

**ECUADOR**

# Debate

## **CONSEJO EDITORIAL**

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

## **DIRECTOR**

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## **EDITOR**

Fredy Rivera Vélez

## **ECUADOR DEBATE**

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

## **ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## **PORTADA**

Magenta Diseño Gráfico

## **DIAGRAMACION**

Martha Vinuesa

## **IMPRESION**

Albazul Offset

# ECUADOR DEBATE

# 46

---

Quito-Ecuador, abril de 1999

## PRESENTACIÓN / 3-5

### COYUNTURA

**Nacional:** Crisis Profunda e inoperancia gubernamental / 5-26

*Marco Romero C.*

**Política:** El juego del desconcierto / 27-36

*Fernando Bustamante*

**Conflictividad Social** Noviembre 1998 - Febrero 1999 / 37-50

**Internacional:** Precios, fuga de capitales y crisis / 51-72

*Wilma Salgado*

### TEMA CENTRAL

Los mass-media contra la opinión / 73-94

*José Sánchez-Parga*

Opinión pública y realidad Nacional. Los últimos 25 años / 95-122

*Angel Polibio Córdova*

Opinión pública o abriendo la caja de pandora de las definiciones / 123-138

*Flavia Freidenberg, Orlando D'Adamo, Virginia García Beaudaux*

Repensando la esfera pública: Una contribución a la crítica de la Democracia actualmente existente / 139-174

*Nancy Fraser*

### ENTREVISTA

Reinventar la izquierda. Entrevista con Massimo D'Alema / 175-186

*por Giancarlo Bosetti. Introducción y traducción Marc Saint-Upery*

**PUBLICACIONES RECIBIDAS / 187-194**

**DEBATE AGRARIO**

El sector Agropecuario ecuatoriano / 195-222

*Manuel Chiriboga*

La Ley de Desarrollo agrario y el debate en torno a la modernización del agro / 223-256

*Nathalia Novillo Rameix, Virgilio Hernández Enríquez, Pablo Dávalos*

**ANALISIS**

El mundo no esta hecho para partidos / 257-272

*Francisco Sánchez López*

Esperando a Godot / 273-294

*Franklin Ramírez Gallegos*

Amartya Sen, Premio Nobel de Economía / 295-304

*Ricardo Patiño Aroca*

**CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Ética y economía: una discusión de permanente actualidad / 305-319

*por Alberto Acosta*

# ANÁLISIS

## **El mundo no está hecho para partidos.**

### **Elementos para el análisis de los partidos políticos en el Ecuador temprano**

Francisco Sánchez López\*

*El sistema de partidos en el Ecuador ha sido históricamente débil porque la participación electoral, la representación y mediación entre sociedad-Estado, y el acceso al poder se realizaron, además de los partidos, por medio de otras instituciones políticas, como el populismo, el corporativismo, el autoritarismo, el clientelismo y el personalismo*

**P**arafraseando la expresión de Velasco Ibarra que sirve de título a este artículo, nos atreveríamos a decir que el Ecuador no está hecho para partidos; la crisis histórica que han tenido los partidos políticos, como mecanismos de representación y articulación entre el Estado y la sociedad, nos ha hecho preguntarnos sobre los elementos (*inputs*) histórico-políticos presentes hasta antes de 1970 que han influido en el bajo nivel de institucionalización del sistema de partidos, inquietud que nos llevó a la siguiente hipótesis de trabajo: El sistema de partidos en el Ecuador ha sido históricamente débil porque la participación electoral, la representación y me-

diación entre sociedad-Estado, y el acceso al poder se realizaron, además de los partidos, por medio de otras instituciones políticas, como el populismo, el corporativismo, el autoritarismo, el clientelismo y el personalismo. A esta multiplicidad de instituciones hay que sumarles los cambios continuos de régimen político que no permitieron la continuidad de los procesos electorales, mecanismo fundamental para el funcionamiento y consolidación de un sistema de partidos.

A continuación presentaremos algunas ideas generales que consideramos útiles para entender a largo plazo las causas de la falta de consolidación del sistema y la herencia dentro de la que toman forma los

---

\* Sociólogo y Profesor. Maestría en Ciencias Políticas y Administración Pública de la PUCE.

actuales partidos, la participación política y la cultura política.

### El mito del bipartidismo

Mucho se ha hablado del bipartidismo conservador-liberal en el Ecuador, hecho que implica la existencia de partidos organizados y de un mecanismo de competencia (elecciones), pero siendo generosos con el concepto, se podría hablar de una suerte de bipartidismo cuando existen dos fuerzas políticas que sean las únicas con posibilidad de acceder al poder. Si nos guiamos por cualquiera de estas tres nociones nos encontramos con que en el Ecuador no ha existido un período histórico donde se pueda hablar, en rigor, de bipartidismo.

