticos a cargo del gobierno, tema que conviene poner de relieve [...].

[...] Cuando se produjo la convocatoria a los civiles para acordar los términos de la transición a la democracia, se concretó la primera transición etaria durante el ciclo democrático.¹⁷ Surgieron a la escena, por fuera de los partidos tradicionales, conservador, liberal y comunista/socialista, liderazgos jóvenes que

16 Echeverría, Julio y Luis Verdesoto, *Nuevos paradigmas de la relación Estado-Sociedad*, Buenos Aires, CLACSO-CIESE, 1988.

17 Hemos detectado tres recambios etarios en el personal político durante el ciclo democrático en análisis: a) En la transición a la democracia hasta la crisis (1979-1995); b) Durante la crisis 1995-2006; y, c) En el neopopulismo (2007-). Bajo la misma dimensión, en las fuerzas armadas fueron relevantes los mecanismos de sucesión a lo largo del ciclo democrático, que permitieron una continuidad que no tuvo el sistema partidario, el que más bien se caracterizó por las fracasadas sucesiones o el “parricidio político”.

pudieron ocupar esos espacios, fundamentalmente porque entraron al congelamiento político impuesto por los militares luego de sus primeras experiencias parlamentarias.¹⁸ Un caso fue Jaime Roldós, joven cuadro de la CFP, socializado en el populismo clásico, quien fue electo presidente cuando cumplió 38 años. Exhibió vínculos con la izquierda universitaria y oficio político.¹⁹

En efecto, el gobierno de Jaime Roldós (1979-1981), originado en el populismo tradicional pero de ideología de centro izquierda, se identificó con la consigna “desarrollo económico y justicia social”, que imprimió tirantez a la gestión pública. Confluyeron en la gestión pública sectores vinculados con la izquierda marxista, que habían abrazado recientemente a la democracia y los compromisos de la alianza gubernamental con la democracia cristiana. La opción ideológica socialdemócrata del presidente, además, no se correspondía a una cercanía orgánica –coalición gubernamental y/o parlamentaria– con el partido Izquierda Democrática, ID, vínculo formal y real con la Internacional Socialista. Esta tensión no pudo ser resuelta solamente con el manejo de instrumentos convergentes de política pública, como se pretendió. Su debilidad fundamental consistió en la inorgánica relación del gobierno con los sectores sociales (subalternos y empresariales) comprometidos en el proceso [...].

El proyecto de Roldós básicamente consistió en una invocación nacionalista, que aspiraba asentar un proyecto de soberanía popular moderna. El resultado perseguido consistió en la lograr la transición del “populismo” (de sus bases sociales) hacia una postura próxima al “socialismo democrático”. La cohesión social perseguida por el reconocimiento discursivo público de la dependencia externa, debía traducirse en una coalición social, subalterna y empresarial, que promoviese aquella transición global; sin embargo, incierta. El “nacionalismo civil” de la democratización fue el vínculo más cercano con el populismo clásico, mientras que el lenguaje de la “dependencia” aproximó a la propuesta hacia la democratización internacional. La invocación a la nación fue coopta-

18 Existió una generación de personal político que no sobrevivió al congelamiento político y que encontró diversas formas de “auto-exilio interno” radicándose en profesiones liberales o actividades empresariales.

19 Entendemos por “oficio político” a un alto grado de profesionalidad para la operación de la política, asociado a una comprensión superior al mero empirismo, generalmente ligado a la preparación universitaria en temas afines, entrenado en la vida partidaria y con un nivel de profesionalización parlamentaria. Manuel Alcántara, *El oficio de político*, Madrid, TECNOS, 2012.

da, de un lado, por los límites para el cambio que suponía el acatamiento a la democracia; y, de otro lado, por la reconfiguración de las élites políticas que empezaron a actuar como “clase política” que defendía espacios y mecanismos para su reproducción²⁰ [...].

El rentismo estatal mostraba sus primeros efectos. Puede afirmarse que, para esos años, algunos elementos de la “enfermedad holandesa” ya se habían afinado en Ecuador.²¹ El discurso nacionalista cada vez más se refugió en la escena internacional, especialmente cuando las limitaciones del interclasismo económico se hicieron presentes. Los costos del primer enfrentamiento militar con Perú en el llamado incidente de El Cóndor (1980) sumados a una cadena de errores de manejo económico con pocos aciertos, la presión por crecimiento de los salarios y el pago de obligaciones de la deuda externa produjeron efectos profundos.

El escenario oficial fusionó las “debilidades” del centro político y del sistema que debía representarlo. Cabe resaltar la contradicción que se produjo entre funciones del Estado, que derivó en un conflicto por el poder. El partido de gobierno, Concentración de Fuerzas Populares, CFP, se dividió. La fracción disidente se agrupó alrededor del presidente Roldós, quien trató intermitentemente de constituirlo en un nuevo partido.²² En tanto, la CFP, bajo el liderazgo de Assad Bucaram se convirtió en pivote de la oposición parlamentaria en alianza con la derecha tradicional. El escenario político se “hiper-parlamentarizó” dificultándose cotidianamente la gestión del aparato gubernamental.

El Parlamento no fue funcional para reflejar la correlación de fuerzas que se había manifestado electoralmente y que había soportado la transición a la de-

20 Utilizamos, en este párrafo, la categoría “clase política” en el estricto sentido asignado por Gaetano Mosca, *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

21 La inundación de recursos petroleros en la economía ecuatoriana sostenía a la dinámica económica con un exagerado gasto público que sustituía a la producción, sostenida en el precio de la divisa.

22 A la muerte del presidente Jaime Roldós (mayo, 1981), el partido inicialmente denominado Pueblo, Cambio y Democracia, PCD, fue finalmente refundado como Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE, liderado por el abogado Abdalá Bucaram, que entroncó con las bases sociales del CFP en disolución. El PRE se constituyó en la primera creación de un partido populista en democracia, que asumió la función de tendencia desequilibradora de los empates entre la derecha y el centro hasta que pudo acceder momentáneamente al poder en 1996. Este partido fue una recuperación del populismo clásico ecuatoriano en la democratización.

mocracia. Más aún, la revertió, en el sentido que la iniciativa fue de la alianza CFP-derecha y su poder fue el boicot a la gestión pública de instalación de la democracia. En ese contexto, un punto central fue la propuesta del ejecutivo para crear un frente de partidos de centro (bajo el supuesto de su afinidad ideológica) cuya función fuese concretar el cambio ofrecido y sustentarlo políticamente.

Los partidos de centro convocados por el presidente Roldós esgrimieron criterios sin visión estratégica y redujeron su actividad a las expectativas electorales. La propuesta fracasó. Bajo esta definición de posiciones, la factibilidad de un programa de reformas sólo podía sustentarse apelando a las masas.²³ El ejecutivo propuso la realización de un plebiscito que reformase a la Constitución Política en materia de composición parlamentaria.²⁴ Nuevamente, en la práctica, la afinidad de los partidos de centro se diluyó y primó la heterogeneidad oponiéndose a la realización de esa consulta popular. El plebiscito suscitó oposición también en los gremios empresariales y en las fuerzas armadas. Al no realizarlo, los acontecimientos políticos que le sucedieron se redujeron a la negociación de cúpula entre élites políticas. De este modo, también el cambio se redujo a la expectativa de una legislación progresista de difícil aplicación por la debilidad presidencial [...].

El enfrentamiento bélico de enero y febrero de 1981 con el Perú impuso su lógica a la coyuntura. La seguridad territorial debió privilegiarse como objetivo de gobierno. La consecuencia fue un redoblado tutelaje de las fuerzas armadas a la gestión política y presiones internas por la superación del problema fronterizo. También se adoptaron medidas económicas para financiar el gasto público producto de la emergencia, las que finalmente aceleraron los efectos de los síntomas de la crisis económica que se venía arrastrando desde la transición

23 Esta propuesta fue acompañada por algunas medidas “heroicas” como la virtual “duplicación” del salario mínimo vital, que pretendían restituir la capacidad de consumo represada durante la dictadura militar.

24 La intención política de la consulta popular básicamente consistía en dotarle al Presidente de la República de la facultad de disolver el Parlamento y convocar a una nueva elección parlamentaria. En este caso, la disolución no comprometía al presidente, quien mantenía facultades legislativas ad referendum. Pese a su fracaso, esta propuesta se ha mantenido en la escena política, y fue procesada por las dos Asambleas Constituyentes (1998 y 2008). Finalmente, se ha concretado como una fórmula denominada en la jerga popular como “muerte súbita”, cesación simultánea del cargo en la Constitución neopopulista.

a la democracia [...].

La muerte del presidente Roldós, en mayo de 1981, cerró un ciclo de expectativas de reformas sin concreción. La demanda popular por redistribución económica y de poder, que se había acumulado en la transición hacia la democracia, alcanzó muy pocos logros y se perdió un espacio para viabilizarla.

El ascenso del partido Demócrata Popular (Demócrata Cristiano) a la Presidencia de la República a través de Oswaldo Hurtado (1981-1984) cambió la correlación de fuerzas en la escena oficial. Se reflejó en la modificación del discurso político y en la problemática que el gobierno abordó. Un conjunto de situaciones precríticas se presentaron en la economía. Obedecían, básicamente, a las dificultades del sector externo, que hicieron visibles las distorsiones económicas internas. El gobierno manejó estos síntomas recesivos como una “amenaza” al pueblo, a las corporaciones y a las fuerzas políticas. Este manejo del hecho económico acarreó dos consecuencias.

De un lado, la utilización del discurso económico para congelar el tema de la reforma y la respuesta a las fuerzas políticas y sindicales. La problemática económica copó el escenario y se impuso un criterio para estabilizar a la democracia. A saber, que el equilibrio económico determina la estabilidad democrática y que debía eliminarse cualquier forma ideológica de inseguridad para el capital. De otro lado, el mecanismo utilizado fue la corporativización de varias instancias estatales, no sólo en la convocatoria al conjunto empresarial a constituirse en bases orgánicas de la gestión de gobierno, sino cediendo parcelas cada vez mayores del aparato estatal a la directa gestión de los organismos empresariales serranos [...].

El gobierno demócrata-cristiano sistemáticamente pretendió cumplir varios objetivos. Su problema central fue tratar de constituirse en representación orgánica de un frente empresarial, especialmente afincado en la sierra. Persiguió su consenso y legitimación para la gestión pública. El programa y el manejo de la política económica y social fueron los instrumentos que permitían la prueba de confianza. Articulado a esta pretensión, el gobierno intentó varias alianzas con partidos políticos alrededor del gobierno. A través de ellas deseaba una

cuota de negociación en el Parlamento y una apariencia de asentimiento de las fuerzas políticas, que le permitiera evadir la falta de consenso entre los sectores populares, evitaba así que se transformaran en una oposición activa [...].

¿Cuál fue el conflicto político más complejo que debió resolver el gobierno de la Democracia Cristiana? Fue evidente el carácter prematuro con el que la Democracia Cristiana llegó a la gestión pública y dentro de un sistema de partidos aún germinal. Esto obligó al partido de gobierno a reconocer que el gobierno no fue partidario, ni siquiera que tuvo sus bases fundamentales en una alianza. En este sentido, la Democracia Cristiana, en tanto aparato, no fue el instrumento fundamental de relación del gobierno con la sociedad. No aportó organizativa ni programáticamente, de modo cotidiano, a la gestión pública y la función Ejecutiva soportó bajo sus espaldas el peso del conflicto político. El Parlamento ocupó el escenario político.

La función Legislativa se redujo a la tarea fiscalizadora. Al hacerlo, y de modo poco coherente, fue un co-gestor de segundo rango de las tareas administrativas del gobierno y no fue una orientación político-legislativa, que enlace a las demandas del movimiento social con el escenario público. El acontecer legislativo diariamente se deslegitimó frente al pueblo. De un lado, el Parlamento cerró sus puertas al movimiento popular y funcionó como un detonador para la explosión que se produjo. De otro lado, frente al momento límite del conflicto político del centro con la derecha tradicional, ésta hizo prevalecer su capacidad de boicot desde el Congreso Nacional.

La producción de la legitimidad: la primera vuelta electoral de 1984

[...] El tercer gobierno de la democratización (1984-1988) combinó los siguientes elementos: neoconservadurismo político, autoritarismo en la gestión, débil neoliberalismo económico, crisis económica inesperada y el sostenimiento formal del ordenamiento jurídico democrático. La pregunta que ordena la reconstrucción de las principales líneas de conflicto de la coyuntura es la siguiente: ¿Bajo qué circunstancias la sociedad ecuatoriana enrumbada en el camino de la institucionalización produjo un fenómeno autoritario?²⁵ [...]

25 Przeworski, Adam (comp.), *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

En 1983, el Frente de Reconstrucción Nacional²⁶ planteó “orden y moralidad” como sus voces de mando. Con ellas trató de recoger a las demandas de la derecha económica y de la derecha política, y desplazar a los temas con que los partidos de centro comandaron ante los electores [...] tales como el cambio estructural, la dependencia externa y los servicios sociales. En Ecuador, la ideología del orden refirió, en esa coyuntura, a la ofensiva empresarial por remplazar la agenda de la transición a la democracia, una vez conseguido el salvataje, con tres aspectos concretos que demandaron los empresarios y que los unificaron.

a) En la ideología empresarial, las relaciones laborales son un punto para su aglutinamiento. Plantearon que el entonces vigente orden jurídico era desfavorable para el capital y permitía a las autoridades laborales circunstanciales distanciamientos de los empresarios. Por ello plantearon que era necesario imponer orden desde el Estado, para controlar las “desmedidas” demandas laborales, que solamente deberían corresponder a los incrementos en la productividad y en la ganancia de las empresas.

b) La democratización aglomeró demandas populares, por ejemplo, salarios, precios, condiciones de trabajo y habitabilidad, reforma agraria, nuevas formas de organización social y económica. Estas demandas no fueron mayormente respondidas por el sistema político pero, a criterio empresarial, la forma cómo se tomaron algunas medidas fue producto de la falta de autoridad para detener esas demandas.

c) Durante los gobiernos de Roldós y Hurtado, la derecha criticó la conducción “incoherente”. Esta fue la razón principal para que los empresarios exigieran “seguridad para invertir” [...].

La derecha planteó cuidadosamente otros temas con los que hizo una oferta política más moderada. Por ejemplo, el reconocimiento de la “injusticia social” como un factor presente a lo largo de la historia ecuatoriana, pero que dicho reconocimiento no podría conllevar la conclusión política de que superarla es cuestión de un gobierno. Más aún, que la condición debía ser primero acumular riqueza y luego redistribuirla.²⁷

26 Agrupación representativa de varios partidos de derecha dirigidos por el Partido Social Cristiano, asentado en empresarios radicados en la costa, liderada por León Febres Cordero, ex dirigente gremial de los industriales de la costa y legislador, cabeza de la oposición parlamentaria.

27 En este razonamiento, la premisa mayor fue de izquierda (injusticia social), la premisa menor

Hubo una deliberada intervención para recortar aristas “extremistas”, fundamentalmente del discurso electoral. El objetivo fue no sólo la creación publicitaria de una imagen centrista, tendencia por la cual ya se había pronunciado el electorado ecuatoriano, sino reflejar la negociación interna con algunos empresarios que apoyaron a la candidatura de la derecha.²⁸ En suma, la “centrización de la derecha” en la coyuntura de 1984 tuvo por objeto lograr legitimidad popular para un programa antipopular [...].

[...] En la coyuntura electoral de 1984 no sólo estuvo en juego un arrepentimiento masivo del voto por el centro. Se jugó el problema de una “salida” a la crisis mediante la administración del salvataje. El modo de afrontar la crisis no podía ser neutro. La derecha usó polaridades como reconstrucción frente a inundaciones, decisión frente a incoherencia, liderazgo frente a “estudiosos” de la política, riqueza frente a tecnoburocratismo, etc. El centro no presentó sus propios temas, sino que asumió la imposición de la derecha y pretendió reinscribirlos en un contexto diferente. Así, el centro planteó que el país debía ser reconstruido, circunscribiéndose a la restitución de las condiciones de crecimiento anteriores a la crisis, sin hacer relación a la naturaleza de la crisis y a la necesidad de cambio; y, se anunció como un correcto y coherente administrador de la crisis, cuando la demanda popular electoral consistía en la satisfacción de sus necesidades básicas y en la expresión política.

En este cambio de agenda se localizó la debilidad básica del centro para su comunicación política con el electorado. Se anunció a sí mismo como administrador estatal, a través del manejo de un “lenguaje de Estado” antes que utilizar un lenguaje que representara a la demanda social.²⁹ La derecha demandó desde fuera del Estado, mientras el centro respondió como un tecnoburócrata. La aproximación discursiva entre el centro y la derecha dejó sin canales de

fue de centro (como solucionarla) y la conclusión fue de derecha (acumulación, no redistribución). Este es un ejemplo de cómo construyeron una imagen de centro cuyo contenido fue de derecha.

28 Esta negociación finalmente se produjo alrededor de la forma de “solucionar la crisis”, con puntos de acuerdo como la política laboral y de desacuerdo como la política arancelaria.

29 La derecha sostenía como prioridad bajar el déficit fiscal, ya que el centro habría desperdiciado recursos en gastos ordinarios burocráticos (la referencia implícita era la política social). El centro polemizó —como cualquier administrador público— con la solicitud a la derecha que especificase los rubros en que se debía bajar el gasto público. La derecha replicaba abriendo otros frentes discursivos como la corrección de los defectos de la balanza de pagos, etc.

expresión a los sectores medios y populares, pues la agenda política no caminaba hacia la creación de un sistema de concertación social y/o política, que reconozca al conflicto, condicione a la política pública, y genere condiciones autónomas de participación electoral y política.

El significado de la derrota del centro en 1984

El margen con que la derecha ganó las elecciones de 1984 mostró un país escindido entre dos tendencias que marcaron su futuro inmediato, competencia entre los actores políticos básicos que se habían destacado como los emergentes en la democratización: la derecha de matriz empresarial/gremial y el centro ligado a las clases medias con referencia a los actores internacionales clásicos como la democracia cristiana y la socialdemocracia.

[...] En 1984 se registró la primera elección presidencial en democracia, que marcó a la instalación del mercado político, convirtiéndose en un síntoma de la modernización en la política. Se trató del inicio de campañas electorales con costos onerosos que generaron, posteriormente, una gran presión por la regulación del gasto electoral público y privado. En ese contexto, la derecha invadió la conciencia de los electores con una campaña publicitaria que logró identificar al centro-izquierda con el gobierno –cuyo desprestigio fue un lastre– y ofertó como programa de gobierno todo cuanto creía que constituía la necesidad popular,³⁰ distanciándose del gobierno y las políticas públicas de “salvataje” de las que había sido la principal beneficiaria.

La crisis fue el tema que atravesó a la coyuntura ideológico-electoral de diversos modos. La crisis generaba distintos niveles de incertidumbre, siendo el fundamental, el modo cómo se manejaría el salvataje económico. Sin embargo, la derecha eludió el contenido del tema de la crisis. Su propuesta consistía en el retorno del país a las condiciones económicas previas a la democracia, como imaginario social. El mensaje subyacente a esta imagen era recobrar las políti-

30 La principal consigna del Frente de Reconstrucción Nacional fue “pan, techo y empleo”, la que había sido utilizada con éxito por diferentes partidos de América Latina. Cumplió la función política esencial de la consigna de resumir el diagnóstico de la situación actual sobre la que se trata de incidir y establecer el rumbo de la intervención política, como expectativa de resultado y voz de mando práctica.

cas económicas de transferencia de excedente petrolero, ahora bajo dirección civil, las que habían creado las condiciones más favorables de la vida republicana para el resurgimiento y la reproducción de todos los actores económicos, incluyendo a los nuevos. En el discurso político, esto se tradujo en una oferta de acumulación relativa para los sectores medios, mejores condiciones de crecimiento para los empresarios y mantenimiento de las condiciones de vida para los sectores populares [...].

La tendencia de centro-izquierda, en cambio, sí trató el tema de la crisis desde la noción de “recuperación desde abajo”. Para ello esbozó una imagen de acción estatal como promotora activa de la economía, especialmente del desarrollo agrario y del empleo, insinuando también a la participación de otros sectores de la economía urbana. Este mensaje sobre la crisis tuvo como interlocutores a los sectores populares y medios de las ciudades intermedias y, también, a sectores campesinos y habitantes de parroquias rurales y pueblos. Si bien la Izquierda Democrática no presentó un proyecto de origen agrario, su discurso viabilizó una expectativa pluriclasista más intensa en este ámbito y en las ciudades intermedias, que en las grandes. En diversos sectores sociales se pudo constatar una actitud negativa hacia el discurso del Frente de Reconstrucción. Esta oposición se basaba en que la administración de los recursos no debía hacerse con la lógica de la gran empresa que, en otra lectura del juego de oposiciones, la gran empresa tuvo asiento en las ciudades principales [...].

El Estado, administrado por un gobierno de centro-izquierda, de un lado, racionalizaría aquella correlación de fuerzas evitando el deterioro de los respectivos mercados y de su capacidad de consumo, que en caso contrario, al ser “liberadas” las fuerzas del mercado, terminarían en un acelerado deterioro. El mensaje de la centro-izquierda pretendía asegurarles un futuro de clase y no el deterioro de sus condiciones de clase. De otro lado, las fracciones emergentes de capital que buscaban ocupar un lugar en la economía y sociedad estaban asentadas fuera de las ciudades primadas. Al alinearse con la centro-izquierda disputaron a las fuerzas tradicionales locales su presencia y hegemonía en los subsistemas políticos territoriales. En el caso de los sectores subalternos, la disputa también significó un acceso a la política local y cierta distribución del poder. [...] En suma, la tendencia de centro-izquierda se había constituido en

una forma defensiva y tímida de afrontar el cambio, que asumiese a la justicia social con ponderaciones precisas. En tanto, su antagonista electoral propuso un cambio, con incertidumbres, pero repleto de expectativas.

En los años en análisis, el proceso dominante fue la búsqueda de una cierta organicidad para la representación de las “clases” y la tensión por lograr una cierta (re)corporativización de la política, mientras que paralelamente se conformó un sistema nacional, con base en el binomio partidos/Estado, y comenzaron a constituirse subsistemas regionales que ampararon a la constitución de los actores. La corporativización de la demanda en los dos lados de la sociedad, los gremios –cámaras empresariales o centrales sindicales– fueron los espacios donde se refugió la demanda explícitamente clasista, arrastre de la modernización petrolera.

En el caso de los empresarios, esta demanda fue elevada al rango de práctica estatal, ya que los gremios pugnaban por corporativizar a segmentos del aparato estatal y, en el mediano plazo, no pudieron trasladar la demanda que representaban hacia la política. Mientras que en el caso de los sectores subalternos, también se delineó una presentación pública corporativizada. En lugar de profundizar la participación política, que inicialmente fue electoral, se convirtió a los partidos de izquierda en meros altavoces de las demandas corporativas. Esta forma de presentación de los intereses sociales subalternos ante el escenario político retrasó la constitución de un sistema político moderno, por la limitada capacidad de la institucionalidad para procesar a las demandas. El Estado no fue capaz de combinar la demanda popular con la gestión [...].

En esos años, la sociedad estuvo identificada más cercanamente con las clases, mientras que la política estuvo asociada con los partidos. La “organicidad” de la política fue buscada en la conciliación de la sociedad civil –la trama clasista– con la sociedad política –la forma políticamente organizada de la sociedad–. La sociedad buscaba a los partidos como mecanismos de expresión de los intereses a ser representados. El proceso se interrumpía por la inexistencia de los organizadores colectivos de esas percepciones que hubiesen permitido la expresión de esas necesidades en intereses representados.

En medio de aquel vacío se configuró un “mito”, el que temporalmente llenó al vacío: la imagen de organización, que no se correspondía a una realidad partidaria o de organización política, llenó el escenario público y creó una “fantasía” de sociedad política, en relación con la Izquierda Democrática (socialdemócrata), principalmente, y secundariamente, con el partido Social Cristiano (neoconservador). Fueron dos versiones diferentes de modelos partidarios, obviamente con discursos ideológicamente contrapuestos, pero que navegaron sobre la misma necesidad / disponibilidad de las masas para la política partidaria (o la organización de la sociedad para la política).³¹

La ideología política del neoconservadorismo criollo: 1994-1998

Al existir una fractura entre necesidad, interés y representación, el liderazgo fuerte fue la figura que sustituyó temporalmente las carencias, y precariamente rearmó el consenso acerca de la democracia, particularmente porque ofreció a los actores corporativos una vía hacia la política. En este caso, León Febres Cordero –que como hemos mencionado fue el líder de la derecha de origen corporativo que empujó hacia la participación democrática a los industriales de la costa–, se constituyó, desde su gobierno (1984-1988), en el líder más importante de la derecha durante la historia republicana durante el siglo pasado.³² Con la elección de León Febres Cordero para la presidencia de la República, se estructuró una ecuación política de funcionalidad sistémica conformada, por un lado, por el liderazgo fuerte; y, por otro lado, por la imagen –y algunos pasos prácticos– de organización de los partidos socialdemócrata y derecha. El mito partidario anunciaba a la formalidad política, mientras que en sus raíces

31 La presencia orgánica de los partidos se desarrolló localmente a través de la organización territorial o de los gobiernos locales, instancias desde las cuales se desarrollaron la organización y los servicios. A la emisión del discurso partidario mediático de la Izquierda Democrática –que también se inauguró para estos años–, el testimonio personal del líder Rodrigo Borja convirtió al mensaje en credibilidad. Es decir, el trabajo orgánico a partir de un mensaje político general previo se convirtió en inclusión electoral por la comparecencia personal del candidato. En ese momento, la conformación social de la política en Ecuador hacía indisoluble a la organización política de la electoral. Los partidos levantaban un discurso coherente con una necesidad social, acción que impedía o atenuaba la fractura del “mito” ante las bases sociales. Los partidos actuaron como vectores de cohesión social, siendo esa la virtud del mito de la organización política, que siempre fue mayor que la realidad de organización social de los partidos.

32 Enrique Ayala Mora (ed.), *Nueva historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1994; y Henderson, Peter V. N., *Gabriel García Moreno y la formación de un Estado conservador en los Andes*, Quito, CODEU, 2010.

se incubaba una tendencia sólida hacia la “informalidad política”. Así, se rearmó el consenso pasivo para el sistema político a través de una oferta electoral socialmente comprensiva y discursivamente amplia. Esta fue una debilidad muy grande de la institucionalidad política pero, a la vez, su mayor soporte y potencialidad para reproducirse en medio de la informalidad.³³

El gobierno articulaba buena parte del pensamiento neoconservador ecuatoriano –acunado para esos años por el partido socialcristiano– a través de las relaciones de reforma compulsiva que debe entablar con la economía, la conflictividad social y la organización de la política. La gestión estatal se redujo a la obra pública, cuyo contenido final es el servicio social en aquellas áreas en las que no habría podido ingresar la empresa privada. El neoconservadurismo criollo analizado planteó dos tipos de intervención para la nueva ética estatal. Por un lado, la reconversión de las actividades del Estado hacia las áreas consideradas como sus espacios naturales, fundamentalmente en temas económicos. Se la presenta como una reconversión ética y como una devolución de eficiencia (reglas para que la empresa privada pueda reconstruir sus bases de acumulación).

El argumento fuerte contra el Estado fue la eficiencia administrativa. El radicalismo conservador lo convierte en argumento contra la sociedad (“No existen países subdesarrollados sino mal administrados”). La línea de argumentación prosigue planteando que los “centros de decisión estatal” son una forma de coerción económica contra el “productor”, actor privilegiado de los neoconservadores ecuatorianos. Finalmente, el Estado debe ser concebido como el organizador de la desaparición de la política, complementariamente a la ausencia ante la economía pero omnipresencia frente al conflicto social y político [...]. El pensamiento neoconservador temió a la identidad colectiva. Apeló al individualismo y la concurrencia al mercado político. La práctica autoritaria y la intimidación estatal forzaron al debilitamiento primero y luego la ausencia de acciones colectivas de los movimientos sociales y de los partidos. La meta de los conservadores fue la unidad de la sociedad, entendida como productores necesitados y la negación de las organizaciones y perfiles que identifican a la

33 A su vez, el populismo conservó, bajo su control, la llave para transformar al consenso pasivo en movilización social, con la que amenazaba al sistema para recuperar retribuciones.

diversidad de situaciones sociales [...].

La imagen que los neoconservadores criollos proyectaron de sí mismos es la de un grupo social providencial (empresarios) capacitado para cambiar los ejes de la sociedad y al ejercicio del poder desde una perspectiva purista. La nueva “era” se definió por el cambio forzoso de identidades inspiradas en una visión restrictiva de la sociedad y la política, camino a la identidad única y homogénea, producto de la mercantilización de las relaciones políticas [...].

La reconversión conservadora de lo público y de la política por exclusión de la sociedad enfatizó en el rechazo a la concertación para la gestión pública y la dominación despótica del Estado contra la sociedad. El discurso acude al “hombre” para sustentar a la política por fuera del “estatismo”. En suma, el nacionalismo, mercantilismo e individualismo estructuran a las bases del pensamiento neoconservador.

Sin embargo de lo dicho, se pretendió generar consenso acerca del autoritarismo estatal. De un lado, los neoconservadores contaron con un volumen de aceptación electoral que trataron de transformar en una suerte de “autoritarismo legítimo”; y, de otro lado, desearon reconstruir un puente con el pueblo, al tiempo que transformaban los parámetros de gestación de esa legitimidad. En suma, trataron de resignificar a la democracia en contra de los temas centrales que guiaron la democratización.

El asiento de la propuesta fue la tradición de presidencialismo exacerbado, que tendió a erosionar a los principios democráticos. Más aun, durante este ciclo democrático, ante la inminencia de una crisis, se endurecieron las tendencias del hiperpresidencialismo en detrimento de las instancias de control social y de la soberanía popular. La omnipotencia del presidente de la República fue una apuesta contra todo el sistema político [...].

Los neoconservadores se interrogaron permanentemente acerca de ¿dónde reside y con quién se alinea la voluntad expresada cotidianamente por el pueblo? El procesamiento de esta cuestión, a su modo, tradujo las formas de percibir la legitimidad del gobierno y de la oposición.

El pensamiento neoconservador se esforzó por lograr una polarización radical

y definitiva de las posiciones políticas. Al hacerlo, pretendía eliminar a las “franjas no polarizadas” en la manifestación de la legitimidad, cuya existencia es producto de la pluralidad de opciones de la sociedad. En sentido inverso, el desconocimiento de la pluralidad le impidió aprovechar y dirigir las terceras posiciones que necesariamente existen en sociedades basadas en la heterogeneidad política [...].

Lo anterior no sólo fue un intento por recomponer a la legitimidad, sino que se lo entendió como principio ordenador de las jerarquías del sistema político [...].

El choque frontal y la iniciativa del Ejecutivo

En la coyuntura 1984-1988, durante el gobierno presidido por León Febres Cordero, se dieron dos momentos relacionados con la dinámica gobierno/oposición. En el primer momento fue de iniciativa asfixiante del gobierno sobre la sociedad tendiente a copar todos los planos y niveles de la gestión social. La característica de la democratización había sido, hasta entonces, la tendencia a expandir la expresividad de la sociedad a través de los mecanismos tradicionales de la representación y a buscar otros canales de movilización social. En aquel momento, cambió el eje hacia la primacía del gobierno contra la representación de la sociedad.

Así, por un lado, se privilegió el enfrentamiento con el Congreso Nacional dominado por la oposición; y, por el otro, se inundó al escenario de opinión con un discurso despótico que incentivó a la violencia dentro del funcionamiento social y la justificó en el ejercicio político.³⁴ Luego de las elecciones, se percibieron síntomas de una temprana debilidad en la legitimidad gubernamental³⁵

34 Una característica del pensamiento / actitudes autoritarias en Ecuador es la utilización de un lenguaje público violento ligado al escarmiento. Así, el presidente de la República León Febres Cordero –a quien los medios de comunicación de oposición habían bautizado como “dueño del país” por su actitud de patrimonialismo despótico– directamente –o a través de su vocero presidencial–, utilizó, por ejemplo, expresiones atemorizantes, como acusar a periodistas críticos como “sociólogos vagos” o contrarrestar a intervenciones de la oposición como “a los pavos se los mata la vispera”. En todos los casos, se utilizó, como estrategia política y comunicacional asociar subliminalmente estos argumentos con la guerrilla de Alfaro Vive Carajo que estaba siendo acribillada.

35 El efecto perverso de la elección mediante dos vueltas electorales –entonces la segunda vuelta se alcanzaba y se ganaba con el 50% de la votación válida– fue que en lugar de estimular a las alianzas, generaba una polarización, en que el candidato ganador de la segunda vuelta asumía el

y de dificultad para operar el aparato institucional nacional y de representación local. Los gobiernos locales y el Parlamento en manos de la oposición condujeron al ejecutivo a crear instancias de gestión paralelos, que finalmente fueron escenarios de choque frontal.

El ejecutivo conformó un aparato de gestión local dependiente de la Presidencia de la República, que convirtió a los gobiernos subnacionales en ventanillas de segundo orden para la operación del presupuesto nacional. Respecto del Parlamento, hizo uso arbitrario de una facultad constitucional mediante la cual el Presidente de la República podía presentar “leyes de emergencia económica”, que en un corto y perentorio plazo, debían ser tratadas, o se aprobarían automáticamente por ministerio de la Ley. La estrategia gubernamental consistió en empezar por una intervención “ordenadora” en la política que abra condiciones para una apertura económica. De este modo, se armó el andamiaje jurídico-institucional para la conversión neoconservadora de la política, principal intención en la coyuntura, y secundariamente para los cambios aperturistas de la economía, que no alcanzaban a una intervención neoliberal ortodoxa, ni extremadamente prescindente de Estado.

La oposición actuó con relativa coherencia a nivel parlamentario. Los principales partidos de centro-izquierda y de izquierda marxista conformaron un frente denominado “Bloque Progresista”³⁶ cuyo principal objetivo fue resistir la ofensiva del ejecutivo y utilizar los espacios de decisión política bajo responsabilidad del Parlamento, en especial instancias mixtas de justicia y representatividad como el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Tribunal Supremo Electoral. El Bloque Progresista cumplió con relativa eficacia sus propósitos. Sin embargo, no pudo extender su alianza hacia la sociedad, dando curso más amplio a la confluencia de fuerzas de la tendencia.

El bloque parlamentario de gobierno se estructuró con base en los partidos que conformaron el Frente (electoral) de Reconstrucción Nacional –triunfante en 1984– y los partidos de centro-derecha, básicamente de corte populista, quie-

gobierno respaldado en un consenso exiguu, como fue el caso de León Febres Cordero.

36 Los partidos integrantes del bloque progresista fueron Izquierda Democrática, ID, y Democracia Popular, DP, Frente Amplio de Izquierda, FADI, y Movimiento Popular Democrático, MPD. Cf. Amparo Menéndez Carrión, *op.cit.*, pp. 189-217.

nes actuaron como respaldo al ejecutivo y, en esa medida, obtuvieron réditos de política pública.³⁷

Apenas iniciado el gobierno de León Febres Cordero, la oposición entró en escena a través del Bloque Progresista al ganar la presidencia del Parlamento, de ese modo definió al escenario privilegiado del conflicto, pero, a la vez, asumiendo como consecuencia futura, la “hiperparlamentarización” de la política,³⁸ tendencia que acompañó a la dinámica gobierno/oposición y perduró durante la democratización. Si bien el bloque mencionado logró mantener la mayoría, los artificios gubernamentales para desestructurarlo minaron ocasionalmente a las bases de la oposición.³⁹ Es tradicional la movilidad de un significativo grupo de parlamentarios entre varios partidos, que corresponde a un escenario conformado con base en un electorado flotante y a partidos de débil estructura orgánica. El Bloque Progresista perdió fuerza, situación que denotaba la relación de los partidos con sus sustentos regionales y sociales.

El sistema de partidos actuó como viabilizador de la democracia en contra de las modalidades más oligárquicas de control, pero presentó a su eslabón más débil en la calidad de los cuadros y operadores, fundamentalmente, los parlamentarios.⁴⁰ Ecuador vivía entonces una transición en la conformación de la “clase política”,⁴¹ que se distanciaba de la sociedad civil –origen de su representación– para acercarse a la política pública, fuente del rentismo y por esa vía del clientelismo. En la conformación de los distintos parlamentos de la democracia se pudo observar que, sistemáticamente, los diputados reducían la política a los límites del Parlamento. La “hiperparlamentarización” los convertía, por sí mismos, en un poder, que rebasó incluso a sus propios partidos, con los que plantearon distancias, contradicciones y rupturas. Se trataba de una

37 Seguramente no ha existido otro momento en el actual ciclo democrático en que la política pública haya actuado de modo tan rígidamente direccionado hacia la creación de grupos económicos con asiento regional en la costa.

38 Cf. Enzo Faletto, “Notas para el análisis del proceso político ecuatoriano 1968-1979”, en Verdesoto, Luis, *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*, Quito ILDIS, 1991.

39 Cf. Andrés Mejía, “Indisciplina y deslealtad en el Congreso”, en *ICONOS N° 6*, Quito, FLACSO-Ecuador, 1999.

40 Cf. Araceli Mateos Días y Manuel Alcántara Sáez, *Los diputados ecuatorianos: actitudes, valores y percepciones políticas*, Quito, Gobierno del Ecuador-BID, 1998.

41 Cf. Gaetano Mosca, *op.cit.*

debilidad intrínseca de los partidos frente al rentismo público. Los partidos no alcanzaron a sostenerse dentro de la sociedad y localizaron toda su fuerza en la función pública, en el gobierno nacional, en el Parlamento o en los gobiernos subnacionales. La amplia gama de parlamentarios que tenía origen en las partes más heterogéneas y ambiguas de las sociedades regionales, se expresó en una debilidad ideológica y orgánica de la representación política, especialmente en el ámbito nacional.

El ejecutivo actuó sobre los cuadros parlamentarios de la tendencia de centro-izquierda, aunque debilitó a sus flancos al conseguir la migración estable de parlamentarios desde la oposición hacia el gobierno. Los nuevos diputados gobiernistas sucumbían ante opciones tales como demandas regionales versus intereses partidarios; intereses populares locales versus actitudes políticas; oposición política versus obras que respondan a las necesidades de sus representados. El ejecutivo había impulsado con varios instrumentos, especialmente la discreción presupuestaria para la asignación presupuestaria a las localidades, una articulación clientelar con los territorios soportada en la malversación de la representación y en la expropiación de la voluntad local.

El ejecutivo complementó el drenaje de parlamentarios opositores, con una escalada autoritaria, sintiéndose único depositario del control de la constitucionalidad de los actos de todo el sistema político y, consiguientemente, utilizó los instrumentos coercitivos de que disponía para desconocer los acontecimientos producidos por la oposición, básicamente el nombramiento de la Corte Suprema de Justicia.⁴² La salida a este conflicto implicó un triunfo relativo de la posición gubernamental, situación que dio inicio a una sistemática deslegitimación

42 Cabe destacar, en perspectiva del análisis de todo el período democrático, que en Ecuador la disputa por la interpretación de la Constitución fue un eje central, la que en principio reflejaba a la correlación parlamentaria, pero en su segundo y más profundo plano, comprendía a un sistema de decisiones políticas articulado en torno a la desconfianza y a la desacumulación de significaciones políticas. Los actores “marchan sobre el mismo terreno” en la construcción y acatamiento de los significados de las normas y disposiciones legales y constitucionales. Las normas y las instituciones son significantes que, en cada nueva circunstancia, debían buscar su interpretación y los significados que le atribuye la coyuntura política. Igual apreciación puede hacerse respecto de la justicia y su administración. La manipulación partidaria de la administración de justicia, particularmente del nombramiento y asignación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, así como la interpretación de la Constitución ajustada a los intereses coyunturales del bloque en el poder fueron comportamientos que se reprodujeron en los diferentes períodos de este ciclo democrático.

de la legalidad. Puede sostenerse que, con ello, se persiguió una “legalidad no aceptada”, que amparó a formas anómicas de comportamiento social y político, base de la reconformación autoritaria [...].

La oposición trató de sostener la institucionalidad política contra el desbordamiento que pretendían los neoconservadores. Estos, a su vez, generaron una apariencia, la tercera posición parlamentaria, bajo el supuesto de que la polarización habría creado un espacio independiente de la pugna ejecutivo/oposición. Desde entonces, todas las acciones que se emprendieron desde el Parlamento se caracterizaron por la docilidad al gobierno y el enfrentamiento con la oposición. Fue el momento de mayor fertilidad legislativa del proyecto neoconservador. Se convirtió al Parlamento en un espacio de manejo de pequeños intereses particulares, cuya mejor manifestación fue el intento de los parlamentarios de mayoría por “auto-prorrogar” sus funciones,⁴³ que no llegó a concretarse pero que deslegitimó a los apoyos incondicionales al gobierno. También se trató de provocar una reforma constitucional que permitiera acumular más poder en la función Ejecutiva y crear sistemas de decisiones al margen del control de la responsabilidad. Esta propuesta también fracasó [...].

La cotidianidad de la violencia estatal

La política estatal hacia los medios masivos de comunicación consistió en una ofensiva hacia la desinformación de la sociedad. La necesidad gubernamental consistía en romper, no sólo con el discurso político de la oposición, sino en acabar con la comunicación política entre los actores de la sociedad. Para ello se basaron en la sobresaturación del discurso electoral a que fue sometido el país. Se cancelaron los programas de opinión política, que si bien no fueron ideológicamente formativos, permitían transparentar los movimientos políticos y de los actores de algunos conflictos. La única opinión que en ese momento calificó acontecimientos –reconstruyó, adecuó y enalteció los que provocaba y deslegitimó a los oponentes– fue la del gobierno. A su juicio, la emisión gubernamental debía ser la única productora de mensajes políticos. La concentración y control de la información y la exclusión de la opinión de los

43 La Constitución vigente previó la renovación de los parlamentarios provinciales cada dos años de gestión.

contradictores fue la condición de posibilidad de gobierno. No sólo se persiguió la existencia pasiva de la oposición sino su negación.

La oposición no logró una respuesta colectiva para expresar la disconformidad con la censura. Siguió los pasos de la legalidad y apeló a alianzas con la disidencia de los neoconservadores. Más allá de la táctica, fue evidente que la oposición no pudo ser protagonista de derechos y garantías ante el Estado. La misma noción de ciudadanía estuvo en cuestión. Para retomar la iniciativa, la oposición se planteó la reconstrucción del escenario político, esto fue, rearmar el sistema que permitiera la competencia política, desarrollar la opinión y regenerar las condiciones que posibilitaran construir opciones. Ante la invasión de opinión estatal, la sociedad se constituyó en una opción cuyo canal fue el electoral.

El acontecimiento que desbloqueó y catalizó al sistema de conflictos de la coyuntura fue la suspensión de la exportación de petróleo por la ruptura del oleoducto.⁴⁴ Un gobierno en ofensiva política sin recursos para la política económica fue una ecuación catastrófica. Entonces, comenzó la utilización de la crisis como pérdida del futuro. Se planteó un orden social cerrado en que el futuro no existía. La derecha se proyectó como la realización del futuro, es decir, una actualidad en la que no se podía entablar diálogos acerca de alternativas. En este contexto el gobierno abordó, discursivamente, la cuestión de la subversión y, de modo fáctico, la lucha contra el movimiento “Alfaro Vive Carajo”.⁴⁵ Al hacerlo, se debilitaron principios elementales de concepción de la política.⁴⁶ En la ideología gubernamental, la lucha política se planteó como una

44 La consecuencia fue la pérdida del excedente público, base del clientelismo y de las políticas públicas, que actuó como “gran elector”.

45 Este grupo propuso la lucha armada contra el gobierno neoconservador. Estuvo formado por cuadros jóvenes, de clase media, sin inserción en los movimientos sociales. Ideológicamente enarbolaron la continuidad de la Revolución Liberal (1895-1911), a su criterio, truncada por los liberales que, con la derrota de la fracción radical, fue traicionada. Retomaron la radicalidad del discurso industrialista, del nacionalismo y de las prácticas revolucionarias. Fueron duramente reprimidos y desbaratadas sus redes. Algunos de sus integrantes se vincularon a otras opciones guerrilleras en los países vecinos.

46 Por principio, la política es, al menos, ternaria. Es decir, es conflictividad entre actores ubicados en diversas posiciones del espectro político. A partir de su identidad y de su entidad, los actores deben competir y negociar, alineándose en función de sus objetivos, e incorporando a otros actores para orientar su comportamientos a partir del consenso.

polarización de campos: los ecuatorianos estaban contra el gobierno o con él; eran opositores, destructivos y subversivos o colaboradores, reconstructores y ciudadanos. Desapareció la pluralidad de opciones políticas y la pluridimensionalidad de las alternativas. Bajo aquellas premisas, la política se redujo al control y subordinación permanentes del adversario [...].

Los obreros, una vez más, así como en la transición a la democracia cuando fueron provocados por la represión, cambiaron los parámetros de sus comportamientos. La democracia había levantado expectativas de movilidad, y el autoritarismo les situó por detrás de los mismos grupos que actuaban como su retaguardia. Perdieron el sentido de la historicidad. Sus objetivos fueron sostener el empleo y conseguir ingresos adicionales. Estas condiciones permitieron al gobierno agilidad en las negociaciones sindicales, superficializar los pliegos reivindicativos e intervenir contra los sindicatos para generar paralelismo o destruir a las organizaciones. Esta situación fue una prueba de la debilidad de la organización social en la que, en algún momento, se pretendió basar a la modernización política.

La violencia estatal estructuró un tipo de comunicación política ante la ausencia de un procesamiento moderno de la conflictividad. A este nivel no existieron los actores sociales que demanden sino los liderazgos, quienes enfrentaron como tarea central a la reproducción del control territorial. La política se diluyó en el control estable del territorio, base de poder. Los partidos no rompieron con esa estructura, y la política no tuvo como ámbito a la conformación del escenario público.

La oposición contiene el miedo y ocupa el escenario

La situación antes descrita fue manipulada con eficacia desde el gobierno neo-conservador. Este elevó a primer plano de su gestión el tema del control de las ciudades y las regiones, a las que entendió como base de su legitimidad y respaldo para su gestión. Al hacerlo permitió —y de algún modo exacerbó— la generalización de la violencia. De este modo amparó las disputas por el control territorial, en que el Partido Socialcristiano —partido de gobierno— buscó asentar una organización que mezclaba aparato público territorial y control parti-

dario.⁴⁷ Varios grupos se sintieron respaldados para enfrentar a la oposición. Se dio inicio a una virtual “guerra sucia” dentro de un contexto de cooptación estatal de las necesidades más inmediatas de los marginales urbanos [...].

Las elecciones para la renovación parcial del Parlamento y de los gobiernos subnacionales se complejizaron por la convocatoria a una consulta popular simultánea propuesta por el ejecutivo, con múltiples objetivos, aunque destinada a desestructurar el sistema de partidos. En el primer plano, se intentó legitimar la gestión gubernamental. La oposición consiguió revertirlo y otorgarle el significado de rechazo al gobierno. En un segundo plano, en la voluntad gubernamental estuvo convertir en ilegítimo al pronunciamiento popular que legitimaba a la oposición. La elección parlamentaria, que se realizaba bajo los preceptos y reglas de un régimen de partidos, simultáneamente, se hubiese deslegitimado por el rechazo hipotético (pretendido por el gobierno) en la consulta a tal régimen. En todo caso, no importaba el resultado de la consulta ya que hubiese prevalecido la decisión popular debilitando al sistema de partidos. El pronunciamiento contradictorio hubiese nacido del mismo elector y no del gobierno. Los términos de la consulta fueron congruentes con la reconversión de las identidades políticas y el desgaste de las identidades colectivas, pretensiones políticas del neoconservadurismo [...].

La lucha en la consulta popular fue una competencia por el significado. Sin que se llegasen a levantar todos los contenidos de fondo, en la superficie se fusionaron todas las oposiciones al autoritarismo. La consulta popular desbordó a sus propias formas institucionales y se convirtió en la mayor agregación de contenidos opositores represados. La definición de independientes que se manejó fue “no organizados”, “sin partido”, “no sometidos ideológicamente”, en suma, actores “libres” con capacidad de componer un mercado político, ideológico y social. En contraposición, los partidos fueron presentados como una forma oligopólica que condicionaba a la libre oferta y a la competencia política; como forma que impedía la expresión libre y copaba el mercado. En

47 Se trató de un experimento de reconfiguración de un partido de derecha basado en la indiscriminación entre aparato partidario y aparato estatal, nacional y subnacional. La dinámica de control indiscriminado de la gestión pública y la gestión social rebasó a la mera utilización del aparato público como aparato partidario, en la que además se comprometía a la gestión económica mediante la gestión de la política pública.

suma, en la expresión gubernamental los partidos fueron representados como una “tiranía colectivista”.

En las elecciones seccionales de 1986, la derrota de los partidos del gobierno y sus aliados en todos los niveles se constituyó en un síntoma del crecimiento de la oposición y de sus tendencias político-electorales. La composición de los gobiernos subnacionales y el Parlamento volvió a ser mayoritariamente opuesta al régimen y correspondió proporcionalmente al rechazo del mismo en la consulta. De este modo, quedó seriamente fracturado el sustento gubernamental. Desde todos los ángulos se demandó cambios en la gestión gubernamental, que devolvieran al país a la ruta por la consolidación constitucional y que permitiesen, en 1988, una transición gubernamental a la oposición dentro de las normas. El Parlamento volvió a ser el centro aglutinador de la política. De algún modo, todos los electores sociales organizados –gremios y partidos– convergieron en la actividad parlamentaria, que aparecía como el principal resguardo de la sociedad y palanca para la recomposición de la democracia.

[...] El gobierno debió enfrentar una inicial y larvaria oposición de sectores empresariales medianos, afectados por la política económica. Se manifestó, además, como recorporativización de los empresarios de todo tamaño para la defensa de sus intereses y su repliegue de la escena política.

Las ciudades intermedias y el agro fueron el espacio de resistencia de la oposición. Entre 1984 y 1986 el eslabón débil fueron los sectores medios de las ciudades grandes por su débil capacidad de difusión ideológica hacia arriba y hacia abajo. El desbloqueo del miedo permitió que se alejaran de la propuesta estatal y que emergiera la cuestión de los derechos humanos transgredidos, generándose una amplia corriente que pretendió tomar cuentas al Estado. Un importante rol jugó el caso Restrepo.⁴⁸ La reivindicación masiva y políticamente significativa de los derechos humanos estuvo asociada con el perfil de la democracia que se instauró en 1979.

Conformación estatal y la socialdemocracia 1988-1992

48 Se trató de la desaparición de dos adolescentes colombianos, seguramente confundidos con guerrilleros, que fueron apresados por la policía, aupada por la permisividad del Ejecutivo en la lucha contra la subversión. El proceso que se abrió entonces afectó profundamente a la institucionalidad de la policía y a su credibilidad en la población.

Luego de que en 1984 la Izquierda Democrática fue derrotada por un pequeño margen, ganó las elecciones en 1988. Definió su programa de gobierno con base en dos parámetros: la diferenciación con el régimen precedente caracterizado por una línea conservadora de características autoritarias y la cristalización de una propuesta socialdemócrata para Ecuador. No obstante de que fue la primera ocasión en que, hasta entonces, una fuerza política ingresaba al gobierno con una coalición parlamentaria de mayoría, se planteó la apertura de una línea de diálogo que permitiese un gobierno de características republicanas, pero fundamentalmente la instalación sólida de un Estado moderno, siendo ésta su prioridad.⁴⁹

El objetivo del gobierno que se instaló fue la concreción de políticas públicas que dieran mayor presencia al Estado como fuente para la diferenciación con el sector privado, especialmente con la derecha política que se había atrincherado en los gremios empresariales. La definición básica de la propuesta de reforma fue el afianzamiento de un Estado moderno y autónomo. De este modo, la definición política de la socialdemocracia gobernante fue básicamente estatal, y asentó la tendencia con la que el nuevo centro político arribó a la democratización, en la que se incluyó a sectores sociales emergentes, especialmente, a los medianos empresariados urbanos, clases medias profesionales y sectores modernos locales (que habían ingresado a la política a través de los gobiernos subnacionales)⁵⁰ [...].

En el área económica, el gobierno presidido por Rodrigo Borja buscó grandes equilibrios macroeconómicos con singular celo, por el asedio y expectativas nacionales e internacionales que presionaban contra la posibilidad de una masiva/radical intervención estatal en la economía, que pudo agudizar a los procesos inflacionarios y contracciones económicas que había heredado. El gobierno neoconservador anterior respondió a la contracción de los ingresos petroleros con emisión monetaria, que generó presiones inflacionarias a

49 La forma usual de manejo de la mayoría en las relaciones Ejecutivo/Legislativo durante la democracia ha sido evitar el diálogo mientras se sostenga la mayoría, e invitarlo solamente ante la inminencia de constituirse en minoría.

50 Izquierda Democrática había logrado, simultáneamente a su triunfo en la primera vuelta de 1984 –previo a su pérdida en la segunda vuelta presidencial–, una ganancia en la casi totalidad de cantones del país (101 de 121), configurándose una definición en torno a los cambios de los poderes locales y en la definición de ocupación del territorio nacional.

contener las tendencias decrecientes de la reserva económica internacional. El gobierno socialdemócrata impulsó políticas austeras de manejo de las cuentas nacionales, especialmente de control de gasto público y deuda externa, y estímulos a la producción dirigida hacia los mercados interno e internacional. El consumo de los sectores medios fue estimulado puntualmente y procuró la modernización minera (empresarialización), arancelaria y tributaria [...].

