

**Maestría en Ciencias Sociales**  
**Mención en Ciencia Política**  
Convocatoria 2003 - 2005

**Los tortuosos caminos de la  
democracia en el Ecuador**

**Autor: Klever Vinicio Herrera Llive**

Quito, noviembre del 2007

**Maestría en Ciencias Sociales**  
**Mención en Ciencia Política**  
Convocatoria 2003 - 2005

**Los tortuosos caminos de la  
democracia en el Ecuador**

**Autor: Klever Vinicio Herrera Llive**

**Asesor: Simón Pachano**

**Lectores de tesis: Felipe Burbano de Lara**

**Carlos de la Torre**

**Quito, 16 de noviembre del 2007**

**Mi agradecimiento a todos quienes hicieron  
posible el cumplir con este objetivo,  
especialmente a Nicolás Sebastián y Marco  
Vinicio**

# LOS TORTUOSOS CAMINOS DE LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR

## INDICE

### A MANERA DE INTRODUCCIÓN

#### CAPITULO I

1.- LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR.....	1
1.1.- LA TRANSICIÓN: UNA REFLEXIÓN NECESARIA.....	2
1.2.- EL NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL.....	5
1.3.- ALTIBAJOS DE LA DEMOCRACIA ECUATORIANA.....	8
1.4.- INESTABILIDAD DEMOCRATICA Y GRUPOS DE PODER.....	18

#### CAPITULO II

2.- EL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO.....	27
2.1 LA TEORIA: ACUERDOS Y DESACUERDOS.....	29
2.2.- LAS ELECCIONES EN EL ECUADOR.....	33
2.3.- LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES.....	35
2.4.- SEGUNDA VUELTA: LA IMPOSICIÓN DE LOS PERDEDORES.....	40
2.5.- LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS.....	47
2.6.- DEL VOTO AL ESCAÑO.....	49
2.7.- EL SISTEMA ELECTORAL Y SUS EFECTOS EN EL SISTEMA DE PARTIDOS.....	52

#### CAPITULO III

3.- PARTIDOS POLÍTICOS: CULPAS PROPIAS Y AJENAS.....	66
--	----

3.1 EL SISTEMA DE PARTIDOS ECUATORIANOS.....	69
3.2 PARTIDOS POLÍTICOS: CRISIS, CONVALECENCIA Y FORTALEZA.....	73
3.3 DEL INDEPENDENTISMO AL ANTIPARTIDISMO.....	77
3.4.- PARTIDOS POLÍTICOS: DESAFIOS ACTUALES.....	83

#### **CAPÍTULO IV**

4.- LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA.....	87
4. 1.- APUNTES TEÓRICOS.....	88
4. 2.- LA GOBERNABILIDAD: CASO ECUADOR.....	90
4.3.- (IN)GOBERNABILIDAD: LAS CULPAS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL.....	92
4.4.- (IN)GOBERNABILIDAD: PUGNA DE PODERES O INTERESES EN PUGNA.....	95

#### **CAPITULO V**

5.- CONCLUSIONES: VIVIR EN DEMOCRACIA.....	105
5.1.- LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR.....	105
5.2.- EL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO.....	106
5.3.- LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	107
5.4.- LA GOBERNABILIDAD.....	108

#### **BIBLIOGRAFÍA**

## LOS TORTUOSOS CAMINOS DE LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR

### A MANERA DE INTRODUCCIÓN:

El presente estudio es una reflexión sobre el proceso político vivido en el Ecuador a partir del retorno a la institucionalidad democrática. Una etapa de alta conflictividad, donde vertiginosamente se abandonó el ensueño de la nueva democracia para transitar a la oposición parlamentaria hostil, a la “pugna de poderes”<sup>1</sup>, a la protesta callejera virulenta, hasta llegar al “golpe de Estado exprés”<sup>2</sup>.

Una crisis institucional, tan profunda como paradójica, que no ha buscado solución en el fortalecimiento de sus instituciones, sino a través de personas y grupos, de líderes o liderazgos, cuyos supuestos carismas han resultado proporcionales a su capacidad de imponerse sobre las instituciones y deslegitimarlas todavía más.

Arraigando la sensación que la destitución de un presidente o de un vicepresidente de la República, por ineficacia, por incapacidad mental o cualquier otra “ocurrencia”<sup>3</sup> es una opción latente y de primera mano. A la cual han recurrido distintos sectores de la sociedad, para enfrentar los problemas que vive el país, buscando su legalización posterior por medio de interpretaciones legislativas, constitucionales y respaldos militares.

La hipótesis que se desarrolla en este texto vincula la crisis institucional con la pugna política entre los grupos de poder económico, quienes deliberadamente han descargado su responsabilidad en el diseño institucional, en los partidos políticos; en el sistema electoral y

---

<sup>1</sup> Pugna de poderes que se ha presentado como diferencias de opinión, criterio o posición sobre problemas coyunturales que afectan al país, entre el poder ejecutivo y el legislativo, y que generalmente se han vuelto antagónicas, produciéndose graves confrontaciones que ha llevado a la inestabilidad política.

<sup>2</sup> Express, en alusión a un nuevo tipo de delito que ha surgido en el país que es el secuestro express, donde se le retiene a la víctima por unas pocas horas mientras se negocia el rescate. En el caso del país se ha vivido un proceso similar porque el quebrantamiento del Estado de Derecho ha durado horas, luego se ha producido la negociación de los partidos políticos y los grupos económicos para volver al orden constitucional con el respectivo maquillaje jurídico para aparentar que no ha pasado nada ilegal y finalmente el reparto del poder político.

<sup>3</sup> En el caso de Bucaram “incapacidad mental para gobernar”; a Mahuad y Gutiérrez “abandono del cargo”.

en la falta de gobernabilidad, con lo cual el sistema político es estigmatizado como perverso, sus instituciones como deficientes y sus actores como detestables.

De ahí que los límites del Estado de Derecho han sido rebasados con facilidad y para su recuperación "...el Estado ecuatoriano termina convirtiéndose (con excepción de ciertos pequeños islotes) en un archipiélago de jurisdicciones superpuestas controladas por entidades gremiales, sindicales, profesionales y civiles. De hecho, los movimientos y grupos de interés sociales operan en la perspectiva y con el horizonte de, o bien, conseguir que se les cree una burocracia pública bajo su control que universalice y extienda su jurisdicción privativa y particular, o bien de llegar a controlar y apoderarse de algún bastión institucional que opera como "colonia" del grupo o interés..." (Bustamante: Revista Ecuador Debate: número 47: 36)

La primera parte de este trabajo hace una revisión general al proceso de retorno a la democracia, a la configuración del nuevo diseño institucional y al desempeño de los distintos gobiernos durante el proceso democrático, con la finalidad de contextualizar a la inestabilidad política y tratar de interpretarla con conceptos como democracia, reformas, gobernabilidad, crisis, pugnas y grupos económicos.

El segundo capítulo estudia al sistema electoral como una variable independiente con efectos sobre el sistema de partidos políticos. Para ello se intentará demostrar que el tipo de votación, el número y magnitud de los distritos electorales y la fórmula electoral utilizados por el sistema electoral ecuatoriano, tienen un impacto medible y explicativo sobre variables tales como concentración<sup>4</sup>, competitividad<sup>5</sup>, volatilidad electoral<sup>6</sup>, fragmentación

---

<sup>4</sup> La concentración del voto indica en qué medida el voto de los ciudadanos está distribuido o concentrado en pocas opciones políticas.

<sup>5</sup> La competitividad electoral es una propiedad o atributo de la competencia democrática. Es una función de la influencia de los partidos sobre las opciones de los votantes y sobre el resultado electoral y depende de la proporción de votantes abiertos a la persuasión de los partidos.

<sup>6</sup> La volatilidad electoral se calcula sobre la base del apoyo electoral en porcentaje de votos a un partido de una elección dada a la siguiente elección.

del voto<sup>7</sup>; el número efectivo de partidos<sup>8</sup> y su institucionalización<sup>9</sup>; el grado de polarización<sup>10</sup> y la regionalización<sup>11</sup> en el sistema de partidos políticos.

El tercer capítulo se enfoca al estudio de los partidos políticos. Se pretende demostrar que la llamada “crisis de los partidos” responde a la estrategia de “cooptación” de los grupos de poder económico y las cambiantes reglas electorales. Resume cuales serían los principales desafíos que deben enfrentar actualmente los partidos políticos.

En el capítulo cuarto se trabaja sobre la gobernabilidad y los problemas que han existido para su sostenimiento. Para lo cual se toma en cuenta el diseño institucional y las pugnas de poderes, estas últimas analizadas más como pugnas de intereses empresariales.

Como capítulo final se presenta las conclusiones a las que se llega después de desarrollar las hipótesis planteadas al inicio de este trabajo.

---

<sup>7</sup> Mide el grado de distribución de las preferencias de los electores en diferentes partidos políticos (en relación a los resultados electorales)

<sup>8</sup> Mide el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que hay en un sistema de partidos, lo cual permite conocer cuan fragmentado está el poder

<sup>9</sup> La institucionalización se refiere a un proceso por el cual una práctica o una organización se hace bien establecida y ampliamente conocida, sino necesariamente aceptada por todos.

<sup>10</sup> La polarización se mide en una escala en la que 1 es izquierda y 10 derecha de acuerdo con la resta de los valores medios de los partidos que se sitúan en el extremo ideológico del arco parlamentario, ponderada por el peso de cada partido en el legislativo. Los datos para la ponderación son calculados al momento en que se constituye el Congreso.

<sup>11</sup> Hace referencia a la proporción de votos que obtienen los partidos en cada una de las regiones del país durante todo el período estudiado

## **CAPITULO I**

### **1.- LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR**

Los últimos 27 años de democracia en el Ecuador no han pasado desapercibidos para la comunidad internacional. Definida como una de las más inestables de la región se ha caracterizado por una alta conflictividad político – social y por los constantes “...cambios normativos, tanto los constitucionales como los legales y de procedimiento que han tenido efectos negativos sobre su eficiencia, eficacia y su calidad...” (Pachano: 2004: 208), lo que ha provocado dificultades para su consolidación.

En este período hemos enfrentado la muerte accidental del primer presidente de la República electo en esta nueva era, la destitución de un vicepresidente y tres presidentes de la República; tres golpes de Estado, la acusación a los últimos cinco presidentes de la República de actos de corrupción y el autoexilio de cuatro de ellos. El nombramiento de un presidente de la República interino sin sustento constitucional. La manipulación de instituciones fundamentales del Estado (Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo Electoral) por parte de ciertos partidos políticos. El apareamiento de las guerrillas urbanas, Alfaro Vive Carajo y Montoneras Patria Libre, y actualmente de un grupo paramilitar autodenominado Legión Blanca. Varios asesinatos políticos, ataques a periodistas y medios de comunicación, etc.

Además en los últimos nueve años hemos tenido nueve gobiernos: Bucaram, Arteaga, Alarcón, Mahuad, la Junta de Salvación –Mendoza, Solórzano, Vargas-, Noboa, Gutiérrez, Palacio y Correa; y sin tomar en cuenta elecciones seccionales y parlamentarias, participamos en diez procesos electorales: las dos vueltas que eligieron a Bucaram; la consulta para ratificar el interinato de Alarcón; la elección de la Asamblea Constituyente; las dos vueltas que eligieron a Mahuad, las dos vueltas que proclamaron presidente a Gutiérrez, y las dos vueltas que le dieron el triunfo a Correa.

Comprender las causas por las que llegamos al momento político actual no es fácil, se requiere remontarnos a sus orígenes inmediatos y contextualizarlo con un proceso de interpretación más amplio. Para ello es necesario entender el proceso de estructuración del régimen político actual, que se inició desde el retorno a la democracia en 1979, ya que el debate actual gira en torno la validez y viabilidad de ese régimen político.

### **1.1.- LA TRANSICIÓN: UNA REFLEXIÓN NECESARIA**

Entre 1970 y 1979 se producen tres dictaduras; una civil y dos militares: Velasco Ibarra, Rodríguez Lara y el Consejo Supremo de Gobierno, se sucedieron en el poder respectivamente<sup>12</sup>.

El Consejo Supremo de Gobierno fue posesionado el 12 de enero de 1976 y apareció como una respuesta política momentánea de la dictadura para enfrentar la crisis general existente, planteándose zanjar las pugnas internas en la Fuerzas Armadas y diseñar un mecanismo que permita devolver el poder político a los civiles

La transición, en apariencia, no acarrearía mayor dificultad pues la cúpula militar expresaba la predisposición para hacerlo “en forma pacífica y ordenada” en un plazo máximo de dos años, y por otra parte, existía “un creciente descontento del sector empresarial con las políticas económicas del régimen militar, una desilusión popular por la lentitud de las reformas y un intento abortado de golpe de estado en agosto de 1975...” (Isaac: 2003: 263),

---

<sup>12</sup> . Para tener una visión más amplia de la transición política me permito un muy ligero resumen de varios antecedentes que son importantes conocerlos: En 1968 llega a la presidencia de la República, por quinta vez, José María Velasco Ibarra, sin embargo, el retiro del gobierno de los liberales, la creciente oposición liderada por Concentración de Fuerzas Populares, comandada por Asaad Bucaram, la constante movilización estudiantil por el libre ingreso a las universidades, los graves problemas económicos por los que atravesaba el país y la presión de los grupos oligárquicos que se negaban a pagar impuestos, “Velasco Ibarra no pudo mantenerse sereno frente a la crisis. Reaccionó airadamente como era su costumbre y su estilo de gobierno y con la complicidad de las Fuerzas Armadas violó la Constitución y se convirtió en dictador...”(El Comercio:10/08/79: Pag. 4), según él para "regularizar la vida del Estado y poner bases de justicia social y vigor nacional". Sin embargo, la dictadura velasquista iniciada el 22 de junio de 1970 agudizó la crisis existente y poco tiempo después se producía “el carnavalazo”, un golpe de Estado militar. El 15 de Febrero de 1972 se conforma el Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que deriva en la dictadura de Guillermo Rodríguez Lara, quien luego de cuatro años, frente a los intentos golpistas de una facción del ejército y al desprestigio social existente, entrega el mando al denominado Consejo Supremo de Gobierno (como dato anecdótico de la época se recuerda que el dictador aplazó la entrega del poder hasta después de realizar el festejo matrimonial de su hija en el Palacio de Carondelet).

además de la ausencia de una amplia lucha social y política<sup>13</sup>. Sin embargo, interpretaciones jurídicas inventadas a última hora, por la dictadura, buscaron extender los plazos<sup>14</sup>.

A pesar de estos inconvenientes el proceso ecuatoriano despertó el interés continental, por ser el primero en anunciarse en América Latina, por incluir una fórmula distinta a las tradicionales constituyentes, como fue el referéndum. Y porque no se producía en un escenario de crisis económica aguda<sup>15</sup> ni de represión dictatorial severa<sup>16</sup>, sino con un amplio debate interno sobre lo que debía significar esta nueva etapa para el país. Partidos políticos, grupos de profesionales y representantes de distintos grupos sociales plantearon la elaboración de un modelo de desarrollo acorde a la realidad existente y un conjunto de reformas institucionales para el Estado y la sociedad.

Se propuso entonces, el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado y se conformaron tres comisiones<sup>17</sup> que debían presentar al país: a) un proyecto de nueva Constitución; b) un

---

<sup>13</sup> El movimiento obrero ecuatoriano, protagonista fundamental en la década de los setenta y la primera mitad de los ochenta, no se planteaba como objetivo inmediato un llamado a la construcción de democracia.

<sup>14</sup> Se le puso a discutir al país, por ejemplo, que si lo que iba a ocurrir era un “retorno a la democracia” o una “reestructuración del Estado”. En la concepción de los dictadores lo que iba a suceder era lo segundo, por ello no ameritaba la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, como mecanismo que garantice la soberanía y la voluntad popular. Bastaba que una vez elaborados los proyectos de nueva Constitución y de reformas a la Constitución de 1945, se convoque a referéndum para que el pueblo aprobara una de ellas como la nueva Constitución del Estado. Detrás de toda esta polémica se formaron bandos que apoyaban una u otra posición, al interior de las Fuerzas Armadas, en los partidos políticos, los gremios profesionales, sindicatos, etc.

<sup>15</sup> La dictadura se vio favorecida por los altos precios del petróleo y por la facilidad de adquirir préstamos en el exterior, hechos que en lo posterior afectarían gravemente al país.

<sup>16</sup> La represión no fue una constante, ni de las dimensiones de las que protagonizaron las dictaduras del cono sur, por ello se la ha calificado de “dictablanda”. Más debe quedar claro que la masacre de los obreros de Aztra fue una clara advertencia al movimiento obrero, referente social de la época, que se quedó arrinconado.

<sup>17</sup> La dictadura convocó públicamente a todos los partidos políticos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral, para que envíen una terna de candidatos para conformar las comisiones. Estas fueron revisadas y seleccionadas por el Consejo Supremo de Gobierno, los Ministros de Gobierno y de Defensa Nacional y el Secretario General de la Administración Pública, quedando constituidas mediante Decreto Supremo No. 995 del 17 de diciembre de 1977, de la siguiente manera:

a) Para redactar el proyecto de nueva Carta Constitucional

- Gonzalo Córdova Galarza (ID); Federico Veintimilla Salcedo (ARNE); José Hanna Musse (Partido Nacional Guevarista); Carlos Larreátegui Mendieta (Cámaras de la Producción); Fabián Alarcón Rivera (Partido Patriótico Popular); José Chávez Chávez (CEOSL); Julio Corral Borrero (independiente); Galo García Feraud (Democracia Cristiana); Gonzalo Karolys Martínez (independiente); Mauricio Dávalos Guevara ( Democracia Cristiana); Jorge Hugo Rangel Valdivieso (Comisión de legislación). SUPLENTES: Rodrigo Garcés Moreano; Fernando Pavón Egas; Homero Salvador Guillén.

b) Para elaborar las reformas a la Constitución de 1945

- Francisco Salazar Alvarado (PCE); Jaime Roldós Aguilera (CFP); Alejandro Aguilar Ruilova (Partido Republicano Independiente Ecuatoriano); Alfonso Quijano Cobos (Unión Democrática Popular); Estuardo Gualle Bonilla ( Federación Nacional de Campesinos); Leonardo Ponce Mateus (AER); Carlos Feraud Blum (Socialista); Ramiro Borja y Borja (independiente); Camilo Gallegos Toledo (ID); Miguel Ángel Cevallos Hidrovo ( Comisión de Legislación); José Vicente Ordeñana Trujillo (PCE). SUPLENTES: Marco Landázuri; José Gabriel Terán Varela; Bécquer Sánchez Pico.

c) Para elaborar la Ley de Elecciones, Ley de Partidos y Estatuto de Referéndum

- Oswaldo Hurtado Larrea (Democracia Cristiana); Gonzalo González García (PSE); Carlos Ponce Martínez (PSC); Rodrigo Álvarez Súa (Liberal); José Vásquez Merlo (Sindicato de Choferes); Cosme Ottati (Federación de Ingenieros); Eduardo Castillo Barredo

conjunto de reformas a la Constitución de 1945; y, c) la ley de elecciones, la ley de partidos políticos y el estatuto para el referéndum.

En este marco, aparecieron una serie de "...innumerables denuncias de corrupción documentadas (...) negociados en la importación de fertilizantes; escándalos en la adquisición de válvulas de gas; asimismo, a propósito de la llegada al país de la draga Tokura; la captura del director de comercialización de CEPE, en Caracas, con una maleta llena de dólares, por presuntas comisiones ilícitas en negocios petroleros; clausura de la revista Nueva..." (Periódico Hoy: 10/08/04: Pag. 3A), más la publicación de una Ley de Seguridad Nacional altamente coercitiva, el asesinato de Abdón Calderón Muñoz<sup>18</sup>, dirigente del Frente Radical Alfarista, y "...una escalada represiva en contra del movimiento obrero (que tuvo su expresión más bárbara, el 18 de octubre de 1977 con la masacre cometida contra los trabajadores del ingenio AZTRA)<sup>19</sup>, igual que contra otros movimientos populares como el de maestros y estudiantes (ilegalización de UNE y FESE)..." (Cueva: 1991: Pag. 178) pusieron en jaque al triunviro militar gobernante.

Con un total desprestigio a cuestas y apoyados exclusivamente, por las elites más retrógradas del país que buscaban la conformación de un interinazgo civil – militar<sup>20</sup>, la dictadura convocó a referéndum para aprobar el nuevo texto constitucional. Este se realiza el 15 de enero de 1978 y el 43% del electorado aprueba el proyecto de nueva Constitución

---

; Jorge Luna Yépez (ARNE); Lénin Rosero Cisneros (Representante de la izquierda); Ricardo Izurieta Mora Bowen (Independiente); Carlos Estarellas Merino (independiente). SUPLENTE: Enrique León Palacios, Gonzalo García, Marco Ordoñez.

Posteriormente la ID renunció a sus cargos y fueron reemplazados: Carlos Cueva Tamariz (PSE) a Córdova Galarza; Marcelo Santos Vera (PSC) a Marco Landázuri; Víctor Llore (PSE) a Eduardo Castillo Barredo; Eliécer Irigoyen a Marco Ordoñez. La AER también cambió su delegado y puso a Gerardo Brborich.

Coordinador general fue nombrado el General Rafael Rodríguez Palacios.

<sup>18</sup> Asesinato por el que fue condenado a prisión el Ministro de Gobierno de la dictadura Bolívar Jarrín Cahueñas y un grupo de sicarios contratados por este para cometer el crimen del dirigente político.

<sup>19</sup> "...Hubo un número de muertos nunca determinado. Se habló de un centenar de desaparecidos. El gerente de Aztra, coronel (r) Jesús Reyes Quintanilla, declaro que hubo "sólo" cinco cadáveres. Se identificó a 23 cadáveres y se les practicó la autopsia "oficial". Según ella, la muerte se produjo porque, al ser desalojados por la Policía, se habían ahogado en el profundo canal que rodeaba las instalaciones del ingenio. Pero un testimonio "no oficial" de profesores y estudiantes de la Facultad de Medicina de la Universidad de Cuenca que observaron a simple vista los cadáveres en el hospital de Azogues aseguraba que "la mayoría de los cadáveres presentaban huellas externas de violencia: muchos estaban desfigurados por heridas de armas contundentes; algunos tenían fracturas óseas; otros presentaban heridas por arma cortante o corto punzante y aun quemaduras". Esos cadáveres habían sido rescatados del canal por los bomberos de La Troncal, población vecina al ingenio Aztra. No se permitió secar las aguas del canal para una investigación a fondo. Hubo, además de los muertos reconocidos, mujeres, niños y trabajadores que jamás regresaron a sus hogares..." (www.edufuturo.com/educacion.php?c=1542)

<sup>20</sup> "Hasta el momento el plan de retorno enfrentó críticas etapas que, según algunos observadores políticos, estuvieron a punto de hacerlo zozobrar. El caso más reciente lo constituyó una denuncia de supuestas conversaciones entre "ciertos representantes del gobierno y algunos líderes políticos" tendientes a implantar un triunvirato cívico – militar... varios partidos reconocieron que propiciaban el gobierno mixto..."(El Comercio: 03/01/78: Pag.3)

frente al 31% que apoyaba la vigencia de la Constitución de 1945 con las reformas realizadas. A finales del mes de febrero se dicta la ley de elecciones y la ley de partidos políticos. Cinco meses después, el 16 de julio de 1978, los ecuatorianos concurren a las urnas para elegir presidente y vicepresidente de la República, prefectos, alcaldes, concejales y consejeros. Y el 29 de abril de 1979 se realiza la segunda vuelta electoral entre los dos binomios finalistas.

A manera de corolario podemos decir que en este período se cambia el modelo agro-exportador, predominante en la década de los sesenta, por el modelo de sustitución de importaciones, con la idea de fomentar el desarrollo industrial, abandonando el sistema hacendatario de producción y asumiendo un modelo “moderno y más racional” desde la perspectiva capitalista de la economía. Este proceso modernizador se acentúa con la nacionalización del petróleo y el incremento, hasta los 40 dólares, del precio del hidrocarburo.

El boom petrolero posibilitó la formación de un importante mercado interno y de un Estado vigoroso, capaz de subsidiar a la industria y de encaminar a la economía por el nuevo sendero establecido. Políticamente se promovió la creación de nuevas estructuras partidarias, afines a los procesos creados por la dictadura, que en lo posterior actuarían como figuras de recambio de las élites políticas tradicionales y como sostén del modelo de desarrollo vigente.

Así, luego de 9 años de dictaduras, el país “abría oportunidades de participación y organización social y política, pero también establecía defensas, que resultaron infructuosas, tanto frente al populismo (la política y los políticos modernos eran por definición antipopulistas), como hacia los manejos oligárquicos del Estado...” (Periódico Hoy: 16/08/2004: Pag. 4A)<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Para más referencias sobre el proceso de transición, se puede ver Mills, Nick. 1984. Crisis, Conflicto y Consenso. Quito. Corporación Editora Nacional. Pag. 23 - 34

## 1.2.- EL NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL

“...Desconociendo la marcada heterogeneidad social, económica, política y regional que el petróleo había provocado y, para usar términos que ganarán espacio y significación a lo largo de estos años, la plurinacionalidad y multiculturalidad que caracterizaban al Ecuador...”(Periódico Hoy: 16/08/2004: Pag. 4A), los grupos de poder mentalizaron el nuevo diseño institucional dentro de la lógica del gatopardo: cambiarlo todo para que al final nada cambie<sup>22</sup>.

Entregaron la responsabilidad de la conducción democrática al sistema de partidos, privilegiándoles con la participación y representación electoral<sup>23</sup>, “...se pensaba que el fortalecimiento de las ideologías enrumbaría a los ciudadanos a una militancia activa y promovería la formación de cuadros en cantidad y calidad suficientes para garantizar la renovación futura en la búsqueda de la preparación idónea para gobernar...” (El Comercio: 27/08/04: Pag. A4), pero esto no pasó de acciones discursivas y por el contrario, confinaron el poder para beneficio propio y limitaron el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio y control del mismo.

Con lo cual, los ciudadanos que cotidiana y mayoritariamente expresan su repudio a "los políticos de siempre" en cada proceso electoral, están obligados a elegir a los mismos candidatos y a mantener en el poder a los mismos partidos, de cuyos turbios manejos han sido víctimas en estos últimos 27 años

---

<sup>22</sup> “...No busquemos la Constitución Política perfecta, que conlleve al Estado Ecuatoriano perfecto, no pretendamos leyes perfectas, Partidos Políticos perfectos, ciudadanos perfectos...” (El Comercio: 24/12/77: Pag. 3). Extracto del discurso del Lic. Francisco Salazar Alvarado, representante del Partido Conservador Ecuatoriano, el día en que se posesionaron las Comisiones de Reestructuración Jurídica del Estado.

<sup>23</sup> La Constitución de 1978 en el artículo 37 expresamente dice: “...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”.

Se incorporó el voto obligatorio para los ciudadanos que sepan leer y escribir, y facultativo para los analfabetos<sup>24</sup>, se aprobó la unicameralidad en el poder legislativo con 12 representantes elegidos por votación nacional y representantes elegidos por cada provincia de acuerdo a los índices de población.

El Estado garantizó la protección para la organización y funcionamiento de los partidos políticos, estableciendo requisitos para su reconocimiento<sup>25</sup>.

Se estableció que para ser presidente y vicepresidente de la República, era necesario obtener la mayoría absoluta de votos. Y en caso de no haber ganadores en la primera vuelta, la realización de una segunda vuelta electoral entre los dos binomios con más alta votación.

El mandato del presidente y vicepresidente, así como de los diputados se dispuso sea de cinco años, sin posibilidad de reelección definitiva para los primeros y sin reelección inmediata para los segundos. Se aseguró la representación de las minorías y para la repartición de escaños se aprobó el método de divisores continuos, se facilitó los escrutinios, precautelando el triunfo que se obtenía en las urnas y sancionando drásticamente las violaciones a la ley electoral.

Este proceso reveló el pragmatismo de la heterogénea elite nacional, que mientras “doraban” los contenidos del nuevo régimen político con un carácter progresista, su práctica “...(más que su pensamiento que en Ecuador se presenta fraccionado, poco sistematizado) reduce la democracia a la vigencia de determinadas instituciones y mecanismos, como el derecho a voto, la alternabilidad de los mandatarios, la división de poderes, etc., mientras que sus rendimientos son vistos desde una perspectiva estrictamente

---

<sup>24</sup> Alrededor de esta decisión hubo un amplio debate, que superó el ámbito de lo político, los que estaban a favor mantenían que “ si los ciudadanos que no saben leer y escribir, los analfabetos contribuyen con sus impuestos al mantenimiento del Estado y cumplen con sus obligaciones...deben también gozar de los mismos derechos. Por otro lado, quienes no aceptan este argumento, dicen, que inclusive los ciudadanos que saben leer y escribir no muchas veces están preparados o capacitados para intervenir en los asuntos del Estado, en los asuntos políticos” (El Comercio: 1/01/79: Pag 17). Sin duda, que esta discusión evidenció el carácter racista y excluyente de la sociedad ecuatoriana.

<sup>25</sup> “Declaración de principios ideológicos, programa de gobierno, estatutos, símbolos, siglas, emblemas y distintivos. Además nomina de la directiva, registro de afiliados, no menor al 1,5% de los inscritos en el último padrón electoral y tener una organización de carácter nacional (esto se entiende con estructura en por lo menos 10 provincias, de las cuales dos deben estar asentadas dentro de las tres de mayor población)” (Ley de partidos políticos: Art.10)

técnica. Los problemas políticos, sociales y económicos tienen, según esta perspectiva, una solución eminentemente instrumental: unos en el ámbito jurídico, otros en el de la teoría económica (generalmente en el nivel macro) y los más en el diseño de programas tecnocráticamente concebidos. Su objetivo y su resultado palpable es la despolitización de la democracia; en sí misma, ésta pasa a ser un problema técnico para técnicos.” (Pachano: 1996: 11), por tanto excluyente e impositiva.

### **1.3.- ALTIBAJOS DE LA DEMOCRACIA ECUATORIANA**

En 1978 se aprueba la nueva Constitución, momento que se pensaba era el inicio de una etapa distinta en la vida del país, pero extrañamente este hecho marcaría los primeros incidentes de nuestra novel democracia.

Y es que interpretando el contenido de la nueva Carta Magna, el Tribunal Supremo Electoral estableció trabas a determinados personajes y agrupaciones. Primero fue Assad Bucaram<sup>26</sup> al que se le puso impedimentos para que sea candidato a la presidencia, luego para que Oswaldo Hurtado<sup>27</sup> sea el binomio de Roldós. Posteriormente no se permitió la participación en las elecciones presidenciales del Movimiento Popular Democrático con su candidato Jaime Hurtado González, bajo el argumento que los requisitos para su legalización habían sido extemporáneos.

Surgieron acusaciones desde el mismo Tribunal Supremo Electoral, respecto a que una “mano negra” maniobraba en busca de alterar la decisión popular, llegándose a imponer graves sanciones<sup>28</sup>. Así la segunda vuelta se postergó nueve meses, luego de lo cual ganó el binomio Roldós – Hurtado.

---

<sup>26</sup> Según esa interpretación para ser candidato, se requería ser ciudadano ecuatoriano, hijo de padre y madre ecuatorianos, lo que imposibilitó la candidatura de Assad Bucaram por su ascendiente libanés.

<sup>27</sup> La censura para Oswaldo Hurtado surgió en ciertos círculos políticos de la costa que lo acusaban de comunista y antiguayaquileño, pero fundamentalmente las trabas surgieron porque no se reconocía la existencia jurídica de la Democracia Cristiana como partido político en el Tribunal Supremo Electoral.

<sup>28</sup> “El TSE condenó a seis meses de prisión y mil sucres de multa a: José María Gordillo, Francisco Saá Chacón y Rafael Urgiles. El motivo fue negligencia grave en el ejercicio de sus funciones” (El Comercio: 09/08/79: Pag. 20)

De aquí en adelante, una serie de prácticas antidemocráticas no han cesado y por el contrario se han convertido en una complicada y peligrosa rutina.

Para sorpresa de propios y extraños “el primer diferendo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo surgió oficialmente con motivo de la revaluación monetaria que se pretende”<sup>29</sup>(El Comercio: 28/08/79: Pag 3), cuando apenas habían transcurrido 18 días de gobierno y de nueva democracia. En los días posteriores el Parlamento aprobó una serie de medidas de carácter clientelar<sup>30</sup> que motivaron una respuesta virulenta de Roldós, quien llegó a amenazar con convocar a plebiscito<sup>31</sup>.

Así “treinta días después de su instauración, la nueva democracia en Ecuador, que sucedió a tres regímenes de facto, estaba en plena crisis institucional...” (El Comercio: 11/09/79: Pag 3). Crisis que aparecía insalvable y que obligó a nombrar una “Junta de Notables”<sup>32</sup> para viabilizar el diálogo Ejecutivo – Legislativo y buscar solución a este problema que mantuvo en vilo al país durante varios meses.

Luego de la muerte de Jaime Roldós se produce la sucesión constitucional y asume la presidencia Osvaldo Hurtado. En lo económico su gobierno impone constantes medidas de ajustes como “devaluar el sucre en un 32%, implementar una reforma tributaria; reducir el subsidio de la gasolina y al trigo; renegociar la deuda externa y el salario mínimo; y adoptar medidas de restricción del gasto público” (CORDES: 1999: 380)

Huérfano de respaldo legislativo, su partido la Democracia Cristiana apenas tenía 6 parlamentarios, políticamente pactó con grupos económicos<sup>33</sup> representados principalmente

---

<sup>29</sup> La revaluación monetaria fue un proyecto de ley impulsado por Asaad Bucaram que pretendía revalorizar al sucre, buscando que el dólar tenga un tipo de cambio de 20 sucres, con la intención de bajar la inflación y darle mayor capacidad adquisitiva a los salarios.

<sup>30</sup> Entre ellas se puede mencionar las siguientes: el incremento de sueldos, jubilación de la mujer con 25 años de trabajo y sin límite de edad, la semana laboral de 40 horas, además de expedir un presupuesto desfinanciado, oponerse a la creación de impuestos y la intención de enjuiciar políticamente al presidente y al vicepresidente de la República.

<sup>31</sup> Amenaza porque en caso de ser favorecido en la Consulta Popular con la aprobación de un proyecto de reformas constitucionales, el presidente Roldós estaría facultado para disolver el Congreso por una sola vez, dictar leyes de emergencia durante el receso legislativo y eliminaría a los 12 representantes nacionales para ser sustituidos por funcionales.

<sup>32</sup> Esta comisión mediadora denominada Junta de Notables fue conformada el 15 de abril de 1980 por Galo Plaza Lasso, Andrés F. Córdova, Gonzalo Cordero y el Arzobispo Pablo Muñoz Vega.

<sup>33</sup> Este tipo de “pactos” no son claros y mucho menos públicos. Sin embargo, en una extraña coincidencia entre los principales beneficiarios de la sucretización se encontraban los representantes de importantes grupos económicos, Marcel Laniado, Fernando

por las Cámaras de la Producción, buscando concluir su período constitucional y que haya continuidad democrática. Este hecho catapultó al gremio empresarial a la condición de actor político fundamental, adquiriendo “capacidad de veto” político - económico<sup>34</sup> y paulatinamente, un control directo sobre los destinos del Estado y sus rentas.