Aceptando la idea de que durante el período liberal existió un sistema de partidos (lo que sería aceptar que para esa época los conservadores y liberales eran partidos) se debería hablar de un Sistema de Partido Hegemónico (según el modelo de G. Sartori) antes que de un modelo bipartidista, pues, a pesar de que existían los conservadores, éstos estaban excluidos del proceso de toma de decisiones y limitados en su participación. Debe recordar-

se que en el Sistema de Partido Hegemónico pueden convivir muchos partidos, pero sólo uno controla todo el poder y no se pone en riesgo durante los procesos electorales. El Sistema Bipartidista es, por definición, un sistema de competencia normada, de reconocimiento del oponente y de incertidumbre sobre el resultado de las elecciones, hechos que no se dieron en la época liberal, donde reinó el fraude y la persecución a los oponentes.

Haciendo un ejercicio comparativo con el caso mexicano, se podría decir que el partido liberal fue en esa época lo que el PRI es en México; los dos partidos comparten la legitimación social de haber ganado una revolución, además, los liberales y el PRI han sido acusados de mantenerse en el poder a través del fraude y el control del aparato del Estado.

El partido liberal mantiene el poder absoluto desde 1895 hasta 1925, período durante el cual todos los presidentes son liberales y los conservadores son excluidos a través de dos mecanismos: se limita su participación en la función legislativa<sup>1</sup> y se asegura la hegemonía liberal a través del fraude electoral.

1 "A la Asamblea de 1897 solo concurren constituyentes liberales. Entre 1898 y 1924 en 6 congresos no hay un solo legislador conservador. En el Senado la representación conservadora ordinariamente oscila entre 1 y 3 y en diputados 2 y 4. El autor que citamos dice que esta representación se debió a excusas o inhabilidades de los legisladores principales o a la benevolencia de ciertas autoridades provinciales. (Julio Tobar, *El Derecho Constitucional...*, ob.cit. pp. 66 y 71)" (Hurtado: 1978, 125)

Finalmente, la relación que se estableció entre los dos "partidos" fue una relación ganador-perdedor como resultado de la guerra civil que vivió el Ecuador en esa época, una situación post-bélica donde se operó con una lógica de suma cero en la que el vencedor se llevó todo y el perdedor no se quedó con nada.

Esta caracterización debe ser matizada, tomando en cuenta que durante ese período no se podría hablar de partidos propiamente dichos, a lo sumo se podía calificarlos de Partidos de Notables (siguiendo la clasificación weberiana y la especificación hecha por M. Duverger). Con la aparición en 1926 del Partido Socialista, que representaba a clases medias y sectores profesionales y con la irrupción de Velasco Ibarra en 1934<sup>2</sup> se rompe totalmente el "bipartidismo" y comienza a constituirse el sistema multipartidista característico del sistema político ecuatoriano.

El golpe de Estado del 9 de julio de 1925 pone fin a la dominación liberal y constituye el inicio de un período de deterioro del sistema político del "antiguo régimen" que es desbordado por las nuevas circunstancias económicas, sociales y políticas. La suma de estos fenómenos

trae consigo una etapa de inestabilidad política en la que, según Hurtado, se suceden 27 gobiernos en el lapso de 23 años; esto es un gobierno por cada 10 meses. Del total, solo tres provienen de elecciones populares directas, por cierto fraudulentas; 12 son formados por personas a las que se encarga el poder - ministros, senadores, diputados o simples ciudadanos-, 8 son dictaduras y 4 elegidos por Asambleas Constituyentes (Hurtado: 1979, 128-129). Como se verá, el país pierde un cuarto de siglo de desarrollo institucional, lo que a la larga se reflejará en la debilidad del sistema de partidos, ya que en un ambiente político de este tipo no se pueden desarrollar y consolidar los partidos como instituciones democráticas.

En el siguiente período de estabilidad política (1948-1960), en que se podría hablar de democracia utilizando las nociones mínimas de Schumpeter o Huntington y por lo tanto de partidos, ninguno de los partidos que componen la dupla del bipartidismo llega al poder directamente y más bien aparecen otros partidos y movimientos (v.g. ARNE, Movimiento Social Cristiano, etc) o los candidatos participan con el auspicio de movimientos *ad hoc* co-

2 Para este período en el caso de Velasco no se puede hablar todavía de un partido, pero lo que importa para el análisis es la irrupción de "otra" tendencia dentro del espectro político con posibilidades reales de acceso al poder.

mo es el caso del Movimiento Cívico Democrático Nacional (MCDN) de Galo Plaza en 1948.

En los períodos posteriores a 1960, se torna ocioso querer encontrar un modelo bipartidista; esperamos que el racionamiento y los mínimos datos que hemos presentado, sirvan para cuestionar la idea del modelo bipartidista en la historia política ecuatoriana.

### **Breve evolución histórica de las disposiciones sobre las elecciones y el sufragio**

Para que exista un sistema de partidos es necesario que exista un proceso de masificación de la política y unas reglas de juego claras, que garanticen la competencia partidista, por ello es necesario recordar como se dió el proceso de institucionalización del sistema electoral, mecanismo fundamental en la existencia de los partidos. Como introducción, es conveniente recordar que hasta la Constitución de 1861, el Ecuador estuvo regido por seis Constituciones anteriores, en las que se restringía el derecho al voto mediante condiciones económicas (una alta renta mínima anual proveniente de alguna profesión o industria útil sin sujeción a otro), el alfabetismo, la mayoría de edad, la condición de varón y la de casado (Córdoba: 1980: 100).