La política social fue una dimensión relativamente relegada por la gestión socialdemócrata, situación que obedeció a los bajos márgenes de redistribución económica que impulsó y a la también escasa disponibilidad de excedente petrolero. De este modo, los salarios reales y el gasto social no alcanzaron una dimensión que permitiera diferenciar radicalmente a la política socialdemócrata en ese ámbito. La vocación formal por crear un ambiente propicio para los sectores populares –a través de políticas como la alfabetización, nutrición infantil (desayuno/almuerzo escolares) y el desarrollo rural– se detuvo en el umbral de la reconfiguración del Estado. El destino real de la política pública fue la creación de certidumbres para la macro-estabilidad política a través de la conformación estatal. La participación social fue asumida bajo formas convencionales y reducida a la participación político/partidaria [...].

El gobierno de Izquierda Democrática no creyó necesario incluir en su agenda, y peor aún tratar, los temas del hiperpresidencialismo y la centralidad territorial, que se perfilaban. Asumió como su tarea la estabilización de las instituciones heredadas, siendo que su futura reforma quedara en manos de la centro-derecha y luego del neopopulismo. De este modo, este gobierno se constituyó en una descendencia directa del “pacto por la democratización” asentada en una forma de Estado, que tenía una dosis mayor de intervención en la economía que de prescindencia [...].

En suma, la reentrada de la centro-izquierda al escenario público, se definió por el enorme cuidado que la socialdemocracia puso para no afectar el proceso de crecimiento económico, lo que dio como consecuencia bajos resultados redistributivos. Este especial cuidado del manejo de las finanzas públicas derivó en el momento de más sólida administración público-estatal –con resultados de eficiencia y de transparencia– pero profundamente asediada por los fantasmas de la derecha.

Examinado este momento de la democratización, desde una perspectiva estratégica, se puede afirmar que no se avizoraron los cambios que se producían en la construcción de la democracia y del Estado, que a su vez provocaron cambios sistémicos en la relación entre las formas socialdemócratas y conservadoras clásicas, especialmente, las franjas ambiguas en los roles asignados al mercado y a las funciones del Estado en relación al mercado [...].

Para la socialdemocracia ecuatoriana, la búsqueda de un actor con el cual – desde el cual– actuar en medio de las transformaciones estatales y productivas fue muy compleja. También lo fue el reconocimiento de las formas ideológicas tradicionales y de las modalidades como se producía la transformación del capitalismo. La idea del clásico socialismo democrático había penetrado en sus bases y marcado el espacio de la disputa política con la derecha y sus bases sociales [...].

La modernización política que se expresaba en una política crecientemente “mediática” obligó a la socialdemocracia ecuatoriana a trabajar alrededor de los medios de comunicación y de las estructuras urbanas de ciudades intermedias y grandes, que presentaban una multiplicidad, difícilmente asible, de actores y procesos. En consecuencia, al tiempo que los actores sociales se tornaban difusos –se transformaban en redes– la representación se complejizó. Las relaciones sociales se definían en torno a procesos antes que a los actores clásicos –metas de la organización territorial– a los que buscaba para la representación. La modernidad hizo que en la centro-izquierda cupiera todo (“catch all parties”) y, a la vez, que perdiera la propuesta de una amalgama precisa (o deliberadamente buscada) de actores. La apariencia de que todos podían caber en el espacio de la representación, desvirtuó la búsqueda de la especificidad. La Izquierda Democrática fue la última expresión de la búsqueda de equilibrio entre testimonio personal/organización territorial y política mediática [...].

El problema central del gobierno socialdemócrata consistió en que no pudo plantear, ni consiguientemente tratar, la tensión entre un Estado prescindente y un Estado regulador, asentados sobre una “sociedad débil” vinculada a través de una “democracia deficitaria”. El tema no fue la ausencia de regulación o sobre-regulación estatal. El tema fue la (in)capacidad de gobierno de estos mecanismos de control desde la sociedad. Dicho rápidamente, sobre-regula-

ción estatal a los servicios públicos, o la prescindencia estatal en los servicios públicos no eran el problema estratégico, sino la capacidad de la sociedad para gobernar esas formas públicas y la prestación de los servicios públicos.

La deconformación estatal y el vacío institucional: 1992-1995

El gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1995), derecha neoliberal ex-socialcristiana de bases empresariales serranas,⁵¹ fue el más débil del régimen de partidos por la naturaleza de su liderazgo y por el “abandono” estatal de los escenarios políticos nacional e internacional. El deterioro se manifestó en una sensación generalizada de ausencia de autoridad. Y en el abstencionismo estatal, en la dimensión nacional, en la desregulación, particularmente financiera, y en la dimensión internacional, en el abandono de la negociación con Perú, la que finalmente desembocó en una guerra. El tema central de la coyuntura fue la necesidad de recuperar los cimientos de la gobernabilidad, por la inauguración de una crisis cuyas dimensiones fueron develándose en la siguiente década. Esa crisis general no fue asumida en la política pública durante el gobierno de Durán Ballén y, al contrario, impulsada por la inacción estatal.

El contexto de los hechos fue el inacabado proceso de transición del modelo de desarrollo, en que el ajuste estructural no se había aplicado con el rigor de otros países de la región. Hasta ese gobierno, los desajustes asociados a la transición no fueron una amenaza apremiante contra el proceso democrático, aunque ya se presentaron síntomas decisivos de incredulidad en la democracia y de ausencia de futuro. Este debilitamiento de la legitimidad alimentó a los cimientos de una crisis más amplia y de características nacionales. [...]

A nivel político, el sistema de partidos transcurría sumergido en su rutina fundacional, sin incorporar cambios ni asumir a la crisis sobre la que cabalgaba la sociedad ecuatoriana. La “informalización de la política” fue el dato nuevo que acompañaba a la pérdida de representatividad de los partidos y a la retoma de vigencia del populismo. En el plano de los movimientos sociales, solamente el movimiento indígena mantuvo vigor en la acción colectiva.

51 El frente de apoyo a la candidatura de Durán Ballén creó un “partido circunstancial” denominado Partido Unión Republicana, PUR, formado básicamente por ex socialcristianos asentados en la sierra.

Desde la mitad del gobierno en estudio, las élites políticas abrazaron, sin mayor análisis, la demanda por una reforma constitucional. De un lado, se pretendía que esa reforma respondiese a las expectativas populares de solución de problemas del desarrollo, camino a todas luces errado al responsabilizar a las instituciones del deterioro social. De otro lado, se aspiraba a que una Asamblea Constituyente dotase de un nuevo orden político a la transición de modelo de desarrollo, para lo que no existía consenso amplio acerca del alcance y orientación del cambio.

La estrategia del grupo gobernante consistía en recostar al país sobre el acoso popular a las instituciones, asociando esa fuerza a un cambio económico de naturaleza neoliberal. Esta nueva ocupación del escenario estatal por la derecha, a diferencia del gobierno de Febres Cordero, se asentó en bases empresariales serranas, que hicieron suya la propuesta de reconversión neoliberal ligada al Consenso de Washington. Se presentaban como la parte más “sana” del proceso económico y, políticamente, habían provocado una escisión del Partido Socialcristiano, ligado al empresariado costeño. El énfasis no fue un proyecto político neoconservador, sino un proyecto económico neoliberal cuya novedad consistía en la radical mercantilización que se introduciría en la economía a partir del abstencionismo del Estado.

El gobierno y los actores políticos plantearon disyuntivas cuyos contenidos no convencieron al público. Luego del conflicto bélico, varios actores parlamentarios trataron de provocar una reforma constitucional concertada. El gobierno, por su parte, presentó una propuesta de reforma política elaborada por un grupo de “notables” ecuatorianos, que fue criticada por su escasa calidad técnica y representatividad. Sin embargo, logró encerrar al Parlamento en los límites de esa propuesta y trató de ganar legitimidad en una apelación directa al pueblo a través de una Consulta Popular que se celebró en 1994.

Las más importantes partes de la Consulta hicieron relación directa con el sistema político, quedando al margen las que se utilizaron como señuelos de la adhesión popular tales como descentralización, sindicalismo público y cambios en el sistema judicial. Se planteó, una vez más, la reforma constitucional que permitiese la disolución del Congreso mediante decisión del ejecutivo. El

diseño con que se planteó el mecanismo tendía al fortalecimiento presidencial, pues apelaba a una estrategia de “chantaje” político [...].

Más controversial aun fue el tema de las elecciones uninominales mediante distritos para un período de cuatro años de duración con reelección. En la última muestra de fortaleza del sistema de partidos, el resultado electoral evidenció la aceptación al sistema proporcional. El corte distrital propuesto fue cuestionado por introducir distorsiones en las formas tradicionales de representación, eliminar a las minorías, deformar a los partidos y a los liderazgos, generar líderes informales y “municipalizar” a la política nacional. La necesidad de debilitar a los partidos estuvo inscrita en la voluntad del gobierno, aspiraba a una ciudadanía de referencia municipal, con un Estado reducido a sus expresiones menores y con una política sin capacidad de creación de nación. La dinámica de la Consulta fue confusa. Una invasión publicitaria de la propaganda gubernamental llevó a una sobresaturación temprana.⁵²

El resultado de la Consulta Popular fue un rechazo del pueblo a los temas planteados, que aparecían directamente relacionados con los intereses del gobierno, con la salvedad del reconocimiento de la capacidad de los “independientes” para presentar candidatos en las elecciones. También, cabe señalar, casi todos los partidos se inclinaron por diversas combinaciones, sin percibir el descontento que se incubaba en el pueblo. Con el resultado, al gobierno se le desmoronó la posibilidad de aprobación popular para su proyecto de modernización política. Este proyecto trató de deshacer varios de los acuerdos políticos que permitieron la transición a la democracia y poner en funcionamiento nuevos procedimientos políticos que amparen políticamente el mercantilismo entonces en curso. La fijación de nuevos límites entre el Estado y la sociedad

52 La esencia de una Consulta Popular es el reconocimiento por parte del gobierno de la insuficiencia de sus procedimientos normales y de la necesidad de apelar a mecanismos de excepción para resolver las diferencias dentro de la misma estructura constitucional. La insuficiencia de los mecanismos se correlaciona exactamente con un agotamiento de la delegación para el tema en tratamiento. Por ello, se apela al pueblo como fuente de mandato soberano. Todas las partes del gobierno están comprometidas en la insuficiencia política que requiere de la dirimencia electoral directa del pueblo. A su vez, las partes de la sociedad –aquellas que dan origen al mandato– deben “reconstituir un mensaje” para el proceder político de sus mandatarios. Lo que en efecto debe ocurrir con el resultado de la Consulta. Bajo aquellas premisas, ninguna de las partes del gobierno debería abanderarse por una tesis en consulta. Justamente porque lo que ha entrado en disyuntiva es la imposibilidad de los mandatarios para resolver una “cuestión” originada en los mandantes.

como entre el Estado y el mercado debían esperar por nuevas formas de acuerdo social y político.

1995: la guerra no declarada

Durante el conflicto militar entre Ecuador y Perú, entre enero y febrero de 1995, el presidente Sixto Durán pudo recuperar una apariencia de conducción política recostándose sobre el prestigio de las fuerzas armadas y sobre el sentido nacional popular que se había desplegado en la escena. Antes del conflicto, el país ya cabalgaba sobre una crisis que amenazaba con generalizarse. Los acontecimientos bélicos retardaron sus efectos pero no pudieron evitar su posterior reaparición [...].

Las fuerzas armadas ecuatorianas se revelaron –una vez más– como una de las instituciones más fortalecidas por la democracia. Esta aparente paradoja mostró que la sociedad transitó hacia la democracia sin la derrota de los militares (y del régimen dictatorial) y que ésta, la democracia, pudo abrir a las fuerzas armadas, un espacio para que defina/convierta su misión institucional dentro de una forma estatal diseñada por ellos durante la década petrolera. El conflicto dejó en evidencia un “pacto cívico-militar”, que se había perfeccionado en la década y media de reinstalación democrática, que comprometía no sólo a las élites políticas sino que se encontraba enraizada en los asentimientos políticos populares.

En el conflicto, alrededor de la fuerzas armadas surgieron dos filones oficialmente no reconocidos de Ecuador. Desde el país “profundo” –formas sociales no visibilizadas– el mestizaje una vez más se mostró como el ingrediente central de la nación y del sistema político.⁵³ A su vez, las nacionalidades aborígenes mostraron su lealtad con el territorio étnico-cultural como parte de la sociedad y Estado ecuatorianos, legitimándose a la plurinacionalidad del país y la necesidad de resolver las cuestiones étnicas pendientes. De modo general, el tema aceptado fue la articulación democrática de todas nacionalidades respetando sus proyectos de comunidad y articuladas por consensos. De este modo,

53 Cf. Luis Verdesoto, “Mestizaje y ciudadanía”, en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Antología Ciencias Sociales, Quito, FLACSO, 2003.

de cara a la crisis que se avecinaba, emergió un vínculo de los ecuatorianos subalternos con una forma nacional cuya definición tradicional había entrado en interrogación. Y una aceptación recíproca a aspectos étnicos.

En los siguientes párrafos examinamos al conflicto con Perú desde la dimensión de la opinión de la ciudadanía. Las oposiciones que generó Perú con sus formas emblemáticas de tratamiento del problema limítrofe con Ecuador actuaron de “moldeadores” de la nacionalidad ecuatoriana. La principal cuestión que desató el conflicto fue la constatación de un vacío de identidad nacional en Ecuador.

El conflicto con Perú generó un patrón de opiniones en la ciudadanía. La primera conclusión fue que no existió una asociación ideológica uniforme entre, por ejemplo, quienes consideraron a Alberto Fujimori un presidente de Perú enemigo de Ecuador, la necesidad de una salida soberana, el acceso perpetuo al Amazonas, los límites establecidos por el Protocolo de Río y las expectativas de mejoramiento económico al culminar el conflicto. La mayoría de la población reflejó una falta de cohesión e información sobre el tema, mientras que la minoría registró incoherencias. De este modo, como un reflejo de la conformación de la estructura de valores y percepciones de la ciudadanía, fue difícil “localizar” al segmento más coherente del público en la construcción de una imagen del conflicto.

La racionalidad más común que se percibió en la ciudadanía fue la coexistencia entre una visión “negativa” hacia Perú y una visión “positiva” acerca de la finalización del conflicto. [...]

Cada provincia ecuatoriana fue una formación regional de características diversas, con formas de aceptar y racionalizar su pertenencia a la comunidad ecuatoriana. De este modo, cada provincia relacionó, de modo singular, su particular entendimiento de la soberanía y la integración. Mientras en Pichincha la ciudadanía adhirió al tema de la soberanía, en Guayas lo hicieron más bien por la integración. Esto reflejó idiosincrasias de las respectivas sociedades civiles como la influencia en la opinión de “políticos” y de “empresarios”, respectivamente.

Mirada la opinión ciudadana desde la dimensión territorial, cada provincia fue un “patrón de consenso”. Esto es, cada una de ellas organizó, de forma específica, las nociones relativas al conflicto con Perú y se “posicionó” frente a la media nacional. Guayas fue la provincia en la que se registró el mayor antagonismo contra Perú y su presidente, y presentó una mayor radicalidad reivindicativa, dentro de la aceptación de la resolución pacífica. A su vez, en el otro extremo, Azuay fue la provincia menos proclive al conflicto apareciendo como la más contemporizadora. La provincia de Pichincha simbolizó el “estado de ánimo” de la nación. Al contrario, Manabí fue una provincia de comportamiento errático en relación con Guayas, que fue su permanente referencia y foco de influencia, sin embargo de lo cual, apareció como la más proclive al “belicismo”. Mientras la mitad de manabitas pensó en los acontecimientos del Cenepa como ampliación del territorio, una significativa parte estuvo opuesta a la resolución pacífica. Esto es, congruente con una cultura social de la región, en que la violencia es co-constitutiva de las relaciones sociales [...].

El “núcleo duro” de la opinión provincial estuvo sostenido por los partidos políticos con posiciones más radicales en torno al conflicto. Tales fueron los casos del partido Social Cristiano en la formación de la opinión de masas en el Guayas y del partido Democracia Popular en Pichincha. Sus bases sociales se orientaron hacia un tipo de opinión, oposición o acuerdo, respectivamente [...].

En suma, las guerras dejan secuelas importantes en los actores. Mientras que en los ganadores prima la cohesión, en los perdedores, invade la crisis. Sin embargo, Ecuador no perdió el enfrentamiento con Perú, pero fue tan grande la crisis que arrastraba, que no pudo acumular esa energía positiva.

De la expectativa por la nación a una sociedad sin expectativas

El segundo semestre de 1995 estuvo dominado por las denuncias sobre corrupción. La opinión pública conoció con estupor que el vicepresidente, Alberto Dahik, había utilizado fondos reservados, con discrecionalidad y sin ningún respaldo jurídico.⁵⁴ El Parlamento realizó un juicio político, en el que no se

⁵⁴ El vicepresidente Dahik, hasta su exilio en Costa Rica, fue el ideólogo y principal impulsor de

pudo condenar y se absolvió al vicepresidente de los delitos constitucionales por los que se le juzgaba. La ilegitimidad de esa decisión generó una ola de descontento de la sociedad y también del Estado, incluyendo a las fuerzas armadas, quienes rechazaron la manifiesta incapacidad e ineficacia del sistema político.

La mayoría de partidos con representación parlamentaria votó por la censura del vicepresidente. Pero la paradoja fue que esta mayoría no llegó a ser lo suficientemente amplia como para lograr la destitución. La minoría bloqueó una reivindicación nacional, que los ciudadanos habían entregado al sistema político. Sin embargo, el sistema judicial asumió la representación de la sociedad e inculcó penalmente al Vicepresidente, lo que no representó una salida a la crisis política pero fue una eficiente descompresión.

La fuga del Vicepresidente Dahik permitió, sin embargo, que el tema de la corrupción adquiriera relevancia pública y el país se abocara al debate de cuál podría ser una estrategia nacional de lucha contra la corrupción. La ciudadanía quería evitar que su papel contralor sea mancillado por la falta de respuestas del sistema político. Se percibió una ampliación del rol ciudadano cotidiano. La ciudadanía se sumergió –apoyada por los medios de comunicación– en el seguimiento del escándalo, forma dramática que tuvo asidero especialmente en los sucesivos gobiernos populistas.

Como hemos sostenido, luego del conflicto bélico, el gobierno fue avasallado por la corrupción y la falta de soporte social. Las fuerzas armadas se convirtieron en su fuerte sustento, secundadas por las cámaras de la producción. Estas, desde sus particulares puntos de vista y obsesiones corporativas, apoyaron la restricción de la participación política a través de un programa de reforma antipartidaria, para evitar eventuales inestabilidades de la reforma económica. Al fracasar la estrategia, el gobierno debió adicionalmente resistir políticamente al Partido Socialcristiano, representante de la derecha no gubernamental, que pretendía recuperar la representación perdida.

las reformas económicas neoliberales y heredero político del presidente Durán Ballén. La destitución y el exilio fueron acontecimientos que bloquearon el recambio político en este segmento de la derecha ecuatoriana.

El gobierno no entendió la lógica del conflicto militar, ni de la nación. Sólo se preocupó de “retomar” las transformaciones que habían propuesto, sin asumir que habían nacido nuevas legitimidades, que modificaban a las significaciones de las modernizaciones en curso. La ética social que se reconstruía en el país se movió dentro de una paradoja perversa que había producido un histórico entrampamiento. La democracia requería de acuerdos para resolver conflictos, pero la opinión pública se opuso a cualquier forma de pacto, asechada por la corrupción. Una fracción del país se sostenía en la necesidad de profundizar a la formalidad política, mientras que otra se adecuaba a la informalidad que surgía [...].

La lucha contra la corrupción se movió de modo errático y finalmente se empanató. Los activistas y los generadores de opinión no encontraron los aspectos y los actores para diferenciarse. La agenda pública difusa de la lucha contra la corrupción no les permitió diferenciar a sus antagonistas de los clásicos enemigos de los movimientos sociales. Así, no pudieron diferenciar al momento de la modernización por la que atravesaba la sociedad ecuatoriana. Focalizaron a los políticos como sus enemigos, quienes aparecían como sus portadores, y a su actividad, la política, como fuente de la corrupción. Los partidos dejaron de ser aliados potenciales y se convirtieron en enemigos actuales [...].

En la coyuntura, la crisis de los partidos políticos fue inobjetable e inocultable. Sin embargo, los partidos no eran asimilables con la corrupción pública y, peor aún, con la privada. Fueron estructuras débiles de una democracia reciente, que no había logrado conformar a su sistema político. Fueron reflejos de unas bases sociales de la democracia, desgajados sectorial y territorialmente, que no habían logrado estructurar a su representación política. De este modo, el deterioro de la política se aceleraba ya que no había otra forma de hacer política que no fuera a través de los partidos. Los partidos se presentaban como la forma organizada de pensar y vivir el Estado y la sociedad.

Al cerrar este primer período de la democratización, se había profundizado el alejamiento entre la política y la sociedad. Se anunciaba, junto con la crisis amenazadora, un desgarramiento de largo plazo. Una definición básica es la moral de la sociedad. La dificultad del tema es su asociación con un tipo de

politicidad; esto es, la relación entre lo históricamente acumulado como justo y la globalidad de la organización de la sociedad. La moral de la sociedad se relaciona con la política, pero no se reduce a ella. Así, la lucha contra la corrupción es, necesariamente, una lucha política. Y la movilización social contra la corrupción no podía realizarse contra la política. Luchar contra la corrupción implicaba la relegitimación de la política ante los actores sociales y dotarle a la política de eficiencia en el logro de sus resultados. Para dotarle de profundidad a la lucha contra la corrupción debió identificarse a las bases de la crisis moral de la República. Las reformas morales y judiciales tenían como ritmo el de la cultura institucional de la nación.

Para culminar, una reflexión sobre el colapso del régimen de partidos

El imaginario del sistema de partidos ecuatoriano, al iniciar el período que hemos analizado [...], fue el surgimiento de economías de bienestar de referencia estatal, asociadas a la democracia. El Estado aparecía como el único depositario de “lo público”, sin roles de la sociedad, ni del mercado. A su vez, la política fue sólo asociada con el Estado y los partidos.

El debilitamiento del modelo de desarrollo de base estatal estuvo en los cimientos de la crisis de los partidos. Particularmente, en el plano ideológico, neoconservadores y neoliberales minaron el modelo partidario, que creían asociado al Estado, mientras que también creían que un modelo de organizaciones de independientes estaba asociado al mercado.

Ciertamente, la definición de los partidos en el ámbito estatal antes que en el ámbito social, también redujo la política al Estado. La política se tecnoburocratizó, lo que imposibilitó la inclusión orgánica de la sociedad. Incluso los partidos más emblemáticos del neoconservadurismo y del neoliberalismo asumieron, en la práctica, cada uno a su modo, el rentismo estatal como base de su invocación a la ciudadanía. Así, el modelo público se basó en una definición Estado-centrista, que asentó al bienestar derivado de las políticas públicas. Los actores sociales se identificaron solamente desde las políticas públicas antes que desde sus prácticas sociales.

Sin embargo, la ola neoliberal más ortodoxa que tuvo vigencia entre 1992-

1995 buscó desembarcarse del modelo partidario de base estatal. Y enancó a la visión del sistema partidario en su propuesta de radical desregulación, que trajo consigo una evidente discapacidad del modelo rentista: los intentos de las políticas públicas por manipular el mercado, hicieron evidente la imposibilidad de rearticulación del Estado con el mercado.

La rearticulación del Estado con el mercado, que empujó el neoliberalismo ecuatoriano en su único momento de auge, no se reflejó, sin embargo, en el sistema partidario, el que además se vio sometido al asedio de las nuevas formas de mercado político. Luego del período que hemos denominado régimen de partidos, de más de una década y media, y después de un cuarto de siglo de circulación del excedente petrolero en la economía, la sociedad ecuatoriana no mostraba mayor habilidad para con los mecanismos de mercado. Pronto, la ciudadanía se vio sumergida en una generalizada incertidumbre por las modificaciones en desarrollo y la presión mercantil.

A esas alturas de la democratización, la política había adquirido un carácter creciente y predominantemente mediático. Los perfiles ideológicos que presentaron los partidos, en general y al margen de sus ubicaciones en el espectro, trataron de adaptarse a las “dimensiones” del mercado y de la constitución mediática de lo público. De este modo, la recodificación de los mandatos electorales en tanto programas de gestión estuvo acompañada de fuertes oleadas de ilegitimidad. La inmediata caída en la aceptación de las autoridades luego de electos fue una situación postelectoral corriente. Esta inmediata erosión de la confianza desestabilizó al sistema de partidos que sostenía a una institucionalidad fuertemente presidencial. En respuesta, los actores políticos asumieron que su mensaje político adquiriría mayor certeza mientras más difuso podía presentarse. Se convirtieron en los ya referidos partidos agárralo todo,⁵⁵ en búsqueda de inserción exitosa en el mercado político, mientras que se subordinaron a los medios de comunicación —que no incentivaron a la deliberación—, mientras que éstos, los medios de comunicación, aceptaron como líderes solamente a aquellos que tenían relación con el mercado político convirtiéndose en mediadores necesarios de los partidos con el público.

55 Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1997.

Los partidos, al menos en su vertiente más formal-institucionalizada, entraron en una ruta de extrema complejidad y sin salida. Empezaron a disputar competencias políticas con distintos organismos sociales.

La conformación de la masa disponible para la política⁵⁶ entró tempranamente en cuestión. La ciudadanía, como forma aún germinal, no se había asentado junto con las instituciones de la democracia, cuando (re)aparecieron los liderazgos asociados a los populismos⁵⁷. La desapropiación de la masa ciudadana apta para la política institucional y la fusión de una nueva forma de masa apta para la informalidad política, también fue consecuencia del relegamiento de los movimientos sociales y de la incapacidad de los partidos para conformar políticamente a la sociedad. La forma ciudadana no alcanzó a reemplazar a la masa indiferenciada frente a las instituciones. Sin embargo, se trató de una ciudadanía asentada en los sectores medios (particularmente en sus debilidades) que no pudo reconocer a la masa “real” como asiento social de las instituciones.

Mientras los partidos se volvieron cada vez más estatales, se conformó una “masa disponible” para los liderazgos populistas y cada vez más indisputada a sostener la institucionalización del régimen democrático. Esta “masa” entabló una nueva y “peligrosa” relación con la política, que reprodujo la irresuelta dificultad de la democracia frente a los populismos tanto los que se arrastraban como los que surgían. Lo público quedó reducido a una disputa entre la reivindicación social de los excluidos y los nuevos códigos de desarrollo de las minorías operadoras de la transición. Y, en medio, las instituciones aparecieron como las responsables de las debilidades del desarrollo.

Las organizaciones sociales aparecieron como portavoces de los derechos, mientras que los partidos pretendían la reducción de la complejidad que requería la política pública. Así, nunca llegó a conciliarse una ecuación entre la función reductora de la complejidad de los partidos y la función expresiva de las heterogeneidades de las organizaciones sociales.

56 Cf. Giovanni Sartori, *op.cit.*

57 Los líderes populistas se apropiaron de los sectores subalternos y, en general, de la informalidad económica y social. Los conformaron como una masa disponible para su forma de hacer política, que correspondía a varias formas de cultura política de raíz regional y social.

En ese contexto, surgieron organizaciones de la sociedad civil que se atribuyeron roles y funciones en la gestión pública y en un campo indefinido de representación. Los partidos y las organizaciones de la sociedad civil compitieron por la institucionalidad local. La “reducción” de la injerencia partidaria en el ámbito local produjo, como consecuencia, el debilitamiento de la relación partidaria con la base y un sistema político desarticulado.

Apelamos a una clasificación de los partidos que plantea una disyuntiva entre partidos de opinión (que funcionan con base en el acceso a los medios de comunicación) y los partidos de acción (que funcionan basados en el clientelismo).⁵⁸ En el caso ecuatoriano las dos opciones fueron alimentadas por los sectores medios. Estos sectores, por su ubicación en el espectro social, debieron generar flujos ideológicos y circuitos para la movilidad de nociones que permitan una comunicación política interclasista.

Los sectores medios consumieron opinión originada en varios generadores, especialmente los medios masivos. Pero fundamentalmente debieron legitimar “sentidos” y códigos comunes acerca de la convivencia política para la sociedad. Sin embargo, la consecuencia del débil rol de las clases medias en Ecuador ha sido la insuficiente orientación política, siendo que los partidos se redujeron a meros altavoces de la media del estado de ánimo y de la opinión del público antes que su orientación. Así, los partidos se allanaron a las debilidades de los sectores medios.

Sin embargo de la situación descrita, los partidos también fueron acosados por la opinión pública y los grupos decisores de las políticas públicas. Los generadores de opinión y decisión en las principales políticas públicas fueron “poderes fácticos”. Estos poderes fácticos estuvieron articulados por nuevos grupos de consistencia técnica o empresarial, y por instituciones con credibilidad como las iglesias, los medios de comunicación e incluso las fuerzas armadas.

En varias ocasiones, cuando los movimientos sociales tuvieron vigencia, desbordaron a los partidos impidiéndoles desempeñar su rol político de canalización de demandas. Los movimientos sociales presionaron para que se incorpo-

58 Cf. *Ángelo Panebianco, op.cit.*

re el contenido social de sus demandas antes que disputar la institucionalidad de los partidos introduciéndose en ellos. Pero también los partidos estuvieron marcados por la dificultad para vincularse con los movimientos sociales. En la búsqueda de un discurso comprensivo perdieron convocatoria y expresividad, pero fundamentalmente no pudieron abordar el tema del cambio de la sociedad, allanándose a las mutaciones que presentaban las políticas públicas al modelo de desarrollo.

Mirados desde sus aparatos, la democracia interna no fue un valor partidario, situación que les llevó a altos niveles de ilegitimidad interna y externa. Varios partidos, una vez que fueron legalmente reconocidos, desmovilizaron a sus estructuras perdiendo su rol dirigente; trataron solamente de reproducir las cuotas de poder intrapartidarias; y, el debate interno fue sustituido por la unanimidad o el ocultamiento de posiciones, velando ante la sociedad la real gestión política. También, muchos partidos se sumergieron en la corrupción asociada a la gestión pública. De este modo, ante la ciudadanía, los partidos aparecieron como la encarnación del lado perverso del mundo público, al que arrastraron a un extremo particularismo.

Más allá de que los partidos pretendieran convertirse en comunidades de ideas y formas de intervención política (identidad de opiniones y técnicas similares para conquistar el poder) en Ecuador, durante el período que sistematizamos, se comportaron como colectivos internamente heterogéneos, con un mínimo de división del trabajo y un máximo de división del poder, lo que les permitió reproducirse precariamente. Su racionalidad final fue conservar el poder antes que elevar la calidad de la representación.

Un cada vez más abigarrado pluriclasismo dentro de los partidos junto con una aglomeración de identidades configuraron una racionalidad: el objetivo fue definido como conservación de la capacidad electoral (finalmente su poder) antes que la representación social. Para ello configuraron muchos espacios y circuitos internos de toma de decisiones, que adecuaban, en la institucionalidad interna a las estructuras de poder que los conformaban.

Conformadas de ese modo las características de los partidos, se rutinizó la

manipulación y desviación de las normas tanto como el manejo de los recursos partidarios para asegurar la gobernabilidad interna. A su vez, la afiliación se convirtió en una bolsa de significados diferentes, según haga relación a cada segmento comprometido. Progresivamente interesó más la pertenencia a una comunidad de intereses políticos, que se solidificaba en la lealtad electoral (y en la capacidad de manejar electorado cautivo).

La debilidad del sistema de partidos registró su primer síntoma en la disminución de los afiliados al iniciar los años noventa. La afiliación tuvo diversas significaciones dependiendo del grupo social, siendo las diferencias marcadas entre los sectores populares formales e informales, las regiones y los sectores medios y empresariales. En cada uno de los casos, la pertenencia a una comunidad de intereses primó por sobre la pertenencia a una comunidad de ideas. Pertenecer a un partido político se convirtió en un “estatus” ante la comunidad local, el que podía ser intercambiado sin conservar la lealtad electoral. La volatilidad del electorado fue una constante del país.⁵⁹ A su vez, el “electorado cautivo” de los partidos no formó parte de la vida partidaria cotidiana.

Los activistas electorales de los partidos fueron su fuerza real, vínculo con la masa, operadores puntuales, participantes y recreadores de la estructura de poder local. También los activistas electorales fueron el primer eslabón de la presión que se ejercía al interior y exterior de los partidos. Los funcionarios rentados de los partidos administraron los recursos. Los cuadros medios establecieron las rutas del ascenso político de los afiliados y fueron los referentes de grupos y alianzas internas, contralores del “transfugio partidario” y “representantes” locales/regionales que compartieron la lealtad entre el partido, los sectores y el territorio.

Los dirigentes devinieron en “propietarios” de los partidos, ejercieron poderes extra-estatutarios, apadrinaron a los cuadros en ascenso y determinaron su alcance y tomaron decisiones importantes, que en casos volvía inocua a la intervención política de la institucionalidad partidaria. Como hemos afirmado, los grupos de presión/“poderes fácticos” pusieron parámetros a las decisiones

59 Cf. Mark Payne, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID-IDEA, 2003.

internas y externas. La tecnocracia calificada estuvo formada por asesores circunstanciales que, sin sujetarse a los procedimientos internos, accedieron a los niveles más altos de las decisiones partidarias. Aquellas estructuras internas pusieron “medidas” al sentido público de la política, llevándola a su permanente devaluación.

En suma, el destino de los partidos políticos ecuatorianos estuvo asociado con el diseño, el tipo y la forma de la modernización política. La “madurez” lograda por el sistema de partidos correspondió a la formación de la opinión pública y a la conformación de las masas/ciudadanía en relación con el Estado, esto es, la aceptación y acatamiento de órdenes de pretensión universal. En último término se trató de “disponibilidades” necesarias –en las instituciones y en el ánimo del público– para la vigencia de partidos.

Al igual que el proceso de democratización, el diseño de la institucionalidad, también en el caso de los partidos, vino “cerrada” por el pacto de transición. La democratización no modificó a la institucionalidad partidaria y se limitó a entregarles roles de legitimación de políticas públicas, inicialmente de un modelo de desarrollo de matriz estatal, con el que lograban mayor compatibilidad, y luego con un modelo de desarrollo de matriz mercantil, que redujo su papel al de vehículos de la aceptación de una propuesta que no elaboraron, pero que canalizaron.

La descalificación de lo político se asoció con las incertidumbres de la transición. A su vez, los partidos aparecieron como barreras de acceso a las decisiones, al bienestar social y a la construcción de la ciudadanía, reducidos al Estado antes que a la creación y administración de la legitimidad.

Los partidos estuvieron marcados por los ejercicios estatales, sea desde el lado gubernamental o de la oposición, fueron evaluados por el público por la ineficacia en el cumplimiento de los objetivos y por la ineficiencia en el desempeño de esos roles. La crisis se manifestó en la imposibilidad de lograr el doble estatuto que se habían impuesto, esto es, gestores estatales y representantes sociales.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel. 2012. *El oficio del político*. Madrid. TECNOS.
- Ayala Mora, Enrique (ed.). 1994. *Nueva historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional.
- Echeverría, Julio y Luis Verdesoto. 1988. *Nuevos paradigmas de la relación Estado-Sociedad*. Buenos Aires, CLACSO-CIESE.
- Faletto, Enzo. 1991. “Notas para el análisis del proceso político ecuatoriano 1968-1979”, en Luis Verdesoto, *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*, Quito ILDIS.
- Gramsci, Antonio. “Concepto de revolución pasiva”, disponible en: www.gramsci.org.ar
- Henderson, Peter V. N. 2010. *Gabriel García Moreno y la formación de un Estado conservador en los Andes*. Quito, CODEU.
- Larrea, Carlos. 1980. *Empresas transnacionales y exportación bananera en el Ecuador (1948-1972): un ensayo interpretativo*. FLACSO, Quito.
- Mateos Díaz, Araceli y Manuel Alcántara Sáez. 1998. *Los diputados ecuatorianos: actitudes, valores y percepciones políticas*. Quito, Gobierno del Ecuador-BID.
- Mejía, Andrés. 1999. “Indisciplina y deslealtad en el Congreso”. *ICONOS* N° 6. Quito, FLACSO-Ecuador.
- Menéndez Carrión, Amparo. 1986. *La conquista del voto*. Quito. Corporación Editora Nacional.
- Mosca, Gaetano. 2004. *La clase política*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Payne Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, BID-IDEA.
- Przeworski, Adam (comp.). 1998. *Democracia sustentable*. Buenos Aires, Pai-

dós.

Quintero, Rafael y Erika Silva. 1989. *Ecuador, una nación en ciernes*, Tomo I y II. Quito, FLACSO-Abya Yala.

Sartori, Giovanni. 1997. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza.

Verdesoto, Luis. 1978. “Representación gremial y política de burguesía industrial ecuatoriana: 1972-1976”. Tesis para optar por el grado de magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Verdesoto, Luis. 2003. “Mestizaje y ciudadanía”, en *Democracia, gobernabilidad y cultura política, Antología Ciencias Sociales*. Quito, FLACSO.

John Polga-Hecimovich¹

**¿HACIA UNA SUPERACIÓN DEL CLEAVAGE REGIONAL?
LA NACIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
ECUATORIANOS DESDE EL RETORNO
A LA DEMOCRACIA²**

1. Introducción

Jaime Nebot, el dos veces candidato presidencial del *Partido Social Cristiano* (PSC), llegó a su cuarto mandato consecutivo como alcalde de Guayaquil en las elecciones municipales de febrero de 2014. Aunque su popularidad y el dominio del PSC en la política electoral costera permitían una victoria cómoda, las elecciones de 2014 fueron más competitivas que las anteriores. El presidente Rafael Correa presionó públicamente a favor de la candidatura de Viviana Bonilla, la gobernadora de 29 años de la provincia del Guayas y militante de *Alianza Patria Altiva I Soberana* (Alianza PAIS o AP), actualmente en el poder. Ante el reto que se le presenta a Nebot y al PSC, Correa y Alianza

1 Las opiniones expresadas aquí son únicamente las del autor y no representan las opiniones de la Academia Naval de los Estados Unidos, el Departamento de la Marina, el Departamento de Defensa, ni del gobierno estadounidense.

2 Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el Seminario de Investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, el 4 de julio de 2013, y publicado en la revista *América Latina Hoy* (67: 91-118; <http://dx.doi.org/10.2307/2094626>). El autor agradece los valiosos comentarios de Felipe Burbano de Lara, Santiago Basabe Serrano, Pablo Andrade, Flavia Freidenberg y dos árbitros anónimos de *América Latina Hoy*.

PAIS pretendían establecer las raíces de su partido en uno de los enclaves de la oposición restante en el país.

En ese momento, Correa y Alianza PAIS gozaban de una ola de popularidad sin precedentes. En 2009, el partido había ganado la primera mayoría absoluta en la Legislatura desde la vuelta a la democracia en 1979. En 2013, el Presidente Correa fue reelegido con casi el 57 por ciento de los votos, y su partido ganó 100 de 137 escaños legislativos posibles, incluyendo a representantes en las 24 provincias y 34 distritos electorales. En resumen, Alianza PAIS parece haber superado la tendencia histórica de los partidos ecuatorianos a poseer dominio regional en favor del nacional. ¿Pero cuán definitivo fue este cambio? ¿Alianza PAIS realmente superó el *cleavage* regional del sistema de partidos ecuatorianos? Y, en ese caso, ¿qué caracteriza el apoyo al partido? ¿Es probable que ese apoyo hacia el partido dure sin el presidente Correa?

Esta investigación se basa en una serie de resultados electorales tanto históricos como contemporáneos, desagregados por distrito para calcular y rastrear los niveles de nacionalización de los partidos ecuatorianos desde 1979 hasta 2013. Mediante la cartografía electoral y una comparación entre los resultados legislativos a nivel de distrito frente a los presidenciales, se observa que mientras Alianza PAIS muestra una nacionalización excepcional, se trata más bien de un artefacto de la amplia popularidad del presidente Correa que de un reflejo de las raíces del partido o su organización.

En Ecuador, Freidenberg y Alcántara (2001), Pachano (2004, 2006, 2007), Batlle (2012) y Freidenberg (2014) han estudiado la congruencia entre niveles de elecciones y lo que Morgenstern, et al. (2009) denomina la nacionalización «estática». Esto es importante, por tal y como lo explican Jones y Mainwaring (2003), la nacionalización de los partidos puede afectar directamente la orientación del votante, las carreras legislativas y las relaciones Ejecutivo-Legislativo, las políticas públicas e incluso la supervivencia de la democracia. En democracias débiles o en estado de desarrollo con *cleavages* étnicos o religiosos pronunciados, los partidos nacionalizados y los sistemas de partidos pueden constituir un factor clave para preservar la democracia mediante la «política de

complacencia» (Jones and Mainwaring 2003).³ Entender la cobertura territorial de Alianza PAIS y el apoyo al ahora ex- Presidente Correa debería arrojar pistas sobre la fuerza y durabilidad del partido así como del carácter del apoyo del votante.

Este capítulo inicia con un seguimiento de la evolución histórica del sistema de partidos ecuatoriano, centrándose en todas las dimensiones territoriales del apoyo y el predominio del *cleavage* regional en zonas costeras e interiores sobre el *cleavage* funcional ideológico de derechas-izquierdas. En la sección segunda, se presentan los resultados de las elecciones generales ecuatorianas de 2013 y se muestra el predominio de Alianza PAIS. En la tercera sección se revisan las metodologías existentes comúnmente empleadas para calcular la nacionalización de los partidos y se explican los indicadores empleados en el resto del artículo. Posteriormente, en la sección cuarta se describe y analiza la nacionalización estática y dinámica de los partidos ecuatorianos a lo largo del tiempo y se comparan los datos presidenciales y legislativos desagregados para determinar el grado de nacionalización de Alianza PAIS y si es o no sostenible. En la sección quinta se concluye con algunas predicciones sobre el futuro de Alianza PAIS y el sistema de partidos ecuatoriano. La sexta sección incluye un epílogo que resume los sucesos en el sistema de partidos desde 2014 hasta 2020.

2. Estructuras de *cleavage* y territorialidad en el sistema de partidos ecuatoriano

Cleavage territorial y cleavage funcional

En su obra fundamental sobre el desarrollo de los partidos políticos y la competencia electoral, Lipset y Rokkan (1967) sugieren que la votación en muchos sistemas de partidos se corresponde con una serie de estructuras de *cleavage* superpuestas. Según ellos, los *cleavages* más comunes están compuestos por dos dimensiones: la dimensión territorial, representada por regiones periféricas, minorías lingüísticas y minorías amenazadas culturalmente y, la dimen-

³ La política de complacencia («politics of accommodation») se refiere al consenso entre partidos o el consociacionalismo.

sión funcional, que es ideológica o basada en clases en cuanto al alcance, y atraviesa la dimensión territorial. En la primera dimensión, más primordial, los votantes expresan un compromiso con su localidad y su cultura dominante, independientemente de la situación económica. La segunda dimensión (resultado de la revolución nacional e industrial y la resultante ampliación del sufragio) está basada en las clases y sus intereses colectivos (Lipset and Rokkan 1967: 12-13).

A diferencia de Europa, la transformación de las dimensiones étnicas, culturales y religiosas en *cleavages* de partidos concretos ha estado ausente en buena parte en los patrones de política en América Latina. Los países de la región no pasaron por los mismos procesos de consolidación nacional, democratización, industrialización y ampliación del sufragio que sus homólogos europeos. Mientras que algunos sistemas de partidos, como los de Argentina y Chile, responden al tipo de modelo evolutivo europeo, otros muchos han resurgido de las cenizas de dictaduras militares o guerras civiles, o han continuado compitiendo con el tiempo sin grandes cambios (Dix 1989: 24-25). En otros casos, como el de Ecuador, los *cleavages* regionales y étnicos no han terminado de incorporarse a la comunidad nacional (Van Cott 2005), lo que significa que el partido político no puede llegar a ser un vehículo de integración nacional como la literatura comparada ha indicado como una de las funciones claves de los partidos.

Una combinación de una falta de estructuración de *cleavages* y de discontinuidades políticas ha impedido el desarrollo de los sistemas de partidos de América Latina. Roberts (2002) señala que las estructuras de *cleavages* de la mayoría de los sistemas de partidos de la región han tenido raíces poco profundas en distinciones sociológicas de clase y etnia, y que aun cuando surgieron *cleavages* débiles estos fueron atenuados por reformas económicas neoliberales en los años 90. Las relaciones entre votantes y partidos políticos tienden a ser personales más que programáticas o ideológicas (Mainwaring and Torcal 2005; Kitschelt et al. 2010). Así, aunque se haya desarrollado cierta lealtad a los partidos y, en algunos casos, haya sido la principal influencia sobre el comportamiento electoral, ha tendido a ser inestable y más propensa a un proceso de desequilibrio que en democracias industriales avanzadas, y más susceptible de ciertos niveles de volatilidad electoral.

Territorialidad en la competencia de los partidos ecuatorianos

Este conocimiento común sobre partidos políticos de América Latina se ha aplicado popularmente a los patrones de competición del sistema de partidos de Ecuador. Varios científicos sociales (e.g. Conaghan 1995; Eaton 2011; Freidenberg 2014; Maignashca 1992; Martz 1980; Ostiguy 2009; Pachano 2004, 2006; Pareja Diezcanseco 1989) han demostrado la existencia de un *cleavage* regional persistente que estructura la competencia de los partidos políticos ecuatorianos, en la que los movimientos políticos más «nacionales» reflejan una sucesión de políticos populistas (Martz 1987; de la Torre 2000)⁴.

Desde por lo menos el inicio del siglo XX, Ecuador ha alardeado de un sistema de partidos fuertemente regionalizado que refleja las divisiones geográficas naturales entre la Sierra y la Costa. Desde la independencia de 1830 hasta la Revolución Juliana de 1925, el sistema político de Ecuador fue compuesto de pequeños partidos conservadores y liberales desglosados en amplias líneas regionales. Los liberales representaban al sector comercial y de exportación más moderno en la Costa, mientras que los conservadores representaban a los terratenientes serranos y a la Iglesia Católica, entre otros (Ayala Mora 1989; Hurtado 2007 [1977]). El sistema bipartidista de conservadores y liberales empezaba a derribarse en 1948 (Hurtado 2007 [1977]: 206).

Sin embargo, el aumento en el número de partidos en el sistema no cambió el modelo de apoyo territorial. En 1948, Carlos Guevara Moreno creó la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), un partido populista que recurría a la movilización de las masas para cultivar un seguimiento especialmente ferviente en la periferia de Guayaquil y la Costa (Pareja Diezcanseco 1989: 336). Bajo el control de Guevara Moreno y luego Assad Bucaram, el CFP prosperó en Guayaquil pero no logró articularse a lo largo y ancho del país (Martz 1983). Asimismo, el Movimiento Social Cristiano (el posterior Partido Social Cristiano), fundado por Ponce Enríquez y Sixto Durán Ballén en 1951, sustituyó al Partido Conservador como el partido serrano dominante en la década de 1950.

4 Algunos académicos recientes (e.g. Collins 2006) también han sostenido la inclusión de un *cleavage* étnico, aunque eso encaja con la definición Lipset y Rokkan (1967) de estructura de *cleavage* territorial.

De hecho, en las elecciones presidenciales de 1956, Ponce Enríquez ganó aproximadamente 83 por ciento de los votos de la Sierra (148.973 de 178.424). En cambio, la CFP ganó el 52,6 por ciento de los votos en la provincia del Guayas, pero solo el 10,6 por ciento en el resto del país (Martz 1980: 306-307).

A pesar de las interrupciones autoritarias en la década de 1960 y de 1970, se ha mantenido el carácter regionalista del apoyo a los partidos. En una aplicación de su <<índice de nacionalización del partido (INP)>>, Jones y Mainwaring (2003) clasificaron el sistema de partidos ecuatoriano como el menos nacionalizado de las Américas. Así, Pachano (2004: 83-87) emplea su índice de distribución territorial para confirmar las conclusiones de Jones y Mainwaring (2003) así como la idea de que, en Ecuador, los partidos compiten por provincias o regiones, pero no el voto nacional. Desde 1984, el PSC y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) fueron los partidos dominantes en las zonas costeras y tenían relativamente poco apoyo en la Sierra, mientras la Izquierda Democrática (ID) y la Democracia Popular (DP) gozaron de buen desempeño electoral en la Sierra y sólo se colaron débilmente en la Costa. Esta fragmentación territorial del apoyo partidario se manifestó luego de el Congreso Nacional, donde los presidentes minoritarios tuvieron que manejar una serie de «coaliciones fantasmas» para asegurar un mínimo nivel de gobernabilidad (Sánchez 2008; Mejía Acosta 2009).

Collins afirma que, «durante la década de 1980 y 1990 [el sistema de partidos de Ecuador] fue uno de los sistemas de partidos más fuertemente fragmentados de la región, ninguno de los partidos podía presumir de alcance nacional; apenas existía coherencia ideológica entre todos los partidos» (Collins 2006: 79-80). Por su parte, Freidenberg y Alcántara (2001) muestran que además del *cleavage* regional, la competencia partidista entre 1978 y 1998 también estaba organizada en ejes a nivel provincial e incluso cantonal. Es más, ellos muestran que de todos los partidos relevantes entre 1979-1998, el PSC fue el partido más nacionalizado de los que habían competido, el que más candidatos habían presentado en todo el territorio y el que más candidaturas había ganado en todos los distritos. Esta regionalización continuó hasta las elecciones de 2006, que se celebraron en medio del colapso del sistema de partidos y llevaron a Correa

al poder⁵.

3. Las elecciones de 2013 y el predominio de Alianza PAIS

Después de la Asamblea Constituyente de 2007-2008, el sistema de partidos y las reglas del juego cambiaron significativamente (Machado Puertas 2008; Basabe Serrano 2009; Basabe Serrano et al. 2010; Polga-Hecimovich 2013). Los partidos tradicionales como la ID o el PRE perdieron espacio electoral y apoyo, mientras que Alianza PAIS se convirtió en el primer partido ganador de una mayoría absoluta en la Legislatura desde 1979. Otras fuerzas como el Partido Sociedad Patriótica (PSP) de Lucio Gutiérrez o el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN) de Álvaro Noboa sobrevivieron, pero fueron debilitados en este nuevo panorama electoral. Alianza PAIS también hizo un esfuerzo significativo para desafiar a los partidos arraigados que conservaban reductos tradicionales, como el PSC en la provincia del Guayas o el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País en algunas provincias de la Sierra.

Las elecciones generales de 2013 demostraron que el proyecto político de Rafael Correa gozaba de amplio apoyo público. El entonces presidente ganó el 57 por ciento de los votos totales válidos de las elecciones (Tabla 1), mientras que su partido ganó 100 de 137 posibles escaños en la Asamblea (Tabla 2). Mientras tanto, el mayor competidor de Correa, Guillermo Lasso, solo ganó el 23 por ciento del voto nacional, y su partido solo 11 escaños. Además, como muestra la Figura 1, el dominio de Correa se extendía a todas las provincias. El presidente ganó la pluralidad del voto en 23 de las 24 provincias (incluyendo la mayoría en 14 y en los tres distritos donde votan los migrantes desde el extranjero⁶ y la única provincia que no ganó fue en Napo, la provincia natal del candidato y ex presidente Lucio Gutiérrez.

5 «Aunque todos los partidos han mejorado significativamente la distribución de su votación en el territorio nacional –un tema de enorme importancia en el caso ecuatoriano–, ellos mantienen su carácter de estructuras fuertemente ancladas en una provincia o en una región, lo que fortalece la tendencia a la conformación de sistemas subnacionales de partidos» (Pachano 2007: 179).

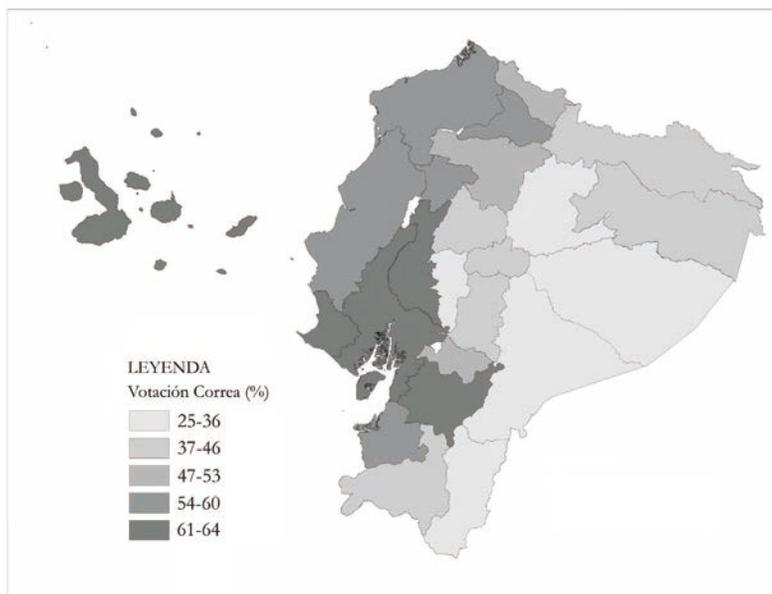
6 Los distritos externos hacen referencia a tres circunscripciones electorales introducidas en la Constitución de 2008 (artículos 62, 63, 118 y 219), compuestas por emigrantes ecuatorianos que residen en el extranjero: 1) Europa, Oceanía y Asia; 2) Canadá y los EEUU y 3) América Latina, el Caribe y África. Cada distrito elige a dos miembros para la Asamblea Legislativa.

