

Francisco Sánchez

**¿Democracia no lograda o
Democracia malograda?
Un análisis del sistema político
del Ecuador: 1979-2002**

FLACSO - Biblioteca



Instituto Interuniversitario de Iberoamérica
Universidad de Salamanca

REC.	3324105
CUT.	01100
BIBLIOTECA - FLACSO	

BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	23 de Enero de 2009
Compras:	
Proveedores:	
Códigos:	
Donación:	FLACSO - ECUADOR

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-190-0
Cuidado de la edición: Cristina Mancero
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: diciembre, 2008

Índice

Presentación	9
Prólogo	
El estudio del sistema político en Ecuador	11
Introducción	19
La transición y aclaraciones previas	27
La transición a la democracia	27
Las regiones del Ecuador	31
Algunas características de los partidos ecuatorianos	35
Introducción	35
Escenario previo	37
La transición y los partidos	39
El marco jurídico de los partidos.	40
Elecciones y configuración del sistema de partidos	42
Un sistema regionalmente fragmentado	50
Multipartidismo	54
Morfología del sistema de partidos ecuatoriano	58
Resumiendo	65

El sistema electoral:	
características, cambios y consecuencias	67
Introducción	67
¿Qué se elige?	69
Calendario electoral y concurrencia electoral	71
Barrera o umbral electoral	75
La representación proporcional y los mecanismos de adjudicación de escaños	80
Distritos y magnitud	83
Tipo de lista	91
Elecciones presidenciales y elecciones a doble vuelta	98
Elementos adjuntos al sistema electoral	105
<i>El gasto y la propaganda electoral</i>	105
<i>Presencia territorial de los partidos</i>	108
Recapitulación	110
El presidencialismo y el sistema político ecuatoriano	111
Una introducción sobre las dinámicas de la forma de gobierno Presidencial	111
Rendimiento global del sistema	121
<i>Gobierno de Roldós y Hurtado (1979-1984)</i>	125
<i>Gobierno de León Febres Cordero (1984-1985)</i>	130
<i>Gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992)</i>	133
<i>Gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996)</i>	135
<i>Gobierno de Abdalá Bucaram (1996-1997)</i>	138
<i>Gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000)</i>	140
<i>La elección de Lucio Gutiérrez</i>	143
Los partidos en la construcción de mayorías legislativas	145
Elementos a tener en cuenta	153
El Congreso Nacional: pautas de organización y funcionamiento	155
Introducción	155
Las instancias de dirección del Congreso Nacional	158
Los partidos en el Congreso Nacional: los bloques	163

El sistema de comisiones	166
Rendimiento del sistema	171
<i>Consecuencias de la debilidad del sistema de</i>	
<i>partidos en el Congreso</i>	172
<i>El cariño a la patria chica</i>	174
<i>Ineficacia de las reformas</i>	178
<i>El cambio de camisetas</i>	180
<i>El uso estratégico de las comisiones: el Plenario</i>	
<i>de las Comisiones Legislativas</i>	182
Para terminar	190
Movimiento indígena y democracia	191
Introducción	191
Génesis del sistema de jerarquía y exclusión	195
La frontera étnica: entre el debilitamiento y los rezagos	199
<i>Mayor implicación y fortalecimiento del Estado</i>	199
<i>Transformación de la estructura agraria y la urbanización</i>	203
<i>El racismo como rezago</i>	204
La formación del movimiento indígena como	
actor social y político	205
Pachakutik: un análisis de su formación	
y sus prácticas políticas	209
<i>El Rendimiento electoral de Pachakutik</i>	218
<i>Apuntes para entender la relación de Pachakutik</i>	
<i>y la CONAIE con las instituciones y el sistema político</i>	223
Para terminar	230
Consumatum Est	233
Bibliografía	239
Anexos	253

Presentación

Esta publicación es posible gracias a los estrechos lazos que unen la Universidad de Salamanca, sobre todo a su Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, con FLACSO-Ecuador. Al intercambio de estudiantes y profesores, se suma esta primera –y seguros que no última– experiencia editorial conjunta.

El trabajo de Francisco Sánchez es un intento de comprender el funcionamiento del sistema político ecuatoriano hasta el año 2002, año en que, según el autor, se da un cambio de ciclo. A pesar de que se concentra en el funcionamiento de las instituciones de gobierno y el desempeño de los actores políticos desde la transición de finales de la década de 1970, no deja de mirar el pasado, buscando ahí, elementos que permitan comprender el presente.

Presentamos este trabajo con el objetivo de contribuir al debate académico sobre el rendimiento del sistema político ecuatoriano. Esperamos que los argumentos que presenta el autor sobre las “virtudes y defectos” de la política y políticos del país, sirvan como punto de partida para posteriores reflexiones que confirmen o refuten las hipótesis aquí planteadas.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

Miguel Carrera
Director
Instituto Interuniversitario
de Iberoamérica
Universidad de Salamanca

Prólogo

El estudio del sistema político en Ecuador

Manuel Alcántara Sáez
Universidad de Salamanca

El arte de la política debe entender la complejidad de la misma. Una actividad como la de la política, que data desde los orígenes de la humanidad y sobre cuya reflexión versan los primeros pasos del pensamiento de que históricamente se tienen constancia, no está sujeta a la reducción ni a las recetas simples. Si bien se trata de una tarea palmaria de la que todo el mundo dice saber, tener respuesta a sus principales interrogantes, conocer las eventuales explicaciones de las situaciones más complicadas y las relaciones causales aparentemente más espurias, la evidencia cada vez más explícita prueba que ello no es así.

El avance de la Ciencia Política como disciplina rigurosa, metodológicamente sofisticada, sin por ello dejar de ser parsimoniosa, es una certeza que deslumbra a los profanos y denuncia a los falsarios. Este progreso incorpora las ideas de complejidad, interdependencia y complementariedad como principales características que acompañan a las clásicas de la visión sistémica de la política desarrollada a partir de la década de 1950. Aquellas hacían referencia a la búsqueda del equilibrio que daba cabida a las ideas de que los elementos del sistema político eran funcionalmente interdependientes y que tendían a actuar hasta alcanzar cierto nivel de estabilidad (Easton 1953: 268), y también al papel desempeñado por conceptos como *outputs* en tanto que “colocación autorizada de valores”¹ e *inputs* como demandas y apoyo. La retroalimentación es la capacidad de

1 *Authoritative allocations of values or binding decisions and the actions implementing and related to them.* Easton (1965:126).

recibir información de los *outputs* e implica la importancia de definir correctamente los límites, en la medida que desempeña un papel vital la idea de intercambios entre el sistema y su entorno (Easton, 1965). Todo ello fue complementado con la enunciación de un esquema funcional que recogía seis ejes propios de la actividad de todo sistema político; se trataba de la articulación y de la agregación de intereses, la hechura de la acción del gobierno, la aplicación y adjudicación de la misma y la comunicación (Almond y Powell, 1966: 29).

Hoy hay plena conciencia de que la política tiene que ver con el ejercicio del poder en un espacio público, y de que el desempeño del mismo está constreñido por reglas que son concebidas como instituciones. Estas pautas vienen suscitadas por la actuación, en el citado marco público, de agentes individuales o colectivos que han venido denominándose como actores sociales, por el legado acumulado desde el pasado de su propio devenir y por su interacción con otros esquemas de poder. Estos cuatro tipos de elementos y dimensiones componen un sistema político (Alcántara, 1993 y 1995).

El primer conjunto de elementos que forman un sistema político se refiere, por tanto, a las reglas que definen la competencia entre individuos a la hora de regular la relación con su entorno y con ellos mismos. El carácter competitivo de la situación es crucial por cuanto alude a dos circunstancias permanentemente presentes en la historia de la humanidad: la existencia de recursos escasos y la tendencia de individuos aislados o de grupos de individuos a querer imponer su voluntad sobre otros. Las medidas regulatorias hacen, pues, alusión a los títulos de propiedad y a la convivencia. Para la mayoría de los sistemas políticos occidentales, progresivamente a partir de finales del siglo XVIII, estas reglas se han recogido en los textos constitucionales² y en el ordenamiento jurídico que los desarrolla, donde se dan cabida, en su caso, los grandes códigos³, la legislación orgánica y la legislación ordinaria de carácter político y económico⁴. Estas

2 El Reino Unido es una excepción a este proceso por no contar con una Constitución escrita.

3 Los Códigos Civil y Mercantil son un ejemplo en lo atinente a aspectos relativos a la regulación y transmisión de la propiedad y a la definición de ciudadanía.

4 Me refiero a la legislación que desarrolla, en su caso, la actividad de los poderes del Estado, la de carácter electoral, la que regula el funcionamiento de los partidos políticos, la relativa al Banco Central y, en general, a aquellas instancias o procesos que tienen que ver con la puesta en marcha de decisiones políticas.

instituciones formalmente reconocidas definen el régimen político. Durante un largo lapso, el estudio de la política quedó cercenado en este ámbito que terminó dejándose de lado por su carácter deficiente a la hora de entender el proceso político.

Este tipo de instituciones se ve acompañado de otras de naturaleza informal que hacen alusión a prácticas habituales reales del manejo de la política y que se superponen sobre las primeras, influyendo o tergiversando su sentido e incluso anulando sus prescripciones. Fenómenos como el clientelismo, el amiguismo, el caudillismo, el sexismo, el racismo, entre otros, que invaden la cotidianidad y que tienen profundas raíces en el comportamiento de los individuos, deben ser tomados en cuenta en su dimensión de presencia real en la política. Su carácter institucional es asumido al aceptar una definición de las instituciones como la enunciada más arriba. Las instituciones formales interactúan con las informales de manera constante, requiriendo una visión analítica cuidadosa para no realizar interpretaciones sesgadas de la realidad sobre la base de tener únicamente en cuenta el mundo de lo escrito o de despreciarle completamente por su carácter "formal".

El segundo conjunto de elementos que integra un sistema político hace referencia a los individuos en tanto que agentes, definidos por las instituciones con derechos y deberes, que actúan bajo relaciones de poder en el marco público definido por éstas. Su carácter vuelve a ser doble en virtud de adscripción formal o informal. Los primeros vienen a estar definidos con precisión por las instituciones formales como es el caso, entre los más conocidos, de los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y, eventualmente, las Fuerzas Armadas. Instituciones todas ellas en que las prácticas informales no dejan de estar ausentes. Los segundos aparecen bien con carácter secreto como serían las mafias, células de grupos terroristas o con carácter espontáneo informal, dando expresión explícita a formas variopintas de acción colectiva que van desde los denominados nuevos movimientos sociales basados en visiones postmaterialistas a los comités cívicos que encabezan movimientos de protesta o huelgas generales⁵. Estos agentes, de un tipo u otro, interactúan asimismo

5 Como en la crisis de 2002 serían los grupos de piqueteros en Argentina o de forajidos en Ecuador, en 2005.

con las instituciones referidas en el párrafo anterior. La acción de los agentes las modifica en la medida de su presión y de la permeabilidad de éstas y, a su vez, las instituciones condicionan la actuación de aquéllos que ven en las mismas exigencias para su reconversión e incentivos de mayor o menor calado para la obtención de sus objetivos.

Todo sistema político está dotado de una dimensión temporal según la cual los momentos de su pasado que tuvieron especial significado en su devenir se han ido sedimentando. La congelación de determinados hechos de la historia, fundamentalmente de naturaleza conflictiva, modificándose con el paso del tiempo por distintos agentes que normalmente alcanzan posiciones de poder, termina por crear mitos. Los mitos, tanto de carácter individual como colectivo, ayudan a estructurar instituciones básicas para el funcionamiento del sistema político como son el nacionalismo, el republicanismo, el laicismo y sus opuestos, entre otros, y contribuyen a dotar a los agentes de identidad grupal, haciéndoles adquirir un sentir y una forma de actuar colectiva. La proyección de estos mitos y de las identidades colectivas en el presente ayuda a constituir la cultura política de un determinado sistema político. En este concreto sentido, la cultura política proyecta imágenes colectivas de los individuos, así como su orientación psicológica; en tanto son un conjunto con referencia a un espacio preciso, relativo a evaluaciones, cogniciones y afectos de actos y situaciones políticas (Almond y Verba, 1963). Instituciones, agentes y cultura política vuelven a interactuar sistémicamente. Los dos primeros modifican lenta y gradualmente la cultura política, especialmente en su dimensión de “alfabetización cívica”⁶, al igual que en el accionar de los actores, cuyos resultados se sedimentan paulatinamente, la cultura política los determina, fundamentalmente en sus aspectos y comportamientos informales⁷.

6 Por alfabetización cívica, de acuerdo con Milner (2002: 1), se entiende “la capacidad de conocimiento y de habilidad de los ciudadanos para dar sentido a su mundo político”, algo que pueden promover con relativa facilidad las instituciones y las políticas públicas, estableciendo un círculo virtuoso para potenciar la participación política informada.

7 En esta relación se produce una confrontación que ilustra uno de los principales conflictos que viven buena parte de las sociedades contemporáneas al enfrentarse instituciones cívicas, en el ámbito de lo que serían derechos expresamente formalizados, con identidades colectivas, alzadas sobre fuertes componentes emocionales de carácter étnico, lingüístico o religioso.

Finalmente, los sistemas políticos tienen una dimensión espacial que les hace ser subsistemas de otro sistema o sistemas con los que vuelven a ser interdependientes. Esta situación principalmente viene a referirse al carácter internacional de la política según el cual existen sistemas cuya influencia en las pautas internas de otros es evidente y cuyo rango va desde ámbitos de vecindad⁸ a la pertenencia a esquemas de integración regional⁹ o a otros de ámbito multilateral¹⁰. Pero no solamente debe considerarse este carácter; también debe reconocerse el sentido subsistémico en las relaciones establecidas entre sistemas políticos nacionales y otros de ámbito estatal, regional o incluso municipal. De nuevo aquí vuelven a recogerse relaciones sistémicas con los otros elementos constitutivos de un sistema político. La naturaleza de esta dimensión tiene repercusiones en las instituciones que se adaptan a los requisitos del sistema "mayor"¹¹, así como los agentes¹². De la misma manera, una determinada posición en el entramado internacional ayuda a configurar determinadas pautas de la cultura política¹³, pero, en el sentido contrario, también es posible identificar influencias con lo que la interacción queda de manifiesto.

Los dos conjuntos de elementos y las dos dimensiones citadas definen a un sistema político. El carácter de complejidad, complementariedad y sistemicidad presiden sus relaciones que culminan dotando a cada sistema

- 8 El sistema político de Estados Unidos y el de Cuba, por ejemplo. La política de ambos países no puede entenderse (más la del segundo) sin considerar las relaciones entre ambos definidas en primer lugar por su proximidad geográfica.
- 9 Es el caso del sistema político español y el de la Unión Europea, por ejemplo. Buena parte de la política española no puede entenderse sin lo que sucede en Bruselas.
- 10 Piénsese en la condicionalidad de numerosas políticas de la gran mayoría de los países latinoamericanos con respecto al Fondo Monetario Internacional: aquellos, individualmente considerados, son subsistemas de éste, que, a su vez, lo es de Estados Unidos.
- 11 Las Constituciones de países miembros de esquemas de integración regional terminan adaptándose a exigencias de los mismos, pero también las expresiones informales. Una estructura de Estado federal interactúa de manera diferente que otra de Estado unitario con diversos actores y con la mayor o menor especificidad de subculturas regionales.
- 12 Hay partidos políticos que buscan reafirmar un determinado perfil ideológico adscribiéndose a grupos parlamentarios en instancias supranacionales; lo mismo sucede con los sindicatos. En el ámbito informal sucede algo similar como puede comprobarse en la Masonería o en redes de terrorismo internacional.
- 13 En el rechazo a equipararse a Centroamérica radica una de las constantes clásicas de la cultura política de Costa Rica y su excepcionalismo. De manera similar, la identidad de la República Dominicana se ha construido históricamente en contrapunto a su vecino Haití.

de individualidad entre el conjunto de sistemas y a lo largo del tiempo, fruto del propio dinamismo de la política y de su carácter “procesal”. No hay dos sistemas políticos iguales, bien sean de orden estatal, provincial o local, pero tampoco el mismo sistema es igual entre el momento t_1 y el momento t_2 . La posición que tiende a equiparar al sistema político con el orden constitucional es, por consiguiente, reductora y simplista, y está en la base de aquellas posiciones que tienden a pensar, muy erróneamente, en el valor salvador que tiene *per se* todo proceso de reforma constitucional. En este sentido, los límites de la ingeniería constitucional vienen precisamente acotados por el carácter sistémico de la política.

Un estudio como el que aquí se introduce sobre la evolución del sistema político ecuatoriano durante un cuarto de siglo es, por tanto, pertinente. Integra en un marco teórico global la evolución de una situación problemática desde la recuperación de la democracia en 1979 hasta el punto y aparte (no punto y final) que supuso el proceso electoral de 2002. Si bien las instituciones de la democracia representativa ocupan un lugar central en lo tratado, la dinámica societal articulada en el multipartidismo endémico ecuatoriano y en la pujanza del movimiento indígena no es omitida. Queda integrada de manera coherente y secuencialmente comprensible. Resulta fundamental interrelacionar aspectos del mecanismo representativo de la democracia que son centrales para el funcionamiento de la misma, como son los partidos políticos y el movimiento indígena, junto con los componentes del sistema electoral, con las instituciones “decisoras” que, por excelencia, son los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Resulta fundamental también interconectarlos, aunque el autor separa drásticamente los capítulos bajo una mirada sistémica que ayuda a entender mejor los análisis imprescindibles publicados en la última década¹⁴.

La democracia ecuatoriana necesita de instituciones, de demócratas convencidos dispuestos a apostar por ella, de políticas que satisfagan las expectativas y las necesidades esenciales de la gente, pero también de libros como el presente que ayudan a entender las razones de la dificultad de “alzar el vuelo”, a comprender esa constante incapacidad de la que se

14 El grupo de estudios es numeroso, entre ellos cabe citar a Burbano de Lara (1998), Freidenberg (2003 y 2008), Freidenberg y Alcántara (2001a - 2001b), Hurtado (2007), Mejía (2002) y Pachano (2007).

lamenta el autor de procesar el conflicto por el poder político de forma democrática respetando la pluralidad y la diversidad de la sociedad, y procurando la mayor dosis de inclusión de los distintos sectores. Un escenario en el que, si bien lucen como nunca las libertades y los derechos políticos, brillan culpabilidades generalizables a distintas instancias repartidas por igual entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, a la inhibición de grandes sectores que no apostaron suficientemente por el éxito del proceso y a la falta de respeto a las reglas del Estado de Derecho.

Villagonzalo de Tormes, julio de 2008

Introducción

“No puede haber déspotas ilustrados,
o se es déspota o se es ilustrado.
El despotismo es virtud de los
acomplejados con delirios de grandeza.
Y la ilustración es propia de inteligencias
que no se demuestran exhibiendo
títulos ni humillando al prójimo”.

Proverbio puñapense

Más allá de los grandes debates sobre qué es la democracia, hay un punto en el que parece no haber mayores discrepancias y consiste en que la democracia es un mecanismo de procesamiento del conflicto por el poder político que busca la inclusión y respeto de la diversidad y pluralidad de la sociedad a partir de ciertos principios normativos básicos. Otros elementos sobre los que tampoco parece haber mayor disenso, son los que señalan que la democracia implica también la aceptación mayoritaria de las normas que se establecen para tomar decisiones colectivas de carácter obligatorio, para acceder al poder, para controlarlo y para repartir los recursos políticos entre los distintos grupos de una sociedad¹.

Si bien lo señalado no da buena cuenta de los contenidos sustantivos de la democracia ni de las críticas habituales a la teoría democrática, son las bases a partir de las que he construido los principales argumentos que desarrollaré en este libro sobre la (in/e)volución del proceso democrático ecuatoriano. Entre otras cosas, en este trabajo me pregunto por los

1 Una revisión de los debates sobre la democracia se puede encontrar en Dahl (1992). También son recomendables los trabajos de Touraine (1995) o Bobbio (1996) entre otros.

motivos que llevaron a que el procesamiento del conflicto por el poder político en el Ecuador, o el acceso y salida del gobierno no siempre se hayan canalizado de forma democrática, lo que implica también la consecuente falta de inclusión, respeto a la diversidad y pluralidad de la sociedad. El objetivo del trabajo es dar claves para entender las razones por las que los principios y prácticas de la democracia no se han consolidado en el Ecuador y más bien se han encontrado con instituciones y actores disfuncionales para su fortalecimiento.

Los argumentos que presento tienen como guía —a manera de hipótesis— la percepción de que a la democracia ecuatoriana le faltaron actores políticos suficientemente demócratas y que las instituciones (normas y procedimientos) adoptadas para construir la democracia en el Ecuador no fueron las más adecuadas². Por ello me he centrado en el análisis de la participación de los distintos actores en el sistema político, en las normas que se han ido adoptando con el fin de que las instituciones funcionen democráticamente y, sobre todo, en las estrategias de los actores para respetar, adaptar, resistirse o boicotear las instituciones.

El texto se divide —y fue concebido— en capítulos cuasi independientes en los que trato de forma particular una serie de procesos, dentro de los cuales identifiqué elementos que a mi juicio han incidido en la debilidad de la democracia ecuatoriana. Aunque cada uno de los capítulos responde a su propia pregunta de investigación, el conjunto del trabajo se interroga sobre la crisis de la democracia ecuatoriana, cuestión a la que pretendo responder resaltando los elementos positivos y negativos del proceso iniciado hace cerca de treinta años, cuando el Ecuador fue uno de los primeros países latinoamericanos en subirse a la tercera ola de democratización³.

Al ser tantas las variables que pueden explicar el fracaso de la democratización ecuatoriana, surge el problema de su selección. En este caso, y sin que el análisis pretenda jerarquizar o excluir otras variables, he optado

2 En trabajos anteriores (Sánchez 2006, 2001) he planteado algunos elementos en los que sustenté esta afirmación.

3 He optado por mantener la estructura en capítulos cuasi independientes, en lugar de buscar una unidad sistémica como sugirió el evaluador del texto, porque cuando se concibió el trabajo se buscaba también paliar el déficit de textos sobre política ecuatoriana que den cuenta de los distintos subsistemas del sistema político, a la vez que, en su conjunto, expliquen el todo. Se trata especialmente de una opción expositiva que, como todo modelo, tiene ventajas y desventajas.

por aproximarme al tema que aquí propongo a través de dos grandes segmentos que, como diría Easton (1992), interactúan y se retroalimentan en tanto parte del sistema político, a saber: el rendimiento de las instituciones políticas y las características de algunos actores determinantes dentro de la política ecuatoriana.

En este punto, y antes de continuar con más explicaciones, valga aclarar que no es objeto de este estudio abundar en consideraciones de tipo conductista o culturalista para construir, en dicho sentido, un argumento sostenido; así como tampoco pretendo hacer una crítica normativa a la democracia o una defensa de la misma. Lo único que busco es aproximarme a las razones por las que no se consolidó el tipo de régimen político adoptado al salir de la dictadura militar a finales de la década de 1970, régimen que en lo operativo consistía en un Estado de Derecho, con su consecuente justicia independiente, y un gobierno de tipo presidencial en el que –por demás está decirlo– las autoridades se elijan y sustituyan a través del sufragio. Para que se entienda mejor el argumento, podría poner como ejemplo que, si la corriente mayoritaria durante la transición hubiese sido otra y la Constitución Política del Ecuador hubiese adoptado para el gobierno del país la Dictadura del Proletariado o el Fascismo del Siglo XXI, y la consolidación del régimen elegido hubiese fracasado, en este trabajo me preguntaría sobre las razones de ese fracaso.

Tampoco trataré en profundidad los elementos sociales y económicos que pudieron haber influido en el proceso democratizador, sin que esto signifique quitar importancia a los elevados niveles de heterogeneidad y exclusión económico-social del Ecuador. A pesar de que asumo la influencia de estas variables en el proceso político⁴, las he dejado fuera porque mi enfoque asume la relativa autonomía de las variables políticas como objeto de estudio. Centrar el ensayo en actores e instituciones no implica desconocer el peso de los factores históricos o culturales en el rendimiento de los sistemas políticos. Se trata solamente de una opción metodológica que

4 Dentro de esta línea, se puede mirar el texto de O'Donnell (2004: 43 y ss) y demás artículos compilados en PNUD (2004), los que, al ser pensados para explicar la situación de América Latina, resultan de interés especial. También se pueden consultar los trabajos de Tulchin y Brown (2003) o Sen (2006).

me permite aproximar a los marcos de incentivos dentro de los que los actores desarrollan estrategias, a la vez que observar cómo las distintas interacciones producen resultados colectivos.

El papel de las instituciones es trascendental ya que éstas proveen información, oportunidades y restricciones para que los actores tomen sus decisiones (Colomer, 2001: 16). Esta afirmación se ampara en los planteamientos básicos de las escuelas institucionales⁵, desde las primeras, que ponían énfasis en los aspectos legales y formales, hasta los desarrollos más recientes que ampliaron el concepto de institución, integrando los aspectos formales e informales con las orientaciones valorativas⁶.