Sobre la base de estas características que se mantuvieron en el Ecuador durante treinta años (con ciertas variaciones de forma, como la fijación de los años de la mayoría de edad o el valor de la renta), se puede decir que hasta 1861 el voto en el Ecuador fue censitario. Con la salvedad del breve período de dos años en que rigió la Constitución de 1843 que permitía el voto directo para senadores, el voto fue indirecto. Los votantes elegían Electores en cada parroquia, los mismos que se encargaban de la elección de las autoridades (Mena: sf,3).

En la Constitución de 1861 se elimina la restricción económica y de sexo para ser ciudadano y se mantiene sólo la de ser mayor de 21 años o estar casado y saber leer y escribir. En la de 1869 se incluye la condición de ser católico, requisito que se eliminó en Constituciones posteriores. Es destacable que estas dos Constituciones se dictan bajo el gobierno de Gabriel García Moreno, presidente conocido por sus intentos de modernización.

En la Ley de Elecciones que reglamentó dicha disposición constitucional se establece que las elecciones serán "populares por sufragio directo y secreto". A pesar de este avance legal, hay que insistir en que la mayoría de la población no sabía leer ni escribir, que hasta ese momento el Ecuador vivía una época

de fuerte caudillismo<sup>3</sup>; que no existía un sistema de partidos, pues el mismo García Moreno era opuesto a la idea de fundar un partido bajo su liderazgo y, por último, no había instituciones que garanticen la transparencia de las elecciones.

En el contexto de la Revolución Liberal se dicta una nueva Constitución en 1897 y una ley de elecciones en el año 1900, en la que se determinó la existencia de tres tipos de elecciones, pero otorgando a todos los ciudadanos el derecho a participar con sufragio popular y directo. La misma ley determinó que el registro electoral fuera llevado por los Municipios, tal como había sido costumbre (Mena: *sf*,3). En el art. 8 de la Constitución de 1897 se exige como requisitos de ciudadanía, ser mayor de 18 años y saber leer y escribir, pero se elimina toda mención directa o indirecta al sexo de la persona lo que permite a las mujeres participar en política.

En 1929 se aclaró que era electo el ciudadano ecuatoriano, hombre o mujer, que supiera leer y escribir y por primera vez se reguló el nuevo sistema jurídico sobre la representación de las minorías<sup>4</sup>, disposición que, con variaciones, se mantiene hasta la actualidad. Cabe resaltar que para este período ya se puede notar el crecimiento del electorado por las migraciones internas, producidas por el auge y crisis del cacao y por la disminución del analfabetismo, gracias a la política educativa liberal. En 1929, en el contexto de los gobiernos reformistas posteriores a la Revolución Juliana de 1925, se reconoce explícitamente el derecho de voto a las mujeres<sup>5</sup>, convirtiendo al Ecuador en el primer país de América del Sur en admitir este derecho.

En esa misma constitución se establece, por primera vez, la representación funcional de cierto número de representantes de los distintos

- 
- 3 Sobre los caudillos ecuatorianos se puede ver entre otros: Hurtado op.cit. 133-140 y el artículo de J. Salvador Lara "Historia del Ecuador y caudillismo" en AA.VV., *Política y Sociedad*, Quito, CEN, 1980, págs. 123-135.
  - 4 La constitución de 1929 fue redactada en una época de mucha influencia del Partido Socialista Ecuatoriano -el Presidente de la Asamblea Constituyente era militante de ese partido- por lo que se puede leer la reforma al sistema de representación proporcional como una búsqueda de espacios en el espectro electoral copado por liberales y conservadores.
  - 5 A pesar de que en ese año se reconoce explícitamente el derecho a voto de las mujeres, ya en la constitución de 1897 se había eliminado la restricción para su participación cuando se suprimió la limitación del sexo a la ciudadanía esto permitió que en 1925 votaran las primeras mujeres y que en el año anterior se eligiera una mujer como concejal municipal. (Pachano: 1996: p.150)



tintos sectores de la sociedad -industriales, terratenientes, militares, indios, trabajadores, etc.- en la función legislativa; estos representantes no eran de elección universal y directa, sino electos por los representantes de las organizaciones o por el voto de los miembros de la misma. La representación funcional se mantiene en las Constituciones de 1945, 1946 y 1967.

En la Constitución de 1945 se marcó un hito en la historia electoral al crear por primera vez un organismo, independiente del gobierno y los poderes locales, destinado a encargarse de los procedimientos electorales; así, se trató de frenar el fraude electoral que fue una acusación constante durante toda la etapa liberal, que comenzó en 1895 y terminó en 1945, y se intentó poner orden en la competencia política. A partir de esa Constitución, el Ecuador cuenta con el Tribunal Supremo Electoral (TSE) como organismo con relativa independencia de las otras funciones del Estado, encargado de la realización y vigilancia de los procesos electorales (Trabucó:1968, 275).