Tabla 1. Resultados de las elecciones presidenciales de 2013

| CANDIDATO | PARTIDO | VOTOS | % VÁLIDO |
|-----------------|---|------------------|------------|
| Rafael Correa | Alianza Patria Altiva I Soberana (AP) | 4.918.482 | 57,17 |
| Guillermo Lasso | Movimiento Creando Oportunidades (CREO) | 1.951.102 | 22,68 |
| Lucio Gutiérrez | Partido Sociedad Patriótica (PSP) | 578.875 | 6,73 |
| Mauricio Rodas | Movimiento Sociedad Unida Más Acción (SUMA) | 335.532 | 3,9 |
| Álvaro Noboa | Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) | 319.956 | 3,72 |
| Alberto Acosta | Coord. Plurinacional de las Izquierdas | 280.539 | 3,26 |
| Norman Wray | Movimiento Ruptura de los 25 | 112.525 | 1,31 |
| Nelson Zavala | Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) | 105.592 | 1,23 |
| No válidos | | 863.257 | |
| TOTAL | | 9.465.860 | 100 |

Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE)

Figura 1. Distribución territorial del voto presidencial de Rafael Correa



Alianza PAIS mostró patrones similares de predominio en las elecciones legislativas. En la Tabla 2 se presenta la distribución del voto de los partidos y el número total de escaños que ganó cada uno, incluyendo ganancias y pérdidas

de escaños en comparación con 2009. Los representantes de la Asamblea fueron elegidos en 2013 de un distrito nacional (15 escaños totales), 24 distritos provinciales (116 escaños totales) y tres distritos de los migrantes desde el extranjero (6 escaños totales) usando el sistema de <<listas libres>>, o votos múltiples en listas abiertas (Mustillo and Polga-Hecimovich 2018). Bajo este sistema, los votos se pueden emitir sus votos en plancha (por la lista del partido) o de forma nominal o preferencial (por individuos) y mezclar sus votos nominales dentro de o entre listas. Los escaños nacionales se distribuyeron mediante el método D'Hondt en 2002, Imperiali en 2006 y 2009 y otra vez D'Hondt en 2013 y 2017.

La distribución de los votos ponderados⁷, muestra el éxito de Alianza PAIS en las elecciones legislativas, que ganó más del 48 por ciento del voto nacional. A primera vista, la distribución del voto para diputados provinciales parece reforzar la popularidad nacional de AP. Como muestra el mapa de la Figura 2, los diputados provinciales de AP ganaron más del 50 por ciento de los votos a favor del partido en provincias costeras (Santo Domingo, Manabí, Los Ríos, tres de los cuatro distritos del Guayas, El Oro), el área metropolitana de Quito (tres de los cuatro distritos de Pichincha) y al extranjero (los tres distritos externos, incluyendo el 69 por ciento de la distribución del voto en «Europa, Asia y Oceanía»). Obtuvieron los resultados más bajos en la zona sur de los Andes y del Oriente, que aún sumaron un 17 por ciento.

El gran éxito de Alianza PAIS en las provincias costeras muestra una mayor erosión de los poderes tradicionales costeros, el PSC y el PRE, y el relativamente recién llegado PRIAN. El PSC ganó solo 5 de 20 posibles escaños en el Guayas y solo el 8 por ciento del voto total nacional. Fue una pérdida importante para un partido que ha concentrado sus recursos y energía en esta región, y la ha mantenido junto con el PRE y el PRIAN desde 1982. Los resultados del PRE fueron mediocres. Ni siquiera alcanzó el 9 por ciento del voto en ninguna provincia y, como el PSC, presentó candidatos en solo 24 distritos

⁷ Ya que a los votantes se les confiere una cantidad de votos equivalente a la extensión del distrito, y los totales de los partidos son una mezcla de votos de lista y votos nominales, calcular la distribución del voto del partido requiere manipular los datos para controlar la distribución desequilibrada de votos de los votantes (Mustillo and Polga-Hecimovich 2018). Esto se explica en la sección cuatro.

electorales; ganó solo el 3 por ciento del voto nacional que equivalió a un solo escaño legislativo. Entre tanto, el PRIAN tampoco superó el 8 por ciento del voto en ningún distrito (a pesar de presentar listas en los 34), sólo ganó el 4 por ciento del voto nacional y su partido no consiguió ni un solo escaño en la Asamblea. Finalmente, el PSP mantuvo su proyección en el norte del Oriente, cuna del líder del partido y ex-presidente Lucio Gutiérrez. El partido compitió en los 34 distritos, pero obtuvo mejores resultados en los Andes y el Oriente que en la Costa.

El competidor más cercano de Alianza PAIS vino desde la derecha. El Movimiento CREO surgió como la segunda fuerza política más grande del país, con una media del 9 por ciento del voto legislativo nacional y 11 diputados. Presentó listas en 29 distritos electorales, y representó una nueva agrupación de fuerzas empresariales y conservadoras en contra de la Revolución Ciudadana de Correa.

Tabla 2. Resultados de las elecciones legislativas (2013)

| Partido político | Votos ponderados al partido | Voto (%) | Escaños (Dif. con 2009) |
|--|-----------------------------|-----------|-------------------------|
| Alianza PAIS (AP) | 3.640.748 | 48,29 | 100 (+41) |
| Movimiento Creando Oportunidades (CREO) | 681.072 | 9,03 | 11 (n.d.*) |
| Partido Social Cristiano (PSC)/ Madera de Guerrero (MG) | 587.918 | 7,80 | 6 (-5) |
| Partido Sociedad Patriótica (PSP) | 440.785 | 5,85 | 5 (-12) |
| Coordinadora Plurinacional de Izquierdas** | 325.239 | 3,74 | 5 (-4) |
| Partido Avanza | 419255 | 5,56 | 5 (n.d.) |
| Independientes | -- | -- | 3 (n.d.) |
| Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) | 237.816 | 3,15 | 1 (-2) |
| Sociedad Unida Más Acción (SUMA) | 228.014 | 3,02 | 1 (n.d.) |
| Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) | 287.145 | 3,81 | 0 (-7) |
| Ruptura | 150.429 | 2,00 | 0 (n.d.) |
| TOTAL | | 92 | 137 (+13) |

Fuentes: Consejo Nacional Electoral (CNE) y Eichorst and Polga-Hecimovich (2013).

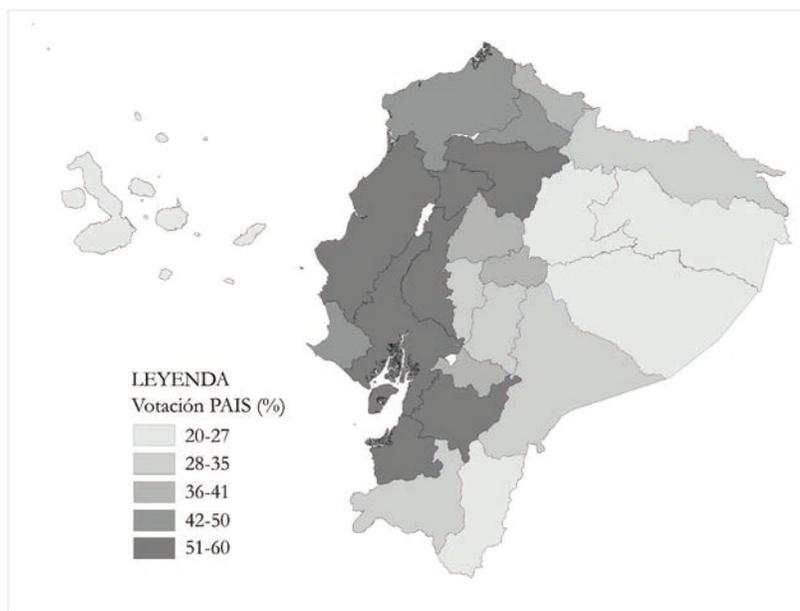
* No disponible.

** Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), Movimiento Popular Democrático (MPD), Red Ética y Democracia (RED).

Sin embargo, una mirada más atenta arroja algunas dudas acerca de la fortaleza de los resultados de Alianza PAIS. Para empezar, Alianza PAIS utilizó alianzas electorales en la presentación de los candidatos provinciales en Bolívar (PS-FA), Chimborazo (Pachakutik), El Oro (Movimiento Autónomo Regional, MAR), Loja (PS-FA), y los dos distritos de Manabí (Unidad Primero). El PS-FA y Pachakutik compiten a nivel nacional, pero el MAR y Unidad Primero son partidos regionales, y la necesidad de Alianza PAIS de captar su apoyo re-

sulta curiosa. En segundo lugar, como muestra el mapa de la Figura 2, aunque los candidatos legislativos de Alianza PAIS tuvieron buenos resultados en casi todos los casos, está claro que recibieron menor apoyo en el Oriente.

Figura 2. Distribución territorial del apoyo a Alianza PAIS y alianzas electorales asociadas para los diputados provinciales (2013)



La abrumadora representación legislativa de Alianza PAIS combinada con la concentración de apoyo en la Costa suscita así algunas preguntas. Primero, ha conseguido el partido superar el cleavage geográfico histórico de Ecuador, en línea de lo que tanto el presidente Correa como el partido presumen de tener amplios apoyos. Segundo, ¿cómo puede compararse el alcance territorial actual de Alianza PAIS con el de los denominados partidos tradicionales de entre 1979 y el derrumbamiento del sistema de partidos de 2006? ¿AP ha tenido más éxito que la ID, el PSC, o la DP a la hora de fomentar un partido nacional?

4. Consideraciones conceptuales y metodológicas

Antes de responder a estas preguntas, primero es necesario aclarar qué es lo que se mide en este artículo y cómo se hace. Para comprender la dimensión territorial del voto en Ecuador, en este capítulo se emplea el concepto de «nacionalización de los partidos». El concepto abarca varias dimensiones, que incluyen 1) la heterogeneidad territorial del apoyo electoral, 2) la uniformidad del cambio en el apoyo electoral en los distritos con el tiempo, 3) la convergencia o divergencia temporal del apoyo electoral acercándose o alejándose de un nivel de apoyo homogéneo y 4) la congruencia entre la competición de los partidos nacionales o subnacionales (Mustillo and Mustillo 2012; Cartrite et al. 2013; Morgenstern et al. 2014b).

La mayoría de los estudios acerca de la nacionalización de los partidos en Ecuador (Pachano 2006; Batlle 2012; Freidenberg 2014) han tendido a centrarse en la congruencia entre los niveles de competencia. Sin embargo, en este caso, la cuestión radica en observar la homogeneidad territorial o la heterogeneidad del apoyo de los votantes, denominada también «nacionalización estática» (Morgenstern et al. 2009), «articulación del sistema de partidos» (Amorim Neto and Cox 1997; Cox 1999) o «agregación de partidos» (Chhibber and Kollman 1998; Chhibber and Kollman 2004), así como en la uniformidad del cambio con el tiempo, llamada «nacionalización dinámica». Específicamente, el análisis comienza con una comparación de la cobertura territorial de los partidos entre 1979 y 2013 en los diferentes niveles de elecciones y después vuelve a la dimensión dinámica para evaluar los cambios con el tiempo.

Como Caramani (2004), Bochsler (2010) y Morgenstern, et al. (2014b) muestran, existen diferentes maneras de medir la dimensión estática de la nacionalización. Los indicadores más básicos, como el número de escaños legislativos sin contestación de Rose y Urwin (1975) o el «índice de cobertura territorial» de Caramani (2004) miden el porcentaje de unidades subnacionales en las que un partido presenta candidatos. Otros indicadores se centran en la variación del apoyo a los partidos a nivel de distrito. Algunos autores han usado la desviación estándar de la distribución del voto en los distritos, la desviación media absoluta de la distribución del voto en los distritos (que Rose y Urwin (1975)

llaman el «índice de variación») y el «índice de Lee», que toma la diferencia absoluta entre los resultados por distritos y la media nacional (Lee 1988).

Sin embargo, al estar basados estos indicadores en las desviaciones de la distribución media del voto de los partidos, los partidos más grandes tienden a tener más varianza y niveles más bajos de nacionalización (Blalock 1972; Allison 1978; Caramani 2004). El «Índice de Distribución Territorial» (Pachano 2004) intenta resolver algunos de estos problemas al ponderar las desviaciones del apoyo a nivel provincial respecto del apoyo nacional, en base al tamaño del partido y del distrito. Sin embargo, queda fuera de la medición cualquier ponderación en cuanto al número de distritos del país, lo que potencialmente sesga las comparaciones transnacionales en las que varía el número de distritos.

En otra variante, Jones y Mainwaring (2003) emplean el coeficiente de Gini invertido para medir la desigualdad de la distribución del voto en las unidades territoriales, al que denominan «Índice de Nacionalización de Partidos» (INP). Al contrario que los indicadores de variación, el INP tiene como límite por arriba el 1, útil para las comparaciones transnacionales. Sin embargo, tampoco incluye el tamaño del partido o del distrito (Kasuya and Moenius 2008: 131). La solución de Bochsler (2010) con el «Índice de Nacionalización de Partidos Ponderado» (INPP), es ponderar el voto a nivel de distrito con el registro de la población del distrito y después aplicar el índice de Gini. Bochsler también adapta al PNS en un intento de corregir la falta del número de regiones del país con la creación del «Índice de Nacionalización de Partidos Estandarizado» (INPE). De manera similar al uso del dato de la población, Bochsler propone una conversión logarítmica de los datos para indicar la heterogeneidad creciente del voto al aumentar el número de distritos, pero mostrando un efecto marginal decreciente del número de distritos.

Otras medidas, incluso más sofisticadas, como los modelos de componentes de varianza multidimensionales desarrollados por Morgenstern y Potthoff (2005) y Mustillo (2012) podrían contener menos sesgo que otros métodos ya que tienen en cuenta la variación constante en cuanto a distritos y tiempo -calculando simultáneamente la nacionalización estática y dinámica-. Estas estadísticas también tienen el valor extra de la interpretabilidad, ya que el índice de cada

dimensión se aproxima a la desviación estándar de la varianza en el apoyo de un partido. Sin embargo, a pesar de los importantes avances estadísticos y teóricos que proporcionan los modelos jerárquicos, requieren al menos dos años de datos con fronteras de distrito invariables, lo que supone un problema de aplicabilidad en Ecuador. En los últimos 25 años, ha habido cuatro casos de redefinición de distritos (la adición de Sucumbíos en 1990, Orellana en 2002, Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena en 2009, y la división de los distritos de Pichincha, Manabí y Guayas en 2013).

Este análisis emplea el INPE para medir la nacionalización estática⁸ (ya que solo es necesario un único periodo electoral para este indicador) y el modelo mixto de componentes de varianza de Morgenstern y Potthoff (M&P) (2005) para extraer la dimensión dinámica (ya que para esto son necesarios dos periodos electorales). Los valores del INPE varían de 0 a 1, donde «0» significa absolutamente regionalizado y «1» totalmente nacionalizado, mientras que los cálculos de M&P comienzan en el «0» y son infinitos. Para aplicar correctamente el modelo de componentes de varianza, los distritos alterados o añadidos se eliminan de los análisis. Es una concesión necesaria para el estimador.

5. La nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos

Homogeneidad territorial

A primera vista, parece que Alianza PAIS es el primer partido verdaderamente nacional de Ecuador. Como muestra la Tabla 3, AP era uno de solo tres partidos, incluyendo PRIAN y el PSP, que competía por escaños legislativos en los 34 distritos electorales en las elecciones a diputados provinciales de 2013. En segundo lugar, Alianza PAIS tiene el INPE (0,9) más alto de nacionalización estática⁹. Hay muchas razones para esto, incluyendo la fuerza de la política

8 Aritméticamente, esto se expresa como INPE , donde, en un país con d unidades territoriales, donde cada unidad territorial i tiene v_i votantes y p_i votos para el partido p .

9 El voto nacional es realmente una mezcla de votos de lista y votos nominales, y no se puede sumar simplemente para calcular la distribución del voto del partido. En su lugar, en este artículo se conceptualiza «votante» como el número de votos obtenido por un partido dado, multiplicado por el número de papeletas válidas sobre el número de votos válidos. En la forma de notación, se vuelve algo más complicado, ya que el número de votos obtenido por el partido requiere distribuir el voto de lista por todos los candidatos, y después tomar la suma de todos los votos preferencia-

nacional del partido que atrae a su amplio apoyo así como la permanencia en el poder de Correa. Los programas de bienestar social como el Bono de Desarrollo Humano (BDH) y las inversiones en educación superior impactan a los ciudadanos en todo el país¹⁰, mientras que el gobierno y el alcance del entonces presidente permitió al partido crecer en lugares, como el Oriente, que originalmente no apoyaban el movimiento. Además, AP se apropió de otros movimientos de la izquierda, como el MPD, el MUPP-NP, y el PS-FA, forzándoles a entrar en pactos electorales con el partido del gobierno o simplemente robándoles apoyo en sus bastiones tradicionales de poder¹¹.

Paradójicamente, el índice de M&P muestra a Alianza PAIS como el partido menos nacionalizado del periodo electoral 2009-2013¹². Tiene un índice estático de 11,61 y un índice dinámico de 9,23, lo que indica alta variación en la distribución del voto a diputados provinciales entre distritos así como alta variación dentro de los distritos de 2009 a 2013. ¿Por qué se dan resultados divergentes entre los índices INPE y M&P? Primero, las cifras de M&P reflejan el alto nivel medio de apoyo a AP en todo el país, lo que conduce a una desviación estándar mayor de la que sería posible con partidos como el MPD y el PS-FA, cuyo total nacional del 2 por ciento impide cualquier desviación estándar amplia. En segundo lugar, los altos valores dinámicos reflejan logros en el apoyo en muchas provincias de la Sierra y el Oriente de 2009 a 2013. Los valores, de alguna manera contradictorios, de los resultados muestran que es

les. Para un partido con candidatos en un distrito de m magnitud, con votantes y siendo el total de los votos, la fuerza del partido se refleja así: voto partidario (vea Mustillo and Polga-Hecimovich 2018).

10 En los primeros 15 días del cargo en 2007, Correa duplicó el presupuesto del programa y aumentó el valor mensual a 30\$ al mes (Samaniego and Tejerina 2010), antes de subirlo a 35\$ en agosto de 2009 y 50\$ en enero de 2013. La cobertura, en cambio, subió de 1,1 millones de personas en 2006 a más de 1,9 millones en 2013 —aproximadamente el 12 por ciento de la población del país (“1,9 millones de personas reciben el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador” 2013).

11 En las elecciones de 2009, AP forjó coaliciones electorales con la izquierda en tres distritos débiles, dos de ellos en el Oriente: 1) la ID y el PS-FA en Tungurahua; 2) el PS-FA en Pastaza y 3) Pachakutik y MOPIN en Napo. En 2013, el partido formó seis coaliciones electorales con cuatro partidos diferentes con el apoyo regional: 1) el Partido Político Autónomo Oromontano en El Oro; 2) Pachakutik en Chimborazo; 3) el PS-FA en Bolívar y Loja; y 4) Unidad Primero en las dos circunscripciones de Manabí.

12 Los valores de Morgenstern y Potthoff (2005) se refieren a las raíces cuadradas —el equivalente de la desviación estándar— de la nacionalización estática y dinámica entre 2009 y 2013, y dejan a un lado tres provincias redefinidas (Guayas, Manabí, Pichincha).

peligroso confiar en un solo indicador como el INPE para medir la homogeneidad del apoyo electoral.

Tabla 3. Resultados electorales para diputados provinciales de 2013

| Partido | Distritos | % | Min (%) | Máx (%) | INPE | M&P Estática | M&P Dinámica |
|-------------------|-----------|-------|---------|---------|------|--------------|--------------|
| Avanza | 32 | 5,56 | 0 | 25,25 | 0,64 | n.d. | n.d. |
| CREO | 29 | 9,03 | 0 | 21,74 | 0,67 | n.d. | n.d. |
| MPD | 3 | 0,72 | 0 | 9,68 | 0,13 | 1,83 | 3,97 |
| MUPP-NP | 3 | 1,00 | 0 | 17,40 | 0,50 | 3,06 | 5,71 |
| Alianza PAIS | 34 | 48,29 | 15,94 | 68,99 | 0,90 | 11,61 | 9,23 |
| PRE | 24 | 3,15 | 0 | 8,77 | 0,62 | 3,53 | 2,88 |
| PRIAN | 34 | 3,81 | 0,63 | 7,66 | 0,80 | 1,95 | 3,36 |
| PSC | 24 | 7,80 | 0 | 29,43 | 0,50 | 3,82 | 3,84 |
| PSP | 34 | 5,85 | 1,30 | 34,19 | 0,70 | 9,21 | 4,71 |
| PS-FA | 29 | 2,02 | 0 | 16,52 | 0,54 | 0,01 | 6,43 |
| Ruptura de los 25 | 19 | 2,00 | 0 | 8,03 | 0,56 | n.d. | n.d. |
| SUMA | 19 | 3,02 | 0 | 9,06 | 0,68 | n.d. | n.d. |
| UI | 30 | 4,31 | 0 | 34,09 | 0,61 | n.d. | n.d. |

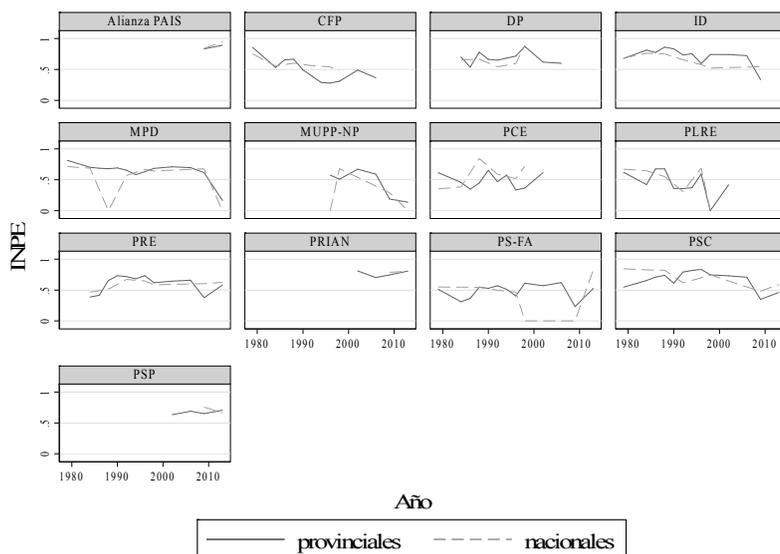
Fuente: Elaboración Propia

Además, una comparación histórica más amplia refuerza el carácter sin precedentes del éxito de AP. La Figura 3 representa el INPE de los diputados provinciales y nacionales para todos los partidos políticos principales de Ecuador entre 1979 y 2013. Lo primero que destaca es que incluso los niveles más altos de nacionalización para los partidos ecuatorianos son bajos en comparación con otros: las coaliciones de Chile, por ejemplo, han mantenido un INPE sobre 0,9 desde el retorno a la democracia en 1989 (Morgenstern et al. 2014a). El único partido ecuatoriano que se acerca a los niveles de las coaliciones de

Chile es AP en 2013. En segundo lugar, hay un alto nivel de volatilidad entre elecciones, así como de regionalización en elecciones recientes del PSC, PRE, ID, MPD y Pachakutik (por no hablar de la regionalización del CFP, PLRE o DP antes de que desaparecieran). Tercero, los partidos más territorialmente estables son populistas o contienen elementos del populismo: el PSP, PRIAN, y AP.

Aunque sorprenda de alguna manera, la nacionalización de los partidos de los diputados a nivel nacional (líneas discontinuas) se parece en varias ocasiones a los equivalentes provinciales (líneas continuas) (ver la Tabla 4 del siguiente apartado para la lista de estas elecciones). Cuando los partidos presentaron listas a nivel nacional, alguna vez superaron ligeramente a los candidatos a nivel provincial (por ejemplo, el PSC en 1979) o se quedaron por abajo (por ejemplo, Pachakutik en 1998), pero generalmente se situaron al mismo nivel. Virtualmente, no hay ninguna diferencia entre estos niveles para Alianza PAIS en 2009 o en 2013.

Figura 3. La nacionalización estática de partidos (INPE) de 13 partidos para diputados nacionales y provinciales (1979-2013)



Fuente: Elaboración propia a raíz de datos del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el Consejo Nacional Electoral (CNE)

En resumen, aunque Alianza PAIS sea todavía joven, muestra un grado de nacionalización solo conseguido por el PSC a comienzos de la década de 1990 e ID en la década de 1980, cuando el último era el principal partido de centro-izquierda. Después de un sólo ciclo electoral, consiguió mejorar su posición competitiva nacionalmente en las elecciones de 2009, subiendo de un valor de 0,82 a 0,90; lo que marca el nivel más alto de homogeneidad territorial de cualquier partido desde la vuelta a la democracia. Sería interesante ver si el dominio electoral de Alianza PAIS a nivel nacional fomenta que la oposición se unifique con un programa nacional coherente, o si sufrirá de faccionalismo y luchas internas, como la oposición venezolana de la década del 2000. Siguiendo estrictamente los resultados electorales legislativos, Alianza PAIS ha ganado una distribución de votos relativamente uniforme en todo el país, lo que indica que quizás haya superado el fuerte *cleavage* regional del país. Sin embargo, el análisis sugiere que se tome precaución al interpretar el éxito nacional del partido como un indicador real de una alta (y sostenible) nacionalización.

Los beneficios territoriales de la influencia presidencial

El efecto *coattail* («faldón») se refiere al efecto mecánico de actuación electoral a un nivel que se determina por el éxito de un candidato a otro nivel. Por ejemplo, los candidatos al congreso o locales se pueden beneficiar de fuertes *coattails* presidenciales, pero este apoyo tiende a ser efímero ya que no está basado en la afiliación al partido o en raíces sociales, sino en las características del candidato presidencial. En cambio, cuando los partidos son fuertes, deberían tener éxito incluso con un candidato presidencial más débil. Una comparación de los resultados legislativos y presidenciales a nivel de distrito así como de la nacionalización dinámica para los partidos, indica que mientras que PAIS no es tan vacío como vehículo electoral como PRIAN o el PSP, su apoyo legislativo depende en los *coattails* de Rafael Correa. Además, casi todos los partidos políticos más nacionalizados de las elecciones legislativas realizadas entre 1979 y 2013 se beneficiaron de tener a un candidato en la vuelta de las elecciones presidenciales. En otras palabras, mientras que los candidatos legislativos de Alianza PAIS han conseguido un mayor éxito electoral que cualquier

otro partido ecuatoriano en el periodo democrático, este éxito se basa en gran medida en la popularidad sin precedentes del mismo Correa¹³.

Elecciones simultáneas

En la Tabla 4 aparece una lista de todas las elecciones presidenciales y legislativas de Ecuador desde su retorno a la democracia. Entre 1984 y 1996, los diputados nacionales se elegían cada cuatro años. Los cambios electorales los eliminaron en 1997 antes de que se volvieran a establecer en la Constitución de 2008. En el nivel más alto, las elecciones presidenciales se celebraron en 10 de los 13 años en los que hubo elecciones legislativas. Si existe un efecto coattail, los diputados provinciales beneficiados de candidatos presidenciales exitosos deberían ver un aumento en la nacionalización en los años en los que hubo elecciones simultáneas de diputados provinciales y presidente.

Tabla 4. Lista de las elecciones legislativas y presidenciales, 1979-2013

| Año | Distritos | Diputados (nacional) | Presidente | Diputados nacionales | Diputados provinciales |
|------|-----------|----------------------|------------|----------------------|------------------------|
| 1979 | 20 | 69 (12) | • | • | • |
| 1984 | 20 | 71 (12) | • | • | • |
| 1986 | 20 | 71 (12) | | | • |
| 1988 | 20 | 72 (12) | • | • | • |
| 1990 | 21 | 72 (12) | | | • |
| 1992 | 21 | 77 (12) | • | • | • |
| 1994 | 21 | 77 (12) | | | • |
| 1996 | 21 | 82 (12) | • | • | • |
| 1998 | 21 | 123 (20) | • | • | • |
| 2002 | 22 | 100 (0) | • | | • |
| 2006 | 22 | 100 (0) | • | | • |
| 2009 | 27 | 124 (15) | • | • | • |

13 Según Informe Confidencial, el presidente Correa ha gozado de la popularidad más alta de cualquier presidente ecuatoriano desde que comenzaron las encuestas en 1988.

| | | | | | |
|------|----|----------|---|---|---|
| 2013 | 34 | 137 (15) | • | • | • |
| 2017 | 34 | 137 (15) | • | • | • |

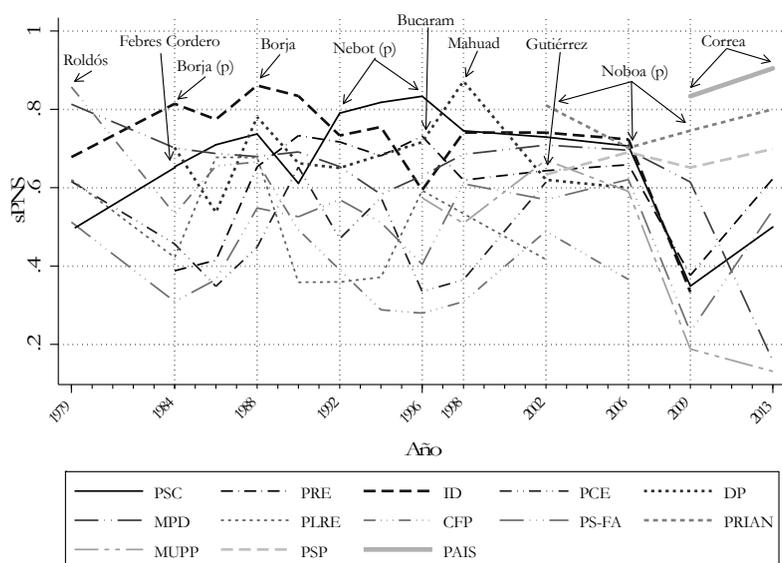
Fuente: Elaboración propia.

En la Figura 4 se superponen los índices de nacionalización estática de 13 partidos desde 1979 a 2013 para los candidatos legislativos a nivel provincial. Los valores confirman las expectativas teóricas sobre la influencia presidencial. El partido más nacionalizado en nueve de las diez elecciones generales simultáneas se ha beneficiado de la influencia de dos candidatos en la vuelta de las elecciones presidenciales: la CFP con Jaime Roldós en 1979; la ID con Rodrigo Borja, que perdió ante León Febres Cordero en 1984 antes de derrotar a Abdalá Bucaram en 1988; el PSC y Jaime Nebot en segunda posición en 1992 y 1996 (el PRE alcanzó su apogeo de nacionalización en 1996 después de la victoria de su candidato, Bucaram); la DP con Jamil Mahuad en 1998; PRIAN en 2002 con la candidatura de Álvaro Noboa y AP, aprovechando el éxito del proyecto político correista en 2009 y 2013 (estos ganadores y segundas posiciones están marcados en la Figura 4). La única excepción es 2006, cuando el candidato ganador, Correa, participó como candidato antipartidista sin candidatos legislativos. Consecuentemente, el 2006 es el único momento de elecciones simultáneas en el que ningún partido político superó un INPE de 0,75 en elecciones a diputados provinciales.

El efecto inflacionista de la competencia presidencial en los candidatos legislativos es evidente con los índices de nacionalización cuando las elecciones no son simultáneas. Como muestra más arriba la Tabla 4, no hubo elecciones simultáneas legislativas a diputados provinciales en 1986, 1990 o 1994. Como promedio, todos los índices de nacionalización estática de los partidos en estos años caen por debajo de los niveles de otros años. En la Figura 4 se aprecia perfectamente que los niveles de nacionalización bajan de forma abrupta en 1986 y en 1990; mientras que en 1994, cinco partidos se desnacionalizan y cuatro suben. Se puede deducir que las candidaturas presidenciales constituyen un impulso para los partidos a nivel legislativo. Al mismo tiempo, las cifras de Alianza PAIS son más difíciles de interpretar que las de otros partidos, ya que no hay elecciones de «control» a efectos de comparación. En otras palabras,

Alianza PAIS no ha participado nunca en elecciones en las que no ganara su candidato presidencial; además, su candidato ya estaba en el poder cuando se presentó. Como resultado, no hay forma de evaluar sus resultados legislativos a falta de otros parámetros.

Figura 4. La nacionalización estática de partidos (INPE) de 13 partidos para diputados provinciales (1979-2013)



Nota: El símbolo (p) representa al candidato presidencial perdedor en la vuelta de las elecciones

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de regresión además corrobora la veracidad del efecto coattail. Para reflejar el efecto de pertenecer a un partido en la segunda vuelta o el darse elecciones simultáneas respecto a la nacionalización, se presenta una regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). La variable dependiente es la nacionalización de partidos, medida con el INPE para cada elección, y las variables independientes son: elecciones simultáneas, una variable ficticia que representa las elecciones legislativas y presidenciales simultáneas; partido en la vuelta de presidenciales, una ficticia que muestra si el partido en cuestión colocó a un candidato presidencial entre los dos primeros y el partido en el poder, una ficti-

cia para representar si el partido en cuestión es el mismo del presidente actual en el momento de las elecciones (se evita el uso de «candidato en el poder», ya que se prohibió la reelección presidencial antes de la Constitución de 2008).

En el análisis se incluyen también dos medidas de experiencia electoral ya que puede tener un impacto en la capacidad de organización territorial de los partidos. La edad del partido refleja el tiempo en años desde la fundación del partido hasta la elección en cuestión y experiencia legislativa refleja el número de elecciones legislativas en las que ha participado el partido desde la vuelta a la democracia en 1979. Se presentan cuatro especificaciones diferentes; al ser perfectamente colineales elecciones simultáneas y partidos en la vuelta de las elecciones presidenciales, se examinan de manera separada. Del mismo modo, como edad del partido y experiencia legislativa están correlacionadas de forma similar, también se separan.

Cualquiera que sea la especificación, los efectos son consistentes en todos los modelos. Como muestra la Tabla 5, partido en la vuelta de presidenciales es positivo y significativo en los Modelos 1 y 3, indicando lo mismo que la Figura 4 refleja anecdóticamente: los partidos muestran nacionalización más elevada cuando sus respectivos candidatos presidenciales llegan a la segunda vuelta electoral¹⁴. Asimismo, partido del presidente en el poder es positivo y significativo en las cuatro especificaciones, lo que demuestra el efecto positivo territorial de tener como presidente a otro miembro del partido. Las dos variables tienen efectos sustantivos significativos; la presencia de alguna causa una subida del 0,12 al 0,16 en el INPE (en una escala de 0 a 1). Las variables de control, edad del partido y experiencia legislativa, son negativas y significativas en tres de las cuatro especificaciones, aunque el efecto sustantivo es tan minúsculo que una subida en la experiencia solo conduce a un descenso mínimo en la nacionalización. Finalmente, en oposición a las expectativas, elecciones simultáneas no es significativa, lo que quiere decir que las elecciones simultáneas no son suficientes para mejorar la nacionalización del partido si su candidato presidencial no es popular.

14 La posibilidad de causalidad inversa o falsedad —que un partido fuerte pueda impulsar tanto a sus candidatos legislativos como presidenciales— no se puede descartar por completo. Sin embargo, si un partido más nacionalizado ayuda a que su candidato presidencial llegue a la vuelta en unas elecciones, es improbable que no vuelva a suceder en otras elecciones también.

Tabla 5. Regresión MCO del efecto de los factores a nivel de partidos en la nacionalización (1979-2013)

| | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 | Modelo 4 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| VD: Nacionalización del partido | Coef/ EER | Coef/ EER | Coef/ EER | Coef/ EER |
| Partido en la vuelta de presidenciales | 0,133** | | 0,160*** | |
| | (0,041) | | (0,043) | |
| Elecciones simultáneas | | -0,008 | | 0,015 |
| | | (0,035) | | (0,037) |
| Edad del partido | -0,002*** | -0,002*** | | |
| | (0,000) | (0,000) | | |
| Experiencia Legislativa | | | -0,007 | -0,011* |
| | | | (0,004) | (0,005) |
| Partido en el poder | 0,122* | 0,135* | 0,132* | 0,147* |
| | (0,060) | (0,062) | (0,063) | (0,067) |
| Número de observaciones | 120 | 120 | 120 | 120 |
| R ² | 0,277 | 0,213 | 0,194 | 0,102 |

Nota: *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05.

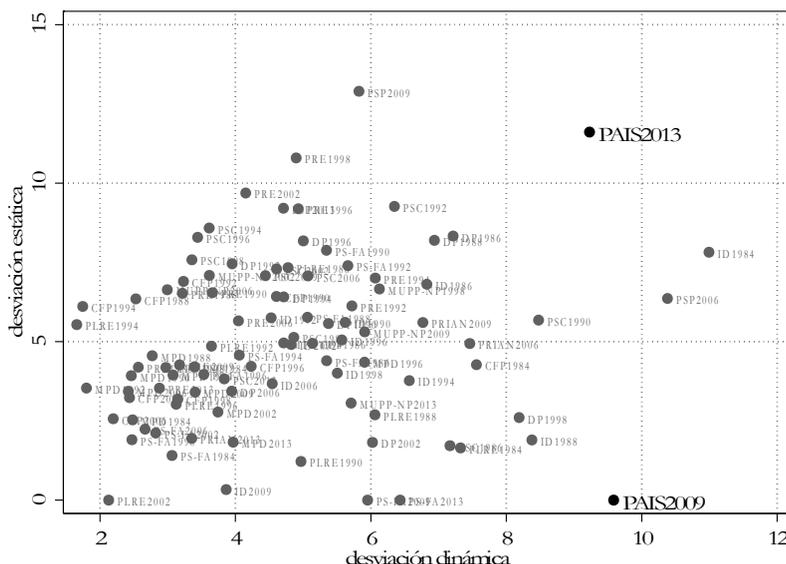
Asociación de la nacionalización estática y dinámica

Una segunda manera de evaluar el efecto *coattail* es examinar los niveles de nacionalización estática en conjunción con los de dinámica. Los índices altos estáticos para los partidos cuyos candidatos presidenciales obtuvieron buenos resultados indican que deberían sufrir oscilaciones en el voto de unas elecciones a las siguientes, lo que resulta en un alto índice de nacionalización dinámica (o un bajo *nivel* de nacionalización dinámica). Además, los *coattails* deberían producir niveles estáticos altos y dinámicos bajos en esos periodos electorales, ya que la relativa homogeneidad de la distribución del voto lleva consigo el aumento del cambio temporal. Por otro lado, los niveles estáticos

altos y dinámicos bajos son indicadores de un partido muy arraigado a una región.

Estas dos dimensiones de todos los años legislativos de partidos se reflejan en la Figura 5. Se muestra así que la nacionalización estática alta y la nacionalización dinámica baja se dan a menudo cuando los partidos presentan candidatos presidenciales en elecciones simultáneas. Como se espera, esto significa probablemente que los índices estáticos altos y los índices dinámicos bajos a nivel legislativo dependen de un candidato presidencial popular (y no de serlo en periodos anteriores o posteriores). Solo en dos casos son altos (es decir, cifras bajas): Alianza PAIS en 2006-2009 y 2009-2013. En los dos casos, el cambio en el apoyo al partido fue alto de unas elecciones a las siguientes, indicador del rápido crecimiento y expansión territorial de AP desde 2006. Los altos índices estáticos de AP, de nuevo, en parte están en función de la distribución del voto media alta, pero también existen dudas sobre la profundidad del apoyo del votante.

Figura 5. Dispersión de la nacionalización estática y dinámica de las elecciones a diputados provinciales (período interelectoral por partido, 1979-2013)



Nota: Solo aparece el segundo año del periodo interelectoral (es decir, para el periodo 2009-2013 aparece «2013»).

Candidatos legislativos frente a candidatos presidenciales en 2013

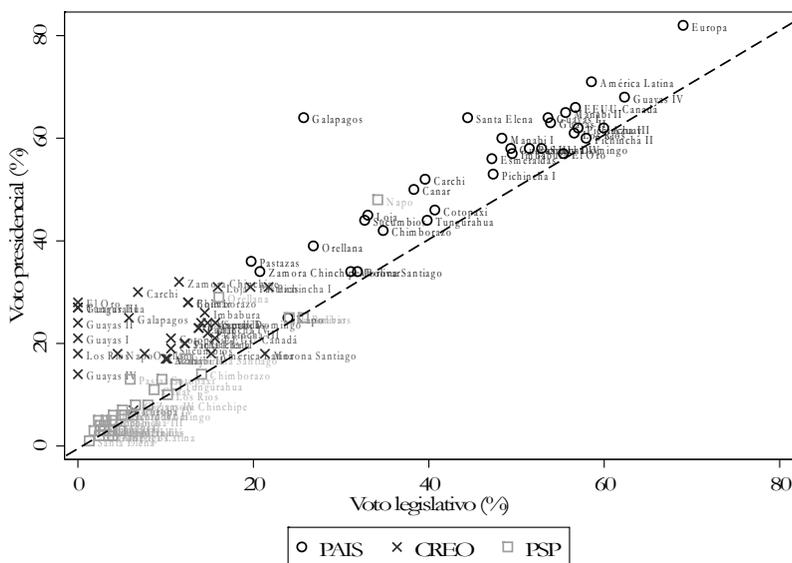
Una tercera manera de examinar el fondo del apoyo a los partidos ecuatorianos en las elecciones de 2013 es comparar las distribuciones de voto legislativo y presidencial a nivel de distrito. La Figura 6 refleja estos valores para los tres partidos más grandes de la carrera presidencial: Alianza PAIS, CREO y el PSP. La línea discontinua diagonal que parte de la esquina inferior izquierda a la esquina superior derecha representa el punto de inflexión de igual apoyo presidencial y legislativo para un partido en un distrito dado. Si se produce un desplazamiento a la izquierda de esta línea, el presidente impulsa el apoyo; si es hacia la derecha, son los candidatos legislativos los que lo impulsan. En cualquier caso, la convergencia hacia la línea representa mayor apoyo al «partido».

Quizás de manera sorprendente, ningún candidato legislativo ganó una mayor proporción del voto que el candidato presidencial correspondiente de su partido en ningún distrito electoral en 2013. Esto no es raro en muchos distritos, pero es menos probable que ocurra en todos ellos. Por ejemplo, en las elecciones estadounidenses de 2012, el Demócrata Joe Manchin, en el poder, ganó el 61 por ciento del voto en las elecciones al Senado en el estado de West Virginia; mientras que el presidente Barack Obama, también Demócrata, solo consiguió el 35 por ciento del voto presidencial en el mismo estado. Manchin, obviamente, no se benefició de la influencia del presidente Obama. La Figura 6 muestra una inclinación hacia el nivel presidencial en todos los partidos de Ecuador, un indicador adicional de que los candidatos presidenciales correspondientes influían en el apoyo legislativo.

El PSP parece ser el partido más consolidado, aunque el bajo nivel de desviación del punto de inflexión también refleja la limitada variación posible cuando la distribución del voto en general es tan escasa. CREO, por otro lado, está bastante alejado de la línea, lo que muestra sus raíces sociales poco profundas y una estructura organizativa ad hoc. Su candidato, Guillermo Lasso, superó significativamente a sus homólogos legislativos en todos los distritos, salvo en Morona-Santiago. En comparación, Alianza PAIS muestra cierta tendencia

hacia el apoyo presidencial, aunque no tan pronunciada como CREO. Ningún candidato de Alianza PAIS superó en votación a Correa, aunque se queda cerca el segundo distrito de Pichincha. En todos los casos, parece ser que una buena parte del apoyo al candidato o al partido reside en un apoyo subyacente al candidato presidencial de cada partido.

Figura 6. Voto legislativo versus voto presidencial por distrito para Alianza PAIS, CREO y el PSP (2013)



6. Reflexiones

Alianza PAIS es el partido político más nacionalizado de los 35 años de democracia ecuatoriana. El presidente Rafael Correa y su partido han recurrido a un discurso nacionalista y basado en clases para ganarse el amplio apoyo nacional; y deliberadamente han tratado de combatir los enclaves de la oposición, como con la Alcaldía de Guayaquil. En este sentido, AP es realmente un partido «nacional». Aun cuando un indicador, como el planteado por Morgenstern y Potthoff, muestra bajos niveles de nacionalización para el partido, los valores son producto de la proporción abrumadora de votos y el aumento vertiginoso

de apoyos en el tiempo. A pesar de todo esto, dadas las raíces superficiales sociales del movimiento, la dependencia de los candidatos legislativos de la influencia presidencial para ganar votos, y los resultados electorales de otros partidos políticos divididos territorialmente en el actual sistema de partidos – por no hablar de más de dos siglos de regionalismo–, sería precipitado afirmar que estas pautas de votación representan un cambio fundamental en el modelo de política electoral de Ecuador. La prueba real de la regionalización o nacionalización del sistema de partidos de Ecuador será su resistencia. Si Alianza PAIS mantuviera niveles similares de homogeneidad territorial sin el presidente Correa al mando, parecería más probable que el eje de competencia electoral en Ecuador haya pasado a ser realmente nacional.

El alto nivel de nacionalización estática de Alianza PAIS sin control de los cambios dinámicos oculta el hecho de que el mayor apoyo se concentra en la Costa. En cambio, Lucio Gutiérrez y el PSP han mantenido sus posiciones de poder en el Oriente y otras fuerzas de la oposición se disputan distritos del interior del país. Más importante aún, el elevado apoyo legislativo de AP en todo el país y el resultante nivel alto de nacionalización estática se debe a un mayor apoyo a Rafael Correa y no necesariamente al partido en sí. Sin Correa al mando, es discutible que AP siga siendo tan fuerte. El alto nivel de nacionalización del partido es así un reflejo del perfil nacional de sus líderes y su dominio, y no demuestra que el partido haya superado realmente la división regional de Ecuador. De manera más general, este análisis sugiere que los académicos deben considerar la simultaneidad de las elecciones para evaluar los resultados de los partidos y su nacionalización, que se necesitan varios tipos de elecciones para el análisis y que la dimensión dinámica es necesaria para comprender la estática.

Se requieren más datos para estudiar este tema en Ecuador, especialmente a nivel de los individuos. Por ejemplo, ¿hay una relación positiva entre la clase social, los ingresos, la educación y el correísmo, como sucede con el chavismo en Venezuela (Lupu 2010)? Las pruebas que confirmaran la existencia de un voto ampliamente basado en la división de clases respaldaría la hipótesis de la nacionalización, mientras que la falta indicaría una continuación de la situación actual política. Ecuador ha sido durante mucho tiempo un país dividido

tanto por la geografía como por la clase social. Una reestructuración de la competición política en torno a líneas ideológicas, y la posterior nacionalización de la competencia, deberían fomentar el crecimiento de las raíces de los partidos en la sociedad y fomentar la estabilidad a largo plazo para el sistema de partidos en general.

7. Epílogo: ¿Un regreso a la *desnacionalización*?

Desde la publicación de la versión original de este capítulo en 2014, el sistema de partidos políticos ecuatoriano ha seguido evolucionando. Durante estos seis años, varios partidos <<tradicionales>> han desaparecido y nuevos partidos han surgido, Alianza PAIS ganó la presidencia y una mayoría legislativa en las elecciones generales de 2017 sin la participación electoral de Rafael Correa y finalmente, se fragmentó y dividió entre 2017 y 2019 en dos facciones principales. En otras palabras, el sistema de partidos durante y después del correísmo se asemeja bastante al sistema existente antes de 2006. Consistente con las conclusiones de esta publicación, la sorprendente nacionalización de AP no tuvo raíces profundas y no fue duradera.

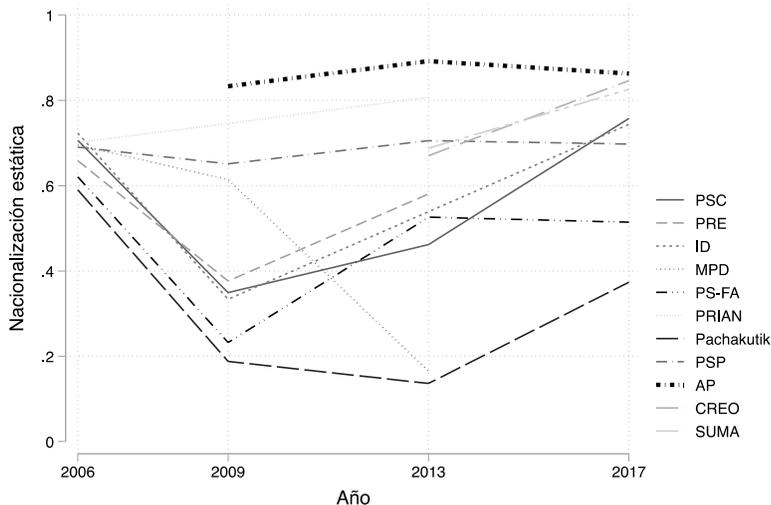
El primer cambio fuerte en el sistema de partidos fue la desaparición del MPD, el PRE, PRIAN y Movimiento Ruptura en 2014 por su pobre desempeño en las elecciones generales de 2013 y seccionales de 2014. En julio de ese año, el Pleno del Consejo Nacional Electoral (CNE) argumentó que estas agrupaciones no cumplieron los requisitos del artículo 327 del Código de la Democracia, cuyo numeral 3 señala que <<si los partidos políticos no obtienen el 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional; o, al menos el 8% de las alcaldías; o, por lo menos un concejal en cada uno de al menos el 10% de los cantones del país>> (“Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia” 2009), se puede cancelar la inscripción de la organización política. Así, se eliminaron dos partidos populistas (el PRE y PRIAN) y un movimiento tradicional (MPD), marcando otra quiebra con el sistema de partidos antes de 2006.

En las elecciones generales de 2017, Rafael Correa cumplió con la promesa de abstenerse de postularse para otra reelección. En su lugar, Lenín Moreno

obtuvo una victoria limitada, derrotando por poco a Guillermo Lasso del Movimiento CREO en una segunda vuelta electoral, 51.16 por ciento a 48.84 por ciento. A primera vista, los resultados legislativos parecían respaldar la propuesta de AP como partido nacional y nacionalizado: en la Asamblea Nacional, Moreno y su partido ganaron el 54 por ciento de los escaños (74 de 137) con solo el 39 por ciento del apoyo popular debido a la inteligente distribución de los distritos y una fórmula de asignación de asientos que favorece a los partidos grandes. Sin embargo, la mayoría de Moreno era más ilusoria de lo que parecía. 24 de los 74 legisladores de Alianza PAIS, el 32 por ciento del total de escaños del movimiento, fueron elegidos mediante una alianza electoral entre AP y un partido diferente: siete con el Partido Socialista Ecuatoriano y el resto con una panoplia de movimientos incipientes de nivel provincial.

Además, tanto AP como CREO parecen haberse beneficiado de los *coattails* presidenciales. El INPE de Alianza PAIS en 2017 fue 0.86 –ligeramente menor a la cifra de 0.90 de 2013– y el valor para CREO, un partido personalista del candidato Guillermo Lasso, llegó a 0.85 en su segunda elección legislativa. Curiosamente, otros partidos en el sistema también se recuperaron de su desempeño electoral en 2009 y 2013 y aumentaron su cobertura territorial. La Figura 7 muestra que partidos como CREO, SUMA, el PSC y la ID superaron su territorialización durante la presidencia de Correa para aproximarse a los niveles de AP en 2017.

Figura 7. Nacionalización estática para diputados provinciales (INPE; 2006-2017)



Curiosamente, fue una división en la cúpula del partido lo que terminó por dividir su apoyo. Moreno y su predecesor Correa tuvieron un desencuentro casi inmediatamente después de que Moreno asumió el cargo, con cada líder tomando el control de una facción partidaria diferente. Por ejemplo, en octubre de 2017, Correa y sus seguidores anunciaron una movilización contra un referéndum propuesto por Moreno y en apoyo al entonces vicepresidente, Jorge Glas. En respuesta, 44 legisladores morenistas de AP firmaron una petición que apoyaba el referéndum y expresaba públicamente su oposición a Glas, quien estaba en prisión enfrentando acusaciones de asociación ilegal con la empresa brasileña, Odebrecht. Las luchas internas llegaron a un punto crítico en enero de 2018, cuando Correa anunció su desafiliación formal de AP. Junto con 28 legisladores del partido, declaró la formación de un bloque legislativo separado llamado Revolución Ciudadana (RC), dejando a Moreno con una minoría legislativa.

Los resultados de este enfrentamiento se manifestaron en las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019. En esta ocasión, AP logró ganar sólo dos

de 23 gobernaciones y solo 28 de las 221 alcaldías. Más preocupante para la democracia es que una comparación entre los resultados para prefecturas en 2014 y 2019 ilustra la proliferación de partidos políticos, no sólo a nivel local sino también a nivel provincial. Según el CNE, hubo 280 organizaciones políticas aprobadas en el país (8 partidos políticos, 15 movimientos nacionales, 72 movimientos provinciales, 164 movimientos cantonales y 21 movimientos parroquiales). Como se observa en la Tabla 6, en 2014, nueve partidos o movimientos políticos ganaron prefecturas solos o como parte de una alianza partidaria. En esa ocasión, AP ganó 10 de las 23 prefecturas del país, o un 43% del total.

En contraste, 19 partidos o movimientos y 10 movimientos locales ganaron prefecturas en las elecciones de 2019 solos o como parte de una alianza. El PSC lideró las ganancias, con ocho prefecturas (35%), y ocho partidos o movimientos ganaron una sola prefectura.