En marzo de 1983 obtienen su primer gran logro económico del período democrático, la sucretización<sup>35</sup> de las deudas del sector privado, hecho que le costo al país “1370 millones de dólares” (Hurtado Larrea: Periódico El Universo: 19/02/05), provocando lo que muchos calificaron como “la socialización de las pérdidas y la privatización de las ganancias”.

Mediante este subsidio se saquearon las finanzas públicas del país<sup>36</sup>, argumentando que “...no existe otro camino sensato para proteger los puestos de trabajo del sector privado y defender simultáneamente la viabilidad del sector financiero” (Spurrier: 1983: Analisis Semanal: Sucretización)

“Resulta curioso advertir que uno de los argumentos para la “scretización” es que con esta medida se estaba evitando la quiebra de empresas que eran parte importante del aparato

---

Aspiazu Seminario, Mauricio Pinto, etc. Además entre los 10 principales beneficiarios de la sucretización, del canje y de tenedores de papeles están las siguientes empresas:

“EMPRESA	MONTO (dólares)
• Banco del Pacífico	25.967.000
• Banco Continental	6.100.000
• Banco de los Andes	4.460.000
• Banco del Progreso	2.750.000
• Financiera Andina	2.107.000
• Banco del Descuento	1.600.000
• Banco del Pichincha	1.000.000” (Acosta: 1994: 313)

<sup>34</sup> En este plano hay que tener presente el papel jugado por las Cámaras de la Producción en el impulso de las autonomías, de la dolarización, en la presión para que se firme el TLC, en las movilizaciones en respaldo a Aspiazu en Guayaquil, o los pronunciamientos públicos en los derrocamientos de los gobiernos de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez. En la presión para que se privatice las empresas del Estado, para que se eliminen los subsidios, etc.

<sup>35</sup> La sucretización fue un programa económico mediante el cual el Estado asumió el pago de las deudas en dólares libremente adquiridas por empresas privadas fuera del país. Luego de lo cual estas renegociaron con el Banco Central en condiciones excepcionales para pagarlas en sucres.

<sup>36</sup> “¿Qué sucedió al momento de aplicar la “scretización”? Como absurdamente sólo se exigía la existencia del registro, muchas personas -que ya no tenían deudas porque los créditos habían sido pagados en divisas del mercado libre, en el que se vendieron originalmente las que se recibían- tenían registros vigentes no cancelados, aunque vencidos, con lo que hicieron un doble negocio. Por un lado obtuvieron con sucres divisas subsidiadas para supuestos intereses de mora y, por otro, se convirtieron en deudores de créditos “scretizados”, lo que en palabras simples consistía en obtener créditos baratos y a largo plazo.

A esta práctica se sumaron los supuestos acreedores externos que concedían certificados de deudas inexistentes Acreedores bancarios, proveedores y financistas no bancarios del exterior que, en la mayoría de los casos, no eran sino simples membretes de los mismos grupos que “scretizaban” sus deudas en el país. Asimismo, bancos del exterior -matrices o vinculados con oficinas bancarias en el Ecuador-, así como empresas extranjeras o sus subsidiarias -es decir moralmente sin derecho alguno a que el Banco Central asumiera el riesgo de crédito- hicieron uso de este mecanismo.” (Roldós: 1991: 123 ).

productivo del país. Sin embargo, recuérdese que en el listado de los “sucretizados” aparecen entidades que no tienen nada que ver con actividades productivas. Esto demuestra que esta medida solo sirvió para beneficiar a las tradicionales elites.

Para graficar este hecho simplemente se menciona a las siguientes entidades: el Quito Tenis y Golf Club (El Condado), uno de los clubes privados más exclusivos de la capital, está entre los veinte primeros beneficiarios con un monto cercano a los 6,5 millones de dólares; el Guayaquil Tenis Club, con un monto de casi 2,7 millones de dólares; los opulentos equipos de fútbol Barcelona y Emelec; el hipódromo Buijo.

Otros clubes que aparecen son: Club Ballenita, Club del Banco del Pacífico, Club de Automovilismo y Turismo de Guayaquil, Club Deportivo PIN S.A. y el Club Ecuéstre La Herradura. Aquí cabe preguntarse la utilidad productiva de estas empresas que se beneficiaron de la “sucretización” o si acaso ocultan papeles de deuda pertenecientes a otras personas” (Acosta Alberto: 1994: 52 – 53)

Una breve revisión al listado de un grupo de beneficiarios<sup>37</sup> de esta medida nos permite apreciar los nombres de empresarios o políticos, que durante los últimos 27 años de

---

<sup>37</sup> “ \* **Fernando Aspiazú Seminario**, ministro de Finanzas del gobierno roldosista y luego propietario de EMELEC y del Banco del Progreso;  
\* **Raúl Baca Carbo**, ministro de Bienestar Social socialdemócrata y luego ministro de Energía en el gobierno del encargado del Poder Fabián Alarcón;  
\* **Andrés Barreiro**, ministro de Energía del arquitecto Durán Ballén, propietario de OCABSA;  
\* **Washington Bonilla**, ex-diputado de la Democracia Popular;  
\* **Gonzalo Córdova Galarza**, superintendente de Bancos del gobierno de Rodrigo Borja;  
\* **Ricardo Crespo Zaldumbide**, embajador en Washington durante la administración de Oswaldo Hurtado;  
\* **Alberto Dahik** -en el listado aparece sin el segundo apellido-, en este caso bien podría tratarse de un homónimo o del padre del vicepresidente prófugo en Costa Rica, que antes fue presidente de la Junta Monetaria, ministro de Finanzas y asesor personal del presidente de la República durante el febrescorderato;  
\* **Remigio Dávalos**, diputado conservador;  
\* **Roberto Dunn Barreiro**, ministro de Gobierno con Roldós y Durán Ballén y ex-diputado roldosista;  
\* **Marcel Laniado de Wind**, presidente del CONAM, que comandaba el grupo financiero del Banco del Pacífico y Leasing del Pacífico;  
\* **Jaime Morillo**, ministro de finanzas de Hurtado Larrea;  
\* **Jaime Nebot Velasco**, ministro velasquista y padre del actual alcalde de Guayaquil y gobernador del Guayas durante el febrescorderato;  
\* **Pedro Pinto Rubianes**, ministro de Finanzas de Hurtado, actual vicepresidente de la República;  
\* **Mauricio Pinto**, ex-ministro de Industrias de Durán Ballén;  
\* **Julio Ponce Arteta**, gerente general de INECEL con Rodrigo Borja, actual subsecretario de Economía (de esa época);  
\* **Alejandro Ponce Luque**, ministro velasquista;  
\* **Juan José Pons**, ministro de Industrias durante el régimen de Borja Cevallos y ex-presidente del Congreso Nacional, actual diputado”.  
(Acosta Alberto: 1994: 52-53)

democracia, de manera directa o indirecta han manejado los destinos del país y que “coincidentalmente” aparecen como beneficiarios de la crisis financiera del año 1999.

En 1984 se posesiona como presidente de la República, León Febres Cordero, opositor tenaz y crítico de la política económica del gobierno democratacristiano, quien a pocos días de iniciar su mandato otorgó mayores prebendas a los empresarios sucretizados.

Sustituyó el sistema de minidevaluaciones por uno de libre flotación del dólar, impuso una tasa de interés fija que congeló en el 16%, mientras en el mercado era del 40%, llegando hasta el 60%. Eliminó la comisión de riesgo cambiario, hecho que benefició más a los deudores sucretizados pues sus deudas se cancelaron con sures depreciados producto de las devaluaciones que realizó el gobierno socialcristiano<sup>38</sup>.

Mediante lo que se denominó “la compra de cuentas especiales en divisas” se autorizó a bancos y empresas a adquirir en el mercado internacional deuda externa al 30% de su valor, que posteriormente el Banco Central compró al 100%. Ante semejante “oportunidad comercial” los empresarios privados no dudaron en pedir sobregiros al mismo Banco Central para realizar tan rentable negocio, sin arriesgar sus recursos propios. La “eficiencia privada” consiguió su segundo gran logro económico y el país miraba resignado un nuevo atraco a los fondos públicos

Renuente a establecer consensos políticos para gobernar el país, aplicó procedimientos antidemocráticos en contra de la oposición parlamentaria. Impuso por la fuerza a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, cercó el edificio del Parlamento con tanques de guerra, aprobó leyes vía decretos económicos urgentes, llegando al asesinato político de varios dirigentes del Grupo Alfaro Vive Carajo. Uno de los hechos que marcó dramáticamente este período fue el secuestro de Febres Cordero en la Base Aérea de Taura por un grupo de comandos que exigían su renuncia a la presidencia.

---

<sup>38</sup> El beneficio fue de tal magnitud que empresarios que debían 1 millón de dólares terminaron pagando 167.000 dólares.

Rodrigo Borja asumió la presidencia en 1988 con un amplio respaldo legislativo y con un discurso que apareció como la solución al autoritarismo del febreorderato. Presentó un panorama desolador de la sociedad ecuatoriana con “graves problemas económicos heredados del gobierno anterior”, por lo que señaló que no había las condiciones para pagar la deuda externa y que primero se iba a pagar la deuda social. Siete meses después la deuda social seguía intacta y se nos obligaba a reiniciar el pago de la deuda externa<sup>39</sup>.

Devolvió al Estado la responsabilidad de la estabilización económica, haciendo que el Banco Central fije el tipo de cambio, el nivel de encaje y que negocie las divisas de comercio exterior. Efectuó una fuerte devaluación y luego un proceso de mini-devaluaciones. Autorizó refinanciar el pago de los intereses de la comisión de riesgo cambiario, favoreciendo una vez más a los empresarios que se endeudaron en el extranjero y ya se habían beneficiado con la “sucretización”. Un tercer gran logro económico se había consumado.

Impulsó la denominada “concertación nacional” como estrategia para obtener el apoyo de las Cámaras de la Producción y a la vez neutralizar la protesta de los grupos sociales y sindicales. Esta propuesta se presentó como la panacea para superar los embates de la crisis, pero a la par desató una agresiva campaña por la privatización de las instituciones estratégicas del Estado, hecho que le llevó a constantes enfrentamientos con sindicatos y gremios de trabajadores. En junio de 1990 se produce el gran levantamiento indígena, que zarandó las estructuras sociales y políticas del Estado.

Sixto Durán Ballén llega a la presidencia de la República luego de una dilatada carrera política, con el membrete de hombre honesto y experimentado en la función pública y señalando como responsable de los problemas del país al régimen anterior. Pero fundamentalmente al Estado, por lo que planteó redefinir sus funciones y reducir su tamaño, favoreciendo el empleo de mecanismos de mercado en la asignación de recursos.

---

<sup>39</sup> En mayo de 1989 el Citibank incautó 80 millones de dólares que habían sido ahorrados para posteriores pagos de la deuda externa

Implementó las medidas de “shock económico”, declarando la austeridad en el gasto público y reduciendo los subsidios. Incrementó varias veces el precio de los combustibles, propuso la flexibilización del mercado de valores y las privatizaciones de las empresas del Estado, la ampliación de la base de contribuyentes, agregando al sector informal e incorporó el esquema de bandas cambiarias para la compra venta de divisas.

Soportó una fuerte oposición popular, no sólo por sus planteamientos “modernizadores”<sup>40</sup> sino por los distintos actos de corrupción sucedidos en su gobierno. En 1995, enfrentó la destitución de su vicepresidente, Alberto Dahik, por parte del Congreso Nacional<sup>41</sup>, dando inicio a un período de extrema inestabilidad política, tal parece que “en este hecho se manifestó la pérdida de los acuerdos básicos que habían permitido el funcionamiento relativamente normal del sistema político en la década de los ochenta y en la primera mitad de los noventa” (Pachano: 1998: 19)

Luego de postularse tres veces como candidato a la presidencia de la República “Bucaram llega al poder, principalmente, con la votación de las ciudades medias y pequeñas del país; es decir con el apoyo de la periferia y la marginalidad. Pero ya en el ejercicio del Gobierno invierte su posición. Exacerba la conflictividad regional a través, entre otros aspectos, del manejo de lo étnico (Ministerio étnico), lo político partidario (el hombre del maletín), lo clientelar, (sometimiento de la AME), la gestión (sus gabinetes itinerantes) y la descentralización (los municipios de Quito y Guayaquil son ubicados en la periferia, más por su antagonismo con el gobierno central que por el proceso de descentralización)...”(Fernando Carrión: Periódico Hoy: 15/02/97: Pag 4A)

En febrero de 1997, se produce un levantamiento social y popular, que por sus grandes dimensiones y por las connotaciones que adquiere en el proceso mismo, sorprende a políticos, analistas e investigadores.

---

<sup>40</sup> Durante todo su período de gobierno intento implantar un sistema neoliberal en la estructura económica del país reequilibrando los valores macroeconómicos, conforme las pautas establecidas por el Fondo Monetario Internacional.

<sup>41</sup> El juicio político, la censura y destitución se lo hizo por cohecho, atentado contra el honor nacional y traición a la Patria. Ante la gravedad de la situación en la que se encontraba Dahik, prefirió renunciar por escrito ante el Congreso, huyó del país y solicitó asilo político al gobierno de Costa Rica. Así el Congreso nombró Vicepresidente de la República a Eduardo Peña Triviño.

Y es que la protesta callejera que originalmente buscaba la derogatoria de las medidas económicas anunciadas por Abdalá Bucaram, con el paso de los días exige la destitución de éste como Presidente de la República. Hecho que se consuma cuando las Fuerzas Armadas le quitan su respaldo y el Congreso Nacional lo destituye por “incapacidad mental”<sup>42</sup>.

La revista Vistazo reseña lo sucedido de la siguiente manera “...el cinco de febrero, la vicepresidenta Rosalía Arteaga reclamó la sucesión, y Fabián Alarcón convocó un Congreso Extraordinario para deponer al Presidente.

El seis de febrero, el Congreso destituyó a Bucaram y eligió presidente a Alarcón. Bucaram rechazó el nombramiento. Arteaga se proclamó presidenta.

El siete, el país amaneció con tres presidentes. Las Fuerzas Armadas retiraron el apoyo a Bucaram y lo pusieron en la alternativa de renunciar o encargar el poder. Lo encargó a Arteaga, quien exigió un encargo definitivo, pero Bucaram no aceptó.

El ocho, Arteaga, Alarcón, los jefes de los bloques parlamentarios y el Comando Conjunto acordaron destituir a Bucaram, invalidar la elección de Alarcón, revocar la presidencia de Arteaga y encargársela por tres días hasta que se redactara una aclaración a la Carta Política sobre este caso. La sucesión vicepresidencial había sido eliminada unos meses antes.

---

<sup>42</sup> “EL CONGRESO NACIONAL

- Ante los sucesos que paralizan y conmueven a la Nación Ecuatoriana provocados por la bochornosa e ilegal conducta del Presidente de la República, Abg. Abdalá Bucaram Ortiz, que de manera reiterada y constante viola la Constitución y las Leyes de la República, atropella a la sociedad civil, amenaza y arremete a la prensa y más medios de comunicación, utiliza a las Fuerzas Armadas en actos extraños a sus funciones perjudicando su imagen, protagoniza actividades artísticas, musicales y deportivas reñidas frontalmente con la majestad de la Presidencia de nuestra República y ha montado una gigantesca red de familiares y allegados que son el eje de la corrupción que, convertida en sistema de Gobierno, azota y denigra al Ecuador;
- Que el Presidente de la República ha intentado amedrentar a los diputados impidiendo el normal tránsito al Palacio Legislativo y amenazando al Presidente del Parlamento y a los principales líderes del mismo, con apresarlos sino se somete a sus caprichos; y,
- Que la exigencia, virtualmente unánime de la población es que termine este estado de caos y desafueros organizado por el Ejecutivo, RESUELVE
- Declarar, la incapacidad mental para gobernar del abogado Abdalá Bucaram Ortiz, al tenor del literal d) del artículo 100 de la Constitución Política de la república y consecuentemente el cese de las funciones como Presidente Constitucional de la República...”(Registro Oficial No. 23: 14/ 03/ 97)

Posesionada, Arteaga quiso prolongarse; pero 57 diputados eligieron el 11 a Alarcón hasta el 10 de agosto de 1998...”

Durante 18 meses Alarcón trató de halagar a las fuerzas legislativas que lo nombraron, mientras enfrentaba una retahíla de paralizaciones.

Posteriormente, en enero del 2000, Jamil Mahuad, uno de los personajes que apuntaló su candidatura presidencial con la oposición a Bucaram, es derrocado por un golpe de Estado militar justificado posteriormente por una resolución legislativa<sup>43</sup>.

Como prólogo de este hecho, el gobierno había eliminado los subsidios al gas de uso doméstico, a las tarifas eléctricas, se incrementó el precio de venta del diesel y los precios internos de los derivados del petróleo, se eliminaron los subsidios generales, se estableció el impuesto de 1% a la circulación de capitales<sup>44</sup>.

Esto motivó una revuelta popular, que duró varias semanas, con movilizaciones de grupos indígenas, sociales y sindicales que rechazaban su política económica y la crisis en la que se encontraba sumido el país<sup>45</sup>.

Crisis que obligó al Estado a realizar una emisión inorgánica de dinero para prestar a los bancos e impedir su quiebra. Ocho mil millones de dólares fue el costo del “salvataje

---

<sup>43</sup> “EL CONGRESO NACIONAL: CONSIDERANDO

- Que un grupo de sediciosos, en abierta violación constitucional ha intentado usurpar las tres Funciones del Estado
- Que ha consecuencia de la actitud desestabilizadora de la democracia, propiciada por algunos sectores, el Presidente Constitucional de la República doctor Jamil Mahuad Witt, como es de conocimiento público, ha abandonado el cargo para el que fue democráticamente elegido;
- Que el grave estado de conmoción interna al que ha llegado la sociedad ecuatoriana, amenaza con provocar la destrucción del Estado;
- Que es deber fundamental del H. Congreso Nacional defender la Constitución, el Sistema Democráticamente y la Forma Republicana de Gobierno; y,
- En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales,

RESUELVE

- Art. 1.- Declarar, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 167, numeral 6 de la Constitución Política de la República el abandono del cargo y la cesación de sus funciones del Presidente Constitucional de la República, doctor Jamil Mahuad Witt...” (Registro Oficial No. 7: 01/02/2000)

<sup>44</sup> Este impuesto sustituía al impuesto a la renta e involucraba a todas las transacciones monetarias que se realizaban en el sistema financiero nacional.

<sup>45</sup> En 1999 el PIB decreció hasta el -9%, la inflación rebasó el 60%; la devaluación del sucre fue del 450%; el índice de desocupación se ubicaba en el 18% y el de subocupación en el 60%. 16 bancos y financieras cerraron en este período.

bancario” para los ecuatorianos y el cuarto gran logro económico de los empresarios privados<sup>46</sup>.

Los hechos posteriores al golpe de Estado, la conformación de una efímera “Junta de Salvación Nacional”<sup>47</sup> y la sucesión de Gustavo Noboa Bejarano<sup>48</sup> fueron confusos y hay distintas versiones de lo sucedido.

Finalmente Lucio Gutiérrez, el Coronel que encabezará el golpe militar en contra de Mahuad, apoyado por una coalición electoral formada por movimientos sociales, organizaciones populares, gremios sindicales y partidos de izquierda, ganó las elecciones presidenciales del 2002, sin embargo, fue una constante de su gobierno la inestabilidad política.

“Por cerca de 15 meses el país, por intermedio de las organizaciones más representativas: partidos políticos, gremios, movimientos sociales, medios de comunicación y otras instituciones, han alertado al Gobierno de Lucio Gutiérrez de la serie de equivocaciones que viene cometiendo. La designación de familiares y amigos cercanos al poder para lucrativos puestos inauguró un estilo de Gobierno reñido no solo con las leyes que condenan el nepotismo, sino una conducta opuesta a la ética pública. Pero los llamados de atención al respecto nunca fueron escuchados...” (Periódico Hoy: 14/04/2004 )

---

<sup>46</sup> “Los 8.000 millones de dólares entregados a la banca, equivalen a 27 años del gasto en educación; 87 años del gasto en salud; 78 años del gasto en desarrollo agropecuario; 363 años del gasto que realizó el Estado durante el año 2000 para desarrollo urbano y vivienda; 454 años de lo concedido al Banco de Fomento y 3200 años del gasto que realizó el estado ecuatoriano en el 2000 para infraestructura educativa. Estos datos permiten explicar la crítica situación

de la salud, educación y obra pública: 1 de cada 3 escuelas es unidocente y 9 de cada 10 no disponen de agua potable ni alcantarillado; el cincuenta por ciento de las escuelas no tienen luz eléctrica, el promedio de escolaridad en las ciudades es de 6,7 años de estudio y en el campo no llega a 4 como promedio. El 45% de los niños sufre de desnutrición crónica y la mortalidad infantil asciende al 5,3%, en tanto que en provincias de mayor concentración indígena como Cotopaxi, Chimborazo y Cañar la mortalidad infantil supera el 10%”. En <http://www.pachakutik.org.ec>

<sup>47</sup> Junta que estuvo conformada por el General Carlos Mendoza, Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; Carlos Solórzano, ex - Presidente de la Corte Suprema de Justicia y Antonio Vargas, Presidente de la CONAIE

<sup>48</sup> Al culminar su período Noboa fue acusado por León Febres Cordero de corrupción en la renegociación de la deuda externa por lo que se le inició una investigación judicial. Ante este hecho y argumentando que no habían las garantías necesarias para que se realice un juicio justo, Noboa pidió refugio en la Embajada de República Dominicana y luego se autoexilió en ese país. Hoy luego de haber sido beneficiado por una decisión de la Corte Suprema de Justicia de facto, que estuvo vigente desde diciembre del 2004 hasta abril del 2005, regreso al país y tiene arresto domiciliario.

Por ello, de manera reiterada<sup>49</sup> se solicitó la renuncia o la destitución de su cargo, hecho que se concretó en abril del 2005<sup>50</sup>, luego de varios días de agitación social y por vía de una resolución legislativa que se produjo después que el Alto Mando militar se negara a reprimir la protesta social y le quitará su apoyo.

Después de 27 años de democracia, resulta evidente el deterioro del orden político y constitucional: golpes, derrocamientos, insurrecciones, la fuga de 4 presidentes y de un vicepresidente<sup>51</sup>; el saqueo de los fondos públicos; la corrupción enquistada en todos los niveles de sus instituciones, la violencia política que llega al asesinato y hasta el regreso de los militares a la política por vía democrática.

#### **1.4.- INESTABILIDAD DEMOCRÁTICA Y GRUPOS DE PODER**

El análisis ligero realizado al proceso de transición, al diseño institucional y al desempeño de los gobiernos en el último período democrático, más que un objetivo de este trabajo, es un recurso válido para contar con elementos de juicio que nos permita contextualizar la inestabilidad política y revelar sus orígenes, sus causas y sus responsables.

Partamos por reconocer el hecho que "...las estructuras del poder político y económico están ligadas, frecuentemente, a los miembros de conglomerados económicos poderosos; este factor, condiciona la economía política del país y se convierte en un gran obstáculo para emprender reformas sustantivas. En Ecuador, a diferencia de la mayoría de países, se

---

<sup>49</sup> El gobierno estuvo salpicado por denuncias de corrupción, nepotismo, apoyo del narcotráfico a la campaña electoral, abandono del cargo. Fue cuestionada su política económica e internacional y se manifestó que no hubo un plan de gobierno.

<sup>50</sup> Resulta incomprensible que hasta septiembre del 2005, el Acta de la sesión del Congreso Nacional donde se destituyó a Gutiérrez no haya sido redactada, por lo que expongo lo que recogió la prensa: "Una mayoría de 60 diputados, aplicó el numeral sexto del artículo 167 de la Constitución para cesar a Lucio Gutiérrez. Según esa norma, el presidente destituirá en sus funciones entre otros causales; por abandono del cargo declarado por el Congreso.

La resolución fue aprobada considerando que Gutiérrez ha desconocido la Constitución al intervenir en los otros poderes del Estado, pretendiendo incluso disponer acerca de la organización de la Función Judicial.

Además porque en un abierto incumplimiento a sus deberes constitucionales y morales en un evidente acto de irresponsabilidad, Gutiérrez dispuso la utilización de la Fuerza Pública para reprimir manifestaciones pacíficas del pueblo de Quito y agredir a sus habitantes. Estas actitudes lo colocan al margen de la Constitución y de la Ley en un evidente abandono de sus responsabilidades como Presidente..." (EL COMERCIO: 21/04/05: PAG A2)

<sup>51</sup> Han fugado Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad, Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez, los dos últimos regresaron a enfrentar los juicios planteados en su contra. Sigue viviendo en Costa Rica el ex vicepresidente Alberto Dahik.

acepta que un oficial del gobierno esté estrechamente ligado a un grupo de interés...” (Thoumi: 1992), incluso se justifica y aupa bajo el criterio de “derecho constitucional”

Efectivamente, la Constitución Política de la República, garantiza el derecho de los ciudadanos de elegir y ser elegidos, así como el de desempeñar empleos y funciones públicas“(Art. 26), por lo que no es extraño que dirigentes de los gremios empresariales e industriales hayan ocupado la presidencia o vicepresidencia de la República, Ministerios de Estado u otros cargos de alto rango, con la consabida justificación que lo hacen “a título personal”<sup>52</sup>.

Desde esta perspectiva la crisis institucional, esta "depresión institucional" (*Instititunal Stress*) como caracteriza Catherine Conaghan, de la democracia ecuatoriana, no puede ser entendida solamente desde las falencias del diseño institucional del sistema político, excluyendo, conciente o inconscientemente, las responsabilidades de los grupos de poder económico<sup>53</sup>.

Grupos de poder -serranos o costeños- que en su afán de controlar el Estado, legitimar su dominación y régimen de enriquecimiento han establecido una suerte de “pacto perverso”<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Hay que recordar nombres como León Febres Cordero, Sixto Durán Ballén. Y otros como Abelardo Pachano, Mauricio Pozo, Mauricio Pinto, Guillermo Lasso, Jorge Gallardo, César Robalino, Alberto Dahik, Ana Lucía Armijos, Marcel Laniado, Rodrigo Paz, Mario Rivadeneira, Carlos Julio Emmanuel, Andrés Vallejo, Alvaro Noboa, vinculados a los grupos financieros fueron Ministros de Estado. Joyce de Ginnata, Joaquín Cevallos representantes de los industriales de Guayaquil, fueron Secretarios de Competitividad. Rocío Eljuri del Grupo Eljuri, Ministra de Turismo. La lista es más extensa, por lo que se cita sólo estos nombres.

<sup>53</sup> “ Los 7 grupos económicos más importantes del país son los siguientes:

- Corporación Noboa, con sede en Guayaquil, propiedad de Álvaro Noboa Pontón, entre sus empresas están Exportadora Bananera Noboa, Bananera Clementina, Industrial Bananera Los Álamos, Frutera Jambelí, Mithsumotor (vehículos), Industrial Cartonera, Industrial Molinera, Banco del Litoral, Seguros Cóndor.
- Corporación NOBIS, con sede en Guayaquil, propiedad de Isabel Noboa Pontón, entre sus empresas están Ingenio Valdez, Nobiexportac, Mobisol (inmobiliaria), Carbonas, Sibon (arrocera), Hotel Sheraton, Mall del Sol.
- Grupo Eljuri, con sede en Cuenca, propiedad de la familia Eljuri, entre sus empresas están Almacenes Juan Eljuri, Cerámicas Rialto, Kerámicos, Itaipisos, Retrocar, Ecasa, Aymesa, Telerama, Hotel Marriot, Banco del Austro.
- Grupo La Favorita, con sede en Quito, conformado por las familias Wright, Durán Ballén, Paz, Pachano, entre sus empresas están la cadena de comisariatos Supermaxi, Pollo Favorito, Lechera Andina, Megamaxi, Mr. Book, Produbanco, Agropesa,
- Grupo Isaías, con sede en Guayaquil, conformado por las familias Isaías, Dassum, Bucaram, Antón, Adum, Kronfle, entre sus empresas están Ingenio La Troncal, Indulana, Gamavisión, Radio Carrusel, Diario La Razón, TC Televisión, Seguros Rocafuerte
- Grupo Wong, con sede en Guayaquil, propiedad de la familia Wong, entre sus empresas están Reybanpac, Fertiza, Cartonera Andina, Reybanpac, Explopast, Reyleche.
- Grupo Egas, con sede en Quito, propiedad de Fidel Egas Grijalva, entre sus empresas están Banco del Pichincha, Proauto, Tecnocar, Teleamazonas, Dinediciones, Multicines, Diners Club. (Revista Gestión: El mundo secreto de los grupos económicos: junio 2004: No. 120)

<sup>54</sup> Su condición de perversidad está dada por la forma en la que se pretende controlar el Estado, dejando de lado las estructuras e instituciones creadas para el efecto.

para manosear el sistema electoral en función de sus intereses coyunturales; para “cooptar” a los políticos y sus partidos<sup>55</sup>; y para trasladar sus pugnas económicas al ámbito político.

De esta manera los partidos políticos son utilizados como figuras de primera línea para responder por los problemas de la democracia, socavando su credibilidad, y que según el estudio denominado Auditoría de la Democracia, realizado por Cedatos Gallup junto a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través de la Universidad de Vanderbilt, señala que “ el bajo nivel de confianza en las instituciones más representativas de las tres funciones del Estado es alarmante. La Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Gobierno y el Congreso están en los últimos lugares de 22 instituciones analizadas, con porcentajes que oscilan entre el 24.7 por ciento y el 16.7 por ciento. Sólo los partidos políticos registran un índice inferior con 15, 1 por ciento”. (Periódico La Hora: Varios factores amenazan a la democracia: 07/09/2006)

Corroyendo la institucionalidad, pues las verdaderas negociaciones por el manejo del poder político se las ha hecho al margen de las estructuras creadas para este efecto<sup>56</sup>, degradando a las Funciones del Estado (Ejecutiva, Legislativa y Judicial) a organismos subordinados de las elites y encargados de viabilizar las resoluciones acordadas en las alturas del poder.

Sin embargo, es necesario reconocer que muchas de las tensiones suscitadas en estos años obedecen a problemas existentes en el sistema de partidos, que diversas investigaciones lo han caracterizado como "fragmentado y atomizado" (Pachano: 1996: 147); “colecciones de notables, enraizados en una dinámica patrimonial y sujetos a una política cuasi oligárquica” (Malloy: 140); “de baja institucionalización”<sup>57</sup>, (Mainwaring y Scully: 1995); “de

---

<sup>55</sup> En el país se ha producido una suerte de “cooptación política” por medio de la cual los grandes grupos económicos han convertido a casi todos los partidos existentes en sus “empresas electorales” y a muchos legisladores en “asalariados políticos”. Esto les asegura que su gente ocupe los puestos directivos de las empresas más importantes del Estado y que sus directrices sean impulsadas fielmente. Ahora, hay que dejar claro que la práctica política ecuatoriana ha demostrado que el proceso de cooptación no es gratuito y mucho menos perenne, sino que está sujeto al libre juego de la oferta y la demanda, entonces quien ofrece más, controla más partidos por períodos más largos, con lo cual la ideología como herramienta de cooptación o de divergencia pierde importancia frente a los factores materiales.

<sup>56</sup> El país conoce que muchas decisiones fundamentales en el campo político y económico se las ha tomado en reuniones en “El Cortijo”, lugar de residencia de León Febres Cordero, en las oficinas de la Corporación Noboa, en el Yacht Club de Salinas, etc. solamente por citar algunos lugares.

<sup>57</sup> Según el criterio de grado de institucionalización para el estudio de los sistemas de partidos que va de 12 como máxima institucionalización a 4 como mínima institucionalización. El Ecuador se ubica en el número 5 de la escala dentro del grupo de los categorizados como "sistemas de partidos incipientes", compartiendo los últimos sitios en América Latina con Bolivia, Brasil y Perú

multipartidismo extremo, con volatilidad; de división permanente y discordia a nivel de los dirigentes”<sup>58</sup> (Conaghan: 1995: 355-359). Que evidencia una gran dificultad para hacer coaliciones y alianzas estables, además de un marcado clientelismo y prebendalismo (Bustamante: 2001: 358)

Esto sumado a que "el sistema de partidos poco aporta a elaborar pautas interpretativas que permiten estructurar las diferencias de intereses y opiniones en opciones políticas, limitándose muchas veces a operar como simple mecanismo electoral y clientelar en función de la distribución de los cargos públicos. Ello no sólo incrementa la distancia entre ciudadanía y representantes políticos, sino que impide a los mismos partidos ser parte de la conducción del desarrollo social." (Lechner 1997: 42), creando las condiciones óptimas para el apareamiento de decenas de organizaciones autodenominadas “independientes”, muchas de ellas encabezadas por políticos de larga data, tráfugas y similares.

Es así como para los comicios nacionales del 2002 se inscribieron 86 movimientos. Para las elecciones seccionales del 2004, el TSE contabilizaba nada menos que 190 nuevos grupos independientes. Este fenómeno “movimientista” avanza paralelo a la 'farandulización' de la política, con la cada vez más usada fórmula de buscar candidatos que cumplan un solo requisito: ser conocidos por el elector.

Pero es necesario recordar que la democracia no se concibe sin la organización y la presencia viva de las fuerzas organizadas que se denominan partidos políticos, por ello urge establecer cambios en las lógicas de acción política y en las formas de organización. Institucionalizando a los partidos, fortaleciendo las ideologías e integrando a toda la población, tanto en los planes de desarrollo como en el nivel de decisiones gubernamentales y políticas.

---

<sup>58</sup> Según la autora, estas características hacen que exista un HUASIPUNGO POLÍTICO, que lo explica de la siguiente manera: el sistema de partidos ecuatoriano se originó en el siglo 19 en la competencia entre los dos partidos tradicionales: el Liberal y el Conservador. Ambos funcionaron como vehículos electorales para segmentos rivales de la oligarquía ecuatoriana... Los grupos que se separaron de los partidos tradicionales, así como también la creación de nuevos partidos que reflejan los cambios sociales que se han producido en Ecuador, han formado los perfiles del sistema de partidos del período después de 1978. E igual como había sucedido con los partidos tradicionales, en los nuevos partidos se produjeron disputas internas y posteriormente divisiones.

Por otro lado, el sistema electoral que fue pensado para conseguir fines específicos: reducir el número de partidos, promover la disciplina y la lealtad de la militancia y estimular la participación popular, y la ley electoral que incorporó el derecho al voto de los analfabetos; normas para crear los partidos nacionales, además un umbral para eliminar a los partidos que no obtuvieran por lo menos el 5% de los votos válidos, en dos elecciones consecutivas, han sido permanentemente manipulados de acuerdo a intereses coyunturales.

Vale citar por ejemplo que “la Cámara Nacional de Representantes resolvió, que si los elegidos a una dignidad pluripersonal se desafilian del partido que los auspicio, cesarán de inmediato en la representación o dignidad que ostenten”<sup>59</sup>(El Comercio: 17/08/79: Pag. 1), sin embargo, la formación de mayorías legislativas mediante la desafiliación de diputados ha sido permanente, las sanciones nunca han llegado a no ser porque las circunstancias políticas permita que se “negocie” la descalificación de diputados que han incurrido en esta práctica.