Durante todo el período de estudio, el registro de los votantes se

realizaba a solicitud del interesado, es decir no existía un padrón fijo, lo que dejó abierto el espacio para muchos fraudes. Además, a pesar de que el Registro Civil comenzó a funcionar en 1900 (Ayala: 1995, 142), no se llevaban datos claros sobre la población hasta la realización del primer censo en el año 1950.

A pesar de las disposiciones legales sobre la ampliación del sufragio, la participación del electorado fue limitada. Al respecto, sólo contamos con los datos de la etapa más larga de estabilidad de la democracia política en el Ecuador (1948-1963), donde encontramos participaciones electorales que van desde el 8.81% de la población total en 1948, hasta el 17.05% en 1960 (cuadro 1), lo que ubica al Ecuador como el país con más baja participación electoral entre los países de Sudamérica<sup>6</sup>. Sobre la base de estos datos, planteamos que si el número de votantes en 1948 era del 8.81%, a pesar de que la única restricción al voto era saber leer y escribir; suponemos que en los años anteriores la participación de la población era todavía menor.

6 Según Quintero y Silva (1991,140) Los datos de sufragantes con relación a la población adulta en los países sudamericanos alrededor de 1950 son: Venezuela 83.8%, Argentina 61.8%, Uruguay 58.3%, Bolivia 51.4%, Colombia 40.2%, Chile 39.5%, Perú 39.2%, Brasil 34.4%, Paraguay 29.1% y ECUADOR 28.4%.

**Cuadro 1**  
**Población, votantes y votos: 1948, 1952, 1956, 1960**

Año	Población	Votantes registrados	Votos válidos	Relación votantes/población	Relación votantes/votos válidos	Relación votos/población
1948	3196693	455152	281713	16.16%	61.89%	8.81%
1952	3333227	550000	354025	16.52%	64.37%	10.62%
1956	3804559	836955	614423	22%	73.41%	16.15%
1960	4496963	1009280	766614	22.44%	75.96%	17.05%

Tomado de: Inst. for the Comparative Study of Politycal System 1968, 17.

Todas las elecciones de presidente y vicepresidente anteriores a 1978 se regían por el sistema de mayoría simple. En las elecciones comprendidas entre 1948 y 1968 el presidente y el vicepresidente se elegían en papeletas separadas. No era necesario estar afiliado a un partido político para ser candidato.

Para finalizar, queremos insistir en tres aspectos fundamentales que influyeron en la configuración del sistema de partidos: en primer lugar, en el año 1945, con la creación del TSE, se establece un organismo encargado de regular la competencia entre partidos; a través de la ley se institucionaliza la representación corporativa, debilitando el papel de intermediación de los partidos políticos y la limitada participación de la población en los procesos electorales.

### **El corporativismo**

El corporativismo en el Ecuador tenía una fuerte institucionaliza-

ción, lo que se refleja en la participación parlamentaria, garantizada constitucionalmente, en todos los períodos democráticos desde 1945 hasta 1968 y en las Asambleas Constituyentes de la misma etapa. Los altos niveles de corporativismo son perjudiciales para la consolidación de sistemas de partidos fuertes, porque al tener los grupos sociales presencia directa en el Estado, los partidos pierden su razón de ser, pues las funciones que ellos cumplen como la de representación y mediación entre sociedad y Estado o selección de las élites, etc, se trasladan a las corporaciones.

Además, la presencia de fuertes intereses particulares no facilita la construcción de un proyecto "interclasista" que se canalice a través de los partidos políticos; el modelo corporativo sigue siendo un modelo de exclusión y garantiza la concentración de un gran porcentaje de poder en manos de grupos reducidos. Cabe anotar que la única etapa

de estabilidad democrática que hubo en el Ecuador en el período previo a 1979, se apoyó en el corporativismo ante la ausencia de partidos fuertes.

La presencia formal y directa<sup>7</sup> de los grupos corporativos en el sistema político ecuatoriano se puede remontar a los fueros militares y eclesiásticos heredados del sistema colonial que se mantienen con variaciones hasta la Revolución Liberal, cuando se ponen trabas a la participación de religiosos en los cargos de elección<sup>8</sup>. En la Constitución de 1929, se reintrodujo la representación funcional, pero, a causa de la inestabilidad de ese período, las reformas que incorporó esa Constitución no son de mucha importancia.

Después de la Gloriosa, las élites en el Ecuador acuerdan una especie de *nuevo pacto nacional* al cobijo de lo que se llamó "Alianza Democrática Ecuatoriana" (ADE)

donde se reunieron todos los partidos (conservador, socialista y fracciones, comunista y fracciones, velasquista y una fracción mayoritaria del liberalismo) con todos los grupos sociales que se habían reunido contra Arroyo del Río (Cueva: 1981, 57). La ADE entregó el poder a Velasco Ibarra<sup>9</sup> y se convocó a una Asamblea Constituyente donde se retomó la representación corporativa.