Ante la pregunta fundamental de si las instituciones son una variable independiente o dependiente, March y Olsen (1997) plantean que las instituciones tienen un papel relativamente autónomo dentro del proceso político, pero no de supremacía ni de subordinación. Las instituciones, más bien, determinan los costes de transacción o impactan en la forma en la que actúan las personas u organizaciones, ya que éstas toman en cuenta las oportunidades e incentivos que aquellas les brindan para desarrollar sus prácticas.

5 Para una breve revisión de la evolución de los planteamientos institucionales puede verse Peters (1996) y Rhodes (1997).

6 Instituciones serían, en un sentido amplio, los procedimientos, rutinas, normas y convenciones de carácter formal e informal presentes en la estructura organizativa del sistema político o de la economía política. Para North (1995) las instituciones son las reglas de juego de una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creadas por los humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico. Huntington (1990), al reflexionar sobre el orden político en las sociedades en cambio, usa una definición de institución un poco más pensada para el análisis político y dice que son patrones regularizados de interacción y aceptados normalmente (aunque no necesariamente aprobados normativamente) por agentes sociales dados, que en virtud de esas características, esperan continuar interactuando de acuerdo a las reglas y normas incorporadas (formal o informalmente) en esos patrones. Por otro lado, O'Donnell (1992) plantea que a veces, aunque no necesariamente, las instituciones se vuelven organizaciones formales; se materializan en edificios, sellos, rituales y personas que ocupan posiciones que las autorizan a "hablar en nombre de la organización". El mismo autor define algunas características de un esquema institucional efectivo, a saber: las instituciones incorporan y excluyen; las instituciones conforman la distribución de probabilidades de resultados; las instituciones tienden a congregarse y a estabilizar esa congregación— el nivel de acción y organización de los agentes que interactúan con ellas; las instituciones inducen patrones de representación; las instituciones estabilizan a los agentes/representantes; y las instituciones amplían los horizontes temporales de los actores.

En la parte correspondiente al análisis de las instituciones políticas ecuatorianas, analizo, en primer lugar, el sistema electoral para lo que me he centrado en los potenciales efectos que los continuos cambios han tenido en el proceso de consolidación de la democracia y las estrategias de los partidos y movimientos. Para ello hago una revisión de los diferentes elementos de los sistemas electorales y sus variaciones a lo largo del período de estudio.

En el siguiente capítulo, analizo el desempeño de la forma de gobierno Presidencial y las estrategias de los actores implicados en la relación Ejecutivo-Legislativo. Aquí me centro en las dinámicas políticas generadas por la institución sin adentrarme en el proceso de generación y ejecución de políticas públicas, ya que esto último implicaría un trabajo dedicado a ello en exclusiva.

Termino con una interpretación del funcionamiento del Congreso Nacional, centrada en el comportamiento de los diputados y en el desempeño de las instancias internas de trabajo legislativo, para lo que analizo el funcionamiento de los distintos modelos de comisiones legislativas y bloques partidistas con que ha funcionado el Congreso.

La discusión sobre las instituciones políticas y su reforma ha sido una especie de “banda sonora” de la democracia ecuatoriana, interpretada por una orquesta desafinada de políticos, académicos y consultores de organismos internacionales. Las notas de la obertura sonaron casi en la misma transición —con el conato de consulta del presidente Roldós— y sus acordes interpretan ahora el saltashpa de la Refundación Nacional promovida por el ciudadano presidente Correa⁷. Pero el fenómeno no se limita a este último período; el país ha padecido de instituciones improvisadas o hechas a la medida del salvador de la patria de turno desde su fundación. Como prueba basta con revisar la historia constitucional del país. Esta dinámica ha servido como incentivo para que las instituciones no se consoliden, a la vez que ha degradado al Estado de Derecho y al sistema político en su conjunto. Este tipo de escenarios dejan a los actores en situaciones de incertidumbre y con un amplio margen de maniobra que no reprimen comportamientos reñidos con la *res-publica*.

7 Durante el período del presidente Borja entre 1988 y 1992 hubo un paréntesis y no se hicieron grandes propuestas de reforma institucional.

A juzgar por el rendimiento del sistema político ecuatoriano —en evidente crisis desde mediados de la década de 1990— parece ser que las reformas realizadas no han servido para solucionar los problemas del sistema político y consolidar la democracia, sino que han sido inútiles o, peor aún, han contribuido a empeorar las cosas. Sin querer agotar el tema —que trataré de forma pormenorizada en el texto— cabe señalar que los efectos negativos se han dado porque los modelos adoptados no funcionaron satisfactoriamente en combinación con los otros elementos del sistema político y de la sociedad; bien sea por improvisación y desconocimiento de los reformadores o, sencillamente, porque los constantes cambios no permitieron a las instituciones asentarse y entrar plenamente en funcionamiento, volviendo rutinarios los procedimientos. Sartori (1994) plantea que hay que saber para qué, cómo y qué reformar y deja latente la recomendación de que si no se tienen claras las respuestas es mejor no aventurarse.

No cabe duda de que la reforma de la estructura institucional puede ser parte de la solución de los problemas de un sistema político debido a que así se altera el marco o escenario en el que se dan las relaciones entre los actores y, en consecuencia, se puede ofrecer a los gobernantes mejores o peores “herramientas” para enfrentarse a distintas situaciones. Pero las instituciones, en este caso, son solo eso: normas que regulan las relaciones y el conflicto por el poder entre los actores políticos. No se puede esperar de ellas que solucionen los problemas por sí mismas, ya que su funcionamiento está íntimamente ligado a la actitud que tengan los actores y, sobre todo, a que estos acaten los parámetros marcados. Las instituciones son solo una parte del sistema político y para la comprensión plena de un país hay que tener en cuenta factores culturales, estructuras sociales y económicas o elementos característicos de los países, como podría ser lo regional, en el caso ecuatoriano.

A pesar de la multiplicidad de actores del sistema político, en este trabajo me centraré en los partidos, en tanto actores que han “controlado” las instituciones públicas, y en el papel que han desempeñado sus cúpulas como los responsables más directos de su funcionamiento. De forma complementaria a las constantes alusiones que realizo a lo largo del libro sobre las estrategias que desarrollan los políticos y los partidos dentro de

las instituciones, he incluido un capítulo en el que se describe la simiente y configuración del sistema de partidos. Además de los partidos, trato como actor relevante al movimiento indígena, con énfasis en el desempeño de la CONAIE y del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, debido a la importancia del mismo como actor social y político, y a su protagonismo en una serie de fases que han apuntalado y/o debilitado el proceso democrático en el que su participación ha sido determinante.

El período de estudio es el comprendido entre la transición y la elección del Coronel Ingeniero Lucio Gutiérrez para la Presidencia. Me he querido centrar más en el pasado y no analizar el período más reciente porque, en estos tiempos en los que parece que los cambios ocurren de manera más acelerada, hace falta que nos demos la posibilidad de huir de la tentación de coyuntura para ver los procesos en toda su extensión y, de esta forma, meditarlos y contar con mejores claves y elementos para comprender mejor el Ecuador actual.

Este libro surge del convencimiento de que el estado en el que se encuentra el país no es más que el resultado de un proceso en el que han convivido intentos serios de fortalecer la democracia con golpes de Estado, populismos, incontables reformas, saqueo del Estado, patrimonialismo y el fortalecimiento de modelos peculiares de participación en política por parte de la ciudadanía. A la actual situación del Ecuador ha contribuido además la intervención de actores políticos que violentan los derechos de terceros en nombre de la democracia y que nunca supieron (¿quisieron?) distinguir entre lo público y lo privado, guiados por líderes o “intelectuales” iluminados que buscan enriquecerse y/o ocupar su lugar en la historia. El libro que presento refleja sobre todo el marco general en el que se dio y generó este proceso que espero quede de manifiesto.

Quiero señalar que aquí se recogen y reformulan algunos textos e ideas que ya han sido planteadas en otros trabajos de mi autoría, cuya referencia se encuentra en la bibliografía; me he servido también de algunos aspectos que desarrollé en la tesis doctoral que realicé en la Universidad de Salamanca, bajo la dirección del Prof. Manuel Alcántara. Otros argumentos fueron enriquecidos en largas charlas destinadas a salvar a la

patria, que he compartido con generosos amigos a la vez que colegas. A todos ellos, que saben quiénes son sin ser nombrados, muchas gracias. También quiero agradecer los certeros comentarios del lector anónimo que evaluó el manuscrito del libro.

Este libro ha sido posible gracias al respaldo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, y del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Agradezco a FLACSO-Ecuador, a través del Presidente del Comité de Publicaciones, Felipe Burbano de Lara, y de los colegas del Área de Estudios Políticos, Carlos de la Torre y Simón Pachano, y al Instituto, en las personas de su Director Miguel Carrera, de su Secretario Académico Ángel Badillo y de su Administradora Sara Martín.

Por último, aunque sea un tópico, no está por demás insistir en que los aciertos que el lector pueda encontrar en este trabajo son fruto de un proceso de aprendizaje en el que ha estado vinculada mucha gente a la que me debo; mientras que los errores, que seguro hay muchos, son solo míos.

Salamanca, primavera de 2007.

La transición y aclaraciones previas

La transición a la democracia

La transición ecuatoriana fue un proceso guiado por los militares que abandonaron el poder por su propio desgaste y no por la impugnación al régimen en sí. Esa circunstancia les permitió conducir, con la colaboración de los sectores políticos reformistas, el proceso de transformación y generación de un nuevo régimen que ponga las bases de lo que los implicados entendían como modernización política (Argonés, 1985; Echeverría, 1997; Mills, 1984).

En 1972, los militares derrocaron a Velasco Ibarra de su quinta presidencia y asumieron directamente el poder a través del Gral. Guillermo Rodríguez Lara, cabeza visible de un grupo modernizador de militares que se cobijaron bajo el membrete de nacionalistas revolucionarios. El movimiento surge en oposición a las prácticas tradicionales de la política ecuatoriana¹, pero nunca fue monolítico y dentro de los propios militares hubo tensiones internas que llevaron al intento de golpe por el tradicionalista

1 Bustamante (1988) resume la posición política de los militares en los siguientes términos: en Ecuador, la *bête noire* de los militares modernos ha tenido dos cabezas: el patrimonialismo oligárquico-familístico y el populismo "plebeyo". En ambos casos, las instituciones militares han creído discernir lógicas de acción colectiva profundamente disolventes de "lo nacional" y destructivas de "lo estatal" [...] En la memoria colectiva de los militares ambas tendencias disfuncionales se han encarnado en figuras de líderes "arquetípicos" profundamente perturbadores para la oficialidad: Arroyo del Río y Velasco Ibarra en el primer caso, y los Bucaram, tío y sobrino, en el segundo".

Gral. González Alvear en septiembre de 1975, y al reemplazo de Rodríguez Lara por un Triunvirato Militar más moderado que asumió el poder en 1976 con la intención de traspasar el gobierno a los civiles a través de lo que se llamó “Plan de Reestructuración Jurídica”.

En diciembre de 1976 se conformaron las Comisiones Jurídicas, parte fundamental del Plan de Reestructuración, que según Argonés (1985: 94) contemplaba los siguientes pasos:

- El mantenimiento de un clima de concordia nacional y un diálogo político con los partidos y organizaciones de diverso tipo.
- Renovación de las cédulas de ciudadanía y confección de padrones electorales.
- Formación de tres comisiones jurídicas encargadas de reformar la Constitución de 1945² y elaborar una Ley de Partidos y Elecciones y una propuesta de nueva Constitución.
- Formación de un Tribunal Supremo Electoral que organice un *referéndum*

Entre los civiles también había divisiones; los defensores y participantes en el proceso eran la Democracia Cristiana, sectores del Partido Conservador, partidos de izquierda y el populista CFP³, algunos representantes de los sectores productivos, trabajadores, universitarios, colegios profesionales, la nueva tecnocracia fruto del petróleo y algunos “notables” de la política ecuatoriana, como Galo Plaza y Benjamín Carrión que participaron en el Tribunal Supremo de *Referéndum*. Otros actores, como la

2 Esta Constitución rigió formalmente durante la dictadura militar.

3 A pesar del apoyo de CFP al Plan de Reestructuración (el futuro candidato presidencial Jaime Roldós fue miembro de una de las comisiones), la dictadura militar nunca vio con buenos ojos al líder del partido y potencial candidato presidencial Assad Bucaram. Tal era la animadversión de los militares por este político que se valieron de una disposición que señalaba que el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (cargo que corresponde al Presidente de la República) tenía que ser hijo de padres ecuatorianos. Gracias a esta leguleyada se truncó la candidatura de Bucaram, quien era hijo de libaneses.

Izquierda Democrática, se mantuvieron al margen. En franca oposición estuvieron los Velasquistas, Social Cristianos, Nacionalistas Revolucionarios y sectores del partido Liberal. A ellos hay que sumar a los líderes de opinión, como los ex-presidentes Carlos Julio Arosemena y Velasco Ibarra (desde el exilio), y al entonces dirigente empresarial de la Costa, León Febres Cordero, entre otros.

La disputa se centró en el mecanismo por el cual se realizaría el paso al régimen civil. Los defensores del Plan consideraban válido el sistema de las Comisiones Jurídicas y el posterior *referéndum*, mientras que los opositores cuestionaban la legalidad y legitimidad de una Constitución realizada por un grupo *ad hoc*. Ellos querían que se llevara a cabo una Asamblea Constituyente, mecanismo que había sido la forma tradicional con que se habían zanjado las crisis constitucionales en el Ecuador. Los detractores de esta opción consideraban que con la Asamblea se volvería a las prácticas tradicionales de la política ecuatoriana (corporativismo, populismo, clientelismo, personalismo, etc). Además, con la Constituyente el sector modernizador que estaba conduciendo la transición corría el riesgo de perder la dirección del proceso.

Finalmente se realizó el *referéndum* el 15 de enero de 1978 y se pidió escoger entre una nueva Constitución y la Constitución de 1945 reformada. Por la primera opción votaron el 44%; por la segunda, el 31%. El 23% anuló su voto. Cabe subrayar que el voto nulo fue promovido por sectores velasquistas, el Partido Nacionalista Revolucionario de Arosemena Monroy y el Partido Social Cristiano, que para ese período seguía manteniendo su núcleo fuerte en la Sierra⁴.

Como se puede ver, durante la transición no se alcanzó un consenso mínimo sobre los mecanismos de asignación y distribución del poder, lo que a la larga afectó a la consolidación, legitimidad y durabilidad del modelo. En todo juego es fundamental que los participantes se pongan de acuerdo sobre las reglas y la mecánica del mismo. No cabe duda de que en todo proceso hay sectores que quedan fuera, pero, en este caso, los actores excluidos eran demasiado poderosos y seguían representando

4 Si bien la Constitución se votó en 1978, no comenzó a regir hasta la posesión del presidente Roldós en 1979. Sobre los acontecimientos políticos ocurridos durante la transición se pueden ver los trabajos de Argonés (1985: 91- 97) y Mills (1984: 23-34).

amplios espectros de la sociedad. Basta con ver el alto porcentaje de voto nulo en el *referéndum*.

Respecto al diseño institucional, la transición dejó como herencia un sistema electoral donde se introdujeron algunas novedades. Quizás las más importantes eran: la entrega del monopolio legal de la participación y representación a los partidos políticos a través del art. 37 de la Constitución Política de 1978 (en adelante, CP1978)⁵, la participación de los analfabetos⁶, la elección en doble vuelta para Presidente de la República en caso de que ninguno de los candidatos haya obtenido la mayoría absoluta, la unicameralidad⁷ y la elección del Presidente y Vicepresidente como binomio.

La Ley de Partidos Políticos y la Ley de Elecciones fueron realizadas por una comisión presidida por Osvaldo Hurtado y fueron puestas en vigencia vía decreto supremo de la dictadura militar. Los sectores que se oponían al proceso consideraban que dichas leyes tenían que ser discutidas en la legislatura que legítimamente se formara después del traspaso de poder y que la comisión únicamente tendría que realizar un reglamento que norme las primeras elecciones.

La nueva reglamentación electoral mantuvo algunos preceptos que ya existían en el país: la representación de minorías, el sistema de divisores y residuos para la asignación de cargos, el Tribunal Supremo Electoral y la realización de un padrón a partir de los datos del Registro Civil⁸.

- 5 Todo el diseño constitucional referente a los derechos políticos refleja la intención de los sectores involucrados en la reforma por consolidar un Estado de Partidos.
- 6 El art. 33 de la CP1978, dice "el voto es universal, igual, directo y secreto para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos". En el proyecto de Constitución de 1945, reformada en el art. 17, establecía como requisito para ser ciudadano saber leer y escribir. Sobre el voto de los analfabetos en el Ecuador puede verse el trabajo de Grijalva (1998: 127-137).
- 7 La Constitución de 1945 reformada mantenía el sistema Bicameral que había sido tradicional en el Ecuador. Ese proyecto constitucional mantenía el corporativismo y la elección indirecta de un buen número de los senadores tal y como fue habitual en las Cámaras altas ecuatorianas (en este caso, un 42,85%). Sobre el corporativismo en los Senados y Asambleas Constituyentes puede verse Sánchez (1999).
- 8 En ese proceso electoral se realizó un padrón a partir de los datos del Registro Civil, dejando de lado el método del registro electoral a petición del votante, que era de muy fácil manipulación. En la Ley de Elecciones de 1968 hay un antecedente legal de la realización de padrones a partir de los datos del Registro Civil (arts. 10 al 17). No he podido confirmar si realmente se elaboró el padrón de acuerdo a lo dispuesto o si se trata de una norma legal que no se ejecutó.

La obligatoriedad del voto ha sido uno de los elementos heredados de la transición que ha sido muy discutido, especialmente porque se integró una gran masa de votantes que, según algunos sectores, no estaban preparados para la participación política. El argumento a favor es que el voto contribuye a crear una cultura política de participación, al fortalecimiento de la ciudadanía y a que las autoridades electas cuenten con una amplia votación que los legitime. Los que están en contra del voto obligatorio plantean que la calidad de la elección mejoraría si participaran en ella solo las personas que verdaderamente estuvieran interesadas por el proceso. Noboa (1998: 220-221) sugiere que el voto optativo llevaría a que los partidos mejoren sus cuadros, presenten candidatos preparados y estimulen a los ciudadanos a participar activa y cívicamente en las contiendas electorales.

Por último, solo quiero insistir en que durante la transición se generaron al menos dos elementos básicos para entender la configuración del sistema político: por un lado está el modelo de “pacto” y oposición entre los distintos actores; y por el otro, el diseño institucional con el que se produjo la transición y que sirvió de base para el posterior desarrollo político nacional.

Las regiones del Ecuador

(Atención: Si el lector conoce el país, puede prescindir de esta parte)

Ecuador es un país compuesto por tres grandes regiones claramente diferenciadas, cada una de las cuales cuenta con características geográficas, económicas, sociales, políticas, étnicas y culturales propias. Por un lado, está la región llamada Costa que comprende la franja de clima tropical que va entre el Océano Pacífico y las estribaciones de la cordillera de los Andes. En ella se dan productos tropicales destinados al consumo interno y al mercado de exportación. En esta región se encuentra Guayaquil que es la ciudad más grande del país y la que genera la mayor cantidad de ingresos no petroleros. La Costa tiene cinco provincias.

En la mitad longitudinal del país está la región llamada Sierra que comprende las montañas y valles que se forman por efecto de la cordillera de

los Andes. En esta zona habita la mayor cantidad de población indígena y fue la región históricamente más poblada. Su estructura productiva mantuvo fuertes influencias coloniales a través del sistema de hacienda hasta mediados del siglo XX, cuando comienza un sistemático proceso de reestructuración. La mayor parte de la producción se dedica al consumo interno; el desarrollo industrial es más bien escaso. Ante la debilidad del sector privado como generador de oportunidades, el Estado ha tenido mucha presencia en esta región, ya sea como oferente de empleo o como redistribuidor de recursos. La ciudad más grande la de Sierra es Quito, la capital del país, que es, a la vez, la sede de todos los poderes públicos. La Sierra está compuesta por diez provincias.

La tercera gran región es la que queda en la zona amazónica y es conocida en el país como oriente, aunque la denominación de región amazónica va ganando espacio. Esta región se mantuvo históricamente aislada por la falta de vías de comunicación y la escasa población con la que contaba. Cobró protagonismo a partir de los años sesenta, con el inicio de la explotación petrolera y los grandes planes de colonización. En un principio, el oriente era visto por el imaginario colectivo como una extensión de la Sierra debido a que casi todos sus habitantes eran originarios de esa región y seguían manteniendo vínculos con los lugares de origen. En la región existe también un número significativo de nacionalidades indígenas, las que no son tan numerosas como las andinas y están más dispersas en la bastidad del territorio. En los últimos años, la región ha cobrado mayor relevancia y autonomía política, especialmente porque cuenta con un número significativo de diputados que representan sus cinco provincias. Por último, cabe mencionar que el Archipiélago de Galápagos es parte del territorio ecuatoriano y es otra más de las regiones naturales, pero, debido a su dimensión y características ecológicas únicas, no puede competir con el protagonismo de la Sierra y de la Costa que son las dos regiones en las que se concentra la población y el poder político y económico.

Para su administración, el país está dividido en provincias, las que a su vez cuentan con una serie de cantones. Estos últimos se dividen en parroquias. En lo que respecta a las autoridades de elección, las provincias funcionan como distritos para la elección de diputados y cuentan con un Consejo Provincial presidido por un Prefecto y Consejeros. En

La transición y aclaraciones previas

los cantones, el gobierno local lo encabeza un Alcalde (en los cantones de menor población se llamaban, hasta 1998, Presidentes de Concejo Municipal) y cuenta con un órgano colegiado compuesto por un número variable de concejales. Cabe resaltar que la estructura político-administrativa y sus autoridades se han mantenido con pequeñas variaciones desde la fundación de la República en 1830. A partir de 1998, con la nueva Constitución, se eligen también Juntas Parroquiales.

Algunas características de los partidos ecuatorianos

Introducción

Los estudios específicos sobre el sistema de partidos ecuatoriano son más bien escasos aunque no inexistentes¹. Se puede encontrar también información en trabajos generales sobre el sistema político ecuatoriano² o en los que versan sobre los partidos como objeto de estudio particular³. Otra vertiente de información sobre el sistema de partidos, en un contexto de

- 1 Entre los trabajos relevantes sobre distintos aspectos del sistema de partidos, cabe mencionar, en orden cronológico, los elaborados por Conaghan en el capítulo publicado en Mainwaring y Scully (1995); Bustamante (2000); Freidenberg y Alcántara (2001b); Mejía (2002); Sánchez (2004a); Pachano (2007). Esta lista solo tiene carácter referencial y no quiere decir que los que aquí no constan carezcan de valor.
- 2 Al respecto se puede ver Argonés (1985); CORDES (1999); Cueva (1998); Echeverría (1997); Hurtado (1977); Mills (1984); Pachano (1996) o Quintero y Silva (1998)
- 3 En este sentido, cabe señalar el trabajo de Freidenberg y Alcántara (2001a) donde se analiza, desde el punto de vista organizativo, a la Izquierda Democrática, el Partido Roldosista Ecuatoriano, el Partido Social Cristiano, la Democracia Popular y Pachakutik. Respecto de Concentración de Fuerzas Populares (CFP) trabajaron Menéndez Carrión (1986) y Guerrero Burgos (1994). La tesis doctoral de Ehlers (1988) trata sobre la Izquierda Democrática. Respecto al Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) se puede consultar el trabajo de Freidenberg (2003) y, para algunos aspectos específicos sobre la práctica política del PRE y su líder, consultar a De la Torre (1994; 1996a). A estos trabajos de corte más académico, habría que sumar una serie de trabajos más periodísticos que se produjeron a propósito del gobierno del líder del PRE. Abdalá Bucaram (1996-97). Sobre el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, en tanto organización electoral antes que como parte de un movimiento social, se puede ver Sánchez y Freidenberg (1998); Beck y Mijeski (2001); Collins (2001); Sánchez (2004b). Para una síntesis histórica de los partidos políticos ecuatorianos se puede ver Ayala Mora (1989).

literatura más bien escasa, son los análisis realizados sobre los distintos escenarios electorales o de reforma política⁴.

Se podría aducir que el poco interés por los partidos políticos se debe a que la agenda de investigación sobre Ecuador ha estado muy influida por la histórica inestabilidad institucional del país, conjugada con el mayor atractivo que pueden tener para el ámbito académico internacional otros hechos como el movimiento indígena o el populismo, sea en versión velasquista, bucamamista, o la naciente y prometedora versión correísta. Además, los partidos políticos ecuatorianos no han tenido el desempeño histórico de muchos de sus pares latinoamericanos que, a pesar de operar a veces en medios institucionales tan o más inestables que el ecuatoriano, se han destacado por diferentes cualidades que han llamado la atención de la academia. Por último, los científicos sociales y políticos del Ecuador no han dado mucha importancia al estudio de los partidos políticos y su sistema de interacción; muy al contrario, algunos han contribuido al desprestigio de los mismos. Esta tendencia tiene que entenderse bajo dos premisas: por un lado, un contexto marcado por el marxismo como corriente académica y política hasta inicios de la década de 1990 y, por otro lado, la mayoría de investigadores, ajenos a la recomendación de Weber, han sido “científicos y políticos”, por lo que no se “distanciaron” del objeto de estudio y más bien incluyeron sus planteamientos académicos dentro de su proyecto político. A estos hechos debe sumarse el déficit de investigación empírica que ha caracterizado a la Ciencia Política en el Ecuador.