Tabla 6. Desempeño de los partidos políticos en elecciones de prefectura (2014 y 2019)

| Partido político | Resultados 2014 | | Resultados 2019 | | Dif |
|---|-----------------|---------|-----------------|---------|-----|
| | Solos | Alianza | Solos | Alianza | |
| Partido Social Cristiano (PSC) | 0 | 1 | 3 | 5 | +7 |
| Pachakutik (MUPP) | 2 | 3 | 4 | 1 | 0 |
| Movimiento Democracia Sí (MDS) | | | 0 | 4 | +4 |
| Unidad Popular (UP) | | | 0 | 3 | +3 |
| Movimiento Nacional Juntos Podemos (MNJP) | | | 0 | 3 | +3 |
| Fuerza Compromiso Social (FCS) | | | 2 | 0 | +2 |
| Izquierda Democrática (ID) | | | 1 | 1 | +2 |
| Movimiento SUMA (SUMA) | 2 | 1 | 1 | 1 | -1 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|----|
| Alianza PAIS (PAIS) | 7 | 3 | 0 | 2 | -8 |
| Centro Democrático (CD) | | | 0 | 2 | +2 |
| Partido Adelante Ecuatoriano Adelante (AEA) | | | 0 | 1 | +1 |
| Partido FE (FE) | | | 0 | 1 | +1 |
| Partido Socialista Ecuatoriano (PSE) | 0 | 0 | 0 | 1 | +1 |
| Movimiento Unión Ecuatoriana (UE) | | | 0 | 1 | +1 |
| Partido Sociedad Patriótica (PSP) | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Partido Avanza (PPA) | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Movimiento CREO (CREO) | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Movimiento Ecuatoriano Unido (MEU) | | | 0 | 1 | +1 |
| Movimiento Popular Democrático (MPD) | 1 | 2 | | | -3 |
| Movimientos locales | 2 | 5 | 1 | 9 | +3 |

Fuente: Consejo Nacional Electoral y datos del autor

También hubo mayor atomización a nivel de las elecciones para alcalde (Tabla 7, abajo). En ellas 42 partidos o movimientos políticos ganaron representación política en las 220 alcaldías. Como se muestra en la Tabla 7, 16 partidos políticos ganaron diez o más alcaldías. El partido más exitoso, el PSC ganó apenas 43 alcaldías a nivel nacional, o aproximadamente 19.5% del total nacional, y Alianza PAIS logró sólo 28 alcaldías, cayendo al cuarto puesto a nivel nacional. El exceso de movimientos municipales y provinciales condujo a la formación de diversas alianzas electorales; de hecho 112 de las 220 alcaldías fueron ganadas por coaliciones electorales multipartidistas.

Tabla 7. Las 16 listas electorales más exitosas en elecciones para alcaldes (2019)

| Lista | Partido político | Alcaldías |
|-------|--------------------------------------|-----------|
| 6 | Partido Social Cristiano (PSC) | 43 |
| 21 | Movimiento CREO (CREO) | 33 |
| 20 | Movimiento Democracia Sí (MDS) | 30 |
| 35 | Alianza PAIS (AP) | 28 |
| 33 | Movimiento Juntos Podemos (MNJP) | 21 |
| 75 | Movimientos locales | 21 |
| 18 | Pachakutik (MUPP) | 20 |
| 62 | Cambio | 16 |
| 23 | Movimiento SUMA (SUMA) | 15 |
| 1 | Centro Democrático (CD) | 14 |
| 4 | Movimiento Ecuatoriano Unido (MEU) | 14 |
| 17 | Partido Socialista Ecuatoriano (PSE) | 14 |
| 100 | Únete | 14 |
| 2 | Unidad Popular (UP) | 13 |
| 3 | Partido Sociedad Patriótica (PSP) | 10 |
| 19 | Movimiento Unión Ecuatoriana (UE) | 10 |
| 61 | Movimientos locales | 10 |

Fuente: Consejo Nacional Electoral

En otras palabras, la fuerza de Alianza PAIS a nivel nacional durante la presidencia de Rafael Correa no se mantuvo después de las elecciones de 2017 y la división del partido. El partido logró movilizar votantes por casi toda la extensión territorial del país a mediados de 2010, pero su apoyo parece haber estado altamente vinculado al carismático y popular presidente Correa. Tal vez el Ecuador ha superado su histórico *cleavage* territorial, pero la falta de partidos programáticos con infraestructura electoral en todos los municipios

del país indica que seguirá habiendo alta volatilidad en el sistema de partidos ecuatoriano.

Bibliografía

“1,9 millones de personas reciben el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador.” 2013. *Revista Líderes*, January 2, 2013.

Allison, Paul D. 1978. “Measures of Inequality.” *American Sociological Review* 43 (6):865-80.

Amorim Neto, Octavio, and Gary W. Cox. 1997. “Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties.” *American Journal of Political Science* 41 (1):149-74.

Ayala Mora, Enrique. 1989. *Los partidos políticos en el Ecuador: Síntesis histórica*. Quito: Ediciones La Tierra.

Basabe Serrano, Santiago. 2009. “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas.” *Revista de Ciencia Política* 29 (2):381-406.

Basabe Serrano, Santiago, Simón Pachano, and Andrés Mejía Acosta. 2010. “La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008).” *Revista de Ciencia Política* 30 (1):65-85.

Battle, Margarita. 2012. *Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011)*, Área de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Salamanca, Salamanca.

Blalock, Jr., Hubert M. 1972. *Social Statistics*. Vol. Second Edition. New York: McGraw-Hill Companies.

Bochsler, Daniel. 2010. “Measuring Party Nationalization: A New Gini-Based Indicator that Corrects for the Number of Units.” *Electoral Studies* 29:155-68.

Caramani, Daniele. 2004. *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates in and Party Systems in Western Europe*. Edited by M. Levi. Cambridge: Cambridge University Press.

Cartrite, Britt, Dan Miodownik, Karalyn Nic, and Victoria Bishop. 2013. "Comparing Regional Measures of Voting Distinctiveness." In *Midwest Political Science Association (MPSA) Annual Meeting*. Chicago, IL.

Chhibber, Pradeep K., and Ken W. Kollman. 2004. *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton: Princeton University Press.

Chhibber, Pradeep, and Ken Kollman. 1998. "Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States." *American Political Science Review* 92 (2):329-42.

Collins, Jennifer N. 2006. *Democratizing formal politics : indigenous and social movement political parties in Ecuador and Bolivia, 1978-2000*, Political Science, University of California, San Diego, San Diego.

Conaghan, Catherine M. 1995. "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System." In *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, ed. S. Mainwaring and T. Scully. Stanford: Stanford University Press.

Cox, Gary W. 1999. "Electoral Rules and Electoral Coordination." *Annual Review of Political Science* 2 (1):145-61.

de la Torre, Carlos. 2000. *Populist Seduction in Latin America: The Ecuadorian Experience*. Athens, OH: Ohio University Center for International Studies.

Dix, Robert H. 1989. "Cleavage Structures and Party Systems in Latin America." *Comparative Politics* 22 (October):23-37.

Eaton, Kent. 2011. "Conservative Autonomy Movements: Territorial Dimensions of Ideological Conflict in Bolivia and Ecuador." *Comparative Politics* 43 (3):291-310.

Eichorst, Jason, and John Polga-Hecimovich. 2013. "Party Nationalization after the 2013 Ecuadorian Legislative and Presidential Election." In *The Monkey Cage*, ed. J. Tucker.

Freidenberg, Flavia. 2014. "Un país con mil reinos: predominio de nuevos actores e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2013)." In *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, ed. F. Freidenberg and J. Suárez-Cao.

Freidenberg, Flavia, and Manuel Alcántara Sáez. 2001. "Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional." *América Latina Hoy* 27 (1):123-52.

Hurtado, Osvaldo. 2007 [1977]. *El Poder Político en el Ecuador*. 17 ed. Quito: Editorial Planeta del Ecuador, S.A.

Jones, Mark P., and Scott Mainwaring. 2003. "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas." *Party Politics* 9 (2):139-66.

Kasuya, Yuko, and Johannes Moenius. 2008. "The Nationalization of Party Systems: Conceptual Issues and Alternative District-Focused Measures." *Electoral Studies* 27:126-35.

Kitschelt, Herbert, Kirk A. Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas, and Elizabeth J. Zechmeister. 2010. *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lee, Adrian. 1988. "The Persistence of Difference": *Electoral Change in Cornwall*. Paper read at Political Studies Association Conference, at Plymouth.

“Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.” 2009. ed. Asamblea Nacional de la República de Ecuador. Quito: Registro Oficial.

Lipset, Seymour Martin, and Stein Rokkan. 1967. “Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: an Introduction.” In *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, ed. S. M. Lipset and S. Rokkan. New York: Free Press.

Lupu, Noam. 2010. “Who Votes for Chavismo?” *Latin American Research Review* 45 (1):7-32.

Machado Puertas, Juan Carlos. 2008. “Ecuador: ...hasta que se fueron todos.” *Revista de Ciencia Política* 28 (1):189-215.

Manguashca, Juan. 1992. “La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972).” In *Nueva historia del Ecuador*, ed. E. Ayala Mora. Quito: Corporación Editoria Nacional.

Mainwaring, Scott, and Mariano Torcal. 2005. Party System Institutionalization and “Party System Theory: After the Third Wave of Democratization”. Paper read at American Political Science Association Meeting, September 1-4.

Martz, John D. 1980. “The Regionalist Expression of Populism. Guayaquil and the CFP, 1948-1960.” *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 22 (3):289-314.

———. 1983. “Populist Leadership and the Party Caudillo: Ecuador and the CFP, 1962-81.” *Studies in Comparative International Development* 18 (3):22-49.

———. 1987. *Politics and Petroleum in Ecuador*. New Brunswick, NJ: Transaction.

Mejía Acosta, Andrés. 2009. *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America*. New York: Routledge.

Morgenstern, Scott, John Polga-Hecimovich, and Peter M. Siavelis. 2014a. “Ni Chicha ni Limoná: Party Nationalization in Pre-and Post-Authoritarian Chile.” *Party Politics* 20 (5):751–66.

———. 2014b. “Seven Imperatives for Improving the Measurement of Party Nationalization with Evidence from Chile.” *Electoral Studies* 33 (1):186-99.

Morgenstern, Scott, and Richard F. Potthoff. 2005. “The Components of Elections: District-Time Effects, District Heterogeneity, and Volatility.” *Electoral Studies* 24 (1):17-40.

Morgenstern, Scott, Stephen M. Swindle, and Andrea Castagnola. 2009. “Party Nationalization and Institutions.” *The Journal of Politics* 71 (4):1322-41.

Mustillo, Thomas M., and John Polga-Hecimovich. 2018. “Measures and votes: Party performance under free list proportional representation with evidence from Ecuador.” *Electoral Studies* 56:124-35.

Mustillo, Thomas, and Sarah Mustillo. 2012. “Party Nationalization in a Multilevel Context: Where’s the Variance?” *Electoral Studies*.

Ostiguy, Pierre. 2009. “The High-Low Political Divide. Rethinking Populism and Anti-Populism.” In *Committee on Concepts and Methods Working Paper Series*: Bard College.

Pachano, Simón. 2004. “El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002.” In *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*, ed. Various. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) and Ágora Democrática.

———. 2006. “Ecuador: Fragmentation and Regionalization of Representation.” In *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, ed. S. Mainwaring, A. M. Bejarano and E. Pizarro. Stanford: Stanford University Press.

———. 2007. “Partidos y sistema de partidos en el Ecuador.” In *La política por dentro: Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, ed. R. Roncagliolo and C. Meléndez. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)-Asociación Civil Transparencia.

Pareja Diezcanseco, Alfredo. 1989. *Breve historia del Ecuador*. Quito: Libresa.

Polga-Hecimovich, John. 2013. “Ecuador: Estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa.” *Revista de Ciencia Política* 33 (1):135-60.

Roberts, Kenneth M. 2002. “Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America’s Neoliberal Era.” *Studies in International Comparative Development* 36 (4):3-33.

Rose, Richard, and Derek W. Urwin. 1975. *Regional Differentiation and Political Unity in Western Nations*. Edited by R. Rose. London: Sage Publications.

Samaniego, Pablo, and Luis Tejerina. 2010. “Financial Inclusion Through the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador.” New York: Inter-American Development Bank.

Sánchez, Francisco. 2008. *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: FLACSO.

Van Cott, Donna Lee. 2005. *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Carlos de la Torre Espinosa

PARA QUE NO SE REPITA LA SEDUCCIÓN POPULISTA A LA IZQUIERDA¹

La izquierda latinoamericana no siempre fue seducida por caudillos populistas que terminaron devorándola. Los marxistas por lo general vieron con recelo a los populistas y los calificaron como movimientos reformistas pequeñoburgueses o simple y llanamente como fascistas. En Argentina, por ejemplo, los partidos socialista y comunista tildaron al General Juan Perón de fascista y no consideraron que el proletariado sino que el lumpen fue su base de apoyo. Perón usó el anticomunismo para reprimir a la izquierda y transformó a los sindicatos en su base de apoyo. Sin embargo, su gobierno incorporó a la clase obrera, redistribuyó el ingreso, incrementó el electorado del 18 al 50 por ciento y otorgó el derecho del sufragio a las mujeres. En los años 60, algunos sectores de izquierda fueron seducidos por el populismo peronista y posteriormente apoyaron a los gobiernos de Néstor y Cristina Kichner.

En Ecuador, pese a que los intelectuales marxistas fueron fervorosamente

¹ Este artículo fue publicado previamente en el libro *El Gran Fraude*. 2018. Juan Cuvi (ed.). Arcoiris, Quito, Ecuador. El autor otorgó al Instituto de la Democracia los respectivos derechos patrimoniales.

antipopulistas, la izquierda se las jugó varias veces por caudillos que jamás militaron en partidos marxistas pero que dijeron ser de izquierda. En 1943, los principales partidos de izquierda formaron parte de Alianza Democrática Ecuatoriana y apoyaron la candidatura de José María Velasco Ibarra que regresó al país como el Gran Ausente luego de la revolución Gloriosa de mayo de 1944 y gobernó hasta el golpe de estado de 1947. En 2002, algunos partidos de izquierda auspiciaron la candidatura del coronel Lucio Gutiérrez que había liderado un fallido golpe de estado en contra del presidente Jamil Mahuad en enero de 2001. Correa fue, esperemos, el último seductor populista de la izquierda. Llegó al poder con el apoyo de intelectuales, activistas y algunos partidos de izquierda. Prometió nada menos que una revolución ciudadana entendida como el fin del neoliberalismo, el retorno del estado y la soberanía nacional, la necesidad de transformar todo el andamiaje institucional con una nueva Constitución y propuestas para cambiar las relaciones entre el ser humano la sociedad y la naturaleza. Cumplió algunas de sus promesas como fueron el retorno del estado, la redistribución de los excedentes cuando los precios del petróleo fueron altos y crear una nueva constitución que a la vez que amplió derechos concentró el poder en la presidencia. Su gobierno fue autoritario. Usó el poder judicial controlado por el ejecutivo para regular lo que se puede discutir en la esfera pública, reprimió a los partidos de izquierda, a los movimientos sociales y a las organizaciones de la sociedad civil progresistas creando organizaciones paralelas y criminalizó la protesta.

Muchos líderes e intelectuales de izquierda interpretaron su marginalización del poder una vez que Velasco Ibarra, Gutiérrez y Correa llegaron a la presidencia como una traición. En lugar de reflexionar sobre la validez de sus estrategias de apoyar a caudillos populistas, se presentaron como víctimas de conjuras de la derecha. Este ensayo reflexiona sobre los fracasos de los coqueteos de la izquierda con el populismo con la esperanza que en el futuro no se las jueguen por caudillos que prometen la redención del pueblo pero se apropian de su voz y silencian y reprimen a los rivales sobre todo a la izquierda que tan entusiastamente les apuntaló al poder.

El capítulo discute las razones por las que la izquierda apoyó a Velasco en los años 40 del siglo pasado, a Gutiérrez en 2002 y a Correa en 2006. Se comparan

las estrategias de gobierno populistas y cómo los líderes intentaron apropiarse de la voz y voluntad popular reprimiendo el disenso sobre todo de los sectores progresistas. Se discuten críticamente las visiones que la izquierda tuvo sobre la democratización y se argumenta que su mayor error fue sólo enfocarse en la necesidad de controlar al mercado y desdeñar los derechos que garantizan la separación de poderes y las libertades que garantizan una esfera pública y sociedad civil libres de la injerencia del estado.

Las promesas revolucionarias e incluyentes

Velasco, Gutiérrez y Correa llegaron al poder en coyunturas en las que se dieron crisis de representación política, en contextos de movilización popular fuertes y con demandas por recuperar la soberanía nacional. Sus liderazgos dieron forma a las demandas de grandes sectores de la población por mejorar la democracia y la inclusión. Velasco fue el símbolo de la lucha en contra del fraude electoral que fue la estrategia usada por el Partido Liberal Radical para mantenerse en el poder. Los diferentes sectores políticos de derecha e izquierda que se aglutinaron en la Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE) vieron en el voto libre la esencia de la democracia. Si bien el objetivo de la izquierda revolucionaria fue la abolición del feudalismo terrateniente, la industrialización y la eventual construcción del socialismo que aboliría la democracia y las libertades burguesas por las que luchaban en esta fase, consideraron que en la coyuntura de la lucha en contra del fascismo la estrategia era la conquista del sufragio libre.

Los diferentes partidos de ADE vieron en Velasco Ibarra la figura que podía liderar la lucha en contra del Partido Liberal Radical. Pese a que Velasco en su primera administración reprimió a estudiantes, periodistas y políticos de izquierda, muchos de sus líderes e intelectuales consideraron que Velasco había cambiado. El escritor comunista Joaquín Gallegos Lara, por ejemplo, escribió en una columna en *El Universo* del 14 de marzo de 1944, que quienes se oponen a la candidatura de Velasco Ibarra por ADE “se equivocan al confundir al presidente Velasco del pasado con el viajero antifascista, el probado demócrata, el gran exilado; intelectual y hombre de acción” (en de la Torre 1993, 99). Manuel Agustín Aguirre, secretario del Partido Socialista, describió a Velasco Iba-

rra en 1943 como “un hombre de fuerte raigambre popular, acendrado patriota, honrado y progresista, cuya lucha continental por la defensa de los principios democráticos y los más altos derechos humanos será una garantía efectiva de libertad y democracia” (en de la Torre 1993, 220). Leopoldo Benítez Vinuesa diferenció el velasquismo como movimiento social y político de la figura de Velasco Ibarra. Escribió en *El Universo* del 16 de abril de 1944, “dentro del actual movimiento político, habemos cientos de hombres que no somos ‘velasquistas’ pero que tenemos que estar con el doctor Velasco Ibarra por ser el hombre que se opone al oficialismo, al fraude electoral, a la supervivencia del seudo constitucionalismo, a la persistencia de las facultades omnímodas; a la plusvalía de los incapaces bajo la tutela de los astutos” (en de la Torre 1993, 101).

La Revolución Gloriosa fue una respuesta a la pérdida del territorio nacional luego de la derrota militar con el Perú en 1941. La ciudadanía culpó al presidente liberal Carlos Arroyo del Río de la derrota. Velasco Ibarra fue construido como un patriota que devolvería la dignidad nacional y que rescataría la dignidad del ejército que había sido no solo humillado militarmente sino que desplazado por los carabineros que fueron vistos como una guardia pretoriana del gobierno. Velasco Ibarra llegó al poder en una coyuntura de movilización y de formación de organizaciones populares que vieron en el derecho al voto el principio fundamental para la democratización. Velasco Ibarra no fue sólo visto como quien permitiría el fin del fraude electoral liberal sino como la encarnación de la liberación y aun redención nacional (de la Torre 1993, 110). El coronel Lucio Gutiérrez incursionó en la política cuando lideró junto a Antonio Vargas, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), un golpe de Estado o rebelión popular en contra del presidente Jamil Mahuad, el 21 de enero de 2000. La economía ecuatoriana entró en una crisis generalizada con niveles de hiperinflación del 96 por ciento en el 2000. Provocó gran indignación el uso de los fondos del Estado para rescatar a la banca privada. El congelamiento de los depósitos bancarios y las revelaciones de que Mahuad financió su campaña con las contribuciones de banqueros a los cuales favorecieron sus políticas de Estado, fueron interpretados por gran parte de la población como actos de corrupción intolerables.

La estrategia de la CONAIE y la Coordinadora de Movimientos Sociales fue que se establecieran los parlamentos de los pueblos. Éstos fueron entendidos como espacios para que se den formas de democracia directa y como un poder dual ante un gobierno y un Estado que fueron calificados como poco democráticos y representativos, por lo que se demandó que los parlamentos de los pueblos reemplazaran a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. La estrategia consistió en que, además de paralizar las carreteras, un grupo de indígenas tomaran los edificios de los tres poderes del estado. El 20 de enero, los manifestantes cercaron el Congreso y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y el 21 los militares que resguardaban el edificio del Congreso permitieron la entrada de los casi 7 mil manifestantes, en su mayoría indígenas. En el Congreso se posesionó la Junta de Salvación Nacional integrada por Antonio Vargas, presidente de la CONAIE, el coronel Gutiérrez, y el ex presidente de la CSJ, Carlos Solórzano. El golpe se resolvió de manera casi-legal cuando el congreso usó la artimaña legal de que Mahuad abandonó el poder y posesionó a Gustavo Noboa.

Para participar en las elecciones de 2002, Gutiérrez organizó el Partido Sociedad Patriótica (PSP), un partido político formado por ex militares y ex policías con una ideología autoritaria y nacionalista. Apoyándose en la doctrina de seguridad nacional, el PSP sentía un gran desdén tanto por los políticos como por la política, entendida como el debate innecesario sobre lo público. Durante la campaña electoral de 2002 apeló a la unidad de los indígenas, del pueblo y de los militares, ejemplificada en el 21 de enero, como la alternativa a la “pseudo democracia” ecuatoriana. Su triunfo se explica, en parte, por sus alianzas con la izquierda ecuatoriana y el movimiento indígena. Pero también por la buena acogida de su retórica de la anti-política y en contra de la partidocracia y de la imagen de los militares como gente del pueblo que no se vende a intereses antinacionales. El triunfo de Gutiérrez fue interpretado por sectores de izquierda como la posibilidad de que se produjera una refundación del país. La participación del movimiento indígena y el hecho de que dos de sus líderes históricos fuesen nombrados como ministros de Agricultura y de Relaciones Exteriores parecía indicar un nuevo renacer. El antropólogo Norman Whitten (2003), por ejemplo, calificó a estos eventos como “inversiones simbólicas”: momentos de cambio social que no necesariamente significan la alteración del orden social, pero que manifiestan grandes cambios de las relaciones sociales de herencia

colonial en un país en que por primera vez los indígenas y un hombre proveniente de la Amazonía, de piel más mestiza que blanca, ocupaba la Presidencia. Rafael Correa dio forma política a los sentimientos de repudio al neoliberalismo y a la partidocracia. Surgió en un contexto de crisis generalizada de todas las instituciones políticas y luego de que tres presidentes fueran depuestos. Prometió la refundación de la patria, el retorno de la soberanía nacional y políticas públicas incluyentes. La mayor innovación del movimiento que apoyó a Correa fue basar su estrategia en la noción de poder constituyente. Desdeñaron el poder constituido y prometieron la refundación de la patria para alcanzar la segunda y verdadera independencia. El poder constituyente fue entendido como la capacidad popular para crear instituciones y normativas, como la autoridad capaz de refundar la política, la economía, la moral y la cultura. Fue electo con la promesa de convocar elecciones para una asamblea constituyente participativa que genere un nuevo pacto y proyecto de sociedad. La nueva constitución a la vez que amplió derechos, concentró el poder en el ejecutivo.

Con Correa regresaron las utopías de la revolución y del socialismo. Pero a diferencia de los modelos asentados en el uso de la violencia para llegar al poder, la nueva estrategia revolucionaria se basó en el uso de los votos y no de las balas. Gobernó a través de campañas y de elecciones permanentes por lo que constantemente recorrió el país renovando su liderazgo carismático y confrontando a sus enemigos. Los ecuatorianos votaron en once elecciones entre 2006 y 2013. El socialismo del siglo XXI no se basó en la estatización de los medios de producción, sino que en modelos en los que el estado tiene un rol importante en planificar la economía.

Las prácticas populistas en el poder

Desde el poder Velasco, Gutiérrez y Correa marginaron y reprimieron a la izquierda. Sus gobiernos que surgieron en contextos de crisis de democracias débiles terminaron en autoritarismos. Velasco dio un autgolpe de estado, abolió la constitución de 1945, llamó a una nueva constituyente en la que no participó la izquierda y finalmente fue depuesto por un golpe de estado. Gutiérrez perdió en su enfrentamiento en contra de los partidos políticos y su proyecto autoritario fue frenado por un golpe de estado del congreso que minó aún más

la legitimidad de la democracia. Correa usó el sistema legal para concentrar el poder en el ejecutivo y crear una legislación para controlar la esfera pública y la sociedad civil. Sus ataques sistemáticos y las restricciones a las libertades y los derechos junto a la transformación de las elecciones en referendos plebiscitarios en los que la oposición no tuvo opciones de triunfar llevaron al proceso que Guillermo O'Donnell (2011) teorizó como la muerte lenta de la democracia y su transformación en autoritarismo.

Una vez que Velasco se posesionó en la presidencia en mayo de 1944 trató de contentar a las diferentes facciones de ADE. Por ejemplo presidió el segundo congreso de Organizaciones Católicas (CEDOC) y fue invitado de honor al congreso constitutivo de la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE). La izquierda y los sectores progresistas lograron la mayoría en la Asamblea Constituyente de 1945 y en palabras de su vicepresidente Manuel Agustín Aguirre redactaron una constitución progresista. “Junto a los derechos individuales, se consiguieron, por primera vez en la historia constitucional ecuatoriana, importantes capítulos relativos a derechos sociales. Como los que se refieren a la familia, la educación y la cultura, la economía, el trabajo y la previsión social” (citado en de la Torre 1993, 213). Sin embargo, Velasco Ibarra objetó las limitaciones que la Constitución imponía al ejecutivo estableciendo un tribunal de garantías constitucionales y una comisión legislativa permanentes como guardianes del presidente al que limitaban su capacidad de veto. También objetó las disposiciones semicorporativistas que incluían a representantes de las tres tendencias políticas, la derecha, centro e izquierda en el tribunal de garantías constitucionales y la unificación del congreso y senado en una cámara. El Presidente Velasco rehusó tomar juramento para apoyar la constitución, sin embargo la firmó diciendo que lo hacía “en contra de mis opiniones personales y sólo para salvar al país de malos tiempos” (citado en de la Torre 1993, 213).

Para librarse de la izquierda, Velasco no tuvo reparos en reprimirla. Cesó a los ministros de izquierda, exiló y encarceló a líderes de izquierda, atacó al periódico socialista *La Tierra*, dio un autogolpe de estado en marzo de 1946, abolió la Constitución recientemente aprobada y convocó a una nueva asamblea constituyente en la que no participó la izquierda. Velasco justificó su autoritarismo

con la premisa populista de que él como la encarnación de la voluntad popular estaba más allá de constituciones y normativas que limitan el poder del pueblo. El pueblo fue visto como un ente homogéneo encarnado en el líder y todos quienes no aceptaron su liderazgo fueron tachados de enemigos a quienes se los podía reprimir, silenciar y exiliar. Velasco buscó el apoyo de la derecha para atacar a la izquierda pero se fue quedando sólo hasta que su ministro de defensa el Coronel Carlos Mancheno dio un golpe en agosto de 1947. La asonada se justificó con el argumento de que el país vivía un caos económico y político pues 28 ministros diferentes habían pasado por el gabinete en poco más de tres años.

Gutiérrez perdió la batalla en contra de los partidos políticos. Su autoritarismo se basó en el uso instrumental de la ley, en amenazas a periodistas, a los medios y a políticos de oposición, y en el uso de partidarios y grupos de choque para atemorizar a los ciudadanos críticos. Sus acciones autoritarias provocaron un golpe semi-constitucional de estado cuando los partidos en el congreso le destituyeron con la artimaña legal de abandono del poder y fue remplazado por el vicepresidente Alfredo Palacio.

Cuando Gutiérrez llegó a la presidencia, su partido PSP alcanzó únicamente 5 diputados de un total de 100. Pese a que sus políticas estuvieron en manos de economistas neoliberales, la izquierda le apoyó por seis meses. Luego de su ruptura con el movimiento indígena y los partidos de izquierda Pachakutik y Movimiento Popular Democrático que le llevaron al poder, gobernó con una alianza electoral bajo la mesa con el Partido Social Cristiano (PSC). Esta alianza se rompió luego de las elecciones para dignidades locales del 17 de octubre de 2004, en las que triunfaron los partidos tradicionales y en las que apenas sobrevivió el PSP. En noviembre de 2004, los ex presidentes León Febres Cordero, Rodrigo Borja y los diputados de Pachakutik buscaron seguir un juicio político a Gutiérrez. Éste sobrevivió armando una nueva mayoría legislativa con dos partidos personalistas, el PRE del líder populista Abdalá Bucaram y el PRIAN de Álvaro Noboa. La nueva mayoría de legisladores acaparó la presidencia del Congreso, conformó un nuevo Tribunal Supremo Electoral (TSE) y cesó a la CSJ reemplazándola por una nueva con personalidades ligadas al PRE y al PRIAN.

A partir de noviembre de 2004, Gutiérrez radicalizó su retórica populista al presentar estas maniobras como parte de la lucha ética y moral entre el pueblo, al que dijo encarnar, en contra de la oligarquía ligada al ex presidente León Febres Cordero, símbolo de la derecha gamonal ecuatoriana, sus empresas familiares y los políticos de siempre. Se autoproclamó como un “dictócrata”, argumentando “para la oligarquía soy un dictador y para el pueblo un demócrata” (Montúfar 2008, 279). Buscó la reestructuración de las cortes de justicia y de los organismos de control con una consulta popular que planteaba remplazar el control de los partidos por la corporativización de los organismos de control. Además, como señala Montúfar (2008), se planteó la reelección inmediata del presidente y su potestad para disolver el congreso por una ocasión.

Gutiérrez profundizó las divisiones del movimiento indígena. Luego de la ruptura de Gutiérrez con la CONAIE, la Federación de Indígenas Evangélicos (FEINE) aprovechó la posibilidad de captar organismos y recursos estatales que estaban en manos de la CONAIE. Sus intereses coincidieron con la estrategia del gobierno de dividir a la organización indígena más poderosa, cuya participación había sido importante en los derrocamientos de dos presidentes. La estrategia del gobierno también fue responder a las manifestaciones de la oposición con contra-manifestaciones. Las protestas ciudadanas en contra de Gutiérrez fueron usadas como excusa para que el congreso destituya a Gutiérrez y con un acto autoritario frenen la deriva autocrática de su gobierno. Si bien fracasó el proyecto autoritario de Gutiérrez, fue a costa de la legitimidad de la democracia ecuatoriana. Al igual que en el segundo velasquismo, la izquierda salió muy mal parada luego de su participación en el gobierno de Gutiérrez. Pachakutik fue visto como un partido más y el movimiento indígena quedó profundamente debilitado.

En esta coyuntura de crisis de legitimidad de todas las instituciones de la democracia liberal, de debilidad de los movimientos sociales, de pérdida del glamour de Pachakutik como un partido de izquierda nuevo y alternativo y de sentimientos en contra de la política y de los políticos, Correa asumió la presidencia. A diferencia de Gutiérrez que perdió en contra de los partidos, Correa los derrotó y luego los destrozó. Alianza PAIS se transformó en la gran maquinaria política de redistribución clientelar, de puestos de trabajo, de prebendas y

corrupción. Al igual que la mayoría de políticos Correa usó instrumentalmente la ley, pero a diferencia de sus predecesores utilizó el sistema legal y las cortes de justicia para crear una nueva legislación autoritaria para premiar a los acólitos y castigar a los críticos.

El gobierno de Correa, al igual que los de muchos de sus predecesores, usó instrumental la ley. El conflicto sobre la constitucionalidad y legalidad de convocar a una asamblea constituyente de plenos poderes fue resuelto con artimañas legales a favor del gobierno que logró la destitución de 57 congresistas que estaban en contra de la iniciativa y de la destitución de nueve jueces del tribunal constitucional (Conaghan 2008, 205-206). Una vez instalada la Asamblea Constituyente, arbitrariamente declaró que el Congreso estaba en receso y se atribuyó potestades legislativas. Una vez aprobada la nueva Constitución en un referendo se siguió el ejemplo venezolano de organizar un congresillo controlado por los partidarios de Correa para poner a seguidores fieles al régimen a cargo de todas las instituciones del estado. Correa reorganizó la justicia y puso a sus incondicionales a cargo de instituciones claves. Por ejemplo, Galo Chiriboga que fue su Embajador en España fue nombrado Fiscal General de la Nación y el Consejo de la Judicatura fue presidido por Gustavo Jalkh que antes se desempeñó como secretario particular del Presidente.

A diferencia de Velasco Ibarra que rompió la ley para cerrar periódicos, encarcelar críticos y aún dar autogolpes, argumentando que como la encarnación del pueblo estaba más allá de las constituciones y normativas de la democracia, Correa usó las leyes y las cortes de justicia para crear normativas, con el objetivo de silenciar y atemorizar a los críticos. Recurrió a la vieja práctica latinoamericana de usar instrumentalmente la ley pero transformándola en una estrategia de gobierno que Kurt Weyland (2013) definió como legalismo discriminatorio entendido como el uso discrecional de la autoridad legal formal. El gobierno de Correa creó un andamiaje jurídico y nuevas instituciones del estado para regular el contenido de lo que los medios pueden transmitir. En 2013, la ley de comunicación social creó la Superintendencia de Comunicación que inició 269 procesos a los medios privados y a periodistas a quienes se sancionó con multas y rectificaciones públicas. Se crearon leyes con lenguajes ambiguos para controlar y regular a las ONGs restringiendo los derechos de asociación.

En 2013, Correa pasó el Decreto 16 que sanciona a las ONGs que se desvíen de los fines para las que fueron creadas, o que interfieran en las políticas públicas atentando a la seguridad interna y externa. Se crearon instituciones estatales para supervisar y controlar las actividades de los sectores organizados de la sociedad. El derecho a participar fue restringido a grupos que estén legalmente reconocidos por el estado. Para contrarrestar el poder de los sindicatos, de los movimientos indígenas, de los maestros y estudiantes, el estado creó movimientos sociales paralelos. La protesta fue criminalizada.

La estrategia de Correa fue debilitar y cooptar a los movimientos sociales. En una larga entrevista con *New Left Review*, Rafael Correa (2012) sostuvo que su gobierno negocia directamente con las bases indígenas, y no con los dirigentes de la CONAIE tachados de líderes corporativistas. Correa semanalmente insultó a los líderes indígenas con calificativos racistas que ningún político de derecha se permitiría utilizar. Pero su ataque a los movimientos sociales fue más allá de la intimidación verbal. Cientos de líderes fueron acusados de terrorismo y sabotaje. José Acacho, líder Shuar elegido asambleísta en febrero de 2013 por Pachakutik está condenado a doce años de prisión y Mery Zamora, dirigente del gremio de los profesores a ocho años. Un grupo de universitarios cercanos al Partido Comunista Marxista Leninista de Ecuador conocidos como Los Diez de Luluncoto, por el barrio donde vivían en Quito, cumplieron una pena de un año de prisión por tentativa de sabotaje y terrorismo.

Pese a los intentos de forjar al pueblo a imagen y semejanza de cómo se lo imaginó el líder populista silenciando las voces críticas, Correa falló en su intento de dominar los movimientos sociales, la sociedad civil y silenciar las voces críticas en la esfera pública. Los partidos de izquierda, los movimientos, indígena y ecologista lideraron la resistencia a varias políticas autocráticas de Correa como fueron la expansión del extractivismo y la criminalización de la protesta. Las clases medias que se beneficiaron del boom consumista provocado por los altos precios del petróleo salieron a las calles en 2015 en contra de los intentos de Correa de perpetuarse en el poder. Si bien Correa modificó la constitución redactada durante su presidencia para permitir su reelección indefinida incluyó una ley transitoria que no le permitió presentarse en las elecciones de 2017. Su candidato Lenin Moreno ganó las elecciones y Correa

podrá ser candidato en 2021 pero Moreno se distanció de su mentor y el futuro político de Correa es incierto.

La Traición

La izquierda justificó su fracaso al aliarse con los populistas con argumentos de la traición. Las palabras de Manuel Agustín Aguirre se podrían extender a cómo muchos izquierdistas que colaboraron con Gutiérrez o Correa se refirieron a su paso por gobiernos populistas. Aguirre señaló que Velasco Ibarra fue el “traidor número uno, introducido como caballo de Troya en la Revolución” (en de la Torre 1993, 220).

Pero me pregunto, ¿hubo tal traición? Velasco Ibarra fue un liberal católico anti-comunista y sólo las ilusiones de que había cambiado en el exilio y la necesidad de encontrar un líder con raigambre popular, para montar un frente popular que aglutine a los sectores progresistas, explica el apoyo de la izquierda. Además políticos e intelectuales brillantes y curtidos como Manuel Agustín Aguirre, Pedro Saad y otros no fueron las víctimas inocentes de una conspiración en su contra, pues conocían muy bien el anticomunismo de Velasco.

¿Cómo pudieron los líderes de la CONAIE apoyar un golpe de estado al que caracterizaron de rebelión popular y cómo pudieron aliarse con un militar nacionalista que ya en la segunda vuelta electoral y al inicio de su administración dejó de lado el populismo y el izquierdismo para presentarse como el “ingeniero presidente” de orientación neoliberal?

¿Fue Correa un traidor, o simplemente usó a los partidos de izquierda para llegar al poder y luego erigirse en la encarnación de la Revolución Ciudadana que no era otra que las siglas de su nombre? En el correísmo desde sus inicios se dieron tensiones entre las visiones de la revolución ciudadana como un proyecto colectivo y la creación de Correa por los publicistas y algunos de sus acólitos en el líder y encarnación de la revolución. ¿Fue ingenua la izquierda cuando creó una constitución presidencialista y creyó que Correa era un buen tipo y no usaría y abusaría de sus poderes? Tal vez hubiese sido más pragmático seguir los pasos de la constituyente de 1945 y a la vez que ampliar

los derechos, crear un andamiaje institucional para controlar el ejecutivo. El correísmo se auto-concibió como un proceso revolucionario de larga duración cuyo objetivo era la refundación revolucionaria de la patria. Con el objetivo de llevar a cabo las transformaciones que se imaginaron como fundamentales no dudaron en usar instrumentalmente las leyes, silenciar a los críticos sobre todo a los antiguos colaboradores y buscar perpetuarse en el poder. La deriva autocrática y caudillista del correísmo fue una posibilidad desde que arrancó su campaña electoral en 2006.

Conclusiones: la izquierda, la democratización y el populismo

Me parece que el fracaso de la izquierda con los populistas no puede reducirse a los lamentos y más bien debe llevar a una reflexión de cómo entendieron la democratización y su desdén por las instituciones de la democracia liberal que muchos siguen descalificando como burguesa.

La izquierda en los tres casos analizados luchó por la democratización: elecciones libres con Velasco, en contra de la partidocracia con Gutiérrez y con Correa además en contra del neoliberalismo. Pero la izquierda no siempre usó las elecciones para tratar de llegar al poder. Velasco llegó a la presidencia luego de una insurrección y Gutiérrez trató de llegar al poder a través de un golpe. Luego cambió la estrategia y con el apoyo de la izquierda llegó al poder. Correa triunfó en elecciones y usó este mecanismo para desplazar a los partidos tradicionales y crear una nueva hegemonía. Pese a que las elecciones fueron limpias, la cancha electoral favoreció descaradamente al candidato presidente (Acosta 2013).

La izquierda además diferenció entre la democracia burguesa basada en los derechos, incluido el de la propiedad, y la verdadera democracia entendida de manera sustantiva. La democracia sustantiva fue vista como la participación directa del pueblo sin intermediarios como cuando la CONAIE trató de crear los parlamentos de los pueblos en 2001. Pero la visión más común fue el de democracia como reducción de la inequidad y de la abolición de las estructuras que reproducen las desigualdades sociales. Además, la izquierda nunca dejó de soñar con la revolución entendida como la destrucción de toda la institucionalidad existente para construir un nuevo orden. El sueño de la revolución

se democratizó de cierta manera con el correísmo, pues fueron los votos y no las balas el mecanismo para llegar al poder. Sin embargo, ya que los objetivos revolucionarios tuvieron prioridad, no se dudó de usar las leyes instrumentalmente para perseguir enemigos. Al igual que en muchas otras revoluciones, la revolución se comió a los antiguos revolucionarios que fueron tachados de enemigos del pueblo, del líder y del proceso.

El problema, con las visiones sustantivas de democracia y con la idea de revolución, es que atentan en contra de instituciones que permiten que los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil expresen y articulen sus demandas autónomas. La separación de poderes, las libertades de expresión y de asamblea son necesarias para la política de la democracia participativa. Estas instituciones liberales fortalecen la esfera pública y permiten que los movimientos sociales expresen y articulen sus demandas autónomas en la sociedad civil y en la esfera pública. La experiencia histórica demuestra que los proyectos de transformación basadas en las fantasía revolucionarias del pueblo-como-uno que se alza en contra de la dominación de los enemigos del pueblo terminaron en el autoritarismo, pues se abolieron los mecanismos institucionales que garantizan el pluralismo y los derechos de asociación y expresión. Además, se vio a los rivales como enemigos que debían ser silenciados, exiliados y privados de sus derechos.

El mito del redentor populista cautivó y terminó devorando a la izquierda ecuatoriana. Me parece que ya es hora de abandonar la idea de un pueblo homogéneo encarnado en un líder y de imaginar a las rupturas revolucionarias populistas como la única respuesta a las exclusiones de democracias inconclusas. Como señala Andreas Kalyvas (2008) en *Democracy and the Politics of the Extraordinary*, en lugar de invocar a un pueblo mítico que surge de las profundidades históricas de la patria, “hay que partir de una pluralidad de movimientos sociales y de asociaciones políticas como la base para reconstruir la soberanía popular”. Esta no puede asentarse en la visión populista del líder como la encarnación del pueblo o como el referente único y necesario para dar fin con las exclusiones del poder constituido. Si bien los liberales glorifican el poder constituido como la única forma de frenar los autoritarismos, los populismos que pretenden ser liberadores glorifican la capacidad revolucionaria del poder

constituyente. La noción normativa de revolución o ruptura populista puede terminar con todas las instituciones que garantizan los derechos que permiten a los movimientos sociales y a los ciudadanos ser actores activos y no someterse a la voluntad de un político transformado en redentor.

Es de esperar que la izquierda revalore las libertades y derechos que permiten que se creen nuevos derechos. A lo mejor, al no vivir experiencias autoritarias como las del Cono Sur en los años 70, la izquierda no revaloró los derechos humanos y los derechos civiles. Pero luego de la represión sistemática de Correa a la izquierda y de su uso instrumental de la ley para forjar un andamiaje institucional autocrático es de esperar que esta sea la última vez que se deja seducir por un redentor populista.

Referencias

Acosta, Alberto ed., 2013. *El Correísmo al Desnudo*. Quito: Montecristi Vive.

Conaghan, Catherine. 2008. Ecuador: Correa's Plebiscitary Democracy" en Larry Diamond, Marc Plattner y Diego Abente, eds., *Latin America's Struggle for Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 199-217.

Correa, Rafael. 2012 "Interview. Ecuador's Path", *New Left Review* 77, septiembre-octubre 89-104.

De la Torre, Carlos. 1993. *La Seducción Velasquista*, Quito FLACSO y Libri Mundi.

Kalyvas, Andreas. 2008. *Democracy and the Politics of the Extraordinary. Max Weber, Carl Schmitt, and Hannah Arendt*, Cambridge: Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo. 2011. "Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa, en *Democracia Delegativa*, editado por Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta, y Hugo Quiroga. Buenos Aires: Prometeo, 19-35.

Montúfar, César. 2008. "El populismo intermitente de Lucio Gutiérrez" en Carlos de la Torre y Enrique Peruzzoti, eds. *El Retorno del Pueblo. Populismo y Nuevas Democracias en América Latina*, Quito FLACSO, 267-299.

Weyland, Kurt. 2013. "The Threat from the Populist Left", *Journal of Democracy* 24, (3): 18-33.

Whitten, Norman. 2003. "Epilogue" en Whitten, Norman (ed.) *Millennial Ecuador* (Iowa City: Iowa University Press).

Marc Becker

LA POLITIZACIÓN DE LAS IDENTIDADES INDÍGENAS*

En 1995, los activistas indígenas de Ecuador lanzaron el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP) como un vehículo político para competir en las elecciones. El MUPP, comúnmente llamado Pachakutik, surgió después de años del debate en torno a la participación indígena en la política electoral y cómo hacerlo: ¿podrían lograr sus objetivos de justicia social como un movimiento social o como un partido político? Si se dedicaban a la política electoral, ¿deberían los movimientos indígenas presentar sus propios candidatos o apoyar a los partidos existentes cuyas plataformas eran afines a sus demandas? Pachakutik representó el surgimiento de una tercera opción: la formación de un nuevo movimiento político a través del cual los indígenas y otros sectores de los movimientos populares se organizaron como iguales y crearon un proyecto conjunto para lograr objetivos comunes en busca de un mundo nuevo y mejor. Se opusieron, sobre todo, a las políticas económicas neoliberales que pretendían privatizar los recursos públicos y las funciones gubernamentales; en su lugar, favorecieron un sistema político más inclusivo y participativo.

* Este artículo corresponde al capítulo primero del libro *¡Pachakutik! Movimientos indígenas, proyectos políticos y disputas electorales en el Ecuador*, publicado en coedición por FLACSO y Abya Yala en 2015. El autor ha cedido los derechos patrimoniales de este capítulo al Instituto de la Democracia.

En varias ocasiones, los movimientos indígenas organizaron protestas populares en contra de los Gobiernos que durante las campañas electorales habían prometido ayudar a los pobres, pero una vez en el poder habían implementado políticas neoliberales que reforzaron el control oligárquico de la sociedad. En tres ocasiones los movimientos populares derrocaron Gobiernos: el del presidente Abdalá Bucaram en 1997, el del presidente Jamil Mahuad en 2000, y el del presidente Lucio Gutiérrez en 2005. En enero de 2007, el joven y carismático Rafael Correa se posesionó como presidente de Ecuador; prometió sacar al país de la “larga noche neoliberal” e implementar reformas para beneficiar a la gente pobre y crear una sociedad más justa. Acogió antiguas demandas de los movimientos indígenas, como el reconocimiento oficial de que sus nacionalidades formen parte de un Estado plurinacional, e incorporó en su discurso nuevas convocatorias para el *sumak kawsay*, el ‘vivir bien, no solo mejor’. En las sucesivas elecciones y referéndums realizados desde entonces, se aprobó una nueva constitución progresista, se eligió una nueva Asamblea Nacional y en 2013 se reeligió a Rafael Correa como presidente, con lo que se mantendrá en el poder diez años. Bajo el Gobierno de Correa, Ecuador dejó de ser uno de los países políticamente más volátiles y pasó a ser uno de los más estables de las Américas.

La política y retórica de Correa parecían estar en consonancia con aquellas de los movimientos populares, aunque él realizó su campaña política sin el apoyo de los fuertes y bien organizados movimientos sociales. Ya que históricamente los políticos populistas se habían apropiado de una retórica izquierdista para ganar elecciones, pero una vez en el poder habían favorecido a la oligarquía, los movimientos sociales se acercaron al Gobierno de Correa con mucha reserva. Rafael Correa compartía las críticas de los movimientos sociales hacia la política económica neoliberal, pero no había surgido de sus filas. Los movimientos indígenas se molestaron con el hecho de que Correa ocupara espacios políticos que ellos habían utilizado para promover sus intereses.

Las relaciones de los indígenas con el Gobierno de Correa plantearon interrogantes y preocupaciones que habían plagado los movimientos sociales por largo tiempo. Los movimientos indígenas sabían que a través de levantamientos en las calles podían derrocar presidentes que gobernaban en contra de sus intereses, pero también habían enfrentado repetidas frustraciones en sus inten-

tos de construir alternativas concretas y positivas. Para realizar los cambios que deseaban, necesitaban competir por el poder político; su éxito dependía de las negociaciones y compromisos que establecieran con los partidos políticos. De las luchas indígenas en Ecuador emergen dos preguntas fundamentales e interrelacionadas: ¿podrían avanzar mejor como movimiento social o como partido político? Si decidían entrar en el campo electoral, ¿deberían hacerlo con sus candidatos indígenas propios o intentar construir alianzas con otros partidos políticos? Estas dos opciones no eran necesariamente excluyentes, pero cada una tenía ciertas ventajas y desventajas. En este libro examino las estrategias y filosofías que surgen cuando los movimientos sociales y los partidos políticos adoptan visiones similares, pero siguen caminos distintos para lograr sus objetivos. Al explorar las múltiples y conflictivas estrategias que los movimientos indígenas adoptaron desde hace más de veinte años, documento la historia reciente y delinea la trayectoria de uno de los movimientos sociales más poderosos y mejor organizados de las Américas. Las tensiones inherentes entre la organización de un movimiento social y la búsqueda de un camino electoral hacia el poder no ocurren solo en Ecuador ni entre los movimientos indígenas de este país. Sin embargo, ilustran cómo los activistas y las activistas han luchado y siguen luchando por encontrar el mejor camino para lograr la justicia social.

Las nacionalidades indígenas

De los quince millones de ecuatorianos y ecuatorianas, el porcentaje de quienes se identifican como indígenas es muy debatido; en gran medida depende de los criterios utilizados para definir tales categorías. Las cifras oscilan entre menos del 7%, en el censo de 2010, a más del 40% según los cálculos de las organizaciones indígenas. Existen 14 nacionalidades indígenas, de las cuales la más numerosa es la kichwa, parte del grupo etnolingüístico más grande en las Américas: los quechuas. Son entre ocho y 12 millones de hablantes asentados a lo largo de los Andes desde Colombia hasta Chile. Para tener una perspectiva en cuanto al tamaño e importancia de este grupo etnolingüístico, la segunda lengua indígena más difundida en las Américas es el guaraní —entre dos y tres millones de hablantes en Paraguay y Brasil— pero muchos guaraníes no necesariamente se identifican como indígenas. Por otro lado, en algunas zonas de Mesoamérica (sobre todo en Guatemala) hay un porcentaje mayor

de indígenas que en los Andes que habla un número mayor de idiomas, con lo cual, el número de hablantes de una lengua indígena es menor que el número de hablantes del quechua.

En la Sierra ecuatoriana se encuentran 16 pueblos pertenecientes a la nacionalidad kichwa: chibuleos, kañaris, karankis, kayambis, kisapinchas, kitus, natabuelas, otavalos, panzaleos, pastos, puruhaes, quisapinchas, salasacas, saraguros, tomabelas y warankas. También viven grupos de kichwa en la región oriental amazónica. Si bien comparten un idioma parecido al de los kichwa de la Sierra, su cultura –integrada a la selva– es muy distinta. Además de los kichwa, otras siete nacionalidades indígenas viven en la Amazonía: achuar, cofán, secoya, shuar, siona, waorani y zápara. Un pequeño grupo, los andoa, lucha por constituirse en nacionalidad. Otro grupo relacionado con los shuar, conocido como shiwiar, a veces es considerado como una nacionalidad. Junto a los kichwa, la segunda nacionalidad más grande es la shuar, que también se encuentra en el vecino Perú. Seis nacionalidades y pueblos indígenas viven en la Costa: awá, chachi, epera, manta, tsáchila y wankavilka. Como ninguno es numeroso, tienen dificultades para preservar sus identidades. Muchas identidades indígenas de la Costa fueron asimiladas a la cultura dominante mestiza, a través de la influencia económica de la exportación de cultivos agrícolas. El campesinado mestizo, hombres y mujeres, es conocido como montubios y montubias. Siguiendo el ejemplo de las movilizaciones indígenas de las otras regiones del país, algunas comunidades costeras reformularon su identidad mestiza o montubia, a través de un lente étnico. Daniel Bauer denomina a este fenómeno la “reindigenización” de las estructuras comunitarias y lo considera una forma de reclamar el acceso a los recursos materiales (Bauer 2010, 171; Bazurco 2006).

La CONFENIAE

La panamazónica Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) fue una de las primeras organizaciones indígenas contemporáneas en abrazar el discurso de las nacionalidades indígenas. En sus estatutos declaran su intención de “defender y valorizar las culturas de las nacionalidades indígenas de la Amazonía ecuatoriana” (CONAIE 1989a, 116). La CONFENIAE se fundó en medio de un cambio del discurso. Los

activistas que la formaron realizaron la Primera Conferencia Regional de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana en agosto de 1980, a la cual originalmente iban a llamar la Primera Conferencia Regional de ‘Organizaciones’ Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana. No obstante, decidieron cambiar el nombre para mostrar su interés en reivindicar los derechos territoriales y políticos como nacionalidades. “Nosotros hemos reivindicado el término nacionalidades”, observó el intelectual indígena Alfredo Viteri, “como una categoría que engloba toda la particularidad de los grupos indígenas” (1983, 46). Los líderes aprovecharon esta terminología para construir una federación fuerte y unificada.

En tanto organización no gubernamental creada para defender los intereses comunes de los pueblos de la cuenca amazónica, la CONFENIAE luchó contra la colonización de las tierras indígenas y la invasión de las empresas petroleras. Sus objetivos principales eran conseguir la igualdad social, política y económica de las comunidades indígenas y el respeto a sus culturas. Además, impulsó programas relacionados con sus derechos culturales, educativos, territoriales y de la salud. Otras metas incluían la protección de los territorios indígenas, la promoción de la unidad indígena, la representación de los intereses indígenas en los proyectos gubernamentales de desarrollo, el avance de proyectos de desarrollo sostenible, la promoción de la educación bicultural y el respeto de la medicina indígena (CONFENIAE 1993, 8).