La elección presidencial a dos vueltas, que buscaba darle legitimidad electoral al presidente electo, se ha convertido en el escenario propicio para que las organizaciones políticas grandes, pequeñas o nuevas prueben su suerte compitiendo solas, buscando alcanzar el 25,68% que es el porcentaje promedio necesario para pasar a la segunda ronda y en caso de no conseguirlo, tienen otra opción inmediata, la comercialización de su votación con los candidatos finalistas.

Las elecciones de medio período, implementadas en 1983, buscaban recomponer la estructura legislativa dotándole de un escenario más propicio al gobierno en los últimos dos años, pero la reforma produjo el efecto opuesto. Si el presidente electo tuvo dificultades para conseguir una mayoría parlamentaria en elecciones generales; la presencia de elecciones intermedias, hizo esta tarea casi imposible, pues aquí se multiplicaron los partidos de oposición.

---

<sup>59</sup> Este agregado fue incorporado a la Ley de Elecciones después de la disposición No. 88 y hoy consta como un artículo vigente en el denominado Código de Ética de los diputados del Congreso Nacional.

Como respuesta a las mayorías opositoras en el Congreso, los presidentes han utilizado la distribución de prebendas a los legisladores a cambio de apoyo político. Incitaron a romper la disciplina partidaria, los camisetaos y auspiciaron la participación de candidatos sin partido o “independientes”.

En 1994 se aprobó la reelección legislativa para promover la profesionalización política y dotarle al Congreso de un cuerpo legislativo experto y estable, sin embargo, el resultado ha sido otro, caciques provinciales sin responsabilidad con el electorado, incapaces de elaborar políticas y tutelados por los “protagonistas de siempre: León Febres Cordero, Osvaldo Hurtado, Rodrigo Borja y Abdalá Bucaram, que sin estar en el Congreso, tienen la última palabra” (Vistazo: 17/08/2000:Pag. 15)

Para las elecciones del 2004 el sistema de representación proporcional fue eliminado y reemplazado por el sistema de lista abierta donde el votante tiene tantos votos como escaños existan en cada distrito. La distribución de escaños se basa en la regla de pluralidad que premia a los candidatos con más votos, beneficiando a los candidatos más carismáticos<sup>60</sup> o ricos, reduciendo las oportunidades electorales para los partidos minoritarios y promoviendo el clientelismo y el alejamiento de la disciplina partidaria.

Finalmente, es difícil entender la actual crisis institucional del Ecuador al margen de los grupos de poder. Desde una perspectiva netamente económica se los podría calificar como actores productivos del país, cuyo funcionamiento obedece a reglas fijadas por el libre juego de la oferta y la demanda.

Desde el punto de vista político, en cambio, son actores principales. Un poderoso grupo de presión; tal vez los principales financistas de las campañas políticas<sup>61</sup> que actúan en el marco de un sistema mal reglamentado y caracterizado por una completa falta de transparencia.

---

<sup>60</sup> Entiéndase cantantes, deportistas, presentadoras de televisión, etc.

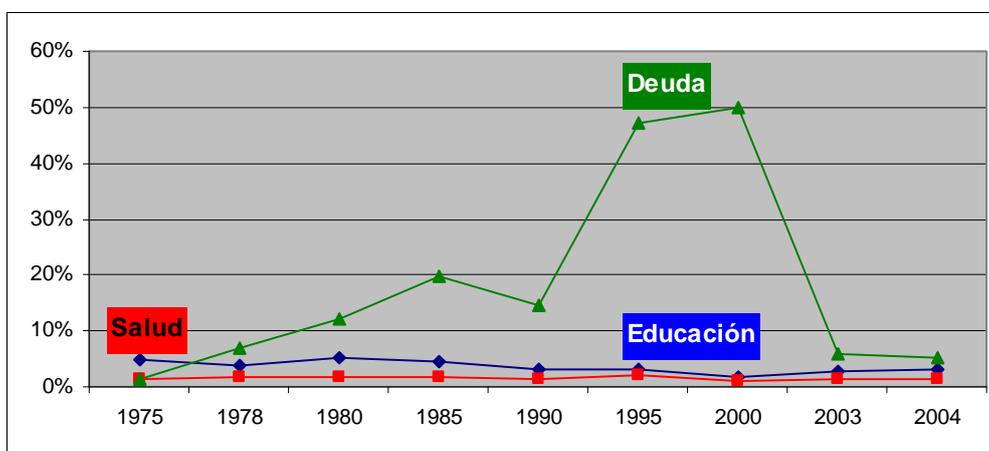
<sup>61</sup> No hay que olvidar que en la crisis financiera de 1999, Fernando Aspiazu Seminario, dueño del Banco de Progreso denunció que había financiado la campaña presidencial de Jamil Mahuad con algo más de 3 millones de dólares

Continuamente acusados de cogobernar el país<sup>62</sup>, no han asumido sus responsabilidades por sus actuaciones u omisiones en la conducción del Estado. Aparecen mediante sus voceros, en momentos concretos, para hablar de gobernabilidad, de consenso, de competitividad, de productividad, exigiendo mayores beneficios para su sector, a riesgo de que cuando no son atendidos satisfactoriamente, se declaren en oposición a los “políticos tradicionales y corruptos”; “a los políticos centralistas” o se coloquen los “crespones negros”. Han llevado sus pugnas económicas al campo de lo político.

No es el lugar para desplegar las cifras que configuran el mapa de la tragedia nacional, sin embargo, vale mencionar la prioridad que ha tenido el gasto social en estos años de cogobierno empresarial.

**Cuadro 1**

**GASTO SOCIAL VS. PAGO DEUDA EXTERNA EN RELACIÓN AL PIB**



Fuente: El autor en base a información entregada por el Banco Central del Ecuador

No estoy tratando de hacer una apología a las dictaduras, ni de depreciar lo que ha significado la democracia para el país, por el contrario intento plantear que la incapacidad

<sup>62</sup> En los asuntos de trascendencia para la vida política y económica del país siempre han estado presentes las Cámaras de la Producción, emitiendo sus “opiniones y sugerencias”. En otras circunstancias son consultadas antes de tomar una decisión, incluso se les entrega cuotas de poder como quedo evidenciado párrafos atrás cuando se expuso una serie de nombres de personajes vinculados a este sector que han ocupado Ministerios de Estado.

política y la voracidad económica de las élites<sup>63</sup> han llevado a que el ciudadano, común y sencillo, considere a la democracia como un "...un sistema inoperante e ineficaz y que acaso a nuestros pueblos permanentemente indóciles les convenía mejor la dictadura, el gobierno de mano fuerte y resoluciones violentas..."(El Comercio: 10/08/79: Pag 4), incrementando los problemas de gobernabilidad y fomentando de manera sistemática una cultura antidemocrática.

Al parecer aquí radica uno de los principales problemas, pues en este período la preocupación central de todo gobierno ha girado en torno a conseguir niveles básicos de gobernabilidad.

Una gobernabilidad que debido a la alta conflictividad de la política ecuatoriana se ha convertido en un cotizado "objeto" mercantil, pues ha obligado al gobernante de turno a entregar Instituciones como las Cortes de Justicia, Aduanas, Tribunales Electorales, Embajadas, Ministerios, Contraloría, Procuraduría, etc., al manejo de grupos de poder y

---

<sup>63</sup> A riesgo que la afirmación aparezca absolutista e incluso panfletaria, la sostengo porque creo que resume perfectamente la práctica de las élites en este período. Esa práctica donde la administración del Estado en función del bien común se convirtió en un objetivo secundario en tanto en cuanto lo prioritario para los grupos de poder ha sido satisfacer sus ilimitados afanes por concentrar más y más riqueza. Como una muestra que se suma a lo citado en líneas anteriores, transcribo textualmente lo aparecido en uno de los diarios de mayor circulación nacional: "El informe secreto de la comisión legislativa que viajó a Nueva York para conocer la lista de tenedores de bonos Brady se reveló ayer. Según los investigadores -diputados Julio Noboa y Bolívar Sánchez- EL 20 POR CIENTO ESTÁ DEPOSITADO EN EL CHASE MANHATTAN BANK (EE. UU.) y EL RESTO EN UNA FIDUCIA EN EL EUROCLEAR CEDEL, EN BRUSELAS (Bélgica)"

"La Comisión sólo tuvo acceso a los nombres del Chase. Entre 17 figuran ocho ex funcionarios que los adquirieron durante el gobierno de Sixto Durán Ballén: RODRIGO ESPINOSA, ex gerente del Banco Central (BC); IVÁN ANDRADE, ex ministro de Finanzas; ÁLVARO Y LUIS FERNANDO GUERRERO (hermanos) ex funcionario y ex gerente del Banco Central de Guayaquil, respectivamente (EL PRIMERO GERENTE DE LA FUNDACIÓN MALECÓN 2000 Y, ADEMÁS, DEL BANCO LA PREVISORA); IVÁN NIETO, renegociador de la deuda externa; PATRICIO PEÑA,, ex presidente del CONAM; ABELARDO PACHANO, ex presidente de la Junta Monetaria; y, ALBERTO DAHIK, ex vicepresidente de la República. 'No hay pecado en la adquisición de los bonos, son documentos que se compran y se venden en el mercado, pero esas personas los compraron cuando desempeñaban cargos públicos', dijo Noboa."

"También aparece el INTERNATIONAL BANK DE MIAMI, cuyo accionista mayor es EL EX MINISTRO DE FINANZAS MARIO RIVADENEIRA. Hasta el 14 de septiembre, los nueve poseían USD 56 millones (26 el International)."

"No se pueden conocer los nombres de quienes tienen sus bonos en Europa", dijo Sánchez. "Están a nombre de intermediarios y para conocerlos se necesita dirigir una solicitud a Bruselas."

"Este procedimiento se siguió con el Chase Manhattan Bank. El 19 de mayo el Parlamento hizo el pedido y el 19 de agosto recibió la respuesta, de manos de la ex ministra de Finanzas ANA LUCÍA ARMIJOS. Sin embargo el "Chase respondió el 22 de mayo". La demora en entregarla, según los diputados, está en que en la nómina aparece la EMPRESA BOTROSA, cuyo gerente es RAFAEL ARMIJOS, hermano de Ana Lucía Armijos."

"Los otros tenedores son JUAN MONTÚFAR, ex gerente del City Bank -que quebró con un débito de 80 millones de la Reserva Monetaria-; LA CURIA -compró en el gobierno interino 30 millones- (se refieren al régimen de Fabián Alarcón, nota al margen); AFINSA; DIÓCESIS DE PORTOVIEJO (cuya titular era a la fecha el presidente de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana); y, las FUNDACIONES LEONIDAS ORTEGA DE GUAYAQUIL, PÉREZ PALLARES Y NATURA, entre otras: USD 700 millones." (El Comercio: BRADY: LOS 17 PRIMEROS NOMBRES: 30/09/1999: Pag A6)

corporativos, que los han ido deslegitimado o convirtiendo en Instituciones antidemocráticas. Que como en el caso de las Cortes de Justicia no sirven para administrar justicia sino para el ajusticiamiento político y para las venganzas privadas<sup>64</sup>.

Una gobernabilidad que induce a derrocar gobiernos para “precautelar la democracia”; a golpear las puertas de los cuarteles y convertir a los militares en “árbitros de última instancia” para resolver las desavenencias de la democracia.

Una gobernabilidad, que deja de lado la cimentación de la democracia y todo lo que ello conlleva, sin tener en cuenta que “...pensar en la gobernabilidad al margen de la democracia, estimula el germen del autoritarismo en aras, en el mejor de los casos, del gobierno eficiente pero sin legitimidad ciudadana. De la misma manera, postular la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad política” (Camau: pag 1)

Con este panorama descrito, “se viene insistiendo en que los problemas de gobernabilidad que soporta Ecuador, como los sufren, por supuesto, otros países de la región, podrían solucionarse con una reforma más o menos profunda del modelo político que hemos mantenido desde el comienzo de la República. Concretamente se ha insinuado nuevamente la posibilidad de adoptar un sistema parlamentario, o semiparlamentario, en vez del presidencialismo que ahora tenemos”. (Ernesto Albán Gómez: Periódico Hoy; 29/06/2004: Pag. 4A).

El debate está planteado, es importante asumir el reto y aportar con propuestas que promuevan un conjunto de reformas estructurales que nos permitan llegar a acuerdos mínimos para consolidar la democracia.

---

<sup>64</sup> Se puede citar la condena a prisión en contra del Dr. Fierro, articulista del periódico El Comercio por escribir un artículo que presuntamente atentaba a la honra de León Febres Cordero.

## **CAPITULO II**

### **2.- EL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO**

El sistema electoral o las “reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios...o cargos de gobierno...”(Nohlen: 1995: 31) resulta un elemento esencial del sistema político democrático. No sólo porque vincula la aspiración ciudadana a la propuesta política de las elites, sino porque sus pautas de acción “dan forma al sistema de partidos y afectan el espectro de representación” (Sartori: 1997: 3)

En los últimos años el estudio de los sistemas electorales ha cobrado especial interés, tanto es así que “para algunos estudiosos de la materia, el destino de la democracia depende del sistema electoral aplicado” (Nohlen: 1995: 32).

Autores como Duverger, Sartori, Lijphart lo analizan como una variable independiente que determina la naturaleza y el desempeño del sistema de partidos, susceptible de manipulación y con gran influencia en la estabilidad del régimen político, respectivamente.

Otros investigadores, como Nohlen, Cox, Boix, lo estudian como una variable dependiente, es decir, que el sistema electoral no resulta simplemente de negociaciones político – partidarias, sino también de los acontecimientos históricos, sociales y políticos.

Al respecto Nohlen plantea que “los sistemas electorales y los resultados electorales, así como los sistemas de partidos son reflejos de las estructuras sociales y políticas; por lo tanto son variables dependientes”; en tanto Sartori dice que los sistemas electorales son una variable independiente cuyos efectos son perfectamente predecibles.

Mientras Sartori clasifica al sistema electoral en “fuertes” y “débiles”<sup>65</sup>(1994:51). Nohlen expresa su desacuerdo con esta división para el análisis del sistema electoral, pues dice “estos responden a distintos principios de representación”<sup>66</sup> (1988:33)

Pero, independientemente de la perspectiva que al respecto se tenga, y sin dejar de lado otros factores históricos y sociales, “probablemente ninguna otra institución le da forma al panorama político de un país democrático tanto como lo hace su sistema electoral y sus partidos políticos” (Dahl: 2000: 130).

Siendo este, un tema de debate actual y en el cual “existen más supuestos que conocimientos científicamente fundados” (Nohlen:1995:33), es importante seguir investigando y proponiendo, aspirando nuevos aportes para superar el “conventional wisdom” (convencionalismo académico)<sup>67</sup>

Para fines de este capítulo se asume que el sistema electoral se comporta como una variable independiente con efectos sobre el sistema de partidos políticos, pero a la vez observando que los cambios operados en el sistema electoral responden tanto a acciones planificadas como a la gestión misma del sistema y de los sujetos políticos importantes<sup>68</sup>.

Se analiza el tipo de votación, los distritos electorales y la fórmula electoral para verificar si los cambios realizados a estos, han “empujado” al sistema de partidos hacia su configuración actual. Empíricamente, este estudio, abarca el resultado de las elecciones presidenciales y legislativas celebradas desde 1978 hasta el 2004

---

<sup>65</sup> Esta clasificación de Sartori está en relación con la capacidad que tienen los sistemas electorales de influir sobre los votantes y reducir el número de partidos políticos.

<sup>66</sup> Para tener más elementos respecto a este debate se sugiere revisar el texto “El estado de la investigación sobre sistemas electorales” de Dieter Nohlen, Conferencia dictada en la Feria del Libro, por invitación del Instituto Federal Electoral en el Claustro Sor Juana Inés de la Cruz de la ciudad de México el 24 de septiembre de 1996.

<sup>67</sup> Nohlen califica así a aquellos que “por lo general piensan que ya saben todo lo que hay que saber sobre sistemas electorales, por lo que no ven por qué deberían tener en cuenta los resultados de nuevas investigaciones”

<sup>68</sup> Para más referencias se puede consultar en Colomer, Joseph.. Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo) en Revista Española de Ciencia Política. Número 9. Octubre 2003. Pag 39-63

## 2.1 LA TEORIA: ACUERDOS Y DESACUERDOS

Los primeros intentos por explicar los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos se ubican en las conocidas leyes de Duverger. La primera ley dice que "...el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos." y la segunda señala que "...el escrutinio mayoritario a dos vueltas o la representación proporcional tienden al multipartidismo."(1957:245).

Desde esta perspectiva, Duverger, establece en sus leyes una relación causa – efecto. Pero además expresa su adhesión al desarrollo de una democracia bipartidista, señalando que “el bipartidismo parece presentar un carácter natural ya que las opciones políticas se presentan de ordinario en forma dualista. No siempre hay un dualismo de partidos, pero casi siempre hay un dualismo de tendencias. (...) Cada vez que la opinión pública se ve enfrentada a grandes problemas de base, tiende a cristalizarse en dos polos opuestos por tanto el movimiento natural de las sociedades tiende al dualismo” (1957: 237 – 244)

Al mismo tiempo elabora un conjunto de premisas que sustenten su predilección, señalando que el bipartidismo obedece a dos factores: el efecto mecánico<sup>69</sup> y el efecto psicológico<sup>70</sup> y califica este proceso como una selección racional y de votación sofisticada.

Trabajos e investigaciones posteriores han profundizado en el tema, sin embargo, las conclusiones han ratificado, en mayor o menor medida, a las antes citadas leyes.

Vale señalar, que un alto porcentaje de estudios realizados sobre sistemas electorales se lo ha hecho en países europeos y de régimen parlamentario. Por ende los sistemas electorales estudiados son aquellos que establecen la conformación de los poderes legislativos.

En el caso latinoamericano, los regímenes de gobierno son presidenciales, pero además se eligen parlamentos, en consecuencia estudiar sus sistemas electorales requiere combinar el

---

<sup>69</sup> Está relacionado con la escasa o nula representación de partidos que ocupan el segundo y tercer lugar, pues en esta forma de elección funciona “la regla de que el ganador se lleva todo”

<sup>70</sup> Se refiere al hecho que aunque los votantes prefieran a terceros partidos, al momento de sufragar lo hacen por uno de los dos partidos con posibilidades serias de ganar para no “desperdiciar” su voto.

sistema de elección presidencial y el sistema de elección parlamentaria. Quizá esto ha llevado a que los estudios comparativos en la región sean escasos.

Una obra que analiza los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos en regímenes presidenciales es la de Shugart y Carey. En su trabajo *Presidents and Assemblies* (1992) estudian una serie de evidencia empírica que les permite destacar la importancia que adquiere la elección presidencial sobre la parlamentaria, precisando que las reglas aplicadas en la elección presidencial son las que inciden, fundamentalmente, en el sistema de partidos.

Al existir dos modos de elegir presidente: sea por mayoría simple o sea la elección a doble vuelta, especialmente el *balotage*<sup>71</sup>, los autores señalan que "...la elección por mayoría simple del presidente tiende a inducir la formación de dos bloques que compiten por la presidencia, mientras que los sistemas de mayoría absoluta están a menudo, considerablemente más fragmentados." (1992:225).

Este trabajo marca un nuevo momento del debate político – académico, no sólo porque confrontó a una corriente mayoritariamente adversa al presidencialismo, cuyo mayor exponente era Linz, sino porque alentó el desarrollo de investigaciones sobre el tema a partir de nuevas variables de estudio, vale decir, sistemas de partidos y electorales, polarización ideológica, etc., incorporando enfoques más profundos y mejor estructurados respecto al estudio del diseño institucional como elemento que garantice la estabilidad democrática.

En 1993 Mainwaring estudia los efectos de los sistemas multipartidista en los sistemas de gobierno presidencial, concluyendo que la inestabilidad política se debe a los altos niveles de fragmentación y de polarización.

El punto de partida de este análisis es la baja votación con la que ganan los presidentes electos en sistemas multipartidistas, lo que les ocasiona serios inconvenientes ya que se

---

<sup>71</sup> Sistema de elección presidencial a doble vuelta

presentan como gobiernos de poca representatividad y apremiados por establecer alianzas y lograr apoyos políticos. Creando un terreno fértil en el cual germinan los grupos de oposición que imponen sus condiciones particulares a cambio de mantener coaliciones de gobierno; siempre y cuando no haya estímulos más atractivos que les hagan abandonar la alianza de gobierno antes de lo previsto. Mientras que los gobiernos presidenciales electos en sistemas bipartidistas aparecen más estables.

Este trabajo intenta marcar distancias entre el presidencialismo multipartidista y el presidencialismo bipartidista, pues desde la visión del autor, el primero ha tenido un desempeño pobre llevando a graves conflictos democráticos, mientras que el segundo es una opción válida para desarrollar la estabilidad democrática.

En un estudio posterior Mainwaring y Shugart, se refieren al número efectivo de partidos como una variable que presenta diferencias de acuerdo al sistema de elección presidencial que se implemente. En el sistema de mayoría simple tiene una media de 2,53 partidos efectivos, mientras que en el de doble vuelta tiene una media de 5,14 partidos efectivos. Hay que tomar en cuenta que la elección parlamentaria se realiza paralelamente a la presidencial.

Por otro lado, Shugart y Carey también comparan el número efectivo de partidos, pero lo hacen a partir de lo que denominan ciclos electorales<sup>72</sup>. Para ello establecen dos momentos; el primero, si las elecciones presidenciales y parlamentarias son conjuntas, entonces el efecto sobre el sistema de partidos lo establece la elección presidencial; y el segundo, cuando las elecciones son separadas, el resultado se derivaría de la elección parlamentaria.

A mediados de la década de los noventa aparecen dos trabajos que aportan al estudio de los sistemas electorales y los sistemas de partidos. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies* de Mark Jones que es un estudio de la elección presidencial a doble vuelta y sus efectos en la fragmentación política; donde el autor concluye que este

---

<sup>72</sup> Esto se refiere a la secuencia con la que se realizan las elecciones parlamentarias y presidenciales

tipo de elección perjudica al presidente electo, pues no le permite consolidar una mayoría legislativa propia y por el contrario provoca el apareamiento de un mayor número de bancadas legislativas, por tanto una alta fragmentación política

Y, *Building Democratic Institutions: Party systems in Latin America* de Mainwaring y Scully que investigan el grado de institucionalización<sup>73</sup> de los sistemas de partidos en el continente. Según los autores, un sistema institucionalizado debe cumplir cuatro condiciones: estabilidad en las reglas y la naturaleza de la competencia entre partidos; los partidos importantes deben tener raíces profundas en la sociedad; los actores políticos importantes deben concederle legitimidad al proceso electoral y a los partidos; y, las organizaciones partidarias tienen importancia.

Otra variable del sistema electoral que tiene efectos directos sobre el sistema de partidos, es el tipo de votación. Mainwaring y Shugart estudian este caso a partir de elecciones legislativas con listas cerradas y bloqueadas<sup>74</sup> y con listas abiertas<sup>75</sup>. El análisis determina que la votación con listas cerradas y bloqueadas beneficia a aquellos partidos que mantienen una actitud disciplinada en el parlamento mientras que la votación personalizada promueve la indisciplina.

En el primer caso, el legislador se sabe parte de una estructura partidaria que fue el sustento de su elección, a la cual debe rendir cuentas de sus actitudes en el parlamento, mucho más si aspira a una reelección. Mientras que en el segundo caso, el legislador buscará por todos los medios mantener conforme a su electorado, a sabiendas que de ellos depende su condición presente y futura de parlamentario.

---

<sup>73</sup> Según los autores la institucionalización “se refiere a un proceso por el cual una práctica o una organización se hace bien establecida y ampliamente conocida, si no necesariamente aceptada por todos. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones y conductas basadas en la premisa de que esta práctica u organización ha de prevalecer en un futuro previsible”

<sup>74</sup> El elector no tiene otra opción que votar por la lista total que presenta un partido político. El orden de los candidatos en la lista es fijo y esto lo decide el partido.

<sup>75</sup> El elector puede reubicar a los candidatos dentro de la propia lista o en combinación con otras que participen en la elección. Así el elector dispone de varios votos pudiendo configurar su propia lista a partir de los candidatos propuestos por los partidos políticos.

Un tema que ha pasado casi inadvertido en el análisis político, es el grado de nacionalización de los partidos <sup>76</sup>. Mainwaring y Jones señalan que este elemento tiene un efecto de mucho peso en factores tan importantes como la supervivencia de la democracia, los tipos de cuestiones que predominan en la competencia política, el comportamiento legislativo y las políticas públicas.

Con un análisis empírico que sustenta este trabajo, los autores elaboran una unidad de medida de la nacionalización de los partidos y de los sistemas de partidos, basada en el coeficiente de Gini, que la aplican luego en 17 democracias del continente americano, concluyendo que la nacionalización de los sistemas de partidos varía acentuadamente de un caso a otro, lo cual tiene consecuencias importantes para el funcionamiento de los sistemas democráticos.

Por ello, a manera de inferencia resulta imprescindible apuntar que los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos “dependen de las posiciones teórico – democráticas y/o las percepciones del sistema político y social” (Nohlen: 1994: 343) por lo mismo se encuentran posiciones muy divergentes.

En el Ecuador los estudios del sistema electoral y sus efectos sobre el sistema de partidos políticos, son muy limitados, por lo mismo, es fundamental seguir abordando este tema.

## **2.2.- LAS ELECCIONES EN EL ECUADOR**

En democracia se alcanza el poder político, únicamente, con el voto popular. Por ello, las elecciones son un mecanismo vital que no sólo posibilita vincular la política partidista con la voluntad ciudadana, sino que además abre un espacio excepcional para que los partidos debatan sus propuestas con la ciudadanía, y que esta elija a quien mejor responda a sus convicciones personales o grupales.

---

<sup>76</sup> Esto se refiere a los porcentajes de apoyo electoral similares que un partido político recibe en todo el país.

La participación electoral, parte de la participación política, es considerada como uno de los pilares de la democracia, bajo esa premisa, en el Ecuador, durante los últimos 27 años de democracia, se han realizado ocho elecciones presidenciales, once elecciones legislativas, un referéndum, cuatro consultas populares y una elección para Asambleístas Nacionales.

**Cuadro 2**  
**Elecciones realizadas en el Ecuador 1978 – 2006**

1978	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998	2002	2006
REFERÉNDUM													
	E.P.	E.P.		E.P.		E.P.			E.P.		E.P.	E.P.	E.P.
	E.L.		E.L.		E.L.	E.L.	E.L.						
										E.AS.NAC.			
			C.P.				C.P.	C.P.		C.P.			

EP: Elección presidencial EL: Elección legislativa EASNAC: Elección para Asamblea Nacional CP: Consulta Popular

Fuente: El autor en base a datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral

En este período, tres presidentes electos han concluido su período de gobierno: Febres Cordero, Borja y Durán Ballén. Se ha producido el interinazgo de Fabián Alarcón tras la crisis institucional de 1996 luego de la destitución de Bucaram; tres sucesiones presidenciales: una por la muerte de Roldós y las dos últimas por la destitución de Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE), es el máximo organismo electoral del Ecuador, goza de autonomía administrativa y económica, está conformado por siete vocales que deben cumplir con un requisito único, ser propuestos por uno de “los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional” (Constitución del Ecuador desde 1998: Art. 209), luego de lo cual son “elegidos” y posesionados por el Congreso Nacional.

Entre sus responsabilidades están las de organizar, vigilar, y garantizar los procesos electorales, además “juzgar las cuentas que rindan los partidos, movimientos políticos, organizaciones y candidatos, sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen

en las campañas electorales"(idem). Es decir, cumple con las dos funciones primordiales del proceso electoral: la administración de las elecciones y la de corte electoral.

La forma en que son electos y las funciones de los vocales del TSE han provocado más de una controversia. Primero, porque al no existir requisitos constitucionales mínimos para ser vocal del TSE, los partidos políticos envían a sus militantes más "incondicionales", no siempre los más aptos, a ocupar estos cargos. Y segundo, porque en la administración de justicia electoral, los partidos políticos se convierten en juez y parte de este proceso, ellos mismos se "imparten justicia"<sup>77</sup>.

Por ello, la designación de vocales en el Tribunal Supremo Electoral y en los tribunales provinciales se ha convertido en un rutinario negocio<sup>78</sup> que se define por medio de pactos, y componendas en el Congreso. Relegando el hecho que un tribunal electoral idóneo, garantiza la pureza del sufragio y regula adecuadamente la disputa del poder político.

### **2.3.- LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES**

La Constitución Política del Ecuador establece un sistema de gobierno presidencial<sup>79</sup>. El presidente y el vicepresidente son electos en papeleta única, mediante el voto universal, directo y secreto de todo el país, que es considerado un solo distrito electoral. Para ser declarado ganador, se requiere obtener la mayoría absoluta de votos, caso contrario se produce una segunda vuelta electoral entre los dos binomios finalistas.

---

<sup>77</sup> "Basta recordar el caso de Nicanor Moscoso (Prian), ex titular del TSE, quien hizo todo lo posible para que no se cobre la multa al partido de Álvaro Noboa. O simplemente la actual situación de Wilson Sánchez, director del Prian, quien es el actual presidente del TSE. Hasta el momento no se excusa de ser el juez de coactiva para cobrar los más de cuatro millones de dólares a su propio partido" (El Comercio: 14/02/2005)

<sup>78</sup> "...la repartición de las 154 vocalías de los tribunales provinciales está estancada. La reorganización está en suspenso hasta que la elección del nuevo Fiscal se concrete en el Parlamento, como lo ha dicho el diputado Luis Villacís, del MPD" (El Comercio: 14/02/05: Pag. 3A)

<sup>79</sup> Según Shugart y Carey en el régimen presidencial: el presidente es electo en forma popular y directa; las ramas del gobierno tienen mandatos fijos y no sujetos a interrupción; el presidente nombra y dirige la composición del gobierno; el presidente cuenta con el poder de veto (1992: 19-20).

**Cuadro 3**  
**Cómo se elige presidente del Ecuador 1979 – 2002**

PRESIDENTE VICEPRESIDENTE	1979	1984	1988	1992	1996	1998	2002
TIPO DE VOTO	Papeleta única						
FORMULA ELECTORAL	Mayoría absoluta con segunda vuelta						
DISTRITO ELECTORAL	País						

Fuente: El autor en base a datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral

El período de duración en el cargo y el sistema de elección han sufrido modificaciones que han respondido más a la situación política - coyuntural de los partidos y a las aspiraciones presidenciales de sus caudillos, que al interés de fortalecer el sistema político.

La Constitución aprobada en 1978 reconocía una duración de cinco años en el cargo para el presidente y vicepresidente de la República, sin posibilidad de reelección; la reforma constitucional de 1983 acortó el período presidencial a cuatro años.

La reforma a la Carta Magna de 1998 acepta la reelección, luego de un período, además que la segunda vuelta electoral no será necesaria si el binomio ganador obtuviese la mayoría absoluta; o más del 40% de los votos válidos, superando con un 10% a la votación del binomio ubicado en el segundo lugar. La aceptación del 40% como umbral necesario para triunfar en la primera vuelta electoral, teóricamente, conduciría a un sistema bipartidista, pues estimula la estructuración de partidos o alianzas políticas grandes, capaces de ganar en primera ronda.

En Costa Rica, por ejemplo, el umbral del 40%, llamado de “mayoría eficiente” (effective plurality) es “comparado con una válvula de seguridad, que promueve las coaliciones amplias, como lo hace la mayoría relativa<sup>80</sup>, pero con un mecanismo incorporado que previene que se dé un ganador con un limitado respaldo en una carrera de múltiples candidatos”(Shugart y Carey: 1992: 289–292) y ha estructurado un sistema bipartidista.

<sup>80</sup> Según Shugart y Carey el sistema de mayoría relativa (plurality system) se caracteriza por: 1) la tendencia a la formación de una amplia coalición detrás del candidato principal y 2) la tendencia a la formación de otra coalición fuerte detrás del principal retador.

### Cuadro 4

#### Resultado de las elecciones presidenciales en Ecuador, 1978 – 2002

Año	Partidos Políticos	Votación 1ra Vuelta	%	Votación 2da. Vuelta	%	% de diferencia
1978	PSE3	311983	22,67			
	CFP4/UDC5	381215	27,70	1025148	68,49	36,98
	PSC6/PCE1/ARNE	328461	23,86	471657	31,51	
	UDP9	65187	4,74			
	ID12	165258	12,01			
1984	FRA14	124347	9,03			
	PD3	293292	6,64			
	CFP4	596794	13,52			
	DP5	207600	4,70			
	PSC6/PCE1/PLRE2/PNV10/CID8/PNR	1200826	27,20	1381709	51,54	3,08
	FADI9	188140	4,26			
	ID12/PCD7	1268654	28,74	1299089	48,46	
	FRA14	299466	6,78			
	MPD15	323620	7,33			
	PSE17	36566	0,83			
1988	PLRE2	48970	1,61			
	CFP4	239056	7,86			
	DP5	351787	11,57			
	PSC6	447492	14,72			
	PR8	33507	1,10			
	PRE10	535482	17,61	1448059	46,00	
	ID12	744409	24,48	1699895	54,00	8,00
	APRE13/PSE17/LN11	384189	12,63			
	FRA14	102708	3,38			
	MPD15/FADI9	152970	5,03			
	PLRE2	32815	0,96			
	PAB3	11960	0,35			
	1992	CFP4	46768	1,37		
DP5		64511	1,89			
PSC6		855225	25,03	1598707	42,68	
PUR8/PCE1		1089154	31,88	2146762	57,32	14,64
FADI9		15766	0,46			
PRE10		750511	21,96			
ID12		288640	8,45			
APRE13		107804	3,16			
MPD15		65507	1,92			
PSE17		88255	2,58			
DP5		513454	13,48			
PSC6		1034101	27,15	1910651	45,53	
PRE10		1001071	26,28	2285397	54,47	8,94
APRE13		187935	4,93			
MPD15		89452	2,35			
1996	PK18/NP21/PSFA17/ID12	785124	20,61			
	UCI	46464	1,22			
	ITI	36080	0,95			
	PLRE2/FRA14	115033	3,02			
	DP5	1.342.114	34,91	2243000	51,16	2,33
	PRE10/APRE13/UPL16	1.022.667	26,60	2140481	48,83	
	AN11	195	5,07			
	ID12	619.581	16,11			
	MPD15	97.522	2,53			
	MCNP21/PK18/PSFA17	566.917	14,74			
2002	PSC6	553106	12,11			
	PRIAN7	794.614	17,39	2.312.854	45,21	
	PRE10	544.688	11,92			
	PLIBERTAD11	54793	1,20			
	ID12	638142	13,97			
	LISTA22	169311	3,71			
	LISTA24	49043	1,07			
	LISTA28	39171	0,86			
	LISTA40	703593	15,4			
	META / PLRE	79598	1,74			
	PSP3/PK18	943123	20,64	2803243	54,79	9,58

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral Electoral

El cuadro 4 demuestra que el sistema de mayoría absoluta no ha posibilitado que exista ganador en la primera vuelta electoral, a pesar que la legislación electoral brinda la posibilidad para que esto suceda, la segunda vuelta electoral ha sido una constante.