El papel de los partidos políticos es el de vincular la estructura formal del sistema político con los distintos elementos de la sociedad civil (Alcántara, 1995). Los partidos cumplen cometidos fundamentales en los

4 Egas (1983) analizó las fuerzas electorales que compitieron en la elección de la transición; Verdesoto (comp.) (1984) examina los comicios de 1984; el artículo de Montúfar (1990) analiza la elección presidencial de 1988; el de Burbano de Lara (1992) versa sobre la elección de 1992; el de León (1992) acerca de las elecciones cantonales del período 1979-1990. El mismo autor tiene otro trabajo (1994), en el que plantea que en las elecciones de 1994 hubo un cambio de ciclo. Con relación al proceso electoral de medio período de 1994, se pueden ver los trabajos de Ibarra (1994). Respecto a la influencia del sistema electoral en el sistema de partidos, Sánchez (1999b) o CORDES (1999). Las elecciones de 2000 y 2002 son analizadas en Quintero (2002).

regímenes democráticos, que pueden agruparse en funciones sociales y funciones institucionales. Entre las primeras están la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político; mientras que en el segundo grupo estarían el reclutamiento y selección de las élites, la organización de elecciones, la organización y composición del parlamento, y la composición y funcionamiento del gobierno (García Cotarelo, 1985). A éstas también se puede agregar la función de “integración nacional y construcción del Estado” (Ramos Jiménez, 1995: 84).

En este capítulo se detallará el proceso histórico que fue dando forma al sistema de partidos ecuatoriano, para lo que me centraré en tres momentos: el escenario previo a la transición; la transición política; y las distintas fases del sistema de partidos durante el período de estudio. También pongo énfasis en el factor regional como elemento explicativo del desempeño de los partidos y en algunos otros elementos que, a mi juicio, explican el multipartidismo. Concluyo con una serie de indicadores que dan cuenta de la morfología del sistema de partidos ecuatoriano.

Escenario previo

Los partidos políticos ecuatorianos han tenido que competir, a lo largo de la historia, con otros modelos de representación política fuertemente institucionalizados (Sánchez, 1999a), lo que les ha generado dificultades para consolidarse como un sistema estable de interacción política. Al igual que en otros países de América Latina, la competencia política en el Ecuador estuvo enmarcada en sus orígenes dentro del binomio conservadores-liberales (Alcántara, 1991)⁵, que más que partidos eran identidades políticas tras las que se agrupaban los distintos sectores. A esto hay que sumar que la falta de elecciones libres continuadas no permitió la consolidación de dichos espacios políticos como partidos. Además, estos se fraccionaban constantemente debido a disputas de liderazgo –antes

5 Sobre el caso de Ecuador se puede ver el trabajo de Ayala Mora (1985), que publica los resultados de una investigación sobre la génesis de los partidos ecuatorianos, en la que resalta la relevancia fundamental de la dualidad conservadores-liberales en este país.

que programáticas— ocasionando la formación de varias organizaciones *ad hoc* para la participación de sus líderes en elecciones, disputándose entre ellas el electorado del partido y la identidad ideológica.

A los conservadores y liberales que operaban desde finales del siglo XIX como “partidos de notables” (Weber, 1964), hay que sumar el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE), fundado en 1926, que contó en varias ocasiones con representación legislativa y cargos en el gobierno. Es posible que la ruptura de un sector, que formó el Partido Comunista en 1931, haya facilitado la inserción del PSE en el sistema y que los socialistas sean percibidos como menos radicales. El inicial Partido Socialista era bastante heterogéneo y contaba entre sus filas con ciudadanos que recibieron la influencia de distintas corrientes de pensamiento: desde el liberalismo político puro y duro, hasta el socialismo utópico de Saint Simon. Con el paso del tiempo, el partido fue consolidando una identidad ideológica y se convirtió en el representante de intelectuales y profesionales liberales.

La estocada a la débil simiente del sistema de partidos ecuatoriano fue la presencia de José María Velasco Ibarra, líder populista sobre el que giró la política ecuatoriana entre 1934 y 1972, quien, si bien coqueteó con todos los partidos, tenía un proyecto político que pasaba por fuera de ellos⁶. Esta actitud del líder se trasladó a la ciudadanía e imprimió una praxis de comportamiento político de la que el país no ha podido salir todavía.

El partido mejor organizado que tuvo el Ecuador, previo a la tercera ola, fue la Concentración de Fuerzas Populares (CFP) que operó fundamentalmente y con gran fuerza en los sectores marginales de Guayaquil, sobre todo en la década de 1950. En ese partido se conjugaron, a la perfección, el

6 Al respecto, Velasco Ibarra decía: “Hay, pues, que formar no partidos porque el mundo no está hecho para partidos. Hay que formar movimientos. Los partidos son instituciones anquilosadas en la etapa burguesa que ya pasó. La hora actual de este siglo es la vehemente explosión de las muchedumbres, de los reclamos populares, de los reclamos nacionales. Hay que formar grupos, movimientos muy adentro de esta nueva hora en que los pueblos y las naciones se expresan y quieren fortificarse. Esto no lo van a entender jamás los anquilosados partidos políticos, esos grupos anarquizantes y descentrados que surgen hoy por todas partes” (Diario *El Comercio*, 23.03.1969). Tomado de Hurtado (1977: 200). Sobre las varias facetas de Velasco Ibarra se pueden ver los trabajos de Cueva (1998), De la Torre (2000) o Quintero (1997), entre otros.

maniqueísmo populista, simplificado en pueblo contra oligarquía, y una mezcla de los modelos de organización que tanto los partidos fascistas como los de izquierda habían desarrollado en Europa (Guerrero Burgos, 1994; Menéndez Carrión, 1986). De esa época también procede el Partido Social Cristiano (PSC) que, en su origen, fue una fracción minoritaria del Partido Conservador Ecuatoriano (PC).

Durante la segunda ola democrática hubo una serie de pequeños partidos que eran una especie de membretes de algunos líderes y posteriormente se revitalizaron durante la transición sin mayores glorias. Como antecedente lejano de dos de los partidos más activos en la etapa que se inicia en 1979, cabe señalar que a mediados de la década de 1960 comenzó a formarse el Partido Demócrata Cristiano, que más tarde se transformaría en Democracia Popular (DP) y en las elecciones de 1970 participó ya el núcleo de lo que después sería la Izquierda Democrática (ID).

El Partido Comunista del Ecuador se escindió en 1963, a propósito de las diferencias de Moscú con Pekín, y el sector pro-chino formó el Partido Comunista Marxista Leninista Ecuatoriano (PCMLE). Estos partidos fueron las bases de los que en democracia serían el Frente Amplio de Izquierda (FADI), próximo al PCE, y el Movimiento Popular Democrático (MPD), cercano al PCMLE.

La transición y los partidos

La transición dejó como herencia un sistema que entregaba el monopolio legal de la participación y representación a los partidos políticos. El derecho de exclusividad de estos para presentar candidatos generó una tensión entre representación y participación, debido a que los partidos, al ser en su mayoría de nueva creación o con una débil estructura, no tenían fuertes raíces en la sociedad y no eran “representativos” de los distintos sectores. Esto provocó que los partidos necesitasen –para ingresar en ciertos espacios o para que fuesen sus candidatos– de personas o líderes con cierta representatividad ya adquirida, que por lo general reproducían las formas tradicionales de la política: caciquismo, personalismo, clientelismo, populismo –modelos de representación que la nueva Ley de Partidos y la

Ley de Elecciones querían erradicar—. Personas que en otro ambiente institucional no hubiesen necesitado de los partidos, se vieron obligadas a afiliarse o a buscar un partido para poder hacer política. En esta relación instrumental entre líderes a los que se les ofrece candidaturas y potenciales candidatos que buscan partido, se puede hallar una de las matrices de la debilidad del sistema de partidos del Ecuador.

El problema de la transición estuvo además en que el sector que se oponía al modelo de cambio político propuesto era políticamente muy fuerte como para no contar con su beneplácito o, por lo menos, con su compromiso de futuro sometimiento a unas reglas de juego con las que posteriormente ellos tendrían que actuar. Dos datos hay que tener en cuenta a la hora de medir el nivel de influencia en el sistema político ecuatoriano del grupo excluido (¿o autoexcluido?) durante la transición. Por un lado, el alto porcentaje de adhesiones que obtuvo el voto nulo en el *referéndum* para la aprobación de la nueva Constitución, promovido por dicho grupo, y, sobre todo, que este sector llegó a la presidencia de la República cinco años después de iniciado el proceso de transición a través de esa coalición que fue el Frente de Reconstrucción Nacional (FRN). Cabe recordar que una de las propuestas de campaña y posterior intento de reforma constitucional del FRN fue la participación política de los independientes, tentativa que pretendió echar al traste la participación política vía partidos políticos, uno de los grandes ejes y supuesto acuerdo básico del modelo político diseñado en la transición. Esta sola postura demuestra que no estaban del todo de acuerdo con las reglas diseñadas para el procesamiento de los conflictos por el poder.

El marco jurídico de los partidos

En un principio, se contempló un fuerte marco jurídico que fomentaba y protegía a los partidos, y que no sirvió, sin embargo, para su consolidación y fortalecimiento como mediadores privilegiados entre Estado y sociedad. Hasta la reforma constitucional de 1994 —aprobada por consulta popular—, que permitió la participación electoral de los independientes,

es decir, de personas no afiliadas, la Constitución aseguraba a los partidos políticos la exclusividad de la participación electoral en los términos que he venido señalando.

La Constitución de 1978 garantiza el derecho de fundar y participar en partidos, los mismos que gozan de la protección del Estado para su organización y funcionamiento. Como requisitos, se pedía a un partido: principios doctrinarios que lo individualicen, presentar un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático, estar organizado en el ámbito nacional, y contar con el número de afiliados que exija la Ley. Cabe resaltar que en 1998 se reestableció el umbral o barrera para el reconocimiento legal de un partido o movimiento político como mecanismo de freno al multipartidismo. Con excepción del monopolio legal de la participación en elecciones, la Constitución de 1998 mantiene en lo fundamental las normativas y los principios relativos a los partidos que se contemplaba en la Constitución de la transición.

La Ley de Partidos Políticos define a los partidos como “una organización político-doctrinaria integrada por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado”. Les atribuye la función de “expresar y orientar la voluntad política del pueblo, promover la activa participación cívica de los ciudadanos, capacitar a sus afiliados para que intervengan en la vida pública, y seleccionar a los mejores hombres para el ejercicio del gobierno”.

Las condiciones para el reconocimiento de un partido, por parte del Tribunal Supremo Electoral, eran: acta de fundación del partido, declaración de principios ideológicos, programa de gobierno que contenga las acciones básicas que se propone ejecutar, estatutos, símbolos, siglas, emblemas, distintivos, nómina de la directiva, registro de afiliados cuyo número no sea inferior al uno punto cinco (1,5) por ciento de los inscritos en el último padrón electoral⁷ y prueba de que cuenta con una organización de carácter nacional, es decir, que el partido tenga presencia en por lo menos diez provincias del país, entre las cuales dos deberán corresponder a las tres

7 Según Mejía (2002: 44) el umbral de afiliados requeridos para constituir un partido era originalmente del 0,5% del padrón electoral, pero los militares deliberadamente lo triplicaron al 1,5%, con lo cual eliminaron dos partidos de izquierda que no reunían el número de afiliados. El número de afiliados necesario para fundar un partido en 2006 sería de 137 000 (aproximadamente), requisito que generalmente se cumple con campañas de afiliación masiva, que usan como gancho la figura de un líder carismático

de mayor población. Con la intención de frenar el personalismo que caracterizó a los movimientos y partidos políticos en el Ecuador, se limitó a dos años la permanencia del dirigente máximo en la conducción del partido y solo podía ser reelegido una vez y en el futuro, una vez que haya transcurrido un período, por otro período de dos años más.

Así como se podían fundar partidos, se contemplaban causales de extinción y para cancelar su inscripción, a saber: por decisión libre y voluntaria tomada desde el partido de conformidad con sus estatutos; por incorporación a otro partido político o por fusión; por no obtener al menos el cinco por ciento de los votos emitidos en dos elecciones pluripersonales sucesivas a escala nacional; por no participar en un evento electoral pluripersonal al menos en diez provincias; y, por último, por constituir organizaciones paramilitares.

Los objetivos con los que se diseñó la Ley de Partidos eran frenar el multipartidismo, el personalismo y el caudillismo, y fomentar el desarrollo de grandes partidos nacionales con fuertes bases ideológicas, respaldo en la sociedad y una sólida estructura interna. Observando desde la actualidad la forma y el desempeño del sistema de partidos —que se detalla más adelante— se puede afirmar que, a pesar del largo período de fuerte protección legal que se les dio a los partidos como medio de representación, estos no se institucionalizaron desde el punto de vista jurídico, porque los mismos actores implicados desarrollaron estrategias para debilitar la faceta “represiva” de la Ley, tal y como se verá a lo largo del texto. A ello hay que sumar la debilidad del Estado de Derecho en el Ecuador y sus consecuencias, tanto en el acatamiento como en la aplicación de las normas.

Elecciones y configuración del sistema de partidos

El sistema de partidos ecuatoriano ha sido muy variable y ha atravesado por distintas etapas. La primera correspondería a la transición y a las elecciones de 1978-1979; la segunda, y más larga, comprendería el período 1984-1996, etapa en la que hay cierta estabilidad entre los principales partidos que compiten y las reglas electorales; y una tercera etapa que se inicia en 1996, y que se caracteriza por un proceso de modificación sustancial del

sistema electoral; las alianzas electorales *ad hoc* (a distintos niveles distritales) y la aparición de movimientos políticos. La suma de estos factores alteraron esencialmente los patrones de interacción entre los partidos.

A pesar de que se pueden diferenciar estas etapas, el sistema ha mantenido algunas constantes como la falta de fidelidad del electorado a los distintos partidos y las pugnas internas entre los liderazgos, que en muchos casos terminaron en la creación de nuevas formaciones⁸. Desde la perspectiva de los partidos en el gobierno o en el Legislativo, no han sido capaces de mantener el control de los bloques legislativos, lo que se refleja en el alto número de diputados que abandonan los partidos en el ejercicio de sus cargos.

Como sucedió en otros países que se hallaban en procesos similares, la liberalización, la apertura del régimen y la convocatoria a elecciones se convirtieron en incentivos para la participación de un amplio número de partidos que buscaban un espacio dentro del nuevo orden político⁹. Para el proceso electoral celebrado entre los años 1978 y 1979, obtuvieron su registro como partido quince agrupaciones, aunque las solicitantes fueron muchas más (Ayala Mora, 1989). Cabe resaltar que, a pesar de que habían pasado menos de diez años desde la última convocatoria a elecciones, las figuras estelares de la política eran las mismas. Entre los partidos que consiguieron su registro electoral estaban los tradicionales, Partido Conservador Ecuatoriano (PCE) y Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE); los populistas, Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y Federación Nacional Velasquista (FNV) en la que se agruparon los nostálgicos de un Velasco Ibarra ausente de la política activa. Estaban también la Coalición Institucionalista Demócrata (CID) y el Partido Nacionalista Revolucionario (PNR), liderados por sendos ex-Presidentes. El Partido Social Cristiano (PSC) comenzó su cambio de eje regional a la Costa con el fichaje de León Febres Cordero. En la Sierra, la Izquierda Democrática (ID), partido de filiación social demócrata y parte de la Internacional Socialista,

8 Conaghan (1995) bautizó como *huasipungo* político a la tendencia de los líderes políticos de querer contar con su partido político propio. La palabra quechua *huasipungo* designa una forma de trabajo precaria en la que a cada trabajador se le adjudicaba en usufructo una parcela de tierra, a cambio del trabajo en las tareas de la hacienda.

9 Este efecto ha sido bautizado como "sopa de letras" por la cantidad de siglas y la confusión de tendencias que se va dando. Sobre el proceso de transiciones de la tercera ola puede verse el trabajo compilado por O'Donnell, Schmitter, y Whitehead (1986).

comenzaba a tomar fuerza en la región. Entre los partidos pequeños que surgieron de antiguas escisiones de los partidos liberal y conservador estaban el Frente Radical Alfarista (FRA) y el Partido Patriótico Popular (PPP), respectivamente. Los partidos de izquierda eran el Partido Socialista, la Unión Democrática Popular (UDP), que luego se cambiaría de nombre a Frente Amplio de Izquierda (FADI), cara electoral del Partido Comunista Ecuatoriano, y el Movimiento Popular Democrático (MPD), faceta electoral del radical de izquierda Partido Comunista Marxista Leninista Ecuatoriano (PCMLE).

Seis partidos presentaron candidatos a la presidencia¹⁰ y la victoria fue para el candidato del CFP gracias a una mezcla entre el carisma del candidato, su propuesta de cambio y la fortaleza de la experiencia organizativa preexistente del partido que se reactivó. El oponente de Roldós en la segunda vuelta fue Sixto Durán Ballén, candidato del PSC, que contó con el apoyo de los conservadores y otras agrupaciones de derecha.

Obtuvieron representación legislativa diez partidos políticos. Los bloques más grandes correspondieron a CFP, ID y PCE (estos dos últimos compartían la votación de la Sierra, región de histórica supremacía de este último). Debido al alto número de partidos con representación legislativa, muchos de los bloques eran muy pequeños y sus escaños correspondían a los líderes de las tendencias que contaban con una votación propia antes que programática.

En las segundas elecciones generales, realizadas en 1984, el sistema de partidos va tomando la forma que mantendría hasta 1996, más o menos. En esta convocatoria ya compiten los partidos que acumularán el mayor número de representantes en la etapa democrática, a saber: la ID, la Democracia Popular (DP)¹¹, el PSC y aparece el Partido Roldosista

10 Los datos con los resultados electorales presidenciales y la composición del legislativo se pueden ver en el anexo de este libro.

11 La Democracia Popular era el partido de tendencia demócrata cristiana del sistema de partidos ecuatoriano y sus orígenes datan de la década de 1960. No obtuvo el registro electoral para la participación en las elecciones de 1979, según versiones, por maniobras de las autoridades militares, pero participó en las elecciones legislativas en las listas del CFP, partido al que acompañaba con el candidato a vicepresidente en la persona de Osvaldo Hurtado, líder del partido. Pasadas las elecciones, consiguieron inmediatamente su reconocimiento oficial pero adoptaron el nombre de Democracia Popular - Unión Demócrata Cristiana, como parte de los acuerdos de fusión con un grupo de jóvenes disidentes del partido conservador.

Ecuatoriano (PRE), liderado por Abdalá Bucaram, quien obtuvo la alcaldía de Guayaquil, aunque su bloque parlamentario seguía siendo reducido. Asimismo, se avizoraba el declive de los partidos tradicionales, sobre todo del Partido Conservador Ecuatoriano y del CFP. Consiguieron escaños trece partidos bajo la supremacía indiscutible de la ID que, con el 33,8% de los diputados, se posicionaba como el partido más grande del sistema con una votación distribuida a escala nacional.

Para las elecciones presidenciales de 1984 se presentaron nueve candidatos de entre los cuales pasaron a la segunda vuelta Rodrigo Borja de la ID y León Febres Cordero, candidato del PSC, que contó con el apoyo del Frente de Reconstrucción Nacional, en el que se agruparon los partidos tradicionales y una serie de pequeños partidos caudillistas¹². La victoria en la segunda vuelta le correspondió a León Febres Cordero, quien logró el triunfo gracias a la gran cantidad de votos que obtuvo en la ciudad de Guayaquil, de donde es oriundo. Esto último puso en evidencia que la fractura regional seguía determinando el voto en el Ecuador, a pesar del espejismo que representó la elección de Roldós, quien obtuvo una votación bastante homogénea a lo largo del territorio estatal.

En esta segunda etapa se realizaron elecciones legislativas cada dos años: 1986, 1988, 1990, 1992, 1994; comicios en los que se observan patrones más estables de competencia en lo referente a la presencia más o menos constante de los mismos partidos, con la salvedad de que sus niveles de importancia relativa eran muy variables, es decir, variaba el porcentaje de escaños que controlaban entre una elección y otra. En las elecciones de 1986, quizá por el impacto del gobierno conservador de Febres Cordero, se marcaron dos tendencias puestas: por un lado, creció el voto de su partido, el PSC¹³, que se consolidaba como primera

12 Los partidos integrantes del Frente de Reconstrucción Nacional fueron: el Partido Conservador Ecuatoriano; el Partido Liberal Radical Ecuatoriano, de cuyos registros procedía el candidato a la Vicepresidencia de la República; el Partido Nacionalista Revolucionario; la Coalición Institucionalista Demócrata (CID); el Frente Nacional Velasquista; el Partido Social Cristiano y un nutrido grupo de organizaciones autodenominadas independientes.

13 Este es el único caso en que el partido del Presidente ganó escaños en las elecciones de medio período, pasando de 9 a 14, tomando en cuenta tanto diputados nacionales como provinciales. Hay que resaltar que el proceso de consolidación del Partido Social Cristiano es proporcional a la crisis de los otros partidos de derecha en el país.

fuerza de la derecha; mientras que por otro, creció el voto de los partidos de izquierda¹⁴.

En 1988, la Izquierda Democrática alcanzó un histórico triunfo que ratificó su posición de partido predominante del sistema. De los 71 escaños que estaban en juego, obtuvo 30, a la vez que su candidato presidencial, Rodrigo Borja, ganaba las elecciones en segunda vuelta a Abdalá Bucaram del PRE. En lo referente al espectro legislativo, se consolidó la tendencia de crecimiento de los partidos de izquierda que supieron sacar ventaja de su papel de opositores al gobierno de Febres Cordero. Por otro lado, se confirmaba la posición ascendente del populista Partido Roldosista Ecuatoriano, beneficiario también del enfrentamiento con el Partido Social Cristiano, con quien compartía el electorado de la región de la Costa y al que posicionó como su adversario dentro de la lógica maniquea de pueblo (PRE) contra oligarquía (PSC). El crecimiento del PRE se debió también al declive de los otros partidos populistas del sistema, sobre todo del CFP. Las elecciones de 1990 son el inicio de la cuesta abajo de la ID, que pierde un poco más de los dos tercios de su bloque, lo que favoreció a los otros partidos que ascendían en el sistema: el PRE, el PSC y el PSE.

Cualquier análisis de coyuntura previo a las elecciones presidenciales de 1992, ubicaba al PSC y al PRE como los partidos más fuertes del sistema y, a sus líderes, como los candidatos con más opciones. El problema que tenía el Partido Social Cristiano era que contaba con dos líderes con posibilidades reales de ganar la Presidencia de la República. Por un lado estaba Jaime Nebot, representante de la nueva guardia del partido, de esa derecha radicada en la Costa cuya cabeza visible era Febres Cordero. Y por el otro lado estaba Sixto Durán Ballén, militante de siempre del partido que representaba la línea fundacional del mismo, caracterizada sobre todo por su conservadurismo clerical de origen serrano. Como el aparato del partido se hallaba ya bajo control de la línea “modernizador”, el candidato designado para representar al partido fue Nebot, lo que provocó un cisma que terminó con la salida de Durán Ballén, quien fundó un partido *ad hoc* (Partido

14 El crecimiento del sector se dio sobre todo en las provincias de la Sierra, ratificando una tendencia histórica que concentra ese tipo de voto en la región, mientras que en la Costa es casi nulo. Los beneficiarios del crecimiento fueron el Partido Socialista y el MPD.

Unidad Republicana) para poder inscribir su candidatura a la presidencia. Al final, Durán Ballén se impuso en las elecciones presidenciales y su novel partido “desechable” obtuvo un significativo bloque parlamentario (15,58% de los escaños), si se toman en cuenta las circunstancias bajo las que participó. A pesar de la división y del fracaso presidencial, el PSC se posicionó como el partido más fuerte del sistema (27,27% de los escaños), a la vez que evidenciaba por primera vez lo que se convertiría en su principal problema: la falta de un candidato presidencial con posibilidades reales. Jaime Nebot, candidato natural del partido en reemplazo de Febres Cordero (impedido de ser candidato)¹⁵, es un líder de amplia aceptación en distintas secciones del electorado, pero, a la vez, tiene altos niveles de rechazo, sobre todo en la Sierra, lo que hace que sea muy difícil que en la segunda vuelta obtenga la mayoría de los votos.

Para las elecciones legislativas de 1994, el Partido Unidad Republicana (PUR) prácticamente había desaparecido. Además, se consolidaba la tendencia descendente de los partidos de izquierda, afectados por los interrogantes que planteaba la caída del muro de Berlín, en un marco más amplio, o la derrota electoral de los sandinistas nicaragüenses, en el escenario latinoamericano. Por otro lado, los partidos por los que históricamente se inclinó el electorado serrano, como la ID o la DP, no podían consolidar sus posiciones ante las ascendentes carreras del PRE y del PSC.