La CONFENIAE se basó en los esfuerzos anteriores de organización llevados a cabo en la Amazonía. El más significativo había sido la experiencia shuar en la Amazonía sureste, en donde se creó una Asociación Local de Centros Shuar en 1961. Con la ayuda de los misioneros salesianos, los activistas posteriormente obtuvieron el reconocimiento legal del Gobierno para formar la Federación de Centros Shuar, en 1964. Como señala Ernesto Salazar (1981, 593-94) la misión salesiana había “planeado y llevado a cabo” el establecimiento de la federación con el fin de proteger a los shuar de la invasión de colonos.¹El objetivo de la Federación Shuar era abogar por la autodeterminación, la autosuficiencia económica, la defensa de sus tierras, la educación bilingüe, la

¹ A lo largo de este libro, las traducciones al español de las citas en inglés fueron hechas por el autor.

salud y los derechos civiles. La Federación expresó su intención de realizar “la autodeterminación del grupo shuar en un nuevo concepto de Estado ecuatoriano pluralista” (Federación de Centros Shuar 1976, 129). Salazar (1981, 610) sostiene que la Federación se había desarrollado a partir de “la necesidad de consolidar la estructura económica de los shuar, que gradualmente ha abarcado amplios sectores de la población nativa”. Dicha Federación también incorporó nuevas herramientas en su lucha, incluida la radiodifusión de programas de educación bilingüe y el lanzamiento de la casa editorial “Mundo Shuar”, las cuales jugaron un papel importante en la preservación de su identidad. A través de estos esfuerzos, trataron de preservar su patrimonio, proyectar una imagen positiva de su cultura ante el mundo exterior, defender sus tierras y enfrentar la usurpación y colonización blanca. Posteriormente, los shuar tuvieron un importante liderazgo en consolidar los movimientos indígenas panecuatorianos en base a estos logros.

Además de los shuar e influidos por sus esfuerzos, otras comunidades amazónicas también formaron organizaciones para defender sus derechos. En 1969, activistas en la Amazonía norte formaron la Federación Provincial de Organizaciones Campesinas de Napo (FEPOCAN) bajo la influencia de los misioneros josefinos. Al principio, los josefinos se opusieron a la creación de una organización indígena independiente por el temor de que pudiera competir con la autoridad de la misión en la región; luego trataron de desarrollar una estructura organizativa para proteger a las comunidades indígenas de las influencias izquierdistas radicales. Con el tiempo, la FEPOCAN se distanció de los misioneros josefinos y adoptó una agenda más radical con una marca explícitamente étnica. En 1973 cambió su nombre por el de Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN) y comenzó a abogar por los derechos civiles y la ciudadanía, a defender la propiedad de la tierra y a luchar contra la explotación económica. La FOIN mantuvo relaciones con organizaciones nacionales pues consideró que los movimientos indígenas necesitaban presentar una perspectiva unificada ante el Gobierno. En 1980, sus principales objetivos cambiaron; pusieron énfasis en la defensa de su territorio, las lenguas y las tradiciones culturales, de tal manera que la Federación vinculó los derechos territoriales con las identidades étnicas. Así, la FOIN pasó del discurso de “clases indígenas” que fraguó en la década de 1970, y el de “federaciones indígenas” que usó en la década de 1980, al de “nacionalidades étnicas” en la década de

1990. Como reflejo de este cambio, a principios del nuevo milenio, una vez más la FOIN cambió su nombre al de Federación de Organizaciones Kichwas del Napo (FONAKIN). Este cambio reflejó la politización de las identidades que impulsaría a las organizaciones indígenas a radicalizar cada vez más su discurso (CONAIE 1989a, 45-55).

En 1978, kichwa, achuar, shuar y zápara asentados en la provincia de Pastaza, Amazonía central, formaron la Federación de Centros Indígenas de Pastaza (FECIP), con sede en el Puyo, capital de esa provincia, y en Sarayacu, una comunidad que ganó rápidamente reputación por sus protestas en contra de la exploración petrolera. En 1981, la FECIP se convirtió en la Organización de Indígenas de Pastaza (OPIP). Esta trató de promover la unidad y la organización de los pueblos de Pastaza para obtener del Gobierno el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra en sus territorios ancestrales, y presionar para que se implementaran las políticas ambientales para la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales en sus territorios, en beneficio de las poblaciones locales así como del resto de la humanidad. La OPIP fue particularmente activa en exigir al Gobierno la autonomía sobre las tierras nativas; también trabajó junto con grupos urbanos ambientales, tales como Acción Ecológica, para detener la explotación de petróleo en su territorio. En vez de explotar la tierra para obtener beneficios a corto plazo, su plan de manejo de los recursos naturales se orientó a preservar el ambiente “en beneficio de los hijos de nuestros nietos” (Field 1991, 43). En la década de 1990 la OPIP se había convertido en uno de los movimientos indígenas más fuertes y mejor organizados del Ecuador.

Mientras tanto, en 1972, los activistas indígenas en alianza con elementos progresistas de la Iglesia católica, influenciados por la Teología de la Liberación, se reunieron con los pueblos serranos para crear Ecuarunari, un nombre extraído de la frase kichwa *Ecuador Runacunapac Riccharimi*, ‘despertar de los indígenas del Ecuador’. En la década de 1990 cambiaron ese nombre por el de Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador, pero mantuvieron las mismas siglas. Organizada de esta manera, Ecuarunari se convirtió en una de las federaciones indígenas más fuertes y militantes en el Ecuador.

La CONAIE

En Sucúa, al sur de la Amazonía ecuatoriana, en octubre de 1980, la CONFENIAE se unió con la Ecuarunari para formar el Consejo Nacional de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE). Los organizadores esperaban ganar más fuerza uniéndose. “Si no reforzamos nuestra unidad”, observaron, “hay el riesgo que las diferentes maniobras nos dividan, nos fraccionen y perderemos nuestra presencia”. Por esta razón, era importante construir “una sola organización Nacional para las diversas nacionalidades indígenas del país”. Los miembros tendrían que aprender a respetar las diferencias y buscar intereses comunes (Ecuarunari y CONAIE 1989, 42). Para lograr sus propósitos, los líderes consideraron “indispensable unir la doble dimensión de nuestra lucha”, a través del reconocimiento del “doble carácter de nuestra problemática: como miembros de una clase y como parte de diferentes nacionalidades indígenas” (CONAIE 1989a, 261). Los activistas reiteraron este discurso durante la segunda reunión de la CONACNIE realizada en abril de 1984, donde hicieron hincapié en la importancia de conservar una conciencia de su posición de clase y, al mismo tiempo, reafirmar su identidad como pueblos y nacionalidades (*Punto de Vista* 1984, 4).

La etnicidad ha podido comprometer y movilizar a la gente, pero ha tenido menos éxito en mantener un alto nivel de ímpetu organizativo y coherencia a largo plazo. Los movimientos indígenas pueden tener éxito solo cuando son capaces de combinar elementos de clase y etnicidad. En este sentido, la CONACNIE se opuso a subordinar las identidades étnicas a la lucha de clases, pero también destacó el hecho de que sería un error promover las identidades étnicas excluyendo la clase. El éxito del Consejo fue limitado, en parte debido a las tensiones derivadas de las diferencias ideológicas entre las organizaciones étnicas amazónicas y las organizaciones serranas que se guiaban por una política de clase. Durante años, estas divisiones debilitaron los esfuerzos orientados a construir un movimiento nacional fuerte. Manuel Imbaquingo, un líder de la CONACNIE, señaló que “hace algunos años las organizaciones indígenas eran fuertes”, pero que el imperialismo se había infiltrado de varias maneras, incluso por medio de sectas religiosas que “nos hacen pelear una comunidad contra otra [...] entonces nos tratan de debilitar” (“Pueblos indios seguimos

existiendo”. *Hoy*, 13 de abril de 1984; “Fortalecerán movimiento indígena”. *El Comercio*, 18 de abril de 1984). No obstante, los líderes indígenas continuaron esforzándose por forjar la unidad, establecer vínculos con otros sectores del movimiento popular y tratar de elaborar una agenda común.

Reunidos en el Campamento Nueva Vida, en las afueras de Quito, en noviembre de 1986, los 500 delegados que participaron representando a nueve nacionalidades indígenas y 27 organizaciones formaron la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) que reemplazó a la CONACNIE. Esta nueva Confederación fue el resultado de la unión entre la CONFENIAE de la Amazonía, la Ecuarunari de la Sierra y una organización de la Costa mucho más pequeña: la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Costa Ecuatoriana (COICE). La intención de la CONAIE fue crear un movimiento panindígena para defender los intereses indígenas y luchar por las reformas sociales, políticas y educativas. Sus primeras demandas incluyeron la tenencia de la tierra, el financiamiento para el desarrollo económico, el respeto a las lenguas indígenas, la educación intercultural bilingüe, el reconocimiento de la medicina tradicional y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el Gobierno revolucionario sandinista de Nicaragua (CONAIE 1989a, 269-72).

Aunque la CONAIE constituyó un hito importante en el desarrollo de los movimientos sociales de Ecuador, enfrentó varios problemas para consolidarse como una organización indígena de carácter nacional. Mantener unida a una confederación tan amplia no fue fácil ya que las profundas diferencias culturales y económicas tenderían a dividir a las distintas nacionalidades indígenas. La CONAIE había creado la COICE para completar su cobertura nacional, pero sin una fuerte historia organizativa indígena en la Costa, la COICE se mantuvo solo en el papel; no tuvo poder ni voz, ni en el ámbito local ni en el regional.² Los grupos amazónicos se preocuparon por la explotación del petróleo y el ambiente, mientras que los de la Sierra se enfocaron en temas relacionados con la tenencia de la tierra y en protestar contra las políticas económicas neoliberales. Un grupo relativamente reducido y selecto dominó abrumadoramente en

² COICE luego se reorganizó como la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE) e incorporó a las nacionalidades awá, chachi, epera y tsáchila, y a los pueblos manta y wankawilca.

las estructuras organizativas de la CONAIE. El líder shuar Miguel Tankamash, primer presidente de la CONAIE, junto con otros activistas shuar y kichwa monopolizaron los demás cargos de la dirección nacional. Esto se convirtió en un problema persistente que a menudo marginó a las pequeñas nacionalidades indígenas. La más afectada fue la nacionalidad waorani asentada en la Amazonía, la que, a veces, mantuvo conflictos con las comunidades vecinas shuar y kichwa. Como en la tradición waorani no se acostumbraba hablar a través de una sola voz, su forma de representación no fue compatible con la del resto de nacionalidades indígenas, motivo por el cual casi siempre se les marginó en los niveles organizativos de grado superior. Además, la CONAIE comenzó a trabajar con educación bilingüe y otros programas gubernamentales, lo que llevó a que algunos críticos argumentaran que un movimiento social no podría defender los intereses de clase de los pueblos marginados si se identificaba tan estrechamente con el Gobierno (Gualle 1985, 43). A pesar de todos estos problemas, la CONAIE pretendió construirse y presentarse como la organización que representaba a todos los pueblos y nacionalidades indígenas de Ecuador. Asimismo, trató de brindar apoyo institucional a las organizaciones locales y regionales.

La CONAIE surgió en un momento de creciente unidad entre los movimientos populares, cuando las organizaciones indígenas estaban trabajando de forma estrecha con las federaciones de trabajadores en campañas de interés común. Dicha Confederación formuló una ideología política que tenía similitudes con la de los movimientos de izquierda. Adoptaron una posición antiimperialista que denunció la dependencia económica, política, ideológica y tecnológica a fuerzas externas y abogó por el apoyo moral, político y material a otros movimientos. Expresó su solidaridad con los que “sufren el peso del sistema colonialista y neocolonialista, así como con los Pueblos que sufren bloqueos económicos e invasiones militares por parte del imperialismo”, una declaración explícita de apoyo al Gobierno cubano de izquierda (CONAIE 1994c, 27). En una de sus primeras intervenciones públicas se unió a los sindicatos en la marcha del Primero de Mayo de 1987 (“Hoy primera marcha unitaria por 1º de mayo”. *Hoy*, 1 de mayo de 1987). Todas esas alianzas fortalecieron a la CONAIE.

En su segundo congreso, realizado en noviembre de 1988, la CONAIE declaró ser una “organización del pueblo oprimido y explotado” y definió su lucha como “anticolonial, anticapitalista y antiimperialista”. Continuó reclamando la reforma agraria así como la unidad del movimiento popular (Fander Falconí. “El reto histórico de las nacionalidades”. *Hoy*, 17 de noviembre de 1988). Además de las cuestiones relacionadas con la tierra, también criticó la industrialización, el desempleo, la vivienda, la educación, la salud y la discriminación racial. Asimismo, rechazó la posición “racista” que planteaba una lucha indígena contra el mestizo y que en “la posición más extrema plantea la expulsión del invasor y el retorno al Tahuantinsuyo”. Más bien, esbozó una “tercera vía” en la que la lucha adquirió una “doble dimensión”: de organización basada en la clase social junto con otros movimientos populares para transformar la sociedad, además de la construcción de organizaciones étnicas independientes en defensa de las culturas indígenas (CONAIE 1989a, 281).

Muchos estudiosos han analizado cómo la clase social y la etnicidad representan diferentes formas de opresión que a menudo se superponen. Contrastar la conciencia de clase con las identidades étnicas provoca una falsa dicotomía. Más bien, la clase y la etnicidad se complementan entre sí y pueden ser útiles para la construcción de un movimiento más fuerte de cambio social. En una situación en la que el campesinado mantenía un profundo apego a la tierra y a su identidad étnica, al mismo tiempo que era absorbido por un sistema capitalista mundial a través del trabajo asalariado, poco impedía que la misma persona asumiera simultáneamente una identidad étnica (indígena) y una conciencia de clase (campesina o proletaria rural). La etnicidad es uno de los aspectos que integra las formas complejas, y a veces contradictorias, de la identidad. En cuanto a las estrategias de organización, los activistas habían aprovechado las múltiples formas de la identidad aunque con distintos grados de éxito. El sociólogo León Zamosc anota que “el caso ecuatoriano llama la atención sobre el hecho de que los conflictos de clase continúan siendo un factor relevante en la política latinoamericana”. En vez de limitar la lucha por los derechos étnicos, “el movimiento indígena los ha trascendido, con la participación más amplia en batallas sobre cuestiones sociales, para convertirse en un jugador más en el concurso por el poder político” (Zamosc 2004, 132). Los levantamientos indígenas confirmaron que la etnicidad se había convertido en una sonora llamada

de atención a lo que eran, esencialmente, las demandas de clase. La unificación de las diversas fuerzas se volvió una estrategia clave de la CONAIE para alcanzar su éxito.

La tendencia de dicha Confederación a crear alianzas amplias se manifestó en el documento *Proyecto político* que presentó, en 1994, “a los diferentes sectores sociales organizados, a los campesinos, obreros, mujeres, estudiantes, profesionales, intelectuales, religiosos, militares y políticos democráticos y humanistas” (CONAIE 1994c, 1; 1994a, 14-15). Este documento se basó en un discurso de clase y etnicidad en el que se afirmó, explícitamente, que las luchas indígenas se extienden más allá de los estrechos intereses étnicos. Además de las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra, el proyecto también tenía objetivos de largo alcance en relación a la industrialización, el desempleo y el subempleo, la vivienda, la educación, la salud y la discriminación racial. Con el fin de lograrlos, la CONAIE estuvo abierta a la construcción de alianzas con diversos sectores de la sociedad como el campesinado no indígena, la clase obrera, las comunidades cristianas de base, mujeres, ambientalistas, profesores, profesionales, intelectuales progresistas y estudiantes. En la búsqueda de “una alternativa real y definitiva a nuestra situación de opresión y explotación”, la CONAIE pretendió construir una amplia base sobre la cual levantar una nueva sociedad, que no era “tarea sólo de los pueblos indígenas sino de toda la sociedad” (CONAIE 1989b, 117). Este fue su llamado: la CONAIE convoca a todos los hombres y mujeres que luchan contra la injusticia social, la explotación económica, la discriminación racial, la violación de los derechos humanos, la destrucción de la naturaleza, la contaminación del medio ambiente, etc.; a enarbolar el “Proyecto Político” que tiene como objetivo principal la construcción de un Nuevo Modelo de Estado y la Nación Plurinacional (CONAIE 1994c, 1).

Como resultado de esta convocatoria y otras acciones, los activistas de la CONAIE establecieron vínculos con los movimientos estudiantiles, sindicales, campesinos y populares.

Los académicos de izquierda han cuestionado la agenda ideológica representada, en gran parte, por las investigaciones sobre los ‘nuevos movimientos sociales’, en particular, su aparente deseo de desechar la clase social en tanto herra-

mienta de análisis (Gogol, 2004). Sin embargo, en su estudio de las protestas rurales en Costa Rica, el antropólogo Marc Edelman señala que los ‘viejos movimientos sociales’ no habían ignorado por completo las políticas de identidad y los nuevos movimientos sociales no habían descartado una conciencia de clase. Más bien, dice, es importante considerar cómo las diversas formas de identidad (incluidas la clase, la etnicidad y el género) interactúan entre sí en un contexto histórico específico (Edelman 1999, 19-20). Además, en el caso de Ecuador, un movimiento indígena que estudiosos y estudiosas han defendido como un ejemplo clásico de un nuevo movimiento social, participó en manifestaciones callejeras, postuló candidatos para puestos electorales e, incluso, ayudó a derrocar Gobiernos, es decir, utilizó las estrategias tradicionales de los viejos movimientos sociales. Muchos movimientos indígenas emplean tácticas de presión con el objetivo de sacar concesiones del Gobierno (Hellman 1995, 165-183), pero la CONAIE declaró que este no era su único objetivo ni tampoco tomar el poder estatal. Más allá de eso deseaba “la transformación de la naturaleza del actual poder del Estado Uninacional hegemónico, excluyente, antidemocrático y represivo” y buscaba construir una “Nueva Sociedad Humanista Plurinacional” (CONAIE 1994c, 7). Lejos de los objetivos limitados de las políticas de la identidad, las demandas indígenas querían llegar al fondo: erradicar las formas en las que las clases dominantes habían estructurado al Estado.

La plurinacionalidad

El historiador Galo Ramón (1992b, 216-18) identifica dos tendencias en la construcción de las identidades indígenas en el Ecuador. Una pone el énfasis en una identidad étnica local, y la otra en una global y pluriétnica. Ramón sitúa sus observaciones en el contexto histórico de una serie de 35 levantamientos ocurridos durante el período colonial tardío que tuvieron una base étnica local y fueron motivados por las condiciones que enfrentaban algunas comunidades. Estos levantamientos no se organizaron junto con los mestizos pobres o esclavos africanos o, incluso, con otras comunidades indígenas. Si bien esta orientación hacia una determinada identidad étnica local se mantuvo entre los grupos indígenas de la Amazonía oriental, en la década de 1980 surgió un movimiento en la Sierra inclinado hacia identidades pluriétnicas y plurinacionales. Con

estas nuevas formas, la pertenencia a un determinado grupo étnico local no era tan importante. Al contrario, comenzó a emerger una nueva forma globalizada de la identidad indígena.

La formación de la identidad panindígena se construyó, en parte, durante el proceso de escolarización, ya que hombres y mujeres indígenas se familiarizaron con herramientas para hacer análisis políticos y criticar la situación socioeconómica; también dicha escolarización creó expectativas de promoción social. La alfabetización y la formación en idioma español influyeron en la naturaleza del liderazgo indígena (CONAIE 1989a, 278). Hombres y mujeres indígenas que se trasladaron a Quito para estudiar o que estuvieron en contacto con la cultura dominante llegaron a ser dirigentes de las organizaciones panindígenas. El éxito organizativo requirió la superación de la división entre la identidad local y otra más amplia como la de indio ecuatoriano. El antropólogo jesuita Xavier Albó (2004, 32) señala que el hecho de que Ecuador sea el país más pequeño de la región andina junto con el menor número de nacionalidades indígenas radicadas en su territorio facilitó el surgimiento de una identidad étnica unificada. Sin embargo, la construcción de un movimiento panétnico presenta ciertos retos pues, como lo señala el historiador Chad Black (1999a, 38-39), “[u]n movimiento unificado a través de una pluralidad de diferencias siempre camina por un sendero arriesgado; margina las voces adentro mientras protesta la marginación desde fuera”. El desafío que enfrentaban los activistas era el de superar las dos formas de marginación.

Un contrapunto al aparente valor que tendría la formación de identidades panétnicas unificadas es el argumento que la antropóloga Carol Smith (1990, 282-83) propone para explicar la persistencia de una fuerte identidad maya en Guatemala. Los grupos comunitarios que trataban de mantener un sentido de identidad local, argumenta Smith, crearon formas fragmentadas de identidad, las cuales garantizaron la conservación y supervivencia de las tradiciones culturales indígenas. Ella señala que, a lo largo de la historia, las comunidades indígenas se han mantenido a través de la diversidad, lo que les ha impedido la formación de una nación india unida que pudiera proclamar su soberanía nacional.

Y concluye que esta ‘debilidad’ también ha sido la fuente de la ‘fortaleza’ cultural india, ya que ningún poder centralizado en Guatemala ha encontrado una sola fuente cultural o un símbolo que pueda destruir, por medio de lo cual se podría erradicar la cultura indígena ‘en general’.

Asimismo, el politólogo José Antonio Lucero descubrió “que un entorno fragmentado de los movimientos sociales en Bolivia ha demostrado ser políticamente más efectivo que uno unificado en Ecuador” y advierte que la unidad no significa el éxito y la fragmentación no es igual a un fracaso (Lucero 2008, 4, 119). Adoptar formas fragmentadas (o locales) de identidad como una herramienta de resistencia desafía las nociones tradicionales de la formación del Estado y pone en duda que la unificación sea una meta apropiada para un movimiento indígena. Tal vez el desarrollo de una identidad nacionalista panindígena podría dar como resultado una población que pueda ser fácilmente cooptada y reprimida. Los activistas necesitaban navegar en este campo minado de identidades étnicas y políticas para que los movimientos indígenas pudieran florecer.

Antes de la década de 1980, los grupos de izquierda habían acogido la retórica de las nacionalidades indígenas con más entusiasmo que los movimientos indígenas. Si bien la plurinacionalidad es comúnmente considerada la más abiertamente étnica de las demandas de los movimientos indígenas, el lenguaje de “nacionalidades indígenas” tiene raíces en el discurso marxista. Los bolcheviques originalmente desarrollaron esta construcción discursiva en la década de 1920 en la Unión Soviética y la exportaron a América a través de la Internacional Comunista (Becker 2002a, 191-220; 2013, 22-40). La historia reciente ha mantenido este legado. En un congreso de 1982, la federación sindical denominada Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC) votó a favor de “presentar el saludo revolucionario a las nacionalidades indígenas del Ecuador” que “han venido combatiendo durante muchos años por sus inalienables derechos” (CEDIS y CEDOC 1982, 47). Al año siguiente, Rafael Quintero, quien se desempeñó como vicepresidente del Frente Amplio de Izquierda (FADI), una alianza de los partidos de izquierda, acogió las demandas del movimiento indígena que entonces se expresaban “no sólo como campesinos, sino también como pueblos y nacionalidades” (Quintero 1983, 120). Del mismo modo, la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FE-

NOC), la más “campesina” de las federaciones indígenas del Ecuador, propuso la defensa de “nuestros derechos de pueblos y nacionalidades” (FENOC 1987, 49). En 1985, el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE) propuso una Ley de Nacionalidades Indígenas en el Congreso Nacional; pasaron años antes de que esa ley fuera promulgada (Santana 1995, 46-47, 264). En el congreso de 1993, el Partido Comunista Ecuatoriano (PCE) apuntó que Ecuador tiene una sociedad plurinacional compuesta por una diversidad de culturas, lenguas y pueblos de diferentes orígenes históricos. Hizo un llamamiento para el “establecimiento en la Constitución de los derechos de las nacionalidades y etnias indígenas” (PCE 1993, 14). Es interesante destacar que los izquierdistas urbanos fueron mucho más propensos a hablar a favor de las nacionalidades indígenas que los activistas indígenas.

Poco a poco, la construcción de las nacionalidades indígenas se extendió desde los partidos políticos de izquierda hacia los líderes indígenas cuando estos adoptaron este “término del léxico del pensamiento marxista y europeo para ‘indianizarlo’” (Lucero 2002, 200). En 1984, el intelectual shuar Ampam Karakras destacó que los indígenas se conceptualizaban como “nacionalidades indias” en todos sus aspectos: económicos, políticos, culturales y lingüísticos. “Queremos darnos nuestros propios nombres, mantener nuestra identidad, nuestra personalidad”, escribe Karakras (1984, 106). Como lo señala Lucero (2002, 172), las nacionalidades “no son unidades naturales existentes, sino más bien el producto de la política”. Los movimientos indígenas pueden adoptar una variedad de mecanismos para promover su agenda, inclusive la organización como comunidades étnicas, pueblos, federaciones, cooperativas o comunas. En Ecuador, sin embargo, “la nacionalidad se convirtió en un vehículo discursivo para un proyecto político democrático y alternativo de la CONAIE”. Esta tuvo éxito en promover este proyecto, no tanto porque el término ‘nacionalidades’ reflejara la realidad, sino porque fue capaz de movilizar a las comunidades en torno a este discurso (Lucero 2003, 36, 34). Este autor sostiene, además, que el discurso de las nacionalidades fue un éxito en Ecuador porque las acciones políticas estuvieron enraizadas en la sociedad civil y no giraron en torno a “la dinámica clientelista de los partidos políticos”, tal como ocurrió en Bolivia y, probablemente, en menor medida, en Perú (Lucero 2002, 172).

En 1988 la CONAIE presentó su conceptualización sobre nacionalidades indígenas a la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso Nacional. En el proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas, declaró que la República del Ecuador era un Estado plurinacional y sostuvo que el Gobierno debía reconocer la territorialidad, organización, educación, cultura, medicina y sistema judicial indígenas (CONAIE 1991, 202-12).³ Para dicha Confederación, la plurinacionalidad significaba el reconocimiento de una sociedad multicultural que respetaba y promovía la unidad, la igualdad y la solidaridad entre los pueblos y nacionalidades, a pesar de sus diferencias históricas, políticas y culturales (Walsh 2009, 176). La consideraban el “eje transversal” que debía atravesar toda la organización de las estructuras estatales, incluidas las formas de representación y participación, lo que daría lugar a una “revolución de los conocimientos” (Acosta y Martínez 2009b, 186).

Las clases dominantes condenaron la campaña de la CONAIE porque consideraron que el reconocimiento de las nacionalidades indígenas y de la plurinacionalidad amenazaba la unidad de las estructuras estatales. Las élites no sentían que las demandas indígenas fueran una amenaza siempre y cuando se mantuvieran como una exigencia de respeto a las culturas indígenas. El historiador Pablo Ospina apunta que cuando las demandas plurinacionales pasaron de los aspectos culturales a los políticos, las implicaciones fueron profundamente revolucionarias y, por tanto, perdieron el gran apoyo que anteriormente tuvieron (Ospina 2007, 103; Santana 1995, 281). El uso de un discurso indígena que implicara el derecho a la autonomía, la autodeterminación y el territorio constituía un serio desafío a la cultura dominante. Algunos activistas respondieron que lo que realmente amenazaba la unidad del país no era la plurinacionalidad sino los grupos de poder que perseguían el enriquecimiento personal.

A pesar de los temores de la élite, las demandas indígenas no eran secesionistas, sino que exigían el respeto a sus culturas dentro de las estructuras estatales existentes. La CONAIE (1989a; 117, 118) argumentó que su propuesta de un Estado plurinacional no pretendía crear Estados separados para los diversos

³ Para un análisis de cómo las construcciones de nacionalidades indias y pueblos indígenas cambiaron, ver Guerrero y Ospina (2003, 186).

grupos étnicos, sino que “se trata de reflejar la realidad del país y del continente, sobre la base de respeto de las diferentes culturas nacionales y la instauración de la igualdad social, política y económica”. Los problemas nacionales de Ecuador, afirmaba la CONAIE, no fueron el resultado de la presencia de distintos grupos étnicos, sino de las desigualdades socioeconómicas. La solución se encontraba en la recuperación de sus “verdaderas raíces históricas y culturales” y de sus “identidades como pueblos con historia y futuro”. Como lo observa la antropóloga Suzana Sawyer (1997, 78) “la nación es una categoría con una carga política fuerte y volátil” y el éxito indígena en subvertir el imaginario asociado permitió a los movimientos “desafiar el dominio estatal excluyente y las nociones dominantes de la nación”. Además, como el economista Alberto Acosta (2009a, 17) señala, “el reto es mirar a la plurinacionalidad como ejercicio de democracia incluyente”, como algo que abre la puerta al proceso de una continua profundización de la tradición democrática.

En el proyecto político de 1994, la CONAIE reconoce que luchar con integridad a favor de un Estado plurinacional requiere respetar las tradiciones culturales y cultivar alianzas con los movimientos sociales de organizaciones no indígenas. El sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos (2009, 60) sostiene que quienes presionan por la plurinacionalidad también adoptan la solidaridad nacional y una doble identidad, como kichwas y como ecuatorianos. Así, pertenecen tanto a un Estado nación como a una nacionalidad indígena; tal diversidad no significa desunión, lo que no se quiere es una forma injusta e impuesta de nacionalismo.⁴ De hecho, los activistas indígenas habían subrayado, en repetidas ocasiones, que no querían “un proyecto político sólo para los indios” (Macas 2009a, 97). Al contrario, decían que “la plurinacionalidad es una demanda nacional, no sólo de indígenas para indígenas” (Acosta y Martínez 2009b, 191). Debido a que problemas tales como la pobreza no afectan solo a las poblaciones indígenas (a pesar de que a menudo son las más gravemente afectadas), las soluciones deberían ser más amplias y elaboradas en alianza con otros sectores que se enfrentaban a los mismos problemas. Esa era la única manera en la que podrían alcanzar un mundo mejor y sostenible.

4 También ver Acosta y Martínez (2009b, 187).

No todo el mundo adoptó la plurinacionalidad como la solución. Para dar la cara a los problemas económicos y de otra índole, Ramón (1992b, 216-18) sostiene que las organizaciones indígenas debían transitar de una identidad enraizada en sus nacionalidades indígenas, a una basada en intereses compartidos con los movimientos populares no indígenas. Si el objetivo era construir un país plurinacional, los grupos indígenas tenían que trabajar por la construcción de un movimiento intercultural (en su sentido más amplio). Esto, señala Ramón, requeriría un cambio significativo de la tradición ecuatoriana, que concebía la identidad en términos locales y no globales. Profundas divisiones históricas seguían afectando no solamente a las comunidades indígenas sino a todo el país. En la mente popular la propuesta de la CONAIE sobre la plurinacionalidad implicaba continuar con estas divisiones, mientras que la propuesta por la interculturalidad significaba la construcción de relaciones para unificar a las personas. Catherine Walsh (2009, 161-62, 165, 182),⁵ una autora dedicada a la crítica social y postcolonial, sostiene que estas dos propuestas no son contradictorias, pues mientras la plurinacionalidad, necesita ser reconocida, la interculturalidad debe ser construida. Romper el poder de un Estado un nacional requiere confrontar las estructuras excluyentes con la realidad de la plurinacionalidad utilizando la interculturalidad como herramienta de presión. En pocas palabras, Walsh sostiene que se necesitan las dos propuestas para realizar una profunda transformación de las estructuras estatales.

La FENOCIN y la FEINE

Aunque la CONAIE había intentado presentarse como una Confederación única y unificada que representaba a toda la población indígena del Ecuador, solo constituyó una de las múltiples tendencias entre los movimientos indígenas del país. La primera organización nacional, la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), fue fundada en 1944, pero se redujo en tamaño e importancia después de haber conseguido su demanda principal: la reforma agraria en la década de 1960. En la década de 1990 se había convertido en una organización que existía solo en el papel, una sombra de su antiguo poder. Más significativas eran la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE).

⁵ También ver Acosta y Martínez (2009b, 192-93).

La FENOCIN fue fundada como FENOC en 1960. Sus raíces se encuentran en los intentos de la Iglesia católica de obtener apoyo fuera de la FEI, la cual estaba vinculada con los comunistas. En la década de 1970, la FENOC rompió con la Iglesia y asumió una posición más radical y de corte socialista. En 1989 cambió su nombre por el de Federación Nacional de Organizaciones Campesino-Indígenas (FENOC-I), y en 1996 adoptó su nombre actual, FENOCIN, para reflejar la incorporación de las comunidades indígenas y afroecuatorianas a sus filas. Asimismo, había destacado la interculturalidad como la forma de incorporar la diversidad del Ecuador.

También se esforzó por unir a toda la gente pobre en la lucha para mejorar su calidad de vida, democratizar el país y construir un sistema de desarrollo sostenible y equitativo. Se adhirió como miembro a la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) y a Vía Campesina, un conjunto global de organizaciones campesinas (FENOCIN 2003).

La FEINE fue fundada como la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos en 1980; aunque posteriormente cambió de nombre conservó las mismas siglas. La FEINE era mucho más pequeña que la CONAIE: un estudio de 1989 indica que representaba al 15% de las comunidades indígenas del Ecuador, frente al 61% de la CONAIE (Cruz 1992, 141).⁶

Desde su base principal, ubicada en la provincia de Chimborazo, Sierra central, la FEINE promovía el desarrollo integral de las poblaciones indígenas evangélicas y se centraba tanto en su identidad espiritual como cultural (Lucero 2008, Jarrín Cuví 2004). Los trabajadores religiosos presentaron a la FEINE como una alternativa más conservadora que la CONAIE, cuya orientación era católica e izquierdista. Ya que el lenguaje de las nacionalidades indígenas surgió de la *Comintern*, no debe sorprender que la FEINE se opusiera a la propuesta de la CONAIE acerca de la creación de un Estado plurinacional. “Ecuador es una nación pluricultural, multilingüe, multiétnica pero el Estado es uno solo”, declaró el expresidente Alfonso Guacho. Él criticó lo que consideraba intentos para dividir al país. Mientras que la CONAIE “sustenta que somos grupos

⁶ Dirigentes de la CONAIE utilizaron estas cifras para afirmar que ellos eran la única federación que realmente podría llegar a ser nacional en su alcance (Iza 2005, 113).

diferentes, con diferentes costumbres y formas de pensar, FEINE dice que todos somos ecuatorianos”. La CONAIE encabezó las protestas callejeras, pero Guacho subrayó que “nuestra organización es pacífica, respeta al gobierno” (Walsh 1994, 156-57). En la década de 1980, Manuel Imbaquingo, secretario general de Ecuarunari, sostuvo que la FEINE nunca trabajaría junto con otros indígenas campesinos y organizaciones “porque su línea política es religiosa, mientras que la nuestra es sindical, clasista” (Imbaquingo 1985,45). Todas las organizaciones indígenas, sin embargo, parecían moverse hacia la izquierda; en ocasiones, la FEINE también participó en las protestas callejeras para promover los derechos indígenas.

Estas tres Confederaciones –CONAIE, FENOCIN, FEINE–, y de vez en cuando la FEI, colaboraron para promover los intereses indígenas. En otras ocasiones compitieron duramente entre sí por la lealtad de las bases indígenas, así como por el control de los programas de educación bilingüe intercultural (Walsh 1994, 134). Irónicamente, el valor de la diversidad cultural que los movimientos indígenas defendían también se manifestó a través de la naturaleza multivocal de las organizaciones indígenas en sus momentos de mayor éxito. Más de un modelo existe para la organización de un movimiento social y, lógicamente, se puede esperar que aparezcan una “multiplicidad de actores, espacios y voces que constituyen las luchas indígenas contemporáneas” (García y Lucero 2004, 159). Sería un error conceptualizar el activismo indígena como el resultado de un solo movimiento unificado, porque en Ecuador los numerosos movimientos indígenas representan intereses y culturas contrapuestas. La diversidad y la multivocalidad, en lugar de la homogeneidad, se convirtieron en características de dichos movimientos. Este desarrollo, fuerte y dinámico, condujo a la maduración de la organización de los movimientos sociales en Ecuador.

Bibliografía

Periódicos

El Comercio

Hoy

Libros y artículos

Acosta, Alberto. 2009a. “El estado plurinacional, puerta para una sociedad democrática. A manera de Prólogo”. En *Plurinacionalidad: Democracia en la diversidad*, editado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, 15-20. Quito: Abya-Yala.

Acosta, Alberto. 2009b. “Los grandes cambios requieren de esfuerzos audaces. A manera de Prólogo”. En *Derechos de la Naturaleza: El futuro es ahora*, editado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, 15-24. Quito: Abya-Yala.

Albó, Xavier. 2004. “Ethnic Identity and Politics in the Central Andes: The Cases of Bolivia, Ecuador, and Peru”. En *Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform*, editado por Jo-Marie Burt y Philip Mauceri, 17-37. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Bauer, Daniel Eric. 2010. “Re-articulating Identity: The Shifting Landscape of Indigenous Politics and Power on the Ecuadorian Coast”. *Bulletin of Latin American Research* 29, n.º 2 (marzo): 170-186.

Bazurco Osorio, Martín. 2006. *Yo soy más indio que tú: resignificando la etnicidad*. Serie Cultura Comunal, Agua y Biodiversidad en la Costa del Ecuador, Tomo II. Quito: Abya-Yala. ESPOL.

Becker, Marc. 2002a. “Mariátegui y el problema de las razas en América Latina”. *Revista Andina* 35 (julio): 191-220.

Black, Chad T. 1999a. *The Making of an Indigenous Movement: Culture, Ethnicity, and Post-Marxist Social Praxis in Ecuador*. Research paper series n.º 32. Albuquerque, N.M.: University of New Mexico. Latin American Institute.

CEDIS (Centro de Estudios y Difusión Social) y CEDOC (Central Ecuatoriana

de Organizaciones Clasistas). 1982. *XIV Congreso Nacional CEDOC*. Quito: CEDIS. CEDOC.

CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador).

1989a. *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador: Nuestro proceso organizativo*, 2d ed. 1992: 500 años de resistencia india, n.º 0. Quito: Ediciones Tincui - Abya-Yala.

CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). 1989b. “500 años de resistencia india”. *Casa de las Américas* 29, n.º 174 (mayo-junio): 115-18.

_____. 1991. “Anteproyecto de ley de nacionalidades indígenas del Ecuador, 1988”. En *Documentos Indios: Declaraciones y pronunciamientos*, editado por José Juncosa, 202-12. Quito: Ediciones Abya-Yala.

_____. 1994a. “CONAIE lanza proyecto político”. *Nacionalidades Indias* 3, n.º 7-8, abril, 14-15.

_____. 1994c. *Proyecto político de la CONAIE*. Quito: CONAIE.

Cruz, Rodrigo de la. 1992. “Plurinacionalidad y movimiento indígena”.

Ecuarunari y CONAIE. 1989. “Lineamientos políticos generales del movimiento indígena en el Ecuador”. En *Nuestra voz, nuestra cultura. Memoria del Taller Andino de Intercambio de Experiencias en Educación y Comunicación de Organizaciones Campesinas Indígenas (Quito, 7-11 octubre 1987)*, editado por ECUARUNARI, FENOC y ALAI, 38-42. Quito: ECUARUNARI. FENOC. ALAI. En *Pueblos indios, estado y derecho*, editado por Enrique Ayala Mora et al., 135-47. Quito: Corporación Editora Nacional.

Edelman, Marc. 1999. *Peasants against Globalization: Rural Social Movements in Costa Rica*. Stanford, Calif: Stanford University Press.

Falconí, Franklin. 2008. “El NO construye su discurso en los medios”. *Opción*

8, n.º 149, 21 de junio-5 de julio, 6.

Federación de Centros Shuar. 1976. *Federación de Centros Shuar: solución original a un problema actual*. Sucúa, Ecuador: La Federación.

FENOC (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas). 1987. "Organizaciones: FENOC: programa agrario y plataforma de lucha". *Acción: boletín informativo agrario* II época, n.º 10, octubre, 46-52.

Field, Les. 1990. "The Land Issue in the Ecuadorian Highlands". *Cultural Survival Quarterly* 14, n.º 4 (1990): 17-20.

_____. 1991. "Ecuador's Pan-Indian Uprising". *Report on the Americas* 25, n.º 3 (diciembre 1991): 39-44.

García, María Elena y José Antonio Lucero. 2004. "Un País Sin Indígenas?: Rethinking Indigenous Politics in Peru". En *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*, editado por Nancy Grey Postero y Leon Zamosc, 158-88. Brighton, England; Portland, Or: Sussex Academic Press.

Gogol, Eugene Walker. 2004. *El concepto del otro en la liberación latinoamericana: la fusión del pensamiento filosófico emancipador y las revueltas sociales*. México: Casa Juan Pablos.

Gualle, Estuardo. 1985. "FEI". En *Forjando la unidad: El movimiento popular en Ecuador*, editado por Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), 42-43. Quito: Communicare.

Guerrero Cazar, Fernando y Pablo Ospina Peralta. 2003. *El poder de la comunidad: Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Becas de investigación. Buenos Aires: CLACSO.

Hellman, Judith Adler. 1995. "The Riddle of New Social Movements: Who They Are and What They Do". En *Capital, Power, and Inequality in Latin America*, editado por Sandor Halebsky y Richard L. Harris, 165-83. Boulder:

Westview Press.

Imbaquingo, Manuel. 1985. "Ecuadorunari". En *Forjando la unidad: El movimiento popular en Ecuador*, editado por Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), 44-46. Quito: Comunicare.

Iza, Leonidas. 2005. "Ascenso y retos del movimiento indígena en el Ecuador". En *Movimiento indígena en América Latina: Resistencia y proyecto alternativo*, editado por Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez Aragón, 108-18. Puebla, Pue., México, México, D.F: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. Casa Juan Pablos, Centro Cultural.

Jarrín Cuví, Andrés Mateo. 2004. "Protestantism, the Indigenous, and Political Participation in Ecuador". (Tesis de maestría, Latin American Studies, University of California, San Diego).

Karakras, Ampam. 1984. "Las nacionalidades indias y el estado ecuatoriano". *Antropología, Cuadernos de Investigación* 3 (noviembre): 105-12.

Lucero, Jose Antonio. 2002. "Arts of Unification: Political Representation and Indigenous Movements in Bolivia and Ecuador". (Tesis doctoral, departamento de Ciencias Políticas, Princeton University)

_____. 2003. "Locating the 'Indian Problem': Community, Nationality, and Contradiction in Ecuadorian Indigenous Politics". *Latin American Perspectives* 30, n.º 1 (128) (enero): 23-48.

_____. 2008. *Struggles of Voice: The politics of indigenous representation in the Andes*. Pitt Latin American series. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Macas, Luis. 2009a. "Construyendo desde la historia: Resistencia del movimiento indígena en el Ecuador". En *Plurinacionalidad: Democracia en la diversidad*, editado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, 81-98. Quito:

Abya Yala.

Ospina P., Pablo. 2007. “Las demandas indígenas en el proceso constituyente”. *Tendencia: Revista de análisis político* 6, noviembre, 102-5.

PCE (Partido Comunista del Ecuador). 1993. *Por la reconstitución histórica de la izquierda, hacia una nueva sociedad: Documento central de debate político del XII Congreso Nacional del Partido Comunista del Ecuador*. Quito: Partido Comunista del Ecuador. http://www.amazonwatch.org/newsroom/view_news.php?id=1929.

Punto de Vista. 1984. “II Encuentro de Nacionalidades Indígenas”. Vol 3, n.º 137, 2 de mayo, 4, 7.

Quintero, Rafael. 1983. “La cuestión de la tierra... única posibilidad de sobrevivencia de una cultura”. *Cuadernos de Nueva 7* (junio): 120-21.

Ramón, Galo.. 1992b. “Política e interculturalidad indígena”. En *La escuela india: ¿Integración o afirmación étnica? (La educación indígena vista por sus propios actores)*, editado por Víctor Hugo Torres, 213-18. Quito: COMUNIDEC.

Salazar, Ernesto. 1981. “The Federación Shuar and the Colonization Frontier”. En *Cultural Transformations and Ethnicity in Modern Ecuador*, editado por Norman E. Whitten, Jr., 589-613. Urbana: University of Illinois Press.

Santana, Roberto. 1995. *¿Ciudadanos en la etnicidad? Los indios en la política o la política de los indios*. Colección Biblioteca Abya-Yala 19. Quito: Ediciones Abya-Yala.

Sawyer, Suzana. 1997. “The 1992 Indian Mobilization in Lowland Ecuador”. *Latin American Perspectives* 24, n.º 3 (94) (mayo 1997): 65-82.

Smith, Carol A. 1990. “Conclusion: History and Revolution in Guatemala”. En *Guatemalan Indians and the State: 1540 to 1988*, editado por Carol A. Smith,

258-85. Austin: University of Texas Press.

Sousa Santos, Boaventura de. 2009. “Las paradojas de nuestro tiempo y la Plurinacionalidad”. En *Plurinacionalidad: Democracia en la diversidad*, editado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, 21-62. Quito: Abya Yala.

Viteri, Alfredo. 1983. “Los pueblos de la Amazonía se unen”. *Cuadernos de Nueva* 7 (junio): 44-47.

Walsh, Catherine. 2009. “Estado plurinacional e intercultural. Complementariedad y complicidad hacia el ‘Buen vivir’”. En *Plurinacionalidad: Democracia en la diversidad*, editado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, 161-84. Quito: Abya Yala.

Zamosc, Leon. 2004. “The Indian Movement in Ecuador: from Politics of Influence to Politics of Power”. En *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*, editado por Nancy Grey Postero y Leon Zamosc, 131-57. Brighton England, Portland, Or: Sussex Academic Press.

Ximena Sosa

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN ECUADOR 1998 - 2020

La participación de las mujeres en la política ecuatoriana en los últimos veinte y dos años ha tenido un incremento en contraposición de décadas anteriores. Este aumento no solo ha visibilizado al sector femenino, sino también ha contribuido a que la política ecuatoriana incorpore un poco más los asuntos de importancia para las mujeres, sobre todo de discriminación y violencia. Según el Banco Mundial, en 1980 había un población total en el país de 7 874 551. En 1998 cuando la mujer ecuatoriana se hace más presente en la participación política con la vice-presidenta Rosalía Arteaga, la población total era de 12 044 439. En 2006 cuando la candidata presidencial Cynthia Viteri adquiere protagonismo, la población total es 13 851 361 y finalmente, cuando el poder de la asamblea nacional estaba bajo tres mujeres en 2013, la población total era de 15 540 403. En la actualidad, en 2020 hay 17 309 682. Entonces, si se considera solo este aumento, hay un incremento de 9 435 131 de población total. No se ha encontrado estadísticas de la división de la población por sexo entre 1997 y 2009.

Según el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, en 2009 habitaban en el país, aproximadamente 14.000 personas, de las cuales 49,4% eran hombres y el 50.6% eran mujeres, esto corrobora que había más mujeres que hombres en la población total. Estos datos también son importantes al observar un incremento en la participación de la mujer en los procesos electorales. De 2009 creció de 76.8% a 87% en la segunda vuelta de las elecciones generales en 2017. Estas cifras indican el incremento de la población en más de un 200%, lo que incidió en el aumento de mayor número de mujeres que participaron en la política a través del voto. Esto a su vez, probablemente, incrementó la posibilidad de que las mujeres lleguen a puestos de poder político.

No hay consenso en “qué significa representar los intereses de las mujeres” (Martínez, 2014, 163). De acuerdo con las autoras Marta Lois e Isabel Diz, estos intereses van de acuerdo a la ideología. Así las mujeres de derecha están más concentradas en atender “la defensa de la familia, la igualdad de oportunidades, el empleo y la lucha contra la violencia de género”, mientras que las mujeres de la izquierda dan mayor valor a “la legalización del aborto, los métodos anticonceptivos, la educación sexual o las cuotas” (2006, 43). Este estudio se concentra en las principales figuras femeninas que fueron electas que tienen ideologías tanto de derecha como de izquierda. Entre ellas se analizan personas que lograron llegar a puestos de poder como la vicepresidenta y luego presidenta Rosalía Arteaga, la vicepresidenta María Alejandra Vicuña, y la candidata presidencial Cynthia Viteri, actual alcaldesa de Guayaquil. Adicionalmente, constan presidentas del Congreso o Asamblea como Nina Pacari y Gabriela Rivadeneira. Finalmente, asambleístas como Mae Montaña y Lourdes Tibán por ser representativas de sus poblaciones de origen.

Este capítulo trata sobre siete lideresas que han sido pioneras en los cargos públicos que han ocupado, esto ha contribuido a que la participación formal de la mujer en la política sea visible. En algunos casos han representado o defendido los intereses de las mujeres. Todas han sido elegidas dentro de la lista de partidos políticos, lo que les ha condicionado a mantener una línea ideológica ya trazada. Sin embargo, hay temas que han estado presentes como la discriminación, corrupción y violencia.

Introducción

El voto femenino, otorgado en 1929, fue el primer peldaño para que la mujer participe en el ámbito político masculino. El hecho de tener este derecho no fue suficiente para que la mujer entrara totalmente en este círculo de hombres. Desde 1929 hasta 1967, el voto de la mujer fue facultativo. En este último año se modificó para ser obligatorio. Durante muchos años, la mujer ecuatoriana no tuvo la oportunidad de ser considerada como una candidata a puestos de poder más importantes y visibles como la presidencia o vicepresidencia de la república. Sin embargo, hubo candidatas a la presidencia del país. Entre ellas están: dos candidatas en 1998, Rosalía Arteaga por Partido Alianza Popular y María Eugenia Lima del Movimiento Popular Democrático, Ivonne Baki, en 2002 por el Movimiento Esperanza, Transformación y Acción, y Cynthia Viteri en 2006 y 2017 por el Partido Social Cristiano y Madera de Guerrero.

Adicionalmente, están las presidentas del congreso como Susana González en 2000, Gabriela Rivadeneira en 2013-2017 y Elizabeth Cabezas en 2018-2019. Y las vicepresidentas del Congreso o Asamblea Nacional, Nina Pacari en 1998, Roxana Alvarado y Marcela Aguiñaga en 2013-2017. En las elecciones seccionales para prefecturas, alcaldías, concejalías urbanas y rurales y vocalías de juntas parroquiales en 2009 y 2014 hay un porcentaje de un 42% con diferencias de milésimas (El Comercio, 2014).

Según estos datos tomados del CNE, los porcentajes no han variado, se mantiene un 42% de la representación de la mujer, siendo las juntas parroquiales las que mayor porcentaje de mujeres electas han obtenido. En el siguiente cuadro se evidencia los resultados de las elecciones seccionales.

Representación de hombres y mujeres en los Gobiernos Autónomos Descentralizados: 2014 – 2019

| | MUJERES | % MUJERES | HOMBRES | % HOMBRES | TOTAL |
|---------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|--------------|
| PREFECTURAS | 2 | 8.70% | 21 | 91.30% | 23 |
| ALCALDÍAS | 16 | 7.84% | 188 | 92.16% | 204* |
| JUNTAS PARROQUIALES | 948 | 25.46% | 2.776 | 74.54% | 3.724 |

Fuente: Consejo Nacional Electoral, tomado de <http://www.roxanasilva.com/participacion-politica-de-la-mujer-en-el-ecuador-experiencias-inclusivas-en-la-funcion-electoral/>

Los movimientos de mujeres, que no serán tratados en este capítulo, han contribuido enormemente a visibilizar a la mujer. Según la socióloga e historiadora Silvia Vega, los años noventa tuvieron dos temas que fueron tratados por estos movimientos femeninos. Uno, la prevención de la violencia contra la mujer y dos, la equidad de género en la participación política formal y la institucionalización estatal para la atención de los derechos y necesidades de las mujeres (Vega, 2004, 70-71). En cuanto a la participación en la política formal se aprobaron varias leyes que fueron favorables. Así, se instituyó la ley de Amparo Laboral de la Mujer en 1997 que establecía la inclusión de un mínimo de 20% en las listas plurinominales nacionales y provinciales, como también en las Cortes provinciales de Justicia, notarios y registradores. Sin embargo, su observancia fue aplicada solo en tres provincias: Guayas, Pichincha y Manabí. Es decir, de un total de 68 asambleístas, solo siete mujeres fueron elegidas (Ágora Política, 2012). La constitución de 1998 incorporó la igualdad de oportunidades, la participación equitativa de género en los procesos de elección popular etc. En el 2000 se dio la reforma de Ley Orgánica de Elecciones con la cual se podía incrementar gradualmente desde un 5% en cada elección hasta llegar al 50%. De esta manera, en 2002 se aumentó el 35%, en 2004, el 40% y en 2007, 50%. Adicionalmente, se estipuló la alternancia y la secuencialidad entre sexos en las listas plurinominales. De este modo, por lo menos un 30% de mujeres debían presentarse entre los cargos titulares y otro 30% entre los

suplentes. Las listas debían tener una forma sucesiva entre hombres y mujeres.

Es decir, esta alternancia y secuencialidad podía ser por grupos de género: dos o tres hombres alternan con grupos de dos o tres mujeres. En consecuencia, parecía que la cuota de género estaba consolidada en el marco legal, no obstante, hubo muchas interpretaciones y no se logró un consenso sobre estas disposiciones (Archenti y Tula 2014, 54-55).

Una vez que Rafael Correa ganó las elecciones presidenciales en 2006 hubo otra reforma constitucional. Se ratificó la paridad para la elección de cargos públicos representativos. Es así que el artículo 116 considera como paridad de un binomio a un hombre/mujer o viceversa y la alternancia entre sexos. Finalmente, en 2009, se decretó restricciones “para ser candidatos/as cuando han ejercido violencia de género o incumplido con las obligaciones alimentarias”. Además, estableció que cuando hay empate entre los candidatos de distinto sexo por un último escaño se debe nombrar a una mujer (Ibid. 55).

Todas estas reformas han contribuido a que el número de las mujeres hayan incrementado significativamente en las elecciones legislativas. Por ejemplo, se puede observar en el siguiente cuadro que el número de mujeres aumentó desde el periodo de 1998-2003 de un total de 16 mujeres (12,30%) entre 130 legisladores, a 56 mujeres, es decir, el 38.20%. El número de hombres se redujo, entonces, de 114 hombres (87,70%) a 89 hombres que da un 61.80%. Hay un aumento de un 25.9 % de asambleístas mujeres.