En la Asamblea Constituyente de 1945, hubo la siguiente representación corporativa: seis Diputados por los Trabajadores, uno por la Universidad Central de Quito, uno por la Universidad de Guayaquil, uno por la Universidad de Cuenca, uno por la Universidad de Loja, uno por el ejército, dos por la Marina, uno por la Aviación, tres por la Agricultura de la Sierra, tres por la Agricultura de la Costa, uno por las Industrias de la Sierra, uno por las In-

7 Quiero dejar claro que, en este caso, la actuación de las corporaciones rebasa a la función que pueden realizar en el sistema político como Grupo de Presión, en este caso las corporaciones tienen representación directa en los mecanismos de toma de decisiones y no necesitan la intermediación de otros agentes políticos.

8 Art. 61 de la Constitución de 1897: "...Tampoco podrá ser elegido ninguna persona que por una provincia, si en toda ella o en alguno de sus cantones, tuviese o hubiese tenido, tres meses antes de las elecciones, mando, jurisdicción, o autoridad civil, eclesiástica, política o militar". Esta ley fue derogada por la Constitución de 1929.

9 El caudillo se sentía orgulloso de la revolución que le colocó en el poder por segunda ocasión y decía: "Ustedes no me pueden dar una revolución en el mundo que haya sido tan original como esta en la que se dan la mano el fraile con el Comunista" (Cueva: 81, 56). Después de un tiempo cuando rompió con la ADE y se proclamó dictador decía no temer a una nueva revuelta encabezada por los "comunistas" porque el momento que tuvieron el poder le fueron a llamar para que *les de gobernando*.

dustrias del Litoral, uno por el Comercio de la Sierra, uno por el Comercio del Litoral, uno por los Obreros Católicos, dos por los Estudiantes Universitarios, uno por la Educación Secundaria, uno por la Educación Primaria de la Sierra, uno por la Educación Primaria de la Costa, uno por el Periodismo de la Sierra, uno por el Periodismo de la Costa, uno por los Colegios Particulares y uno por la Raza Indígena (Trabucco:1968,271).

Las sesiones se iniciaron con 100 Diputados de los que el 35% correspondía a representantes funcionales, se dejó para la elección a través del sufragio al restante 65%. En relación a la lista de representantes funcionales a la Asamblea del 45, queremos llamar la atención sobre dos aspectos: primero, la diferenciación regional que se hace en casi todas las corporaciones, hecho que se mantendrá a lo largo del tiempo, reforzando la hipótesis de que la diferencia regional ha sido y es una de las variables que mejor nos ayuda a comprender el sistema político ecuatoriano.

En segundo lugar, los escaños de los sectores educativos y laborales se convirtieron en los espacios de poder del partido socialista y del partido comunista (que básicamente actúan como representantes de las clases medias y algunos sectores populares), quienes, a pesar de la alta cuota de poder alcanzada en la

“Gloriosa”, sabían que no tenían mucha base electoral, por lo que aseguraron su espacio a través de los representantes funcionales.

Al poner nombres propios a las representaciones, nos encontramos con los Secretarios Generales de los dos partidos como representantes de los trabajadores (por eso no debería llamar la atención que, aparte, aparezca un representante de los “Obreros Católicos”).

El entonces presidente, Velasco Ibarra, considera una vez más que la Constitución (que diseñó la misma Asamblea Constituyente que lo había nombrado presidente) no le permitía gobernar, da un golpe civil y convoca a una nueva Asamblea Constituyente en la que sólo se mantiene el representante funcional de las FF. AA. (Trabucco:1968,321).

La Constitución que se elabora en esa Asamblea Constituyente entra en vigencia en 1946 y mantiene las representaciones funcionales. En el Art. 42 se puede leer: “...los siguientes Senadores Funcionales, designados: uno por la Educación. Pública, elegido por las Universidades; uno por la Enseñanza Particular, uno por el Periodismo y las Academias y Sociedades Científicas y Literarias, que tengan personería jurídica, establecida por lo menos con cinco años de anticipación a la fecha de las elecciones; uno por la Agricultura, uno por el Comercio, uno por los Trabajadores y uno por

la Industria del Litoral ...[los mismos escaños se repiten para la Sierra]... y uno por la Fuerza Pública" (Trabucco: 1968,279).

Con la legislación de 1946, el Senado se componía de 45 Senadores, de los cuales 33 (73.3%) eran electos por voto directo en distritos provinciales mientras que la representación funcional era de 12 Senadores, los que representaban el 26.6%. Bajo el amparo de esta Constitución, el Ecuador vivió su etapa poliárquica más larga -anterior a la iniciada en 1979- que va desde 1948 hasta 1962, período en el que, como se puede desprender de lo expuesto, funcionó la convivencia de los partidos con las corporaciones.