Las elecciones generales de 1996 marcan el inicio de la tercera etapa del sistema de partidos ecuatoriano, caracterizada por el cambio de las reglas electorales y la incorporación de nuevos actores al sistema, entre los que sobresale el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP). El incentivo fundamental para esta transformación fue la reforma del artículo de la Constitución que daba exclusividad a los partidos para presentar candidatos. Las elecciones presidenciales enfrentaron a los representantes de los partidos más fuertes del país en ese momento: el PSC y el PRE. En la segunda vuelta se impuso Abdalá Bucaram a Jaime Nebot. Esta derrota significó un duro golpe para el candidato social cristiano y su partido, ya que se demostró que sus niveles de rechazo en la

15 Febres Cordero no podía participar porque regía la cláusula constitucional de no reelección, pero después de su eliminación, se vio impedido por problemas de salud.

Sierra eran más fuertes aún que el temor al populismo de Bucaram. El mayor bloque parlamentario correspondió al PSC con 27 escaños de 82, lo que hacía previsible el clima de hostilidad que tendría el Presidente en el Congreso.

El 5 de febrero de 1997 se produjeron grandes movilizaciones sociales que terminaron con la salida del Presidente del poder. Para dar viabilidad institucional a la caída de Bucaram, los diputados hicieron una interpretación laxa de la Constitución y utilizaron para destituirlo, en un proceso irregular, un artículo que considera la incapacidad mental como impedimento del ejercicio del poder.

Alrededor de esa época, se inicia para el país una suerte de espiral descendente en la que se combinaron crisis económica con crisis política. Entre agosto de 1996 y enero de 2003, pasaron por el Palacio de Gobierno seis Presidentes, se elaboró una nueva Constitución y hubo un golpe de Estado el 21 de enero de 2002¹⁶. Durante este proceso de casi siete años, la sociedad y la clase política ecuatoriana adoptaron una actitud más flexible en el respeto a las normas y procedimientos, lo que afectó a las elecciones como mecanismo legítimo para el acceso al poder, con sus lógicas consecuencias para el sistema de partidos (Sánchez, 2002). A esto hay que sumar que el ambiente de crisis permanente contribuyó a deslegitimar a la política y a los partidos.

En 1998 se hicieron elecciones para renovar totalmente la Cámara de diputados, con la particularidad de que el marco institucional se modificó debido al cambio de Constitución. El nuevo modelo electoral tenía las siguientes características: elección de los candidatos en listas abiertas y entre listas; participación de alianzas a nivel provincial; y la participación de no afiliados auspiciados por los partidos –rasgos a los que hay que

16 Para una visión panorámica sobre el hecho, los antecedentes y el desenlace del golpe de Estado del 21 de enero, se puede ver el informe periodístico publicado como libro por Diario *El Comercio* (2000). Es interesante contrastar los distintos análisis que se hacen sobre el golpe, ya que trasladan claramente las posiciones de quienes los escriben. Así por ejemplo, el Ministro de Gobierno de Mahuad, Vladimiro Álvarez, habla de la conspiración que terminó con la renuncia forzada del Presidente; los analistas que se autoconsideran de izquierda y tienen simpatías por el movimiento indígena presentan los hechos como una subversión o revuelta popular en contra de la corrupción, el neoliberalismo y los organismos económicos internacionales o, dentro de una visión más épica del asunto, ven al 21 de enero como una "revolución ética".

Algunas características de los partidos ecuatorianos

sumar la concurrencia de movimientos electorales vigentes desde las elecciones de 1996—. Los efectos de la reforma se reflejaron inmediatamente en el comportamiento de los legisladores que adoptaron conductas que introdujeron más incertidumbre en el sistema de partidos. Es así que, por ejemplo, los diputados electos bajo alianzas tendían a adscribirse al bloque que más ventajas les podía ofrecer en materia de prebendas, o simplemente se declaraban independientes de cualquier bloque legislativo, ofreciendo su colaboración al mejor postor. Además, con la introducción del sistema de listas abiertas, los diputados argumentaban que la obtención del escaño se debía a sus atributos personales antes que al partido.

A pesar de que las reformas perjudicaron la consolidación de los partidos, estos no perdieron la supremacía en el sistema de representación política: incluso el PRE, que se hubiese esperado perdiera representación por la crisis de Bucaram, se mantuvo como una de las fuerzas legislativas mayoritarias. La falta de fidelidad de los diputados a sus partidos se acrecentó con las reformas. Un ejemplo fue la Democracia Popular que comenzó con un bloque legislativo de 35 diputados entre afiliados, auspiciados y de alianzas, y a lo largo del período fue perdiendo más de mitad.

En las elecciones presidenciales de 1998 se impuso de forma ajustada Jamil Mahuad, de la Democracia Popular, partido que también tenía la primera minoría del Legislativo. El otro finalista fue el rico heredero Álvaro Noboa, quien participó con el auspicio del PRE y obtuvo muy buenos resultados a pesar de su falta de experiencia en actividades públicas, limitada a unos meses de Presidente de la Junta Monetaria durante el gobierno de Bucaram.

Para las elecciones de 2002, el sistema de partidos mantenía, en lo esencial, la estructura que venía arrastrando a lo largo del período de estudio y presentaba como novedad la incorporación de nuevos actores, destacándose el Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero, liderado por el Coronel golpista Lucio Gutiérrez y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) que formó Álvaro Noboa para repetir la candidatura a la presidencia.

La sorpresa se dio cuando los representantes de los nuevos partidos pasaron a la segunda vuelta, a saber: Álvaro Noboa, del PRIAN, y Lucio Gutiérrez, de la alianza formada entre Sociedad Patriótica y Pachakutik.

Para muchos líderes de opinión, esos resultados reflejaban el fin de los partidos políticos tradicionales ecuatorianos y de la clase política vinculada a los mismos; pero al analizar los resultados legislativos no se puede ser tan optimista, porque los bloques más grandes del Congreso correspondían a los partidos que supuestamente terminaban su ciclo (PSC, PRE e ID) a pesar de que fueron perjudicados por el rocambolesco sistema electoral con el que se realizaron las elecciones, lo que cuestiona de cierta manera a los análisis que anticipaban el fin de los partidos. Lo que sí se puede decir es que esas elecciones son el primer gran paso en el proceso de desestructuración del sistema de partidos que se dio en las elecciones de 2006.

En las elecciones de 2002 se produce el alza en la tendencia de elección de candidatos a diputado, integrados en pequeños movimientos *ad hoc* de carácter provincial, así como también de candidatos que participan como representantes de alianzas electorales. Estos hechos, por lo general, se dan en distritos electorales pequeños en los que pesa mucho más el liderazgo personal de los candidatos que la estructura organizativa de los partidos —escenario que puede constituir un incentivo para el clientelismo, el personalismo y el caudillismo, comportamientos socio-políticos que actúan en detrimento del sistema de partidos y su institucionalización—.

Un sistema regionalmente fragmentado

Se puede afirmar que el factor regional es la fractura sociopolítica (*cleavage*) que ha estructurado el sistema político ecuatoriano¹⁷. Las características geográficas del país han influido para que se configuren distintos patrones culturales y políticos. La relación entre región y política en el Ecuador es tan antigua como la fundación de la República en 1830¹⁸ y ha estado presente en los grandes acontecimientos de la política nacional, como la Revolución Liberal de 1895.

17 Sobre la influencia de lo regional en las elecciones, puede verse el trabajo de Pachano (1996: 81-104) o el de Freidenberg y Alcántara (2001a). Para un análisis más amplio del problema regional en el Ecuador, se pueden consultar los trabajos editados por Maiguashca (1994) o Quintero (1991).

18 El mismo nombre del país está marcado por el enfrentamiento regional. Siguiendo la tradición de otros países latinoamericanos, se quiso adoptar el nombre del antiguo territorio colonial (el

Con el cambio de régimen de 1979 y el proceso de consolidación posterior, el “clivaje” regional se fue reflejando en el sistema de partidos, lo que de cierta forma era previsible si se considera el rendimiento de los anteriores períodos poliárquicos¹⁹. Además, el diseño institucional que otorgaba el monopolio de la participación electoral a los partidos políticos y les convertía en los únicos medios para que se expresaran los puntos de polarización llevó a que lo regional se injertara en mayor o menor medida en el funcionamiento de los partidos²⁰.

Cuando se habla de la regionalización de los partidos en el Ecuador, no se está pensando en que estos reivindiquen lo regional en su programa, o que se asienten únicamente en una región, o que su marco de actuación sea el no estatal; sino que se habla de partidos que, a pesar de que su proyecto político implica a todo el territorio y su campo de actuación política es la de todo el país, son más exitosos electoralmente en una de las regiones sin que esto implique que en las otras no tengan una relativa importancia. En el cuadro 2.1, que está ordenado de forma descendente de acuerdo con la cantidad de diputados obtenidos por los partidos entre 1979 y 2002, se observa en las distintas columnas el porcentaje de diputados que fueron electos en la suma de los distritos de las distintas regiones, del distrito único nacional y del total de diputados que obtuvo el partido.

actual territorio ecuatoriano se llamaba Real Audiencia de Quito) pero en el Congreso Constituyente los representantes que no provenían de la ciudad de Quito y su zona de influencia se opusieron a que el nuevo Estado se llamase República de Quito, por lo que se buscó un nombre neutral y se terminó adoptando el nombre de Ecuador como resonancia de los trabajos que realizaron científicos franceses que medían el cuadrante del globo terráqueo.

- 19 Como ejemplo cito la evolución electoral del Partido Conservador Ecuatoriano que tuvo la supremacía de la Sierra, mientras tenía dificultades para obtener votos en la Costa. En las elecciones presidenciales de 1948, obtuvieron el 49,33% de los votos de la Sierra y solo el 20,75% de los votos de la Costa. En 1952 consiguieron 45,89% de los votos de la Sierra y solo el 12,01% de los votos de la Costa. En 1956, el partido formó parte de una coalición de la que era el socio mayoritario y obtuvo el 44,98% de los votos serranos y solo el 9,16% de los costños.
- 20 En este caso resulta útil el concepto de “clivaje” propuesto por Inglehart (1984: 24), que se refiere a patrones estables de polarización del conflicto. Según este autor, un “clivaje” puede ser definido como: “... relatively stable patterns of polarization in which given groups support given policies or parties, while other groups support opposing policies or parties. For almost a generation, the nature of (1) the groups and (2) the policy issues aligned with Left and Right have been changing...”.

Cuadro 2.1 Número de diputados por partido y porcentajes de escaños obtenidos en las distintas regiones del Ecuador

Partido y número de escaños	Distritos Sierra	Distritos Costa	Distrito Galápagos	Distritos Oriente	Distrito Nacional	Total
PSC (170 Diputados)	28,8	55,3	2,9	3,5	9,4	100
ID (145 Diputados)	61,4	15,2	2,1	12,4	9,0	100
PRE (108 Diputados)	18,5	68,5	—	1,9	11,1	100
DP (82 Diputados)	56,1	13,4	4,9	15,9	9,8	100
CFP (55 Diputados)	30,9	45,5	—	12,7	10,9	100
PCE (33 Diputados)	78,8	3,0	—	6,1	12,1	100
OTROS (30 Diputados)	46,7	20,0	3,3	20,0	10,0	100
MPD (26 Diputados)	65,4	11,5	—	3,8	19,2	100
PACHA (25 Diputados)	56,0	—	—	36,0	8,0	100
PSE (25 Diputados)	84,0	4,0	—	—	12,0	100
FRA (20 Diputados)	40,0	35,0	—	10,0	15,0	100
PLRE (18 Diputados)	38,9	44,4	—	11,1	5,6	100
PUR (13 Diputados)	38,5	46,4	—	—	15,4	100
PRIAN (10 Diputados)	30,0	70,0	—	—	—	100
FADI (8 Diputados)	25,0	25,0	—	25,0	25,0	100
PSP (7 Diputados)	57,1	14,3	—	14,3	14,3	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Archivo de la Función Legislativa del Ecuador y del TSE.

A grandes rasgos se puede ver cómo PSC y PRE tienen asentadas sus bases electorales en la Costa, sin que esto signifique que no hayan obtenido buenos resultados también en la Sierra. Al respecto se da un fenómeno destacable: es mucho más fácil que los partidos mayoritarios de la Costa obtengan escaños en la Sierra, a que los partidos electoralmente más exitosos en la Sierra obtengan escaños en la Costa. Un caso de libro puede ser Pachakutik²¹ que ha obtenido 25 escaños en solo tres

21 En este movimiento político se mezclan propuestas étnicas, de izquierda y estatistas (Sánchez, 2004b), tres elementos de poca importancia política en la Costa, donde la población indígena (movilizada y organizada políticamente, e identificada culturalmente como tal) es muy escasa; donde los partidos de izquierda no han obtenido buenos resultados, y donde el Estado y la burocracia son vistos con desconfianza desde siempre por la influencia del liberalismo político y, sobre todo, económico de gran incidencia en una sociedad dedicada al comercio y a la agroexportación. En el penúltimo capítulo de este libro, se realiza un análisis más detallado sobre Pachakutik.

elecciones, superando a partidos que participan desde 1979, pero no ha podido obtener ni un solo escaño en la Costa. Algo parecido pasa con los partidos de izquierda como el Partido Socialista o el MPD, cuya presencia en la Costa es mínima y en los casos en que han obtenido representación, se debe más a los candidatos presentados antes que a un fuerte cambio en la tendencia del electorado. Los partidos grandes que concentran sus escaños en la Sierra son la socialdemócrata ID y la demócrata cristiana DP, las cuales han tenido momentos de presencia nacional y han conseguido escaños en las otras regiones.

La explicación de este fenómeno merecería una investigación aparte y aquí solo se pueden aventurar algunas hipótesis de un hecho evidentemente multicausal. Una primera explicación estaría en la diversidad de intereses que se da entre las dos grandes regiones debido a su heterogeneidad geográfica, económica y cultural, diferencias que se reflejan también en el plano de lo político. Así, por ejemplo, en la Sierra, el Estado ha tenido una presencia fundamental como empleador o redistribuidor de recursos ante la falta de un sector privado dinámico; mientras que en la Costa, que cuenta con un sector privado mucho más emprendedor, el Estado se ha visto como un obstáculo para el desarrollo de los intereses privados y como un mal redistribuidor porque consideran que no reciben, en forma de políticas públicas, en la misma proporción en la que aportan. Un indicador de lo que acabo de señalar es el trato despectivo por parte de algunos líderes de opinión y medios de comunicación social de la Costa hacia la alta burocracia y la tecnocracia.

Las diferencias que he señalado se podrían explicar desde el concepto de cultura política, pero como ya indiqué, no cuento con la información suficiente para establecer inferencias al respecto. La aplicación del concepto, en este caso, resulta un poco más compleja, ya que, por ejemplo, no se trata de decir que los habitantes de una de las regiones tienden más hacia un tipo específico de cultura política²², sino que supondría buscar la forma en que las diferencias regionales se reflejan en las prácticas y

22 Almond y Verba (1963) hacen grupos con los países que estudian y definen tres tipos de cultura política: la cultura política parroquial, la cultura política súbdito o subordinada, y la cultura política participativa. Sobre las distintas implicaciones teóricas y metodológicas del concepto de "cultura política" se puede consultar el trabajo compilado por Del Castillo y Crespo (1997).

discursos políticos. Abundando en esta idea, no se trata de que los habitantes de un área geográfica sean más demócratas que los de las otras; tiene que ver con que hay diferencias de valores, patrones estéticos y códigos comunicativos entre ellas, lo que hace que el estilo de un político o de un partido pueda funcionar mejor en una región que en otra²³.

Multipartidismo

Aplicando a las características del sistema de partidos ecuatoriano las categorías desarrolladas por Sartori (1992), se lo puede calificar –haciendo una generalización para todo el período– como pluralista atomizado²⁴. Diagnóstico en el que coincide Pachano (1996: 147) con la diferencia de que él califica al sistema como “fragmentado y atomizado”, diferencia que tiene que ver con el número de partidos tomados en cuenta al momento de la medición, en ambos casos más de cinco. En términos parecidos se refiere Mejía (2002) que califica al sistema ecuatoriano como “uno de los multipartidismos más fragmentados de América Latina”. Conaghan (1995) señala tres factores importantes que caracterizan al sistema de partidos: multipartidismo, volatilidad y conflictos, y crisis internas de los partidos a nivel de los dirigentes.

23 Recurso nuevamente a un ejemplo ya citado, el de uno de líderes del Partido Social Cristiano, Jaime Nebor, que llegó a la segunda vuelta electoral en dos ocasiones (1992 y 1996) –en una de ellas incluso como primer finalista–, pero que terminó perdiendo las elecciones. Una de las razones constantemente citada como explicación es el rechazo que tiene el “estilo” de Nebor entre el electorado serrano. Sabedores de este “problema”, los estrategas de la campaña de 1996 realizaron una serie de esfuerzos para cambiar la imagen del candidato, pero a la vista de los resultados electorales, los esfuerzos fueron vanos. Nebor abandonó la carrera a la Presidencia y se presentó a las elecciones para Alcalde de Guayaquil –la ciudad más importante del país, ubicada en la Costa–, donde triunfó de manera abrumadora y casi no tuvo contrincante.

24 El detalle de los indicadores se puede consultar en el siguiente punto de este trabajo, donde se muestra una serie de datos sobre la morfología del sistema de partidos. Las características del pluralismo polarizado son, *grosso modo*, las siguientes: 1) presencia de partidos antisistema importantes, 2) existencia de oposiciones bilaterales, 3) ocupación del centro métrico del sistema, 4) distancia ideológica, 5) impulsos centrífugos, 6) estructuración ideológica congénita, 7) oposiciones irresponsables, 8) política de superoferta. Para la ampliación de estos puntos, véase Sartori (1992: 163-183).

Algunas características de los partidos ecuatorianos

En la activa “opinión pública” ecuatoriana también se ha debatido constantemente sobre el número de partidos. La posición más generalizada es que el país tiene demasiados partidos, lo que genera problemas en el funcionamiento del sistema político. Para los que sostienen este punto de vista, la solución pasaría por limitar el número de partidos, ya que su elevado número puede resultar problemático al volver más complejas las negociaciones para alcanzar acuerdos sobre políticas públicas o para la formación de mayorías parlamentarias. Ahora bien, hay que tener en cuenta que el número de partidos, como dato, también refleja otros aspectos del sistema político, siendo el más evidente aquel que trata de estructuras en las que existe un elevado número de “clivajes” o identidades políticas que buscan ser representadas en el mismo y lo consiguen. No obstante, esto no implica negar la influencia del marco institucional, que puede potenciar o reprimir la cantidad de formaciones políticas de un sistema.

Una alternativa de análisis sería partir del supuesto de que un sistema tiene el número de partidos que son necesarios para su funcionamiento de acuerdo con las características políticas, sociales y económicas que representa. Lo contrario nos enfrentaría a preguntas como ¿cuántos partidos necesita un sistema político?, y específicamente, ¿cuántos partidos necesita el sistema político ecuatoriano? o ¿cuál es número adecuado de partidos? En el caso del Ecuador, es recomendable estudiar el alto número de partidos como algo “natural” al sistema (sin que esto represente un modelo estático y no esté sujeto a cambios) lo que, desde el punto de vista del diseño institucional, ayuda a que se busquen esquemas de gobierno que incorporen la variable del multipartidismo antes que intentar limitarlo.

Para encontrar explicaciones al multipartidismo, es necesario que se analicen tanto las variables institucionales como las explicaciones que plantean factores sociológicos en el origen de los partidos (Lipset y Rokkan, 1967; Inglehart, 1984). En este sentido, si se quiere entender el multipartidismo hay que tomar en cuenta que la sociedad ecuatoriana es heterogénea y que los intereses que se tienen que representar en el sistema político son múltiples, diversos y muchas veces opuestos²⁵.

25 El proyecto CORDES-GOBERNABILIDAD, que es uno de los estudios más completos que se ha hecho sobre el sistema político ecuatoriano, en uno de sus documentos plantea: “la debilidad

Los mecanismos institucionales adoptados para –teóricamente– frenar el multipartidismo no han funcionado en el país o han tenido efectos distintos a los esperados. El ejemplo más claro es el del umbral electoral mínimo a escala nacional que se exigía para mantener el registro en el Tribunal Supremo Electoral (TSE), que fue manipulado a lo largo del período o cuestionado con el argumento de que es un sistema que atenta contra el derecho de los ciudadanos a ser representados por la opción política que ellos deseen. El umbral perdió su capacidad constrictora a partir de las reformas constitucionales que permitieron la participación de independientes y las listas abiertas²⁶. No está por demás advertir que los mecanismos que favorecen la reducción “artificial” del número de partidos traen riesgos implícitos, ya que pueden contribuir a la polarización social y, de ahí, a la amenaza de la quiebra del sistema (Alcántara, 1995: 84).

Aunque se trate de una especulación fundada, el análisis de los datos hace pensar que el sistema de partidos hubiese seguido tendiendo al multipartidismo a pesar de que el umbral electoral se hubiese aplicado. En el cuadro 2.2, presento datos para todo el período previo a la participación de los independientes y muestro los partidos que han llegado a la Cámara a pesar de tener un porcentaje menor al 5% de los votos (el más alto de los umbrales contemplados a lo largo del período). Cabe señalar que si se excluyen estos partidos para calcular el número efectivo de partidos, el resultado del índice no se reduce considerablemente, manteniéndose el multipartidismo.

de estos sistemas electorales (se refiere al ecuatoriano) para reducir la fragmentación de la representación política se explica, de un lado, por la heterogeneidad social y cultural del Ecuador; y de otro, por la importancia que el sistema de representación asigna a las provincias en tanto distritos electorales” (CORDES, 1998: 19). En otra parte, insisten: “... el diseño de un sistema electoral en el Ecuador parece enfrentarse con un serio obstáculo: la heterogeneidad estructural –social, política, cultural– del país, que se traduce en un sistema partidario altamente fragmentado y disperso” (CORDES, 1998: 21).

26 Un análisis detallado de este mecanismo se puede encontrar en el capítulo dedicado al sistema electoral.

Algunas características de los partidos ecuatorianos

Cuadro 2.2 Partidos que no superaron el umbral del 5% y obtuvieron representación parlamentaria			
Período 1979-84			
Partido	Porcentaje de votos *	# de diputados	Circunscripción
FADI	4,48	1	Esmeraldas
PNV	2,99	1	Manabí
PNR	4,54	1	Guayas
Período 1984-86			
PCE	3,53	2	Carchi, Loja
PNR	2,24	1	El Oro
PSE	1,76	1	Chimborazo
Período 1986-88			
PCE	1,39	1	Carchi
PD	4,56	1	Tungurahua
PCD	2,30	1	Napo
PSE	4,39	6	Azuay, Chimborazo, Cañar, Imbabura
Período 1988-90			
PLRE	2,73	1	Manabí
FADI	2,39	1	Esmeraldas
FRA	3,94	1	Guayas
PSE	4,31	3	Azuay, Chimborazo, Imbabura
Período 1990-92			
PCE	4,24	2	Carchi, Pichincha
PLRE	3,31	3	Bolívar, Cotopaxi, Manabí
CFP	4,16	2	Napo, Zamora
FADI	2,13	1	Pastaza
FRA	4,19	1	Pichincha
Período 1992-94			
PLRE	1,90	2	Manabí, Pastaza
CFP	2,46	1	Loja
LN	0,99	1	Napo
FRA	3,59	1	Pichincha
MPD	4,77	2	Chimborazo, Loja
PSE	4,21	1	Azuay
Período 1994-96			
PLRE	2,00	1	Manabí
CFP	2,19	2	Napo, Zamora Chinchipe
LN	0,88	1	Napo
FRA	4,70	1	Pichincha
Fuente: Resultados electorales del archivo del Tribunal Supremo Electoral y nóminas de Diputados, Archivo Función Legislativa, Quito. Elaboración: el autor. * Calculado sobre el total de votos para diputados provinciales obtenidos por el partido a escala nacional.			

Buscando explicar las razones que están detrás de la proliferación de partidos, especialmente de aquellos que obtuvieron menos del 5% de los votos, se puede ver que muchos de los escaños alcanzados responden a rezagos personalistas dentro de algunos distritos²⁷ y a la existencia de partidos con fuerte presencia local, como es el caso del Partido Liberal en Manabí, del Partido Conservador en Carchi, del PSE en Chimborazo y del FADI en Pastaza. Otro indicador que muestra la tendencia al multipartidismo en el sistema de partidos ecuatoriano es el relativamente pequeño nivel de concentración de votos. Los datos al respecto pueden verse en el cuadro 2.7, donde se muestra que los cuatro partidos más grandes solo han obtenido, en promedio, el 72,93% de los escaños.

Morfología del sistema de partidos ecuatoriano

Uno de los primeros pasos para comprender la estructura de un sistema de partidos es definir el número de jugadores relevantes con que cuenta el sistema (Sartori, 1992). Al respecto, la Ciencia Política ha desarrollado varias herramientas que se pueden aplicar a distintos tipos de elecciones (presidenciales o legislativas), a resultados electorales o a escaños adjudicados²⁸. El Ecuador ha contado con un número efectivo de partidos legislativos de 5,36 en promedio para todo el período analizado. Al comparar ese dato con el número efectivo de partidos (8,03) presentados a las elecciones legislativas entre 1979 y 1996, se nota el efecto reductor que tiene el sistema electoral (Lijphart, 1995). El número efectivo de partidos para

27 Mols define así el personalismo: "significa que las relaciones sociales —y justamente también las políticas—, tienen que ser concebidas como relaciones dirigidas a personas concretas y no como *interacción* de agrupaciones, de organizaciones, estructuras, etc., sociales y políticas" (*La democracia en América Latina*, Barcelona, Editorial Alfa, 1988, p. 147) (citado en Grijalva, 1998: 138). Los criterios que uso para definir como personalista o partidista el resultado de una elección son los niveles de votación obtenidos por el partido en el distrito, durante las distintas elecciones.