Representación de hombres y mujeres en el Legislativo: 1998 – 2017

| PERÍODO LEGISLATIVO | TOTAL DE LEGISLADORES | MUJERES | % | HOMBRES | % |
|-----------------------------|------------------------------|----------------|----------|----------------|----------|
| 1998 – 2003 | 130 | 16 | 12,30% | 114 | 87,70% |
| 2003 – 2007 | 180 | 39 | 21,66% | 141 | 78,34% |
| 2007 – 2011 | 99 | 27 | 27,27% | 72 | 72,73% |
| Asamblea Constituyente 2007 | 130 | 45 | 34,62% | 85 | 65,38% |
| 2009 – 2013 | 124 | 40 | 32,25% | 84 | 67,75% |
| 2013 – 2017 | 144 | 56 | 38,20% | 89 | 61,80% |

Fuente: Consejo Nacional Electoral tomado de <http://www.roxanasilva.com/participacion-politica-de-la-mujer-en-el-ecuador-experiencias-inclusivas-en-la-funcion-electoral/>

Una vez que las cifras han evidenciado la participación formal de la mujer en la política, en el siguiente acápite se examina las figuras femeninas más relevantes, sin el ánimo de que las demás no hayan tenido una aportación importante.

La cima del poder: las vicepresidentas

Rosalía Arteaga Serrano

La primera mujer que logró ser candidata presidencial fue la abogada cuencana Rosalía Arteaga como binomio de Abdalá Bucaram en 1996. Su carrera política comenzó cuando fue nombrada Ministra de Educación en la presidencia de Sixto Durán Ballén (1992-1996). Ganó prominencia cuando renunció por desacuerdos con el ex presidente al querer establecer la religión católica en el sistema educativo público. En 1996 fue directora nacional del Movimiento Independiente para una República Auténtica (MIRA), el cual se alió con el partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) para las elecciones de 1996. Durante tres días fue presidenta del país y renunció involuntariamente a favor de Fabián Alarcón. En 1998, se postuló como candidata presidencial por Partido Alianza Popular y obtuvo un poco más del 5% en las elecciones.

Bucaram, en su discurso de posesión, manifestó “el área social vamos a entregarle el esfuerzo y liderazgo en materia de educación, salud y trabajo a una gran mujer, a una gran luchadora: la doctora Rosalía Arteaga, la primera vicepresidenta en la historia de nuestro país” (El Comercio, 11 de agosto de 1996). Esta cita manifiesta un pensar muy común en los años noventa, las mujeres que llegaban al poder debían encargarse de áreas como educación, salud y trabajo como los espacios que se consideraban de intereses de mujeres. En ese sentido, hay una división sexual del trabajo en la que las mujeres podían involucrarse en política, pero solo en ciertos ámbitos. Por ejemplo, los asuntos económicos no eran de su incumbencia. Según el sociólogo, Carlos de la Torre (2015,80-81), el binomio de Arteaga y Bucaram fue visto como la unión de dos regiones, la de la costa de Abdalá con la de la sierra con Rosalía y además como una conquista de un hombre de pueblo a una mujer de clase alta. De esta manera se unían las dos regiones más importantes del país y las clases sociales para gobernar el Ecuador. Esta conquista por parte de un hombre de clase popular representaba que la mujer, en este caso Arteaga, estaba presente para domesticar y educar a Bucaram, como la mujer que tenía la fuerza moral superior al hombre. Todos estos elementos se pueden leer como la representación de la imagen femenina que simboliza valores, credibilidad y honestidad (Franceschet, 2005, 2). Esta imagen que personalizaba Bucaram fue reiterada en su actuación durante la caída de su mandato. No solo Arteaga ya se había distanciado del ex-presidente en noviembre de 1996, sino que también su postura se definía de forma diferente, en sus propias palabras:

El hecho de llegar a la vicepresidencia de la república no necesariamente significa que uno sea una política igual a los demás. Tal vez podría identificarse como una política atípica, en el sentido de que no llegué con esos compromisos con los que normalmente suelen llegar las personas al poder, de que no había tenido esas manchas, ni las tengo tampoco, de corrupción, de usar elementos indignos en el ejercicio del poder, sino más bien mucha mayor frontalidad, mucha diafanidad, y deseos altruistas relacionados con el bien común (1997, 39).

En esta declaración, Arteaga se separa de los políticos, no solamente de Bucaram sino de todos aquellos hombres en las esferas públicas que llegan “con

esos compromisos con los que normalmente suelen llegar las personas de poder”. Básicamente, está excluyéndose del clientelismo que todos los políticos necesitan para llegar al mando. Se considera “atípica” y por lo tanto estaba interesada en “deseos altruistas relacionados con el bien común”. En ese sentido, Arteaga construía su imagen como una mujer que defendía los intereses del pueblo. De ahí que estaba convencida de que los ecuatorianos estaban conscientes de que ella era distinta a Bucaram. Así, manifestaba:

Había muchos criterios que decían que mi diferenciación con Bucaram no había sido lo suficientemente explícita, a pesar de que realmente la gente sabía que a mí no me podían involucrar con ningún tema de corrupción (Arteaga, 1997, 23).

En esta declaración, Arteaga apela a la cultura política de concebir que la mujer tiene valores, credibilidad y honestidad y que por lo tanto no puede ser puesta al mismo nivel que Abdalá Bucaram. En sus propias palabras:

Cuando analizo mi accionar político general y lo que en particular ocurrió en esos días de febrero, debo reconocer que en mi caso hubo mucho de ingenuidad, término que no debe confundirse con inexperiencia o falta de conocimiento, sí no más bien como aquella capacidad que nace de la limpieza de intenciones y de esa obligación moral que tenemos todos, de creer en la buena fe de los demás (Arteaga, 1997, 39).

El reconocimiento de que ella alcanzó la vice presidencia por su capacidad y más aún con “limpieza de intenciones” y “obligación moral... de creer en la buena fe de los demás” le ubica en un plano superior en el que la ingenuidad le condujo a involucrarse sin saberlo con personas que no tenían las mismas intenciones políticas. Además, deja en claro que era una persona con experiencia y conocimientos, que habían sido demostrados en sus títulos académicos tanto de abogada, periodista y pedagoga, y en sus puestos particularmente en educación, destacándose el haber sido Ministra de Educación.

A pesar de que le correspondía ascender a la presidencia de la república, una vez que Bucaram fue destituido por incapacidad mental por el Congreso, fue

designada por tres días como presidenta del país y luego como vicepresidenta. Sin el apoyo de los representantes de los partidos políticos y aduciendo que había un vacío constitucional, Arteaga se ve obligada a aceptar el puesto de presidenta interina para luego declinar y nombrar al presidente del Congreso, Fabián Alarcón, como presidente constitucional con una mayoría simple de diputados.

Este hecho inconstitucional fue justificado como una salida para una situación política compleja. En última instancia, a pesar de los intentos de Arteaga de no involucrarse con Abdala Bucaram, los políticos de este momento consideraban que la vicepresidenta debía renunciar. Por ejemplo, Heinz Moeller, el nuevo presidente del Congreso, declaró “Lo más oportuno habría sido que Arteaga renunciara cuando Bucaram fue cesado”. Napoleón Saltos, presidente de la comisión de fiscalización del Congreso manifestó que “se necesitan dejar las bases para que un nuevo gobierno pueda trabajar en las mejores condiciones”. Finalmente, León Febres Cordero, ex presidente de Ecuador (1984-88) y líder del Partido Social Cristiano apuntó “Me parece sin embargo que lo mejor y lo más digno para ella, dadas las condiciones, es que presente su renuncia” (González, 1997, IPS). De ahí que sin el apoyo de los políticos más influyentes, la carrera política de Rosalía Arteaga no tenía más alternativa que acogerse a sus mandatos.

La corta participación política de la primera vicepresidenta y presidenta Arteaga evidenció que la democracia ecuatoriana no era completamente transparente y más aún que sin un apoyo del sector masculino político, una mujer no podía mantenerse en el mando que le correspondía. Sin embargo, también contribuyó a que este sector de la población se visibilizara en este campo tan varonil y que su presencia ayudará a “incrementa[r] la autoestima de las mujeres y su capacidad para asumir roles de liderazgo” (Lois y Diz, 2006, 40).

María Alejandra Vicuña

La segunda vicepresidenta que el país ha tenido es la guayaquileña María Alejandra Vicuña, quien fue nominada por el presidente actual Lenin Moreno, una vez que el vicepresidente electo, Jorge Glas, fue destituido de su cargo

por corrupción. Vicuña se involucró en la política en el movimiento Alianza Bolivariana Alfarista (ABA) en el que uno de los fundadores fue su padre, Leonardo Vicuña. El incorporarse en la política de la mano de su progenitor es el caso más común de como la mujer puede participar en este campo masculino. El apoyo incondicional de su padre le garantizaba la posibilidad de ascender dentro del partido político para convertirse en una lideresa. Una de las estrategias que usó ABA fue apoyar al movimiento Alianza PAIS en las primeras elecciones presidenciales de Rafael Correa en 2006. Este respaldo tuvo frutos al poco tiempo de comenzar el gobierno de Correa, ya que Vicuña fue designada como coordinadora regional de Talento Humano del Servicio de Rentas Internas. Una vez que ABA se fusionó con Alianza PAIS, Vicuña ganó las elecciones en 2009 y luego fue reelegida en 2013 como asambleísta nacional en representación de Guayas (Vistazo, 4 de octubre de 2017).

En 2017, ya en la presidencia de Moreno, Vicuña es nombrada Ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda para desarrollar la misión “Casa para todos”, con una meta de 325.000 casas a nivel nacional. En el mismo año, Vicuña es nominada como vicepresidenta encargada con la idea que Moreno mandaría una terna para que la Asamblea Nacional eligiera a la vicepresidenta.

En enero de 2018 fue elegida por la Asamblea Nacional como vicepresidenta Constitucional de la República, con 70 votos a favor de los 106 asambleístas que asistieron. En el discurso de aceptación de la vicepresidencia, Vicuña agradeció a Moreno “por la confianza puesta en las mujeres ecuatorianas, la misma que se ha expresado de forma clara y frontal al conformar la terna”. “Sorteando todos los desafíos de lo que implica ser mujer en la política hemos dado nuestro mayor esfuerzo y dedicación en la construcción de una nación del tamaño de los sueños de su pueblo” (Vistazo, 7 de enero de 2018). Adicionalmente, manifestó que asumía “con humildad y compromiso militante y con toda responsabilidad, como cofundadora de este proceso político y con toda la responsabilidad y el compromiso patriótico con el pueblo ecuatoriano” (Vistazo, 2017, octubre 4).

La elección de Moreno para que Vicuña fuera su vicepresidenta tiene varias explicaciones. Primero, a pesar que en 2019 se aprobó que los binomios pre-

sidenciales sean de un hombre y una mujer o viceversa, era prudente nominar a una mujer. Su imagen era vista como una persona que brindaba “confianza” y además como lo expresa Vicuña, la mujer, en este caso ella, estaba presente para sortear “todos los desafíos de lo que implica ser mujer en la política” y al mismo tiempo otorgar “nuestro mayor esfuerzo y dedicación en la construcción de una nación”. Segundo, Vicuña era una política relativamente desconocida y al serlo no tenía un pasado que podía ser perjudicial en momentos en que el vicepresidente antecesor, Glas había estado siendo juzgado por corrupción. Tercero, se evidencia que había todavía una coalición entre partidos, Alianza PAIS y ABA.

En enero de 2018, la separación entre los correistas y morenistas era evidente y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) reconoció a la directiva de la facción de Moreno, como los legítimos representantes del Movimiento Alianza PAIS. Los correistas se desafilieron masivamente del movimiento y Vicuña declaró que era necesario fiscalizar la administración precedente (Vistazo, 17 de enero 2018). Este respaldo a Moreno, no solo le permitió mantenerse en el poder, aunque fuera por poco tiempo, sino también conseguir el apoyo del movimiento político cuando comenzaron las acusaciones a su persona por presunto cobro de cuotas a uno de sus ex asesores cuando fue asambleísta.

El comunicado de Alianza PAIS manifestaba que tenían “irrestricto respeto con la ética de la política, con la defensa de los valores democráticos y... con la estabilidad y paz social que se requiere para trabajar por el pueblo ecuatoriano” y que la vicepresidenta tenía “una larga trayectoria de servicio a la comunidad, una incansable lucha por el cambio social y una férrea lucha por alcanzar una sociedad de libertades y derechos” (Alianza PAIS, 30 Nov, 2018).

Sin embargo, a los pocos días, el presidente Moreno relevó de funciones a Vicuña. Además, el Pleno de la Asamblea demandó la renuncia a la vicepresidenta con 77 votos, el 29 de noviembre de 2018. Vicuña se declaró inocente; justificó el cobro de los diezmos por estar encargada de recibir las colaboraciones voluntarias a ABA, ya que este movimiento político no tenía personería jurídica desde que se unió a Alianza PAIS. El 30 de enero de 2020, la ex vicepresidenta fue declarada culpable de concusión por la Corte Nacional de

Justicia y sentenciada a un año de prisión y al pago de \$ 173 118 por indemnización (El Comercio, 2020). Vicuña está apelando su caso.

La corrupción en Ecuador y en América Latina es un tema recurrente. Desafortunadamente, aunque haya leyes en contra de este fenómeno perverso, no hay observancia a las mismas. Según el politólogo Bautista, uno de los problemas que se presenta es “la ausencia de filtros que impidan que los aspirantes corruptos accedan a los cargos públicos” Y agrega “para participar del juego de la política basta con formar parte de un partido y tener un respaldo económico, personal o proporcionado por otros (he aquí el origen de compromisos o deudas políticas) (2012, 55). De ahí que los funcionarios públicos creen que sus comportamientos no serán juzgados porque tienen respaldos. Una de las soluciones que propone el politólogo mencionado es “la educación y el fomento de los valores convierten en prósperos a los pueblos y esta meta se obtiene a través de inversión de tiempo, recursos y esfuerzos, con interés y voluntad política a través de políticas y medidas continuadas que no sean abandonadas tras cada cambio de gobierno” (Ibid, 60). Esta propuesta todavía no ha sido cumplida en nuestro país.

La candidata presidencial

Cynthia Viteri

La primera mujer abogada guayaquileña que lanzó su candidatura para dos comicios presidenciales, en 2006 y 2017, fue Cynthia Viteri. Su trayectoria política comenzó en 1997 dentro del Partido Social Cristiano bajo las directrices de dos políticos experimentados como: León Febres Cordero, ex presidente de la república (1984-1988) y Jaime Nebot Saadi, ex alcalde de Guayaquil (2000-2019). El discurso político de Viteri no resultó convincente frente a la del candidato presidencial, Rafael Correa, tanto en su primera como en su segunda campaña. En la primera campaña presidencial, Correa se presentó como la persona que tenía nuevas ideas, que no estaba involucrado en la política anterior de los partidos ya constituidos, y que tenía un alto carisma tanto en su aspecto físico como en sus credenciales académicas. Viteri apeló a su situación de madre soltera y al legado político de su progenitora como primera Inten-

denta de policía de Guayas. Sin embargo, la situación política que vivía el país, sobre todo el desencanto de los partidos tradicionales y el discurso poco innovador de Viteri, consiguieron que quede en quinto lugar en la primera elección. La segunda campaña electoral tampoco tuvo buenos resultados. El escenario político era parecido, Correa, luego de diez años en el poder, había logrado descalificar a los partidos tradicionales al compararles con su gestión en la que el segundo boom del petróleo tuvo una influencia decisiva. Por ejemplo, comentarios como Jaime Nebot: “es muy astuto porque sabía que iba a perder y acabar su vida política con una tercera derrota en elecciones presidenciales hubiera sido terrible para él” (Vistazo, 29 de junio 2016). Esto implicaba que según Correa, Nebot le designaba a Viteri, como una opción que sabía que no hubiera triunfado.

Por otro lado, la propuesta unión entre los partidos y movimientos sobre todo de derecha no se consolidó y Viteri quedó con solo el apoyo del partido Social Cristiano y Madera de Guerrero. Uno de sus planteamientos que fue muy criticado fue su concepción de manejo de la economía “desde el hogar, desde las familias. Si mejoran las familias, mejora el Estado y la sociedad en general. En cada una de nuestras propuestas el resultado final es empleo”. Estas ideas fueron leídas dentro de una concepción de subalterna ya que la actividad económica doméstica de la mujer es vista como una que no tiene valor económico.

Sin embargo, es importante porque está relacionada con la crianza y educación de los hijos, pero solo en la medida de que ellos se conviertan en trabajadores productivos para que contribuyan a una sociedad determinada. De ahí que se explica la afirmación de Correa al decir que Viteri no debe hablar de economía sino de maquillaje. Y agregó “Se la ve más falsa que un billete de USD 2,50, porque aparece sin una arruga, sin un barrito, muñequita de pastel y así nos quieren impresionar. Puro maquillaje” (Vistazo, 8 octubre, 2016).

Otro de los intentos de acercamiento al sector femenino fue con uno de sus slogans: “una propuesta con rostro de mujer y soy la única mujer en la papeleta”. Este sector no acogió sus lemas en un sentido positivo. Más bien, le ocasionaron reclamos con dos candidatas a la vice presidencia: Monserrat Bustamante, binomio de Paco Moncayo y Doris Quiroz, binomio de Iván Espinel (Molina, 2018, 134-135).

La imagen de Viteri desde su primera candidatura presidencial apeló a distintivos aspectos femeninos. En una entrevista realizada por Vistazo, Viteri aseguró que su principal defecto es la credulidad y que sus rasgos de carácter son lealtad, persistencia y sensibilidad. En este sentido, Viteri puede compararse con los mismos principios que regían a Arteaga. Ambas profesaban la credulidad, lealtad y persistencia. Ambas han demostrado esto a través de su trayectoria política. Arteaga se lanzó a ser candidata a presidenta en 1998 y Viteri en dos ocasiones. Empero, Arteaga ha dejado la política formal mientras que la segunda continúa.

La persistencia de Viteri en su carrera política fue demostrada en la candidatura por la alcaldía de Guayaquil en 2018. Su opositor fue Jimmy Jairala del movimiento Centro Democrático. Jaime Nebot, como su tutor político, presentó su candidatura y explicó que Cynthia Viteri no era Nebot. Esta aclaración fue realizada con la idea de separar a Viteri del alcalde que mayor número de años había permanecido en el cabildo. Adicionalmente, al presentar a una mujer, como lo había hecho en dos ocasiones anteriores para la candidatura de la presidencia, era necesario exponer que la mujer que el partido había escogido era capaz de sustituirle en sus labores municipales. Con el apoyo de Nebot y con la fortaleza que había creado en casi dos décadas de su gobierno, Viteri logró derrotar al candidato masculino. Su discurso se centró en mantener las políticas llevadas a cabo por su sucesor y “sobre trabajo, seguridad, obras y sobre la droga que está matando a nuestros hijos y destruyendo familias” (Vistazo, Agosto 15, 2020). En este sentido, Viteri tuvo el apoyo del líder más fuerte de su partido, tiene un nivel de educación alto, y tiene una trayectoria política significativa. Elementos que han contribuido a que su presencia como una mujer conservadora sea relevante.

La participación de las mujeres en cargos legislativos

Presidenta de la Asamblea

Gabriela Rivadeneira

Rivadeneira es la primera mujer que fue vicealcaldesa de Otavalo y gobernadora de la provincia de Imbabura en 2012 pero renunció a este último cargo para ser candidata a asambleísta por Alianza PAIS; ganó y fue elegida presidenta de la Asamblea Nacional por dos periodos desde 2013 hasta 2017. Fue la asambleísta más votada con más de tres millones y medio de votos. Adicionalmente, fue Presidenta del Parlamento Latinoamericano y Caribeño. Su trayectoria política está básicamente ligada a Alianza PAIS. En sus palabras:

Hace 9 años, como vicealcaldesa de mi ciudad, Otavalo, tuve la oportunidad de recibir en su primera visita oficial al nuevo Presidente de la República. Ese día, una vez cumplida la agenda de la mañana, me pidió ir a un sitio tradicional. Su pedido causó desconcierto en la seguridad y en protocolo, que ya tenían previsto el almuerzo en un hotel de la ciudad. Cuando llegamos a probar el plato típico del Yamor, antes de sentarse a la mesa, rompió nuevamente el protocolo y entró a la cocina. Todos quienes estaban ahí, haciendo las tortillas, repujando las empanadas y preparando la chicha, se sorprendieron de su presencia: no podían creer que el Presidente de la República estuviera allí y, con la harina todavía en sus manos, recibieron su abrazo fraterno y lleno de esperanza (Rivadeneira, 2016).

Desde esta primera vez que Rivadeneira se unió al movimiento correista, se impactó con la figura política de Correa, como un líder que no seguía “el protocolo” y entró en la cocina a dar un abrazo a los empleados. Esta imagen de un ser humano que se acercaba al pueblo se une con la del político que había cambiado el país. Era importante resaltar la figura de Correa, ya que como muchos de los partidos o movimientos políticos, cuando una mujer aspira a un cargo, la decisión está en los partidos o en los jefes de los partidos. En este sentido, es parecida a la situación de Viteri. Rivadeneira surge con el apoyo de

Correa y Viteri, con el apoyo de Nebot.

Esta exaltación al líder y su movimiento es evidente en el mismo discurso en 2016 ya que Rivadeneira considera que,

¿Recuerdan cómo hace algunos años el presidente, vicepresidente y presidente del Congreso competían por el poder? ¿Cómo ha cambiado mi país! ¡Qué imagen tan potente y qué mejor muestra de unidad, ver aquí, como al inicio de este camino, junto a Rafael Correa, a Jorge Glas, a Lenin Moreno y a todos los compañeros que seguimos siendo leales a un mismo proyecto político que ha cambiado y seguirá cambiando la vida de millones de seres humanos.

En este pasaje, Rivadeneira considera que las autoridades estatales tanto del ejecutivo como del legislativo compiten por el poder. Al contrario de pensar que en una democracia los poderes del Estado deben ser independientes. Cuando se da demasiado poder al ejecutivo, se torna en un hiper-presidencialismo y al decir del sociólogo Guillermo O'Donnell "es peligroso dotar a los individuos de demasiado poder". Entonces en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial hay jurisdicciones especificadas en normas legales con "límites legalmente definidos que ellas no deben transgredir". Lo que significa que es "un sistema de controles mutuos" que también "organiza el flujo de poder y autoridad en el gobierno y el estado; cuando funciona adecuadamente" y "por ende facilita el desempeño de sus respectivas responsabilidades" (2004, 20-21). De ahí que en el caso ecuatoriano, al legislativo, que contaba con una mayoría correista, le fue muy viable aprobar 47 leyes, es decir, quince leyes por año entre las que se cuentan: el Código Penal, el Código Financiero, las leyes de incentivo productivo, las leyes de protección laboral y de reconocimiento a las mujeres trabajadoras no remuneradas del hogar, la ley de aguas, de tierras, la ley de consejos de igualdad, entre otras. Todas en función de "alcanzar ese Estado Constitucional de Derechos y de Justicia que proclamamos hace apenas 9 años", como manifestaba Rivadeneira. (2016).

Como todas las mujeres que han participado en política también, esta primera presidenta de la Asamblea tiene un discurso sobre los problemas que afectan a la mujer. Entre ellos está la violencia. Así habla de cómo esta violencia

“asume diversas formas y grados, abarca un conjunto amplio de conductas y estructuras sociales que expresan la dominación patriarcal, lo que comúnmente llamamos la cultura machista” Y va más allá al decir que “tiene siempre una dimensión simbólica y psicológica, que puede expresarse en la humillación sistemática, en la descalificación permanente y en diferentes maneras de destitución”. Estas ideas parecerían que no concuerdan con la actuación del líder de su propio partido y ex presidente de la república, Correa, cuando por ejemplo al referirse al festejo de fin de año de 2012 expresó “no sé si la equidad de género mejora la democracia, lo que sí es seguro es que ha mejorado la farra impresionantemente; ha mejorado el buen vivir porque se armó una farra”... “¡Qué asambleístas que tenemos! Guapísimas, ¿ah?” y más aún continuó “, hay que aumentarles el sueldo, ¿eh?, porque no tuvieron plata para comprar suficiente tela y todas con minifaldas, Dios mío...”. Según el Observatorio de Medios del Ecuador (OME), un proyecto de la ONG Fundamedios, solo entre 2013 y 2016, “en total se contabilizaron 95 situaciones de agravio contra las mujeres en 81 enlaces.” Entre las mujeres que lideran la mayoría de agravios están “la ex asambleísta y candidata a la Presidencia de la República por el Partido Social Cristiano (PSC) Cynthia Viteri, con 12 agravios; la ex asambleísta y candidata a parlamentaria andina por Pachakutik Lourdes Tibán, con 11 agravios; la ex presidenta de la Unión Nacional de Educadores (UNE) y candidata a la Asamblea por el partido Unidad Popular, Mery Zamora, con 9 agravios”. Con estos últimos datos, es contradictoria la lucha de la mujer en contra de la violencia, si realmente Rivadeneira estaba defendiendo sus intereses debía protestar por los comentarios de Correa. Sin embargo, si lo hubiera hecho, hubiera roto su conexión política.

Adicionalmente en sus discursos, Rivadeneira asegura

Para prevenir y erradicar la violencia de género es preciso entenderla como resultado de una subordinación y discriminación, características de una sociedad machista, moldeada en los parámetros del patriarcado. Si no combatimos esa desigualdad, no iremos nunca al fondo y al origen de la violencia contra la mujer. La condición subordinada y la violencia contra la mujer son las dos caras de una misma moneda. Aquella es el caldo de cultivo donde ésta se desarrolla. Es un problema

que no se puede ni se debe minimizar. A algunas mujeres les cuesta la vida, a otras las hiere definitivamente, dejándoles secuelas irremediables (.19.08.2014).

Y considera que,

Desde el Poder Legislativo, hemos dado a la sociedad ecuatoriana normativas fundamentales en este sentido. Con la aprobación de la Ley de Consejos de Igualdad, hemos contemplado la creación de un Consejo Nacional para la Igualdad de Género con la misión de transversalizar el enfoque de género en todas las entidades y en todas las políticas públicas, así como también evaluar y hacer un seguimiento de las mismas.

Aquí hay un divorcio entre sus discursos y su actuación a favor de la mujer. Este es un discurso que evidencia que las mujeres electas no necesariamente defienden o representan los intereses de sus iguales, en este caso la violencia, y consideran que al aprobar una ley, como la igualdad de género es suficiente para lograr una meta, que está muy lejos de la realidad.

Vicepresidenta del Congreso

Nina Pacari Vega

La primera mujer indígena en América Latina que fue diputada en la Asamblea Nacional del Ecuador en 1998, vicepresidenta de la Asamblea y ministra de Asuntos Exteriores en el gobierno de Lucio Gutiérrez y fue elegida jueza del Tribunal Constitucional en 2007, hoy Corte Constitucional, es Nina Pacari. Su nombre original fue María Estela Vega, pero lo cambió a los 24 años por Nina Pacari. Nina significa luz, fuego, calor y Pacari, amanecer en Kichwa. Entonces se puede interpretar como amanecer de una luz o conciencia. Es nativa de Cotacachi y la mayor de once hermanos; decidió embarcarse en la tarea de educarse y no casarse como era la costumbre. Estudió leyes en la Universidad Central de Quito. Una vez que se graduó se involucró en las comunidades indígenas con el objeto de obtener derechos laborales y de tierras. Luego continuó luchando por reformas legales para el reconocimiento de las nacionalidades

indígenas, la lengua kichwa y la defensa de las tierras de sus coterráneos. A partir de asesoramiento legal a la CONAIE, Pacari se visibiliza más en la lucha por los intereses de los indígenas, al punto de que en la constitución de 1998 se reconoce el carácter de Estado plurinacional y multiétnico (Becker y Fernández, <https://www.yachana.org/research/pacari.html>).

La triple discriminación: el ser mujer, indígena y abogada se plasma esta experiencia contada por Pacari:

*Cuando fui profesional, primero hubo un asombro de los propios abogados. ¡Una indígena abogada! En una audiencia, el abogado no sé si supo que era yo la abogada o no, pero cuando me tocaba intervenir y empecé a decir unas palabras, me interrumpió: «Espere, espere, hijita» (Nina Pacari en *El País Semanal*, n° 1.389: 11/05/2003: 15).*

El ser abogada en un mundo masculino ha sido un proceso en el cual Pacari ha tenido que luchar contra la infantilización de sus colegas hombres, que se reflejaban en el uso de términos como “hijita”, que también simbolizaban un trato inferior por ser mujer y sobre todo indígena.

Sin embargo, Pacari había ya sufrido de discriminación desde temprana edad cuando no fue elegida “por ser india”. Así relata para el periódico, *El País*, “Estudiaba en un colegio de religiosas y seleccionaban para el concurso a las que mejores notas sacaban. A mí no me llamaron nunca a pesar de obtener siempre excelentes calificaciones” (*El País*, Febrero, 20, 2020). Esta experiencia probablemente marcó su vida y le enseñó que no debía rendirse ante la discriminación y que debía utilizar estrategias para subsistir en un mundo mestizo. Una de ellas fue unirse a los demás indígenas universitarios para lidiar en contra de la exclusión. Por ejemplo: “Si queríamos acceder a un restaurante debíamos llevar los libros en las manos para que vieran que, aunque éramos indígenas, éramos cultos”. De lo contrario no les permitían la entrada (*El País*, Febrero, 20, 2020). Esto se puede enlazar con sus declaraciones cuando llega a tener poder político, “no puedo dejar de ser indígena por el hecho de ocupar un cargo político”. En ese sentido, la vestimenta del indígena ha sido un símbolo que ha tenido varios significados. Por un lado, es una forma de identidad de la persona que lo usa y se siente orgullosa de llevarlo. Y por otro lado, se utiliza

la vestimenta para acentuar que la mujer indígena debe mantener la tradición de los pueblos, más que los hombres que pueden vestirse de mestizos. En este sentido, Pacari sigue utilizando su vestimenta: falda negra, blusa blanca, collares dorados y un chal negro anudado a los hombros, que personifican su orgullo indígena y al mismo tiempo desafían a sus compañeros indígenas a usar sus propias vestimentas.

Más allá de su vestuario, Pacari es el ideal de mujer no solo indígena, sino profesional que está preparada para romper las imágenes de los latinoamericanos que la ven solo como “proveedora por excelencia de materia prima para el científico social”. Y sobre todo de la mujer que estaba mirada como “la campesina indígena, pobre, analfabeta, y víctima de violaciones a los derechos humanos”. Pacari busca que su identidad esté relacionada con la imagen de una líder política que transgrede y se convierte en una intelectual (Rodríguez Maes, 2008). En este sentido, está consciente de su identidad y de sus capacidades intelectuales, al pronunciar: “se acabó el dar testimonio, ahora toca adoctrinar: vengo a la Universidad para explicarles cómo es nuestro mundo, no a contarles mi vida” (El País, Bilbao 17 JUL 2017). Así, Pacari representa una figura distinta de la mujer indígena que necesita de una portadora para explicar su vida, como fue el caso de Rigoberta Menchú de Nicaragua o Domitila Barrios de Chungara de Bolivia que contaron sus vidas a los académicos extranjeros. Pacari no necesita de portavoces, ella misma es su propia portavoz.

De esta manera, Pacari se diferencia con un discurso de defensa de la participación política de los pueblos y de las mujeres indígenas. De ahí que uno de los planteamientos a través de la CONAIE fue una reforma constitucional para que hubiera un legislador adicional que fuera elegido por los pueblos indígenas. Esta reforma propuesta en 1994 no fue acogida. Por lo tanto, los indígenas, a través del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, participaron en las elecciones en 1996. Ocho legisladores fueron elegidos.

La participación de las mujeres en Pachakutik ha sido casi nula. Pacari aduce a seis razones. Una, pocas mujeres se postulan como candidatas. Dos, la gran mayoría de mujeres son analfabetas. Tres, no hay capacitación para mejorar la gestión. Cuatro, hay una falta de experiencia política. Cinco, Pachakutik no

tiene una fuerza política representada en sus candidatos elegidos. Seis, no hay un cultura de consenso para una eficiencia en la gestión (Pacari, 2002, 6-7). Estas razones en general han sido válidas pero se destaca una mujer, Lourdes Tibán, que sí ha contribuido a los intereses de los indígenas.

Las asambleistas

Lourdes Tibán

Otra mujer indígena que ha tenido protagonismo en la política nacional es Lourdes Tibán. Nació en Salcedo y se educó en jurisprudencia y luego obtuvo una maestría en Ciencias Sociales de la FLACSO-Ecuador. Inicio su carrera política como asesora del diputado Leonidas Iza y fue asambleísta por Cotopaxi, y también a nivel nacional por Pachakutik, A principios de 2017 fue nombrada miembro del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU para el periodo 2017-2019.

Lourdes Tibán continúa la tarea de Nina Pacari en el sentido de seguir con la lucha por los derechos de los indígenas. Uno de ellos es la visión indígena sobre el desarrollo sustentable, que considera que la naturaleza es un todo, es decir incluye lo material, lo espiritual y lo humano. Por lo tanto, hay que cuidar y respetar al conjunto de seres vivientes, mantener y alimentar la tierra, proteger los productos y los recursos no renovables. Así se puede mejorar el nivel de vida de la familia y de la comunidad (Tibán, 2014, 113). Otro derecho es el poder tener su propio sistema de justicia. Las características son las siguientes. Una, las autoridades deben pertenecer a cada comunidad, pueblo o nacionalidad. Dos, tienen un procedimiento propio, basado en un derecho consuetudinario. Tres, la sanción tiene un carácter social, curativo que permite la reintegración y la rehabilitación. Cuatro, hay una participación a través de la decisión colectiva de la comunidad para resolver un caso determinado. Cinco, es gratuita, oral y en la lengua de los miembros de la comunidad. Seis, uno de los objetivos es “la restitución inmediata de la armonía y la paz comunal o colectiva” (Tibán, 2008, red.pucp.edu.pe). De ahí que considera que en el país hay una creencia de que hay un solo derecho jurídico y por lo tanto, “distorsionan todas las prácticas de justicia indígena considerando como salvajismo,

primitivismo, ignorancia o brutalidad” (Ibid). Tibán se presenta como una defensora de los derechos de los pueblos indígenas, así como lo hizo Pacari.

La imagen de Tibán es distinta a la de Pacari. Por ejemplo, en su vestimenta hubo un cambio para no ser discriminada. Así lo relata:

El Dr. Humberto de la Torre (+) profesor de Introducción al Derecho en su primer día de clases me quedó mirando y me dijo: “tú, hijita, sácate el gorro, aquí no estás en tu corral de borregos”. Tuve tanto miedo que me terminé sacando el sombrero y por cuatro años consiguientes no lo volví a usar;... me hice rubia y cada mes me cortaba el cabello y me cambiaba de look... para supuestamente dejar de ser indígena (Tibán, 2016, 58).

Este cambio es interesante porque es parte de una estrategia para no ser diferenciada pero una vez que es reconocida por sus estudios, casi al terminar su carrera, vuelve a su traje de indígena como si ya tuviera la fuerza para luchar en contra de esa discriminación. Así lo reconoce “cuando uno no está consciente de su identidad, esconde lo que es y termina “chinkarishka (pérdida de identidad), cambié de vestimenta porque pensé que por ser indígena hasta corría el riesgo de perder el año” (Tibán, 2016, 58). Mientras que Pacari, utilizó otra estrategia, la de unirse a otros indígenas universitarios para no ser tan relegados y presentar un imagen de ser cultos.

Por otro lado, al ser Tibán casada tiene una concepción de su feminidad más apegada a la comunidad indígena. En sus propias palabras:

...no se debe poner de lado a los hombres, sino caminar junto al hombre, cocinando, lavando, planchando, casándome, teniendo un hogar maravilloso como el que yo tengo, no puedo quejarme del esposo más lindo que he conseguido...

Y agrega:

Yo he estado en varios eventos de feminismo, yo respaldo la lucha fe-

ministra, es extraordinaria en la medida que ayuda a superar ciertas desventajas que tiene la mujer en la sociedad, yo he estado en algunos eventos, yo apoyo a los eventos del feminismo, pero me fui a un evento en Holanda, me invitaron me pagaron y me fui; pero, yo vine asustada porque en el seminario, todas las mujeres que exponían, era de que al hombre no hay que darle el mínimo chance que te ofrezca matrimonio, no tienes necesidad de juntarte con los hombres, porque tienes que parir, porque tienes que tener en tu vientre nueve meses ese peso maldito de creer que tu cuerpo es una bolsa, que tu cuerpo es un costal, donde alguien pueda eyacular y sale un niño, yo me quede asustada, desde ahí dije no...(Tibán en Ortiz Lemos, 2017,151).

En esta declaración está presente la concepción indígena del matrimonio que históricamente considera a la mujer en una posición simétrica en la que su función es “caminar junto al hombre”, es decir apoyarle, así como el hombre también le apoya. Sin embargo, Tibán vivió en unión libre, antes de casarse, por lo que rompió el patrón cultural en que los padres del novio debían hacer el pedido y concretar el matrimonio (Tibán, 2016, 69).

Por otra parte, manifiesta que apoya al feminismo pero no al extremo de no creer que la gestación de la maternidad es “tener en tu vientre nueve meses ese peso maldito de creer que tu cuerpo es una bolsa”. De ahí que si bien es cierto ha luchado por los derechos de los indígenas, no se ha alineado a los intereses de las feministas....

Mae Montaña

Montaña es la primera asambleísta afro-ecuatoriana que ha sido elegida por dos ocasiones en 2013 y luego en 2017. Tiene varios títulos académicos en educación, ingeniería comercial y periodismo. Se vinculó al movimiento CREO (Creando oportunidades) como vicepresidenta nacional y directora política desde 2012. Sin embargo se desvinculó de CREO para desempeñarse como asambleísta independiente hasta que cumpla su periodo en 2021.

Su interés ha sido:

Mi lucha siempre será para apoyar a los menos favorecidos: a los emprendedores, a los jóvenes, a las mujeres, a los afros, a los indígenas, a los trabajadores; a todos los que están en condiciones de desventaja, para que alguna vez este sea el país de las oportunidades y no el país de las desigualdades (https://www.maemontano.com/, consultado, Febrero 2, 2020).

Este interés nació desde su infancia por sus dificultades económicas lo que le llevó a pensar que la educación es la mejor arma para combatir las desigualdades que ella misma las había pasado. El hecho de ser mujer, afro-descendiente y soltera hace que estas diferencias sean aún más complejas. De ahí que decidió ingresar al campo de la política que generalmente está reservado para hombres. Así lo relata:

Después de muchos años de haber sido maestra me involucré en lo social, de manera especial en los temas de no violencia a la mujer. En esta posición entendí que, desde el activismo social y las organizaciones sociales no se pueden tomar grandes decisiones si quieres cambiar profundamente la vida de la gente. Entonces tomé la decisión de entrar en la política (El Telégrafo, 2018).

Su batalla por los grupos discriminados se ha basado en integrar a los grupos sociales más pobres: los pueblos indígenas y los afro-ecuatorianos. Una de sus luchas ha sido eliminar esta discriminación a través de derechos económicos para poder nivelar estos grupos e integrarlos de una forma productiva.

En su corta trayectoria en la política, está consciente que el gobierno de Correa, “cortó los liderazgos de las mayores organizaciones sociales” por lo que “estos grupos han perdido fuerza y visibilidad”. Adicionalmente, “un consejo de participación ciudadana hizo que la participación se convirtiera en un espacio burocrático y no uno de dinamismo para las comunidades y los distintos grupos sociales” (El Telégrafo, 2018). Estos dos mecanismos utilizados por el gobierno anterior han debilitado a la sociedad civil y sobre todo han contribuido a que sus necesidades sociales se hayan relegado sin tener mucha posibilidad de lucha.

Finalmente, está convencida que el incremento de mujeres en los círculos de poder en el gobierno de Rafael Correa tiene una razón fundamental: “esas mujeres no estaban allí por una trayectoria feminista, sino como vacías figuras útiles” (Ibid.). La figura de Montaña ha tomado preponderancia porque su actuación ha sido coherente con su discurso político, al contrario de las que ella considera como figuras útiles.

Conclusiones

Este trabajo es solo una entrada a un tema que debe ser más estudiado. Se necesita hacer entrevistas a las mujeres que han podido ser elegidas para puestos de poder así como también entrevistas a quienes no han sido elegidas. Se requiere hacer un seguimiento de sus discursos políticos para entender mejor las posturas de estas mujeres sobre los temas que defienden. Se necesita también comprender cuáles son sus intereses y si estos están o no ligados a las demandas de grupos de mujeres. Y finalmente, se debe conocer desde sus partidos políticos el tipo de liderazgo que tienen para saber cuáles pueden ser sus aportaciones a la política.

En todo caso, este estudio ha intentado sistematizar la participación política en el área formal de siete mujeres que han sido pioneras. Las mujeres examinadas tienen similitudes y diferencias. Todas tienen títulos universitarios, lo cual implica que sus credenciales académicas han sido relevantes para competir con los hombres políticos. El título de abogada está presente con Rosalía Arteaga, Cynthia Viteri, Nina Pacari, y Lourdes Tibán. Otras disciplinas, como psicología clínica está ligada a María Alejandra Vicuña; Gestión para el Desarrollo Local Sostenible, a Gabriela Rivadeneira, y en Educación, Ingeniería Comercial y Periodismo, a Mae Montaña. La profesión en Derecho es la más común, ya que históricamente tiene su asidero en la política. Las mujeres que se han involucrado en la política en los últimos años tienen otras profesiones, lo que implica que hay otros intereses que les inclina a este campo.

El estilo de liderazgo está asociado a los partidos políticos que les apoyaron para ganar las elecciones. A primera vista, estas mujeres siguieron las directrices de sus líderes de partido político. Por ejemplo, Cynthia Viteri mantiene un

discurso en la línea de Nebot; María Alejandra Vicuña se alinea a Moreno y Gabriela Rivadeneira, a Correa. Pacari y Tibán pertenecen a Pachakutik pero no necesariamente están siguiendo los preceptos de un líder en particular, sino más bien del partido. Mientras que otras, como Arteaga no tiene un padrino político por lo tanto cuando se lanzó sola en 1998 a la presidencia tuvo pocas posibilidades de ganar y Montaña estaba afiliada a CREO, pero ahora como asambleísta independiente, no se conoce a ciencia cierta si seguirá o no en la política.

Estos casos examinados corroboran que las mujeres ecuatorianas todavía no pueden ingresar solas en este ámbito masculino porque están condicionadas a no poder tener una agenda femenina. El aumento de población femenina apta para votar y el sistema de cuotas ha tenido un efecto positivo en el sentido de que hay más presencia de mujeres. Sin embargo, el hecho de que estas mujeres han podido ser visibles en puestos de poder a nivel formal no ha significado necesariamente que hayan podido aprobar leyes y sobre todo implementarlas para la defensa de los intereses del sector femenino. Empero, las reformas al Código de la Democracia publicadas el 3 de febrero de 2020 incluyen la paridad de género en la conformación de las listas pluripersonales. Es decir, las mujeres deber llegar a presidir el 50% de estas listas. Además, “el porcentaje mínimo de encabezamiento de mujeres en las listas a nivel nacional por organización política, será del 15%.” Y “el porcentaje de listas encabezadas por mujeres a inscribirse por la organización política para elecciones pluripersonales y unipersonales, será mínimo del 30%”(Registro Oficial, febrero 3, 2020, 35). Estas reformas fueron respaldadas por lideresas, movimientos de mujeres y por partidos/movimientos políticos como Alianza PAIS, Partido Social Cristiano-Madera de Guerrero (PSC-MG), CREO, Pachakutik e Izquierda Democrática. De hecho, estos partidos ya están cambiando las estrategias para dar cumplimiento para la paridad. Este es un logro importante ya que en el pasado, las mujeres que participaban en estas listas solamente estaban en segundos o cuartos lugares, lo cual les inhabilitaba a tener mayor impacto en la toma de decisiones. Adicionalmente, Ecuador está entre los cinco países latinoamericanos, Argentina, México, Bolivia y Costa Rica que han reglamentado la paridad en el sistema político. Por lo tanto, este país está llegando a un proceso de paridad lento, progresivo y positivo.

Bibliografía

Archenti, Nélide y María Inés Tula. 2014. “Cambios normativos y equidad de género de las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador”. *América Latina, Hoy*, 66, 47-68.

Arteaga, Rosalía, 1997. *La presidenta: el secuestro de una protesta*, Quito: Edino.

Bautista, Oscar Diego. 2012. “El problema de la corrupción en América Latina y la incorporación la ética para su solución”. *Espacios Públicos*, 15(35) ,48-62 [fecha de Consulta 13 de Febrero de 2020]. ISSN: 1665-8140. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=676/67624803004>

Becker y Fernández, <https://www.yachana.org/research/pacari.html>

Franceschet, Susan, 2005. *Women and Politics in Chile*. Boulder/London, Lynne Rienner Publishers.

De la Torre, Carlos. 2015. *De Velasco a Correa: Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Quito: Universidad Andina y Corporación Editora Nacional.

González, Mario, “ECUADOR: Vicepresidenta podría renunciar tras decisión de Congreso, mayo, 17, 1997”, <http://www.ipsnoticias.net/1997/05/ecuador-vicepresidenta-podria-renunciar-tras-decision-de-congreso/> febrero, 2, 2020 (consultado, enero 31, 2020)

Martínez Rosón, María del Mar. 2014. “Mujeres en América Latina”. *Iberoamericana* 14, 54, 160-163.

Molina Villacis, Paulina de las Mercedes.2018.” Política en tacones: campaña electoral de Cynthia Viteri en Ecuador durante 2006 y 2017”, *Revista San Gregorio*, 131-139.

Lois, Marta Isabel Diz. 2006. “¿Qué sabemos sobre la presencia política de las mujeres y la toma de decisiones?, Claves para un marco de análisis”. *Política*, 46 (37-60). [fecha de Consulta 6 de Febrero de 2020]. ISSN: 0716-1077. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=645/64504602>

O'Donnell, Guillermo. 2001. *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político*, N° 7, Buenos Aires, 11-34.

Ortiz Lemos, Andrés, 2017. “Los otros significados ¿Cómo las organizaciones indígenas perciben el discurso de la “revolución ciudadana?””. *Ecuador Debate* 101, 143-158.

Montaño, Mae, <https://www.maemontano.com/>, consultado, Febrero 2, 2020.

Pacari, Nina, 2002. “La participación política de la mujer en el congreso ecuatoriano: una tarea pendiente”. *Internacional IDEA*, 45-60.

Pacari, Nina, 2003. *El País Semanal*, n° 1.389, consultado en Febrero 3, 2020.

Registro Oficial: Órgano de la República del Ecuador, Suplemento, Año 1, No 134, Quito: Febrero 3, 2020, 1-36, consultado en febrero 26, 2020 <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/12522-suplemento-al-registro-oficial-no-134>

Rivadeneira, Gabriela, <https://www.gabrielarivadeneira.com/> consultado en Febrero 5, 2020.

Tibán, Lourdes, 2008, “El Derecho Indígena y su relación con la Justicia Ordinaria”. <https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/081005.pdf> consultado en febrero 10, 2020.

Tibán, Lourdes, 2016. *Yo soy Lourdes Tibán: la misma de siempre*. Quito: Forum.

Vega Ugalde, Silvia. 2004. “Movimiento de mujeres ¿Cuál es el “Nuevo Momento?””, *Tendencias: revista ideológica política*, 70-77.

Periódicos consultados

El Comercio

El País

El Telégrafo

Revista Vistazo

Richard Ortiz Ortiz

***INGENIERÍA ELECTORAL EN ECUADOR 1978-2020:
DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA A LA
REINSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO***

Introducción

Casi siempre los cambios radicales en materia electoral se producen en momentos de crisis y coyunturas políticas críticas. La última reforma a la Ley Orgánica de Elecciones y Partidos Políticos (LOEOP) no es la excepción. Todos los avances importantes del derecho electoral ecuatoriano estuvieron casi siempre vinculados a diversas crisis políticas que impulsaron las reformas electorales. Recordemos la crisis de 1859 cuando el Ecuador estuvo a punto de desintegrarse y que sirvió de antecedente a la introducción del voto universal de los varones en la Constitución de 1861 (art. 8); la Revolución Juliana (1925), que impulsó el voto de la mujer en la Constitución de 1929 (art. 13); y, la creación de los órganos electorales, después la revolución “La Gloriosa”, en las Constituciones de 1945 (arts. 21-22) y de 1946 (arts. 22-25).

Ya en este último periodo democrático (desde 1978/79), el diseño institucional empezó con la transición a la democracia, que introdujo el voto de los analfabetos en la Constitución de 1979 (art. 33) y la elección por mayoría absoluta

del Jefe de Estado (art. 74). La fragilidad del refundado sistema de partidos también tuvo su expresión en la introducción de las candidaturas de independientes en 1994, que se recogió en el art. 55.2 de la codificación de 1996 de la Constitución de 1979. Tres años después, en la crisis política que culminó con la destitución de Abdalá Bucaram, mediante consulta popular de 1997, se llevó a cabo una reforma fundamental con la introducción de la lista abierta y el voto personalizado, que se consagró en el art. 99 de la Carta Magna de 1998. Finalmente, cuando el sistema representativo entró en crisis a principios del siglo XXI, llegó al poder la Revolución Ciudadana en las elecciones de 2006 con la promesa de refundar el país. En octubre de 2008 se publicó la nueva Constitución que incluyó el voto de los jóvenes desde los 16 años (art. 62-2), la reelección limitada a una solo vez consecutiva o no (art. 114) y la separación de las funciones administrativas y las jurisdiccionales de la autoridad electoral que ahora corresponden por separado al Consejo Nacional Electoral, CNE, (arts. 218-219) y al Tribunal Contencioso Electoral, TCE, (art. 220-221). El sistema electoral fue diseñado en la LOEOP de 2009 en los arts. 120, 150, 160 y 164. Lo novedoso fue la subdivisión de las circunscripciones electorales mayores a siete escaños (art. 150), que trajo como consecuencia que casi todas las circunscripciones tengan una reducida magnitud y, por tanto, un marcado efecto desproporcional. La reforma de febrero de 2012 completó las reglas electorales del correísmo con el reemplazo del método Hare por D'Hondt (art. 164).

A pesar de que las elecciones de 2017 las ganó el partido de gobierno, Alianza PAIS (AP), el nuevo presidente Lenín Moreno se apartó del proyecto político de la Revolución Ciudadana e inició un proceso de reinstitucionalización democrática después de la experiencia autoritaria bajo el régimen de Rafael Correa (2007-2017). El sistema electoral del correísmo fue criticado duramente por el cercenamiento de los distritos provinciales y por haber introducido nuevamente el método de D'Hondt. En febrero de 2020, se hizo la última reforma electoral que retorna a la lista cerrada y bloqueada como en 1978, y reemplaza D'Hondt por Webster para todas las elecciones pluripersonales a nivel nacional y local. Este es el último intento de ingeniería electoral para reinstitucionalizar el sistema político con miras a las elecciones de febrero de 2021.

A pesar de los cambios frecuentes a las reglas de la competencia política desde

1978, la ingeniería electoral no ha contribuido a la estabilización del sistema democrático. Aunque el diseño del sistema electoral no es el factor decisivo que explica el bajo rendimiento de las instituciones democráticas, sí fue una variable que no favoreció la consolidación del sistema de partidos y atizó la pugna de poderes entre ejecutivo y legislativo, durante casi todo el periodo. También al factor institucional electoral se le achaca una concepción localista de la representación política que dificulta la construcción de políticas nacionales a largo plazo.

Con el fin de analizar las características de la ingeniería electoral de los últimos 42 años desde la transición a la democracia, este artículo se estructura de la siguiente manera: (1) se hace un breve balance de la democracia electoral desde 1979 a 2020, para enmarcar la reforma electoral en todo el periodo; luego, (2) se analizan los cuatro diseños del sistema electoral legislativo, que están caracterizados por los cambios más significativos de sus elementos; finalmente, (3) se resumen las principales conclusiones de este trabajo.

Balance de la democracia electoral 1979-2020

Ecuador es uno de los países que inauguró la tercera ola democratizadora en América del Sur en 1978/79. Después de la última dictadura militar (1972-1979), el primer gobierno de la fase democrática asumió el poder en agosto de 1979. En 41 años de experimento democrático (1979-2020) se pueden distinguir claramente cuatro fases del desarrollo político ecuatoriano: (1) Fase I: 1979-1996, que se caracteriza por cinco gobiernos civiles que tienen su origen en elecciones competitivas¹. (2) Fase II: 1996-2006, que se distingue por una abrumadora inestabilidad del sistema político y por el intento siempre frustrado de establecer un gobierno duradero.² (3) Fase III: 2007-2017, que

1 Estos gobiernos corresponden a los de: Jaime Roldós (1979-1981); Osvaldo Hurtado (1981-1984), que asumió el poder después del trágico accidente de avión del presidente Roldós; León Febres Cordero (1984-1988); Rodrigo Borja (1988-1992); y, Sixto Durán Ballén (1992-1996).