Para 1967, se convoca a una nueva Asamblea Constituyente, con la que se ponía fin a la dictadura militar que gobernó como salida a la crisis provocada, para variar, por José María Velasco Ibarra en su cuarta presidencia. Dicha constituyente volvió a contar con representantes funcionales del comercio, industria, agricultura, trabajadores, educación, medios de comunicación y FF.AA.

El art.119 de la Constitución de 1967 dice: "...por 15 senadores funcionales: uno por la Educación Pública, uno por Educación Particular, uno por los medios de Comunicación Colectiva y las Academias y

Sociedades Científicas y Culturales, dos por la Agricultura, dos por el Comercio, dos por la Industria, cuatro por los Trabajadores. Para los efectos de su elección, se considerarán trabajadores los empleados y obreros urbanos y rurales y los artesanos; uno por las FF.AA. y uno por la Policía. Cuando los Senadores fueran dos, uno representará a la Costa y Galápagos y el otro a Sierra y Amazonia; y cuando fueren cuatro, dos representarán a la Sierra y Amazonía y los otros dos a la Costa y Galápagos" (Trabucco: 1968,345). El Senado estaba constituido por 54 senadores, de los cuales 39 (72.2%) habían sido electos directamente en distritos provinciales y 15, que controlaban el 27.7% de la cámara, en representación de las corporaciones.

En resumen, en el período que va entre 1945 y (ca.) 1970 el gobierno funcionó con representantes corporativos de alrededor de la cuarta parte del Senado, a excepción de la constituyente de 1945 donde la representación corporativa fue de la tercera parte. Se puede afirmar que el corporativismo estaba fuertemente institucionalizado en el país, pues casi siempre están los mismos sectores representados; su presencia está defendida por la Constitución y leyes, permanece a lo largo de todo el período y la presencia en el Legislativo es alta y constante.

## Velasquismo y populismo

*"Hay, pues, que formar no partidos porque el mundo no está hecho para partidos. Hay que formar movimientos. Los partidos son instituciones anquilosadas en la etapa burguesa que ya pasó. La hora actual de este siglo, es la vehemente explosión de las muchedumbres, de los reclamos populares, de los reclamos nacionales. Hay que formar grupos, movimientos muy adentro de esta nueva hora en que los pueblos y las naciones se expresan y quieren fortificarse. Esto no lo van a entender jamás los anquilosados partidos políticos, esos grupos anárquizantes y descentrados que surgen hoy por todas partes. (Diario El Comercio 23,03,1969)" ( Hurtado: op.cit.,200)*

Esta declaración en contra de la institucionalización del conflicto político y de los partidos políticos pertenece a la figura más influyente de vida política ecuatoriana del siglo XX, al político que ocupó cinco veces la Presidencia de la República entre 1934 y 1970, cuatro de ellas por voto directo y una por aclamación popular y consenso, y que de esas cinco presidencias sólo terminó uno de sus períodos, pues siempre fue derrocado por sus afanes autoritarios. No queremos entrar en el debate interminable sobre el populismo o no de Velasco, partamos del supuesto de que Velasco Ibarra fue populista y centrémonos en los

efectos que las actuaciones de este político tuvieron en los partidos.

José María Velasco Ibarra siempre actuó al margen de los partidos políticos, a pesar de que contó a lo largo de su carrera con el apoyo de todos los partidos: conservadores en 1934; comunistas y socialistas en 1945; CFP y ARNE en 1952; y finalmente consiguió el apoyo de sus enemigos de toda la vida, los liberales, en el gobierno de 1968.

A partir de la campaña de 1952, el caudillo contó con el apoyo de la Federación Nacional Velasquista (FNV), que en realidad no era un partido, sino más bien, un aparato electoral que operaba solamente en elecciones, para después desintegrarse hasta que llegara el momento de reclutar votos nuevamente. La FNV era un movimiento de adhesión personal y afectiva al caudillo, donde valía más la fidelidad personal que la adhesión institucional o la disciplina partidista. El mismo Velasco se declaraba independiente de la FNV y se opuso sistemáticamente a que el velasquismo se convirtiera en partido político, pues como se ve en la cita que está al principio de este capítulo, los partidos eran instituciones a las que él no era afín. (Hurtado: 1979, 196-203).

Ahora queremos resumir algunas observaciones sobre la influencia del populismo y el velasquismo en el sistema de partidos; estas observaciones sirven para la experien-

cia ecuatoriana y son una lectura de las consecuencias de las acciones de los líderes populistas y sus gobiernos.

Una primera aproximación al tema se puede hacer desde las actitudes anti-institucionales<sup>10</sup> de los populistas. Velasco Ibarra fue un provocador constante de crisis políticas que llevaron al autoritarismo. En 1934 se declaró dictador y fue derrocado por los militares; en 1945 vuelve a declararse dictador, convoca a una Asamblea Constituyente que le hace una Constitución a la medida y vuelve a ser derrocado por el Ejército; en 1961, al entrar en pugna con su vicepresidente y el Congreso y antes de que se declare dictador, las FF.AA. le derrocan y entregan el poder al vicepresidente para dar continuidad constitucional; en 1970, se vuelve a declarar dictador, pero esta vez con el apoyo de las FF. AA. que, una vez más, le derrocan dos años después dando inicio a la etapa más larga de dictadura militar que ha tenido el Ecuador, etapa que termina en 1979 con la transición a la democracia.