28 El número efectivo de partidos proporciona información similar sobre el sistema de partidos que el índice de fraccionalización pero de una manera más sencilla, ya que permite apreciar mejor cuántos partidos compiten electoralmente y cuántos están en el Congreso. A partir de esa fórmula se puede calcular N del siguiente modo: $N = 1/(1-F)$ (Laakso y Taagapera, 1979). También hay otro tipo de índices como el de Molinar (1991).

Algunas características de los partidos ecuatorianos

las elecciones presidenciales es de 5,81 en promedio para todo el período. En resumen, sea cual sea el tipo de medida que se utilice, el número de partidos es elevado si se toma en cuenta el tamaño del sistema político. Con esto no quiero decir que haya demasiados partidos, sino más bien que en el Ecuador hay una amplia gama de fracturas sociopolíticas (“clivajes”) e intereses que se trasladan al sistema político a través de los partidos y movimientos políticos.

Cuadro 2.3 Número efectivo de partidos presidenciales y legislativos en el Ecuador											
Tipo de elecciones	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002	NEP promedio
Presidenciales (sobre votos)	4,77	5,17	—	7,35	—	4,50	—	4,82	4,10	6,81	5,36
Legislativos (sobre escaños)	4,03	6,10	7,58	4,41	6,68	6,21	5,71	5,02	4,95	7,46	5,81
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Archivo de la Función Legislativa del Ecuador y del TSE.											

Siguiendo con Sartori (1992), no basta con saber el número de partidos, sino que también es necesario establecer la distancia ideológica que hay entre los mismos. En concordancia con otros autores (Alcántara, 1999; Mejía Acosta, 2002; Pachano, 1996) y de acuerdo con los datos de ubicación ideológica (cuadro 2.4), se puede calificar al sistema de partidos ecuatorianos como polarizado debido a la diferencia –de casi cuatro puntos– que hay entre los partidos ubicados en los extremos del espectro ideológico parlamentario.

¿Democracia no lograda o democracia malograda?

Cuadro 2.4 Ubicación de los partidos ecuatorianos en una escala donde 1 es izquierda y 10 derecha

Tipo de percepción	1996			1998			1999			Promedio
	1*	2*	3*	1*	2*	3*	1*	2*	3*	
PACHAKUTIK	3,4	3,1	5,2	3,5	3,1	3,6	1,7	2	2,9	3,17
ID	—	—	—	4,2	4	4,4	3,2	2,8	3,9	3,75
PRE	4,6	4,3	6,5	4,4	4,1	6,5	3,8	3,9	6,6	4,97
DP	4,5	4,2	4,7	5,7	5,4	7,5	5,1	4,5	7,4	5,44
PSC	6,8	6,4	9,1	7,4	6,7	8,7	7,2	7,1	9,4	7,64

* 1 = Ubicación del partido según sus miembros; 2 = Autoubicación personal de los miembros del partido; 3 = percepción de la ubicación del partido hecha por los miembros de otros partidos.
Fuente: Datos para los años 1996 y 1998 de encuestas a diputados en el marco del PELA. Para 1999, encuestas a dirigentes y militantes de los partidos en el marco del proyecto PPAL.

A nivel legislativo, la fragmentación de las fuerzas políticas (en cuanto a los escaños) ha sido de 0,82 en promedio durante el período analizado. Dato que se corresponde con los expuestos en el cuadro 2.5, en el que se ve que hay un promedio de 12 partidos que han estado presentes en el Congreso Nacional. En la última legislatura estudiada, se da un significativo aumento del número de grupos legislativos, en gran medida debido a que la Ley electoral permite la obtención de escaños a movimientos de base local, que por lo general obtienen un solo escaño y actúan con independencia de los bloques grandes, consiguiendo así mayor libertad de acción para obtener recursos para sus distritos.

Si se cuenta cada partido de cada una de las legislaturas como una unidad y se los suma, se tiene un total de 120 partidos o movimientos con representación legislativa en el período de estudio, de los que solo el 48,3% ha superado más del 5% de los escaños. Cabe recordar que los altos niveles de fraccionamiento en un sistema presidencial implican mayores costes para conseguir mayorías de apoyo al Ejecutivo y para el funcionamiento de la forma de gobierno en general (Mainwaring, 1993).

Algunas características de los partidos ecuatorianos

	1979	1984	1986*	1988	1990*	1992	1994*	1996	1998	2002	Media
Partidos con representación en el Congreso	10	13	13	11	10	12	12	12	10	16	12
Fragmentación parlamentaria (total Congreso)	0,75	0,84	0,87	0,77	0,86	0,84	0,82	0,80	0,80	0,87	0,82
Fragmentación presidencial (primera vuelta)	0,79	0,81	—	0,85	—	0,78	—	0,79	0,76	—	0,80

* Corresponden a elecciones legislativas de medio período.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Archivo de la Función Legislativa del Ecuador y del TSE.

En el nivel presidencial, la fragmentación tiene una media de 0,80, dato que muestra el alto nivel de competencia interpartidista en la primera vuelta electoral, toda vez que las formaciones políticas “prueban suerte” en los comicios debido al bajo nivel de votos con los que en promedio se ha pasado a la segunda vuelta (solo el 25,41% de los votos válidos). Además, la presentación de un candidato presidencial, aunque no tenga claras oportunidades, aumenta la presencia mediática a escala nacional de los partidos y trasmite un mensaje de independencia y de contar con un proyecto político propio respecto a los otros partidos del sistema.

La volatilidad electoral agregada²⁹ indica los cambios en los porcentajes de voto entre dos elecciones del sistema de partidos en su conjunto, ofreciendo información sobre la estabilidad del mismo. La volatilidad electoral promedio para las elecciones legislativas del período 1979-1996³⁰, es del 25,98%. Si observamos los datos de cada elección, se puede ver que la volatilidad más alta, es decir, el cambio de preferencias de los electores más elevado, se dio en las elecciones de 1979 y 1984. Lo que más llama la atención de estos datos es la variación en las preferencias presidenciales del 56,65 en promedio. La volatilidad electoral media del Ecuador es alta, toda vez que el 41,63% de los electores modifica en promedio su voto de una elección a otra. El alto nivel de volatilidad del

29 El nivel de volatilidad electoral agregada se calculó a partir del índice de Pedersen (1983) que oscila entre 0 y 100. A mayor valor mayor volatilidad.

30 La volatilidad electoral no se puede calcular para las elecciones de 1998 y 2002, porque se votó por candidatos en lugar de por partidos.

sistema de partidos ecuatorianos hace impredecibles los resultados electorales, y lleva a la política del “todo vale” y a la inestabilidad del sistema político (cuadro 2.6). Según Conaghan (1995: 450), la volatilidad ecuatoriana se debe a un escenario en el que conviven “políticos flotantes con votantes flotantes”.

	Presidencial *	Legislativa (Diputados provinciales)
1984-1979	63,43	41,51
1986-1984	39,82	17,55
1988-1986	—	28,40
1990-1988	—	26,30
1992-1988	49,63	—
1992-1990	—	24,87
1994-1992	—	15,56
1996-1992	68,01	—
1996-1994	—	27,70
1998-1996	64,35	—
Índice de volatilidad electoral agregada	56,65	25,98
Volatilidad promedio en Ecuador: 41,63		
*El cálculo de la volatilidad electoral presidencial se ha realizado sobre la primera vuelta. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Archivo de la Función Legislativa del Ecuador y del TSE.		

Otra manera de analizar la forma en que los electores distribuyen sus preferencias entre los partidos consiste en sumar los escaños y/o votos conseguidos por los partidos más grandes, ya sean estos los dos primeros o los cuatro primeros. A nivel legislativo, la concentración del voto en los dos primeros partidos es relativamente baja con una media del 42,56% para el período analizado³¹.

31 En otros países de la región, como Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Paraguay, nueve de cada diez electores optan por lo general por uno de los dos principales partidos.

Algunas características de los partidos ecuatorianos

Cuadro 2.7 Concentración del voto y escaños en el Ecuador entre 1979 y 1998											
	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002	Media
Porcentaje de votos obtenidos por los dos partidos más votados en las elecciones legislativas, incluyendo a todas las circunscripciones.	47,95	34,36	—	38,49	—	39,22	—	52,79	—	—	42,56
Porcentaje de escaños obtenidos por los dos partidos más grandes del Congreso.	63,77	46,48	43,66	53,52	41,67	46,75	49,35	56,10	52,07	39,0	49,24
Porcentaje de escaños obtenidos por los cuatro partidos más grandes del Congreso.	84,06	64,79	61,97	74,65	70,83	72,73	68,83	80,49	85,95	65,0	72,93
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Archivo de la Función Legislativa del Ecuador y del TSE.											

Otra manera de comprender la configuración del sistema de partidos consiste en clasificar a los partidos entre principales (aquellos que concentran más del cinco por ciento de los escaños) y partidos pequeños o minoritarios (los que no superan el porcentaje antes señalado). Por una parte, hay un grupo de partidos mayoritarios –entre 4 y 8 agrupaciones según la legislatura– que ha controlado entre el 80 y 90 por ciento de los escaños y, por otra parte, se observa un grupo de partidos pequeños compuesto por entre 5 y 8 partidos que han obtenido un número variado de escaños. El papel de los partidos pequeños ha sido determinante en la política ecuatoriana ya que, debido al fraccionamiento de la Cámara, sus votos han inclinado la balanza para una de las posiciones en juego. Como ejemplo se puede citar la ocasión en que Fabián Alarcón ganó la presidencia del Congreso gracias a los dos votos de su bloque, o cuando llegó al mismo cargo Samuel Belletini, único diputado de una fracción del Partido Liberal que contaba con el apoyo de todos los tráfugas de los partidos representados en el Congreso.

	Partidos Principales		Partidos menores	
	Nº	% votos	Nº	% votos
1979	4	84,10	6	15,90
1984	7	83,10	6	16,90
1986	8	85,92	6	14,08
1988	6	88,73	5	11,27
1990	6	86,11	4	13,99
1992	6	87,01	6	12,99
1994	6	85,71	7	14,29
1996	4	80,49	7	19,51
1998	5	92,56	5	7,44
2002	6	82,00	10	18,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Archivo de la Función Legislativa del Ecuador y del TSE.

Como se ha ido planteando a lo largo del texto, lo regional es un factor a tomar en cuenta para el análisis del sistema político ecuatoriano. Ante la falta de mejores indicadores, he agrupado a los diputados electos en una tabla en la que se cruzan partido político y región. Los datos globales del período 79-98 muestran cierta lógica regional en las votaciones. En primer lugar, llama la atención el relativamente bajo nivel de concentración de la representación, pues, a pesar de contabilizar a cuatro partidos, solo se llega al 62,8% del total de 711 diputados, y el partido más grande concentra el 20,7% de los diputados, factor que hace pensar en la imposibilidad de mayorías monocolor en el Congreso. La Costa tiene mayores niveles de concentración de voto entre los cuatro partidos más grandes (74,6%), de los cuales el PSC concentra el 34% del total regional. En la Sierra hay altos niveles de dispersión; entre los cuatro partidos solo se concentra el 61,4%. La observación que se había hecho sobre la presencia nacional del PSC se confirma al aparecer como el tercer partido en la Sierra a solo décimas del segundo; sin embargo, su porcentaje de representación es 20% menor que en la Costa.

Algunas características de los partidos ecuatorianos

Cuadro 2.9 Número y porcentaje de diputados por regiones y partidos (a partir del total absoluto de diputados para el período 79-98)							
Partidos		Costa	Sierra	Amazonía	Galápagos	Nacionales	Totales
	Totales regionales	229	295	60	11	116	711
DP	Número de diputados	10	44	13	4	8	79
	Porcentajes	4,4%	14,9%	21,7%	36,4%	6,9%	11,1%
PSC	Número de diputados	78	43	5	4	16	147
	Porcentajes	34%	14,6%	8,3%	36,4%	13,8%	20,7%
PRE	Número de diputados	62	18	1	0	12	93
	Porcentajes	27%	6,1%	1,7%	0%	10,3%	13%
ID	Número de diputados	21	76	16	3	13	129
	Porcentajes	9,2%	25,8%	26,7%	27%	11%	18%
Total 4 Partidos	Porcentajes	74,6%	61,4%	58,4%	99,8%	42%	62,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Archivo de la Función Legislativa del Ecuador y del TSE.

Cabe señalar que si bien los partidos obtienen representación y presencia a escala nacional, consiguen sus mejores resultados en regiones distintas, lo que hace pensar que existen factores regionales y de cultura política que determinarían cualquier intento que se quisiera hacer por estructurar un sistema de partidos nacional. Por ello, resulta recomendable considerar la importancia del “clivaje” regional, para potenciarlo dentro del esquema de gobierno, antes que tratar de reprimirlo, sin que esto signifique quitar el espacio a los intentos por constituir fuerzas políticas nacionales.

Resumiendo

Para cerrar este capítulo, me gustaría insistir en que el sistema de partidos ecuatoriano no presentaba las condiciones más adecuadas para contribuir al proceso de consolidación de la democracia. Es más, se podría decir que, en no pocas ocasiones, los partidos contribuyeron a desestabilizar el régimen. A esto hay que sumar la “mala prensa” –y no sin razones– que han tenido los partidos políticos ecuatorianos, a los que se les ha asociado con problemas como la corrupción o la inestabilidad política. Los partidos y el Congreso son las instituciones políticas con menor credibilidad del país.

Me gustaría insistir en que el sistema de partidos ecuatoriano ha sido muy variable y ha atravesado por distintas etapas. La primera correspondería a la transición y las elecciones de 1978-1979; la segunda, y más larga, iría entre 1984 y 1996, en la que hay cierta estabilidad entre los principales partidos que compiten y en las reglas electorales. Una tercera etapa, que se inicia en 1996, se caracteriza por un proceso de modificación sustancial del sistema electoral, las alianzas electorales *ad hoc* a distintos niveles distritales y la aparición de movimientos políticos.

El sistema de partidos ecuatoriano se ha caracterizado por el elevado número de partidos y la extrema polarización entre ellos y poca fidelidad de los electores, o dicho de otra manera, alta volatilidad del voto. A esto se suma la propensión de los partidos y sus cúpulas a defender los intereses personales de ciertos caudillos o, en el mejor de los casos, intereses locales o provinciales, dejando vacío el espacio de lo Estatal. Como es de esperar en un sistema multipartidista, no ha habido partidos claramente mayoritarios que faciliten la producción de políticas públicas.

El sistema electoral: características, cambios y consecuencias

Introducción

El sistema electoral es el componente del entramado institucional que más modificaciones ha sufrido en el período que va desde el diseño original en la época de la transición hasta la Asamblea Constituyente de 1997. Se identifican al menos dos razones bastante evidentes para que esto haya ocurrido. Aunque la teoría no es concluyente al respecto, una razón es que el sistema electoral es el mecanismo a través del cual se pueden generar cambios más inmediatos en distintos subsistemas del sistema político. Otra razón se relaciona con la percepción bastante generalizada de que el problema de la democracia ecuatoriana radica en la calidad de los políticos que se eligen y en la representatividad de los mismos, por lo que se asumía que, modificando las reglas de elección en un sentido determinado, se mejoraría la calidad de los electos. Estas razones, y otras por el estilo, se encuentran en los argumentos que se han dado para justificar las reformas realizadas y convocar a las constituyentes.

El sistema electoral es el marco institucional a través del que se da forma a la representación política. Una definición elemental diría que es, básicamente, el mecanismo de mediación por el cual los ciudadanos escogen sus representantes al gobierno. Esta definición parte del concepto clásico de Rae (1977) que habla del conjunto de reglas y procedimientos que gobiernan el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en

votos, y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernativa (típicamente en escaños parlamentarios) entre los partidos políticos en competencia.

Otra definición útil es la que realiza Nohlen (1995: 31) al diferenciar los distintos fenómenos relacionados con lo electoral (el derecho al sufragio, la administración electoral y el contencioso electoral) para así no caer en el error de estirar demasiado el concepto. Para él, los sistemas electorales determinan las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, entre otros). El punto de partida es que la voluntad de los electores expresada en votos se convierte en poder político¹.

Los constantes cambios del sistema electoral y sus efectos ayudan a comprender una parte de los problemas de la democracia ecuatoriana. El impacto de lo electoral en el funcionamiento de los sistemas democráticos se desprende de los conceptos antes citados. No solo porque ahí se da forma a la representación política, sino también porque la inestabilidad del mismo no permite a los electores generar estrategias de voto que hagan que estos se sientan más partícipes de la elección y, por lo tanto, perciban como más legítimo el sistema (Cox: 2004).

Este capítulo está estructurado a partir de los ejes constitutivos de los sistemas para elegir legisladores y presidente. Cada uno de los literales comienza con una descripción de los mecanismos netamente institucionales, para luego hacer una revisión del impacto de los mismos en las estrategias de los actores y viceversa. Al final se incluye un pequeño análisis del control de gastos de campaña y del requisito de presencia territorial que tenían los partidos, dispositivos que en rigor no forman parte del sistema electoral, pero que fueron concebidos para que el entramado que organiza las elecciones funcione de una forma más adecuada.

1 Dentro de la abundante literatura sobre sistemas electorales, para la elaboración de este trabajo me he servido sobrerodo de los textos de Grofman y Lijphart (1986); Sartori (1994); Nohlen (1994 y 1995); Lijphart (1995), entre otros que irán apareciendo en el texto.

¿Qué se elige?

Los cargos de elección en Ecuador son bastante numerosos si se compara con otros países próximos. La relación de autoridades electas varió en 1998 debido a que la nueva Constitución suprimió la figura de los diputados nacionales, que eran 12 diputados elegidos en distrito único nacional y que permanecían en el cargo cuatro años, el doble de tiempo que los electos por las provincias². A la vez que se eliminaba a ese tipo de diputados, se incluyó a los representantes ante el Parlamento Andino, a las Juntas Parroquiales y se modificó la composición de los consejos provinciales, que dejaron de estar integrados por la totalidad de consejeros electos y pasaron a ser integrados con la mitad más uno de consejeros electos y el resto designado por los concejos municipales. En el Ecuador se ha elegido por votación directa al Presidente y Vicepresidente de la República, a los diputados provinciales, a los prefectos provinciales, a los consejeros provinciales, a los alcaldes, a los presidentes municipales y a los concejales municipales. En el cuadro 3.1 se pueden ver algunas características electorales de los distintos cargos³.

- 2 La Constitución mantuvo una disposición transitoria en la que se contemplaba la elección de diputados nacionales por última vez en 1998, a pesar de su eliminación como cargo de elección.
- 3 El art. 7 de la Ley de Elecciones enumera la lista de los cargos de elección en los siguientes términos: "Por sufragio popular directo y secreto se elegirá presidente y vicepresidente de la República, representantes ante el Parlamento Andino, diputados al Congreso Nacional, prefectos provinciales, alcaldes y concejales municipales, y miembros de las juntas parroquiales rurales. La mitad más uno del total de los consejeros que conforman los consejos provinciales serán elegidos mediante votación popular directa; y, los restantes serán designados en elección indirecta por los concejos municipales de la provincia, siguiendo el procedimiento determinado en la Ley de Régimen Provincial".

Cuadro 3.1				
Características de los cargos de elección del Ecuador				
Cargo	Distrito	Uni o pluri	Período	Funciones
Presidente	País	Unipersonal	4 años ¹	Ejecutivo Nacional
Vicepresidente	País	Unipersonal	4 años	Ejecutivo Nacional
Diputados Nacionales	País	Pluripersonal	4 años	Legislativo
Diputados provinciales	Provincia	Pluripersonal	4 años ²	Legislativo
Prefecto	Provincia	Unipersonal	4 años	Ejecutivo provincial
Consejeros Provinciales	Provincia	Pluripersonal	4 años	Gobierno provincial
Alcalde*	Cantón	Unipersonal	4 años	Ejecutivo cantonal
Presidente Municipal*	Cantón	Unipersonal	4 años	Ejecutivo cantonal
Concejales Municipales	Cantón	Pluripersonal	4 años	Gobierno cantonal
Juntas parroquiales	Parroquia	Pluripersonal	4 años	Gobierno parroquial
Parlamento Andino	País	Pluripersonal	4 años	¿?

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política y la Ley de Elecciones.

* Los dos funcionarios tienen las mismas atribuciones; la diferencia radica en que los alcaldes se elegían en las capitales de provincia y en las ciudades de más de 50 000 hab. En la CP 1998 se elimina el nombre de presidente municipal y se generaliza el de alcalde para todos los ejecutivos cantonales.

1 En las reformas constitucionales de 1983 se redujo el período para presidente, vicepresidente y diputados nacionales de cinco a cuatro años.

2 En la reforma de 1983 se redujo el período de los diputados provinciales de cuatro a dos años. A partir de 1998, el período volvió a ser de cuatro años.

Cabe señalar que las leyes electorales incluyen una serie de requisitos para ser candidato a un cargo de elección. Estos requisitos se pueden agrupar en tres grandes categorías: los que buscan evitar los conflictos de intereses; los relativos a la posesión de derechos fundamentales; y los que he denominado de “representatividad” —en este último grupo caben los referidos a los partidos o los de residencia en un determinado sitio—. Según Pachano (1996: 190), los requisitos generales para cualquier candidatura son:

- a. ser ecuatoriano por nacimiento;
- b. gozar de los derechos de ciudadanía;
- c. ser afiliado y patrocinado por uno de los partidos políticos reconocidos legalmente o bien cumplir con los requisitos que establece la Ley en el caso de los candidatos independientes;

 El sistema electoral: características, cambios y consecuencias

- d. no ser miembro activo de la Fuerza Pública o no haberlo sido por lo menos seis meses antes de la elección;
- e. no ser ministro religioso de cualquier culto;
- f. no tener personalmente, o como representante de personas jurídicas, contratos con el Estado;
- g. no ser representante de compañías extranjeras;
- h. tener la edad mínima establecida para el cargo;
- i. no postular como candidato para ninguna otra representación de elección popular;
- j. tener la residencia o ser originario del distrito al que se quiere representar.

Calendario electoral y concurrencia electoral

En 1979 se estableció en cinco años el período de ejercicio para presidente, vicepresidente y diputados, por lo que, si se toma en cuenta que todos asumieron los cargos en la misma fecha, se puede decir que la intención era que las dos funciones del Estado tuvieran el mismo ciclo y sus períodos electorales coincidieran. En el contexto de la crisis política del primer período de gobierno, se introdujo en el paquete de reformas constitucionales de 1983 la reducción del mandato del presidente, vicepresidente y diputados nacionales a cuatro años, y a dos años para los diputados provinciales⁴, formato bajo el que se realizaron las elecciones al Congreso

4 Estas medidas fueron tomadas por iniciativa del ex presidente Osvaldo Hurtado; entre las razones que él menciona para la reforma, cito: "La reducción del período presidencial de cinco a cuatro años –y como consecuencia del de la legislatura– no solo se debió a la necesidad de hacer posible la introducción, a mitad de período, de las elecciones para diputados provinciales. Hubo una motivación más importante relativa a la necesidad de preservar el sistema democrático, en permanente riesgo por el carácter extremadamente conflictivo de la política ecuatoriana y por las secuelas sociales de la crisis económica [...] Creí que con la abreviación del período presidencial podría

entre 1984 y 1996. La realización de elecciones legislativas para la renovación parcial de la Cámara rompió la concurrencia electoral, aumentando así la tendencia a la separación entre poderes y propósitos⁵. En el nuevo diseño institucional contemplado en la Constitución de 1998, se anularon las elecciones de medio período y se retomó la concurrencia entre las elecciones legislativas y presidenciales cada cuatro años como un intento de dotar de mayor estabilidad a los nuevos gobiernos. El cuadro 3.2 muestra el calendario electoral ecuatoriano durante el período de estudio. Sobresalen dos elementos: la gran cantidad de elecciones efectuadas, gracias a lo cual el país vivía en un ambiente electoral casi constante, y los ciclos combinados de elecciones presidenciales y legislativas concurrentes y no concurrentes.