2 A esta fase pertenecen las presidencias de: Abdalá Bucaram (1996-1997), destituido inconstitucionalmente; Fabián Alarcón (1997-1998), que sucedió a Bucaram inconstitucionalmente; Jamil Mahuad (1998-2000), expulsado del cargo presidencial por golpe de estado; Gustavo Noboa (2000-2002), ocupaba el cargo de vicepresidente y asumió la presidencia después; Lucio Gutiérrez (2002-2005), destituido inconstitucionalmente; y, Alfredo Palacio (2005-2007), era vicepresidente antes de asumir la presidencia.

constituye un paréntesis excepcional en la historia política ecuatoriana y está marcada por el ascenso, dominio y caída de la Revolución Ciudadana que, bajo la promesa de refundar el país, intentó un proyecto autoritario enfrentado con las instituciones de la democracia representativa.³ Y, (4) Fase IV: 2017 hasta la actualidad, que se define por una larga transición hacia la reinstitucionalización del Estado democrático.⁴

Por tanto, la primera fase está definida por el proceso de transición y por el intento de los primeros gobiernos por estabilizar la política democrática. La transición inició con el autogolpe de los militares en enero de 1976 y se extendió por más de tres años. Los militares controlaron el proceso de reinstitucionalización con el apoyo de grupos de los partidos políticos y la sociedad civil. Las elecciones generales de julio de 1978 y de abril de 1979 (segunda vuelta) las ganaron dos candidatos jóvenes apoyados por el partido populista CFP y por los demócratacristianos. Los presidentes desde 1979 a 1995 nunca gozaron de una mayoría absoluta en el Congreso Nacional que apoyara las políticas públicas del Ejecutivo. La constante pugna de poderes, las políticas públicas erráticas y la debilidad del Estado de derecho son las tres principales características de este periodo. El sistema institucional ya empezó a mostrar sus debilidades cuando, en octubre de 1995, el vicepresidente de la República Alberto Dahik tuvo que renunciar a su cargo y abandonar el país (Freidenberg y Pachano, 2016, pp. 7-36).

Las elecciones presidenciales de 1996 marcarían el inicio de un nuevo periodo caracterizado por los gobiernos inestables, los golpes de Estado y por el debilitamiento del sistema de partidos tradicional (Pachano, 2008). En esta etapa se llevaron a cabo tres elecciones relativamente competitivas. La victoria del populista Abdalá Bucaram, en las elecciones de julio de 1996 (segunda vuelta), llevó al gobierno a un presidente errático y con muchas acusaciones de corrupción. En febrero de 1997, Bucaram fue destituido inconstitucionalmente y se instaló un gobierno interino sin respaldo constitucional. Mediante consulta

3 A esta etapa corresponde la presidencia de Rafael Correa de enero de 2007 a mayo de 2017. Correa fue elegido primer mandatario en 2006, 2009 (elecciones de transición constitucional) y 2013 (reelección).

4 Esta fase se inicia con la elección de Lenín Moreno como Jefe de Estado, en segunda vuelta de abril de 2017. Moreno concluye su mandado en mayo de 2021.

popular se intentó legitimar el golpe de estado y se convocó a una Asamblea Constituyente que expidió en agosto de 1998 una nueva Constitución. Las elecciones de 1998 tenían como objetivo restaurar nuevamente la normalidad institucional; pero, la crisis financiera y bancaria de 1999 llevaría nuevamente a un golpe de estado contra el gobierno del presidente Jamil Mahuad y al remplazo radical de la moneda nacional (Sucre) por el dólar de los Estados Unidos.

El poder fue entregado al vicepresidente Gustavo Novoa con la venia de los militares. Mahuad fue el último presidente de los partidos tradicionales. Las elecciones presidenciales de octubre y noviembre de 2002 las ganó el coronel del Ejército Lucio Gutiérrez, que había participado en el golpe de estado contra el presidente Mahuad, con el apoyo del movimiento indígena. En la retórica y en su experimento autoritario, Gutiérrez estaba muy cerca de Hugo Chávez y después de lo que sería Rafael Correa, pero no tuvo ni la determinación ni el liderazgo para llevar a cabo su proyecto antidemocrático. En abril de 2005, Gutiérrez fue destituido por un nuevo golpe de estado y la presidencia de la República fue asumida por el vicepresidente de la República Alfredo Palacio.

Las elecciones de 2006 constituyen el fin de una fase y el comienzo de otra, que habría de marcar indeleblemente la historia política ecuatoriana. Los ciudadanos, cansados de la incapacidad de la élite tradicional para resolver los problemas del país y hastiados de la inestabilidad y corrupción de la “partidocracia”, estuvieron ahora completamente expuestos a un discurso populista radical contra las instituciones democráticas y contra todo el sistema político. Con la promesa de refundar el país, Rafael Correa llegará al poder para reemplazar la democracia liberal por un régimen autoritario electoral, basado en la voluntad de una mayoría política que levantaría su base electoral mediante el clientelismo de una burocracia abultada y un sistema de asistencia social (Montúfar, 2016; Schedler, 2016, pp. 20 y 226).

Correa asumió el poder en enero de 2007 y gobernó el país hasta mayo de 2017. En esos diez años, con gran ímpetu, logró llevar a cabo su reforma institucional, extender su poder a todos los órganos del Estado y fabricar un sistema electoral para consolidar su posición hegemónica en el sistema político. Este tercer ensayo de diseño electoral se concretó en la LOEOP de 2009 y se per-

feccionó con la reforma de 2012. En este periodo se llevaron a cabo dos elecciones generales en 2009 y 2013. En estos dos eventos electorales, el Jefe de Estado logró imponerse en primera vuelta con la mayoría absoluta de votos – hecho que nunca había sucedido desde la transición a la democracia 1978/79–. Aunque, en las elecciones parlamentarias de 2009, el partido de gobierno solo obtuvo el 47,6% de los escaños en la Asamblea Nacional –lo que le obligaba todavía a negociar con parte de la oposición–; en 2013 –después de manipular las reglas electorales– logró una mayoría aplastante de 73,0% de escaños; pero esta posición hegemónica radicalizó el estilo vertical del presidente de la República. La crisis económica desde 2014 debilitó al régimen, y los partidarios de la Revolución Ciudadana tuvieron que renunciar a que su gran líder –Rafael Correa– fuera nuevamente candidato en las elecciones de 2017 (Ortiz y Burbano de Lara, 2017; Ortiz, 2018, pp. 553-558).

A pesar de que las elecciones de 2017 fueron ganadas por el partido de gobierno Alianza PAIS (AP), el nuevo presidente de la República Lenín Moreno se ha distanciado rápidamente de su antecesor y ha sepultado la Revolución Ciudadana. Mediante la consulta popular de febrero de 2018, Moreno consiguió que se eliminara la reelección indefinida del Jefe de Estado –lo que impide que Correa sea nuevamente candidato presidencial– e inició un proceso de reinstitucionalización mediante la renovación de los principales órganos del Estado (Corte Constitucional, Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, órganos electorales), con el fin de reducir los espacios de influencia del correísmo (Wray, 2018). En febrero de 2020 se concretó un cuarto ensayo de ingeniería electoral que intenta también distanciarse de la herencia correísta. Con ese fin se reintroduce la lista cerrada y bloqueada y el voto de lista como el 1978, y se reemplaza el método D'Hondt por Webster; sin embargo, no se abandona el legado más importante de la Revolución Ciudadana a la ingeniería electoral: la prohibición de circunscripciones grandes y, en consecuencia, la fragmentación de algunos distritos provinciales. Las próximas elecciones en 2021 son vistas como una nueva oportunidad para estabilizar las instituciones democráticas en Ecuador.

Los cuatro ensayos de diseño electoral en Ecuador 1978-2020

Por sistema electoral –en sentido estricto– se entiende las reglas que regulan la forma en que los ciudadanos expresan su preferencia política por un partido o candidato a través del voto, y la manera como esos votos se transforman en un cargo público (Nohlen, 2004, p. 34). Este trabajo solo está dedicado a analizar los cambios del sistema electoral para la elección de los miembros del parlamento ecuatoriano desde 1978 a 2020.⁵

En los sistemas electorales legislativos, los especialistas identifican cuatro elementos fundamentales que están relacionados entre sí: forma de lista, procedimiento de votación, circunscripciones y fórmula electoral –a veces se menciona como elemento adicional la barrera legal–. A estos componentes, en este estudio se presta también especial atención al tamaño del cuerpo electoral, y al periodo y reglas de reelección de los legisladores.

En los 42 años desde la transición a la democracia de 1978/79, se identifican cuatro diseños básicos que introducen cambios tan significativos en las regulaciones del sistema electoral, que se pueden hablar de nuevos sistemas electorales parlamentarios. Esos cuatro ensayos de ingeniería electoral son: (1) las reglas elaboradas en la transición a la democracia en la Ley Electoral de 1978 y que fueron ajustes en las reformas constitucionales de septiembre de 1983, aunque después se hicieron otras reformas –como la participación de independientes (1994)–, la estructura básica se mantiene; (2) las reformas radicales aprobadas por consulta popular de mayo de 1997, que fueron recogidas en la Constitución de 1998 y desarrolladas en la Ley Orgánica Electoral (LOE) de 2000; (3) las reglas electorales de la Revolución Ciudadana que se plasmaron en la Constitución de 2008, pero sobre todo en la LOEOP de 2009, y perfeccionadas por la reforma electoral de febrero de 2012; y, finalmente, (4) el diseño de febrero de 2020, que intenta la reinstitucionalización democrática después del correísmo. Las características de estos cuatro ensayos de ingeniería electoral a la ecuatoriana serán analizados a continuación.

⁵ El parlamento ecuatoriano tuvo tres denominaciones en el periodo de estudio: Cámara de Representantes 1978-1983, Congreso Nacional 1983-2008 y Asamblea Nacional desde 2008 hasta la actualidad.

Diseño I: la arquitectura electoral del retorno a la democracia 1978/79 y las reformas de 1983

La ingeniería electoral de 1978 se distingue por diseñar las instituciones necesarias para reinstalar la política democrática en el Ecuador, bajo la dirección de la misma dictadura militar. En sus elementos recoge una regulación clásica que está pensada en función de la importancia de los partidos políticos como actores que dominan la arena electoral, parlamentaria y política.

El contexto de la reforma

En términos comparativos, el diseño electoral de 1978 fue más meditado y congruente que las reformas posteriores. Los actores principales de la transición –militares, miembros de partidos políticos y la sociedad civil– estaban de acuerdo que había que darle una nueva oportunidad a la democracia dentro de un marco institucional pensado para combatir los males del pasado. De este modo, Freidenberg y Pachano señalan:

En la base de esa preocupación se encontraba la inestabilidad que había caracterizado casi en su totalidad a las cinco décadas anteriores, así como el predominio de la figura de un líder carismático a lo largo de cuarenta años y el surgimiento del clientelismo como forma de acción política. Todo ello impulsó la búsqueda de los factores que hicieron posible la estabilidad y la despersonalización de la política, lo que llevó a considerar el sistema electoral, un elemento de fundamental importancia. (Freidenberg y Pachano, 2016, p. 119).

Por tanto, el primer diseño de la fase democrática se distingue por el objetivo de fortalecer a los partidos políticos como actores centrales de la vida democrática, desterrar el personalismo, el clientelismo y el populismo de la cultura política ecuatoriana. Con este objetivo, en diciembre de 1976, el Consejo Supremo de Gobierno conformó tres comisiones con miembros de partidos políticos y ciudadanos independientes.⁶ La primera de las comisiones se ocuparía de reformar la Constitución de 1945; la segunda, de redactar una nueva Carta

⁶ Decreto Supremo N.º 995, publicado en el R.O. N.º 239, 23 de diciembre de 1976.

Magna; y, la tercera, de elaborar la Ley de Elecciones y Ley de Partidos Políticos. Las dos versiones de Constituciones se sometieron a referéndum aprobatorio en enero de 1978. El nuevo texto de la Constitución fue escogido por los ciudadanos con el 58,1% de los votos válidos, y publicada en marzo de 1979.⁷ La Ley Electoral y la Ley de Partidos políticos fueron públicas en febrero de 1978, mediante sendos Decretos Supremos.⁸

Las reglas electorales de la transición fueron aplicadas en las elecciones legislativas de abril de 1979, que se llevaron a cabo en la segunda vuelta presidencial. A los tres años de iniciada la fase democrática, en septiembre de 1983, se hicieron reformas constitucionales que cambiaron la denominación del parlamento a Congreso Nacional, acortaron el periodo de funciones del Ejecutivo y Legislativo, e introdujeron las elecciones intermedias de los legisladores electos en las circunscripciones provinciales.

El sistema electoral de la transición democrática 1978 y 1983

En esta parte se describe brevemente los aspectos básicos del diseño electoral de 1978 y de las reformas de 1983 –resumidos en la Tabla 1–: (1) tamaño del cuerpo legislativo⁹ y (2) periodo y las reglas de reelección y, luego los cuatro componentes propiamente dichos del sistema electoral: (3) el tipo de lista, (4) el procedimiento de votación, (5) el tipo y magnitud de las circunscripciones electorales¹⁰ y (6) la fórmula electoral. Eventualmente, podría considerarse un séptimo elemento que es la barrera legal, aunque en Ecuador normalmente no se lo ha incluido. Lo mismo se hará en cada uno de los cuatro diseños.

7 La Constitución Política aprobada en el referéndum del 15 de enero de 1978 fue publicada en el R.O. N.º 800 del 27 de marzo de 1978.

8 La Ley Electoral fue promulgada por el Decreto Supremo No. 2261 y publicada en el R.O. N.º 534 de 27 de febrero de 1978, y la Ley de Partidos, mediante el Decreto Supremo No. 2262 y publicada en el R.O. N.º 535 del 28 de enero de 1978.

9 Lijphart (1995, p. 29) considera a la *magnitud del cuerpo representativo* como una variable destacable del sistema electoral, pues influye en el grado de proporcionalidad de este: mientras más grande es el número de escaños del parlamento, mayor es la posibilidad de alcanzar un resultado proporcional entre votos y escaños.

10 Para Nohlen (2004, pp. 56-57), la magnitud de la circunscripción es decisiva para los efectos proporcionales del sistema electoral, y los divide a los distritos plurinominales en: (1) *pequeños*, de uno a cinco escaños; (2) *medianos*, de seis a nueve escaños; y, (3) *grandes*, de diez o más escaños.

En 1979, el tamaño de la Cámara de Representantes estaba determinado en relación con la representación territorial de las provincias y su población. Según el art. 56 de la Constitución Política (CP) de 1979, a cada provincia le correspondía dos escaños, excepto las que tenga menos de 100 mil habitantes, y uno más por cada 300 mil pobladores. En 1978 existían 20 provincias y el total de parlamentarios de todas ellas eran 57. A estos escaños se sumaban 12 representantes nacionales fijos. Por tanto, la magnitud del parlamento era de 69 en la primera Cámara de Representantes democrática.

Tabla 1: Sistema electoral de la transición democrática 1978

| Componentes del sistema electoral | | | Artículo |
|-----------------------------------|---------------------------|---|---------------------------------|
| 1. | Tamaño de la asamblea | 1978: 69 escaños; 1984: 71 escaños (unicameral) | 56 CP |
| 2. | Periodo y reelección | !! Nacionales: (5 años), ref. 1983: 4 años, reelección después de un periodo. !! Provinciales: (5 años), ref. 1983: 2 años, reelección después de un periodo . | 57 CP |
| 3. | Tipo de lista | Cerrada y bloqueada | 56 CP 85 LE |
| 4. | Procedimiento de votación | Voto de lista | 56 CP 85 LE |
| 5. | Circunscripción | Tipo: !! Nacional (una de 12 escaños) !! Provincial (20 con 57 escaños en total) Tamaños: !! Grandes: 0 (+ 1 nacional). !! Medianas: 2 (Guayas 8; Pichincha 6) !! Pequeñas: 13 (3 de 2 escaños; 9 de 3; 1 de 5) Uninominales: 5 (provincias con menos de 100.000 h.) | 56 C |
| 6. | Fórmula electoral | Regla de decisión: !! Unipersonales: mayoría relativa. !! Binominales: un escaño para los dos partidos más votados, siempre y cuando el segundo alcance por lo menos el 50% de votos del primero. !! Pluripersonales: proporcional . Barrera legal : 50% de la cuota Hare en cada circunscripción. Método de adjudicación: sistema de doble cociente y resto mayor (Hare). | 3 LE 83 LE 84 LE 85 LE |

Fuente: Constitución Política (CP) 1979; Ley Electoral (LE) 1978; Reforma constitucional 1983.

En las reformas de 1983 se cambia el nombre del órgano parlamentario a Congreso Nacional, pero se mantiene la manera de determinar el número de legisladores. Para las elecciones generales de 1984, la magnitud de la asamblea llegó a 71 escaños (Guayas y Napo recibieron un puesto más en el cuerpo representativo). Al final de esta fase (elecciones de 1996), el tamaño del Congreso Nacional alcanzó 82 puestos, es decir que el cuerpo legislativo creció en 18,8% en comparación con 1979.¹¹

En el diseño original del sistema electoral de 1978/79, todos los parlamentarios -independientemente de la circunscripción en que fueran elegidos (nacional o provincial)- tenían un periodo de cinco años -igual que el presidente de la República-. La intención de este largo periodo era darle mayor estabilidad a la política democrática después de las experiencias anteriores de inestabilidad. Pero el desgaste del primer gobierno democrático fue tal, que esa misma administración impulsó la reforma constitucional de 1983 para acortar el periodo del presidente de la República y legisladores nacionales a cuatro años, y de los parlamentarios provinciales a dos años. Esta reducción de los diputados provinciales implicaba que en medio de cada Legislatura debían renovarse la mayoría de los escaños. Las elecciones intermedias, en lugar de permitir refrescar la confianza de los parlamentarios y reducir la presión sobre el sistema político, trajo mayores complicaciones en las relaciones legislativo-ejecutivo. Así, en 1986, 1990 y 1994 hubo elecciones de medio tiempo, con resultados contraproducentes para el gobierno de turno.

Los parlamentarios solo podían reelegirse pasando un periodo completo (art. 57 Constitución de 1979).¹² Las reformas constitucionales, que se aprobaron en la consulta popular de agosto de 1994, permitieron la reelección indefinida de los miembros del Congreso Nacional y, además, rompieron con el monopolio de la representación de los partidos políticos¹³ al permitir la participación

11 En las elecciones de 1988, también fue de 71 el tamaño del parlamento; en las de 1992 fue de 72.

12 Para el presidente de la República había prohibición absoluta de reelección (art. 73 Constitución de 1979).

13 El art. 37 de la Constitución de 1979 era terminante: “Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución se requiere estar afiliado a un partido político.”

de los independientes como candidatos a cargos de elección popular. Como señalan Freidenberg y Pachano (2016): “La participación de independientes, en condiciones claramente menos exigentes que las que regían para los partidos, contribuyó a agudizar la fragmentación [del sistema de partidos]” (p. 143).¹⁴

Durante toda la primera fase del desarrollo democrático (1979-1996), la lista fue cerrada y bloqueada. En este tipo de listas, los electores solo podían escoger una opción partidista sin rebasar las fronteras de cada oferta electoral (cerrada) y tampoco podían dentro de la lista cambiar el orden de preferencia de los candidatos (bloqueada). Este tipo de lista está vinculado, obviamente, a un voto de lista (plancha), es decir que cada elector tenía un solo voto para elegir una de las distintas listas ofertadas por los partidos.

El tamaño y número de circunscripciones estaban regulados en el art. 56.1 de la Carta Política de 1979, que ordenaba:

Art. 56.1.- [...] La Función Legislativa es ejercida por la Cámara Nacional de Representantes, con sede en Quito e integrada por doce representantes elegidos por votación nacional; dos representantes elegidos por cada provincia, a excepción de las de menos de cien mil habitantes, que eligen uno; y, además, por un representante elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil.

Como se pudo notar, la provincia sigue siendo la base de la distribución de la representación territorial, y cada provincia podía tener por lo menos un legislador. Por tanto, en las elecciones de 1979 hubo: cinco distritos uninominales, de las provincias que no llegaban a los 100 mil habitantes (Galápagos, Morona Santiago, Napo, Pastaza y Zamora Chinchipe); la gran mayoría de circunscripciones eran pequeñas (13 de 20)¹⁵ y solo dos medianas (Guayas con 8 escaños

14 Freidenberg y Pachano (2016) vieron también en la *prohibición de conformar alianzas* (vigente hasta 1994) “un obstáculo para la conformación de grandes corrientes ideológicas dentro del parlamento y se constituyó en una de las causas para la fragmentación de la representación legislativa” (p. 90).

15 En las elecciones legislativas de 1979, los distritos pequeños se repartían de la siguiente manera: 3 de dos escaños, 9 de tres, 0 de cuatro y una de cinco.

y Pichincha con 6).¹⁶ Estos distritos estaban acompañados de una lista adicional a nivel nacional de 12 escaños. Aunque el reparto se hacía con un método de adjudicación bastante proporcional (Hare), era prácticamente imposible que en los distritos uninominales y pequeños se lograra un equilibrio entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que recibían los partidos políticos. Al final del periodo, en las elecciones de 1996, había 21 circunscripciones provinciales (Sucumbíos fue creada en febrero de 1989) y se mantenía la nacional. Desaparecieron las circunscripciones unipersonales, pues cada provincia tenía por lo menos dos escaños. Las circunscripciones pequeñas seguían dominando: 19 de 21.¹⁷ Solo había una mediana (Pichincha 8) y una grande (Guayas 10).

El sistema electoral de 1978/79 estaba fundado en un principio constitucional de “representación proporcional de las minorías” (art. 34); pero que se traducía en reglas de decisión diferenciadas para las circunscripciones unipersonales, binominales y las mayores a dos escaños. En las circunscripciones con un solo escaño decidía la mayoría relativa de votos (art. 83 LE). En las binominales, cada escaño les correspondía a las dos listas más votadas, siempre y cuando la segunda lista alcance por lo menos el 50% de votos de la segunda (art. 84 LE). En los distritos de más de dos escaños, en cambio, se procedía a sumar todos los votos de las organizaciones políticas participantes en la respectiva circunscripción y se dividía para el número de puestos en disputa. La cifra resultante se dividía para dos y el resultado era el “cociente eliminador”, es decir que los partidos que no alcanzaran esta cifra eran excluidos del reparto de escaños. Luego, se volvía a sumar todos los votos de los partidos que habían superado el cociente eliminador y se dividía para el número de escaños (Hare). El resultado de esta última operación era el “cociente distribuidor”. Ahora los votos de cada partido se dividían para ese cociente y a cada lista le correspondía tantos escaños como números enteros se obtenían de esa división. Si restaban puestos a adjudicarse, los escaños sobrantes les correspondían a los partidos con los residuos mayores en orden descendente (art. 85 LE).

16 El promedio de la magnitud en las 20 circunscripciones provinciales es era de 2,9 escaños.

17 Las 19 circunscripciones pequeñas se estructuraban así: 9 eran de dos escaños; 7 de tres; 2 de cuatro y una de cinco.

En otras palabras, el sistema de doble cociente implicaba la regulación fáctica de una barrera electoral (50% de la cuota Hare), que eliminaba a los partidos que no alcanzaban esta cifra. Aunque la cuota Hare es muy proporcional, el dominio de las circunscripciones pequeñas hace prácticamente imposible cumplir con el mandato constitucional de la proporcionalidad (art. 34).¹⁸ Este es uno de los males de sistema electoral que, en lugar de ser corregido, se agudizará en las posteriores reformas –sobre todo con la expedición de la LOEOP de 2009–, y que tampoco se afrontó en la reforma de febrero de 2020.

Diseño II: la reforma radical del sistema electoral después de la crisis política de 1997 y la introducción de las listas abiertas

Aunque el primer ensayo de ingeniería electoral tenía objetivos claros, el personalismo, el clientelismo y la orientación de corto plazo de la conducta de los actores políticos hizo fracasar los intentos de construir un sistema de partidos sólido y consolidar la democracia. A mediados de 1990, el sistema empezó a sentir el desgaste y se desató incontenible con la destitución inconstitucional de Abdalá Bucaram en febrero de 1997. Como solución a la crisis se realizó una consulta popular para legitimar el gobierno interino de Fabián Alarcón, modificar algunos componentes del sistema electoral y convocar a una Asamblea Constituyente.

Contexto de la reforma electoral 1997-2000

Una de las reformas más radicales al sistema electoral legislativo se llevó a cabo en mayo de 1997, mediante la consulta popular que tuvo como antecedente la crisis institucional que se resolvió con la destitución del presidente Bucaram (febrero de 1997). La sexta pregunta de la consulta popular planteaba el cambio del procedimiento de votación, proponiendo como alternativa el clásico voto de lista (“completa”) o el voto por personas (“nombres”). El 25 de mayo de 1997, al elector se le preguntó:

“Sexta: ¿Para la elección de Diputados, Concejales Municipales y Consejeros

18 El art. 34 de la Constitución de 1979 ordenaba: “Se garantiza la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales, de conformidad con la ley.” El art. 3 era más enfático: “Se garantiza la representación de las minorías en las elecciones pluripersonales, como principio fundamental del sistema democrático [cursivas añadidas].”

Provinciales, con cuál de las dos alternativas de elección está usted de acuerdo? a. Votación por lista completa, como es ahora. b. Votación, escogiendo nombres de cada lista o entre listas”.

La opción b. de la pregunta sexta obtuvo el 51,7% de aceptación, y desde allí se introdujo en el Ecuador la lista abierta, que implica también un cambio en el procedimiento de votación (voto personalizado múltiple). El resultado de la pregunta sexta de la consulta fue plasmado en el artículo 99 de la Constitución Política (CP) de 1998.

Para las elecciones legislativas de 1998 rigieron disposiciones transitorias especiales dictadas por la Asamblea Nacional Constituyente. La décima de estas disposiciones establecía dos diputados por cada provincia y uno más por cada 200 mil habitantes o fracción que exceda de 133 mil pobladores. Con esta regla los legisladores provinciales ascendieron a 101. Para determinar el número de parlamentarios nacionales, se dispuso que éstos representen un quinto de los provinciales, es decir: 20. En total: 121. Estas reglas se recogieron parcialmente en la Constitución de 1998 (art. 126), sobre todo la base poblacional de 200 mil habitantes por escaño provincial poblacional, pero desaparecieron los asambleístas nacionales. En los distritos provinciales, las listas serían abiertas y los ganadores serían los más votados. En cambio, los legisladores nacionales serían elegidos en listas cerradas y los escaños se adjudicarían mediante D'Hondt.¹⁹

Los resultados de la consulta popular de mayo de 1997 y las reglas electorales de transición influirían en el diseño del sistema electoral definitivo que se concretará en la Constitución de 1998 y en la Ley Orgánica Electoral (LOE) de 2000.²⁰

El sistema electoral de crisis 1997-2000

Las características del segundo diseño de esta fase democrática se resumen en la Tabla 2. Como se puede notar, después de las elecciones de 1998, el tamaño

¹⁹ Estas normas fueron publicadas en el R.O. No. 265 de 27 de febrero de 1997.

²⁰ La LOE fue publicada en el R.O. No. 117 de 11 de julio de 2000.

de parlamento se estabilizó en 100 legisladores provinciales, sin la presencia de parlamentarios elegidos en circunscripción nacional. Es decir que el Congreso Nacional creció en un 44,9% en relación con el parlamento de 1979.

El periodo de duración de los cargos de los legisladores se mantiene en cuatro años (art. 127.2 Constitución de 1998), y pueden ser reelegidos indefinidamente. En realidad, la regla del art. 98.3 de la Norma Suprema permite la reelección sin límites de todos los cargos de elección popular, excepto del presidente de la República que puede ser reelegido después de un periodo (art. 98.4).

Especialmente, lo que distingue al segundo ensayo de ingeniería electoral de esta fase democrática es el cambio del tipo de lista y, obviamente, del procedimiento de votación. La decisión de la consulta popular de 1997 de cambiar estos elementos del sistema electoral se recogen el art. 99 de la Constitución de 1998 que establece: “Artículo 99.- En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas. La ley conciliará este principio con el de la representación proporcional de las minorías.”

Por tanto, con la lista abierta –que rompe con la tradición electoral del país– se instituye la posibilidad del elector de escoger sus propios candidatos uno por uno (voto personalizado) entre las diferentes listas presentadas por los partidos políticos y, en consecuencia, puede fabricar su propia lista, hasta el número de escaños a elegirse en cada circunscripción. En las elecciones de 2002 y 2006, el sistema electoral se estabilizó con las reglas de la Constitución (art. 99) y la Ley Orgánica de Elecciones de 2000 (art. 74).

Tabla 2: Sistema electoral legislativo de la consulta popular de 1997, Constitución de 1998 y Ley Orgánica Electoral 2000.

| Componentes del sistema electoral | | Artículo | |
|-----------------------------------|-----------------------|---|----------------------|
| 1. | Tamaño de la asamblea | (1998: 121 escaños) 2002 y 2006: 100 (unicameral) | 126 CP |
| 2. | Periodo y reelección | 4 años, reelección indefinida | 127.2 CP 948.3 CP |
| 3. | Tipo de lista | Abierta | 99 CP 74 LOE |
| 4. | Forma de voto | Personalizado múltiple | 99 CP 74 LOE |
| 5. | Circunscripción | Tipo: Provincial (22) Tamaños: 19 pequeñas (7 de 2; 4 de 3; 6 de 4; 2 de 5 escaños) !! 1 mediana (8 escaños: Manabí) 2 grandes (14 escaños: Pichincha; 18 escaños: Guayas) | 126 CP 165 LOE |
| 6. | Fórmula electoral | Regla de decisión: mayoría relativa ("candidato con mayor votación nominal") Método de adjudicación a nivel de los partidos: Binominales: un escaño para los dos partidos más votados, a menos que el primero logre más del doble de votación que el segundo. De 3 o más escaños: D'Hondt, después de consolidar la votación de lista y nominal de cada partido. | 104 LOE 105 LOE |

Fuente: Consulta popular de 1997; Constitución Política (CP) 1998; LOE 2000.

El voto personalizado y la posibilidad de dispersar los votos entre distintas listas fue muy criticado por los especialistas en materia electoral; ya que, como opinan Freidenberg y Pachano (2016): "Fue determinante en el debilitamiento y la extinción casi total de los partidos [tradicionales], lo que evidentemente repercutió en el parlamento que es el espacio por excelencia de la presencia y la acción de los partidos" (p. 91).

El cambio más importante en cuanto a las circunscripciones del diseño electoral de 1998 es —como ya se ha mencionado— la eliminación de los parlamentarios elegidos en circunscripción nacional, que servían de contrapeso a los

intereses locales,²¹ y solo se establecen distritos provinciales. Así, el artículo 126 de la Carta Política de 1998 dispone:

Artículo 126.- La Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional [...]. Estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil. El número de habitantes que servirá de base para la elección será el establecido por el último censo nacional de población, que deberá realizarse cada diez años.

En las elecciones de octubre de 2002, el total de circunscripciones provinciales eran de 22 (Orellana fue creada en julio de 1998). De las 22 circunscripciones, 19 son pequeñas,²² una es mediana (Manabí con 8 escaños) y dos son grandes (Guayas con 18 y Pichincha con 14). El evidente dominio de distritos de magnitud pequeña hace imposible el mandato constitucional del art. 99 de conciliar las listas abiertas con el mandato de la “representación proporcional de las minorías.” En circunscripciones menores a cinco escaños es fácticamente imposible un reparto proporcional entre los principales partidos que presentan listas en cada uno de los distritos, más allá de las dos organizaciones políticas con mayor fuerza.

En cuanto a la fórmula electoral, la LOE de 2000 intenta conciliar las listas abiertas con la representación proporcional de las minorías mediante la introducción de un método proporcional de reparto de escaños a nivel de los partidos políticos; pero, rompe con la tradición de aplicar el sistema de cocientes y residuos que fue creado en la Ley de Elecciones de 1947 (art. 105)²³ y que se mantuvo en la Ley de Elecciones de 1978. Por primera vez en la historia

21 Freidenberg y Pachano (2016), además, sostienen que la eliminación de los diputados nacionales “contribuyó a profundizar el problema de la territorialización de la representación, [...], sin el elemento de cohesión nacional que [...] significan estos diputados, el congreso se convirtió en el agregado de intereses provinciales y locales” (pp. 86-87).

22 Las 19 circunscripciones pequeñas estaban estructuradas de la siguiente manera: siete con 2 escaños; cuatro, 3; seis, 4; y dos, 5. El promedio de la *magnitud de la circunscripción* en relación con los 100 escaños y 22 circunscripciones era de 4,5.

23 Ley de Elecciones de 1947 fue elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente y publicada en el R.O. N.º 817 de 24 de febrero de 1947.

electoral del Ecuador se introduce D'Hondt en la ley electoral, recogiendo una de las reglas de las elecciones de transición de 1998. Sin embargo, la LOE establece regulaciones diferencias de reparto de escaños según el tamaño del distrito:

1. En las circunscripciones binominales, uno de los escaños le corresponde al candidato que haya obtenido la mayoría relativa de votos, y el segundo se le adjudica al candidato de la lista que siga en votos, siempre que haya obtenido más del 60% de los votos del primer escaño. De lo contrario, los dos escaños le corresponden a la primera lista (art. 104 LOE). La reforma de mayo de 2006 a la LOE²⁴ hace unos ajustes y ordena que los dos escaños se les adjudiquen a las dos listas más votadas, a menos que el partido con la mejor votación tenga más del doble de votación que la segunda fuerza política. En este caso, los dos puestos le corresponden a la organización política más votada.

2. En los distritos de más de dos escaños, para la distribución de escaños a nivel de cada partido se emplea el método D'Hondt, después de sumar la votación nominal de cada organización política. Al final, los escaños corresponden “a los candidatos que mayor votación entre listas o nominal hubiesen alcanzado” dentro de cada lista (art. 106 LOE). El método de divisores continuos fue aplicado por primera ocasión en las elecciones generales de 2002. Sin embargo, el 17 febrero de 2004 fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional²⁵, bajo el argumento de que no era compatible con la lista abierta; pero, fue reintroducido nuevamente en la reforma de mayo de 2006.

Para incluir nuevamente el método D'Hondt, el Legislador argumentó que, ya que el Tribunal Constitucional declaró que el método de divisores continuos no se puede aplicar a listas abiertas, para cumplir con el mandato de proporcionalidad del art. 99 de la Constitución, es “indispensable transformar, aplicando un método matemático, el voto personalizado o de lista abierta en voto de lista cerrada” (p. 3)²⁶. Por tanto, el art. 105, número 3, de la LOE reintroduce D'Hondt, combinado con un procedimiento complicado de consolidación de

24 Publicada en el R.O. No. 268 de 11 de mayo de 2006.

25 La sentencia fue publicada en el R.O. N.º 282, Suplemento, de 1 de marzo de 2004.

26 La reforma fue publicada en el R.O. N.º 268 de 11 de mayo de 2006.

los votos de cada partido, mediante el factor ponderador que se obtiene de la división del número de electores que votaron por lista para el total de votos nominales de todas las listas. A pesar de este malabarismo matemático, no se alcanza la proporcionalidad, por la simple razón de que, en las circunscripciones pequeñas -que son casi todas-, hay poco que repartir. Pero también, no es correcto el concepto de que el voto por personas pueda transformarse en voto de lista, el uno busca la identificación elector-candidato y el otro fortalecer la relación elector-partido/ideología. Y este cambio de función no es problema matemático.

En las elecciones de 2006, llegó a la presidencia de la República Rafael Correa, que prometió refundar el país con un nuevo marco institucional que también incluía al sistema electoral. Para las elecciones al Congreso Nacional de ese año, el partido del presidente Correa, Alianza PAIS, no presentó candidatos para el legislativo, bajo el argumento de que la clase política representada en el Congreso Nacional había perdido legitimidad y era necesario una Asamblea Constituyente que sustituya al viejo parlamento.

Diseño III: las reglas de juego de la Revolución Ciudadana y la fragmentación de las circunscripciones

El tercer diseño del sistema electoral en la fase democrática se elaboró en medio de la crisis de representación que vivía el país desde la mitad de la década de 1990. En octubre de 1995, el vicepresidente Dahik tuvo que renunciar y abandonar el país. En 1997, 2000 y 2005, tres presidentes democráticamente elegidos tuvieron que terminar sus mandatos abruptamente. La Revolución Ciudadana llegará al poder en las elecciones de 2006 y el presidente Correa se posesionó en su mandato en enero de 2007 para dejar el poder en mayo de 2017. Como parte de su estrategia de poder, el correísmo apostará por reglas de juego que acentúen la tendencia concentradora del sistema electoral.

El contexto de la reforma

El presidente Correa se posesionó el 15 de enero de 2007 y el mismo día, mediante decreto ejecutivo, convocó a una consulta popular sobre la posibilidad

de llamar a una Asamblea Constituyente.²⁷ La oposición del Congreso Nacional al proceso constituyente tuvo como consecuencia que 57 de sus miembros sean destituidos por el Tribunal Supremo Electoral. En abril de 2007 se llevó a cabo la consulta popular para convocar a la Asamblea Constituyente y el Sí se impuso con el 81,7% de los votos válidos. En septiembre de 2007 fueron electos los 130 miembros del órgano del poder constituyente, con una mayoría de 80 asambleístas del partido de gobierno. La elaboración del texto constitucional llevó hasta julio de 2008, y fue aprobado en referéndum constitucional de septiembre de 2008.²⁸

La nueva Constitución de la República (CR), en cuanto a los aspectos electorales, presenta las siguientes características: (1) mantiene el sistema electoral presidencial de mayoría relativa calificada (art. 143 CR); (2) introduce la regla general de reelección por una solo vez, consecutiva o no, incluso para el Jefe de Estado (arts. 114 y 144 CR); (3) elimina la lista abierta y el voto personalizado, y se menciona solo a la proporcionalidad como principio (art. 116 CR); y (4) se instituye la elección de asambleístas en circunscripción nacional, provincial, regional, distrital y del exterior (art. 118 CR).

Lo más destacable de la Carta Magna de 2008 es que la Constituyente de Montecristi elimina conscientemente la lista abierta y el voto personalizado de la Carta Política de 1998 (art. 99), para dar énfasis en la representación proporcional. Sin embargo, el Legislador volverá en la LOEOP de 2009 a reincorporar estos dos componentes del sistema electoral legislativo, que eran de dudosa constitucionalidad.

A pesar de que la LOEOP fue aprobada el 6 de abril de 2009, las elecciones de transición constitucional del 26 de abril de 2009 se llevaron a cabo con las reglas establecidas en el Régimen de Transición (RT).²⁹ Este RT es un cuerpo normativo con estándar constitucional añadido a la Constitución de 2008, para permitir el paso –lo menos traumáticamente posible– del viejo al nuevo orden

27 El Decreto Ejecutivo N.º 2 de 15 de enero de 2007 fue publicado en el R.O. N.º 8 de 25 de enero de ese mismo año.

28 La Constitución de 2008 fue publicada en el Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre de 2008.

29 La LOEOP fue publicada un día después en el R.O. N.º 578, Suplemento, de 27 de febrero de 2009.

constitucional e institucional. El RT se compone de 30 artículos y una disposición final, y lo primero que hace es regular las elecciones de transición; ya que, aprobada la nueva Carta Magna, todas las autoridades de elección popular debían renovar sus mandatos, y esta elección sería considerada jurídicamente como la primera, y no como reelección, para todos los efectos (art. 10 RT).

El sistema electoral de transición para el órgano legislativo, ahora rebautizado como Asamblea Nacional, estaba regulado en los artículos 3, 5 y 6 del RT. La forma de lista seguía siendo abierta y el voto personalizado (art. 5, núm. 2, RT). Los tipos de circunscripciones eran parecidos a lo establecido para la Asamblea Constituyente de 2007/08, es decir, se disponía que se elijan asambleístas en circunscripción nacional (15), provincial (103) y del exterior (6) (art. 3, núm. 3, RT). Pero, debido a la creación de dos nuevas provincias, el 7 de noviembre de 2007 (Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena)³⁰, se sumaron dos circunscripciones provinciales con más de tres escaños cada una. En total, 24 distritos provinciales y una lista nacional adicional con 15 escaños.

La fórmula electoral para la conversión de votos en escaños estaba reglada en el artículo 6, numeral 4, del RT. Se empleaba Webster a nivel de las organizaciones políticas en las circunscripciones de tres o más escaños, con la ventaja de que, si a una lista le llegara a corresponder todos los escaños en una circunscripción, el último escaño sería para la segunda lista más votada. La regla de decisión a nivel de los candidatos también se conservaba: los escaños de cada organización política son asignados dentro de la lista a los “candidatos más votados”. En los distritos binominales, el un escaño le correspondía a la lista con el mayor número de votos y el otro a la lista que le sigue en votación, siempre que obtenga por lo menos el 35% de votos de la primera; de lo contrario, los dos escaños le corresponden a la primera lista.

30 Según Machado (2008), el cercenamiento de las provincias de Guayas y Pichincha se debió al cálculo electoral de AP: “el gobierno [correísta] muy hábilmente impulsó la creación de dos nuevas provincias, la Provincia de Santa Elena y la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, escisiones territoriales de la Provincia de Guayas y Pichincha, respectivamente. En un país en donde los apoyos electorales están fuertemente anclados a nivel provincial [...] esto significó asestar un duro golpe a partidos que han controlado tradicionalmente dichos espacios: la ID y la UDC en Pichincha y el PSC, PRIAN, PRE en la provincia del Guayas. Más todavía cuando se trata de las provincias con mayor magnitud electoral con 14 y 18 representantes al Congreso Nacional, respectivamente.” (p. 210).

A pesar que, en las elecciones de 2009, AP obtuvo una cómoda mayoría relativa (47,6% de los escaños), la Revolución Ciudadana tuvo dificultades para concretar su agenda legislativa en el periodo 2009-2013. Estaban represados proyectos de ley importantes como Ley Orgánica de Comunicación, que pretendía imponer un mayor control de los medios de comunicación privados, y el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, con el cual AP pretendía modernizar la legislación penal. Con esta experiencia, el gobierno se propuso tomar todas las medidas para asegurar una victoria contundente en las próximas elecciones de febrero de 2013. Entre esas medidas estaban la reforma electoral y la nueva configuración de las circunscripciones.

El artículo 117 de la actual Constitución de 2008 prohíbe hacer reformas electorales un año antes del proceso electoral. Por esta razón, el partido de gobierno diseñó una estrategia para realizar un cambio a la LOEOP con el tiempo suficiente para que surta efectos jurídicos para las elecciones de febrero de 2013. La iniciativa de la reforma provino del Consejo Nacional Electoral (CNE) y la mayoría de AP logró aprobarla en la Asamblea Nacional. El veto presidencial hizo los últimos ajustes.

Los objetivos principales de la reforma electoral era eliminar la no simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias, bajo el cálculo de que la popularidad del presidente arrastraría a las elecciones de los legisladores; y cambiar el método de adjudicación de escaños de Hare a D'Hondt, con el fin de maximizar el reparto de escaños del partido de gobierno. En estos cálculos, AP no se equivocó y logró obtener en las elecciones legislativas 100 de 137 escaños.

El sistema electoral mayoritario de la Revolución Ciudadana 2008-2012

Según la Tabla 3, que recoge los elementos principales del tercer diseño electoral, la magnitud de la Asamblea Nacional es de 137 legisladores (en las elecciones de 2013 y 2017), hecho que significa que el parlamento se duplicó en miembros desde 1979.³¹ Este número se logra aplicando las reglas que deter-

31 Muchas veces ha sido criticado el *tamaño del parlamento* ecuatoriano; pero los especialistas hablan de que el cuerpo legislativo puede tener una magnitud equivalente a la *raíz cúbica* de la

minan la integración de la Asamblea Nacional establecidas en el art. 118 de la Norma Suprema y 150 de la LOEOP, y tomando como base el censo de población de 2010. Primero se recuperaron los asambleístas elegidos en circunscripción nacional en un número de 15. Segundo, a cada provincia le correspondía automáticamente dos escaños y uno más por cada 200 mil habitantes o fracción que supere los 150 mil; como eran 24 provincias, el total de escaños provinciales llegaron a 119. Y, tercero, a las tres circunscripciones especiales de exterior le correspondían dos escaños a cada una, en total seis puestos en la Asamblea.³²

Tabla 3: Sistema electoral según la Constitución de 2008, LOEOP de 2009 y Reforma electoral de 2012

| Componentes del sistema electoral | | Artículo |
|-----------------------------------|---|---------------------|
| Tamaño de la asamblea | 137 escaños | 118 CR 150 LOEOP |
| Periodo y reelección | 4 años; reelección por una sola vez consecutiva o no. | 118 CR 114 CR |
| Tipo de lista | Abierta | 160 LOEOP |
| Forma de voto | Personalizado múltiple | 120 LOEOP |
| Circunscripción | Tipo: Nacional (1 de 15 escaños) Provincial (22 con 74 escaños en total) Subprovincial (6 de 29 escaños en total) Subdistrital (3 de 13 escaños en total) Exterior (3 de 6 escaños en total) Tamaños: 30 pequeñas (6 de 2; 6 de 3; 10 de 4; 8 de 5 escaños) + 3 del exterior (2 escaños cada una) 1 mediana (6 escaños: Los Ríos) 0 grandes + 1 nacional (15 escaños) | 150 LOEOP |
| Fórmula electoral | Regla de decisión: A nivel de los partidos: proporcional. A nivel de los candidatos: mayoría relativa ("el más votado") Método de adjudicación a nivel de los partidos: 15 nacionales: Webster . 122 provinciales, subprovinciales, subdistritales y del exterior: D'Hondt. | 164 LOEOP |

Fuente: Constitución de la República (CR) 2008; LOEOP, 2009; Reforma a la LOEOP de 2012.

El periodo de los asambleístas se mantuvo en cuatro años (118.1 Constitución

población. Según el censo de 2010, la población del Ecuador era de 14.483.499 y su raíz cúbica, en consecuencia, era de 243,76. Por tanto, el parlamento ecuatoriano puede ser considerado de tamaño medio.

de 2008) y se fijó la regla general de que todas las autoridades de elección popular –incluyendo al presidente de República– podían ser reelegidas por una sola vez consecutiva o no (art. 114 y 144 Constitución de 2008). En su punto de mayor poder, el régimen de la Revolución Ciudadana intentó cambiar las reglas de reelección mediante la reforma a la Carta Magna de 2015.³³ Sin embargo, en consulta popular de febrero de 2018, se volvió a las reglas constitucionales originales de los arts. 114 y 144.

A pesar de que la Constituyente de Montecristi eliminó conscientemente el artículo 99 de la Carta Política de 1998, es decir ya no deseaba las listas abiertas y el voto personalizado, el Legislador volvió a reintroducir estos dos elementos en los artículos 160 y 120 de la LOEOP. A parte del art. 118 de Norma Suprema –que solo se refiere a la estructura unicameral de la Asamblea Nacional y su integración–, la Constitución solo establece, en el art. 116, los principios generales que deben ser respetados por el Legislador para diseñar los sistemas electorales pluripersonales, como son los del cuerpo legislativo. Esta disposición constitucional ordena:

“Art. 116.- Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.”

Como se puede notar, el objetivo constitucional era que se diseñe un sistema electoral que realice el mandato de proporcionalidad en sistema electoral de la Asamblea Nacional, objetivo que se entorpece con las listas abiertas, ya que el voto por personas difícilmente puede transformarse en voto de lista para un reparto proporcional entre partidos. Las últimas reformas de febrero de 2020 terminarían con esta inconsistencia entre Constitución y ley electoral.

En cuanto a las circunscripciones, el Constituyente (art. 118 Constitución de 2008) y Legislador (art. 150 LOEOP) recogen algunos avances del sistema electoral de la Asamblea Constituyente 2007/08, es decir, incluyen –cómo ya se mencionó– un distrito nacional con 15 escaños; provinciales (dos por cada

33 La reforma constitucional fue publicada en el R.O. N.º 653, Suplemento, el 21 de diciembre de 2015.

provincia y uno más por cada 200 mil o fracción que supere 150 mil) y los del exterior (dos por cada uno de los tres distritos) y, además, incluye, en consonancia con el artículo 118 de la Constitución de 2008, los representantes de los distritos metropolitanos³⁴ y de las regiones que se llegasen a constituir en los términos de los artículos 244 y 245 de la Norma Suprema.³⁵ Pero agrega una novedad que tendrá un impacto fatal en los efectos proporcionales de las reglas electorales: el fraccionamiento inconstitucional de las circunscripciones. El inciso 2 del número 2 del art. 150 de la LOEOP ordena:

En las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones; cuando concurran las circunstancias que motiven la subdivisión de circunscripciones electorales, el Consejo Nacional Electoral decidirá su delimitación geográfica garantizando que la diferencia entre assembleístas a elegir en cada nueva circunscripción no sea superior a uno. (art. 150 LOEOP).

Esta disposición, como sostiene Jorge Moreno (2017, pp. 28-29), está en franca contradicción con la representación territorial de las provincias, pues los legisladores de esta unidad territorial deben ser elegidos por la totalidad de los electores de la provincia, y no por partes seccionadas (art. 118, numeral 2, Constitución); y se contrapone al principio de representación proporcional consagrado en el artículo 116 de la Carta Magna, pues prácticamente torna a la totalidad de circunscripciones en pequeñas, lo que acentúa el carácter mayoritario del sistema, ya que es imposible una representación simétrica entre votos y escaños cuando hay apenas tres o cuatro escaños a repartir (Ortiz, 2016b, pp. 23-28). El Legislador olvidó que un cambio radical en la magnitud de los

34 El cantón Quito es el único distrito metropolitano en el territorio nacional. Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito fue publicada en el R.O. N.º 345 de 27 de diciembre de 1993. La decisión del CNE de considerar a Quito como un distrito electoral independiente en agosto de 2012 fue muy criticada, porque ese cantón aún no había concluido el procedimiento constitucional del art. 247 para la conformación de un distrito metropolitano, sobre todo con la aprobación de un estatuto de autonomía.

35 Hasta inicios de 2020 no se ha construido ninguna región según el procedimiento de los arts. 244 a 246 de la Constitución de 2008. Por ende, no hay assembleístas regionales.

distritos puede traer como consecuencia el cambio del principio de representación, en este caso, de proporcional a mayoritario (Nohlen, 2000, p. 167). Por tanto, la fragmentación de la representación provincial es la contribución más importante de la revolución ciudadana al diseño injusto del sistema electoral legislativo.

En consecuencia, con la disposición del art. 150 de la LOEOP desaparecen las dos únicas circunscripciones grandes: Guayas y Pichincha. Guayas fue dividida en cuatro subdistritos y a Pichincha se le restó el territorio del Distrito Metropolitano de Quito que, a su vez, fue cercenado en tres pedazos. La única circunscripción mediana (Manabí) también fue subdividida en dos partes. De estas subdivisiones se obtuvieron 10 circunscripciones pequeñas: seis de cinco escaños (cuatro de Guayas, una de Manabí y una del Quito D.M.), tres de cuatro (una de Manabí y dos de Quito D.M.) y una de tres (el resto de Pichincha). En total en el territorio nacional son 30 circunscripciones pequeñas de 31. La única mediana sobrante es Los Ríos con seis escaños –que puede ser considerada como pequeña–.³⁶ Estos distritos están acompañados por una circunscripción nacional con 15 escaños y por tres distritos especiales del exterior con dos escaños cada uno.

En la versión original de la LOEOP de 2009³⁷ aún quedaban rezagos de los afanes igualitarios de la Revolución Ciudadana en el método de adjudicación de escaños. El art. 164.2 de LOEOP establecía el método Hare para la asignación de puestos para los miembros de la Asamblea Nacional. Pero, el régimen correísta, en febrero de 2012, haría su más importante reforma electoral al introducir nuevamente D'Hondt en el sistema electoral legislativo.³⁸ El nuevo art. 164 establecía que, para el reparto de escaños para los 15 asambleístas nacionales, se emplee Webster (método de divisores impares) y, para los 122 legisladores de las todas las otras 34 circunscripciones (provinciales, subprovinciales, subdistritales y del exterior) se use D'Hondt (método de divisores

36 Las 30 circunscripciones pequeñas están estructuradas de la siguiente manera: seis de dos escaños, seis de tres, diez de cuatro y ocho de cinco. Con la mediana (Manabí con seis escaños), el promedio de la *magnitud del distrito* es 3,8.

37 La LOEOP, mal bautizada “Código de la Democracia”, fue publicada en el R.O. N.º 578 de 27 de abril de 2009.

38 La reforma fue publicada en el R.O. N.º 634 de 6 de febrero de 2012.

continuos). Este último sistema de adjudicación de escaños tenía como finalidad potenciar la tendencia mayoritaria de los distritos pequeños y, en consecuencia, la posibilidad del partido dominante (AP) de maximizar sus escaños. La receta funcionó: en las elecciones de 2013, AP logró una supermayoría de 100 de los 137 escaños, es decir el 73% de representación, con solo el 53,1% de votos (Ortiz, 2016b, pp. 23-28).³⁹

La manipulación de las circunscripciones y el cambio del método de adjudicación de escaños fueron fuertemente criticados. Así, Basabe y Martínez (2014) hacen el siguiente diagnóstico: “un elemento que marcó diferencia entre este proceso electoral [2013] y los anteriores fue la demarcación en distritos electorales de las tres provincias más pobladas del país –Pichincha, Guayas y Manabí–. Más allá de cualquier argumento de orden jurídico, esta fue una decisión política orientada a beneficiar al partido en el gobierno. Así, la combinación de distritos electorales –*gerrymandering*– con la fórmula aplicada para la asignación de curules –D’Hondt– dio lugar a una clara sobrerrepresentación de AP, principalmente en las tres provincias mencionadas (p. 160).”

Diseño IV: La reforma de febrero de 2020 y la reinstitucionalización del sistema político

Las elecciones de 2013 marcarían el punto máximo de concentración de poder de la Revolución Ciudadana, pero también el inicio de su ocaso (Ortiz y Burbano de Lara, 2017). La época correísta se destacó por sus afanes autoritarios mediante la concentración del poder de todos los órganos del Estado, la neutralización de la separación de poderes y la manipulación de las condiciones de igualdad en la contienda electoral (Montúfar 2016; Ortiz, 2020). El nuevo gobierno, electo en las elecciones de 2017 se ha distanciado del estilo autoritario de su antecesor y ha intentado reinstitucionalizar el sistema político, y dentro de estos esfuerzos está la reforma electoral de 2020, que constituye el cuarto ensayo de ingeniería electoral en esta fase democrática desde 1978/79.