Otra de las consecuencias más importantes del populismo en el sis-

tema de partidos es la captación de la base electoral que tienen estos movimientos, hecho que deja a los partidos sin sustento social y crea en el electorado una cultura política ajena a la razón democrática y de competencia, pues el populismo opera con una lógica maniquea (o se está a favor o se está en contra; si no se es parte del movimiento se es un enemigo, el pueblo contra la oligarquía, etc...) Visión esta del escenario político, que no favorece a crear una cultura de consensos y libre competencia propias del sistema democrático y de partidos.

### **Volatilidad electoral y la tendencia regionalista en el voto**

Lamentablemente, no tenemos todavía los datos para construir indicadores de volatilidad<sup>11</sup>; la información que hemos encontrado es sólo para las elecciones de presidente, en las que los candidatos concurrían a elecciones en frentes más amplios en los que no estaban sólo sus partidos. Para una mejor medición de la volatilidad se necesita de datos por partidos y de las elecciones plurinominales, en las que el partido "importa" más que el

10 Con esto me refiero a dos cosas 1: institucionalización poliárquica (pues está claro que el populismo también se puede institucionalizar) y 2: respeto al marco jurídico-constitucional.

11 Menéndez-Carrión 1986, ofrece un buen seguimiento de los resultados electorales para las elecciones presidenciales enfocadas en la población urbano marginal de Guayaquil, ahí se hace un análisis de la volatilidad electoral a nivel de distrito electoral.

dato. A pesar de esto, queremos comparar el comportamiento electoral a partir de los porcentajes regionales, aprovechando que existen dos candidatos que participaron en dos elecciones y uno que participó en tres elecciones durante el período estudio.

**Cuadro 2**  
**Votación de José María Velasco Ibarra**

AÑO	NACIONAL	SIERRA	COSTA	ORIENTE	GALÁPAGOS
1952	43.01 %	30.08 %	63.68 %	47.30 %	94.76 %
1960	48.71 %	42.78 %	55.09 %	56.42 %	72.25 %
1968	32.8 %	26.9 %	41.06 %	S.D.	S.D.

Fuente: Menéndez-Carrión: 1986 e Istitute...op.cit :1968

Elaboración :Propia.

**Cuadro 3**  
**Votación de Camilo Ponce Enríquez**

AÑO	NACIONAL	SIERRA	COSTA	ORIENTE	GALÁPAGOS
1956	29.04 %	44.98 %	9.16 %	53.29 %	10.47 %
1968	30.5 %	35.3 %	22.8%	S.D.	S.D.

Fuente: Menéndez-Carrión: 1986 e Istitute...op.cit :1968

Elaboración :Propia.

**Cuadro 4**  
**Votación de Galo Plaza Lasso**

AÑO	NACIONAL	SIERRA	COSTA	ORIENTE	GALÁPAGOS
1948	41.07 %	38.02 %	46.75 %	46.75 %	60.10 %
1960	22.82 %	20.21 %	26.12 %	11.92 %	16.25 %

Fuente: Menéndez-Carrión: 1986 e Istitute...op.cit :1968

Elaboración :Propia.



En los cuadros, se puede ver que la dispersión del voto es muy alta entre una campaña y otra, lo que se explica, entre otros factores, por la lista de candidatos que se presentaron a la elección, ya que las preferencias eran personales antes que partidistas (por ejemplo, si participaba Velasco Ibarra todos bajaban su porcentaje) y por motivaciones regionales (dependía mucho de la región de origen del candidato o del partido y la cantidad de candidatos originarios de cada región que se presentaban a las elecciones; aunque Velasco vuelve a romper la tendencia, pues siendo serrano *in extremis* siempre ganó en la Costa). En resumen, el voto no se puede explicar a nivel nacional por filiaciones partidistas, sino por otro tipo de motivaciones, ajenas al esquema de institucionalización.

Como tendencia, el voto por la derecha muestra más coherencia que el de las otras posiciones; sus resultados, medidos a través de los candidatos a la presidencia a nivel nacional fueron: 1948, el 39.88%; en 1952, 33 %; en 1956, 29,04%; en 1960, 22,2 %; en 1968, 34%. A pesar de la dispersión éste es el dato más estable de las estadísticas electorales; la derecha tenía, en el período de estudio, alrededor de un tercio del electorado. Esto se puede explicar, en parte, por las implicaciones religiosas de la militancia, que en la tendencia tienen el efecto que Neumann atribuye a los partidos de integración individual.