La reforma que introdujo elecciones legislativas de medio período ha sido una de las más cuestionadas de las tantas que se han hecho en el país. Además de romper con la concurrencia electoral que había, se convirtió en una de las causas institucionales que dificultaron el ejercicio del buen gobierno, pues generó un ciclo electoral demasiado estrecho que servía como incentivo para que los actores políticos fueran reacios a colaborar entre sí y asumir los costes de ciertas medidas, no tan rentables electoralmente, pero a veces necesarias en épocas de crisis como las que ha vivido el país desde 1979⁶. Por otro lado, la brevedad del ciclo político y la no

resolverse jurídicamente –y no mediante la alteración del orden constitucional– la pérdida de autoridad del presidente de la República, la erosión de su imagen en la opinión pública y la reducción de su capacidad de maniobra. En democracias no consolidadas como la ecuatoriana, [...] la elección de un nuevo Jefe de Estado permite renovar las esperanzas populares y recuperar la autoridad perdida [...] Se dijo que los diputados [...] habían perdido representatividad, especialmente aquellos que abandonaron los partidos que los escogieron. Se recordó que, siendo la participación popular la “savia vital” de un sistema democrático, debía promoverse la concurrencia de los ciudadanos a las urnas, con lo que además se conseguiría desahogar las presiones populares” (Hurtado, 1993: 27-30).

- 5 Hay un antecedente de elecciones no concurrentes y cada dos años en la legislación electoral de 1968, pero no se puede hacer una comparación con los efectos que tuvo la reforma de 1983, porque el presidente de ese entonces se declaró dictador.
- 6 El propio autor de la modificación constitucional, el entonces presidente Hurtado, reconoce el fracaso de la misma “... creo que fue equivocada la reforma que redujo el período de los diputados provinciales a dos años, equivocación en la que incurrí al proponerla y los diputados de todos los partidos políticos representados en el Congreso Nacional al aprobarla. En la medida en que dichas elecciones no han podido ser ganadas por los gobiernos en ejercicio, debido a su rápido deterioro y consecuente impopularidad, los problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana se han agravado” (Hurtado, 1993: 29).

El sistema electoral: características, cambios y consecuencias

Años	Presidencial		Diputados Nacionales	Diputados Provinciales	Constituyente
	1º Vuelta	2º Vuelta			
1978	16 de julio				
1979		29 de abril	29 de abril	29 de abril	
1984	29 de enero	6 de mayo	29 de enero	29 de enero	
1986				1 de junio	
1988	31 de enero	8 de mayo	31 de enero	31 de enero	
1990				17 de junio	
1992	17 de mayo	17 de mayo	17 de mayo	17 de mayo	
1994				1 de mayo	
1995					
1996	19 de mayo	10 de agosto	19 de mayo	19 de mayo	
1997					30 de noviembre
1998	31 de mayo	12 de julio	31 de mayo	31 de mayo	
2002	20 de octubre	24 de noviembre		20 de octubre	

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del TSE

reelección legislativa empujaron a los diputados a estrategias inmediatistas: ya sea tratando de demostrar apresuradamente eficiencia en la función pública, ya sea recurriendo a formas de rápido enriquecimiento.

El debate sobre los efectos de la concurrencia de las elecciones y el impacto de los comicios de medio período no solo estuvo presente en la discusión académica, sino que también fue una preocupación de los actores políticos, quienes hicieron intentos desde el Congreso para ampliar los períodos legislativos o para reformar las reglas a través de distintas consultas populares, sin que la medida resultase favorecida por los votos de la mayoría de los electores⁷.

7 El gobierno de Durán Ballén sometió a Consulta Popular en agosto de 1994 una pregunta que decía: ¿Las elecciones de Legisladores deberían efectuarse en la primera vuelta electoral o en la segunda vuelta electoral? Los resultados fueron: a favor de la primera vuelta, el 56% de los votos, y a favor de la segunda vuelta, el 44% de los votos. En 1997 se realiza una nueva consulta popular y se incluye otra vez una pregunta relativa a las elecciones de diputados; el texto de la séptima pregunta era: ¿Para la elección de diputados con cuál alternativa está usted de acuerdo? A: Elección en la primera vuelta de las elecciones presidenciales, o B: Elección en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales o en un comicio especial, si no hay segunda vuelta. Los

Que las elecciones presidenciales se realicen en dos vueltas es otro elemento a tener en cuenta en el debate sobre la concurrencia entre las elecciones presidenciales y legislativas. Dentro de esa discusión, se ha sostenido que aumentaría la concurrencia entre las elecciones si las legislativas se celebrasen con la segunda vuelta presidencial ya que, el hecho de que los electores centrasen la atención en los candidatos presidenciales finalistas, ayudaría a incrementar la posibilidad de salir electos los candidatos legislativos de sus respectivos partidos y, en consecuencia, el Presidente electo contaría con un bloque legislativo más sólido.

Cuadro 3.3

Partidos, alianzas y soporte legislativo de los presidentes del Ecuador

Presidente	Partido	Alianza Electoral	% partido del presidente		% Congreso alianza		Partido más grande del Congreso y Porcentaje			
			1*	2**	1*	2**	Partido	Porcentaje	Partido	Porcentaje
Jaime Roldós	CFP		40,58	—	—	—	CFP	40,58	—	—
León Febres	PSC	PCE, PLRE, CID, PNV, PNR	12,68	19,72	22,54	22,54	ID	33,80	ID	23,94
Rodrigo Borja	ID		42,25	19,44			ID	42,25	PSC	22,22
Sixto Durán Ballén	PUR	PCE	15,58	2,60	22,07	12,99	PSC	27,27	PSC	33,77
Adbalá Bucaram	PRE	AN	23,17	—	—	—	PSC	32,93	—	—
Jamil Mahuad	DP		28,93	—	—	—	DP	28,93	—	—
Lucio Gutiérrez	PSP	PACHA, MPD	7,00	—	21,00	—	PSC	24,00	—	—

* Corresponde a las elecciones concurrentes.

** Corresponde a las elecciones de medio período.

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del Archivo de la Función Legislativa del Ecuador y TSE.

resultados fueron: por la alternativa A, el 61% de los votos, y por la alternativa B, el 39%. Comparando los resultados de las dos veces que se hizo la pregunta, se observa que las preferencias por la elección en la primera vuelta se fortalecieron.

El sistema electoral: características, cambios y consecuencias

El cuadro 3.3 muestra algunos de los efectos de las elecciones no concurrentes. Como era de esperar, cambia la configuración política interna del Congreso, lo que implica la búsqueda de nuevos equilibrios y repartos de poder. También se produce una modificación del número efectivo de partidos que se da entre las elecciones concurrentes y no concurrentes; en dos de las tres elecciones no concurrentes que se realizaron en el período estudiado, la tendencia fue de aumento del número de partidos –tendencia que se rompe en las últimas elecciones que se realizaron bajo ese formato– (cuadro 3.4). Otra de las consecuencias observadas es que se rompen las coaliciones electorales formadas para apoyar al candidato presidencial ganador en las anteriores elecciones; asimismo, los partidos del Presidente perdieron diputados en dos de las tres ocasiones. La excepción fueron las elecciones de 1986, durante el gobierno de Febres Cordero, en las que el partido del gobierno obtuvo cinco escaños más que en las elecciones previas, lo que en parte se podría explicar por el pequeño bloque conseguido por el Presidente en las elecciones concurrentes y por el trasiego de votos de los partidos del Frente de Reconstrucción Nacional hacia el PSC.

Cuadro 3.4 Número efectivo de partidos presidenciales y legislativos en el Ecuador											
Tipo de elecciones	1979	1984	1986*	1988	1990*	1992	1994*	1996	1998	2003	NEP promedio
Presidenciales (sobre votos)	4,77	5,17	—	7,35	—	4,50	—	4,82	4,10	6,81	5,36
Legislativos (sobre escaños)	4,03	6,10	7,58	4,41	6,68	6,21	5,71	5,02	4,95	7,46	5,81
*Elecciones no concurrentes											
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Archivo de la Función Legislativa del Ecuador y del TSE.											

Barrera o umbral electoral

En el sistema electoral se introdujo inicialmente el requisito de obtener una barrera mínima de votos para mantener el registro de un determinado partido en el TSE y obtener así beneficios, como acceder a los recursos económicos del fondo partidario o el poder participar en elecciones.

El objetivo de la medida era frenar el multipartidismo y la proliferación de pequeños partidos, restringiendo la oferta de organizaciones en condiciones de participar en elecciones⁸; pero, como ha sucedido con otros mecanismos que buscaban la consolidación institucional del sistema de partidos, la élite política ecuatoriana ha manipulado y reformado el sistema de control según la coyuntura electoral.

Estos umbrales pueden fijarse a escala nacional o en cada circunscripción. En el primer caso, se castiga más a los partidos pequeños, mientras que en el segundo, se permite sobrevivir a partidos pequeños con electores concentrados local o regionalmente. Otro de los efectos del umbral de votos mínimos es que un buen número de votos no alcance cuotas de representación, por lo que se convierte en un potencial factor de desproporcionalidad, efecto que se multiplica en las circunscripciones grandes, en las que el umbral marcado significa dejar fuera de la representación a decenas de miles de votos.

Hay que diferenciar el umbral legal y el umbral efectivo. El primero es el que se refleja en la normativa electoral, mientras que el umbral efectivo es el porcentaje real de votos que necesitaría un partido en un distrito para obtener representación, valor que se calcula tomando en cuenta la magnitud del distrito. Así, por ejemplo, en un distrito de magnitud 6,7 con sistema de representación proporcional, un partido necesitaría al menos el 9,7% del total de votos válidos para tener alguna posibilidad de alcanzar un escaño, siempre en función de la distribución de votos de los otros partidos (Lijphart, 2000).

A pesar de que la necesidad de superar un cociente electoral mínimo para mantener el registro en el TSE se estableció en la Constitución y en la Ley⁹, la primera vez que se aplicó la disposición y se borró del registro

8 El Presidente de la Comisión de elaboración de la Ley de Partidos consideraba que uno de los principales elementos de la Ley era la inclusión de la barrera del cinco por ciento, sobre lo que escribió: "Partiendo de la hipótesis de que el multipartidismo hipertrofiado es la causa principal de la inestabilidad política y por tanto de la quiebra del sistema democrático, a través de la Ley se busca reducir el número de movimientos políticos. Pierden el reconocimiento jurídico y, como consecuencia, el derecho a participar en elecciones, los que no obtienen al menos el cinco por ciento de los votos en dos encuentros electorales sucesivos" (Hurtado, 1980: 51).

9 El art. 38 de la Constitución de 1978 decía: "... el partido que no obtenga por lo menos el cociente señalado por la Ley queda disuelto de pleno derecho" y en la Ley de Partidos (art. 37):

a dos partidos que no cumplían con el requisito, los partidos alegaron inconstitucionalidad y lograron su reinscripción¹⁰. Más allá del argumento jurídico, el problema se hubiese podido solventar manteniendo el sentido de la regla, pero la actuación de los implicados fue la totalmente opuesta y dejaron en suspenso, cerca de 10 años, al único mecanismo que hubiese sido efectivo para reducir el número de partidos con derecho a participar en elecciones.

Entre 1983 y 1992, no estuvo vigente la causal C del art. 37 de la Ley de Elecciones relativa al porcentaje mínimo que debe obtener un partido para mantener su registro electoral. A pesar de que no se eliminó la disposición constitucional, la Ley que hacía posible la eliminación de los partidos no estuvo vigente por diversos motivos¹¹. Además del recurso judicial, se manipuló la disposición a través de las siguientes reformas: cambio del porcentaje del cociente, cambios en la forma de contar el porcentaje de votos, eliminación de la Ley y cambios en los plazos de aplicación. Hay que tener presente que la Ley no tiene carácter retroactivo y que cada vez que se renovaba, comenzaban a correr los plazos para todos los partidos.

La reforma de la barrera mínima para mantener el reconocimiento legal como partido ha sido uno de los temas que se han sometido a negociación para obtener el apoyo de los partidos pequeños en el Congreso. Un ejemplo de manipulación de la disposición sobre la eliminación de los partidos fue la realizada a través de la reforma popular, convocada por el presidente interino Fabián Alarcón (quien procedía del Frente Radical Alfarista (FRA), un partido que en esa legislatura contaba con solo el

"Puede declararse la extinción de un partido [...] por no obtener al menos el cinco por ciento de los votos emitidos en cada una de dos elecciones pluripersonales sucesivas a nivel nacional".

- 10 En este caso, la declaratoria de inconstitucionalidad dictada por la Corte Suprema de Justicia implicaba que la Ley quedara en suspenso hasta que el Congreso ratificara o negase la resolución. (CORDES, 1997: 37). El argumento que se presentó fue que la Constitución se refería al cociente, mientras la Ley de Partidos se refería a un porcentaje.
- 11 La resolución de inconstitucionalidad que dejó sin efecto la barrera del 5% fue publicada en el Registro Oficial del 29 de junio de 1983. El 22 de julio de 1992 se introduce nuevamente el umbral, pero se fija un cociente de 0,04 de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales sucesivas a escala nacional. El 16 de agosto de 1996, el Congreso derogó el literal C del art. 37 de la Ley de Elecciones y en la Consulta Popular de 1997 se volvió a incluir el umbral como requisito (TSE-CELA, 1998: 33).

0,26% de la votación, era fuerza únicamente en una provincia y tenía dos diputados en la Cámara). En la consulta del 25 de mayo de 1997 fue aprobada la pregunta 8 que dice: “¿Está Ud. de acuerdo que sean borrados del Registro Electoral los Partidos y organizaciones políticas que en dos elecciones pluripersonales sucesivas no hubiesen alcanzado el porcentaje mínimo del 5% de los votos válidos a nivel nacional?” cuando ya existía un artículo de Ley aprobado por la misma legislatura (el 8 de mayo de 1997) que en su parte relevante decía: “... por no obtener al menos el cociente de 0,05 de los votos válidos en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales a nivel nacional” (CORDES, 1997: 39). La diferencia está en el plazo de aplicación de la reforma; gracias a la pregunta aprobada por la Consulta Popular, se amplía en una elección más la esperanza de vida de algunos partidos, muchos de los cuales, con la Ley que estaba en vigencia, perdían ya su registro.

Las ventajas de la aplicación de esta disposición se pueden resumir en que fomentaría la formación de coaliciones de una misma tendencia (actualmente derramadas en distintos partidos); garantizaría una mayor representación en términos de legitimidad en los cuerpos colegiados; evitaría la dispersión del voto y motivaría el fortalecimiento y definición de distintas tendencias políticas (CORDES, 1997: 41).

Como se puede ver en el cuadro 3.5, a pesar de que en las elecciones de 1996 participaron diecisiete organizaciones políticas¹², solo cinco superaron el umbral del 5% de votos válidos (alrededor de 180 000 votos). De esos cinco partidos, cuatro han llegado a la Presidencia de la República (DP, PSC, PRE, ID) y han sido los partidos mayoritarios del Legislativo. Las demás organizaciones tienen una votación minoritaria, pero cuentan con representación parlamentaria (PCE, PLRE, CFP, APRE, FRA, MPD)¹³. A favor de los partidos pequeños se puede decir que brindan espacios de participación de ciertas minorías de distinta índole que no tendrían cabida en los partidos grandes y que sirven para equilibrar la

12 Para este cálculo he dejado fuera a los grupos de independientes y solo contemplo las organizaciones políticas con participación nacional que tienen algún antecedente en elecciones anteriores.

13 Un amplio análisis sobre este tema se puede ver en: *La descalificación de partidos, la Ley del 5% y la permanencia del partido en el Registro Electoral* (CORDES, 1997: 37-43).

concentración de poder, sin olvidar, por otro lado, las consecuencias del multipartidismo como factor de inestabilidad en el sistema.

Cuadro 3.5

Aplicación del cociente electoral para la eliminación de partidos

Partidos políticos	Porcentaje 1994	Porcentaje 1996	Partidos por eliminar	Partidos en peligro
1 PCE	5,38	1,84		XX
2 PLRE	1,92	0,19	XX	
3 PAB	0,12		XX	
4 CFP	2,31	2,01	XX	
5 DP	8,66	12,48		
6 PSC	26,99	29,12		
7 PCD	0,34		XX	
8 PUR (1)	3,70		XX	
9 FADI (2)	1,04		XX	
10 PRE	17,26	21,00		
11 LN (luego, AN)	0,89	0,81	XX	XX
12 ID	9,78	6,72		
13 APRE	4,99	3,34	XX	
14 FRA	4,43	0,26	XX	
15 MPD	8,18	4,40		XX
16 UPL	0,59	0,59	XX	
17 PSE (3)	3,44	1,46	XX	
18 Pachakutik		7,40		

Fuente: Elaboración propia a partir de CORDES (1997: 40)

Elaboración: el autor

* No se incluyen los movimientos independientes

(1) Fusionado con el PCE listas 1

(2) Fusionado con el PSE listas 17

(3) El porcentaje de 1996 corresponde a PS-FA, nombre de la fusión del PSE y FADI

La discusión sobre el cociente o porcentaje eliminador perdió su razón de ser desde que se permitió la participación política a los no afiliados. Si puede participar cualquier persona que cumpla con ciertos requisitos, la disposición pierde su función de anclaje para evitar el multipartidismo y la dispersión¹⁴. Asimismo, carece de sentido establecer un límite sobre un

14 La reforma que permitió la participación de los independientes no tuvo los efectos esperados. En las elecciones generales de 1996, que se realizaron bajo esta modalidad, solo logró representación

mínimo de votos por partido con el nuevo sistema de listas abiertas, que permite al ciudadano la personalización del voto.

La representación proporcional y los mecanismos de adjudicación de escaños

El sistema electoral ecuatoriano ha operado con tres formas para determinar el ganador de las elecciones y asignar puestos: mayoría con doble vuelta, para Presidente y Vicepresidente; mayoría simple, para alcaldes y prefectos; y, por último, sistema proporcional, para consejeros, concejales y diputados. El principio de proporcionalidad para adjudicar los escaños en el Legislativo está contemplado en las dos Constituciones que han regido durante el período. La de 1978 dice en el artículo 34: “Se garantiza la representación de las minorías en las elecciones pluripersonales, de conformidad a la Ley”. Y el artículo 99 de la de 1998 dice: “En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas. La Ley conciliará este principio con el de la *representación proporcional de las minorías*”. La intención normativa de este artículo no queda muy clara, pues al hablar de minorías bien puede estar refiriéndose, entre otras, a minorías étnicas, lingüísticas, religiosas, de género o políticas. La práctica habitual ha sido asignar los escaños de minoría a los partidos que han obtenido, en los distintos distritos, una votación representativa sin ser los mayoritarios.

Hasta las elecciones generales de 1996 se utilizó como mecanismo de proporcionalidad para la adjudicación de escaños un sistema de cociente y residuo que se detallaba en la Ley de Elecciones (ver anexo). Mejía (2002: 64-70) realizó un consistente análisis empírico sobre el período en el que se usó ese mecanismo, y concluyó que el sistema era bastante proporcional y que la fórmula de asignación de escaños legislativos no

legislativa un movimiento independiente de Guayaquil que basó su propuesta en el “clivaje” de lo regional, elemento de gran importancia en la política ecuatoriana. En las elecciones para representantes a la Asamblea Constituyente se volvieron a imponer los partidos políticos tradicionales a los movimientos independientes.

produjo grandes efectos para fabricar mayorías o eliminar partidos pequeños. Continúa el argumento diciendo que la fórmula ha premiado a los partidos grandes y ha penalizado a los partidos pequeños, pero que los márgenes de variación son aceptables en parámetros comparados.

Lo que más afectó a la proporcionalidad de la fórmula fue el tamaño de los distritos, ya que en distritos de magnitud 2 ó 3 –la mayoría de los ecuatorianos– hay un elevado margen para la desproporcionalidad y para que partidos con votación representativa, aunque minoritaria, se queden fuera de la distribución de escaños. Si a esto se añade que el sistema de partidos es pluripartidista, hay un mayor margen para que un porcentaje de votos no alcance representación.

Este sistema, que funcionaba en elecciones con lista cerrada, perdió vigencia a partir de la reforma introducida en la Consulta Popular de 1997, en la que se aprobó un cambio para que los diputados fuesen elegidos en listas abiertas. La reforma no dejaba clara la forma de adjudicación de escaños, lo que causó complicaciones en las elecciones para representantes a la Asamblea Constituyente de 1997 y diputados en las elecciones de 1998, 2002 y 2006.

En las elecciones a diputados realizadas en 1998, bajo la modalidad de listas abiertas y desbloqueadas, se asignaron los puestos de acuerdo al número de votos obtenido por cada candidato, entregando los escaños de forma descendente desde el que obtenía la mayor cantidad de votos hasta completar la magnitud del distrito. Los representantes suplentes eran y son electos de manera conjunta con el principal. Para las elecciones del año 2002 hubo un cambio debido a que el sistema de orden por mayorías, que se utilizó en 1998 para distribuir los escaños, favorecía en extremo a los partidos o movimientos mayoritarios de los distritos¹⁵. Conscientes de lo injusto que resultaba el sistema, ya que no siempre repartía los premios y castigos con la misma lógica, el Tribunal Supremo Electoral introdujo una

15 Se produjeron desproporciones poco deseables para un sistema de distritos múltiples. Como ejemplos quiero citar que en 1998 se adjudicó el 100% de los escaños, en un distrito de magnitud 5, a un partido que tenía el 42% de los votos; el 75%, a un partido con el 31% de los votos en un distrito de magnitud 8; o el 66% de los escaños, a un partido que obtuvo el 29% de los votos en el distrito más grande del país, que en esas elecciones fue de magnitud 18. Al respecto puede verse Sánchez (1999a).

nueva reforma para la utilización del sistema de divisores continuos D'Hondt. La decisión no se justificó desde la necesidad de corregir las desproporciones del sistema electoral –lo que hubiese sido reconocer la forma improvisada en la que se actuó al elaborar el mismo–, sino que se fundamentó en la conveniencia de compatibilizar el sistema de elección con el principio constitucional de representación de las minorías.

Hay un antecedente en la utilización de la fórmula D'Hondt, cuando se la usó para la distribución de las veinte diputaciones nacionales en 1998; pero, a diferencia de las elecciones generales de 2002, los diputados nacionales fueron votados dentro de listas partidistas bloqueadas y cerradas, lo que facilitaba la aplicación de esta fórmula D'Hondt. Como el mecanismo de listas abiertas vigente en el Ecuador genera obvias dificultades para la aplicación de la fórmula repartidora, el Tribunal Supremo Electoral recurrió a una medida de dudosa legalidad –a pesar de que formó parte de la Ley de Elecciones– y cuestionable eficiencia para aplicar un procedimiento que permitiese hacer proporcional al sistema. En primer lugar, se sumaron todos los votos obtenidos por cada uno de los candidatos incluidos en una misma lista y se usó esa cifra como total de votos obtenidos y, a partir de ese valor, se fueron realizando las divisiones sucesivas que requiere el método. Para asignar los escaños obtenidos por cada lista se ordenó de forma descendente a los candidatos, de acuerdo con los votos por ellos obtenidos. Esta solución fue temporal, ya que el Partido Social Cristiano, a través de Xavier Neira, presentó una impugnación ante el Tribunal Constitucional aduciendo que el procedimiento no se ajustaba a lo establecido en la Constitución. Debido a la falta de acuerdos para la elaboración de una nueva Ley de Elecciones, en 2006 se recurrió nuevamente a parches parecidos a los de 2002.

El sistema electoral: características, cambios y consecuencias

Cuadro 3.6 Resumen de los mecanismos de elección del Legislativo en el Ecuador							
Años*	Tipo de Diputados	Método de designación de escaños	Tipo de listas	Diputados fijos por distrito	Diputados por población	Derecho a presentar candidatos	Período
1979	Nacionales y provinciales	Divisores y cocientes	Cerradas y bloqueadas	2 por cada provincia, 1 en las de menos de 100 000 hab. y 12 nacionales	Cada 300 000 hab. o fracción que pase de los 200 000	Solo partidos	5 años todos
1983							4 años nacionales y 2 los provinciales
1996				2 por cada provincia y 12 nacionales		Cualquiera que cumpla requisitos mínimos	
1998		D'Hondt para nacionales, y mayorías en orden descendente para provinciales 4 años todos	Listas abiertas	2 por cada provincia y 20 nacionales	Cada 200 000 hab. o fracción que pase de 350 000 hab.		4 años todos
2002	Provinciales	D'Hondt		2 por cada provincia			

* Fijados a la primera elección que se realiza con la reforma.

Distritos y magnitud

Los distritos electorales en el Ecuador están fijados de acuerdo a la distribución territorial interna del país¹⁶. Los cargos unipersonales se eligen de acuerdo al alcance espacial de su autoridad; para las elecciones pluripersonales se establece un número determinado de representantes que se incrementa de acuerdo al de habitantes del distrito electoral, es decir, del cantón o de la provincia. La definición de distritos para la elección de diputados ha

16 En 1979, el Ecuador tenía 20 provincias; han aumentado hasta 22 en el año 2003.

tenido algunas peculiaridades que desarrollaré más adelante. Las características detalladas de cada cargo de elección se pueden ver en el cuadro 3.1.

El Legislativo ecuatoriano se integra con un número variable de representantes elegidos de forma directa por los ciudadanos. Para determinar la cantidad de miembros de la Asamblea Legislativa se han utilizado dos criterios: el territorial y el poblacional¹⁷. Las dos Constituciones del período estudiado han considerado a las provincias como criterio territorial para definir los distritos electorales¹⁸, aunque estaban también los llamados diputados nacionales, para quienes el país entero era su distrito. Entre 1979 y 1996 se eligieron 12 diputados nacionales y en 1998, que fue el último acto electoral en el que se eligieron este tipo de representantes, se nombraron veinte. Cabe aclarar que los diputados nacionales solo diferían de los electos en los distritos provinciales en el método de elección y los períodos de sus ejercicios, puesto que contaban todos con los mismos deberes y derechos.