Además el bajo porcentaje de votación requerido para ser uno de los binomios finalistas, 25,68% en promedio, se convierte en un poderoso incentivo para aventurarse a ser candidato presidencial, en 1988 Abdalá Bucaram fue finalista con el 17,61% de votos, y/o para convertir a los partidos en “atrapa - todo”<sup>81</sup>.

Surge, incluso un nuevo nicho comercial, “la inversión electoral”. Se financia una precaria campaña electoral: una caravana motorizada, una caminata por la ciudad, dos o tres presentaciones en televisión, un similar número de entrevistas radiales, varios comunicados de prensa, todos vacíos de contenidos y llenos de retórica, con el objetivo de conseguir el mayor número de votos y acaso pasar a la segunda vuelta electoral.

Caso contrario se comercializa los votos con uno de los candidatos finalista y la “inversión” resulta muy lucrativa, puede garantizar algún Ministerio, Gobernaciones, contratos petroleros, las apetecidas aduanas, un salvataje bancario, etc., todo dependerá de la capacidad de “muñequero” del negociador<sup>82</sup>.

Por ello, nunca han existido menos de 6 listas en la contienda electoral, varias autoubicadas dentro de una misma tendencia, siendo notables las participaciones de 1992 y 2002, lo que

---

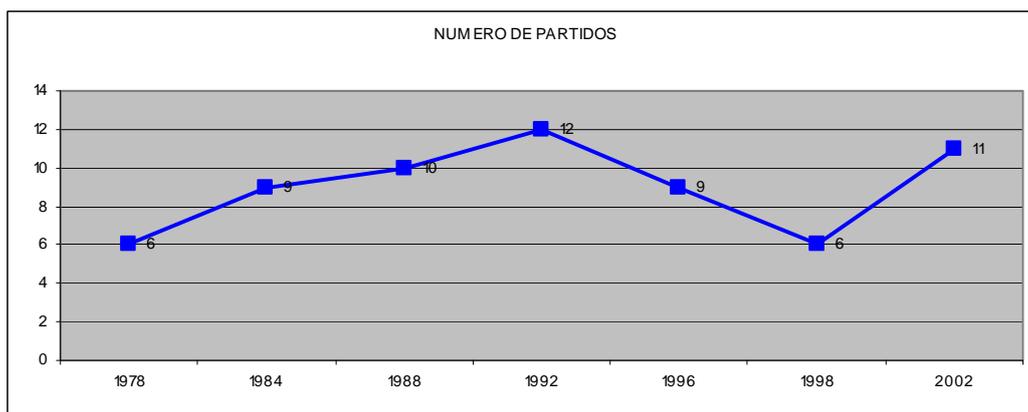
<sup>81</sup> Los partidos políticos “atrapa-todo” (catch – all parties) según la definición de Kirchheimer son aquellos que no expresan una definición ideológica, por que no tienen o porque la han abandonado, además no tienen nexos con sectores sociales, por lo que tratan de conseguir votos como sea. Con ello todo rasgo de ideología e identificación partidaria desaparece, las bases sociales se dispersan y los dirigentes conciben al poder como un fin en sí mismo. Un ejemplo de esto fue la efímera conformación del Partido Unidad Republicana (PUR), en 1992, para auspiciar la candidatura de Sixto Durán Ballén a la presidencia de la República. Como antecedente Durán Ballén se desafilió, luego de muchos años de militancia, del Partido Socialcristiano debido a que este partido decidió que el candidato a la presidencia en ese año sea Jaime Nebot Saadi.

<sup>82</sup> El caso de la candidata presidencial Ivonne Baki puede resultar muy ilustrativo en este caso. Su actividad profesional la hizo fuera del país, siendo Cónsul General en Beirut entre 1980 y 1987 y en Bostón entre 1992 y 1998. Posteriormente asume el cargo de Embajadora en Washington donde adquiere notoriedad al participar activamente en las conversaciones de paz con el Perú. En el 2002, crea el Movimiento de Esperanza, Transformación y Acción (META) y se postula como candidata presidencial, donde no obtuvo una votación significativa, posteriormente se convirtió en Ministra de Comercio Exterior del gobierno de Lucio Gutiérrez y una de las principales negociadoras del Tratado de Libre Comercio, hoy enfrenta acusaciones por presuntos malos manejos de los fondos destinados a la realización del Concurso de Miss Universo realizado en el país. Luego de esa elección el META desapareció

evidencia que el sistema de mayoría absoluta incentiva a los partidos políticos a presentar candidatos para las elecciones presidenciales, tal como se aprecia en el cuadro 5.

### Cuadro 5

#### Número de partidos políticos participantes en las elecciones presidenciales 1978 - 2002



Fuente: El autor en base a datos entregados por el Tribunal Supremo Electoral

El incremento en el número de partidos participantes en la elección presidencial es sostenido desde 1978, con un descenso marcado en 1998, sin embargo, el promedio de participación es de 9 partidos con candidatos presidenciables.

Otro elemento que destaca, es el bajo porcentaje de diferencia entre los dos finalista, con excepción de la elección de 1978. Y en el caso de las elecciones de 1984 y 1998 los porcentajes son mínimos, esto hace que el Presidente electo tenga que negociar o someterse a las condiciones que imponga un perdedor / opositor muy poderoso.

Por lo demás, la derecha y el populismo han dominado el escenario político nacional, mientras que la socialdemocracia ha aparecido como una “tercera vía” ante el electorado.

En la elección de 1978 los dos finalistas representaron al populismo y a la derecha; en 1984 la derecha con León Febres Cordero ganó la presidencia, no obstante que en la primera

vuelta electoral el socialdemócrata Rodrigo Borja había obtenido una ligera ventaja; en 1988 llegaron a la ronda final la socialdemocracia y el populismo, la victoria le correspondió a la primera; en 1992, la presidencia de la República se disputó entre dos activos militantes de la derecha ecuatoriana, Jaime Nebot Saadi y Sixto Durán Ballén.

En 1996, el voto ciudadano favoreció al populista Abdalá Bucaram que venció a Jaime Nebot representante de la derecha. En 1998 la derecha volvió a tener dos finalistas, Jamil Mahuad<sup>83</sup>, quien ganó la presidencia y Alvaro Noboa, aunque este fue auspiciado por el populismo. En el 2002 la derecha y el populismo volvieron a ser finalistas en la segunda vuelta<sup>84</sup>.

PACHAKUTIK aparece como una nueva fuerza electoral, mientras que otros partidos se han mantenido en la palestra a pesar de su votación marginal: FRA, PSE, MPD, APRE y hay un grupo de partidos que se han extinguido: PCE, PLRE, PD, ARNE, CID, etc.

Finalmente destaca el hecho que ningún partido que ha ganado la presidencia de la República ha vuelto a triunfar luego de ejercerla<sup>85</sup>, poniendo en evidencia una alta volatilidad del electorado.

## **2.4.- SEGUNDA VUELTA: LA IMPOSICIÓN DE LOS PERDEDORES**

Los efectos institucionales de la elección presidencial en segunda vuelta por mayoría absoluta (majority run-off)<sup>86</sup> se discuten continuamente.

---

<sup>83</sup> La Democracia Cristiana se autocalificaba históricamente como una tendencia de centro – izquierda, sin embargo, el Congreso ideológico realizado en 1990 había debatido su línea política y se ubicaban en el centro – derecha.

<sup>84</sup> Para más referencias respecto a la ubicación ideológica de los partidos políticos en el Ecuador, se lo puede consultar en: Freidenberg, Flavio. 2000. Las posiciones ideológicas programáticas en los partidos ecuatorianos. Ponencia presentada al seminario Political Parties in Latin America. Institute of Latin American Studies (ILAS). Londres. Y en Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara 2001. Los dueños del poder. Partidos políticos en Ecuador, 1978-2000. FLACSO, Quito.

<sup>85</sup> La Democracia Cristiana ejerció la presidencia de la República con Osvaldo Hurtado a partir de 1980, pero no fue por un triunfo directo en las urnas sino por la sucesión debido a la muerte de Jaime Roldós.

<sup>86</sup> Este sistema, generalmente, se lo relaciona con elecciones de doble vuelta. Una de las críticas más importantes en contra de este sistema tiene que ver con los niveles de subrepresentación y sobrerrepresentación al elegir cuerpos legislativos. Pero también se reconoce sus ventajas en las elecciones personales, por ejemplo presidentes, gobernadores, alcaldes, por que resulta simple y efectivo en la nominación del triunfador, además que le transmite al ganador un mandato mayoritario del electorado pues consiguió el respaldo de más de la mitad de los electores.

Shugart y Carey, señalan que “las elecciones presidenciales mayoritarias pueden desincentivar la formación de coaliciones antes de la primera vuelta porque:

a.) con la segunda posición, se puede negociar apoyo con los candidatos derrotados de cara a la segunda vuelta; y,

b.) quedando fuera de competencia, fortalecen su posición negociadora frente a los candidatos que pelean en el ballotage (1992:209-210).

En tanto que Pérez-Liñán (2002) dice que la “reversión del resultado”<sup>87</sup> incide en la aparición constante de crisis políticas, por tanto la segunda vuelta es “innecesaria y peligrosa”. Mientras que Mark Jones (1995) plantea que la realización de la segunda vuelta electoral incide directamente en la reducción de los contingentes legislativos presidenciales

En el país, este tema rebasa el interés académico, ciertamente, cuestiones como la estabilidad política y la validez del sistema democrático están en el centro de la atención pública.

Contrariando la intencionalidad política de aquellos que aprobaron este sistema de elección, de legitimar al presidente electo con un respaldo popular mayoritario y de motivar alianzas político – doctrinarias de largo alcance, estas no se han dado.

La legitimidad presidencial resulta efímera, porque el triunfo electoral aparece inducido por las reglas y el propio sistema y no por el apoyo real de sus electores. No se puede olvidar que el elector tiene la oportunidad de votar dos veces, por tanto, “...la primera vuelta ha devenido en una suerte de presentación en sociedad de personajes que buscan agregar a su currículum vitae de un cuarto de página: "ex candidato a la presidencia de la República" (Periódico Hoy: 21/10/2002: Pag. 4A.), por tanto el elector puede

---

<sup>87</sup> Se entiende como “reversión del resultado” al hecho que, el presidente de la República electo en la segunda vuelta, perdió en la primera vuelta.

“experimentar” o “desperdiciar”<sup>88</sup> su voto y reorientarlo obligatoriamente, en lo posterior, por uno de los finalistas<sup>89</sup>.

Mientras que las alianzas han sido tenues, sino calculados apoyos, que se disuelven luego de las elecciones y que generalmente no han implicado apoyo parlamentario. En el mejor de los casos, lo que han hecho es ponerse de acuerdo en el nombre de algún candidato para que ocupe la presidencia del Congreso y en el reparto de las comisiones legislativas, sin que esto signifique ningún compromiso parlamentario.

Esto deriva en un presidente de la República sin una mayoría legislativa propia, acosado por un parlamento adverso y en un Congreso opositor rechazado por el gobierno. Dos entidades extrañas y enemigas que se desafían, que se enfrentan y que buscan neutralizarse, en el mejor de los casos, cuando no derrotarse.

Escenario que se complica, pues la elección presidencial de primera vuelta es simultánea con la legislativa, abriendo la posibilidad que se elija en “bloque”<sup>90</sup>, lo que repercute directamente en el tamaño de las bancadas legislativas, reduciendo las opciones del partido del presidente para conseguir la mayoría parlamentaria o un significativo apoyo legislativo. En otras palabras, la simultaneidad electoral ha posibilitado instaurar un gobierno minoritario, por lo tanto débil; ha fragmentado el sistema de partidos y la representación parlamentaria, dificultando el proceso de gobernabilidad.

En el cuadro 6, se observa el número de diputados con el que un presidente de la República inicia su mandato y el porcentaje que esto representa en el Congreso Nacional. Según Mainwaring y Shugart (1997), el funcionamiento del presidencialismo está condicionado por el contingente legislativo del presidente y la disciplina de los partidos en el Congreso.

---

<sup>88</sup> A decir de Sartori lo que sucede en la primera vuelta "no es una elección sino una selección".

<sup>89</sup> Si en tres meses que dura la campaña electoral para la primera vuelta, ninguno de los binomios finalistas logro “convencer” con sus propuestas al electorado que voto por cualquier otra opción, es más complicado que lo hagan en 45 días de campaña electoral antes de la segunda vuelta, por ello muchas personas se sienten obligadas a elegir al “mal menor”, que no necesariamente significa apoyar al ganador. Resulta elocuente para esta explicación mencionar un grafiti aparecido en las calles de Quito ha mediados de la segunda vuelta electoral de 1996, que decía: “Nebot te odio porque me obligas a votar por Bucaram”.

<sup>90</sup> En las elecciones de primera vuelta se vota en muchos de los casos, por un presidente y legisladores de un mismo partido.

**Cuadro 6**  
**Contingente Legislativo Presidencial**

AÑO	BLOQUES LEGISLATIVOS	NUMERO DIPUTADOS	CLP	% CLP
1979	10	69	31	44,92
1984	13	71	9	12,68
1986	13	71	14	19,72
1988	11	71	30	42,25
1990	11	72	14	19,44
1992	12	77	12	15,58
1994	13	77	2	2,60
1996	11	82	20	24,39
1998	10	121	35	28,93
2002	18	100	6	6,00

CLP: Contingente legislativo presidencial  
Fuente: Elaboración propia con datos del archivo del Congreso Nacional

El panorama era más complejo hasta 1999, el Congreso tenía la facultad constitucional de participar en la elaboración del Presupuesto General del Estado, lo que generalmente significaba un incremento del gasto público y la justificación para que el Ejecutivo dicte medidas económicas con el argumento de “estabilizar las cifras macroeconómicas”.

Sin embargo, la reforma constitucional realizada en aquel año, le otorgó a la presidencia de la República mayores atribuciones como la elaboración exclusiva del PGE, la creación del gasto público, dictar leyes de carácter económicas urgentes, esto último obliga al parlamento a pronunciarse en un plazo máximo de 30 días, allanándose o rechazándolas, caso contrario entran en vigencia por el ministerio de la ley.

Otro hecho que destaca es que ningún presidente electo, en los últimos 25 años de democracia, ha contado con una mayoría legislativa propia al iniciar su mandato<sup>91</sup>, sin embargo, las situaciones en las que acceden al poder y en las que se mantienen son muy diversas.

<sup>91</sup> Los sistemas multipartidarios tienden a generar presidentes sin mayorías legislativas (Linz, 1997; Mainwaring, 1993; Jones 1997).

Desde León Febres Cordero que gobernó con una bancada legislativa que promedió el 16,20%, de Sixto Durán Ballén que inició con un bloque parlamentario que representaba el 15,28% del Congreso y que a mitad del período se redujo críticamente al 2,60%. O las de Lucio Gutiérrez que empezó con el 6% de un Congreso altamente fragmentado con 20 bloques legislativos y finalmente fue derrocado.

Hasta la situación holgada de Rodrigo Borja, que contaba con el 42,25% de la legislatura en 1988. El cuadro 6 presenta un resumen de estas cuatro situaciones, allí puede observarse la debilidad política con la que inician los presidentes.

Esto estimula para que aparezcan cíclicamente, “oposiciones constructivas”, “oposiciones críticas”, “oposiciones racionales”, “políticas de exigencias”, “pactos de la regalada gana”, “aplanadoras”, “pactos diabólicos” “apoyos críticos” “aliados desde adentro y opositores desde afuera” y otras confusas denominaciones semánticas que ocultan las verdaderas intenciones de aquellos que perdieron las elecciones o que dejaron la alianza electoral y que haciendo gala de mucha creatividad y poca vergüenza, explican su vagabundeo político (oposición - aliada – oposición)<sup>n</sup> frente a los distintos gobiernos.

La corriente teórica crítica del presidencialismo<sup>92</sup> sostiene que este sistema incita a romper coaliciones, pues el alejamiento de uno o varios partidos no entraña riesgos para el gobierno, simplemente deja como saldo a un presidente en minoría, que necesariamente tiene que completar el mandato previsto en la Constitución. Mientras que en el parlamentarismo el retiro de uno o varios partidos del gabinete provocaría una crisis ministerial y la consiguiente caída del gobierno.

---

<sup>92</sup> Para mayores referencias se sugiere revisar los textos de Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart: *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Capítulo 1: *Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate*. Paidós, B. Aires, 2002. Páginas 19-64 y Linz, Juan: “Los peligros del presidencialismo”, en *Varios Autores: Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1993, págs. 11-33.

Aunque el presidencialismo ecuatoriano ha demostrado todo lo contrario a lo que sostiene la teoría, un gobierno de minoría, sin capacidad de hacer coaliciones, ha sido la mejor justificación para promover una ruptura institucional.

Los tres últimos presidentes electos fueron derrocados, muy a pesar que todos ellos tuvieron un origen legítimo alcanzado en las urnas, aunque extrañamente este hecho ha resultado insuficiente ante los actores políticos y fácilmente vulnerable por la coyuntura social y electoral.

Y quizá, aquí radica el mayor problema: la evidencia empírica demuestra que la proximidad de las elecciones intermedias, seccionales o generales son incentivos para romper alianzas, acuerdos y pactos, declarándose opositores al gobierno de turno. Imposibilitando que se establezcan políticas de largo alcance y peor aún políticas de Estado, pues los gobiernos tienen que ceder a la coerción de sectores sociales y políticos, anhelando no ser depuestos y cumplir el período de 4 años para los cuales fueron electos.

Entonces se subastan cargos en la administración pública a cambios de votos en el Congreso y también se subastan votos en el Congreso a cambio de cargos en la administración pública o de impunidad para sus caudillos y financistas<sup>93</sup>, prostituyendo la política, en nombre de la gobernabilidad, de la democracia y del “pueblo ecuatoriano”. La rotativa ministerial es uno de los ejemplos que nos ayuda a interpretar mejor este hecho.

---

<sup>93</sup> Las exigencias y las ofertas no son solamente económicas, sino de Embajadas para hijos y familiares, viajes al exterior con suculentos viáticos, contratos petroleros, etc. Pero también los prófugos, autoexiliados por corrupción alientan un acuerdo entre sus legisladores con el gobierno para regresar liberados de toda culpa.

Todo depende de la coyuntura política, por ejemplo en el año 2000, mientras al pueblo ecuatoriano se le congelaba el dinero para salvar a los banqueros corruptos y el Estado asumía sus deudas, estos se aseguraban que sus dineros estén a buen recaudo: “el gobierno entregaba 740 millones de dólares al Filanbanco, Isaías vendía el National Republic Bank en Miami en 420 millones de dólares, y lanzaba una nueva marca de cerveza, la Biela, con una inversión cercana a los 200 millones de dólares; mientras el Banco Central entregaba al Banco del Progreso 630 millones de dólares, Aspiazu invertía 170 millones en bonos Brady y creaba dos fideicomisos en Las Bahamas por 600 millones de dólares”(CONAIE: Carta a los pueblos del Ecuador: 2000)

**Cuadro 7**  
**Rotativa Ministerial**

Ministerio	No. Ministros	Promedio/Meses	Promedio Días
Relaciones Exteriores	16	20,25	607,5
Gobierno y Policía	31	10,45	313,55
Economía	33	9,82	294,55
Defensa Nacional	17	19,06	571,76
Educación	24	13,50	405,00
Energía y Minas	29	11,17	335,17
Salud	33	9,82	294,55
Agricultura	23	14,09	422,61
Trabajo	21	15,43	462,86
Bienestar Social	21	15,43	462,86
*Medio Ambiente	10	11,00	330,00

Fuente: Elaboración del autor con información proporcionada en los respectivos ministerios hasta diciembre del 2005.

\* El Ministerio de Medio Ambiente fue creado el 15 de octubre de 1996

En el cuadro 7 constatamos que los Ministros con mayor estabilidad son el de Relaciones Exteriores, con un promedio de duración de 20 meses, y el de Defensa Nacional con un promedio de 19 meses, es decir ni siquiera llegan a cumplir los dos años en funciones.

Los casos más críticos son los Ministerios de Economía, Salud y Gobierno, encargados de temas claves para el desarrollo nacional. En el primero y el segundo, el promedio de duración de un Ministro es de 9 meses; mientras que en el tercero es de 10 meses.

Los Ministros de Educación, acosados por el sindicato de los maestros fiscales, han durado en sus cargos un promedio de 13 meses, Agricultura 14 meses, Trabajo y Bienestar Social 15 meses. En un Ministerio fundamental como el de Energía, los Ministros han durado 11 meses en promedio.

Hasta 1999, el Congreso Nacional tenía la facultad de interpelar y censurar a un Ministro de Estado, con lo debía ser removido de su cargo, aparentemente esta era una de las razones de la inestabilidad ministerial, pero con la reforma constitucional de ese año, se limitó las atribuciones del Congreso, que puede enjuiciar políticamente e incluso censurar a un Ministro, pero es decisión exclusiva del presidente de la República si lo remueve o no. Más

la rotativa ministerial siguió, lo que demuestra que los problemas del país no se solucionan necesariamente incrementando las leyes, que en muchos casos tenemos en demasía.

## 2.5.- LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS

Con el retorno a la democracia se constituyó la Función Legislativa ejercida por la Cámara Nacional de Representantes, conformada por diputados nacionales y provinciales, diferenciados fundamentalmente por las bases distritales que los elegían y a las cuales representaban.

A los primeros se los elegía tomando al país como un solo distrito electoral, mientras que los segundos eran electos de acuerdo a la población de cada provincia<sup>94</sup>, en ambos casos mediante listas cerradas y bloqueadas.

### Cuadro 8

#### Cómo se eligen diputados provinciales en el Ecuador 1979 - 2002

DIPUTADOS PROVINCIALES	1979	1984	1986	1988	1992	1994	1996	1998	2002
TIPO DE VOTO	Listas cerradas y bloqueadas						Listas personalizadas con voto abierto		
FORMULA ELECTORAL	Proporcional por cuocientes y residuos						Mayoritaria por votación personalizada		Proporcional por divisores continuos
DISTRITO ELECTORAL	Múltiples plurinominales (provincias)								

Fuente: El autor en base a datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral

Además se aseguraba “la representación de las minorías en las elecciones pluripersonales...” (Constitución Política: 1978: Art. 34), implementando en la Ley de Elecciones la adjudicación proporcional de escaños, mediante el mecanismo de cuocientes y residuos. Sin embargo, la estructura originaria se mantuvo por poco tiempo y ha sido

<sup>94</sup> “...dos diputados elegidos por cada provincia con excepción de las de menos de cien mil habitantes que eligen uno...por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil” se elegía uno adicional.

sistemáticamente manoseada, vía reformas a la Carta Magna, a la Ley de Elecciones o a la Ley de Partidos.

Las primeras reformas constitucionales realizadas en 1983<sup>95</sup> cambian el nombre del parlamento, de Cámara Nacional de Representantes a Congreso Nacional, se introducen las elecciones intermedias, se reduce el período de los diputados provinciales a dos años y de los diputados nacionales a cuatro años, la elección de diputados se realiza en la primera vuelta conjuntamente con la presidencial, y se permite la reelección de los diputados, luego de un período legislativo.

En 1985, se modifica la Ley de Elecciones y de Partidos, con lo cual el sistema proporcional es sustituido por el de mayoría y se elimina el umbral mínimo del 5% para la vigencia de los partidos políticos. Y en 1986 se retorna al sistema proporcional.

La Constitución es modificada en 1994 para aprobar la reelección inmediata de Diputados, Alcaldes, Prefectos, Concejales, Consejeros, no así del presidente de la República.

El 25 de mayo de 1997 se realiza una Consulta Popular que introduce cambios radicales en el sistema electoral ecuatoriano. La ciudadanía decidió que la elección de Diputados, Concejales Municipales y Consejeros Provinciales se lo haga escogiendo nombres de cada lista o entre listas, dejando atrás el sistema basado en listas cerradas y bloqueadas con doble cociente electoral para la distribución de escaños que estaba vigente desde 1979<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Osvaldo Hurtado, presidente de la República en funciones, plantea la reforma constitucional, en aras de “reforzar los poderes y atribuciones del ejecutivo...y recuperar la representatividad perdida por los diputados” (Mejía: 2002: 78). Vale tener presente que en 1977, Hurtado presidió la Comisión nombrada por la dictadura para elaborar la Ley de Partidos y Elecciones, señalando “que en la nueva Constitución se encuentran muchas ideas y planteamientos demócrata-cristianos...por lo que esta reclama la paternidad de muchas de las ideas contenidas en ella...”(El Comercio: 20/11/78: Pag.3). Posteriormente Hurtado presidió la Asamblea Nacional Constitucional de 1997, que introdujo cambios fundamentales en el sistema electoral ecuatoriano.

<sup>96</sup> La sexta pregunta de la Consulta Popular señalaba:

“¿Para la elección de Diputados, Concejales Municipales y Consejeros Provinciales, con cuál de las dos alternativas de elección está usted de acuerdo?”

a.- Votación por la lista completa, como es ahora.

b.- Votación, escogiendo nombres de cada lista o entre listas.

El resultado fue: a: 1'170.865 (48%);

b: 1'254,663 (52%);

Nulos: 525.904 y

Blancos: 1'123.407

La Asamblea Nacional Constitucional de 1997, elegida con este nuevo sistema de votación<sup>97</sup>, elimina las diputaciones nacionales y amplía el período de las diputaciones provinciales a cuatro años. Incrementando la fragmentación política y enclaustrando a los partidos en sus feudos provinciales, dando como resultado un Congreso más fraccionado y el incremento de cacicazgos fuertes en lo local y sin trascendencia en lo nacional.

El Congreso Nacional, en el 2000, aprueba la fórmula de D'Hondt como mecanismo para distribuir los escaños, asignando puestos por listas y manteniendo la votación por personas.

Finalmente, el Tribunal Supremo Electoral aprueba para las elecciones seccionales del 2004, el método Imperiali para asignar escaños, provocando distorsiones al sistema de representación proporcional, pues favorece a los partidos más grandes en detrimento de los partidos pequeños<sup>98</sup>.

Un amasijo de reformas negociadas interoligárquicamente, que han debilitado a las instituciones democráticas y que han fortalecido los vicios caudillistas y clientelares de la política ecuatoriana. Que pérfidamente enredan y confunden a los votantes para obtener representación mayoritaria, pero que a su vez, van desacreditando a los partidos políticos, aunque irónicamente nos digan que las reformas han producido “resultados inesperados”.

## **2.6.- DEL VOTO AL ESCAÑO**

Tres elementos caracterizan a la elección de diputados en el Ecuador de hoy: las listas personalizadas con voto abierto, un sistema de distribución proporcional de escaños con divisores continuos y la provincialidad de las circunscripciones. Además, la coincidencia de las elecciones presidenciales, legislativas y seccionales, con lo cual la elección presidencial incide en los resultados de la elección legislativa

---

<sup>97</sup> Para conocer más de las implicaciones sobre este nuevo sistema de votación y el impacto que tuvo en la elección de Asambleístas se recomienda leer: Pachano. Simón. 1998. La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano. FLACSO. Quito.

<sup>98</sup> Como ejemplo, el Partido Socialcristiano obtuvo en las elecciones del 2002 en la provincia del Guayas, una votación aproximada al 38% del total de votos, con lo cual obtuvo el 90% de la representación local. El 62% de electores que optó por otra alternativa tuvo que resignarse a tener una representación en el Congreso, equivalente al 10% del total provincial.

**Cuadro 9**  
**Representación parlamentaria 1979 – 2002**

PARTIDOS	DIPUTADOS									
	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002
Partido Social Cristiano	3	9	14	8	16	21	26	27	28	24
Democracia Popular	0	4	5	7	7	6	6	12	35	4
Partido Roldosista Ecuatoriano	0	3	4	8	13	15	12	19	24	15
Izquierda Democrática	14	24	17	30	14	8	7	4	17	15
Concentración de Fuerzas Populares	31	7	7	6	3	1	2	1	1	1
Partido Conservador Ecuatoriano	9	2	1	1	3	5	7	2	3	0
Partido Liberal Radical Ecuatoriano	4	4	3	1	3	2	1	0	0	0
MUPP-NP	0	0	0	0	0	0	0	8	9	11
Movimiento Popular Democrático	1	3	4	2	1	3	8	2	2	3
Frente Amplio de Izquierda	1	2	3	2	2	0	0	0	0	0
Coalición Institucionalista Democrática	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Partido Nacionalista Revolucionario	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Federación Nacional Velasquista	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Frente Radical Alfarista	0	6	4	2	2	1	1	0	2	3
Partido Socialista Ecuatoriano	0	1	6	4	8	2	1	0	0	0
Partido Demócrata	0	5	2	0	0	0	0	0	0	0
Pueblo, Cambio y Democracia	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Partido Unidad Republicana	0	0	0	0	0	12	3	0	0	0
Liberación Nacional	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
APRE	0	0	0	0	0	0	2	2	1	0
Alianza 2-14	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
Independientes	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
PRIAN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Partido Sociedad Patriótica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
UN-UNO - PSC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Alfarismo Nacional - PS-FA/DP-UDC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MIRE - ID	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Transformacion Democrática	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Movimiento Integración Provincial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Movimiento Patria Solidaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Partido Libertad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Alfarismo Nacional - PSC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>71</b>	<b>71</b>	<b>71</b>	<b>72</b>	<b>77</b>	<b>77</b>	<b>82</b>	<b>122</b>	<b>100</b>

Fuente: El autor en base a datos entregados por el Tribunal Supremo Electoral

El cuadro 9 nos permite observar que han existido bloques legislativos fuertes, destacándose los de la DP, PSC, ID y PRE que han compartido su labor legislativa con

bloques pequeños de uno, dos o tres diputados. Partidos que no representan nada y que gracias a un mal concebido sistema de representación proporcional, que además no exige porcentajes mínimos de entrada legislativa, han logrado una curul parlamentaria. El caso más recordado puede ser el de Fabián Alarcón que siendo el único diputado del FRA llegó a ocupar la presidencia de la República o el del CFP con el diputado lojano Jorge Montero, que llegó a ocupar la vicepresidencia del Congreso.

Destaca el hecho que un promedio de 12 agrupaciones han tenido algún tipo de representación política parlamentaria en este período.

De allí que, la mayoría de críticas en contra de la representación proporcional se producen porque, "...dado el número relativamente pequeño de diputados del Congreso Nacional, que resulta de este sistema, se produce la subrepresentación de las provincias grandes y la sobrerrepresentación de las provincias con menor población..." (Pachano: 1996: 186)<sup>99</sup>. Y porque la votación en lista cerrada vigente hasta 1996, permitía que las directivas de los partidos confieran anticipadamente los nombramientos de diputados a aquellos que los ubicaban en los primeros lugares de la lista en cada circunscripción electoral, que generalmente son ciudadanos que habitan en los cantones más grandes de las provincias (Quito, Guayaquil, Cuenca, Esmeraldas) en perjuicio del resto.

Forjando "ciudadanos reales", que son los que habitan en las capitales provinciales y cantonales y que terminan eligiendo por todos, y "cuasi ciudadanos", que son los que viven en las periferias, imposibilitados de elegir a uno de sus "paisanos" como su representante. Generando vacíos de legitimidad y de igualdad ciudadana e imposibilitando construir escenarios propicios para que el diputado rinda cuentas a sus mandantes.

A pesar de aquello, es conveniente tener presente que un diputado no puede estar sujeto a representar intereses particulares, grupales ni regionales, sino que debe actuar en función

---

<sup>99</sup> Un estudio detallado sobre este tema se encuentra en *Gobernabilidad Democrática: Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en el Ecuador 1978 – 1998*, de Andrés Mejía.

nacional, sabiendo que las brechas existentes entre representantes y representados, suelen traer crisis de legitimidad política y con ello, inestabilidad institucional, gobiernos efímeros, ausencia de espacios para el debate político colectivo, etc.

El desarrollo de los hechos próximos pasados, nos permiten corroborar esos casos, pero más allá de esa apreciación surgen nuevas dudas, ¿acaso un nuevo método de distribución de puestos solucionará los conflictos políticos existentes?, ¿Viabilizará la conformación de mayorías parlamentarias? ¿Favorecerá a la gobernabilidad?. Lo más probable es que no, porque hay intereses grupales que están muy por encima de los intereses del país. Por citar un ejemplo, el Partido Roldosista con un bloque pequeño o grande, siempre va a tener una condición para negociar cualquier acuerdo político, el regreso de Bucaram. El socialcristianismo ahora condiciona cualquier entendimiento a mantener su status en organismos como el Tribunal Constitucional, Electoral, la Función Judicial, etc.

Entonces ¿son imposibles las reformas?, por supuesto que no. En el caso de la reforma electoral es prioritaria y viable, pero hace falta tener los objetivos claros y debatir ampliamente las diferentes propuestas, teniendo presente que “...mejorar la representación pasa por la reforma de los partidos políticos y las formas de elección de candidatos. El Ecuador no tiene ningún partido nacional, y los actuales, con fuerza regional, no son espacios ni de aprendizaje, ni de construcción de la democracia, sino que reproducen los mismos vicios de la estructura hacendaria o el cacicazgo que caracteriza el ejercicio del poder en manos de las élites” (Periódico Hoy: 09/05/2005: Pag. 4A)

## **2.7.- EL SISTEMA ELECTORAL Y SUS EFECTOS EN EL SISTEMA DE PARTIDOS**

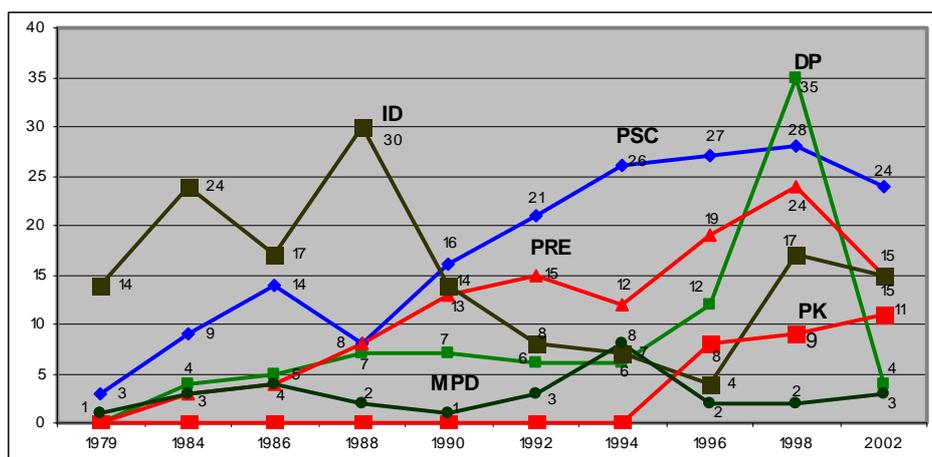
La relación existente entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos no es “mecánica y automática: un sistema electoral en particular no necesariamente produce un tipo específico de sistema de partidos” (Duverger: 1986: 71-73). Aunque los sistemas

electorales empujan a los sistemas de partidos hacia alguna dirección, es decir, actúan como “aceleradores o frenos”.(ibidem)

Los resultados de elecciones legislativas presentados anteriormente, muestran que han existido un mínimo de 9 agrupaciones políticas y un máximo de 18 partidos representados en el Congreso, predominando tres tendencias políticas: la derecha, el populismo y la socialdemocracia. Como se puede observar en el cuadro , la representación legislativa obtenida por los partidos ID (socialdemócrata), PSC - DP (derecha), PRE (populismo) y la participación marginal del MPD y PACHAKUTIK (izquierda).