Otra variable, que podría explicar la volatilidad del voto en el Ecuador, es que los dirigentes de los partidos establecían alianzas, no en función de programas o de las demandas de sus bases, sino de intereses. Algo que en principio no tiene que ser negativo, se convierte en un auténtico problema cuando un partido, como la CFP, apoya posiciones radicalmente opuestas entre una elección y otra (la CFP apoyo a Velasco Ibarra en su etapa conservadora, a liberales, presentó candidato propio y al candidato del Partido Comunista). Según A. Menéndez-Carrión (1986) esta actitud llevó al partido a perder los votos de sus redes clientelares.

### Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel  
1994 "Análisis comparado del papel de los partidos en los procesos de transición política", en Valdés, L. *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, México, Inst. Mora, pp 19-34.
- Alcántara Sáez, Manuel  
1991 "La relación izquierda-derecha en la política latinoamericana", en Leviatan 43-44, Madrid, pp.73-92.
- Arosemena Gómez, Otto  
1980 "El poder ejecutivo en el Ecuador republicano", en AA.VV. *Política y sociedad: Ecuador 1830-1980*, Quito, CEN, pp. 63-73.
- Ayala Mora, Enrique y Quintero, Rafael  
s/f "Teorías e ideologías sobre el Estado en Ecuador 1948-1984" en *El Estado en América Latina: teo-*

- ría y práctica, México, Siglo XXI/  
U. de las Naciones Unidas, 1990.
- Ayala Mora, Enrique  
1989 *Los partidos políticos en el Ecuador: síntesis histórica*, Quito, Ediciones la Tierra.
- Ayala Mora, Enrique  
1995 *Resumen de Historia del Ecuador*, Quito, CEN.
- Bartolini, Stefano  
1994 "Partidos y sistemas de partidos", en AAVV, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, pp 217-265.
- Burbano de Lara Felipe  
1997 *Antecedentes de la "Nueva" democracia. La ilusión de los años 60 y 70*, Quito, CORDES.
- Calanchini Urroz, Juan José  
1994 *Partidos políticos, una introducción*, Montevideo, Fundación de cultura universitaria.
- Constitución Política de la República del Ecuador  
1993 Codificación del 31 de marzo de 1993, México, FCE.
- Cordova, Andrés F.  
1980 "Las garantías constitucionales en los ciento cincuenta años de la vida republicana", en AA.VV. *Política y sociedad: Ecuador 1830-1980*, Quito, CEN, pp. 95-111.
- Cueva, Agustín  
1981 *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Quito, Encalada Crespo.
- Duverger, Maurice  
1965 *Los partidos políticos*, México, F.C.E.
- Hernández-Sánchez, Ana  
1996 "La dimensión institucional en la problemática de la gobernabilidad. El sist. de partidos en el Ecuador 1979-1987" en Alcántara, Manuel, ed. *América Latina realidades y perspectivas*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca. 1996.
- Hurtado, Osvaldo  
1980 "El proceso político contemporáneo", en AA.VV. *Política y sociedad: Ecuador 1830-1980*, Quito, CEN, pp. 33-53.
- Hurtado, Osvaldo  
1979 *El poder político en el Ecuador*, Quito, PUCE.
- Institute for the Comparative Study of Political Systems  
1968 *Ecuador Election Factbook*, Washington D.C.
- Inglehart, Ronald  
1984 "The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society" in Dalton, Flanagan and Beck, eds., *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?*, Princeton, Princeton Uni. Press.
- Kirchheimer, Otto  
1992 "El camino hacia el partido de todo el mundo" en Calanchini Juan, J., *Partidos políticos 3*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, págs.41-58.
- Lipset, Seymour Martin y Rokkan Stein  
1991 "El partido: agente de conflicto e instrumento de integración" en: Calanchini Juan, J., *Partidos políticos 2*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, págs. 18-28.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy  
1997 "La institucionalización de los sistemas de partidos en la América Latina", en América Latina Hoy No16, Salamanca, partidos políticos.91-107.
- Mainwaring, Scott and Scully, Tim  
1995 *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford Uni. Press.

Mejía Acosta, Andrés

- 1998 *Partidos políticos, el eslabón perdido de la representación*, Quito, CORDES.

Mena, Camilo

- s/f *Legislación electoral*, mimeo.

Menéndez-Carrión

- 1986 *La conquista del voto*, Quito, Flacso-CEN.

Neumann, Sigmund

- 1992 "Sistemas de partidos y grados de integración" en Calanchini Juan, J., *Partidos políticos 3*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, págs.27-35

Nohlen, Dieter, ed

- 1984 *Diccionario electoral*, San José, CAPEL.

Pachano Simón

- 1996 *Democracia sin sociedad*, Quito, ILDIS.

Panebianco, Angelo

- 1982 *Modelli di partito*, Bologna, il molino.

Quintero Rafael y Silva Erika

- 1991 *Ecuador: Una nación en ciernes*, tomo II, Quito, Flacso-Abya Yala.

Sartori, Giovanni

- 1980 *Partidos y sistemas de partidos 1*, Madrid, Alianza Universidad.

Trabuco, Federico E.

- 1968 *Síntesis histórica de la república del Ecuador*, Quito, Ed. Santo Domingo.

Weber Max

- 1984 *Economía y sociedad*, México, FCE.