La cantidad de diputados fijos asignados a cada distrito ha variado a lo largo del período, variación que responde a intentos de ajustar las desproporcionalidades del sistema o a las estrategias de los partidos para mejorar sus posibilidades de elección en los distritos más pequeños a través del aumento de la magnitud del distrito. Este último tipo de reformas se ha defendido con el argumento de proteger los derechos de las minorías. Todas las provincias contaban con dos diputados fijos hasta antes de 1996, a excepción de las que tenían menos de cien mil habitantes, que solo elegían un diputado. En 1996 se equiparó la elección de dos diputados fijos por provincia, disposición que se mantuvo en la nueva Constitución de 1998 y se preserva hasta la actualidad. Con esta última reforma se aumentó la desproporción entre el número de habitantes y la representación parlamentaria y se dio más fuerza de negociación a las provincias pequeñas (cuadro 3.7).

17 El número de votantes y/o habitantes de los distritos o circunscripciones y el número de representantes que se elija (la magnitud) son dos de las variables que más influyen en los efectos que pueda tener el sistema electoral en el sistema político (Sartori, 1994; Taagepera y Shugart, 1989).

18 La teoría advierte también sobre el peligro de que los distritos sean diseñados para favorecer a un partido o candidato determinado, práctica que es conocida como *gerrymandering*. El diseño actual de los distritos no permite esta práctica por el anclaje geográfico que tienen, cosa que sí podría suceder si prospera la idea recurrente, que pulula en distintos sectores de opinión, de conformar el legislativo a partir de distritos poblacionales donde las diferentes formas de delimitación podrían favorecer o perjudicar a los candidatos.

El sistema electoral: características, cambios y consecuencias

Cuadro 3.7 Magnitud de los distritos electorales ecuatorianos										
Distrito/provincia	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002
<i>Región Costa</i>										
El Oro	3	3	3	3	3	3	3	3	5	4
Esmeraldas	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4
Guayas	8	9	9	9	9	10	10	10	18	18
Los Ríos	3	3	3	3	3	4	4	4	5	5
Manabí	5	5	5	5	5	5	5	5	8	8
<i>Región Insular</i>										
Galápagos	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
<i>Región Amazónica</i>										
Morona Santiago	1	1	1	1	1	1	1	2	3	2
Napo	1	2	2	2	2	2	2	2	3	2
Orellana	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2
Pastaza	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
Sucumbíos	—	—	—	—	1	1	1	2	3	2
Zamora Chinchipe	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
<i>Región Sierra</i>										
Azuay	3	3	3	3	3	4	4	4	5	5
Bolívar	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Cañar	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Carchi	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Chimborazo	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4
Cotopaxi	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4
Imbabura	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Loja	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4
Pichincha	6	6	6	6	6	8	8	8	14	14
Tungurahua	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4
<i>Nacionales</i>										
Nacional*	12	12	—	12	—	12	—	12	20	—

* Los años 1986, 1990, 1994 corresponden a las elecciones de medio período y no se eligieron diputados nacionales.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Archivo Función Legislativa del Ecuador.

El criterio poblacional para asignar más o menos diputados en los distintos distritos también ha cambiado. Hasta 1998 se asignaba un diputado más en cada distrito por cada trescientos mil habitantes o fracción que pasara de los doscientos mil habitantes. Con la nueva Constitución se

reduce el número de habitantes necesario para adjudicar un diputado en los distritos y se asigna uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que exceda de ciento cincuenta mil. En el cuadro 3.7 que consta a continuación, se puede ver la variación de las magnitudes de los distintos distritos, de acuerdo a las variaciones poblacionales e institucionales a lo largo del período de estudio.

La razón que llevó a los constituyentes de 1998 a disminuir el número de habitantes para la adjudicación de un diputado más por distrito fue la búsqueda de un mejor equilibrio regional. Esta medida provocó que se elevase el número de miembros de la Cámara: de 82, en las elecciones de 1996 –las últimas antes de la reforma–, a 100 integrantes en las elecciones de 2002, pasando por el máximo histórico de 123 diputados en 1999, año en el que se creó una nueva provincia y en el que había 20 diputados nacionales, que posteriormente desaparecerían.

El fenómeno antes descrito se debe en parte a la heterogénea división provincial del Ecuador que comenzó a tomar forma con el nacimiento de la República en el siglo XIX. En esta época, la región de la Sierra era la más poblada y con más núcleos urbanos, tendencia que ha revertido, siendo en la actualidad la Costa la región más poblada y con mayores tasas de crecimiento del país. La evolución demográfica del Ecuador ha seguido dos tendencias; por un lado se efectuó un traslado poblacional de la zona rural a la zona urbana y, por otro, de la Sierra hacia la Costa, como se detalla en el cuadro 3.8.

Censo	Hab.	Costa	Sierra	Urbano	Rural
1950	3 202 757	40,5	58	28,5	71,5
1962	4 564 084	46,6	51,7	35,3	64,7
1974	6 521 710	48,8	48,2	51,35	58,65
1982	8 138 974	49,0	51,0	49,0	51,0
1990	9 648 189	49,7	45,6	55,4	44,6
2001	—	49,8	44,9	—	—

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEC.

Como se puede ver en el cuadro 3.7, en la Costa hay cinco provincias; en la Sierra, diez; en la región amazónica hay seis y a la región insular le corresponde únicamente la provincia de Galápagos. Por las asignaciones iniciales de uno o dos diputados, según la regla vigente, las regiones parten en condiciones desiguales de acceso a los escaños, inequidad que no se elimina con la asignación poblacional (cuadro 3.9).

Región	Población 2001	Porcentaje de la cámara 2002
Costa	49,82%	39%
Sierra	44,92%	47%
Amazonía	4,51%	12%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Archivo Función Legislativa del Ecuador y del INEC.

Otra de las consecuencias del sistema de distritos que se usa para la elección de diputados es la mutación que estos sufren pasando de legisladores a gestores provinciales, lo que les lleva a involucrarse en la ejecución de obras públicas, dotación de servicios y demás funciones propias de otros organismos¹⁹. La implicación de los diputados en este tipo de tareas llegó incluso a institucionalizarse con lo que se llamó “Asignaciones de Interés Provincial”, consistentes en un monto del Presupuesto General del Estado que manejaba cada diputado como creía conveniente. A pesar de que se quiso eliminar esta práctica con una disposición constitucional aprobada vía plebiscito²⁰, disposiciones constitucionales o códigos de ética, el sistema continuó de manera encubierta. Otras disposiciones del diseño institucional ecuatoriano que han estimulado este tipo de conducta son: la renovación de la Cámara, que se producía cada dos años, y la ya

19 En su informe de labores, un diputado valoraba su trabajo de acuerdo con los recursos que captó para su distrito, basado en el argumento de que ellos son los “embajadores de las provincias” y tienen que velar por los intereses de su “patria chica”. Según una encuesta publicada en el diario *El Universo* del 3.03.2002, el 39,9% de los consultados consideran que la función principal de los diputados es realizar obras públicas, sobre todo de infraestructura. En el capítulo cinco se exponen las estrategias desarrolladas por los diputados para favorecer a sus distritos.

20 La pregunta fue: ¿Deberían los legisladores manejar fondos del presupuesto del Estado?, y los resultados fueron: Sí 16,60% y No 83,39%.

derogada imposibilidad de optar por la reelección inmediata. Dichos factores llevaron a los diputados a intentar demostrar algún tipo de eficiencia ante sus electores, principalmente a través de la ejecución de obra pública, para poder continuar su carrera política.

Hay que tomar en cuenta que el voto de los representantes en la Cámara es el único mecanismo de poder real que tienen las provincias para negociar con el Ejecutivo, que es quien controla directamente todo el mecanismo de asignación y transferencia de recursos económicos, dentro de un esquema de captación y distribución de recursos bastante centralizado.

Si se parte del supuesto de que uno de los principios de representación es el poblacional, la cantidad de población a la que represente cada escaño debería ser lo más similar posible para garantizar un principio básico de igualdad. En el cuadro 3.10 se muestra la variación entre el número de electores o habitantes a los que en teoría representa cada diputado provincial. Se observa en estos datos que en Ecuador hay distorsiones significativas en el reparto de escaños en función de la población. Dicha distorsión se traslada a los espacios que ocupa cada distrito (provincia) en el Congreso Nacional, convirtiéndose así en doble desproporcionalidad: la primera, ya señalada, referida a la población; la segunda relativa al porcentaje de la Cámara que ocupan los diputados de las distintas circunscripciones, al tener en cuenta la población del distrito ponderado por la población nacional. Hay ejemplos extremos de sub-representación –Guayas o Pichincha– y son evidentes los casos de sobre-representación, como los de las provincias menos pobladas. El número de votantes y/o habitantes de los distritos o circunscripciones y el número de representantes que se elige (la magnitud) son dos de las variables que más influyen en los efectos que pueda tener el sistema electoral en el sistema político. Dentro de esto hay que prestar especial atención a la cantidad de votos que sustenta cada escaño, relación que se convierte en espacio propicio para alterar la representación.

El sistema electoral: características, cambios y consecuencias

Cuadro 3.10

Relación entre población / electores y diputados por distrito en el Ecuador

Distrito	Datos calculados sobre la <i>población</i> y Congreso de 1990*				Datos calculados sobre los <i>electores</i> y Congreso de 1998**			
	Hab.	% Hab.	% Congreso	Hab./ Dip.	Electores	% Electores	% Congreso	Electores / diputados
Azuay	506 090	5,25	4,17	168 697	348 007	5,05	4,13	69 601
Bolívar	155 088	1,61	2,78	77 544	116 584	1,69	2,48	38 861
Cañar	189 347	1,96	2,78	94 674	131 665	1,91	2,48	43 888
Carchi	141 482	1,47	2,78	70 741	97 430	1,41	2,48	32 477
Chimborazo	364 682	3,78	4,17	121 561	257 499	3,74	3,31	64 375
Cotopaxi	276 324	2,87	4,17	92 108	204 301	2,96	2,48	68 100
El Oro	412 572	4,28	4,17	137 524	305 538	4,43	4,13	61 108
Esmeraldas	306 628	3,18	4,17	102 209	209 008	3,03	3,31	52 252
Galápagos	9 785	0,10	1,39	9 785	7 038	0,10	1,65	3 519
Guayas	2 515 146	26,08	12,50	279 461	1 784 660	25,90	14,88	99 148
Imbabura	265 499	2,75	4,17	88 500	205 368	2,98	2,48	68 456
Loja	384 698	3,99	4,17	128 233	257 861	3,74	3,31	64 465
Los Ríos	527 559	5,47	4,17	175 853	361 602	5,25	4,13	72 320
Manabí	1 031 927	10,70	6,94	206 385	768 313	11,15	6,61	96 039
Morona	84 216	0,87	1,39	84 216	55 226	0,80	2,48	18 409
Napo	103 387	1,07	2,78	51 694	63 499	0,92	2,48	21 166
Pastaza	41 811	0,43	1,39	41 811	28 175	0,41	1,65	14 088
Pichincha	1 756 228	18,21	8,33	292 705	1 320 084	19,16	11,57	94 292
Sucumbíos	76 952	0,80	1,39	76 952	49 725	0,72	2,48	16 575
Tungurahua	361 980	3,75	4,17	120 660	281 905	4,09	3,31	70 476
Zamora	66 167	0,69	1,39	66 167	37 344	0,54	1,65	18 672

* Se ha tomado este año, porque corresponde a las elecciones que coinciden con el censo.

** Se realizaron los cálculos sobre el número de electores, porque es más fiable al no haber datos censales para ese año.

Fuentes: Elaboración propia a partir del Censo 1990 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, TSE y Nóminas de diputados del Archivo de la Función Legislativa, Quito.

En vista de que es recomendable que las circunscripciones no se fijen de una vez y para siempre porque existen variaciones poblacionales que teóricamente deberían traducirse en cambios en las áreas a representarse, la Constitución incorpora los crecimientos demográficos a través del incremento de los representantes a elegirse en cada distrito. Sin embargo, también es conveniente que se dé un proceso a la inversa, en el que los sectores que pierden porcentualmente población respecto al total nacional cedan su espacio de representación a las circunscripciones en

crecimiento, algo que el mecanismo electoral ecuatoriano no contempla. La proporcionalidad entre votantes y escaños se ve afectada por el sólido esquema de fijación de distritos de acuerdo a la división política; por ejemplo, el entonces cantón Santo Domingo de los Colorados y toda la región adyacente antes de convertirse en provincia. A pesar de ser una de las zonas de mayor crecimiento del país, por estar dentro de la circunscripción Pichincha, tenía muy poca representación, ya que normalmente los diputados elegidos han estado vinculados a Quito o son figuras de la política nacional.

El modelo de distritos, en combinación con el sistema de representación proporcional, contribuyó, en algunos casos, a elevar el número de partidos o grupos representados en el Congreso. A pesar de que teóricamente los distritos pequeños castigan a los partidos pequeños, este efecto se anula cuando se trata de partidos o candidatos que tienen concentrada espacialmente su votación (Sartori, 1994). Es muy común que los partidos pequeños accedan a curules gracias a las provincias pequeñas, lo que se podría explicar a partir de los siguientes argumentos:

- Hacer campaña electoral en una provincia pequeña es más barato.
- Los candidatos, por lo general, no salen de la militancia del partido, sino que son líderes locales o regionales captados por el partido.
- La ventaja que ofrece un partido pequeño a este tipo de líderes es mayor, porque no tienen la presión de un partido grande que está pensando electoralmente y al que le puede resultar más perjudicial colaborar con el gobierno. En cambio, a los líderes de formaciones pequeñas, la colaboración con el gobierno les resulta funcional en su carrera política gracias a los recursos que consiguen como recompensa por apoyar al gobierno.
- La disciplina partidaria es mínima por el reducido tamaño de los bloques o porque la mayoría de las veces son los únicos representantes del partido en la Cámara.

Introduciendo de forma superficial la variable regional en el análisis, se puede decir que la Costa se ha visto levemente perjudicada en el porcentaje de representantes en la legislatura con relación al número de personas que viven en la región. En 1990, la Costa tenía el 49,69% de la población y el 31,94% del total de los diputados; la Sierra, con el 45,62% de habitantes, tenía el 41,67% de la Cámara; mientras que la región amazónica tenía el 8,3% de la representación con el 3,9% del censo. El porcentaje restante corresponde a los 12 diputados nacionales. En 1998 se mantiene la tendencia: tal como se puede observar en un cálculo efectuado sobre el número de electores, la Costa, con el 49,67% de los electores, solo elegía al 33,06% del Congreso y la Sierra también estaba sub-representada, mientras que las grandes beneficiarias eran las provincias de la Amazonía, donde solo viven el 3,40% de los ecuatorianos, pero eligen al 10,74% del Congreso.

Como resultado del análisis de algunos puntos presentados en el texto, se puede afirmar que uno de los “problemas” de la división en distritos para las elecciones al Congreso, y del mecanismo para determinar la magnitud de los mismos, está en que el modelo fue diseñado pensando en la representación y equidad territorial antes que en facilitar la elección y/o formación de mayorías de gobierno. Además, hay claros efectos del sistema electoral sobre el sistema de representación: sobre-representación de las provincias pequeñas, sub-representación de las provincias grandes y sobre-representación de la Sierra sobre la Costa. La primera región tiene más provincias, lo que significa más diputados, aunque la población sea aproximadamente la misma.

Tipo de lista

En el modelo electoral original se optó por las listas bloqueadas y cerradas. Aunque no se explicitaba el formato de las listas, el antiguo artículo 86 de la Ley de Elecciones decía: “Para la adjudicación de los puestos que correspondan a cada lista debe ceñirse, forzosamente, al orden en que constaren los candidatos en la inscripción en el respectivo tribunal”. La lista cerrada solo permite al elector votar en bloque por un partido que establece el orden de los candidatos y, en consecuencia, hace a los diputados más

dependientes de los órganos de dirección del mismo. Por otra parte, los partidos pueden planificar la composición de sus grupos parlamentarios: expertos representantes de grupos de presión o mujeres (Nohlen, 1994).

A partir de las elecciones de representantes a la Asamblea Nacional de 1997 y las legislativas de 1998, se comenzó a utilizar el mecanismo de listas abiertas. Fue introducido por Consulta Popular²¹ con el fin –según sus promotores– de mejorar las condiciones de las elecciones y que los ciudadanos pudiesen seleccionar a los mejores para el Congreso y evitar que salieran electos, por cuotas de partido, los “guardaespaldas de los cabecillas de los partidos”²².

Para elegir diputados, los electores ecuatorianos tienen que seleccionar de una sola lista, o entre listas, una cantidad de candidatos igual a la magnitud de los distritos, dentro de una papeleta en la que constan los nombres y fotografías de los candidatos junto a la identificación del partido o movimiento político por el que se presentan (ver anexo). Sobre el concepto que defina el modelo de voto que se usa en el Ecuador, hay una especie de debate: Verdesoto (TSE-CELA, 1998: 82) plantea que el elector no tiene varios votos (cantidad que depende de la magnitud del distrito), sino que el votante dispone de un solo voto que se divide en “fracciones de voto”. En Nohlen (1994: 64) hay una clasificación de las distintas formas de voto que se usan. En esa catalogación hay dos definiciones que se ajustan a la

21 Dentro del constante proceso de reforma política en que vive el Ecuador, se preguntó a los ciudadanos sobre la forma como se tenía que emitir el voto. La sexta pregunta de la Consulta de 1997 planteaba: “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; o b) Votación, escogiendo nombres de cada lista o entre listas”. Los resultados fueron: por la opción A), el 48% de votos válidos y por la opción B), el 52%. La CP1998 recoge este resultado: “En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas. La Ley conciliará este principio con el de la representación de las minorías” (art. 99).

22 Aunque el tema se trató en consulta, el debate sobre cambiar el modelo de lista estaba ya presente en una parte de la opinión pública, donde despuntaba el pontificado de Fredy Ehlers. A él se le deben otras brillantes ideas, como la de que los candidatos a presidente pidan a sus partidos y movimientos que no presenten candidatos a diputados como una señal de rechazo al Congreso. Lo peor de todo es que Ehlers siempre tiene corifeos, incluso alguno muy destacado como el ciudadano presidente PhD Rafael Correa, quien no presentó candidatos al Congreso. Por suerte para el país y su gobierno, 57 diputados de 100 fueron destituidos y reemplazados por sus suplentes, quienes en su momento se mostraron bastante dispuestos a poner el hombro junto al gobierno altivo y soberano para sacar al país adelante.

modalidad empleada en el país: voto múltiple, el elector tiene varios votos o tantos como los escaños disputados en su circunscripción; y *panachage*, el elector puede repartir sus votos entre los candidatos de listas diferentes. Por su parte, CORDES (1998: 19) califica al sistema de “mayoritario de listas libres”. Ortega (2004), a partir de un completo estudio donde compara 23 países, sugiere que se utilice la expresión de “voto preferencial” debido a que cada caso tiene prácticamente un modelo distinto, la categoría que ella propone pone énfasis en la posibilidad que tiene el elector para seleccionar a candidatos del mismo grupo político. El modelo de listas abiertas promueve la competencia interna en un partido, porque los candidatos de la misma lista se convierten en oponentes, a la vez que genera incentivos para romper los vínculos entre los ciudadanos y los partidos. Asimismo, bajo este sistema los partidos tienen que hacer frente a un mayor gasto electoral, debido a la necesidad de promocionar su imagen corporativa y la de cada uno de los integrantes de la lista. Lo último abre las puertas a que los candidatos dependan más de sus recursos financieros propios o de la capacidad para conseguir auspiciantes, lo que se potencia en el caso de partidos débiles, poco estructurados y muy descentralizados, como lo son muchos de los partidos ecuatorianos.

Desde la perspectiva del elector, se puede decir que facilita la decisión del votante y le brinda más posibilidades de escoger sus candidatos; aunque también le genera “problemas”, porque le exige altos niveles de información, le dificulta votar estratégicamente y, sobre todo en distritos grandes, la mecánica del voto le puede resultar complicada. Así, por ejemplo, en las elecciones legislativas de 2002, la papeleta para diputados del distrito Guayas tenía el nombre y la foto de 306 candidatos, lo que la hacía poco manejable. Esto provocó un alto porcentaje de votos no utilizados y la anulación de muchas papeletas, porque se habían escogido más opciones de las posibles.

Para ilustrar lo que entiendo por desperdicio de voto, sigo con el ejemplo del distrito Guayas, el más grande del país. En Guayas, cada elector cuenta con dieciocho fracciones de voto, pero en el momento de votar tiene la posibilidad de escoger un número menor de candidatos sin llegar necesariamente a los dieciocho. Si opta por trece, por ejemplo, desperdicia cinco de las dieciocho fracciones de voto que disponía. En los distritos de mayor magnitud, se observa un porcentaje más elevado de

¿Democracia no lograda o democracia malograda?

fracciones desperdiciadas; mientras que en los binominales, el porcentaje es menor. En el cuadro 3.11 puede verse la cantidad aproximada de fracciones de voto desperdiciadas en 1998 y 2002²³.

Cuadro 3.11. Fracciones de voto desperdiciadas –aproximadamente– en cada distrito con el sistema de listas abiertas en 1998 y 2002

Distrito	Fracciones teóricas		Fracciones usadas		Fracciones desperdiciadas		% desperdiciado del total del distrito	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Azuay	871 960	1 286 995	62 4515	871 126	247 445	415 869	28,38	32,31
Bolívar	152 628	229 779	110 517	163 577	42 111	66 202	27,59	28,81
Cañar	179 538	243 546	133 379	179 991	46 159	63 555	25,71	26,10
Carchi	166 665	237 858	129 671	179 119	36 994	58 739	22,2	24,69
Chimborazo	497 136	765 688	329 195	468 425	167 941	297 263	33,78	38,82
Cotopaxi	296 886	669 872	218 013	426 762	78 873	243 110	26,57	36,29
El Oro	819 950	894 004	581 439	657 021	238 511	236 983	29,09	26,51
Esmeraldas	340 500	562 260	228 408	346 410	112 092	215 850	32,92	38,39
Galápagos	10 094	15 128	9 030	12 860	1 064	2 268	10,54	14,99
Guayas	17 832 726	25 507 458	11 780 439	16 286 117	6 052 287	9 221 341	33,94	36,15
Imbabura	308 667	483 798	230 813	339 386	77 854	144 412	25,22	29,85
Loja	483 892	642 448	339 571	465 133	144 321	177 315	29,83	27,60
Lus Ríos	816 275	1 382 440	523 372	898 374	292 903	484 066	35,88	35,02
Manabí	2 400 816	4 283 264	1 484 543	2 632 940	916 273	1 650 324	38,17	38,53
Morona	759 66	75 282	60 189	59 417	15 777	15 865	20,77	21,07
Napo	109 992	64 902	87 397	53 308	22 595	11 594	20,54	17,86
Orellana		58 014		45 598		12 416		21,40
Pastaza	33 104	48 578	28 711	41 022	4 393	7 556	13,27	15,55
Pichincha	10 879 386	15 333 682	7 801 001	9 396 556	3 078 385	5 937 126	28,3	38,72
Sucumbios	84 771	96 814	60 078	75 269	24 693	21 545	29,13	22,25
Tungurahua	622 388	911 592	458 111	617 582	164 277	294 010	26,39	32,25
Zamora	42 042	55 580	36 199	46 940	5 843	8 640	13,9	15,55
Nacional							26,29	28,12

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

23 La realización de este cálculo tuvo algunas dificultades, porque los datos del TSE no ofrecen información sobre el número total de papeletas para diputados depositadas. Lo calculé de la siguiente forma: ante la imposibilidad de saber exactamente el número de electores que sufragaron para diputados, tomé la cantidad de sufragantes para presidente (que por la mecánica de voto es aproximadamente la misma para la elección de todas las dignidades). A esta cantidad le

Al votarse de forma separada, el número de listas de candidatos para el Ejecutivo y el Legislativo no tiene que coincidir necesariamente. En la mayoría de los distritos, se han presentado más listas de candidatos a diputados que de binomios presidenciales. En el cuadro 3.12 se comparan las listas de candidatos presidenciales y las de diputados nacionales²⁴ y se muestra que la vez que más parejas estuvieron ambas, se presentaron 1,25 veces más listas a diputados nacionales que listas al Ejecutivo, llegando esta diferencia a un máximo de 2 listas al Legislativo por cada lista al Ejecutivo. La diferencia en la cantidad de postulantes, sumada con las diferencias del sistema electoral (mayoritario en un caso y proporcional en otro), hace que un mayor número de partidos presente candidaturas al Legislativo que tengan posibilidades de resultar electas, lo que repercutiría, a la larga, en el mayor fraccionamiento del Legislativo. Si se parte del supuesto hipotético de que todos los candidatos y listas de diputados tienen igualdad de oportunidades, las probabilidades de que cada lista que se presente a las diputaciones nacionales pueda obtener un escaño son bastante elevadas, oscilando entre un máximo de 1,7 y un mínimo de 0,7.