**Cuadro 10.**

**Representación legislativa de los partidos más importantes 1979 - 2002**



Fuente: El autor a partir de los datos entregados por el Tribunal Supremo Electoral

Representación que no siempre resulta del apoyo popular al trabajo parlamentario realizado por estas tendencias, sino más bien a las cambiantes “reglas de juego” impuestas para autofavorecerse electoralmente<sup>100</sup>, o a la oposición política desleal que también ha demostrado dar grandes réditos políticos<sup>101</sup>.

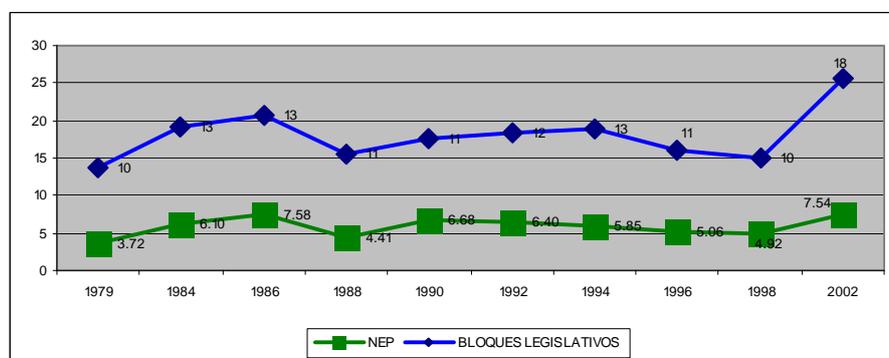
<sup>100</sup> Para sustentar esta afirmación, vale tener presente la eliminación del método DHont y la aprobación del método Imperiali para distribuir los escaños legislativos en la elección del 2002, promovido por el PSC y la ID con el interesado apoyo de Pachacutik.

<sup>101</sup> Febres Cordero salto a la palestra política luego de una encarnizada oposición al gobierno demócratacristiano. El PSC logró una alta representación parlamentaria en las elecciones intermedias de 1994 luego de una oposición hostil al gobierno de Durán Ballén que terminó con el enjuiciamiento político y la destitución del vicepresidente Dahik. La DP accedió a la presidencia de la República con

Asimismo comparando el número de bloques legislativos con el NEP<sup>102</sup> presentes en el Parlamento en este mismo lapso, podemos constatar que existe una notable diferencia. Misma que tiene relación con la actuación de un importante número de bloques legislativos pequeños elegidos en este período y que en muchos de los casos, sus votos han sido fundamentales para la aprobación o la suspensión de varias leyes. Cuadro 11.

**Cuadro 11**

**Bloques legislativos vs. Número efectivo de partidos**



Fuente: El autor en base a datos entregados por el Tribunal Supremo Electoral

Pero además esto refleja un alto nivel de fragmentación política, que se manifiesta en el número de organizaciones, 12 en promedio, con algún tipo de representación en el Congreso; y en el hecho que elijamos solo diputados provinciales y no nacionales. Haciendo difícil, cuando no imposible, formar mayorías parlamentarias, y provocando una provincialización de la representación, con lo cual el impulso de proyectos políticos nacionales, pasan a segundo plano.

Sin embargo, hay que tener presente que la fragmentación política, es un problema que se desprende de la representación proporcional, del diseño de los distritos electorales, del tipo

Jamil Mahuad y obtuvo una importante bancada legislativa en las elecciones de 1998 luego de una oposición virulenta en contra de Abdalá Bucaram.

<sup>102</sup> El número efectivo de partidos parlamentarios (NEP p) es un indicador cuantitativo, calculado según la fórmula de Laakso y Taagepera (1979) en el momento de la conformación de la Legislatura, toma en cuenta el tamaño de los partidos en función de la proporción de votos o escaños alcanzados en una elección. La estructura inicial de la legislatura puede variar, y en el caso ecuatoriano, de hecho a variado en función de lo que se ha mencionado anteriormente “compras de votos”, acuerdos, pactos, etc.

de votación y de la fórmula de distribución de escaños, etc. que en muchos casos se han convertido en argumento de conflictos, manipulaciones y ardidés sin fin.

### Cuadro 12

#### Fragmentación del sistema de partidos 1979 – 2002

Año	Fragmentación	NEP
1984	0,84	6,10
1986	0,87	7,58
1988	0,77	4,41
1990	0,85	6,68
1992	0,84	6,40
1994	0,83	5,85
1996	0,80	5,06
1998	0,80	4,92
2002	0,87	7,54
Media	0,74	5,45

Fuente: el autor a partir de los datos entregados por el Tribunal Supremo Electoral

El cuadro 12 indica que la fragmentación es alta pues alcanza niveles que van de 0.80 al 0.87 alternadamente, dentro de una escala entre 0 y 1. Donde 0 significa que no hay fragmentación y 1 que el sistema está fragmentado. Siendo los años de mayor fragmentación 1986 y el 2002 con 0,87 y el de menor fragmentación 1988 con 0,77.

Que por lo demás, no es nueva en la historia política del Ecuador<sup>103</sup> y que se ha convertido en habitual debido a la indefinición ideológica, a la falta de programas de gobierno, pero fundamentalmente a la ausencia de democracia interna. Circunstancias que han minado la cohesión, la unidad y la disciplina partidista. Y promovido una dispersión electoral que ha formado gobiernos de minorías, legislativos de minorías, entregados a partidos de minorías.

A la vez que motiva una competencia multipartidista muy cercana a lo “extremo y polarizado”, con un NEP<sup>104</sup> que en la elección legislativa de 1979 se ubica en 3,72 y que

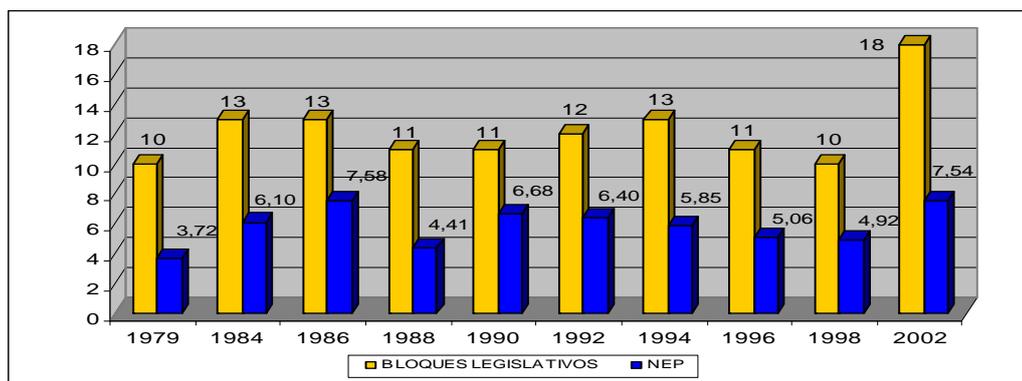
<sup>103</sup> Para conocer más sobre este tema se puede revisar “Huasipungo político”: discordia y división partidaria en Políticos versus partidos: Conaghan Catherine:

<sup>104</sup> El número efectivo de partidos permite establecer cuales son los partidos relevantes, en función de los votos obtenidos o de los escaños legislativos alcanzados. Hay varias fórmulas para calcularlo, el índice de fraccionalización de Rae (1967); el de Laakso y Taagapera (1979), el de Molinar (1991). Su fórmula es

llega al 7,54 en el 2002, lo que da una media de 5,86 partidos en el período. Además con un promedio de 12 bloques legislativos en escena, señal inequívoca de la poca adhesión de los votantes a los partidos. Cuadro 13

**Cuadro 13**

**Número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp) vs. Bloques legislativos**



Fuente: El autor a partir de datos entregados por el Tribunal Supremo Electoral

Desbrozando un amplio espacio para la actuación de “chulpi bloques”<sup>105</sup>, que generalmente representan a partidos en vías de extinción, pero que aprovechándose de la inestabilidad política se ubican en el fiel de la balanza<sup>106</sup> y con sus escasos pero decisivos votos, viabilizan o detienen aspectos fundamentales para el país.

Por lo mismo el valor económico y político de esos votos -uno, dos o tres- suele ser alto, pues al no existir mayorías legislativas sólidas o acuerdos políticos de largo aliento, se negocia todo, desde las comisiones legislativas hasta la destitución del presidente de la

$$NEP \approx 1 + N \frac{(\sum P_i^2) - P^2}{\sum P_i^2}$$

<sup>105</sup> Bloques legislativos de uno, dos o tres diputados. Aunque semánticamente resulta difícil explicar esto, políticamente tienen vigencia.

<sup>106</sup> Con desparpajo suelen definirse como partidos ubicados en el “centro” ideológico, entonces dependiendo de la rentabilidad del negocio se vuelven temporalmente de “centro-izquierda” o de “centro-derecha” y lo que es más asombroso desarrollan algo parecido a una “justificación teórica” para su promiscuidad política.

República. Apareciendo una mutación de lo que la hipótesis tsebeliana denomina “veto players”<sup>107</sup> pero que en nuestro caso actúan con poderes supraconstitucionales<sup>108</sup>.

Asimismo, la charlatanería electoral a la cual ha estado expuesto el ciudadano común, durante los últimos 27 años, ha provocado que se ponga en práctica algo parecido a lo que denomino un “voto anhelante”, es decir, votar en cada elección por una opción distinta con la finalidad de algún momento no equivocarse y hacer la elección correcta. Este zigzagueante proceso de apoyos y des-apoyos electorales ha dado como consecuencia una alta volatilidad electoral<sup>109</sup>, que se puede apreciar en el cuadro adjunto.

**Cuadro 14**  
**Volatilidad Electoral Agregada**

Volatilidad electoral	
1984	44,47
1986	17,24
1988	21,42
1990	20,64
1992	20,84
1994	20,27
1996	28,51
1998	26,83
vol m	25,03

Fuente: El autor en base a datos entregados por el Tribunal Supremo Electoral

En cuanto a la magnitud y el número de los distritos electorales, en el país se establecen en base a la distribución territorial interna y a la población existente en cada una de las

<sup>107</sup> George Tsebelis define un veto player como aquel actor o colectivo cuyo acuerdo es requerido para cambiar el statu quo. Existiendo actores de veto institucionales y no institucionales, los primeros son aquellos que actúan en el sistema político dentro del proceso decisorio y cuya formalidad está expresada en el texto constitucional. Y los segundos son aquellos que no cuentan con atribuciones legales específicas para participar de la toma de decisiones, pero dado el contexto y sus condiciones, de todas formas actúan.

<sup>108</sup> Esta afirmación no resulta una exageración si se toma en cuenta lo sucedido, en diciembre del 2004 cuando se “reestructuró” inconstitucionalmente la Corte Suprema de Justicia. Decisión apoyada por partidos pequeños como el MPD, el socialismo, CFP

<sup>109</sup> Mainwaring y Scully utilizan el índice de Pedersen para medir la volatilidad, este “mide el cambio neto en la participación de los asientos (o votos) de un partido entre una elección y la siguiente. El índice se halla añadiendo el cambio neto en el porcentaje de asientos (o votos), ganados o perdidos por cada partido de una elección a la otra y luego dividido entre dos” (Mainwaring y Scully: 1996: 6). En Ecuador la volatilidad electoral se calcula a partir de los resultados electorales para los diputados provinciales.

Índice de Pedersen =  $\sum AP_i (t_0 - t_1) / 2$

provincias. “Los expertos electorales saben muy bien que la manera como se diseñe la geografía de los distritos va a determinar decisivamente los resultados, y por tanto, este proceso, lejos de ser técnico, se convierte en un campo de batalla político, muchas veces perverso. En los Estados Unidos, el diseño de los distritos con propósitos manipulativos recibe el nombre de gerrymandering,<sup>110</sup> y este término (que no tiene traducción al castellano) se refiere a las trampas y fraudes destinados a predeterminar el resultado de las elecciones, simplemente por medio de un diseño ‘adecuado’ de los distritos” (Bustamante: Periódico Hoy: 29/07/2005: Pag. 4A)

### Cuadro 15

#### Distritos electorales y número de diputados que se eligieron en el 2002

DISTRITOS ELECTORALES	NÚMERO DE DIPUTADOS
Napo	2
Orellana	2
Zamora	2
Sucumbíos	2
Pastaza	2
Morona	2
Galápagos	2
Carchi	3
Imbabura	3
Bolívar	3
Cañar	3
Cotopaxi	4
Tungurahua	4
Chimborazo	4
Loja	4
Esmeraldas	4
El Oro	4
Azuay	5
Los Ríos	5
Manabí	8
Pichincha	14
Guayas	18

<sup>110</sup> Sobre este tema se puede consultar en Nohlen, Dieter. 1996. Elecciones y sistemas electorales, Caracas, Nueva Sociedad.

Fuente: El autor en base a datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral

En el cuadro 15 se observa que hasta el 2002, existían distritos con una magnitud que varían desde 2 hasta 18, lo que determina una magnitud distrital promedio de 4,54. Según la explicación de Taagapera y Shugart la magnitud distrital tendría una relación causal con el número efectivo de partidos, verbigracia, a menor magnitud distrital promedio, menor número efectivo de partidos. En el caso ecuatoriano, "...no pudo causar un efecto reductor sobre el número de partidos ecuatorianos, puesto que el carácter local de estas organizaciones predominó sobre el efecto mecánico de la desproporcionalidad..."(Mejia: 2002: 63), por lo que esta hipótesis no se cumple.

Otro aspecto a analizar es la polarización ideológica, que suele presentarse como una de las razones para la inestabilidad política.

En el cuadro 16 se presenta una medición realizada en dos períodos consecutivos. Para ello se toma en cuenta la autopercepción que tiene cada partido para ubicarse en una escala ideológica, en la que 1 es izquierda y 10 es derecha. Y también la percepción que tienen los otros partidos<sup>111</sup> Este análisis determina que las fuerzas más distantes son Pachakutik y el Partido Socialcristiano.

**Cuadro 16**

**Polarización ideológica ponderada según el peso de los partidos principales**

País	Período Legislativo	Partidos más distantes	Según autopercepción		Según percepción de los otros partidos	
			miembros partidos		otro	
Ecuador	1996-1998	MUPP-PSC	2,03	1,72	5,69	4,19
	1998-2002	MUPP-PSC	1,4		2,69	

Fuente: Investigación de Flavia Freidenberg

<sup>111</sup> En el primer caso el partido A señala donde se ubica en la escala de 1 a 10. Similar procedimiento lo hacen los partidos B, C, D...n. Mientras en el segundo caso los partidos B, C, D...n, señalan, según ellos, donde estaría ubicado en la escala del 1 al 10 el partido A y luego A, C, D...n lo hacen con B y así sucesivamente con los otros.

Según su propia percepción, entre 1996 y 1998, la distancia que los separaba era de 2,3. Para el período 1998 – 2002 la distancia se reduce a 1,4. Promediando las dos cifras tenemos que la distancia ideológica, según la propia percepción de estas dos fuerzas políticas es de 1,72, siendo más baja que la media de Latinoamérica que se ubica en 1,77. Según la percepción que tienen los otros partidos, la distancia que los separa es de 5,69 en el período 1996 – 1998. Y 2,69 entre 1998 y el 2002. Lo que nos da una media de 4,19, que es una de las más altas de la región.

Entonces, siendo la polarización ideológica una de las características del sistema político ecuatoriano, es preciso indagar en que momento se vuelve una amenaza para la estabilidad del mismo.

Un primer momento, quizá el menos frecuente, aparece cuando las diferencias conceptuales se ponen de manifiesto, es el más conflictivo porque se ponen en juego cuestiones referentes al poder político, que al no contar con espacios adecuados para construir un diálogo democrático y establecer acuerdos mínimos, se dilucida por medio de la “dictadura del voto” en el parlamento o de la “protesta virulenta” en la calle.

Aquí pesan realmente las percepciones, propias y ajenas, en la medida en que estas definen la ubicación ideológica, en la escala del 1 al 10, de los actores en disputa, los trechos que los separan y a partir de esto las posibilidades para establecer acuerdos.

Un segundo momento se presenta cuando se privilegian intereses coyunturales y particulares. Los resultados electorales, presentados en párrafos anteriores, evidencian que existen organizaciones políticas principales y secundarias<sup>112</sup>.

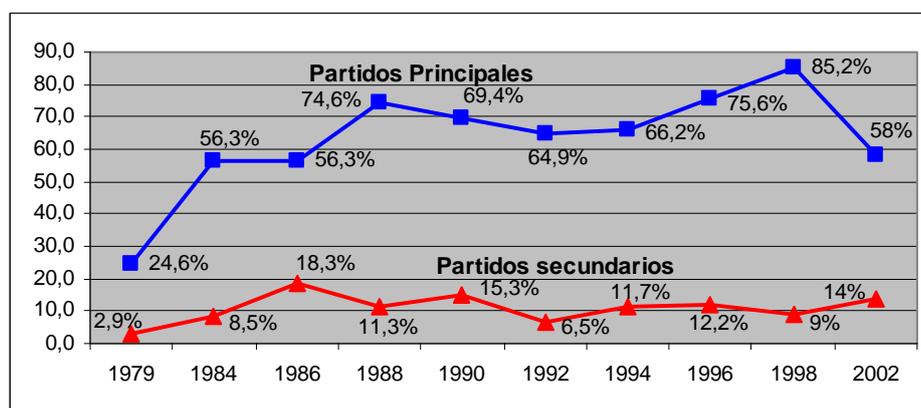
---

<sup>112</sup> Esta es una clasificación que hace referencia exclusiva a los resultados electorales obtenidos por los distintos partidos políticos. No hace una valoración sobre estructura organizativa, influencia política, ideología, composición orgánica, etc.

Las fuerzas políticas “principales” han sido el PSC (derecha), el PRE (populismo), la DP (migró de la centro – izquierda a la centro – derecha) y la ID (socialdemocracia). Mientras que entre las organizaciones políticas “secundarias” se presenta una composición igual de heterogénea pero más fraccionada<sup>113</sup>. Donde destacan Pachakutik, MPD, PSE, FADI,

El cuadro 17 nos permite comparar la representación parlamentaria alcanzada por los partidos principales y un grupo de partidos secundarios en este período. De lo cual se desprende que los primeros tuvieron una representación hegemónica, con un porcentaje que en 1988 y 1996 llegó a significar el 75% del Congreso Nacional y en 1998 alcanzó su cota más alta con el 85%. En tanto, la representación parlamentaria de los partidos secundarios tuvo su nivel más alto en 1986 con el 18,3% del parlamento ecuatoriano, una representación módica y en otros años, como en 1979 y 1992 fue marginal.

**Cuadro 17**  
**Representación parlamentaria de los partidos principales vs. Representación**  
**parlamentaria de los partidos secundarios. 1979 - 2002**  
**(Porcentajes de escaños en el Congreso Nacional)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos entregados por el Tribunal Supremo Electoral

Desde esta perspectiva, se puede decir que la estabilidad democrática siempre estuvo en manos de los partidos principales, pues los partidos secundarios nunca tuvieron una

<sup>113</sup> Con partidos de derecha, como el Conservador y Liberal hasta partidos de izquierda como Liberación Nacional. Más otros como CFP, PUR, FRA, PD que fueron perdiendo respaldo electoral hasta desaparecer.

estructura cuantitativa propia como para organizar bloqueos, inestabilidad política o pugnas de poderes.

Pero los partidos principales nunca actuaron como bloque unificado en el Congreso Nacional, por el contrario los intereses motivados por su anclaje regional<sup>114</sup>, por sus diferencias ideológicas<sup>115</sup>, por sus estilos de liderazgo distintos<sup>116</sup>, por las trayectorias históricas diferentes, pero fundamentalmente por su vínculo a grupos empresariales disímiles ha ocasionado disputas y enfrentamientos muy fuertes entre estas organizaciones.

Con lo cual cada quien marcha por su lado, “jugando a las oposiciones”<sup>117</sup>, formando mayorías con los “partidos secundarios”<sup>118</sup>, que sin tener gran representación legislativa movilizan importantes sectores sociales, haciendo que la agitación social aparezca como una expresión de la polarización ideológica, cuando en la realidad actúa como apoyo a una de las facciones empresariales en disputa.

Esto no quiere decir que existe ingenuidad en los partidos secundarios, por el contrario, hay mucho cálculo político porque aprovechan la oportunidad que las elites les brindan para sacar “tajada” institucional<sup>119</sup> y fortalecerse orgánicamente moviéndose en el escenario que mejor conocen, la calle.

---

<sup>114</sup> El PSC y el PRE tienen su mayor respaldo electoral en la costa, en tanto la ID y la DP lo tienen en la sierra.

<sup>115</sup> Al PSC tradicionalmente se lo ha ubicado como un partido de derecha, al PRE como un partido populista, mientras que la DP migró del centro-izquierda a la centro-derecha y la ID se mantiene en el centro-izquierda. Estas dos últimas organizaciones se han “jactado” de ser organizaciones ideológicas.

<sup>116</sup> No se puede comparar el estilo de liderazgo de Bucaram con el de Osvaldo Hurtado; tampoco el de Febres Cordero con el de Borja; ni siquiera los estilos de Bucaram con el de Febres Cordero o el del mismo Borja con Hurtado. Es evidente que hay grandes diferencias entre cada uno de ellos, diferencias que se han impregnado en la práctica de cada partido.

<sup>117</sup> Por lo general cuando se acerca un proceso electoral, las fuerzas políticas que se encontraban como parte del gobierno deciden separarse y declararse en oposición, porque electoralmente eso les resulta más rentable, luego, no importa si pierdan o ganen volverán a repetir el mismo ciclo.

<sup>118</sup> Un claro ejemplo de esto sucedió a propósito de la destitución de la Corte Suprema de Justicia en diciembre del 2004, que dio paso a la conformación de dos bloques de la más diversa composición. Los que promovieron la “Pichicorte”: PRE, PRIAN, CFP, DP, MPD, PSP, E INDEPENDIENTES y los que pugnaban por mantener la Corte anterior: PSC, ID y PACHACUTIK.

Luego de la caída de Lucio Gutiérrez hubo un reacomodo de fuerzas políticas para reorganizar las Cortes, Tribunal Electoral y Constitucional, que se denominó el “pacto de guayaberas”, en el que participaron PSC, PRIAN, PRE básicamente.

Más atrás podemos mencionar la conformación del denominado “bloque progresista”, que se conformó para oponerse al gobierno de León Febres Cordero.

<sup>119</sup> Básicamente cargos burocráticos que se destinan al círculo íntimo de las cúpulas (familiares y amigos cercanos), publicitarse en los medios de comunicación, pensando en las elecciones próximas, aunque se presume que también han recibido coimas económicas.

Para completar la visión respecto al accionar de los partidos políticos es importante conocer su capacidad para competir en los procesos electorales y generar adhesiones en el electorado.

**Cuadro 18**  
**Competitividad electoral 1979 – 1998**

	CFP	ID	PSC	PRE	DP	%voto A - % voto B
1979	31,73	14,80				16,93
1984		20,01	11,45			8,56
1986		14,48	12,61			1,87
1988		22,62		16,33		6,29
1990			24,45	14,81		9,64
1992			23,39	15,10		8,29
1994			26,36	16,78		9,58
1996			27,88	21,32		6,56
1998			20,34		24,32	3,98

Fuente: el autor a partir de datos entregados por el Tribunal Supremo Electoral

En el cuadro 18 resulta claro que la competitividad electoral se ha presentado con altibajos. En el inicio de período democrático se puede observar que hubo una baja competitividad, las dos principales fuerzas en disputa estaban muy alejadas, luego se podría decir que ha existido una competitividad media, con excepción del año 1986 que es alta.

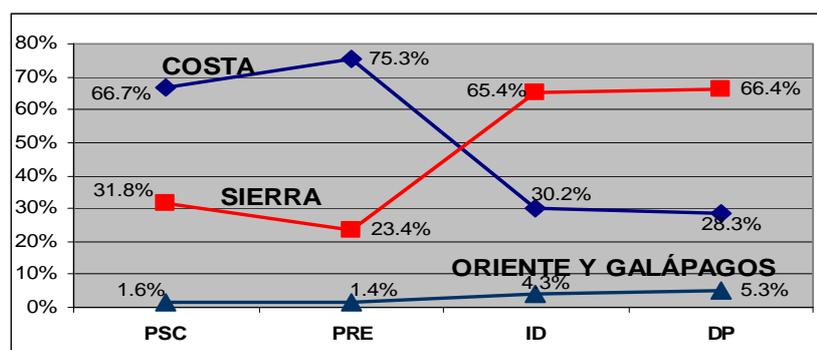
Los partidos que más han destacado son Izquierda Democrática, Partido Socialcristiano, Partido Roldosista Ecuatoriano, que a pesar del importante apoyo electoral conseguido en estos años, no han logrado consolidarse como organizaciones de alcance nacional. Así de acuerdo al índice formulado por Jones y Mainwaring (2003: 79) para su estudio en 17 países, Ecuador tiene el nivel más bajo de nacionalización en su sistema de partidos.

Sin embargo, la regionalización como fenómeno no resulta nueva, “...desde sus orígenes republicanos Ecuador ha visto el desarrollo de tensiones regionalistas mejor ejemplificadas por los conflictos entre las elites de la ciudad con mayor concentración poblacional, financiera e industrial, Guayaquil, y las de la capital administrativa, Quito (...) En años recientes, el país estuvo en más de una ocasión al borde de divisiones administrativas radicales, con peticiones de autonomía y propuestas federalistas movilizadas principalmente desde la costa en contra del centralismo quiteño. Elites regionales que en Guayaquil han promovido un abierto descontento popular con el poder central y capitalizado políticamente sus propias demandas de clase, mientras que las elites capitalinas han hecho lo propio exacerbando los sentimientos populares con los contenidos peyorativos inherentes al término “regionalismo” para denunciarlo como una amenaza a la existencia misma de la “nación” ecuatoriana...”(Andrade X.: 2003: 408), con graves connotaciones, no sólo de carácter político, sino también económicas y sociales.

**Cuadro 19**

**Porcentaje de votación acumulada por regiones 1979 - 2002**

**Elección de diputados provinciales de los principales partidos políticos**



Fuente: el autor a partir de datos entregados por el Tribunal Supremo Electoral

El cuadro 19 indica la votación histórica para diputados provinciales de los principales partidos, donde se observa que el PRE y el PSC tienen elevados porcentajes de votación en la costa, mientras que la ID y la DP en la sierra, en el oriente y Galápagos, lo que demuestra niveles básicos de “adhesión electoral” ciudadana hacia estos partidos, que

buscan convertir a estas regiones y/o provincias en sus “reductos”, “bastiones”, “plazas fuertes”, etc.

Sin que esto signifique un proceso continuo de “educación política – ciudadana” e institucionalización de los partidos, sino la reproducción de las viejas taras de la política tradicional, un poco remozada con la incorporación de presentadores de televisión, reinas de belleza, “guaguaciques”<sup>120</sup> y nuevas clientelas. Así como el desempolvamiento de propuestas como la distritalización electoral, que convertirá a la “...la política ecuatoriana en una suma inmanejable, fragmentada, de grandes y pequeñas personalidades (cada quien se creará dueño de su propio distrito)...”(Burbano de Lara: Diario Hoy. 28/06/2005: Pag 4A) y promoverá aún más a los “políticos flotantes”, es decir a ese grupo de ciudadanos, que deambulan de partido en partido ofreciéndose como candidato a algo en cada elección, con lo cual obviamente subsistirán los “partidos débiles”<sup>121</sup>

Así se ha configurado una *institucionalización de tipo modular*, es decir que es susceptible de ser armada y desarmada de acuerdo a las necesidades funcionales de las elites.

De allí que hay momentos en los que se presenta “débil”, porque no cumple fielmente los preceptos fijados para que un sistema se considere institucionalizado<sup>122</sup>. A la vez que “incoherente...por el cambio constante en las normas que regulan los procedimientos políticos” (Pachano: 2005: 2). Incluso inmanejable o inexistente, en todo caso siempre presente en el debate político.

Si hay un tema urgente en la agenda política nacional, es la reforma estructural del sistema político para que promueva un gran pacto social en temas como mayor equidad, reactivación productiva, exclusión social, combate a la corrupción, etc.; pero también, una

---

<sup>120</sup> Hijos naturales o putativos de los caciques, dueños de los partidos, sin más méritos que ese, el ser hijo o hija del cacique

<sup>121</sup> Catherine Conhagan se refiere en una parte de su trabajo Políticos versus partidos, a los “políticos flotantes y partidos débiles”

<sup>122</sup> Según Mainwaring y Scully un sistema institucionalizado de partidos debe cumplir cuatro preceptos: 1) estabilidad en las reglas; 2) los partidos importantes deben tener raíces más o menos estables en la sociedad; 3) los actores políticos importantes conceden legitimidad al proceso electoral y a los partidos; y, 4) las organizaciones partidarias tienen importancia. (1995: 4 y ss)

reforma electoral que garantice unos partidos y unos diputados que sean representativos de la sociedad<sup>123</sup>.

## CAPITULO III

### 3.- PARTIDOS POLÍTICOS: CULPAS PROPIAS Y AJENAS

De acuerdo al modelo clásico de Benjamín Constant<sup>124</sup>, la representación política aparece como una etapa de transición histórica que permite el paso de la democracia directa a la democracia representativa, con la cual se van desvaneciendo las tradicionales formas de participación política y de gobierno encarnadas en personas, asambleas, consejos, etc., para erigir un nuevo modelo sustentado en los partidos políticos.

Con ello, el pueblo portador de la soberanía entrega a sus representantes la autoridad para dirimir las disputas públicas y tomar las decisiones de gobierno, convirtiendo a los partidos políticos en estructuras irremplazables de la democracia representativa, de alcance universal y en importantes objetos de estudio para la Ciencia Política<sup>125</sup>.

Los sistemas de partidos, según Bartolini<sup>126</sup>, se han estudiado desde tres grandes ejes: la competencia espacial, el genético y el morfológico. Anthony Downs<sup>127</sup>, desarrolló el primer

---

<sup>123</sup> ¿Será que alguien se sintió representado por los diputados de la “orgía de sexo y alcohol” en Lima? Uno de los diarios peruanos titulaba así al escándalo protagonizado, en un hotel de Lima, por el grupo de diputados ecuatorianos que asistió a la ronda de negociaciones para el Tratado de Libre Comercio que se realizó en ese país.

<sup>124</sup> En Manin, Bernard.1993. "Metamorfosis de la representación", en ¿Qué queda de la representación?, Mario Dos Santos (coord.), Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

<sup>125</sup> Desde el estudio pionero "Democracia y partidos políticos" de Ostrogorski realizado en 1902. Continuaron, los trabajos de Michels con su famosa "Ley del hierro de la oligarquía" en 1911, Weber (1922), Schattschneider (1942), Key (1949). Pero el auge para el estudio de los partidos políticos se produce a partir de mediados de siglo, destacando los trabajos de Duverger (1954), Ranney (1954), Neumann (1956), Eldersveld (1964), LaPalombara y Weiner (1966), Epstein (1967), Lipset y Rokkan (1967) y Sartori (1976). Y más recientemente se puede citar a ; Ware (1996); Mair (1997); Boix (1998).

<sup>126</sup> Bartolini, Stefano. 1998. "Coalition potential and governmental power", en Pennings and Lane(eds.), Comparing Party System Change, Routledge, London and New York.

<sup>127</sup> Downs, Anthony. 1957. An Economic Theory of Democracy, Harper, Nueva York (Teoría Económica de la democracia, traducción de Luis Adolfo Martín Merino, Aguilar, Madrid, 1973).

eje, recurriendo a una serie de supuestos demostró que en un sistema electoral de mayoría relativa los partidos políticos dirigen sus propuestas hacia el punto preferido del votante medio. En tanto Rokan<sup>128</sup>, plantea que la modernización económica, política y social de Europa occidental provoca cuatro tipos de clivajes que dan paso al apareamiento de los partidos, con lo cual se desarrolla el eje genético. Y el tercer eje pone énfasis en el diseño y el funcionamiento del sistema de partidos y sus consecuencias para el rendimiento y estabilidad de las democracias, siendo Sartori<sup>129</sup> su principal referente.

Mientras para su clasificación, Duverger<sup>130</sup> utiliza el tipo de régimen y las categorías ideológicas "izquierda - derecha" proponiendo una división cuantitativa: sistemas unipartidistas, bipartidistas y multipartidistas. La Palombara y Weiner<sup>131</sup> dejan de lado lo cuantitativo y efectúan una genealogía cimentada en lo ideológico y en la alternabilidad: ideológico hegemónico, pragmático hegemónico, ideológico turnante y pragmático turnante. Y la división cuantitativa-ideológica de Sartori, que presenta siete sistemas de partido: único; hegemónico; predominante; bipartidista; limitado; extremo y atomizado.

En cuanto a las características de los sistemas de partidos, estas se definen por las condiciones históricas, políticas y sociales de un país, por lo que pueden variar con el transcurso del tiempo. Algunas de las más importantes son<sup>132</sup>: concentración,

---

<sup>128</sup> Rokkan, Stein. 1970. "Nation building, cleavage formation and the structuring of mass politics", en Rokkan, Citizens, Elections, Parties: Approches to Comparative Study of the Processes of Development, Universitetsforlaget, Oslo.

<sup>129</sup> Sartori, Giovanni. 1980. Partidos y sistemas de partidos, Alianza Editorial, Madrid

<sup>130</sup> Duverger, Maurice. 1951. Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México.

<sup>131</sup> La Palombara, Joseph y Weiner, Myron (eds.). 1966. Political parties and political development, Princeton University Press, Princeton.

<sup>132</sup> \* La concentración del voto indica en qué medida el voto de los ciudadanos está distribuido o concentrado en pocas opciones políticas.

\* La competitividad electoral es una propiedad o atributo de la competencia democrática. Es una función de la influencia de los partidos sobre las opciones de los votantes y sobre el resultado electoral y depende de la proporción de votantes abiertos a la persuasión de los partidos.

\* La volatilidad electoral se calcula sobre la base del apoyo electoral en porcentaje de votos a un partido de una elección dada a la siguiente elección.

\* La fragmentación mide el grado de distribución de las preferencias de los electores en diferentes partidos políticos (en relación a los resultados electorales).

\* El número efectivo de partidos (NEP) mide el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que hay en un sistema de partidos, lo cual permite conocer cuan fragmentado está el poder.

\* La institucionalización se refiere al proceso por el cual una práctica o una organización se hace bien establecida y ampliamente conocida, sino necesariamente aceptada por todos.

\* La polarización se mide en una escala en la que 1 es izquierda y 10 derecha de acuerdo con la resta de los valores medios de los partidos que se sitúan en el extremo ideológico del arco parlamentario, ponderada por el peso de cada partido en el legislativo. Los datos para la ponderación son calculados al momento en que se constituye el Congreso.

competitividad, volatilidad electoral, fragmentación del voto, el número efectivo de partidos y su institucionalización; el grado de polarización y la regionalización

En el caso ecuatoriano, una ojeada rápida a las publicaciones existentes, dejan ver un retraso en la construcción de teoría sobre partidos. A pesar de los esfuerzos realizados se nota la poca producción editorial, la falta de sistematización en los trabajos investigativos, el carácter contestario más que propositivo de sus contenidos, la abundancia de supuestos y el poco sustento empírico convierten a muchas afirmaciones en verdades absolutas y que han terminado inventariando los aspectos negativos y las falencias de estas instituciones<sup>133</sup>.