Contexto de la reforma

³⁹ Sobre los efectos políticos del sistema electoral de la Revolución Ciudadana, véase las contribuciones del libro *Reforma electoral en Ecuador* (Ortiz, 2016a).

El presidente Rafael Correa era un político carismático y muy popular, pero no era un demócrata, no creía en los mecanismos liberales de circulación de las élites en el poder. Correa deseaba cambios profundos en la sociedad ecuatoriana y, para eso, la democracia burguesa era sacrificable (De la Torre, 2010). La arremetida autoritaria de la Revolución Ciudadana empezó con la destitución de 57 legisladores en marzo de 2007 y con la reestructuración del Tribunal Constitucional en abril del mismo año. Al instalarse la Asamblea Constituyente, en su primer Mandato de noviembre de 2008, procedió a reemplazar varias autoridades de órganos públicos importantes con personas cercanas al régimen.⁴⁰ Después de aprobada la Constitución, el órgano del poder constituyente se transformó en la Comisión Legislativa y de Fiscalización que nombró a las autoridades electorales (CNE y TCE) y al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

El dominio sobre los órganos del Estado debía completarse con “la metida de manos” a la justicia.⁴¹ Mediante la reforma a la Constitución de los art. 179, 180 y 181 aprobada en consulta popular mayo de 2011, se cambió la composición del Consejo de la Judicatura para asegurar el control del órgano de gobierno de la Función Judicial por parte del Ejecutivo.⁴² En el 2014/15 se concretó otra reforma a los arts. 114 y 144 de la Carta Magna para permitir la reelección ilimitada del presidente de la República y demás autoridades de elección popular.⁴³ Todos estos hechos más el estilo vertical del Jefe de Estado pretendieron

40 El art. 8 del Mandato Constituyente N.º 1 ordenaba: “Art. 8.- Conclusión de periodos y designación provisional.- Se declaran concluidos los periodos para los que fueron designados los siguientes funcionarios: Contralor General del Estado, Procurador General del Estado, Ministro Fiscal General, Defensor del Pueblo, superintendentes de Telecomunicaciones, Compañías, Bancos y Seguros. Provisionalmente se designa a los siguientes ciudadanos: a) Carlos Pólit Faggioni, contralor general del Estado; b) Xavier Garaicoa Ortiz, procurador general del Estado; c) Washington Pesántez, ministro fiscal General; d) Claudio Mueckay Arcos, defensor del Pueblo; e) Paul Rojas Flores, superintendente de Telecomunicaciones; f) Francisco Arellano Raffó, superintendente de Compañías; g) Gloria Sabando, superintendente de Bancos y Seguros.”

41 En su acostumbrada sabatina del 8 de enero de 2011, el presidente Correa afirmó: “Dirán que queremos meter mano en las cortes; sí, queremos meter manos: para bien del pueblo ecuatoriano [...]. Tenemos que cambiar el sistema de justicia, compatriotas (citado por El Universo de 07/01/11).”

42 Los resultados de la consulta popular del 7 de mayo de 2011 fueron publicados en el R.O. N.º 490, Suplemento, de 13 de julio de 2011.

43 Las reformas a la Constitución se publicaron el R.O. N.º 653, Suplemento, de 21 de diciembre de 2015.

sofocar a la oposición, perseguir a los medios de comunicación y establecer el control de los mecanismos electorales (Montúfar, 2016).

En las elecciones generales de febrero y marzo (segunda vuelta) de 2017, volvió a ganar el partido de gobierno AP. Sin embargo, el nuevo presidente Lenín Moreno se apartó inmediatamente del proyecto político de la Revolución Ciudadana e inició un proceso de reinstitucionalización del sistema político, con el fin de devolver la independencia a los principales órganos del Estado constitucional. Mediante consulta de enero de 2018, se eliminó la reelección indefinida y se reestructuró al CPCCS. Se destituyó al CPCCS en funciones –parte de la herencia correísta– y se estableció un CPCCS de Transición para que evalúe y nombre a las instituciones que constitucionalmente le corresponde designar. En este proceso fueron renovados la Corte Constitucional, el Consejo de la Judicatura, el CNE, el TCE (parcialmente), la Fiscalía General del Estado, la Defensoría del Pueblo y algunas superintendencias.

Finalmente, como parte de este proceso de reinstitucionalización democrática, se emprendieron las reformas electorales de febrero de 2020, con el fin de terminar con otro de los legados de la Revolución Ciudadana: la reintroducción del método D'Hondt. Sin embargo, no existió la mayoría suficiente para eliminar la pieza fundamental de la ingeniería revolucionaria: la fragmentación de las circunscripciones mayores a siete escaños, prohibiendo de jure las circunscripciones grandes y reforzando el efecto mayoritario del sistema electoral legislativo.

El sistema electoral de la reinstitucionalización democrática 2020

El debate sobre la reforma electoral se venía arrastrando desde mayo de 2017, cuando el Consejo de Administración Legislativa calificó varios proyectos de ley y los envió a la Comisión de Justicia y Estructura del Estado para el correspondiente debate en los términos de los arts. 57 y 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL). En octubre de 2017 se aprobó el informe para primer debate y se discutió en el pleno de la Asamblea Nacional. El informe para segundo debate se aprobó en diciembre de 2017 y la segunda discusión en el Pleno se interrumpió por varias ocasiones.

La propuesta original de reforma a la LOEOP contenida en el informe para segundo debate no incluía ninguna modificación a los componentes del sistema electoral estudiados en este trabajo. Sobre todo, en cuanto a sus cuatro componentes centrales (lista, votación, circunscripciones y método de adjudicación), no se incluyó ninguna modificación, aunque sí hubo en la opinión pública propuestas de eliminar las listas abiertas y la subdivisión de las circunscripciones. Casi dos años después, en septiembre de 2019, se retomó el debate con una nueva conformación de las comisiones de la Asamblea Nacional; pero se le dio un nuevo giro completamente nuevo, al incluirse la reforma de los art. 120 y 160 de la LOEOP sobre el tipo de lista y el procedimiento de votación, y del art. 164 sobre el método de adjudicación de escaños. El 3 de diciembre de 2019 se aprobó el proyecto de ley en el parlamento. El presidente de la República, en su veto parcial del 3 de enero de 2020, intentó modificar el art. 150 de la LOEOP para eliminar la fragmentación de circunscripciones; sin embargo, el Legislativo no aceptó la objeción presidencial. El 22 de enero de 2020 se aprobó definitivamente la última reforma que cambia elementos importantes del sistema electoral legislativo. La reforma fue publicada y entró en vigor el 6 de febrero de ese mismo año.⁴⁴

En consecuencia, después de la reforma de febrero de 2020, la magnitud de la Asamblea Nacional queda intacta: 137 legisladores. Este número deberá recalcularse después del censo de población de noviembre de 2020 y se aplicará para las elecciones de 2025. También el periodo de funciones y la regla de reelección no fueron modificadas: cuatro años y reelección por una sola vez consecutiva o no.

44 R.O. N.º 134, Suplemento, de 3 de febrero de 2020.

Tabla 4: Sistema electoral según la reforma de febrero de 2020

| Componentes del sistema electoral | | Artículo |
|-----------------------------------|---------------------------|---|
| 1. | Tamaño de la asamblea | 137 (unicameral) 118 CR 150 LOEOP |
| 2. | Periodo y reelección | 4 años, reelección por una sola vez consecutiva o no 114 CR |
| 3. | Tipo de lista | Cerrada y bloqueada 120 LOEOP |
| 4. | Procedimiento de votación | Voto de lista 120 LOEOP 160 LOEOP |
| 5. | Circunscripción | Tipo: Nacional (una con 15 escaños) Provincial (22 con 74 escaños en total) Subprovincial (6 con 29 escaños en total) Subdistrital (3 con 13 escaños en total) Exterior (3 con 6 escaños en total) Tamaños: 30 pequeñas (6 de 2; 6 de 3; 10 de 4; 8 de 5 escaños) + 3 del exterior (2 escaños cada una) 1 mediana (6 escaños: Los Ríos) 0 grandes + 1 nacional (15 escaños) 150 LOEOP P |
| 6. | Fórmula electoral | Regla de decisión: proporcional Método de adjudicación: Webster . 164 LOEOP |

Fuente: Constitución de 2008; LOEOP 2009; Reforma a la LOEOP de 2020.

La reforma de 2020, en cambio, se concentra –como ya se anticipó– en el tipo de lista y el procedimiento de votación por una parte (arts. 55 y 72 Ref. 2020), y en el método de adjudicación de escaños (art. 73 Ref. 2020), por otra. Actualmente, según el nuevo art. 120 de la LOEOP, “el voto será en listas cerradas y bloqueadas. Los electores marcarán la casilla de la lista de la organización política o alianza de su preferencia.” Es decir que el elector tiene un solo voto en todas las circunscripciones y únicamente puede votar por una lista (plancha), sin poder alterar el orden de los candidatos establecido por las organizaciones políticas. Con estas modificaciones se regresa parcialmente al diseño original de la Ley Electoral de 1978.

El tipo y tamaños de las circunscripciones se mantienen inalterados. Para las elecciones generales de febrero de 2021, habrá seis tipos distintos de circunscripciones (nacional (una de 15 escaños), provincial (22 con 74 escaños en total), subprovincial (6 con 29 escaños), subdistrital (3 con 13 escaños en total) y del exterior (3 con 6 escaños en total). En cuanto al tamaño, dominan –como

ya se constató— los distritos pequeños: 30 de las 31 circunscripciones en el territorio nacional. Hay un solo distrito mediano de seis escaños (Los Ríos). Después del censo de población de 2020 seguramente la magnitud de las circunscripciones será ajustada.

Aunque el tamaño de la circunscripción es el factor decisivo que afecta la proporcionalidad en reparto de escaños (Ortiz, 2016b, pp. 23-29), el debate se centró en cambiar el método de adjudicación de escaños. El método D'Hondt vigente hasta antes de la reforma de 2020 muy fue criticado por todas las tendencias políticas. Se le acusaba de despojar de oportunidades a las “minorías” en las distintas circunscripciones. Por esta razón, el art. 73 de la Reforma de 2020 sustituye el art. 164 de la LOEOP, y ordena que se utilice solo el método Webster para todas las elecciones pluripersonales a nivel nacional y local. Webster es un método de divisores de reparto de escaños bastante proporcional que emplea la serie de divisores impares (1, 3, 5, 7, etc.). Aunque es muy probable que disminuya la desproporcionalidad en las 31 circunscripciones del territorio nacional en las elecciones de 2021, no será suficiente para alcanzar un resultado justo en la relación votos-escaños por el dominio de las circunscripciones pequeñas.

Para concluir, se podría afirmar que, si se toma en cuenta todos los cuatro componentes del modo como se elige a los miembros de la Asamblea Nacional (forma de lista, procedimientos de votación y -sobre todo— la configuración de las circunscripciones y el método de conversión de votos en escaños), por sus efectos mecánicos, se debería clasificar al sistema electoral legislativo ecuatoriano en todas sus cuatro fases —por el dominio de los distritos de baja magnitud— dentro de los mayoritarios, y la denominación que más se acercaría sería la de un sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales pequeñas.

Conclusiones

1. La tendencia crónica a la manipulación e inestabilidad de las reglas electorales muy conocida en Ecuador se prolongó hasta la última reforma de febrero de 2020. Aunque, en todo el periodo de estudio, solo se identifican cuatro diseños básicos, las reglas electorales fueron cambiadas prácticamente para cada pro-

ceso electoral, con el único fin de favorecer a cierto grupo político y a una perspectiva de corto plazo (Freidenberg y Došek, 2016; Freidenberg y Uribe 2019).

2. En los cuatro ensayos de ingeniería electoral se evidencia que nunca ha estado claro para el Constituyente, el Legislador y los estudiosos del sistema electoral legislativo en Ecuador que significa la “representación proporcional de las minorías”. En realidad, puede significar tres cosas: (1) que, dentro de un sistema electoral mayoritario, se establezca algún mecanismo para que las minorías estén representadas “proporcionalmente”; (2) que el mandato del constituyente se reduzca solo al método de conversión de votos en escaños y, por tanto, se haga posible alguna forma de reparto “proporcional”, aunque el resultado global sea una considerable asimetría entre la preferencia de los electores y la composición del cuerpo legislativo; y, (3) que la voluntad del legislador no sea a nivel del método de asignación de escaños, sino del principio de representación, lo que significa que, el sistema electoral -en su conjunto, en todos sus componentes- logre un resultado verdaderamente proporcional. En todos los cuatro diseños analizados se ha preferido una interpretación débil de la “proporcionalidad” -opción (2)-; pues, se cree que, para cumplir con la proporcionalidad (o que las minorías están representadas), es suficiente contemplar listas plurinominales (sin importar el tamaño) e introducir una fórmula más o menos proporcional de conversión de votos en escaños. En suma, el Legislador nunca se ha preocupado de diseñar mecanismos para lograr una adecuada proporcionalidad, y los politólogos y constitucionalistas tienden a no evaluar el sistema según sus resultados empíricos globales.

3. La representación política, cada vez más, se ha ido fragmentando territorialmente (en 1979 había solo 20 circunscripciones en el territorio nacional, y, en 2017, hubo 31) y se ha refugiado en el localismo de intereses particulares. La presencia de 15 assembleístas nacionales no logra compensar el marcado desequilibrio de la representación territorial, en un Estado que, por definición, es unitario (art. 1 Constitución) y que los assembleístas están obligados a actuar con sentido nacional (art. 127 Constitución). Aunque en el primer intento de diseño se pensó en una representación nacional a través del fortalecimiento de partidos políticos nacionales, el objetivo no se logró debido al personalismo, clientelismo y populismo -caracteres insuperables de la política ecuatoriana-

y a las reformas institucionales erráticas. Desde 1994 se empezó a desarmar el modelo de la transición y, ahora, se puede decir que no hay un concepto claro de representación política nacional, en razón de que el sistema de partidos se ha fragmentado tanto en número de partidos como en niveles de su funcionamiento (parroquial, cantonal, provincial, nacional y del exterior); y, la Asamblea Nacional, a pesar de ser unicameral (art. 118 Constitución), tiene una especie de bicameralismo escondido, donde la representación de la población nacional sede a la representación de grupos locales. Algún día tendremos que repensar nuevamente el modelo de representación política desde la sociedad, la participación ciudadana, las nuevas tecnologías y los retos del Ecuador del siglo XXI.

Referencias

Basabe, S. y Martínez, J. (2014). *Ecuador: cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo... con elecciones*. *Revista de Ciencia Política*, 34(1), 145-170.

Consejo Nacional Electoral (2014). *Atlas electoral del Ecuador 2009-2014*. Quito: CNE.

Duverger, M. (2001). “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”. En A. Batlle (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 37-76). Barcelona: Ariel.

Freidenberg, F. y Došek, T. (2016). “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”. En K. Casas et al. (eds.), *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos* (pp. 25-92). Washington: OEA.

Freidenberg, F. y Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO-Ecuador.

Freidenberg, F. y Uribe, C. (2019). “Las Reformas Político-Electorales en América Latina (2015-2018)”. En <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/03/Freidenberg-Uribe-Reformas-Electorales-en-America-Latina.pdf>

Grijalva, A. (1998). *Elecciones y representación política*. Quito: Corporación Editora Nacional y UASB-Ecuador.

Lijphart, A. (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Machado, J. C. (2008). “Ecuador: ...hasta que se fueron todos”. *Revista de Ciencia Política*, 28(1), 189-215.

Montufar, C. (2016.). *¿Vivimos en democracia? Análisis conceptual del régi-*

men político de la revolución ciudadana. Quito: UASB-Ecuador y Corporación Editora Nacional.

Moreno, J. (2017). *Estudios de derecho electoral, circunscripciones electorales y métodos de adjudicación de escaños para la integración de la Asamblea Nacional en el Ecuador*. Cuenca, Universidad de Cuenca.

Nohlen, D. (1978). *Wahlssysteme der Welt*. Múnich: Piper.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.

Nohlen, D. (2008). *Sistemas electorales en su contexto*. México: UNAM.

Nohlen, D. (2012). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito: Instituto de la Democracia.

Nohlen, D. (2014). *Wahlrecht und Parteiensystem*. 7 ed. Opladen y Toronto: Barbara Budrich.

Nohlen, D. Valdés, L. y Zovatto, D. (Eds.) (2019). *Derecho electoral latinoamericano*. México: FCE.

Ortiz, R. (Ed.). (2016a). *Reforma electoral en Ecuador*. Quito: UDLA.

Ortiz, R. (2016b). “Las singularidades del sistema electoral legislativo en Ecuador”. En R. Ortiz (ed.), *Reforma electoral en Ecuador* (pp. 7-37). Quito: UDLA.

Ortiz, R. (2018). “Los problemas estructurales de la constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario”. *Estudios Constitucionales*, 16(2), 527-566.

Ortiz, R. (2020). *Elecciones y democracia en Ecuador: la receta autoritaria de la Revolución Ciudadana 2007-2017* (por publicarse).

Ortiz, S. y Burbano de Lara, A. (2017). *Comicios en Ecuador: victoria electoral de Alianza PAIS, disputa hegemónica en ciernes*. Quito: ILDIS.

Pachano, S. (2007). *La trama de Penélope*. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador. Quito: FLACSO-Ecuador.

Pachano, S. (2008). “Renovación, agonía y muerte del sistema de partidos de Ecuador”. En M. Alcántara y F. García. (Coords.), *Elecciones y política en América Latina* (pp. 145-173). México: IEEM.

Sánchez, F. (2008). *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador*. Quito: FLACSO-Ecuador.

Sartori, G. (1999). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Sartori, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. 3a. ed. México: FCE.

Schedler, A. (2016). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. México: FCE.

Wray, Norman (2018). “¿Después de la consulta, qué? Entre la transición y la incertidumbre”. En <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/14076.pdf>

Mario Unda

***LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA ENTRE EL
“RETORNO” Y LOS DESBORDES POPULARES***

El 10 de agosto de 1979, el Ecuador dejaba atrás siete años de gobiernos militares y retornaba a los regímenes constitucionales: el “retorno a la democracia”, se decía.

Desde entonces (y hasta ahora) el discurso predominante ha tendido a rechazar como “dictadura” todo el período transcurrido entre 1972-79, haciendo caso omiso al menos de dos cosas: primero, las diferencias que separaban los primeros cuatro años de los últimos tres (lo que era demasiado reciente para pasarlo por alto, pero resultaba consistente con el predominio de la ideología liberal que rechazaba el desarrollismo que guió las políticas económicas de Rodríguez Lara)¹; segundo, que la relación dictadura-democracia no es tan simple y lineal como se suponía (lo que quizás no era visible entre 1978 y 1980, pero que iría haciéndose visible apenas el programa económico de las “políticas de ajuste” logró imponerse como razón política). En cualquier caso, no podía dejar de reconocerse el gran empuje dado a la modernización capitalista, sobre todo en la primera fase del gobierno militar, al punto que se confiaba en que esa modernización económica sería complementada con la modernización política

que -se creía- resultaría del “retorno”.

Además, el entorno internacional parecía presentarse favorable. Las décadas de 1960 y 1970 habían estado caracterizadas por dictaduras militares, alentadas por los gobiernos de los Estados Unidos. El cambio de aires políticos en América Latina venía marcado también por una modificación en la política internacional norteamericana durante la administración de Jimmy Carter (1977-1981) que se reposicionaba en el “patio trasero” amparada en un discurso centrado en la democracia y en los derechos humanos². Esto pone sobre la mesa la cuestión de la dependencia, inseparable de la trayectoria que irán tomando los procesos políticos y económicos en todo este período.

A la vuelta de 40 años, el balance es muy distinto de las ilusiones iniciales. La democracia se volvió inestable aun antes de haber podido retornar. En estas cuatro décadas, el Ecuador ha sido una sucesión de momentos difíciles: crisis económica, empobrecimiento, pérdida de la soberanía monetaria, pérdida de legitimidad social de gobiernos, instituciones y partidos, inestabilidad política, masivas protestas sociales, caída estrepitosa de tres presidentes, sujeción al rol dirimente de las fuerzas armadas, escándalos de corrupción, exgobernantes presos o enjuiciados; neoliberalismo y populismo.

Y es la América Latina toda la que ha pasado por estas vicisitudes: persistencia del poder de las dictaduras militares más allá de sus finalizaciones formales, golpes militares, golpes civiles con respaldo militar, golpes de estado parlamentarios, grandes escándalos de corrupción y su contracara actual, la judicialización de la política.

Si buscamos una constante, igual en Ecuador que en el conjunto de la región,

² La salida de los gobiernos militares en la región y la vuelta a la constitucionalidad no fueron una cosa sencilla y llenaron toda una década: Ecuador en 1979, Perú en 1980, Bolivia en 1982, Argentina en 1983, Uruguay y Brasil en 1985, Paraguay en 1989, Chile en 1990. Pero como la doctrina Carter tenía un claro tinte imperialista y su objetivo central era el control militar del golfo Pérsico, pudo enseguida y sin problemas dar paso a las invasiones a Granada (1983) y Panamá (1989), a la desestabilización del gobierno sandinista en Nicaragua (entre 1981 y 1990) y al apoyo al autogolpe de Estado de Fujimori en el Perú (1992). Este período (y sus vicisitudes) coincide también con el tránsito a la imposición universal del modelo neoliberal, utilizando como elemento disciplinador la crisis de la deuda.

la encontraremos en la palabra “crisis”. La crisis ha marcado todo este trayecto. Los momentos de estabilidad han sido más espejismo que realidad, velando apenas los temblores subterráneos. Crisis, ciclo neoliberal, crisis, ciclo populista, crisis, ciclo neoliberal, crisis. En fin, una sucesión de populismos y neoliberalismos que entran en crisis y se relevan mutuamente. A su vez, la crisis recurrente de las dos fórmulas políticas que han dominado el panorama político es el indicio de que no son solo ellas, sino la propia democracia liberal representativa, lo que se encuentra en crisis.

El “retorno” y la experiencia trunca de un populismo modernizante

Más allá de los entusiasmos iniciales y de los recuerdos nostálgicos, lo cierto es que la “democracia” volvió de la mano del autoritarismo y su impronta ha perdurado. No solamente porque el “retorno” haya sido diseñado y puesto en marcha por el propio régimen militar, sino porque la preparación del ambiente político y social para su realización incluyó señales claramente contradictorias, pero plenamente complementarias: junto a las comisiones que redactaron los proyectos constitucionales y las leyes de partidos y de elecciones, y junto a la aprobación en plebiscito de la constitución de 1978, se echaba a andar el despliegue de otros actos que prefiguraban los límites en los que habría de desenvolverse esta “nueva democracia”.

Fue así desde un comienzo: en octubre de 1977, mientras se delineaba la ruta del “retorno” a la constitucionalidad, se perpetraba la masacre de los trabajadores del ingenio azucarero Aztrra; apenas más tarde, en abril de 1978, un incremento de los pasajes del transporte público generó masivas protestas urbanas, episodio que sería conocido como “la guerra de los 4 reales”. El 16 de julio de 1978 se realizó la primera vuelta electoral: pasaron a la segunda vuelta Jaime Roldós y Sixto Durán Ballén. La segunda vuelta fue programada para el 29 de abril de 1979 (¡9 meses después!), en medio de vicisitudes y sobresaltos que incluyeron una reorganización del Tribunal Electoral. Pero entre la primera y la segunda vuelta, el 29 de noviembre de 1978, fue asesinado Abdón Calderón Muñoz, que había sido candidato presidencial en esas mismas elecciones, al tiempo que se producían fuertes presiones para que Durán Ballén no se presentara a la segunda vuelta. Finalmente, se realizaron las elecciones de la segunda

vuelta electoral y triunfó ampliamente Jaime Roldós, que asumió el poder el 10 de agosto de 1979. El paisaje de la angustia no estaría completo sin un conflicto armado fronterizo, desatado a inicios de 1981. Los sobresaltos son muestra de un primer conflicto que, bajo diversas formas y modalidades ha atravesado este período de la historia: la querrela de la democratización.

Los momentos de “apertura democrática” tienden a ser débiles y superficiales y, por lo general, de corta duración; toda apertura suele combinarse con diversas manifestaciones del recurso al autoritarismo, más o menos visibles, según los casos. En realidad, las formas de dominación no son capaces de generar consensos más o menos duraderos y la persistencia del estado de emergencia es el reconocimiento del fracaso: la anulación de la democracia se exhibe como la única forma de protegerla.

Así, tras el fin de los gobiernos militares, advino un populismo modernizante, con Jaime Roldós. Era el tiempo de la expectativa en el cambio, en la presencia de la juventud, en el mejoramiento de las condiciones de vida, en la participación. Fue un corto período de ilusiones que duró mientras parecía que duraba el cumplimiento de las promesas de la democracia. Entre la ira de los grupos de poder, el entusiasmo del pueblo y la resignación del gobierno en un corto tiempo se duplicó el salario mínimo vital, se añadieron sobresueldos, se redujo la jornada laboral, la suerte de los asalariados se derramó sobre los pequeños negocios, gracias a los vasos comunicantes de las economías populares, y se estimuló el surgimiento, la legalización y la legitimación de las organizaciones sociales. Un segundo conflicto traslucía a través de estos vaivenes: la querrela del excedente.

Roldós había llegado a la presidencia como candidato de Concentración de Fuerzas Populares (CFP), uno de los fenómenos populistas más conocidos por entonces (el otro, el velasquismo, fenecía tras la muerte del caudillo en marzo de 1979). Pero pronto se desató una pugna con el líder de la agrupación, Asaad Bucaram, que se trasladó a una “pugna de poderes” entre el ejecutivo y el legislativo. Disputa de liderazgos tras la que se manifestaba una disputa de proyectos políticos. A través de ella actuaba la disputa en torno a la reorganización del Estado, que se decantaría, en todos los momentos subsiguientes, por el crecimiento del poder del Ejecutivo, que luego iría controlando a las restantes

funciones del Estado y absorbiendo, paulatinamente, sus atribuciones a través de reformas legales o de golpes de mano: es el tercer conflicto de la época.

Podemos hablar de un populismo modernizante: el golpe militar de 1972 terminó clausurando una época política y abriendo paso a una transición social signada por la universalización de la mercancía y de la lógica del capital como ordenadores de la vida social. Junto con la economía, los grupos dominantes pasaron por un proceso (¿inacabado?) de modernización burguesa, pero aún no contaban con una representación política orgánica, que se iría constituyendo con el tiempo. El desajuste se hizo claro en el proceso electoral cuando aún los partidos del antiguo régimen (CFP, liberal, conservador) tuvieron protagonismo inicial, mientras que comenzaban a ocupar espacio las nuevas representaciones (Izquierda Democrática, Democracia Popular) y las representaciones reconstituidas (partido Socialcristiano). Las clases populares se estaban también reconfigurando. El populismo (modernizante) podía jugar su rol de árbitro y mediador.

Para las clases populares, el “retorno a la democracia” fue una experiencia democratizadora, porque trajo consigo la reivindicación de las demandas represadas y el reconocimiento del derecho a disfrutar de los frutos de la modernización. Pero la experiencia fue corta y comenzó a mostrar claroscuros con los primeros ajustes y las primeras muestras de descontento. Y finalmente quedó trunca por una muerte sospechosa³, el ascenso del vicepresidente, la crisis de la deuda y las “cartas de intención” firmadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Sin embargo, quedaron ya situados los ejes centrales que organizarían la conflictividad de estas cuatro décadas; y, aunque se hayan presentado bajo formas distintas, han continuado reproduciéndose a lo largo de todos estos años.

25 años de neoliberalismo y de resistencia popular

³ El 24 de mayo de 1981, el presidente Jaime Roldós, su esposa y su comitiva fallecieron en un accidente aviatorio en Celica, provincia de Loja, un hecho que siempre dejó la sospecha de haber sido un atentado. Lo sucedió en el gobierno su vicepresidente, Oswaldo Hurtado, que dio vía libre a la implementación del modelo neoliberal.

Ese fue el inicio de un cuarto de siglo de neoliberalismo, el sometimiento a los dictados del “consenso de Washington”, las políticas económicas “sugeridas” por el FMI, el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), las políticas sociales dependientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del BM, la reforma del Estado a cargo del BM y del BID. Recetarios que se imponían en todas partes igual.

El neoliberalismo colonizó a la modernización y la transformó en una modernización conservadora: igual en lo económico que en lo social y en lo político. Con las políticas “de ajuste”, los grupos monopólicos y las derechas emprenden una virulenta confrontación por el reparto del excedente.

Reformas laborales para, a través de la “flexibilización”, someter a la clase trabajadora a la tiranía del capital; consecuencias: desempleo, precarización, impedimentos a la organización sindical y caída de los salarios. La querrela del excedente en su forma más visible: la que deviene del conflicto entre capital y trabajo.

Reformas del Estado para, privatizaciones mediante, entregar las empresas públicas a la voracidad de los grandes monopolios, nacionales y transnacionales; “reducción” del Estado, “desregulaciones”, “liberalizaciones” y “desinversiones” para poner las empresas públicas al borde de la quiebra y malbaratarlas, para despedir trabajadores públicos, reducir el “gasto público” y afectar gravemente la educación y la salud del pueblo; para dejar libres las manos a la ambición del capital, al incremento de los precios, a la subida de las tasas de interés, a los “préstamos vinculados”⁴, a la fuga de capitales al exterior. Y a la crisis bancaria. La querrela del excedente en su versión de la relación entre los capitales monopólicos y el Estado.

Preocupación obsesiva por mantener el “equilibrio de las variables macroeconómicas” a costa del empobrecimiento de las mayorías, del ensanchamiento

4 Se llamaron “créditos vinculados” a los préstamos otorgados por la banca a empresas propiedad de los mismos banqueros, sus familiares y allegados. Estuvieron en el origen de la crisis bancaria y al “feriado bancario” de los años 1999 y 2000. Esta crisis fue el pretexto para la dolarización de la economía ecuatoriana; el tipo de cambio, que al inicio del gobierno de Mahuad rondaba los 5.000 sucres por dólar, fue establecido en 25.000 sucres por dólar.

de las diferencias sociales, de la ruptura de los lazos y las redes sociales, de la incertidumbre respecto a la vida y de las migraciones masivas⁵. La querrela del excedente bajo la forma de la relación entre el capital y los consumidores.

La imposición del modelo neoliberal se traduce en una redistribución regresiva del plusvalor social y de la riqueza. Se trata, en general, de un proceso violento (no en vano se habla de “políticas de shock”) que afecta a las clases populares duramente y en un tiempo relativamente corto. Es difícil, por eso, que logren obtener una legitimidad social amplia y duradera; a pesar de su combinación con políticas “focalizadas”, asistencialistas y clientelares⁶.

Su capacidad de implementar democráticamente las políticas de shock y, en consecuencia, de gobernar a través de consensos es de partida muy limitada. El neoliberalismo se fue imponiendo, recortando primero los derechos económicos y sociales; y, para cumplir su cometido, tuvo que recortar al mismo tiempo los derechos políticos y las libertades de las clases trabajadoras. La experiencia vivida muestra que, en realidad, el consenso no constituye ninguna prioridad para el bloque en el poder y no le quita ni un minuto de sueño⁷. En estas condiciones, la necesidad de asegurar la gobernabilidad lleva necesariamente a una restricción constante de la democracia y al reforzamiento de los elementos autoritarios de gobierno. La querrela de la democracia se expande al conjunto de la relación entre el Estado y la sociedad, pero no se detiene allí: se derrama sobre el mundo de la vida y tiende a reproducirse en el conjunto de

5 Tras la crisis bancaria se desató una masiva oleada migratoria, fundamentalmente a España y otros países del norte. Se calcula que más de un millón de personas abandonó entonces el Ecuador, algo menos del 10% de la población en ese momento.

6 Puede resultar paradójico por la animadversión que los publicistas neoliberales tienen respecto al populismo, pero lo cierto es que sólo bajo formas populistas logró el neoliberalismo un cierto aire de legitimidad. Son emblemáticos los casos de Menem en Argentina y de Fujimori en el Perú. En Ecuador, los intentos paralelos de Abdalá Bucaram y de Lucio Gutiérrez resultaron un fracaso completo y ninguno de ellos logró completar su mandato.

7 Un exgobernante que aplicó concienzudamente esas políticas lo ha declarado sin ambages: “[...] en el caso de que las propuestas de una reforma política llegaran a enfrentar el dilema participación-gobernabilidad, es necesario optar por la gobernabilidad”. A continuación busca disimular el impacto de la confesión: “naturalmente”, dice, “si se hallan garantizadas las formas de participación de los ciudadanos en la vida pública inherentes a la democracia representativa”. Véase: Oswaldo Hurtado: *Elementos para una reforma política en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2005. Ciertamente, la práctica de los gobiernos del primer ciclo neoliberal —y la suya propia— desdicen el alegato.

las relaciones sociales.

Fueron también 25 años de resistencias, de luchas, a veces dispersas y aisladas, muchas veces conjuntas y masivas. La primera oleada de resistencia al neoliberalismo se aglutinó alrededor del Frente Unitario de los Trabajadores (FUT), apenas Hurtado lanzó los primeros paquetazos. La lucha atravesó el febrescorderato y su reino del miedo y se mantuvo hasta inicios del gobierno de Borja. Enseguida, la movilización fue asumida por los trabajadores públicos, especialmente los energéticos, los maestros y los de la salud, aunque no se produjo la confluencia de las protestas y las inquietudes sociales. Estas dos primeras oleadas volvieron más lenta y modesta la implementación del programa neoliberal, en comparación con lo que ocurrió en el resto de América Latina. A esta segunda oleada le sucedió la movilización indígena, encabezada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) que a partir de 1993-94 se convirtió en el nuevo eje de las luchas populares. Por último, entraron en acción sectores cuya presencia había sido leve o inexistente hasta entonces: los taxistas y las clases medias urbanas.

Los escarceos de la firma del TLC con Estados Unidos sirvieron para mostrar que incluso en la propia burguesía existían disensos, una disputa que permaneció mayormente invisible a los ojos de la mayoría de la sociedad por la discreción de los actores intervinientes y porque, finalmente, se mantenían unidos por la misma tendencia a huir de las crisis, profundizando la explotación del trabajo.

No podía sorprender así que los últimos diez años del ciclo neoliberal estuvieron marcados por una profunda crisis política: a partir de 1996, ninguno de los presidentes elegidos logró terminar su mandato⁸, los partidos políticos perdieron credibilidad y legitimidad, y lo mismo ocurrió con las instituciones estatales: el gobierno, el parlamento, el sistema judicial, la policía, las fuerzas armadas; incluso la Iglesia y la prensa se encontraban en los puntos más bajos de aceptación. En fin, crisis de hegemonía, crisis de la democracia liberal.

⁸ Abdalá Bucaram (1996-1997), Jamil Mahuad (1998-2000) y Lucio Gutiérrez (2002-2005), que cayeron en medio de grandes movilizaciones populares. Pero la inestabilidad había comenzado antes: en 1995, Alberto Dahik, vicepresidente de Sixto Durán Ballén (1992-1996), huyó a Costa Rica para eludir una acción de la justicia, en medio de fuertes disputas entre los partidos del orden.

El descalabro neoliberal, sin embargo, se combinó con un cierto agotamiento de las luchas sociales y, sobre todo, de su capacidad de confluencia. La “rebelión de los forajidos”⁹ fue el último acto de esos 25 años de lucha, pero fue también la ruptura del bloque popular. Se produjo un vacío político, y ese vacío fue llenado por el correísmo, que dominaría el escenario político ecuatoriano a partir de 2007.

La nueva hora populista

En este vacío, el correísmo pudo presentarse como el árbitro vindicador de todos los conflictos, se situó por sobre ellos y de ellos adquirió su fuerza. No representa, en principio, a ninguna de las facciones de las clases dominantes, negocia con ellas, presiona y concede; y justo por eso puede representar sus intereses estratégicos: oferta de condiciones generales de la producción (carreteras, puertos, aeropuertos, energía, dinero barato), expansión de las relaciones mercantiles, inserción en la globalización en las condiciones de disputa entre los centros, paz social, sometimiento del trabajo, normalización de la competencia capitalista, igualación de las condiciones de explotación. Pero, a cambio, le exigió compartir el excedente: cierta regularización en el pago de los impuestos, los pagos silenciosos de la corrupción y aquiescencia de su dominio (así sea a regañadientes). Para poder negociar con ventaja, se hizo de dos herramientas: el fortalecimiento del Estado, incluida la concentración del poder en el Ejecutivo y en la persona del presidente, y el control político de las masas subalternas.

Las políticas sociales, la mejora en el acceso a la educación y a la salud, el mejoramiento de sueldos y de ingresos remediaban al inicio las demandas desatendidas y las necesidades insatisfechas de la mayoría de la población sin afectar las grandes ganancias. Sin embargo, eso no es suficiente para obtener la “lealtad” de las masas: el populismo necesita que los sectores populares no sean capaces de representarse por sí mismos: así se verán movidos a encomendarse al caudillo, entregarle su confianza y depositar en él sus esperanzas.

⁹ Se conoce como “rebelión de los forajidos” (2005) a las movilizaciones llevadas adelante mayoritariamente por las clases medias urbanas en contra del gobierno de Lucio Gutiérrez.

Pero como en el Ecuador los 25 años de resistencia al neoliberalismo habían producido elementos de representación autónoma en el FUT y en la CONAIE, el correísmo necesitaba destruirlos o, cuando menos, desactivarlos: ese es el origen de la criminalización de la protesta, las persecuciones, los juicios por terrorismo y sabotaje, la creación de organizaciones paralelas, la corrupción de dirigentes. El populismo es ambas caras, no sólo una de ellas.

La querrela por el excedente se volvió más compleja y se presentó bajo diversos rostros: la disputa entre el capital y el trabajo continúa siendo el trasfondo necesario, pero no gana visibilidad en las mentalidades sociales; más evidente resulta su manifestación en el conflicto sobre el extractivismo. No obstante, en ambos casos, la intermediación del Estado la oscurece y pretende superarla. En cambio, el choque de intereses entre el gobierno y el bloque empresarial quiere poner en primer plano el forcejeo entre el Estado y los grandes capitales, que disputan su participación a través de la discusión de los impuestos, la negociación de obras y la corrupción. Pero había una tercera manifestación: la controversia entre el Estado y las clases trabajadoras —a través de la cual el Estado se apropia de una parte del excedente que correspondía a las clases laboriosas (los fondos y sobre todo el 15% de las utilidades de las empresas) para financiar políticas sociales.

También se desdobra la querrela de la democracia, según las diferentes confrontaciones de clase: por una parte, el conflicto entre el gobierno y las clases económicamente dominantes, que tiene por eje determinados aspectos de la democracia liberal representativa. Por otra parte, el conflicto entre el gobierno y los movimientos sociales, cuyo eje son las posibilidades de democratización. Mientras todo esto ocurría, los negocios de las grandes empresas iban viento en popa: se profundizó la concentración del capital, el desbordamiento transnacional de los grandes grupos monopólicos locales y la transnacionalización de la economía y del mercado interno. La burguesía comenzó a recomponer su representación política y a traer de vuelta a su redil a sectores importantes de las inestables clases medias. La mentalidad social tornóse conservadora. La crisis de los precios de las materias primas en el mercado mundial mostró los límites de un proyecto que no transformó la estructura productiva ni el modelo de acumulación, ni las relaciones de poder, más que poniéndose como interme-

diario de las contradicciones sociales. Debilitado, y ya hacia el fin de su último mandato, el correísmo tomó prestadas armas del arsenal neoliberal: la relación con el FMI, el endeudamiento, los tratados de libre comercio, las alianzas público-privadas, las privatizaciones, la flexibilización del trabajo.

Por las tres vías: la concentración de la riqueza, la generación de los espacios de recuperación política de las clases empresariales y el retorno a las políticas y a elementos discursivos neoliberales, el propio correísmo creaba las condiciones de posibilidad para que el fantasma de la “restauración conservadora” se convirtiera en realidad.

El populismo en crisis y de nuevo al neoliberalismo

El gobierno de Lenin Moreno es el populismo en crisis. Triunfó, pero debilitado, y fue la debilidad de sus contendientes lo que le permitió gozar de una cierta estabilidad al inicio. Disminuido por la fuga de votos y de credibilidad, languideció aún más por la pugna entre Correa y Moreno, la ruptura de Alianza PAIS y el estallido del campo político que lo sustentaba. Trató de recomponerse en el juego de equilibrios, gobernando al mismo tiempo con la “centroizquierda” y con la “centroderecha”¹⁰.

Pero sus equilibrios son imposibles: profundizó la ruta abierta por el último correísmo, se deslizó por la pendiente neoliberal e hizo propio el programa de los gremios empresariales, cuyo único horizonte es el retorno inmediato al neoliberalismo. El equilibrista procura mantener su posición yendo más lento, evitando entregar todas las vituallas o, al menos, tratando de enmascarar la capitulación; pero la mezcla de concesiones y vacilaciones no hace más que alimentar las ansias de la derecha, que preferiría que la transición al neoliberalismo sea realizada por su aliado advenedizo, para poder gobernar enseguida con las cuentas “saneadas”. Esto se traduce en recesión, en incremento de la precariedad laboral (desempleo, subempleo, “empleos inadecuados”), en en-

10 La expresión es del propio Lenin Moreno, quien dijo que gobernaba la economía con la “centroderecha” y las políticas sociales con la “centroizquierda”. Por “centroderecha” entendía los gremios empresariales, los partidos de derecha y los grandes medios de comunicación; por “centroizquierda”, los restos del correísmo que plegaron a su gobierno y ciertos sectores de izquierda que buscan aproximarse en pro de beneficios puntuales.

sanchamiento de las brechas sociales, en empobrecimiento. Así que las políticas sociales no pueden ser más que un leve barniz que no alcanza a cubrir la impudicia de las ambiciones del capital.

La nueva ofensiva neoliberal no se diferencia de aquello que sucedió en el ciclo anterior. Nuevamente las “sugerencias” del FMI, el achique del Estado, la reducción de impuestos para los más ricos y la flexibilización laboral. También, los resultados están siendo los mismos que antes: han comenzado a agudizarse las carencias y las penurias, y probablemente seguirán haciéndolo. El extractivismo y la sobreexplotación del trabajo se encuentran otra vez en el ojo de la tormenta.

Y nuevamente se reanima el ciclo de la protesta popular. Con los cambios de políticas, diversos sectores fueron afectados, y la inquietud creció con los anuncios de aquellas otras que sobrevendrían a la firma de la carta de intención con el FMI. Ya desde fines de 2018 se venía produciendo una seguidilla de acciones de protesta de campesinos, indígenas, obreros, estudiantes, moradores de barrios populares, mujeres, regiones fronterizas. Al mismo tiempo, la credibilidad del gobierno se derrumbaba, igual que la confianza en las instituciones. El 2 de octubre, el incremento de los precios de los combustibles fue sólo la gota que provocó el desborde popular.

La democracia, que iba recortando su componente social a resultas de las políticas económicas, también cercenó su lote de derechos y libertades. La respuesta del gobierno fue agresivamente represiva, y probablemente más que en el anterior ciclo neoliberal: estado de emergencia, toque de queda, militarización, una decena de muertos, más de mil heridos y más de mil detenidos en apenas 11 días. Y, enseguida, criminalización de la protesta social, utilizando la misma legislación que se le había cuestionado a Correa.

Se combinaron así las dos vertientes más recientes de autoritarismo: la del neoliberalismo y la del populismo. Volvió la retórica violenta que acusa a la protesta social de subversiva, terrorista, desestabilizadora y golpista, acompañada de un ingrediente adicional: la conservadurización de la conciencia colectiva de varios sectores de la sociedad se reencontró con las expresiones más burdas de racismo y odio social.

Para concluir. Democracias restringidas, aperturas democráticas y coyunturas democráticas

Los desplazamientos de las luchas por la hegemonía de la mundialización capitalista profundizan hoy el desbarrancamiento hacia democracias restringidas. Entretanto, el abigarramiento de relaciones sociales, las desigualdades y la renovación de las carencias acaban produciendo una forma tajante de fractura social.

40 años desde el “retorno”: 40 años de crisis de la democracia. Los momentos de apertura democrática han sido débiles y más bien escasos. Los grupos de poder sospechan incluso de aperturas limitadas y controladas, abominan las movilizaciones de masas, mucho más si son autónomas, y con mucha facilidad deslizan sus fórmulas de dominación hacia el autoritarismo: rondan y rebasan los linderos de una democracia restringida. Las clases subalternas se mueven en búsquedas inacabables de otras formas de vida económica, social y política. Esas exploraciones pueden llevarlas a caer bajo la tutela del neoliberalismo expoliador o de los populismos; pero, al mismo tiempo y por el contrario, las irrupciones de los desbordes populares generan coyunturas democráticas que, si bien no logran consolidarse, muestran las otras posibilidades de ser la democracia.

En el corazón de la crisis anidan los conflictos que constituyen no sólo la democracia sino la entera estructura de la sociedad: las querellas por el excedente y por la democratización que, a su turno, expresan a su modo los profundos desajustes causados por la relación orgánica entre la economía y la política, es decir, entre el capital y la democracia. Esas querellas y estos desajustes se despliegan, se acumulan y en algún momento se saturan de tensiones y estallan como crisis abierta. Los momentos de crisis son también el tiempo en que la sociedad puede conocerse a sí misma, pues saca a la luz lo que sus profundidades contienen: los pendientes, las cuestiones irresueltas. Van cuarenta años y un poco más y nada indica que la resolución esté próxima.

Referencias

Hurtado, Oswaldo. 2005. *Elementos para una reforma política en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

DE LOS AUTORES

Enrique Ayala Mora

Enrique Ayala Mora es licenciado y Doctor en Educación, Universidad Católica del Ecuador; Curso de Maestría en Historia, Essex, Gran Bretaña; Doctor (DPhil-PhD) en Historia, Oxford. Profesor de Historia de América Latina de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador; Presidente del Colegio de América Sede Latinoamericana, Director de *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia*. Editor de la *Nueva Historia del Ecuador* (15 volúmenes); coordinador general de la *Historia de América Andina* (8 volúmenes). Autor de 28 libros y editor de 29. Miembro del Comité de la *Historia de América Latina* de la UNESCO y editor del Vol. VII. Ha sido diputado del Ecuador varios períodos, Vicepresidente del Congreso y miembro de la Asamblea Constituyente (1997-1998), miembro de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores y vocal del CONEA. (enrique.ayalamora@uasb.edu.ec)

Marc Becker

Marc Becker es profesor de historia en Truman State University en los EEUU.

Sus estudios se enfocan la historia de la izquierda latinoamericana. Entre sus publicaciones hay *The CIA in Ecuador* (Duke University Press, de próxima publicación); *The FBI in Latin America: The Ecuador Files* (Duke University Press, 2017); *¡Pachakutik! Movimientos indígenas, proyectos políticos y disputas electorales en el Ecuador* (FLACSO/Abya Yala, 2015); e *Historia Agraria y Social de Cayambe* (FLACSO/Abya Yala, 2009).

Carlos de la Torre Espinosa

Carlos de la Torre Espinosa es director y profesor del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Florida. Sus libros más recientes son *The Routledge Handbook of Global Populism*, 2019; *Populisms: A Quick Immersion* 2019; *De Velasco a Correa: Populismo, Insurrecciones, Elecciones en Ecuador*, 2015; *The Promise and Perils of Populism*, 2015; *Latin American Populism of the Twenty First Century*. Co-edited with Cynthia Arnson, 2013; *Populist Seduction in Latin America* 2010.

Guillaume Fontaine

Profesor Investigador de FLACSO Ecuador/Departamento de Asuntos Públicos. Doctorado en Sociología por la Universidad de París 3 y Post-Doctorado en Ciencia Política por Sciences-Po (Francia). Coordina el Grupo de Investigación de Políticas Públicas Comparadas por FLACSO. Autor de numerosas publicaciones sobre políticas energéticas y transición energética en América Latina. Último libro (en co-autoría con Cecilia Medrano e Iván Narváez): *The Politics of Public Accountability* (Palgrave McMillan, 2020). Contacto: gfontaine@flacso.edu.ec

Flavia Freidenberg

Flavia Freidenberg es investigadora Titular “C” a Tiempo Completo Definitiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y Profesora del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (Nivel II). Coordinadora General del “Observatorio de Reformas

Políticas de América Latina”, de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Coordinadora Académica del “#LaboratorioMujeresPolíticas” del IIJ-UNAM e Investigadora Principal del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, de la UNAM (2020-2021). Fundadora, junto a un grupo de colegas, de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres, para visibilizar las brechas de género existentes en la Ciencia Política desde 2016. Contacto: flavia@unam.mx

José Luis Fuentes

Profesor de la UDLA/Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y PUCE/Facultad de Economía. Doctor en Estudios Políticos por FLACSO. Desde 2011 se especializó en administración pública y políticas energéticas en América Latina. Ha publicado varios artículos sobre el diseño de la política energética ecuatoriana en revistas académicas de alto impacto. Contacto: fuentes.josluis@gmail.com

Andrés Mejía Acosta

Andrés Mejía Acosta es Profesor de Economía Política en el Departamento de Desarrollo Internacional, en el King's College en Londres, Reino Unido. Obtuvo su Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Su trabajo de investigación explora la interacción de estrategias e instituciones formales e informales en la formación de políticas públicas en economías emergentes. Ha publicado extensamente en revistas especializadas sobre democracia, partidos políticos y legislaturas, transparencia y rendición de cuentas en industrias extractivas, el manejo político y fiscal de recursos naturales, descentralización fiscal y la formación de política presupuestaria. Recientemente, ha recibido reconocimiento de la Academia Británica de Ciencias para escribir un libro sobre política nutricional y alimentaria en Brasil y México.

Simón Pachano

Doctor en Ciencia Política. Profesor-investigador de FLACSO, Sede Ecuador.

Autor de varios libros y artículos sobre democracia, partidos políticos, elecciones y sistema político.

John Polga- Hecimovich

John Polga-Hecimovich es profesor de política comparada en el Departamento de Ciencia Política de la Academia Naval de los Estados Unidos, donde es actualmente el Director del Foro de Estudios Latinoamericanos. Ha sido profesor en Wake Forest University, el College of William and Mary y FLACSO-Ecuador. Tiene una Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito) y un PhD en Ciencia Políticas de la Universidad de Pittsburgh. Su investigación se centra en las instituciones políticas comparadas en América Latina y el comportamiento presidencial. Ha publicado artículos académicos y capítulos de libro en inglés y español.

Richard Ortiz Ortiz

Doctor en Jurisprudencia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Doctor (PhD) en Ciencia Política, Universidad de Heidelberg, Alemania; Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral 2008-2011; Director del Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral 2012-2013; y, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Las Américas (UDLA), Ecuador. Email: richard.ortiz@udla.edu.ec

Ximena Sosa

Ximena Sosa obtuvo su Ph.D en Historia de América Latina con una beca Fulbright-LASPAU en la Universidad de Nuevo México, Estados Unidos. Es profesora/investigadora en la facultad de Ciencias Políticas/Relaciones Internacionales de la Universidad de los Hemisferios. Fue subdirectora del Centro de Estudios Latinoamericanos y Caribeños en la Universidad de Indiana, Bloomington y se desempeñó como presidenta de los Ecuatorianistas/ LASA por cuatro años. Su libro: Hombres y mujeres velasquistas 1934-72 se publicará en FLACSO-Ecuador y Abya Yala. Contacto: ximenasosac@gmail.com; xsosac@profesores.uhemisferios.edu.ec)

Mario Unda

Mario Unda es ecuatoriano, nacido en Buenos Aires. Sociólogo y magíster en Sociología Política por la Universidad Central del Ecuador. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central del Ecuador y de la Facultad de Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Es miembro del centro de investigaciones Ciudad. Tiene publicaciones sobre movimientos sociales, populismo, conflictividad social, análisis de coyuntura y sociología urbana.

Luis Fernando Verdesoto Custode

Licenciado en Filosofía (PUCE), maestro en Sociología (PUCP) y doctor en Estudios Políticos (EHESS). Profesor en Europa y América Latina. Consultor. Asesor del Presidente Jaime Roldós. Embajador en Suiza. Asesor técnico de la Asamblea Constituyente (1998) y Alcaldía de Quito (2006-2007). Director del Instituto de la Ciudad (2008) y Consejero Nacional Electoral (2019-). Últimos libros: *El proceso constituyente boliviano*; *Constitución y poder político*; *Procesos constituyentes y reforma institucional*, *Los actores y la producción de la democracia y de la política. Ecuador 1979-2011* y *Las consultas populares en la democracia ecuatoriana*.

La democracia es una narrativa en permanente construcción; y es por esto que para contribuir a la comprensión más efectiva de nuestra historia política reciente; esta obra está conformada por investigaciones desde una mirada holística que muestran el proceso de la experiencia ecuatoriana. La visión multidimensional permite entender el tramado institucional, las luchas sociales y las distintas voces que conforman un ideal democrático, una narrativa de la configuración de la nación.

El Instituto de Investigación, Capacitación y Promoción Político-Electoral nació de un proyecto constitucional que también es analizado en este libro. Su misión es la de propiciar el estudio de las democracias representativas, directa y comunitaria; el asesoramiento técnico a la Función Electoral, la capacitación y formación en democracia del personal electoral, de los sujetos políticos y de la sociedad civil; y, la promoción de la democracia en el Ecuador, desde un enfoque académico, pedagógico y pluralista. Este libro, que se encuentra en el marco de nuestra misión y visión, forma parte de una colección que profundiza en el conocimiento sobre democracia en el Ecuador y se piensa como un destino final para comprender su realidad política reciente.



Quito - Ecuador | 2020

Versión digital

ISBN: 978-9942-8838-0-3



9 789942 883803