“Hace poco más de una década, los estudiosos de los partidos políticos eran acusados frecuentemente de estar dedicados a una rama de la disciplina un tanto pasada de moda...”(Mair: 1997: vii), hoy de ser defensores de la “partidocracia en vías de extinción”

Pero si la hipótesis de la “extinción de los partidos” fuese cierta, significaría que la investigación científica sobre ellos tiende a desaparecer, cuando ha sucedido lo contrario, los problemas existentes en el sistema de partidos ecuatoriano, la llamada “crisis de los partidos”, a presentado nuevos desafíos que obligan a reevaluarlos.

Varios trabajos y capítulos incluidos en libros y revistas publicados en la última década: "Partidos Políticos: ¿Héroes o villanos?". (Arias, Natalia. 1995); "Un solo toque: populismo y cultura política en Ecuador". (De la Torre, Carlos, 1996); "Partidos Políticos: El eslabón perdido de la representación". (Mejía Acosta, Andrés. 1998); "Problemas de representación y partidos políticos en Ecuador". (Pachano, Simón, 1998); "Los partidos como orientaciones culturales". (Bustamante, Fernando, 2000); "Los dueños del poder: Partidos políticos en Ecuador 1978-2000". (Freidenberg, Flavia y Manuel

---

\* La regionalización hace referencia a la proporción de votos que obtienen los partidos en cada una de las regiones del país durante todo el período estudiado

<sup>133</sup> Esta afirmación no trata de desmerecer, mucho menos desconocer que hay trabajos muy serios y que han significado un aporte al estudio político en el país, lastimosamente estas son excepciones.

Alcántara, 2001); *“Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano”*. (Conaghan, Catherine 2003); *“La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-2003)”*. (Mejía Acosta, Andrés. 2003); *“Fracturas sociales, competencia política y sistemas de partidos en Ecuador: la traducción política de un cleavage étnico”*. (Freidenberg, Flavia. 2004); *“El Territorio de los Partidos”*. (Pachano, Simón. 2004 ); *“Entre el Hastío y la Participación Ciudadana: Partidos y Elecciones en El Ecuador 2000-2002”*. (Rafael Quintero), demuestran que todavía hay mucho que decir respecto a los partidos políticos.

A pesar que se los ha forzado a responder por el parasitismo político - económico de los grupos de poder, a mirar distantes los “éxitos” endilgados a los clanes autodenominados representantes de la “sociedad civil” y a resistir una peligrosa campaña de desprestigio institucional<sup>134</sup>, es evidente que “los partidos continúan importando. Los partidos continúan sobreviviendo. Los viejos partidos que existían bastante antes de que Rokkan elaborara su argumentación sobre el congelamiento existen todavía hoy y, a pesar de los desafíos procedentes de nuevos partidos y de nuevos movimientos sociales, la mayoría de ellos todavía permanece en posiciones poderosas y dominantes...” (Mair: 1997: 90)

¿Esto significa que los partidos no tienen problemas?, NO. Tienen muchos y serios problemas que se enmarcan dentro de la crisis institucional que afecta al sistema político ecuatoriano y que deben ser interpretados, sin menospreciarlos ni sobredimensionarlos, procurando soluciones sustentadas en investigaciones empíricas, teniendo en cuenta que son actores esenciales, “endémicos a la democracia...” (Stokes: 1999: 245)

De allí que, cualquier estudio sobre partidos políticos debe empezar por reconocer su importancia; admitiendo que “los partidos son inevitables: no ha existido ningún país libre

---

<sup>134</sup> Diversos sectores sociales, organizados y no organizados, han expresado permanentemente su repudio hacia la actuación de los partidos políticos. De esto se han aprovechado los grupos elitarios, quienes han “montado un escenario” para representar una obra donde lo político-partidario es sinónimo de corrupción, ineficiencia y fracaso; mientras que lo político-empresarial, político-gremial es un símil de éxito, honestidad, calidad. Transfiriendo alto poder político a las Cámaras de la Producción, determinadas ONG’s (tipo Participación Ciudadana), las Juntas Cívicas (tipo Asamblea de Quito, Asamblea Cívica de Guayaquil); las Juntas de Notables (tipo Ruptura de los 25) y otras de esta naturaleza, que funcionan con el financiamiento y la dirección de los grupos de poder económico o de organismos internacionales como USAID y que en la práctica actúan como “guethos de amigos” en busca de “Asambleas Constituyentes sin partidos y sólo con representantes de la sociedad civil”; “refundación del Ecuador al margen de los partidos políticos”; “fuera todos”, etc.

sin ellos; y nadie ha mostrado cómo podría funcionar el gobierno representativo sin ellos” (Bryce: 1921: 119), y a lo mejor reconociendo, con modestia, que los partidos políticos no son los que han entrado en crisis, sino la usanza actual de analizarlos en cierta bibliografía.

### **3.1 EL SISTEMA DE PARTIDOS ECUATORIANOS**

El sistema de partidos políticos ecuatorianos tiene su génesis en los partidos conservador y liberal. Nacidos entre 1885 y 1890<sup>135</sup>, mantuvieron el monopolio de la representación política durante gran parte del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

El partido Conservador, surge como expresión política de la oligarquía terrateniente serrana. Sus orígenes estuvieron estrechamente ligados a la iglesia católica y a la defensa del latifundio, del esclavismo, del concertaje. Aunque sin estructura orgánica partidaria, sus ideas prevalecieron en el país durante las siete primeras décadas de vida republicana, llegando a su auge durante el gobierno de García Moreno donde la Constitución Política señalaba que “el Estado ecuatoriano estaba constituido en nombre de Dios, la religión oficial era la católica y profesar esa fe era una condición indispensable para ser ciudadano”.

El Partido Liberal aparece simultáneamente que el conservadurismo y como su antítesis, representando los intereses de la naciente burguesía agroindustrial costeña. Originalmente, sus ideas estuvieron muy identificadas con los postulados democráticos que impulsaron la Revolución Francesa. Acceden al poder político mediante la Revolución Liberal en 1895, promoviendo la independencia del Estado respecto a la iglesia; la incautación de propiedades al clero; el derecho a la educación laica y la prohibición de participación política para los sacerdotes.

---

<sup>135</sup> En los primeros 50 años de vida republicana, 1830 – 1880, no se evidencian expresiones políticas organizadas partidariamente, hecho que no puede dar lugar a entender que no existía participación política, sino que esta se lo hacía a través de la influencia de los caciques de la época que movilizaban a sus seguidores, cual clientela política.

Estos hechos aportan a construir una nueva visión respecto a la práctica política en el país, los principios ideológicos adquieren más valía que los caudillos y las personalidades. Entonces, en 1925, conservadores y liberales, presentan sus principios ideológicos y sus programas de gobierno, se funda el Partido Socialista en 1926 y se reconoce el derecho al voto a las mujeres en 1929.

Con un escenario distinto al que tradicionalmente habían manejado conservadores y liberales, con un electorado más amplio y con nuevas expectativas y con una grave crisis económica de fondo, surge irreverente el “populismo” de José María Velasco Ibarra en 1933.

Con la figura de Velasco Ibarra crecieron varios de sus Ministros, quienes expresando desavenencias personales organizaron sus propios partidos. Carlos Guevara Moreno funda Concentración de Fuerzas Populares (CFP) en 1948, Camilo Ponce funda el Movimiento Socialcristiano que posteriormente adoptaría el nombre de Partido Socialcristiano (PSC) en 1951 y Carlos Julio Arosemena funda el Partido Nacionalista Revolucionario (PNR).

En el año 1956, la presidencia la disputan Ponce Enríquez y Guevara Moreno, venciendo el primero. Velasco Ibarra gana la presidencia en 1960, pero en 1961 su vicepresidente Carlos Julio Arosemena Monroy, lo depone. Con el restablecimiento de la democracia, Velasco triunfa sobre Ponce Enríquez en 1968 y en 1970 se declara dictador.

En 1964 un grupo de disidentes del Partido Conservador había dado vida al Partido Demócrata Cristiano. Y entre 1970 y 1978 se consolidan tres secesiones del liberalismo: Izquierda Democrática (ID); Frente Radical Alfarista (FRA); y el Partido Demócrata (PD)

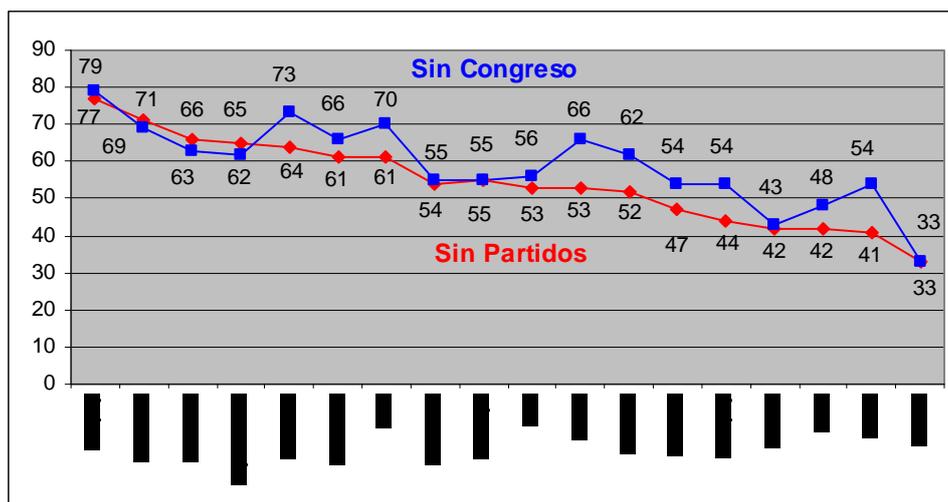
En 1978 entra en vigencia la nueva Constitución, “que podría ser caracterizada como una “Constitución de Partidos”: la Ley de Elecciones y la Ley de Partidos Políticos, que operacionalizan esas orientaciones constitucionales, ubican a estos en una función central

de intermediación en la relación Estado – sociedad” (Echeverría: 2006: 23) y a pesar de esto, la historia no varía sustancialmente.

Por el contrario, se profundizan una serie de prácticas antidemocráticas, donde se privilegia las ambiciones personales y grupales<sup>136</sup>, llegando "...al punto patológico de que la esposa de Asaad Bucaram, doña Olfá, diga públicamente: mi hijo (Averroes) ya tiene su partido y mi otro hijito (Avicenas) debe tenerlo..." (Barragán Romero: Revista 15 días: 1/11/1990: 14)<sup>137</sup>, con lo cual los partidos aparecen como entes intrascendentes para la democracia.

En el cuadro 20, se puede apreciar que el 77% de los ecuatorianos, es decir 3 de cada 4 ciudadanos, creen que si puede existir democracia sin Congreso y sin partidos. Desde el ángulo inverso sólo el 23%, 1 de cada 4 ecuatorianos, creen que no es posible la existencia de democracia sin partidos y sin Congreso. Expresando el deterioro de dos instituciones fundamentales para el quehacer democrático.

**Cuadro 20**  
**Puede haber democracia sin Congreso y sin Partidos**



<sup>136</sup> Para mayores referencias se puede consultar Políticos versus Partidos: Desunión en el sistema de Partidos Ecuatorianos de Catherine Conaghan.

<sup>137</sup> Con la muerte de Asaad Bucaram se desató una confrontación familiar entre sus hijos, Averroes y Avicenas, para ver quien era el nuevo Director Supremo del CFP, finalmente ganó el primero. Entonces Avicenas con el apoyo de su madre decidió crear el Partido Asaad Bucaram, de su propiedad, que tuvo una existencia efímera e intrascendente.

Este resultado no debería sorprendernos, si tomamos en cuenta que los últimos 27 años, las elites practicaron una política estacionaria que no empató jamás con la movilidad creciente de las demandas ciudadanas. Una práctica que sostiene, a regañadientes, la pluralidad política, la legitimidad partidaria, la periodicidad electoral y la alternancia en el poder, a sabiendas que estos atributos, *per se*, no garantizan el desarrollo de un sistema político de calidad y menos aún la consolidación de la democracia.

Por ello resulta imprescindible armonizar la agenda política de los partidos con la agenda pública y fundamentalmente con la aspiración ciudadana, que exige respuestas a sus problemas materiales y a sus planteamientos “en el nivel de las identidades individuales y colectivas” (Kitschelt: 1992), pero además una renovación total de su práctica política, que incluya un componente de eficiencia, como requisito imprescindible para reconstruir la legitimidad de los partidos, de las Instituciones y de los poderes del Estado.

### **3.2 PARTIDOS POLÍTICOS: CRISIS, CONVALECENCIA Y FORTALEZA**

La actividad de los partidos en el Ecuador atraviesa por tres momentos claramente diferenciados pero secuenciales, a partir de cuyo análisis considero que es posible ubicar en su justa dimensión la llamada “crisis de los partidos”

Un primer momento se refiere a la acción cotidiana de los partidos, como entidades que reflejan la diversidad del pensamiento ciudadano, como expresión de sus aspiraciones, de sus prácticas y de sus contradicciones.

Las experiencias institucionales en este campo son casi inexistentes, salvo por esporádicos esfuerzos por mantener programas de capacitación, publicaciones, o espacios para el debate de ideas, el vínculo partido-ciudadanía es grácil. Sin embargo, esta limitación es suplida

con el corporativismo, el cacicazgo y con las redes clientelares que se activan según la coyuntura política y que han sido capaces de movilizar a importantes sectores sociales<sup>138</sup>.

Las convocatorias del PSC y del PRE en Guayaquil<sup>139</sup> han contado con un respaldo masivo; la ID en Quito ha generado importantes movilizaciones; Pachacutik ha provocado varios levantamientos indígenas nacionales, el MPD ha hecho de la calle su tribuna política, apoyado por maestros, estudiantes secundarios y universitarios. Sin mencionar una serie de movilizaciones provinciales que se han realizado ante el llamado de organizaciones locales y que en conjunto desvanecen la pretendida crisis de los partidos.

Un segundo momento sucede cuando los partidos actúan como “grupos que se presentan a elecciones y pueden lograr mediante ellas el acceso a cargos públicos” (Sartori: 1980), es decir, cuando buscan captar el poder mediante las elecciones. Desde esta perspectiva y a partir del análisis de las tendencias electorales y de la votación registrada los últimos 25 años que se resume en el cuadro 21, tampoco se puede hablar de crisis de los partidos.

### Cuadro 21

#### Porcentaje de votación para presidente de la República 1978 – 2002 (Primera Vuelta)

	ID	PSC	PRE	DP
1978	12,01	23,86	0	0
1984	28,74	27,20	0	4,70
1988	24,48	14,72	17,61	11,57
1992	8,45	25,03	21,96	1,89
1996	20,61	27,15	26,28	13,48
1998	16,11	0	26,60	30,75
2002	13,97	12,11	11,92	0

Fuente: El autor en base a datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral

<sup>138</sup> Para más referencias sobre este tema se recomienda revisar “La cultura política y ciudadana en el Ecuador”, en Varios Autores: Ecuador un problema de gobernabilidad. CORDES, Quito de Fernando Bustamante

<sup>139</sup> Se puede mencionar la marcha en contra del cierre de un “Banco Guayaquileño” en apoyo a Aspiazú, la “marcha blanca” exigiendo mayores recursos para seguridad; o las propias concentraciones para recibir del autoexilio a Bucaram.

Las principales fuerzas políticas, ID – PSC – PRE – DP, mantienen respaldos electorales importantes, incluso, luego del desgaste político que produce ejercer la presidencia de la República. No se aprecian diferencias abismales, como en 1988 cuando el PSC, luego de un gobierno muy cuestionado, obtiene 14,72% a nivel nacional, superando a la D.P. muy cerca del PRE y no lejos de la I.D. El año 2002 aparece como una excepción, pues luego del fracaso del gobierno de Jamil Mahuad, la Democracia Popular ni siquiera pudo presentar candidato presidencial, hecho que no sucedió con el PRE, que luego de la destitución de Abdalá Bucaram en 1996, en la siguiente elección fue finalista con Álvaro Noboa.

Este comportamiento ha producido varias interpretaciones: la ciudadanía prefiere lo que tiene mientras no disponga de alternativas reales y distintas; el voto obligatorio; el engaño y la demagogia, etc., más resulta obvio que la ciudadanía vota por partidos políticos.

Y sin contar con estadísticas confiables respecto al número de afiliados que tienen actualmente, se percibe que un importante grupo de personas se siguen organizando alrededor de ellos. El PSC, ID, MPD continúan vigentes. El PRE, PRIAN, Pachakutik, PSP han aparecido con un importante respaldo electoral. Ahora, es cierto que varios han desaparecido y que otros aliándose, reunificándose u ofertándose han sobrevivido con las justas, más no podemos desconocer que a pesar de todas las limitaciones, los partidos continúan siendo uno de los principales referente de organización y mediación política.

Un tercer momento se lo constata en el ejercicio de la representación política (legislativa y ejecutiva). Acaso el espacio más adecuado para que los partidos demuestren su capacidad: conformando gobiernos estables, convirtiendo las simpatías electorales en políticas públicas que favorezcan al desarrollo nacional, incorporando nuevos actores que reflejen los intereses de una sociedad muy heterogénea; pero es donde mayores falencias han demostrado. La compra de conciencias, los camisetazos y una serie de prácticas políticas corruptas señaladas en líneas anteriores, han dando paso a una crisis de representación.

Crisis que no deriva de circunstancias inmediatas, sino que es la suma de hechos que se fueron “amontonando” en los últimos veintisiete años, y que fundamentalmente responden a la lógica instrumental del poder propiciada por las elites; esa lógica de “democracia chantajeada”<sup>140</sup> - que les ha posibilitado maniatar a los partidos políticos y a las Instituciones del Estado para instaurar “un gobierno paralelo, más poderoso que las tres funciones del Estado y que está incrustado en entidades públicas y privadas...”(Vistazo: Agosto 1983: 9).

Que incentiva un sentimiento de rechazo a la actividad política partidaria y que presiona a la ciudadanía para que divague en el amplio espectro de “movimientos alternativos” creados como respuesta a la “partidocracia tradicional”. *Movimientos que por lo demás no son otra cosa que estructuras que se organizan como partidos políticos, que funcionan con antiguos militantes de partidos políticos, que desarrollan sus actividades como partidos político, incluso replicando los mismos defectos de los partidos políticos y que sus finalidades son las mismas de los partidos políticos* (la redundancia es intencional).

De la misma manera que envicia al sistema público, con un manejo ineficiente y corrupto, que les permite atracar al Estado nacional con la consiguiente protección judicial para que fuguen los responsables hasta obtener exculpaciones o dudosos fallos absolutorios, como se observa en el cuadro 22.

---

<sup>140</sup> La democracia se desarrolla en medio de chantajes políticos – económicos de los grupos de poder. Si alguien no cumple las ordenes emanadas por ellos (aprobar leyes, sancionar judicialmente a un opositor, favorecer con contratos millonarios, censurar opiniones en los medios de comunicación) es destituido y perseguido, no importa si alguna vez fue su aliado.

## Cuadro 22

### Denuncias de corrupción en los gobiernos desde 1980 hasta el 2005

Gobierno	Partido	CASO	SITUACION JURIDICA	OBSERVACIONES
Osvaldo Hurtado	D P	"Muñecas de trapo" para la Policía	Juicio Político	Destituido Ministro de Gobierno, Carlos Feraud B.
		Importación de arroz con gorgojo	Juicio Penal	Prescribió la causa
		Venta de terrenos en la Isla Santay	Juicio Penal	Fallo absolutorio
L Fébres Cordero	PSC	Remate de carros de lujo de la CTG	Juicio Penal	Fugaron los implicados
		Compra recolectores de basura	Juicio Penal	Fuga Joffre Torbay hasta que prescribe la causa
		Compra del avión Fokker para TAME	Investigación	Glosas de la Contraloría
		Sobrepeso de la vía perimetral	Denuncia	Ninguno
		Robo de orejeras de oro de Carondelet	Denuncia	Ninguno
		Robo de obras de arte en Carondelet	Denuncia	Ninguno
		Caso Ran Gazit (pago 150.000 dólares )	Juicio Penal	Sobreseimiento
Rodrigo Borja	I D	Robo de la leche del desayuno escolar	Juicio Penal	Prisión para una funcionaria de menor rango
		Compra planchas de acero	Juicio Político	Destituido Ministro de Educación, Alfredo Vera.
			Juicio Penal	Paralizado
		Malas inversiones hospital IESS, Guayaquil	Juicio Penal	Fugó el responsable
Sixto Durán Ballén	PUR	Caso "Flores Y Miel"	Investigación	Fugó el responsable en el avión presidencial
		Construcción del aeropuerto Los Perales (Bahía). Declarado de Seguridad Nacional	Denuncia	Ninguno
		Utilización fondos públicos para campaña electoral	Denuncia	Ninguno
		Caso Hiperoil	Denuncia	Ninguno
		Caso Peñaranda (inicio de sus negocios)	Denuncia	Ninguno
		Utilización fondos reservados	Juicio Político	Destitución Alberto Dahik, actualmente prófugo
Abdalá Bucaram	PRE	Red Peñaranda	Investigación Contraloría	Cuatro diputados a prisión y otros absueltos
				Un grupo de diputados destituidos y otros fugaron
		Caso Mochila Escolar	Juicio Político	Destituida Ministra de Educación, Sandra Correa
			Juicio Penal	Sindicado A. Bucaram, actualmente prófugo
		Caso Enrique Villón (Se denunció que fugó con 3 millones de dólares )	Detenido en el Perú	Negada su extradición
		Caso Aduanas	Denuncia	No se comprobó si Jacobo Bucaram Pulley consiguió su primer millón de dólares
Fabián Alarcón	FRA	Erogaciones Globales	Denuncia	No se justificó oportunamente la utilización de 88 mil millones de sucres
		Ropa usada	Denuncia	No esclarecido
		Utilización fondos reservados	Juicio Penal	Ministro de Gobierno C. Verduga prófugo. No se permite su extradición de México
		Caso "pipones del Congreso"	Denuncia	Fue dictada orden de prisión preventiva a Fabián Alarcón y sobreseimiento posterior

Jamil Mahuad	DP	Financiamiento de la campaña electoral (3.2 millones de dólares entregados por F. Aspiazu)	Denuncia	Posterior salvataje bancario y congelamiento de los dineros de los ecuatorianos.
		Créditos vinculados	Denuncia	Prisión Fernando Aspiazu, Alejandro Peñafiel. Pró fugos Miguel Landes y otros.
		Asesinato Político	Demanda Internacional	Familiares de Jaime Hurtado responsabilizan al Estado ecuatoriano por su asesinato
Lucio Gutiérrez	PSP	Nepotismo	Denuncia	Varios funcionarios de distintas Instituciones renunciaron o fueron destituidos
		Financiamiento internacional de la campaña electoral	Denuncia	El TSE investiga hasta ahora esas denuncias
		Supuesto apoyo del narcotráfico	Denuncia	César Fernández sentenciado por narcotráfico acompañó en varios mitines a Gutiérrez
		Transnacionales	Denuncia Internacional	Habría recibido dinero para favorecer a varias transnacionales en sus negocios en el país.

Fuente: Elaboración del autor en base a información recogida en distintos periódicos del país.

“En estas circunstancias, cuánta fuerza cobran las palabras de Erasmo de Róterdam, aquel formidable deconstructor de la “cordura” occidental del siglo XVI. En su Elogio de la locura, manifestaba que “la clase de los comerciantes es verdaderamente muy loca y muy sórdida (...), y a pesar de ello se consideran los primeros en todo, especialmente porque llevan los dedos aprisionados con oro. Y no faltan frailucos aduladores -algunos periodistas diríamos hoy- que les llaman en público, venerables, tal vez para que les concedan una pequeña parte de sus... riquezas” (Acosta: Diario Hoy: 22/03/06: Pag. 4A)

Con ello recrudece el discurso antipartidos, que por constante y repetitivo, ha resultado altamente efectivo para ganar elecciones o para legitimarse en el poder y que merece ser analizado más detenidamente.

### 3.3 DEL INDEPENDENTISMO AL ANTIPARTIDISMO

La nueva “moda” de la política ecuatoriana es el antipartidismo<sup>141</sup>. Políticos, empresarios, académicos, oportunistas y resentidos se esfuerzan por construir una imagen a costa del

<sup>141</sup> Antes presentaron al Estado como el perverso instrumento que no permitía el desarrollo nacional, el discurso de las elites decía que al no privatizar las empresas estatales no podían poner al servicio del país la “eficiencia privada” y se les limitaba para hacer “grandes inversiones económicas, al poco tiempo quebraron Ecuatoriana de Aviación, quebraron el sistema financiero y se les cayó este discurso. En su oportunidad atacaron la politización de las universidades, de los gremios, de los ciudadanos comunes. Su discurso señalaba: los estudiantes a estudiar; los trabajadores a trabajar; los maestros a educar; la política para los elegidos, oséa para ellos, hasta cuando tuvieron que “farandulizar” la política con presentadores de televisión, maratonistas, cantantes, dueños de burdeles, etc., como sus mejores candidatos y convertir a sus partidos en “atrapa todo” (catch all parties). También levantaron toda una arremetida para pregonar el “fin de las ideologías”. Todo aquel que no pensaba como ellos, era catalogado de dinosaurio, retrógrado, cavernícola, antediluviano, hasta que su ícono intelectual Fukuyama reconoció que se había equivocado. Podría citar más “perlas”, pero por razones de espacio creo que estas son suficientes.

desprestigio partidista. El argumento más coreado es la necesidad de desmonopolizar la representación política y promover la participación directa de los ciudadanos como requisitos indispensables para alcanzar la estabilidad política, el desarrollo social y solventar la crisis institucional.¿?

El tema de fondo no es nuevo. Los grupos de poder buscan recuperar las viejas formas elitistas de participación y dirección política. Esa política de personajes insignes, de señoríos iluminados, de patriarcas, de Minipopulus<sup>142</sup>, que les permita seguir manejando los destinos del país sin el importuno de los partidos políticos.

En 1986 se intentó, por primera vez, despojar a los partidos de su función natural como nexo entre la sociedad y el sistema político, León Febres Cordero convocó a una Consulta Popular, el 1 de junio, con una pregunta única que decía: *"Compatriota; ¿quiere usted que los ciudadanos independientes; tengan pleno derecho a ser elegidos sin necesidad de estar afiliados a partido político alguno, confirmando así la igualdad de todos los ecuatorianos ante la ley?"*. Los resultados no les favorecieron.

	<b>Resultados</b>	<b>Porcentajes</b>
Si:	781.409	30.51%
No:	1'779.697	69.49%
Blancos:	358.049	
Nulos:	211.206	

Durante el gobierno de Sixto Durán Ballén se insistió con el tema de los “independientes”, el 28 de agosto de 1994 se realiza la Consulta Popular, siendo la segunda pregunta: *“¿Considera usted que los ciudadanos independientes no afiliados a partido político alguno deberían tener derecho a participar como candidatos en toda elección popular?”*

---

<sup>142</sup> La idea de MINIPOPULUS la plantea Dahl y el propósito es crear diversos grupos o instituciones representativas paralelas al Parlamento, integradas cada uno por mil ciudadanos escogidos al azar, a los que se encomendaría el estudio y la deliberación -por medio de las telecomunicaciones- sobre un tema particular. Al cabo de un año darían a conocer su veredicto, que se entiende como una expresión de la voluntad del propio demos al que representa. Sería algo así como la manifestación de la voluntad popular, una vez asesorada por estudiosos y especialistas, sobre los puntos fundamentales del tema objeto de su deliberación y decisión. Aunque no suple al Parlamento, sí contribuiría a acercar los problemas políticos fundamentales a la ciudadanía. (Dahl: 1991: 408-409)

	<b>Resultados</b>	<b>Porcentajes</b>
Si:	1'797.454	65%
No:	966.778	39%
Nulos:	629.774	
Blancos:	584.401	

Tras ocho años de un desgastante asedio antipartidista, esta propuesta obtuvo los votos necesarios y se abrieron las puertas para que vividores y caudillos locales participen en elecciones y sin rendir cuentas a nadie sean designados representantes populares, con lo cual no sólo que se prostituyó la política sino que se dio paso a las más extrañas predicciones antidemocráticas, como las que señalaban "...que los partidos políticos tienen lista su partida de defunción... después de las elecciones de 1996 serán especies en extinción..."(Independientes radicales: Revista 15 días: 1/11/90: 12-15)

Una vez nombrado Presidente Interino de la República, por el Congreso Nacional, Fabián Alarcón Rivera somete a Consulta Popular por tercera ocasión el tema de la participación electoral de los "independientes", pero esta vez con más "sazón" pues le agrega la participación de "organizaciones de la sociedad civil" buscando restringir más el papel de los partidos políticos. El 25 de mayo de 1997, el pueblo rechaza estas pretensiones al no aceptar la cuarta pregunta que decía: "*¿Al convocar a la Asamblea Nacional, cuál de las siguientes alternativas escogería usted para su conformación?*"

a.- Todos los miembros serán elegidos mediante voto popular-

b.- Una parte de sus miembros será elegida por votación popular y otros por representantes de instituciones y organizaciones del Estado y de la Sociedad Civil.

	<b>Resultados</b>	<b>Porcentajes</b>
a:	1'454.306	60%
b:	975.807	40%
Nulos:	545.134	
Blancos:	1'098.297	

Pero, la Asamblea Constituyente de 1998 incluye en la Constitución Política un artículo que dice "Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular...Podrán también presentarse como

candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos” (Art. 98), buscando poner fin a lo que ciertos “independientes” calificaban como el “jet set” de la política nacional.

### **Cuadro 23**

#### **Participación electoral de partidos, movimientos y alianzas en las 3 últimas elecciones**

	ELECCIONES 2000	ELECCIONES 2002	ELECCIONES 2004
PARTIDOS POLÍTICOS	14	15	15
MOVIMIENTOS POLÍTICOS	163	86	190
ALIANZAS ELECTORALES	177	150	258

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Tribunal Supremo Electoral

Las consecuencias fueron inmediatas, como se puede mirar en el cuadro 23, para las elecciones seccionales del año 2000 se presentaron 14 partidos políticos, 163 movimientos políticos y 177 alianzas locales (municipales o provinciales), es decir que por cada partido que participó en estas elecciones se presentaron 12 movimientos o alianzas, en promedio.

En las elecciones del 2002, que tuvieron un carácter nacional, participaron 15 partidos políticos, 86 movimientos políticos y 150 alianzas locales, lo que significa que hubo 8 movimientos o alianzas por cada partido inscrito en esta contienda, disputándose la representación popular.

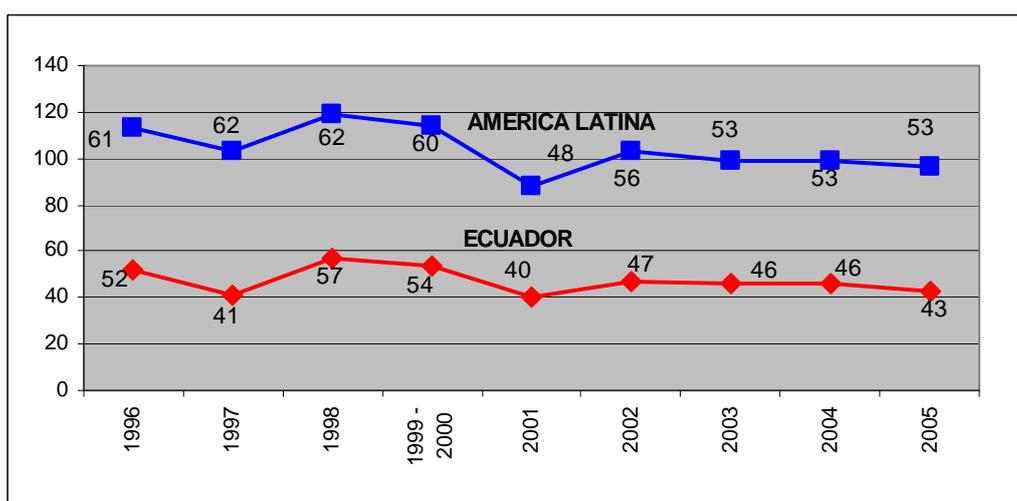
Y en las seccionales del 2004, intervinieron 15 partidos políticos, 190 movimientos políticos y 258 alianzas locales, con lo cual la competencia electoral crece pues existen 15 movimientos o alianzas electorales por cada partido.

Este auge en la creación y participación de movimientos políticos, paradójicamente, socava la democracia y confina la participación popular, pues aparecen como organizaciones políticas de minorías propietarias que alcanzan mucho poder de voto y de veto, que negocian la estabilidad política de acuerdo a sus intereses particulares, tras lo cual desaparecen hasta que la historia les lleva a protagonizar el mismo ciclo.

No sorprende entonces que tengamos una democracia que a saltos y brincos puja por mantener su estructura liberal (garantías constitucionales, libertades públicas, pluralismo organizativo), mientras se contrae su núcleo democrático (soberanía, autonomía para gobernar, participación efectiva en las decisiones públicas), y su legitimidad, en tanto en cuanto “gobierno del pueblo” se pone en duda ante la evidencia cierta, que las decisiones gubernamentales más importantes descienden desde el poder económico, haciendo de la democracia un minúsculo valor a cuidar.

Como se aprecia en el cuadro 24, sólo el 47,3% de la población opina que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, en la última década. Con una preocupante tendencia a la baja a partir de 1998.

**Cuadro 24**  
**La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Latinobarómetro 2005

Guillermo O'Donnell analiza este proceso de deslegitimación de la democracia, como un proceso de “muerte lenta” que acarrea mayor riesgo que la “muerte súbita” (rompimiento del Estado de Derecho). En esta sintomatología de muerte lenta aparecen, según el autor, trazos muy típicos:

- primero, una creciente deslegitimación del poder político, cuyo descrédito ha adquirido niveles sin precedentes: los cuadros partidarios son cada día más marginales de la vida política, lo que determina que una parte importante de la población no se sienta representada.
- segundo, prevalece en la población la percepción de la inexistencia de un Estado útil a la Nación. Es decir, un Estado que ya no es verosímil como un agente de políticas de bien público, lo cual produce una distancia entre un Estado, cada vez más desguarnecido, y la población.
- tercero, la reducción de la arena política; es decir, la política se convierte cada vez más en un juego muy pequeño de tranzas sin que se perciba que esas políticas están orientadas a algún tipo de bien público. Este comportamiento le resta calidad a la democracia, situación que podría llegar a un punto en el cual gran cantidad de la población quede a merced de cualquiera que proponga retornar al bien público aunque carezca de valores democráticos. (1997: 305-330)

Queda claro que el “antipartidismo” no es un fenómeno reciente, mucho menos espontáneo ni nacido del ciudadano común, de aquel que se encuentra asqueado de las trincas, de los amarres, de los camisetazos, de la inoperancia de los partidos. Es una nueva artimaña antidemocrática, malintencionadamente construida por los grupos de poder para encubrir su incapacidad política y su voracidad económica

Incapacidad política y voracidad económica que les ha impedido, como gestores y actores de gobierno, solucionar los problemas fundamentales del país; que les ha subordinado a los organismos financieros internacionales<sup>143</sup>, bajo cuya tutela han pretendido apoderarse del

control de los negocios más rentables del Estado: petróleo, energía eléctrica, aduanas, telefonía, etc., para incrementar rápidamente sus capitales y que en los momentos más críticos han cargado al Estado sus “fracasos económicos”.

Además que no les permite resolver sus diferencias “comerciales”, con las reglas de la economía de libre mercado tan pregonada por ellos, sino que las trasladan a la arena “política” para que el gobierno las remedie, con lo cual sus partidos, presionan y chantajea a las Instituciones del Estado o “pactan inestabilidades políticas”<sup>144</sup>, produciendo “pugna de poderes” o las “crisis de gobernabilidad”<sup>145</sup>.

Entonces, existiendo la crisis de representación que afecta a los partidos políticos, parecería que esta no es el origen de sus problemas, sino más bien es una consecuencia de la pugna de interés entre los grupos de poder económicos, con la cual los partidos han debido cargar.

### **3.4.- PARTIDOS POLÍTICOS: DESAFIOS ACTUALES**

Los partidos políticos fueron esenciales en el ciclo democrático que empezó a finales de la década del 70 y en el que lo fundamental es el criterio de representación. Su evolución estuvo relacionada con la participación social en el quehacer político, facilitando la organización y la representación de las preferencias ciudadanas en democracia.

Sin embargo, un conjunto de aberraciones antidemocráticas encajadas al sistema de partidos: deslealtades, desideologización, violencia, corrupción, cooptación de los grupos

---

<sup>143</sup> Desde 1981 se han aplicado un total de 14 programas macroeconómicos y se han firmado 10 Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que han sido verdaderos programas de gobierno para ser ejecutados en los distintos gobiernos.

<sup>144</sup> Estos pactos se expresan de dos formas, "entre grupos de disímil poder, las relaciones se rigen por la lógica del mecenazgo cívico en sus distintas formas, y al interior de los grupos, por las distintas racionalidades construidas sobre el modelo de la familia ampliada. De esa forma, las élites desarrollan dos maneras de expresar la potencia personal: hacia los diferentes, bajo la figura del patrimonialismo estamental y corporativo, y hacia los iguales bajo la forma de un patriarcalismo asimilable a una simbología de *oikos* aristotélico" (Bustamante 1996: 116).

<sup>145</sup> Crisis de gobernabilidad que desde la visión empresarial-elitaria se produce porque "las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca"(Reporte de la Trilateral), apuntando a restaurar una supuesta 'quietud' social, anterior a la protesta social. Ver artículo 'gobernabilidad', por Gianfranco Pasquino, en Bobbio N., Matteucci y Pasquino G. , Diccionario de la Política, México, 10ª. edición en español, 1997, tomo I, pp. 702.

de poder económico, incapacidad, alejamiento de las bases sociales de apoyo, dudosas fuentes de financiamiento, han transmitido sus efectos deslegitimadores provocando el alejamiento de sus electores y el rechazo general de la ciudadanía.

Desgraciadamente, nuestros partidos han revelado poca capacidad de interpretación de los hechos y menor voluntad de solución, por el contrario, su práctica tiende a favorecer el inmovilismo<sup>146</sup>, el status quo<sup>147</sup>, y “los intereses creados”<sup>148</sup>, dificultando el afianzamiento de cualquier tipo de identidad colectiva

De este modo, cuando parecían alcanzar la madurez institucional y consolidar la hegemonía representativa, los partidos políticos se encuentran enfrentando tres grandes desafíos, que les ha obligado a volver la mirada hacia la ciudadanía, como reserva para su inmediata renovación.

El primer desafío, es atender la creciente demanda de mayores espacios de participación política por parte de la ciudadanía.- Veinte y siete años de desigualdades, de pobreza, de desorden económico, de desempleo y subempleo, de destrucción ambiental, de severas rupturas del tejido social, de inseguridad y corrupción creciente, prueban que algo falta en la marcha del Estado.

Ese “algo” no parece ser sino la ciudadanía. Aquella que está dispuesta, hoy más que antes, a participar en la solución de sus problemas comunes, a actuar como contrapeso efectivo respecto al poder, a sus posibles abusos y desviaciones. Aquella ciudadanía que los partidos políticos, convertidos en simples maquinas electorales, funcionando para seleccionar candidatos, hacer propaganda y conseguir votos, la relegaron.

---

<sup>146</sup> A Criterio de Huntington, este hecho llevó a que las democracias latinoamericanas del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, no pudieran concluir con éxito la modernización de sus países

<sup>147</sup> Muchos partidos defienden el actual estado de cosas, creen que todo está bien y que lo único que hay que hacer son pequeñas modificaciones que maquillen los problemas, sin que por ello pierdan sus cuotas de poder

<sup>148</sup> Este es un hecho al que se han referido estudiosos de las democracias como Dahl, Bobbio y Sartori.

Sin caer en opiniones fatalistas como las que señalan que “pudiera ser que el partido como institución estuviera desapareciendo gradualmente, siendo reemplazado paulatinamente por nuevas estructuras políticas más adecuadas a las realidades económicas y tecnológicas de la política del siglo XXI” (Lawson y Merkl: 1988b: 3), es necesario que los partidos empiecen procesos acelerados de cambio que no sólo reflejen una nueva imagen ante la sociedad sino que contribuya a garantizar la estabilidad a largo plazo del sistema político, teniendo en cuenta que este es el espacio natural para su desarrollo y consolidación.

Un segundo desafío se relaciona con la construcción de democracia interna<sup>149</sup>. El rutinario fraccionamiento interno de los partidos políticos ha demostrado la permanencia de históricas prácticas excluyentes, en donde los militantes son vistos como “peones” que ejecutan las políticas y las resoluciones de los “patrones” de los partidos.

Este latente menosprecio de las estructuras directivas respecto a su militancia, ha anulado las posibilidades de movilidad ascendente de los afiliados dentro de la estructura partidaria, a la vez que ha conformado una elite de especialistas en el manejo de la cosa pública, pues los mandos tienden a conservar para sí o los suyos, los puestos claves de control partidario y participación estatal, turnándose como por “enroque”<sup>150</sup>, con muy bajas tasas de renovación.

Son excepcionales los casos, en los que partidos efectúan procesos de selección de directivos, funcionarios y candidatos de manera directa y con la participación de militantes o de la ciudadanía. Reduciendo su legitimidad, su credibilidad y ampliando el círculo de voces que sugieren una transformación de los partidos y de su democracia interna.

“Sin partidos transparentes, incluyentes y responsables ante sus miembros (y ante la sociedad), la distancia entre organizaciones partidistas y ciudadanos se incrementa. Por ello, un reto indispensable para mejorar el rendimiento de los sistemas democráticos está en

---

<sup>149</sup> No hay un criterio unificado respecto a lo que es la democracia interna, sin embargo, creo que se la podría relacionar con la igualdad de derechos y responsabilidades entre sus miembros, en la acción cotidiana y estratégica de los partidos políticos

<sup>150</sup> Se refiere a una movida de piezas en el juego de ajedrez que tiende a salvar del jaque al rey

mejorar el funcionamiento interno de los partidos y su manera de vincularse con las instituciones y con los ciudadanos” (Freidenberg: 2005: 2)

El tercer desafío es demostrar eficacia y ganar legitimidad.- En la actualidad la gente exige cambios. Cambios que permitan redistribuir equitativamente la riqueza, defender el medio ambiente y mejorar las condiciones generales de vida.

Por ello, se ha hecho recurrente que en las campañas electorales, todos los partidos, sin excepción, se pronuncien abierta y decididamente por el cambio<sup>151</sup>, generando muchas expectativas. Pero ya en el gobierno, ha sido una constante que las ofertas se olvidan o su ejecución es demasiado lenta y titubeante. O simplemente caminan en dirección contraria a la que la gente necesita o espera. Entonces los resultados económicos, políticos y sociales desde el retorno a la democracia son negativos.

Entonces se produce una deducción intuitiva más que analítica, todos son iguales. Nadie sirve para nada, ni aquellos que están en el gobierno, ni en el parlamento. Con la consiguiente frustración que conlleva a que la ciudadanía mire con “halago” la aparición de un incontable número de organizaciones políticas asociadas a los movimientos sociales y a los grupos de poder, produciéndose una deslegitimación de los partidos.

En este contexto, los partidos aparecen alejados de la ciudadanía, incapaces de cumplir sus ofertas, incapaces de respetar las reglas del juego democrático y peor aún de impulsar nuevas prácticas políticas. Manejados por caciques, por caudillos populistas, por empresarios ávidos de poder e incluso en los más “modernos” por fundadores irremplazables.

Momentos muy complejos los que vive nuestro sistema político, sin lugar a dudas, pero de ahí ha invocar la desaparición de los partidos para solucionar los problemas de la

---

<sup>151</sup> El slogan de campaña de las candidaturas triunfadoras a esta ligado a este espíritu de cambio; “La fuerza del cambio”; “Pan, techo y empleo”; “Ahora le toca al pueblo”; “La fuerza de los pobres”; “Sabe que hacer y sabe como hacerlo”, etc.

democracia, resulta un criterio aventurado, por decir lo menos. Nadie ha hecho un planteamiento serio respecto a qué tipo de organizaciones podrían realmente sustituirles<sup>152</sup>, “a efecto de acrecentar la posibilidad de acceso a instituciones democráticas y modernas” (Blondel: 1978).

## CAPÍTULO IV

### 4.- LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

En medio de un escenario mundial agitado por la revuelta de “mayo del 68”; por la renuncia de los presidentes de Francia en 1969 y de Estados Unidos en 1973; por la crisis mundial petrolera y el decrecimiento económico de los países desarrollados; y por un cuestionado Estado de Bienestar (Welfare State), se incorpora al debate político el tema de la “ingobernabilidad” de las democracias contemporáneas.

En 1973, James O’Connors, economista marxista, vaticina una profunda crisis fiscal en los países desarrollados. Su argumento dice que el Estado, motor de las economías nacionales, no puede seguir transfiriendo recursos a las empresas privadas, motivando la crisis.<sup>153</sup>

Desde esta visión, la crisis fiscal respondería a los problemas intrínsecos del Estado en la etapa del capitalismo avanzado y sería un preámbulo de la ingobernabilidad.

En el otro polo, con un diagnóstico de matriz liberal – conservador, el francés Michel Crozier, el estadounidense Samuel Huntington y el japonés Joji Watanuki en su informe

---

<sup>152</sup> El “fuera todos” y la “Asamblea Constituyente conformada con representantes de la sociedad civil para refundar el país” expresados durante la caída de Lucio Gutiérrez en abril del 2005, no pueden ser tomadas como propuestas serias y mucho menos democráticas.

<sup>153</sup> El planteamiento de O’Connors dice que el Estado sostiene a las economías nacionales transfiriendo recursos a las empresas privadas a través de dos vías: la inversión social y el consumo social. Así los dineros del Estado dan rentabilidad a los negocios privados y posibilitan mayor capacidad de consumo; dinamizando las economías. Pero como el Estado ya no podía transferir recursos, se produce una severa crisis. En O’Connor, J. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin’s Press, New York.

para la Comisión Trilateral<sup>154</sup>, señalan que es inminente una crisis fiscal en Estados Unidos, Europa y Japón, pero como consecuencia del “exceso de democracia”. Exceso que genera:

- *Detrimiento de la autoridad, como resultante del anhelo de igualdad pretendido por el Estado de Bienestar.*
- *Un gobierno sobrecargado de actividades debido a la disminución del accionar estatal y al incremento de la acción política-social.*
- *Dispersión de los partidos políticos e incapacidad institucional, como consecuencia del desarrollo de la competencia política.*
- *Aparecimiento de patrones localistas en la política exterior, a causa de las presiones sociales internas de fuerte contenido nacionalista.*

Así, la ingobernabilidad resultaría de la sobrecarga de demandas al Estado y de su respuesta intervencionista, que es la que finalmente produce la crisis fiscal.

En lo posterior, el debate doctrinario prevaleció al análisis integral, con señalamientos tales como que "las sociedades industriales capitalistas desarrolladas no disponen de mecanismos que permitan establecer una consonancia entre las normas y los valores de sus miembros y las condiciones sistémicas de funcionamiento a las cuales están sujetas. En este sentido, son siempre "ingobernables" (Offe: 1984: 257).

O proponiendo soluciones como la implementación de "una política modesta para un Estado modesto, al servicio de una sociedad más libre, más activa y más rica". Sin espacios para la "megalomanía política" (aquella que todo promete y que de todo se quiere ocupar) y combatiendo a las “ilusiones fantasmagóricas" de los "proyectos de sociedad" que buscan "la transformación del papel del Estado y del comportamiento de sus agentes" (Crozier: 1987: 9-11).

Vale mencionar que al igual que otros conceptos claves en el debate político actual, el de "gobernabilidad" aparece en un momento histórico – social concreto y con fines

---

<sup>154</sup> El informe en mención se titula “La crisis de la democracia” y en lo fundamental refuerza las hipótesis de Daniel Bell

específicos, en este caso, “limitar los excesos de libertad y de participación de los actores políticos en la democracias liberales”(Camau: 2001: 15)<sup>155</sup>.

#### 4. 1.- APUNTES TEÓRICOS

El concepto de gobernabilidad se lo construye a partir de su antítesis, la ingobernabilidad, entendida como la incapacidad del gobierno para dar respuestas a las demandas sociales. Aunque procurando ser más específico diría que es un padecimiento crónico del sistema político producto de la conjunción de ineficacia gubernamental y del repudio ciudadano, que induce a lo que Sartori denomina una "democracia embotellada"<sup>156</sup>, donde "la demanda es fácil y la respuesta difícil"<sup>157</sup>.

Sin embargo, este incipiente esbozo conceptual no puede satisfacer las interrogantes respecto del tema, por lo que es necesario explorar las distintas definiciones de gobernabilidad hechas en estos años, para comprender su importancia.

Una de las primeras propuestas la realiza la Comisión Trilateral que plantea que "el dilema central de la gobernabilidad de la democracia" es que "las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca". Desde este punto de vista la gobernabilidad se la consigue, o remozando el Estado para mejorar sus servicios o disminuyendo las demandas sociales.

---

<sup>155</sup> “No es casual que el debate sobre la gobernabilidad de las democracias haya comenzado a mediados de la década de los setenta. En aquellos años fue haciéndose cada vez más notorio el resquebrajamiento del otrora exitoso "compromiso de posguerra" que establecía un delicado equilibrio entre capitalismo y democracia, entre un mercado regulado y un Estado interventor con orientación a las políticas de bienestar social. En tal sentido, la desaceleración del crecimiento económico, los persistentes índices inflacionarios y los abultados desequilibrios fiscales que comenzaron a sufrir las economías capitalistas bruscamente enfrentadas, a su vez, a las dispares consecuencias de la crisis petrolera, conformaron un escenario preocupante. Paralelamente, el renacimiento de los conflictos sociales (recordemos, por ejemplo, los movimientos juveniles de finales de los sesenta), así como un aumento de las reivindicaciones y de las demandas de prestaciones dirigidas a un Estado con menguada capacidad operativa, terminaron poniendo en entredicho las virtudes del viejo modelo de organización social...” (ibidem)

<sup>156</sup> Sartori, G. 1996. ¿Crisis de representación? Este País. Pag. 7

<sup>157</sup> Bobbio, N. 1986. El futuro de la democracia. México. FCE

Otro de los estudios clásicos que contribuyeron al debate, dice que la gobernabilidad es posible entenderla desde “la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad, y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas...lo importante no es, si se es gobernado o si se gobierna, sino "como" se hace" (Rial: 1987)

Ángel Flisfich dice que es “la capacidad de un Estado para adoptar decisiones oportunas, eficaces y coherentes, que sean socialmente aceptables y consigan el desarrollo de un país. Para que un estado sea gobernable la calidad de su administración no puede reducirse al tiempo de ejercicio de un gobierno, sino que debe permanecer en el tiempo, a lo largo de sucesivos períodos presidenciales.”<sup>158</sup>

Mientras Pasquino propone las “hipótesis de ingobernabilidad”<sup>159</sup>, para luego advertir que debido a la complejidad social, el término gobernabilidad adquiere un talante y unas connotaciones de “problema efectivamente nuevo”.

Con una visión más integral, en la que es necesario armonizar un conjunto de elementos sociales para alcanzar la gobernabilidad, Arbós y Giner consideran que esta es una “cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”<sup>160</sup>.

Michael Coppedge, pone énfasis en lo político y señala que “la gobernabilidad es el grado en el que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a unas fórmulas estables y mutuamente aceptadas”( 1994: 61).

---

<sup>158</sup> Flisfich, A. 1987. “Gobernabilidad y consolidación democrática”, Revista Mexicana de Sociología, No. 3, julio-septiembre de 1989.

<sup>159</sup> Estas hipótesis reflejan tres crisis: 1) sobrecarga y crisis fiscal del Estado; 2) crisis de la democracia; y, 3) crisis de la racionalidad

<sup>160</sup> Arbós Xavier y Giner Salvador (1993), La gobernabilidad ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Madrid, Siglo XXI.

Alcántara (1995), Bobbio y Matteucci, (1998), Camau (2001)<sup>161</sup>, entre muchos otros, dan continuidad y aportan al debate teórico, haciendo que la gobernabilidad deje el status de “palabra rara” o “sustantivo abstracto” para convertirse en un término trascendental, que expresa una cualidad, una propiedad o un estado de la relación gobierno-sociedad.

Resulta claro que se ha recorrido un importante trecho, más todavía hay un largo y sinuoso camino que transitar. La convulsión social se generaliza, debido al aumento de demandas societarias o al anquilosamiento de las instituciones responsables de organizar las respuestas gubernamentales. En todo caso la gobernabilidad sigue siendo un objetivo a conseguir y en el mejor de los casos una praxis a consolidar.

#### **4. 2.- LA GOBERNABILIDAD: CASO ECUADOR**

Plantearse la gobernabilidad como materia de discusión en nuestro medio, implica asumir la profunda crisis institucional en la que vive el país. Pero no puede arribarse a un enfoque verdaderamente crítico si nos quedamos en la noción simple, de que la gobernabilidad es alterada por las demandas sociales, siendo estas las que ponen en riesgo el funcionamiento del Estado y la continuidad democrática.

Como antecedentes bibliográficos que nos permiten tener una visión más amplia del tema, se pueden citar: “*El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador*” (Malloy, 1992); “*Gobernabilidad y Reforma Constitucional*” (Hurtado, 1993); “*Gobernabilidad sin Gobierno: el laberinto del 93*” (Verduga, 1994); “*Gobernabilidad y Crisis de los Partidos en el Ecuador*” (Echeverría, 1994); “*Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin de milenio*” (Bustamante, 1996); “*La gobernabilidad*” (Verdesoto, 1996); “*El mito de la gobernabilidad*” (Yáñez, 1996); “*Gobernabilidad: ¿Moda o necesidad?*” (Pachano, 1997); “*Gobernabilidad y Democracia*” (Muñoz, 1997); “*Pugna de poderes:*

---

<sup>161</sup> Alcántara, Manuel. 1995. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.;

Bobbio Norberto y Matteucci Nicola (1998), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI;

Camou, Antonio. 2001. Estudio preliminar. En Camou, Antonio (compilador): *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO, México, 2001. Páginas 15-58

*Presidencialismo y partidos políticos en el Ecuador: 1979 – 1997*” (Burbano de Lara y Michel Rowland, 1998); *“La ruta de la gobernabilidad”* (Salgado, 1999); *“La pugna de poderes”* (Sánchez-Parga, 1998); *“Gobernabilidad democrática”* (Mejía, 2002); *“Ecuador: Un problema de Gobernabilidad”* (CORDES, 2002); *“Democracia, gobernabilidad y cultura política”* (Burbano de Lara, 2003).

Textos y artículos trabajados desde diversos enfoques y con distintos tratamientos teóricos, donde es fácil percibir que la gobernabilidad ingresó con retraso en la agenda de los estudios políticos ecuatorianos. De hecho, a inicios de los 90 recién se empieza a debatir el tema, muy ligado a cuestiones como conflictividad social; sistema político; reglas del juego democrático; pugna de poderes; cultura política; partidos políticos; movimientos sociales; regionalismo, ajustes económicos, etc.

Apareciendo como un complejo indescifrable y de elevado valor comercial, infaltable en el discurso de partidos políticos, movimientos sociales y organizaciones populares. De personalidades, de investigadores, de dirigentes y de dirigidos. Dotada de una gran plasticidad, capaz de justificar los efectos de las políticas impulsadas por las elites y por los organismos financieros multinacionales.

En este contexto se produce la destitución de Dahik (1995), los golpes de Estado contra Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2004); la visibilización del poder político de los militares y una protesta social recurrente.

Agravado por el “repudio” ciudadano a lo político. Que no se produce solamente en los sectores sociales empobrecidos que ven empeorar su forma de vida de manera continua, sino también en la clase media, relativamente próspera y con mayores posibilidades de consumo.

Comprender esta problemática no es fácil, más aún cuando este no es un fenómeno reciente y por el contrario, bajo otras denominaciones, ha convivido históricamente con el sistema político ecuatoriano y con sus actores.

#### **4.3.- (IN)GOVERNABILIDAD: LAS CULPAS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL**

Las conocidas críticas de Juan Linz al sistema presidencial, señalan que permite la coexistencia de dos poderes legítimamente originados en la elección independiente del presidente y del parlamento; rigidez en los mandatos, pues existen períodos fijos de gobierno; un carácter plebiscitario de la elección presidencial y la elección de suma – cero, donde el ganador se lleva todo<sup>162</sup>.

Mientras que Mainwaring (1993) plantea que los regímenes presidenciales combinados con sistemas multipartidistas provocan la elección de presidentes minoritarios, dificultando el establecimiento de alianzas de gobierno y de apoyos parlamentarios con lo cual se ocasiona graves problemas a la estabilidad democrática<sup>163</sup>.

Acaso por ello, una de las principales razones esgrimidas para explicar los problemas de gobernabilidad en el Ecuador ha sido su diseño institucional. Definido como un presidencialismo multipartidista, muy cercano al tipo extremo, polarizado y muy fragmentado, se ha convertido en uno de los regímenes presidenciales más frágiles de Latinoamérica, donde la posibilidad de ruptura del orden constitucional está latente.

Que además ha evidenciado graves problemas para el funcionamiento de su sistema político a causa de la votación similar que obtienen los candidatos finalistas, con lo cual los presidentes “ganadores” asumen su mandato con gran debilidad política y los candidatos “perdedores” adquieren una increíble fortaleza, que casi siempre les permite convertirse en líderes de oposición y mantener vigencia política para las siguientes elecciones.

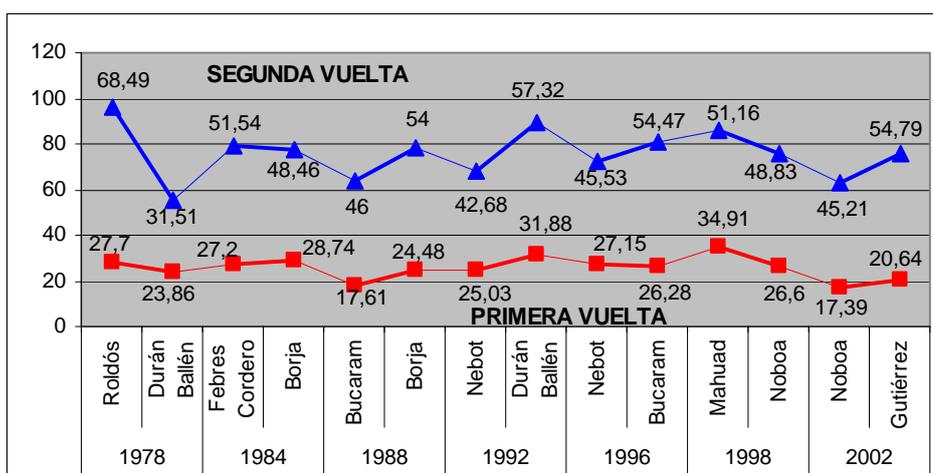
---

<sup>162</sup> Linz, Juan. 1998. “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela. La crisis del Presidencialismo. Madrid. Alianza Universidad. Vol. 1.

<sup>163</sup> Mainwaring, Scout. 1993. Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination, en Comparative Political Studies No. 26

Precisamente el cuadro 25 permite observar que los porcentajes de votación de los candidatos finalistas, en primera vuelta, no tiene diferencias sustanciales. Estos varían desde un ajustado 0,87% producido en la elección de 1996, donde Jaime Nebot gana en primera vuelta, pero en la segunda es derrotado por Abdalá Bucaram. Hasta un módico 8,31% de 1998, que lo obtuvo Jamil Mahuad luego de proclamarse como el abanderado de la oposición contra Bucaram y promover el golpe de Estado, aunque en la segunda vuelta ganó apretadamente al candidato del bucaranismo, Álvaro Noboa. El rango promedio de diferencia entre candidatos finalistas es de 4,50%, para el período de estudio.

**Cuadro 25**  
**Porcentajes de votación presidencial de candidatos finalistas.**  
**Primera y Segunda vuelta (1978 – 2002)**



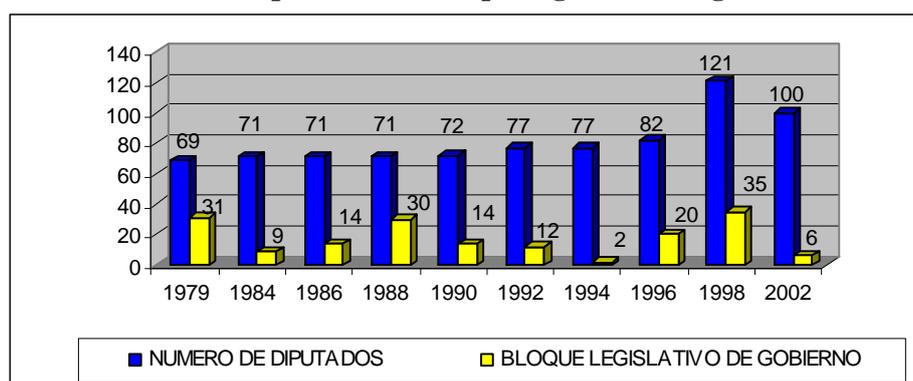
Fuente: El autor en base a datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral

Mientras en la segunda vuelta, como resultado de los acomodos, alianzas, pactos y acuerdos políticos existen mayores distancias entre los candidatos finalistas, aunque no son abismales. La diferencia más notable es del 36,98% y se produce en 1978 con el retorno a la democracia, mientras la más baja es en la elección de 1998 con apenas 2,33%. Pero además, porque en las elecciones legislativas nunca un partido de gobierno ha alcanzado mayoría absoluta.

Como se puede observar en el cuadro 26, en las elecciones de 1979 y 1988, Concentración de Fuerzas Populares y la Izquierda Democrática ganaron la presidencia de la República y lograron un importante bloque legislativo, 31 y 30 diputados respectivamente, pero aún así no fueron mayoría absoluta y tuvieron que realizar “alianzas” en cada periodo de sesiones del Congreso Nacional.

**Cuadro 26**

**Número de diputados vs. Bloque legislativo de gobierno**



Fuente: El autor en base a datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral

Alianzas que desde 1979 hasta la fecha han sido constantes en la Cámara Nacional de Representantes o en el Congreso Nacional, que por lo demás son legítimas y necesarias en democracia y que no deberían extrañarnos, a no ser por su carácter circunstancial y por su elevado valor “comercial”.

Se ha vuelto casi normal escuchar rumores, respecto a que los gobiernos de turno, se han visto obligados a entregar cargos públicos, contratos petroleros, designaciones en el exterior o dinero en efectivo, etc., a cambio de que se nombren dignidades, comisiones parlamentarias, que se apruebe alguna ley, que se suspende una protesta provincial o gremial, o que no se promueva un golpe de Estado y se garantice la gobernabilidad.

Manuel González Prada, escritor peruano, hace casi un siglo, describió gráficamente al congresista vecino, tan parecido al nuestro. Lo llamó "racimo humano" que "poco satisfecho de conseguir para sí judicaturas, vocalías, plenipotencias, consulados, tesorerías fiscales, prefecturas, etc., demanda lo mismo, y acaso más, para su interminable séquito de parientes sanguíneos y consanguíneos, compadres, ahijados, amigos, correligionarios, convecinos, acreedores, etc."; y advirtió que el gobierno debe complacer al congresista: "si de la mayoría, para conservarle; si de la minoría para ganarle", todo por la gobernabilidad. Gobernabilidad que en "democracias chantajeadas", como la nuestra, no es cualidad, ni propiedad, ni estado de relación gobierno-sociedad. Es una mercancía más, que para sus mercaderes no hace falta construirla, ni teorizarla, sino establecer pautas que permitan comprarla o venderla a "precios justos", sin importar la deslegitimación política y el menoscabo de las Instituciones de Estado, mucho menos el rechazo ciudadano.

#### **4.4.- (IN)GOBERNABILIDAD: PUGNA DE PODERES O INTERESES EN PUGNA**

Uno de los peores vicios de la democracia ecuatoriana es la llamada "pugna de poderes", fenómeno que se atribuye a las diferencias político-ideológicas entre partidos<sup>164</sup> o al usurpamiento de atribuciones entre las funciones del Estado. Cuando la realidad de los hechos ha demostrado que es un mecanismo utilizado para "ajustar cuentas" entre los grupos económicos que han dirigido el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en su lucha por apoderarse del control total del Estado.

Una revisión sucinta de varios conflictos generados en los gobiernos democráticos, de los últimos 27 años, puede clarificar su origen y cotejar si se trata de una "pugna de poderes" o una "pugna de intereses".

---

<sup>164</sup> En el país se ha producido una suerte de "cooptación política" por medio de la cual los grandes grupos económicos han convertido a casi todos los partidos existentes en sus "empresas electorales" y a los legisladores en "asalariados políticos" con lo cual se aseguran de copar los puestos directivos de las empresas más importantes del Estado y de que sus directrices sean impulsadas fielmente. Ahora el proceso de cooptación no es gratuito y mucho menos perenne, por lo que está sujeto al libre juego de la oferta y la demanda, entonces quien ofrece más, controla más partidos por períodos más largos, con lo cual la ideología como herramienta de cooptación y de divergencia pierde importancia frente a los factores materiales.

En el primer gobierno democrático, luego de ocho años de dictadura, se produce el caso más singular de nuestra historia política reciente. Jaime Roldós se convierte en presidente de la República auspiciado por Concentración de Fuerzas Populares, partido que por decisión de su Jefe Supremo, Asaad Bucaram, se convertiría en la principal fuerza de oposición.

Los antecedentes señalan que al iniciar la campaña para la segunda vuelta electoral, se produjo un distanciamiento entre Roldós y Bucaram. “Los dos hicieron campaña por su lado. Roldós en compañía del candidato a la vicepresidencia Osvaldo Hurtado y de adictos personales y Bucaram en su fortaleza de CFP, en Guayaquil...” (El Comercio: 16/09/79: Pag. 16).

Con el pasar del tiempo, las diferencias continuaron. En pleno fragor de la campaña Roldós dijo varias veces “no seré títere de nadie” y una vez electo, expresó públicamente su desacuerdo por el pacto realizado entre el CFP y el Partido Conservador para designar autoridades de la Cámara Nacional de Representantes. Mientras nombraba funcionarios públicos que no eran de la simpatía de Asaad Bucaram.

Como presidente de la República en funciones, vetó dos proyectos de ley que tenían especial interés de Bucaram. La renovación de organismos seccionales, con lo cual se buscaba cambiar la correlación de fuerzas al interior del Consejo Provincial del Guayas y del Municipio de Guayaquil, con miras a destituir al Prefecto y al Alcalde. Y la reforma a la Ley de Partidos mediante la cual se buscaba establecer “un compromiso forzado de disciplina” cesando en sus funciones a los legisladores que se desafiliaban del partido que los auspicio, atando por cinco años a los legisladores cefepistas.

Luego Bucaram critica el desalojo de terrenos invadidos en Guayaquil por que “era necesario dotar de un techo a millares de ciudadanos que carecen de él...”, Roldós justifica el desalojo, amparándose en la ley. Bucaram ordena organizar una manifestación de apoyo a su llegada a Guayaquil, luego de ser electo presidente de la Cámara Nacional de

Representantes, la Comisión de Tránsito del Guayas la disuelve<sup>165</sup>. Un juego de denuncias y desmentidos, de ataques y contraataques, que mantuvo en jaque al país durante un año.

Oswaldo Hurtado asume la presidencia de la República sin un sólido respaldo legislativo, con un país que miraba incierto su futuro democrático luego de soportar un largo proceso de inestabilidad política y la muerte de su presidente electo. Con problemas económicos producto del endeudamiento externo y del “festín petrolero” realizado en la dictadura y presionado por las Cámaras de la Producción<sup>166</sup>, que se erigían como uno de los actores políticos con mayor capacidad de presión.

En 1981 firma la primera carta de intención con el Fondo Monetario Internacional, comprometiéndose a aplicar las “recomendaciones” dadas por este organismo para “reordenar las finanzas del país”. En lo fundamental una serie de medidas económicas que provocaron la movilización de los sindicatos obreros, del sindicato de choferes, de sectores estudiantiles y de los gremios empresariales. Se realizaron tres huelgas nacionales con violentos disturbios que obligaron a decretar el estado de emergencia.

En medio de esta convulsión social, Hurtado llega a un acuerdo de “governabilidad” con los grupos económicos, muy probablemente este pacto le ayudo a no enfrentar “pugnas de poderes”, pero en cambio le obligo a entregar ingentes cantidades de dinero a los grupos empresariales, vía proceso de sucretización detallado en un capítulo anterior.

Este período marca un punto de inflexión en la democracia ecuatoriana, pues los grupos económicos fijaron los lineamientos generales bajo los cuales operarían en el presente período democrático:

- *a.- No era necesario controlar del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial para tener el control del Estado.*

---

<sup>165</sup> El Ministro de Gobierno, el Gobernador del Guayas y el Intendente de de Guayaquil eran considerados personajes afines a Roldós

<sup>166</sup> A propósito de las medidas económicas que fueron tomadas por el gobierno de Roldós y Hurtado, las Cámaras hicieron una de sus primeras premoniciones “Un gran número de empresarios se verán desestimulados a seguir operando, lo que producirá un aumento de la desocupación...” (José Plaza Luque, Presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil: Revista Vistazo, número 297: 04/01/01980), que en lo posterior fueron más continuas, de mayor alcance y que terminaron convirtiéndose en muy “sutiles” sugerencias para los gobiernos.

- *b.- La democracia y sus Instituciones son válidas, en tanto en cuanto sirvan a sus intereses privados, cuando esto no sucede se puede crear “ingobernabilidades”, hasta que haya un reordenamiento de fuerzas o hasta que quien ocupa la función de Jefe de Estado “entre en razón”*
- *c.- Luego de saquear los fondos públicos con todo suerte de pillerías, podían mantener su condición de “prohombres”, “de generadores de empleo y de riqueza nacional”, pues tenían a los partidos y a los políticos para responsabilizarlos por el fracaso de la democracia.*
- *d.- Las cuestiones trascendentales del país (económicas, políticas, sociales) se las puede resolver al margen de los partidos políticos e Instituciones del Estado*

Lo que vino luego es el desarrollo en espiral de los mismos conflictos, presiones, chantajes y desacuerdos, sucedidos en este primer período democrático.

En septiembre de 1984, el Congreso Nacional<sup>167</sup> nombra presidente de la Corte Suprema de Justicia. Febres Cordero inconforme con esta designación ordena cercar la Corte con tanques de guerra. Los comandos de Taura secuestran al presidente de la República, el legislativo demanda la renuncia presidencial y plantea la sucesión constitucional. El Parlamento destituye mediante juicio político al Ministro de Gobierno pero Febres Cordero lo mantiene en el cargo.

Borja plantea aplicar una política gradualista para incrementar el precio de los combustibles. El Congreso deja sin efecto el acuerdo del Ministerio de Energía que estableció este incremento mensual. El parlamento destituye al Superintendente de Bancos. Borja desconoce las resoluciones, las califica de "inconstitucionales" y las Cámaras de la Producción amenazan con revocar el mandato del Congreso.

---

<sup>167</sup> En el Parlamento se formó un bloque de oposición, llamado “bloque progresista” que estaba conformado por la ID, DP, PRE, PD, FADI, MPD, PSE.

Durán Ballén convoca a Congreso extraordinario para aprobar su Reforma Tributaria que pretendía incrementar el IVA del 10% al 18%. Los legisladores suspenden el Congreso extra y realizan la discusión del proyecto en el Plenario.

Bucaram presenta el presupuesto para el año 1997, la Democracia Popular y otros partidos se oponen en el Congreso a las fuentes de financiamiento. Bucaram recorta el presupuesto para el Municipio de Quito<sup>168</sup> y no autoriza que se publique en el Registro Oficial las 16 tasas aprobadas por el Concejo Metropolitano para financiar su presupuesto. Mahuad convoca a una “Asamblea Cívica” que tienen activa participación en la caída de Bucaram.

En su interinazgo, Alarcón, no permite que se publique en el Registro Oficial la reforma aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, mediante la cual se postergaba la fecha de su clausura del 30 de abril al 5 de junio. Esta decisión del gobierno fue el corolario de una pugna de poderes que situó a la Asamblea frente al Ejecutivo y Legislativo.

Mahuad ordena la emisión inorgánica de dinero al Banco Central para “salvar” a los bancos quebrados, luego decreta el feriado bancario y el congelamiento de los depósitos, lo que provocó una generalizada protesta social. El Congreso lo destituye por “abandono del cargo”, las Cámaras de de la Producción califican lo sucedido como “una pesadilla” condenando a su ex –coideario, a los golpistas y respaldan la sucesión.

Gustavo Noboa perseguido por sus ex – aliados socialcristianos, Lucio Gutiérrez destituido por un Congreso Nacional formado por ex -aliados de derecha e izquierda y Alfredo Palacio repartiendo prebendas para “mantenerse” en el cargo, se suman a sus antecesores como muestra viva que en el Ecuador nunca bastó con tener el “*poder constitucional*” (el conseguido en las urnas por medio del voto ciudadano), en tanto en cuanto, los grupos

---

<sup>168</sup> El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, era dirigido por Jamil Mahuad militante de la Democracia Cristiana.

económicos sigan manejando el “*poder invisible*” (aquel que se consigue con dinero, presiones, chantajes, asesinatos)<sup>169</sup>.

“Son especialmente lúcidas las consideraciones de Bobbio sobre el poder invisible en el Estado democrático, un área poco explorada por los analistas entre otros factores porque escapa a las técnicas de investigación abierta. Uno de los principales límites de la democracia real consiste en la existencia de ese poder invisible que coexiste con el formalizado en las instituciones representativas. Cristaliza así una suerte de Estado dual que impide el control de ciertas áreas opacas, los *arcana imperii*. De un lado, la publicidad es requisito “estructural” de la democracia, un poder visible por definición, de otro, el gobierno oculto es una realidad. La lucha por sacar a la luz todas las dimensiones del poder político favorece el control, mientras que la reserva expande la discrecionalidad y la “razón de Estado” de la peor especie. Para Bobbio la subsistencia de los *arcana imperii* implica la reducción de la expansión democrática y su arraigo supone el control sobre los “súbditos” por parte del poder, toda una lógica contradictoria con la aspiración “cívica” de raíz liberal. El hecho de que tal “razón de Estado” goce de buena salud prueba el limitado alcance de la ley y la solidez de concepciones elitistas y tecnocráticas del gobierno y la política.” (Aguilera de Prat: 1995: pag. 9)

Y posibilita la repartición de las Instituciones del Estado para someterlas a sus intereses particulares y familiares, para generalizar opiniones como aquellas que dicen que los partidos políticos y el Congreso son un lastre para la democracia y para montar cíclicamente inestabilidades económicas, desórdenes políticos y crisis de gobernabilidad.

Luego viene la búsqueda de responsabilidades, generalmente las encuentran en el Estado y sus Instituciones, en la representación política, en la organización social, mientras sin mayor creatividad “corean” soluciones ordenadas por los organismos financieros

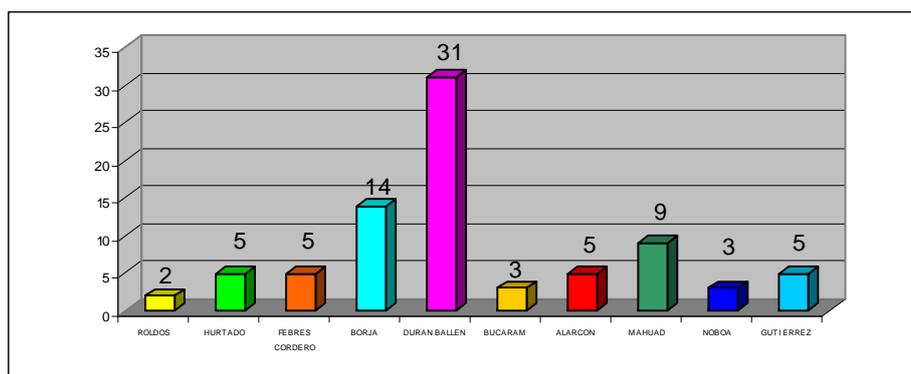
---

<sup>169</sup>Ese “*poder invisible*” que sustituyó los conceptos y las prácticas básicas de la convivencia democrática: respeto a las opiniones divergentes, control y fiscalización de los actos gubernamentales, independencia de las funciones del Estado, sugerencias para corregir errores, etc., por una “antropofagia política”.

internacionales: privatización del petróleo, del IESS, de los servicios básicos (salud, educación, agua potable, telefonía, electricidad), eliminación de los subsidios, flexibilización laboral, etc., o destituyendo Ministros de Estado

**Cuadro 27**

**Juicios Políticos en los distintos gobiernos**



Fuente: El autor en base a datos proporcionados por el Congreso Nacional

Pero más allá que los conflictos enunciados hayan involucrado a presidentes de la República, a presidentes de la Cámara Nacional de Representantes, del Congreso Nacional, en otros casos al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo y que se hayan producido juicios políticos a granel, como se puede observar en el cuadro 27, además de censuras de Ministros de Estado en todos los gobiernos. En este proceso también han aflorado las diferencias de personalidades o de estilos de trabajo entre los caudillos partidistas,

discrepancia insustancial respecto al manejo político del momento, pero en lo fundamental ha existido una confrontación entre grupos económicos por el control del Estado<sup>170</sup>.

No podemos olvidarnos que aquellos que se decían enemigos irreconciliables, enemigos antagónicos, enemigos de clase, han pactado, no una vez, sino las veces que les ha dado la “regalada gana”<sup>171</sup> para repartirse las dignidades legislativas, los tribunales, las cortes de justicia y todo el aparato estatal.

Sino comparemos la política general aplicada en los gobiernos de la Democracia Cristiana, de la socialdemocracia, el socialcristianismo, y el populismo, principales fuerzas que han gobernado el país, se reconoce procedimientos de gobierno distintos, pero coincidentes en el tratamiento de lo sustancial.<sup>172</sup>

Estuvieron en concordancia a los intereses económicos inmediatos de los grupos económicos a los que representaban y no a los intereses nacionales, prueba de ello es que no hay las políticas de Estado o políticas de largo plazo en el campo educativo, social, económico, productivo, etc.

En el plano económico se sometieron a los mandatos del Fondo Monetario Internacional. Como se puede mirar en el cuadro 28, unos aplicaron medidas gradualista y otros medidas de shock, pero el resultado siempre fue el mismo, “...la actuación sobre el corto plazo, privilegiando la estabilidad macroeconómica a costa de la reactivación a largo plazo. Los contenidos que han guiado esta política pueden ser caracterizados por aquellos parámetros establecidos por el Consenso de Washington, cuya formulación teórica y aplicación práctica han dependido del FMI y del Banco Mundial, parámetros que en lo fundamental comprenden: la desregulación, la desreglamentación, la liberalización, la privatización y la generación de un contexto institucional en virtud del cual la signación de recursos y la

---

<sup>170</sup> A pesar que durante todo este período, los grupos de poder, han expresado un discurso anti – estatal, resulta muy claro que el control del Estado, fue, es y será el factor más importante para desarrollar su lógica de acumulación.

<sup>171</sup> Término usado por Bucaram para justificar el pacto realizado entre el PRE y el PSC

<sup>172</sup> No pretendo poner el análisis en blanco y negro, por el contrario reconozco la existencia de “matices”, por ello recalco que hubo distintos procedimientos de gobierno. No creo que se pueda comparar el estilo de gobierno de Borja y Febres Cordero; o de Mahuad y Bucaram, más me ratifico que en los asuntos de fondo tuvieron mucha similitud

regulación social las realiza el mercado. Esta política ha permitido una alta concentración del ingreso, una reprimarización de la economía, una desarticulación del aparato productivo nacional, una alta migración, una desintegración de las políticas de integración subregional, un crecimiento explosivo de la pobreza, una sobredeterminación de lo financiero por sobre lo productivo, una miniaturización del mercado interno y ha generado un ambiente de vulnerabilidad y fragilidad de toda la economía nacional”<sup>173</sup>

### Cuadro 28

#### Principales características de los programas de ajuste aplicados en el país.

#### Período 1982 - 1998

Políticas	Ajuste correctivo - tradicional 1982 - 1985	Ajuste con liberalización parcial 1986 - 1989	Liberalización y reforma estructural 1990 - 1994	Estancamiento de la reforma e inconsistencias 1995 - 1998
<b>Objetivos explícitos de las medidas aplicadas</b>	Corregir el desequilibrio de la balanza de pagos y el desequilibrio fiscal	Corregir el desequilibrio fiscal, las distorsiones del sistema financiero, fomentar el ahorro interno y reducir la inflación	Lograr la estabilidad macroeconómica, fomentar el ahorro interno y aumentar la tasa de crecimiento del producto interno bruto	Corregir el desequilibrio fiscal y enfrentar la inestabilidad política.
<b>Manejo fiscal</b>	Restricción del gasto, aumento de precios y tarifas públicas, reducción de subsidios y creación de impuestos	Restricción del gasto, aumento de precios y tarifas públicas, eliminación de subsidios y creación de impuestos	Recuperación del gasto, aumento de precios y tarifas públicas. Focalización de subsidios y aumento de carga tributaria	Restricción del gasto, aumento de precios y tarifas, focalización de subsidios, creación de subsidios específicos, suspensión del impuesto a la renta y endeudamiento interno agresivo
<b>Manejo monetario (tasas de interés)</b>	Fijas con ajustes periódicos. Negativas en términos reales	Parcialmente libres (con margen máximo entre activas y pasivas)	Libre determinación	Libre determinación
<b>Manejo cambiario</b>	Minidevaluaciones pre-anunciadas más ajustes periódicos al tipo de cambio	Flotación parcial, más ajustes periódicos al tipo de cambio	Flotación dirigida a través de una banda cambiaria	Flotación dirigida a través de una banda cambiaria

<sup>173</sup> Extracto de los resultados presentados por las “Mesas de Diálogo”, reunidas durante diciembre del 2002 y enero del 2003 para orientar el plan del gobierno de Lucio Gutiérrez (2003 - 2007)

<b>Manejo de la política comercial</b>	Restricciones temporales a las importaciones	Eliminación de algunas prohibiciones de importación. Reducción y unificación de tasas arancelarias	Eliminación de preferencias arancelarias, desgravación de las restricciones	Sin modificaciones sustantivas. Igual que la fase anterior
<b>Ancla de los programas</b>	Monetaria	Monetaria	Cambiaria	Cambiaria
<b>Reformas estructurales</b>	Ninguna	Reforma financiera, arancelaria, tributaria y a la inversión extranjera	Reforma comercial, financiera y del mercado de valores, del sector público y la reforma laboral	Se aprobaron varios marcos regulatorios a las leyes aprobadas en la fase anterior. Se consesionaron algunos servicios públicos
<b>Avance de las privatizaciones</b>	Ninguna	Ninguna	Aerolínea, empresas de cemento, fertilizantes, azúcar.	Ninguna

Fuente: Marco introductorio del estudio “Aproximaciones e impactos de las políticas de estabilización y ajuste estructural aplicadas en el Ecuador: 1982 – 1998. Preparado por Mariana Naranjo

La deuda social quedó intacta, en los distintos gobiernos, pues la mayor parte de recursos económicos se destinaron al pago puntual de la deuda externa. Políticamente se consolidó el cacicazgo, el clientelismo, la demagogia, la “componenda” y el reparto de la “troncha”, la corrupción se institucionalizó paralelamente al saqueo de los fondos públicos.

Entonces la pugna de poderes aparece como una justificación teórica que oculta la “pugna de intereses oligárquicos”, que por su saña y constancia ha tenido un alto costo social y económico para la ciudadanía y un elevado costo político para la democracia.

Por ello, “la representación política prevalece en los sistemas democráticos, sin embargo, la representación de intereses no ha desaparecido del todo por tres razones: primero por la interpretación económica de la democracia, según la cual ésta se caracteriza por la existencia de un mercado político al lado del económico, en el que se da un continuo intercambio de dos mercancías: el apoyo en forma de voto por parte de los electores y diversos beneficios por parte de los elegidos. Segundo la teoría del intercambio que sostiene que muchos conflictos en una sociedad industrial avanzada no se resuelven a través de la representación política sino por medio de las concertaciones entre las grandes

organizaciones. Tercero, el debate sobre el neocorporativismo que pone en evidencia la negociación entre los representantes de intereses contradictorios. Esta interpretación de las relaciones de poder como relaciones de intercambio se basa en que los principales actores políticos no son los individuos sino las organizaciones”. (Bobbio: 1996)

Con lo cual el régimen se mantiene con parámetros de legalidad, más su legitimidad está en constante duda, bajo la demostración de que quienes gobiernan el Estado no lo hacen en función de los intereses generales y del bien público.

El riesgo de este proceso está en que el consentimiento pasivo de la ciudadanía, fruto del espíritu democrático de los pueblos del Ecuador, que ha servido de amortiguador de expresiones más fuertes de descontento popular, se está agotando con rapidez, a vista y paciencia de quienes se autoproclaman “demócratas”.

## **CAPITULO V**

### **5.- CONCLUSIONES: VIVIR EN DEMOCRACIA**

*La historia reciente de la democracia en el Ecuador “recuerda el mito griego de la roca de Sísifo, empujada penosamente hasta las cercanías de la cima para volver a caer al pie de la montaña, en una interminable repetición compulsiva de la misma pesadilla.”<sup>174</sup>*

Hacia fines de siglo XX y principios del siglo XXI se produce una transformación cualitativa en el Ecuador y tiene que ver con la desvaloración de su democracia, que es reducida a "instrumentación estructuralmente no idónea para expresar opciones generales". (Barcellona: 1988: 28), o a un discurso meramente retórico.

---

<sup>174</sup> Kaplan Marcos (1990), “La gobernabilidad del Estado democrático”, Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina, IIDH, p.425

Con gobernantes imposibilitados de gobernar, con un parlamento desprestigiado, con una función judicial azotada por la corrupción, con instituciones que se encuentran cautivas de intereses corporativos, vivimos en democracia “casi por defecto” (al most by default) ( Schmitter: 1994).

El análisis presentado en este texto ha tratado de encontrar respuestas a dos situaciones fundamentales para la vida democrática del país: ¿Por qué las crisis institucionales son recurrentes en el país? y ¿Quiénes son los responsables y beneficiarios de estas crisis?, ofreciendo un enfoque distinto sobre el desarrollo institucional en los últimos 25 años.

### **5.1.- LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR**

"La doctrina democrática tenía pensado un estado sin cuerpos intermediarios (...) lo que aconteció en los estados democráticos fue exactamente lo opuesto: se convirtieron en los sujetos políticamente relevantes los grupos, las grandes organizaciones, las asociaciones de la más diversa naturaleza, sindicatos de las más diversas profesiones, partidos de la más diversas ideología, y cada vez menos los individuos. Los grupos y no los individuos son los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática". (Bobbio: 1986: 23).

Así el primer capítulo demostró que la dictadura se cayó por el peso de sus propios errores y no por una activa movilización social en su contra, y que los grupos económicos se apropiaron de la democracia para su beneficio. Luego de haber apoyado las políticas de la dictadura, los círculos empresariales facilitaron la continuación de las mismas estrategias por otros medios.

El nuevo régimen democrático, no tuvo el espacio ni las condiciones que le permitan avanzar hacia etapas superiores en las cuales el sistema político pueda volverse eficiente para resolver pacíficamente la puja de intereses entre individuos y actores colectivos. Los grupos económicos buscaron satisfacer sus intereses económicos inmediatos y definir las

reglas y los procedimientos para determinar, muy probablemente, quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores, legitimando su autoridad sobre la sociedad.

Se reveló también como la democracia se convirtió en la excusa para los enriquecimientos más inmorales, para la entrega de las instituciones y los recursos públicos a los intereses privados. Por lo mismo, nada hay de espontáneo ni de novedosos en los problemas actuales que enfrenta nuestra democracia, estos aparecieron simultáneamente a su instauración, como resultado de los acuerdos ínter oligárquicos para controlar el Estado.

Acuerdos que además les ha permitido someter a sus intereses grupales a las instituciones democráticas y utilizarlas como herramientas de negociación, de chantaje, de dominio o de enriquecimiento, según sea el caso.

## **5.2.- EL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO**

El capítulo segundo, analiza el sistema electoral ecuatoriano y su incidencia en la conformación del sistema de partidos. Tras cinco lustros de una competencia política abierta a partidos relevantes e irrelevantes, sólo cuatro fuerzas políticas que representan a tres tendencias: derecha, populismo y socialdemocracia, han consolidado su posición política para disputar, junto a otros actores ocasionales, el poder. Se evidencia que las constantes modificaciones del sistema electoral, han favorecido este escenario.

Las elecciones legislativas están fuertemente influenciadas por las elecciones presidenciales. Esto ocurre no sólo por la naturaleza del régimen presidencial sino también a consecuencia de otros elementos como la simultaneidad de las elecciones presidenciales, legislativas y seccionales; y el sistema de elección. La combinación de estos elementos ha producido el “efecto de arrastre” de las elecciones presidenciales sobre las elecciones legislativas.

Mientras que la elección presidencial a doble vuelta con mayoría ha promovido una suerte de “imposición de los perdedores” y el sometimiento de los ganadores.

Como se ha visto, el sistema electoral ha tenido efectos claramente identificables en la configuración del sistema de partidos ecuatoriano. Aún después de aceptar que no sólo las reglas, procedimientos e instituciones formales dan cuerpo a los sistemas de partidos, el presente estudio acoge un enfoque institucional para analizar los elementos del sistema electoral que influyen en el votante y conducen al sistema de partidos hacia una forma actual. Las elecciones presidenciales y legislativas fueron analizadas por separado debido a las diferentes fórmulas de elección aplicadas en cada una de ellas.

### **5.3.- LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Los partidos políticos atraviesan por un periodo de severo cuestionamiento general por parte de la ciudadanía, sin embargo, apelar a la extinción de los partidos es todavía prematuro. Por ello, más que la muerte histórica de los partidos, quizá deba insistirse en la recreación y en la práctica de los mecanismos de representación y participación competitivos, en donde los partidos han sido pieza clave para lograr la instauración de regímenes democráticos.

El tercer capítulo estudia el sistema de partidos ecuatoriano, su configuración actual y los problemas suscitados por la llamada “crisis de los partidos”. Para ello pone en evidencia que los grupos económicos cooptaron los partidos políticos, convirtiéndolos en estructuras obedientes a sus condicionamientos e imposiciones, reduciendo la participación política de la ciudadanía al sufragio periódico entre opciones similares.

Una suerte de estrategia elitaria que “desinstitucionaliza y desmasifica” la representación política, con votantes cada vez más independientes de las organizaciones partidarias, con estructuras de base raquíticas y con la desaparición del concepto de militancia política.

Creando un escenario donde la competencia electoral gira alrededor de líderes, de personalidades, de notables, de caciques, que priorizan la defensa de sus intereses grupales, ante lo cual son capaces de crear conflictos e inestabilidades.

#### **5.4.- LA GOBERNABILIDAD**

En más de una ocasión hemos escuchado que frente a las demandas sociales provenientes de los sectores populares, los líderes políticos anuncian el peligro que se cierne sobre el funcionamiento del Estado como consecuencia de la falta de gobernabilidad.

En el cuarto capítulo de este trabajo se ha demostrado que los problemas de gobernabilidad que vive el país, no responden única y exclusivamente a su diseño institucional, sino también a los intereses empresariales que periódicamente entran en pugna y que trasladados al campo político, aparecen como pugna de poderes. Sin embargo, es necesario reconocer que en este análisis no fueron tomados en cuenta, elementos como la debilidad de los partidos, las coaliciones políticas, los electores, que pueden ayudara otras valoraciones al respecto.

Se evidenció la existencia de un “*poder invisible*” que está por encima de las instituciones y que es el espacio donde finalmente se decide lo que pasa o deja de pasar en el país.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Acosta, Alberto. 1994. Los nombres de la deuda: sucretizadores, canjeadores y tenedores. FONDAD. Quito.
- Aguilera de Prat Cesáreo. 1997. Bobbio y el futuro de la democracia. Working Paper No. 125. Universidad de Barcelona. Barcelona
- Alcántara, Manuel. 1995. Gobernabilidad, crisis y cambio. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg: Partidos políticos en América Latina. Países Andinos. Universidad de Salamanca, 2001.
- Andrade, Xavier. Adiós cultura y hasta la vista cultura política. Sobre el tratamiento sociológico del regionalismo y populismo en el Ecuador ,en Felipe Burbano de Lara (comp.) “Democracia, gobernabilidad y cultura política”, FLACSO-Ecuador, 2003.

- Arbós Xavier y Giner Salvador (1993), La gobernabilidad ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Madrid, Siglo XXI.
- Arias, Natalia. 1995. "Partidos Políticos: ¿Héroes o villanos?". Ecuador Debate 36 (diciembre): 49-65.
- Arrow, Kenneth. 1963. Social Choice and Individual Values. Yale University Press, New Haven.
- Barcellona, P. 1988 - L'egoismo maturo e la follia del capitale, Bollati Boringhieri, Torino.
- Bartolini, Stefano. 1998. Coalition potential and governmental power, en Pennings and Lane(eds.), Comparing Party System Change, Routledge, London and New York.
- Bobbio, N. 1986. El futuro de la democracia. México, FCE
- Bobbio Norberto. 1996. El filósofo y la política (Antología). Fondo de Cultura Económica. México.
- Bobbio, Matteucci, Pasquino. 1995. Diccionario de Política, Tomo I, Ed. Siglo XXI. Gobernabilidad, pag. 703 – 704.
- Boix, C. 1998. Political Parties, Growth, and Equity. Conservative and Social Democratic Strategies in the World Economy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blondel Jean. 1978. Political Parties. A Genuine Case for Discontent? London. Wildwood House.
- Bryce, J. 1921. Modern Democracies. Nueva York: The Macmillan Company.
- Burbano de Lara, Felipe y Michel Rowland. 1998. Pugna de Poderes: Presidencialismo y Partidos en el Ecuador: 1979 – 1997. Quito. Konrad Adenauer y Cooperación Española.
- Bustamante, Fernando.1984. La ideología de los partidos políticos ecuatorianos. En El Ecuador en las Urnas. Lucha Social y Lucha Política, editado por Alberto Acosta et al. Quito: El Conejo.

- Bustamante, Fernando. 1996. Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin de milenio. Ecuador Debate, Número 42. Quito. CAAP
- Bustamante, Fernando. 1997. La cultura política y ciudadanía en el Ecuador en varios autores: Ecuador un problema de gobernabilidad. CORDES. Quito.
- Bustamante, Fernando. 2000. Los partidos como orientaciones culturales. Íconos 9 (abril): 88-97.
- Camou, Antonio. 2001. Estudio preliminar. En Camou, Antonio (compilador): Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO, México, 2001. Páginas 15-58
- Caramani, D. y S. Hug. 1998. The Literature on European Parties and Party Systems since 1945: A Quantitative Analysis, European Journal of Political Research 33: 497-524.
- Conaghan, Catherine Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano. En Burbano, Felipe (compilador): Democracia, gobernabilidad y cultura política. Antología. FLACSO, Quito, 2003. Páginas 219-259
- Coppedge, Michael. 1994. Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina. Síntesis. Número 22, páginas 61-88.
- CORDES. 2002. Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad. Quito.
- CORDES. 1999. La Ruta de la Gobernabilidad, Informe final del Proyecto “CORDES-Gobernabilidad”. Quito
- Crozier, M. 1987. Etat modeste, Etat moderne, Fayard, Paris.
- Crozier, M.; Huntington, S. y Watanuki, J. 1975. The Crisis of Democracy, New York University Press, New York.
- Cueva Agustín. 1991. El Ecuador de 1960 a 1979. Nueva Historia del Ecuador. Volumen 11. Época Republicana V. Enrique Ayala Mora, editor. Quito, Ecuador.
- Dahl, Robert. 1991. La democracia y sus críticos, Barcelona, Paidós.
- Dahl, Robert A. 2000. On Democracy. New Haven; London: Yale University Press.
- De la Torre, Carlos. Un solo toque: populismo y cultura política en Ecuador. Caap, Quito, 1996.

- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*, Harper, Nueva York (Teoría Económica de la democracia, traducción de Luis Adolfo Martín Merino, Aguilar, Madrid, 1973).
- Duverger, M. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Londres: Methuen.
- Duverger, Maurice. 1957. *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Echeverría, Julio. 1994. *Gobernabilidad y Crisis de Partidos en el Ecuador*. Naríz del Diablo. Número 19. Quito.
- Echeverría, Julio. 2006. *El desafío constitucional. Crisis institucional y proceso político en el Ecuador*. Abya Yala, ILDIS – FES. Quito.
- Eldersveld, S. J. 1964. *Political Parties: A Behavioral Analysis*. Chicago: Rand McNally.
- Epstein, L. D. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. Nueva York: Praeger.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez. 2001. *Los dueños del poder: Partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO- Sede Ecuador.
- Freidenberg, Flavia. 2004 "Fracturas sociales, competencia política y sistemas de partidos en Ecuador: la traducción política de un cleavage étnico". En *Etnicidad, Autonomía y Gobernabilidad en América Latina*, editado por Salvador Martí i Puig. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 101-138.
- Freidenberg, Flavia. 2005. *Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos*. Versión actualizada y modificada de la ponencia presentada en la XVIII Conferencia del Protocolo de Tikal. Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe. Santo Domingo, 23 al 26 de septiembre del 2004
- Flisfisch, Angel 1987. "Gobernabilidad y consolidación democrática", *Revista Mexicana de Sociología*, Número 3, julio-septiembre de 1989.
- Gianfranco Pasquino. 1997. en Bobbio N., Matteucci y Pasquino G. , *Diccionario de la Política*, México, 10ª. edición en español, tomo I, pp. 702.

- Hurtado, Osvaldo. 1993. *Gobernabilidad y Reforma Constitucional*. Quito, Corporación Editora Nacional.
- Isaac, Anita. Los problemas de consolidación democrática en el Ecuador, en Felipe Burbano de Lara (comp.) “Democracia, gobernabilidad y cultura política”, FLACSO-Ecuador, 2003.
- Jones, Mark P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. South Bend: University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark y Scott Mainwaring. 2003. The nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and Application to the Americas, en *Party Politics*. Vol 9. No. 2. London.
- Key, V. O., Jr., 1949. *Southern Politics*. Nueva York: Vintage.
- Kitschelt, Herbert. 1992. Los Nuevos Movimientos Sociales y el Declinar de la Organización de los Partidos, en Dalton, Russell J.; y Kuechler (comps.): *Los Nuevos Movimientos Sociales*. Valencia. Edicions Alfons el Magnànim.
- LaPalombara, J., y M. Weiner, eds. 1966. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Lawson, K. y Merkl, P. 1988b. Alternative Organizations: Environmental, Supplementary, Communitarian, and Authoritarian en K. Lawson y P. Merkl, eds., *When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations*. Princeton: Princeton University Press.
- Lechner, Norbert. 1997. *La reforma del Estado entre modernización y democratización en: Un estado para la democracia*, Instituto de Estudios para la transición democrática; Fundación Friedrich Stiftung; M.A Porrúa (eds), México.
- Lipset, S. M., y S. Rokkan, eds. 1967. *Party Systems and Voter Alignments*. Nueva York: The Free Press.
- Linz, Juan. 1998. “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela. *La crisis del Presidencialismo*. Madrid. Alianza Universidad. Vol. 1.

- Mair, P. 1997. Party System Change. Approaches and Interpretations. Oxford: Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott 1993. Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination, en Comparative Political Studies N° 26.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (Eds.). 1997. Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America. Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1997. Presidentialism and Party System, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart Presidentialism and Democracy in Latin America Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Mark P. Jones. 2003. The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and Application to the Americas, en Party Politics, V 9, N° 2, London
- Malloy, James. 1992. El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador en Democracia y Gobernabilidad en América Latina coordinador René A. Mayorga. Editorial Nueva Sociedad. La Paz
- Manin, B. 1993. "Metamorfosis de la representación", en ¿Qué queda de la representación?, Mario Dos Santos (coord.), Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Mejía Acosta, Andrés. 1998. Partidos Políticos: El eslabón perdido de la representación. Documento de Trabajo 5. Quito: Fundación Konrad Adenauer Stiftung y CORDES.
- Mejía, Andrés. 2002. Gobernabilidad democrática. KAS, Quito.
- 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.

- Michels, R. 1962 [1911]. *Political Parties. A Sociological Study of the Organizational Tendencies in Modern Democracies*. Nueva York: The Free Press.
- Mills, Nick. 1984. *Crisis, Conflicto y Consenso*. Quito. Corporación Editora Nacional. Pag. 23 – 34.
- Muñoz, Francisco. 1997. *Gobernabilidad y Democracia*. Revista ICONOS, Número 3. Quito: FLACSO- Sede Ecuador., agosto – octubre.
- Neumann, S. 1956. “Toward a Comparative Study of Political Parties”, en S. Neumann, ed., *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Nohlen, Dieter. 1995. *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- O’Connor, J. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. St. Martin’s Press. New York.
- O’Donnell, Guillermo. 1997, “Otra institucionalización”, en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, 305-330, Buenos Aires: Paidós.
- Offe, Claus. 1984. *Problemas estruturais do Estado capitalista*, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.
- Ostrogorski, M. I. 1964 [1902]. *Democracy and the Organization of Political Parties*. Londres: Macmillan.
- Pachano, Simón. 1996. *Democracia sin sociedad*. ILDIS. Quito.
- Pachano, Simón. 1997. *Gobernabilidad: ¿Moda o necesidad?*. Revista ICONOS, Número 3. Quito: FLACSO – Sede Ecuador, agosto – octubre.
- Pachano, Simón. 1999. *Problemas de representación y partidos políticos en Ecuador*. En *Partidos políticos y representación en América Latina*, coordinado por Thomas Manz y Moura Zuazo. Caracas: ILDIS-Edit. Nueva Sociedad - Friederich Ebert.

- Pachano, Simón. 2004. El Territorio de los Partidos. En Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio, editado por Simón Pachano. Lima: Ágora Democrática-IDEA.
- Pachano, Simón. 2004. El tejido de Penélope. Reforma Política en el Ecuador. En: HOFMEISTER, Wilhelm (compilador). *Reformas Políticas en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundación Honrad Adenauer.
- Paz y Miño Juan. 2000. El complejo proceso de la crisis constitucional en el Ecuador. Apuntes sobre Historia Inmediata. Quito, Ecuador.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2002. La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: Una evaluación institucional del Balotaje. Ponencia presentada al Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad de Salamanca.
- Quintero Rafael. 2002. Entre el Hastío y la Participación Ciudadana: Partidos y Elecciones en El Ecuador 2000-2002.
- Ranney, A. 1954. *The Decline of Responsible Party Government*. Urbana: University of Illinois Press.
- Rial, Juan. 1987. “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay”, *Revista Mexicana de Sociología*, Número 2, abril-junio de 1988.
- Rokkan, Stein. 1970. Nation building, cleavage formation and the structuring of mass politics, en Rokkan, Citizens, Elections, Parties: Approches to Comparative Study of the Processes of Development, Universitetsforlaget, Oslo.
- Roldós, León. 1993. Dos conductas de pato: la conversión y el tooling agreement, en Deuda externa y renegociación . FONDAD. Quito.
- Salgado Germánico, ed. 1999. *La Ruta de la Gobernabilidad*. Quito. CORDES – Cooperación Española
- Sánchez-Parga, José. 1998. *La Pugna de Poderes*. Quito. Abya-Ayala Ediciones.
- Sartori, G. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1996. *¿Crisis de Representación? Este País*.

- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Basingstoke: Macmillan.
- Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schmitter, P. 1994. *Dangers and Dilemmas of Democracy*. *Journal of Democracy*. Vol 5 número dos
- Stokes, S. C. 1999. "Political Parties and Democracy", *Annual Review of Political Science* 2. Pags. 243-267.
- Shugart, Mathew y John Carey. 1992. *Presidents and assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis George. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Multicameralism and Multipartyism", en *British Journal of Political Science*, núm. 25
- Thoumi, F. 1992. *La Necesidad de Reformas Estructurales en la Economía Ecuatoriana: una visión institucionalista*". Versión preliminar. Fotocopia
- Verdesoto, Luis. 1996. *La gobernabilidad. En temas para una sociedad en crisis*. Quito: Esquel.
- Verduga, César. 1994. *Gobernabilidad sin Gobierno: el laberinto del 93, en Ecuador Debate*, Número 31. Quito. CAAP
- Ware, A. 1996. *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Weber, M. 1968 [1922]. *Economy and Society*. Berkeley: The University of California Press.
- Yáñez Quintero, Hernán. 1996. *El mito de la gobernabilidad*. Quito: Trama Editorial.

## **PERIÓDICOS**

El Comercio

Diario Hoy

El Universo

El Universal (México)

## **REVISTAS**

Vistazo

Análisis Semanal

Registro Oficial del Ecuador

Constitución Política del Ecuador

Revista 15 días