Cuadro 3.12. Comparación entre listas electorales presidenciales y a diputados nacionales en el Ecuador*

Años de las elecciones	Fórmulas presidenciales	Probabilidades de ser electo	Listas de dip. nac. por cada lista presidencial	Listas de Diputados Nacionales	Probabilidades de alcanzar un escaño
1979	6	0,167	1,83	11	1,1
1984	9	0,111	1,89	17	0,7
1988	10	0,100	1,40	14	0,9
1992	12	0,083	1,25	15	0,8
1996	9	0,111	1,56	14	0,9
1998	6	0,167	2,00	12	1,7

* Se presentan los datos solo hasta 1998, que es el último año en el que se votaron diputados nacionales
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

resté los votos nulos y blancos (que en el escrutinio para diputados fueron contabilizados como papeletas anuladas o en blanco). Este resultado lo usé como el total de votos válidos y lo multipliqué por la magnitud del distrito: así obtuve el número de fracciones disponibles. Las fracciones usadas se calcularon sumando todos los votos depositados por los distintos candidatos. Las fracciones de voto desperdiciadas son la diferencia que hay entre las fracciones posibles y las fracciones usadas.

24 Comparar estos dos tipos de candidaturas ofrece la ventaja de que comparten el mismo distrito electoral, lo que dora de mayor rigurosidad al análisis.

Por otro lado, se demuestra también que hay una mayor oferta de candidatos legislativos con opción a escaño, lo que sirve como incentivo para que el elector escoja dentro de un abanico más amplio.

Como ya he señalado, el modelo de listas abiertas fomenta el personalismo, el fraccionamiento de los partidos y la indisciplina²⁵. Es habitual que los diputados ecuatorianos se amparen en el apoyo directo que dicen haber tenido en las elecciones para legitimar sus funciones y actuaciones. Este tipo de argumento es recurrente en sus intervenciones en el Pleno del Congreso, en declaraciones públicas o en las explicaciones que dan para romper con las disposiciones de la cúpula del partido. Este panorama se confirma con los datos del Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca, donde se demuestra que una amplia mayoría considera que las razones de su elección se debieron a atributos personales (cuadro 3.13).

	1996-1998		1998-2002	
	1er Lugar	2º Lugar	1er Lugar	2º Lugar
Por el líder de su partido	9,5	23,9	17,9	15,2
Por la campaña electoral llevada a cabo	11,3	24,9	15,2	13,4
Por el programa de su partido	20,9	2,6	11,6	10,7
Por la tradición familiar del votante	1,3	6,9	1,8	1,8
Por simpatía personal	33,9	14,4	17,9	18,8
Porque ninguna de las otras opciones convenció al elector	14,8	4,2	—	—
Otras respuestas	8,3	13,8	—	—
Por la ideología política de su partido	—	—	6,3	19,6
Por su experiencia anterior en otros cargos políticos	—	—	28,6	17,9
N.C.		9,3	0,9	2,7
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de P.E.L.A.

25 La competencia interna y el hecho de que los candidatos tengan que garantizar sus campañas electorales con recursos propios, se da especialmente cuando el sistema de partidos es débil, poco estructurado y muy descentralizado (Sartori, 1994: 27).

Teóricamente, las listas abiertas propenden a que surjan nuevas figuras políticas —que pudieron haber estado relegadas por las élites de los partidos— y a que más grupos obtengan representación. Si lo anterior se cruza con la posibilidad de participación de independientes (es decir, no afiliados a partidos), habría que esperar sustantivas modificaciones en el sistema de representación; pero el mapa político no se alteró de forma significativa en un primer momento, y más bien los efectos latentes del sistema fortalecieron a los partidos grandes al aumentar los niveles de sobre-representación que estos tenían²⁶. Por último, la supervivencia de las identidades partidistas, a pesar del sistema electoral adverso, lleva a pensar que los partidos importan a los votantes a la hora de decidir el voto. Lo que sí se pudo observar en las elecciones legislativas de 2002 fue el triunfo de una serie de pequeños partidos y movimientos locales gracias a que se redujo la barrera de votos necesarios para alcanzar un escaño; pero la inestabilidad de las reglas de asignación de las bancas legislativas no permite sacar conclusiones definitivas.

El dispositivo a través del cual el elector transforma su preferencia política por un voto electivo (sea éste un sistema mecánico, electrónico o una papeleta) sirve también para hacer más o menos distante la separación de poderes, puesto que, por este medio, se pueden vincular las elecciones presidenciales y legislativas e incentivar o forzar al votante para que opte por una fórmula combinada en la que estén candidatos al Ejecutivo y al Parlamento²⁷. En Ecuador se utilizan papeletas diferentes para cada uno de los poderes, lo que aumenta la probabilidad de que la mayoría parlamentaria no coincida políticamente con el Presidente.

26 En términos generales, la reelección legislativa casi se triplicó después de 1996. Durante el período 1979-1996, la tasa promedio de reelección legislativa fue de 13,82%, en tanto que el porcentaje agregado de diputados reelectos al menos una vez entre 1996 y 2003 fue del 41,87%. Consecuentemente, la proporción de diputados "amateurs" (aquellos que llegaron al Congreso por primera vez) cayó del 86,2% antes de la reforma al 58,1%, después. Al respecto puede verse el trabajo de Mejía Acosta (2004).

27 En el Uruguay se vota en una misma papeleta para presidente, senadores y diputados. Un sistema similar se usaba en República Dominicana.

Elecciones presidenciales y elecciones a doble vuelta

El presidencialismo unipersonal fue retomado durante la democratización de fines de la década de 1970 como forma de gobierno²⁸, y mantenido durante las múltiples reformas constitucionales y la adopción de una nueva Constitución en 1998. Los cambios realizados en el entramado institucional mantuvieron lo sustancial de la forma de gobierno, aunque afectaron al grado de separación de poderes debido a modificaciones en la concurrencia electoral.

A partir de las distintas fuentes consultadas sobre el proceso del que resultó la Constitución de 1979, no pude averiguar si se debatió o no cambiar al presidencialismo como forma de gobierno. Respecto a la configuración de los actores de la relación Ejecutivo-Legislativo, el tema más discutido fue la conveniencia de un Legislativo unicameral o bicameral, imponiéndose finalmente la primera opción²⁹. La falta de controversia sobre el tema quizá se deba a que durante el período de la transición ecuatoriana (1976-1979, aproximadamente), el debate parlamentarismo-presidencialismo no formaba parte sustancial de la agenda. En la Asamblea de 1998, las cosas fueron diferentes, ya que sí se planteó cambiar la forma de gobierno, aunque la propuesta no fue recogida con mucho entusiasmo por parte de los asambleístas. A partir de la información sobre el proceso constituyente, el argumento al que más se recurrió para desechar el modelo parlamentario, sin una discusión en profundidad, fue el de las dificultades que se han tenido para formar mayorías legislativas estables y consolidadas.

Por definición constitucional, el Presidente del Ecuador se elige de forma directa y ejerce los cargos de Jefe de Estado y de gobierno. El país cuenta además con un Vicepresidente que se elige en la misma papeleta y de forma indivisible con el Presidente de la República³⁰. El mecanismo de

28 El presidencialismo unipersonal ha sido la forma de gobierno preponderante en la tradición constitucional ecuatoriana. Hay una pequeña experiencia de presidencia colegiada en un brevísimo período durante un gobierno no electo en la década de 1920.

29 Este debate se reflejó en los dos proyectos sometidos a *referéndum* en 1978; el de 1945, reformado, mantenía el bicameralismo, mientras que el que fue adoptado impuso el sistema unicameral.

30 El vicepresidente no tiene funciones especiales asignadas y cumple las que el presidente le asigne. Según la Constitución de 1979, el vicepresidente presidía el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), una instancia creada dentro de la visión tecnocrática de finales de 1970, que esta

elección del Ejecutivo durante el período de estudio es básicamente el mismo, salvo una modificación introducida con el cambio constitucional de 1998. En el diseño original de 1979, se establecía que una de las fórmulas presidenciales (candidatos a Presidente y Vicepresidente) necesitaba la mayoría absoluta de los votos válidos para ser declarada vencedora y que, en el caso de que esto no sucediera, se realizaría una segunda vuelta en la que se elegiría Presidente entre las dos fórmulas presidenciales que hubieran obtenido la mayor cantidad de votos³¹. Con la Constitución de 1998 se introduce lo que se ha denominado mayoría calificada, mecanismo que consiste en que no se realizará una segunda vuelta si el binomio que obtuvo el primer lugar alcanza más del cuarenta por ciento de los votos válidos y saca una diferencia de más de diez puntos porcentuales, calculados sobre la totalidad de los votos válidos respecto a la votación de la segunda candidatura³². No está de más aclarar que para la elección de Presidente todo el territorio se constituye en distrito único.

En los casos de falta definitiva del Presidente, éste es sustituido por el Vicepresidente hasta completar el período para el que fueron electos. Si faltasen los dos titulares del Ejecutivo, el Presidente del Congreso ocupará temporalmente la Presidencia de la República y convocará al Congreso para que en un plazo de diez días elija un nuevo Presidente de la República que permanecerá en el cargo hasta que se complete el período³³.

ba llamada a generar planes de desarrollo para los distintos gobiernos y que fue casi eliminada a inicios de la década de 1990. En el período de gobiernos civiles y constitucionales, comprendido entre finales de la década de 1940 y el golpe de Estado de 1963, el cargo de vicepresidente se elegía de forma separada al de presidente y podían resultar electos candidatos de fórmulas presidenciales distintas, lo que, en no pocas ocasiones, fue generador de tensiones. Quizá el caso más conocido es el de Velasco Ibarra, como presidente, y Arosemena Monroy, como vicepresidente, a inicios de la década de 1960.

- 31 El método de mayoría absoluta y dos vueltas para elegir al presidente es nuevo en la tradición constitucional ecuatoriana. Antes, la elección del presidente se hacía por mayoría simple (Salgado, 1992: 348).
- 32 Este mecanismo se usa también para elegir presidente en países como Argentina, Nicaragua y Costa Rica.
- 33 Esta disposición no estaba contemplada en la Constitución de 1979. La introducción posterior parece haber estado inspirada en los hechos ocurridos a partir de la salida de Abdalá Bucaram de la Presidencia de la República, la misma que desencadenó una pugna sucesoria que terminó con la renuncia de la Vicepresidenta por presiones políticas y la elección de un nuevo Presidente, por parte del Congreso, en un proceso de dudosa constitucionalidad.

El Congreso tiene también la facultad de nombrar Vicepresidente en los casos de falta definitiva del que fue electo. El procedimiento consiste en que el Presidente de la República presenta tres candidatos al Congreso, de entre los que los diputados tendrán que seleccionar a uno por mayoría. El período de ejercicio del cargo era originalmente de cinco años, pero en la reforma constitucional de 1983 se redujo a cuatro años. No se permitiría la reelección para este cargo; sin embargo, a partir de 1998 es posible la reelección después de un período³⁴.

Cuadro 3.14 Resumen del modelo de elección presidencial en el Ecuador			
Sistema institucional	Tipo de mayoría para ganar	Si no se obtiene la mayoría esperada	Vicepresidente
Constitución 1979 y reformas	Mayoría absoluta	Segunda vuelta	Elección conjunta
Constitución 1998	Mayoría calificada	Segunda vuelta	Elección conjunta

Con la introducción del sistema de doble vuelta se buscaba dar legitimidad mayoritaria al Presidente y forzar alianzas entre los partidos de una misma tendencia para que compitiesen juntos buscando la presidencia, lo que tendría que pasar cuando los candidatos finalistas se agenciasen apoyo entre los partidos que quedasen fuera tras la primera vuelta. Esas buenas intenciones fueron superadas por la lógica del sistema político, tal y como se verá más adelante. El problema está en que este mecanismo funciona cuando existe un sistema de partidos estructurado y el proceder de los votantes responde a tendencias partidistas. Los datos que he venido presentando me permiten deducir que, en Ecuador, los votos entregados en un determinado momento a un partido no son endosables, por lo que el sistema de doble vuelta no sería eficaz para obtener el efecto arriba indicado. Además, hay que tomar en cuenta que el nivel de volatilidad del país es elevado (cuadro 2.6), lo que lleva a pensar que el voto está cruzado por otras variables que tienen más importancia que la partidaria, sin que esto quiera decir que los partidos no importan³⁵.

34 La no reelección a periodo seguido es norma tradicional en el Ecuador. Se supone que de esa manera se evita el uso electoral del cargo, se obliga a la renovación de cuadros y se frena el caudillismo y el personalismo. Sin embargo, parece que el sistema no es tan eficiente porque, a pesar de la no reelección, han existido personajes como Velasco Ibarra con sus cinco presidencias.

Así, por ejemplo, en la segunda vuelta de las elecciones de 1998, Jamil Mahuad (que ganó la primera vuelta con el 34,91%) recibió el apoyo de casi todos los candidatos que quedaron fuera de la elección (solo faltó el del MPD), apoyo que representaba aproximadamente el 35% de los votos. Los resultados finales fueron: 51,16% para Mahuad y 48,83 para Noboa, registrándose comportamientos extremos, como el de la provincia del Guayas, en la que la votación obtenida por el candidato serrano Jamil Mahuad solo creció un 0,25% entre las dos vueltas. Este ejemplo sirve para cuestionar la capacidad de los partidos a la hora de guiar el voto en la segunda vuelta y también para abrir las puertas a otro tipo de explicaciones, como la incidencia de lo regional en el compartimiento de los votantes ecuatorianos.

Dentro de esta línea explicativa, Burbano de Lara (1998) plantea la hipótesis de que el diseño institucional ha exacerbado el regionalismo ya existente en el país, argumento con el que coincido en lo sustancial, pero matizando su análisis sobre la atenuación de la variable regional, una vez superado el momento electoral³⁶. Parece ser que la exacerbación de los regional va más allá de que se vote en una o dos vueltas, como se puede

- 35 La doble vuelta puede servir eficientemente como un mecanismo “construye alianzas y mayorías” para elecciones legislativas, pero, fuera de ese contexto, su utilidad es más cuestionable. En las elecciones presidenciales puede llevar a que se formen mayorías artificiales al obligar al votante a pronunciarse por uno de los finalistas, produciéndose, muchas veces, el voto en contra de uno de ellos, en lugar del voto a favor de uno de los candidatos. En una línea argumentativa similar, Sartori (1994) plantea que más bien permite la dispersión del voto entre los partidos porque induce al elector a “desperdiciar” el voto en la primera vuelta, otorgándolo a favor de un candidato sin muchas posibilidades, a sabiendas de que en la segunda vuelta tendrá que votar por uno de los candidatos con mayores posibilidades. El autor plantea que la primera ronda “no es una elección sino una selección”. Sobre las elecciones de doble vuelta en los países de América Latina se puede ver Martínez (2004), donde Freidenberg realiza el capítulo sobre Ecuador. También se puede ver Mejía Acosta (2002) o Sánchez (1999a).
- 36 El desarrollo de su argumento es el siguiente: “Se puede argumentar, en efecto, que las reglas electorales fabrican escenarios que favorecen o minimizan determinadas realidades políticas nacionales. Desde esta perspectiva, es posible sostener que, en el caso del Ecuador, el regionalismo no es sino una expresión artificial derivada de cierta regla electoral, concretamente la segunda vuelta presidencial. Esto quiere decir que si bien las diferencias regionales están allí, existen, no se las puede soslayar; tienden a polarizarse y confrontarse cuando la política se plantea como un juego de selección entre dos opciones presidenciales finales que, generalmente, enfrentan a un candidato serrano con un costeño. Una posible conclusión sería, por lo tanto, que una vez concluido el proceso electoral, el regionalismo se diluye para expresarse como diferencias regionales tolerables” (Burbano de Lara, 1998: 15).

¿Democracia no lograda o democracia malograda?

observar en el cuadro 3.15, donde, entre otros datos, presento los resultados electorales del período 1952-1962, en el que las elecciones se daban en una sola vuelta. Si bien este tema merece una discusión más amplia y cada caso tiene que ser estudiado en su contexto, en el cuadro se puede ver que sí hay votaciones y candidatos en los que se marca una clara tendencia regional.

Cuadro 3.15					
Resultados de las elecciones presidenciales entre 1948 y 1968					
Votación de José María Velasco Ibarra					
Año	Nacional	Sierra	Costa	Oriente	Galápagos
1952	43,01%	30,08%	63,68%	47,30%	94,76%
1960	48,71%	42,78%	55,09%	56,42%	72,25%
1968	32,8%	26,9%	41,06%	S.D.	S.D.
Votación de Camilo Ponce Enríquez					
1956	29,04%	44,98%	9,16%	53,29%	10,47%
1968	30,5%	35,3%	22,8%	S.D.	S.D.
Votación de Galo Plaza Lasso					
1948	41,07%	38,02%	46,75%	46,75%	60,10%
1960	22,82%	20,21%	26,12%	11,92%	16,25%

Fuente: Elaboración propia a partir de Menéndez-Carrión. (1986) e Institute for the Comparative Study of Political Systems. (1968).

Cuadro 3.16											
Alianzas que participaron en la primera vuelta presidencial											
1979		1984		1988		1992		1996		1998	
Cand.	Part.	Cand.	Part.	Cand.	Part.	Cand.	Part.	Cand.	Part.	Cand.	Part.
Durán Ballén	PSC PCE ARNE	León Febres Cordero	PSC PCE PLRE PNV CID PNR	Frank Vargas	PSE APRE LN	Sixto Durán Ballén	UR PCE	Freddy Ehlers	Pacha N.P PSFA ID	Álvaro Noboa	PRE APRE UPL
Jaime Roldós	CFP UDC	Rodrigo Borja	ID PCD	Jaime Hurtado	MPD FADI					Freddy Ehlers	Pacha N.P PSFA

Fuente: Elaboración propia a partir de Diario *El Comercio*.

Por otro lado, los apoyos que suelen ofrecer los partidos a los candidatos finalistas, generalmente, no implican el apoyo parlamentario posterior. Además de la segunda vuelta, la primera vuelta también se convierte en un espacio de alianzas entre los partidos –los cuales normalmente se disuelven después de las elecciones–. En el cuadro 3.16, presento las alianzas que participaron en la primera vuelta y que no siempre se mantuvieron *a posteriori*, como se puede ver en el capítulo cuatro.

Otra discusión se centra en cómo se puede conjugar la regla de elección del Presidente con la obtención de una sólida mayoría en el Congreso, pues, al tratarse de elecciones independientes, el Presidente puede ser electo sin contar con un mínimo bloque parlamentario para su posterior apoyo en el gobierno, situación que ha sido uno de los problemas constantes de los ejecutivos ecuatorianos³⁷. Convencido de que la elección de diputados en la primera vuelta es una de las causas del multipartidismo, el gobierno de Durán Ballén sometió a Consulta Popular, en agosto de 1994, una pregunta que decía: “¿Las elecciones de Legisladores deberían efectuarse en la primera vuelta electoral o en la segunda vuelta electoral?”. Los resultados fueron: a favor de la primera vuelta, el 56% de los votos; y a favor de la segunda vuelta, el 44% de los votos.

En 1997 se realiza una nueva consulta popular y se incluye nuevamente una pregunta relativa a las elecciones de diputados; el texto de la séptima pregunta era: “Para la elección de diputados, ¿con cuál alternativa está usted de acuerdo? A: Elección en la primera vuelta de las elecciones presidenciales. B: Elección en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, o en un comicio especial, si no hay segunda vuelta”. Siendo el resultado final: 61% de votos por la alternativa A; y 39%, por la alternativa B. En comparación con los resultados de la primera consulta, se ve que las preferencias por la elección en la primera vuelta se fortalecen. El argumento teórico que está detrás de esta propuesta es el relativo a la simultaneidad de las elecciones³⁸; se supone que a mayor simultaneidad, mayor correspondencia entre los resultados presidenciales y legislativos.

37 Un modelo institucional que ha servido para brindar al presidente mayoría parlamentaria en el momento de su elección es el mecanismo utilizado en Bolivia, donde –en caso de que ningún candidato haya obtenido la mayoría– el presidente es electo por el Congreso entre los finalistas.

38 Nohlen (1994: 131) define así los grados de simultaneidad entre las elecciones presidenciales y parlamentarias: baja simultaneidad se produce cuando las elecciones se llevan a cabo en el

En el país hay una experiencia previa de voto en la segunda vuelta, durante las elecciones de 1979. Aunque las elecciones de transición tienen características singulares, éste es el único referente concreto de este tipo de elección que puedo citar. En esa ocasión, el partido que ganó la Presidencia obtuvo la mayoría en la entonces Cámara Nacional de Representantes (28 diputados, de un total de 69); pero llama profundamente la atención que el partido del otro candidato que disputaba la presidencia obtuviese un bloque minúsculo de diputados (3 de 69). Si se aplica el razonamiento de los que defienden la elección de diputados en segunda vuelta, lo lógico hubiese sido que los dos partidos que competían en la segunda vuelta alcanzasen los bloques mayoritarios de la Cámara, hecho que no sucedió. Además, en esta elección hubo un número elevado de partidos (10) que obtuvieron representación parlamentaria.

Hay otro antecedente que llama a la reflexión sobre el efecto psicológico y mecánico de la elección presidencial sobre la elección de diputados en el Ecuador. En 1998, el Partido Social Cristiano, que a lo largo de todo el período es el que más diputados ha obtenido y ha llegado a la segunda vuelta en cuatro de seis elecciones presidenciales, decidió no presentar candidato a la presidencia de la República y, sin embargo, logró el segundo bloque de diputados. No se puede esperar que la elección de Presidente tenga un efecto tan automático sobre la elección de diputados, ni tampoco que, por el mero hecho de ser realizadas en la misma fecha, den mayorías parlamentarias a los presidentes, o que, por acción de este simple incentivo mecánico, se atenúen los mecanismos que funcionan en la decisión del votante.

Para finalizar con este apartado, quiero comentar el cuadro 3.17, donde presento la evolución de los grupos políticos representados en el Parlamento al momento de su elección. Hay un mínimo de diez y un máximo de dieciséis y no se observa una disminución contundente del número de partidos en las elecciones realizadas a la par de las presidenciales y las de período intermedio, lo que demostraría que el poder de arrastre de la elección presidencial no disminuye sustancialmente el número de partidos.

mismo día; simultaneidad media, cuando se sufraga con la misma papeleta; y alta simultaneidad se da si el elector tiene un solo voto para las dos elecciones.

Cuadro 3.17

Número de partidos o movimientos con representación en el Congreso

1979	1984	1986*	1988	1990*	1992	1994*	1996	1998	2002	Media
10	13	13	11	10	12	12	12	10	16	12

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Archivo Función Legislativa del Ecuador.

* Elecciones intermedias

Elementos adjuntos al sistema electoral

No quiero terminar esta parte destinada a lo electoral, sin tratar dos elementos que no forman parte como tal del sistema electoral, pero que desempeñaron un rol importante como dispositivos de control en la concepción inicial de representación política que se diseñó durante la transición, a saber: la regulación de la propaganda electoral y la necesaria presencia de los partidos en un mínimo de provincias.

El gasto y la propaganda electoral

Las normas de control del gasto electoral buscaban garantizar las mejores condiciones de competencia entre los partidos, pero han sido las reglas menos respetadas y han producido fuertes desigualdades entre los partidos a partir de los recursos económicos que pueden manejar³⁹. Esta variable es importante si se toma en cuenta el alto nivel de concentración de la riqueza que existe en el Ecuador y que el padrón es relativamente pequeño (8 154 425 electores en 2002).

El título sexto de la Ley de Elecciones, referido a la propaganda electoral⁴⁰, comienza garantizando el derecho de todos los partidos a realizar

39 Hurrado (1980: 51) lo planteaba de la siguiente forma: "Entre las más importantes reformas que se introduce [...] se consagra el control del gasto electoral en propaganda, para así reducir la influencia de las grandes "empresas electorales" en el reclutamiento de votantes, y se otorga financiamiento público a los partidos". Al respecto se puede mirar el capítulo: "Contribuciones y gastos de las campañas electorales", realizado por el Proyecto CORDES-GOBERNABILIDAD, donde se analiza en profundidad el tema y se da una serie de alternativas de control (CORDES, 1997: 14-28; TSE-CEN, 1990).

40 Sobre la influencia de la reglamentación sobre propaganda electoral en el sistema puede verse Laguna (1994).

propaganda electoral (con excepción de campañas por el voto nulo), a la vez que indica que ésta solo podrá iniciarse a partir de la fecha de la convocatoria a elecciones. Considerando que la convocatoria a elecciones se realizaba con 120 ó 90 días de anticipación a la fecha de las votaciones⁴¹ y que había sufragios cada dos años, se sumaban dos fuertes incentivos para que el escenario político nacional se transformase en una especie de “campaña electoral constante”, la cual llevaba a los partidos y candidatos a conseguir abundantes recursos económicos y a orientar sus actuaciones hacia fines electorales, antes que a pensar pensando en los efectos de sus acciones en el desempeño del gobierno. Aunque resulta evidente, no está de más señalar que un tiempo de campaña tan largo favorece a los partidos con más recursos económicos. La preocupación por el gasto electoral se reflejó en la constitucionalización del tiempo de campaña para evitar las manipulaciones que ya se habían dado. El artículo incluido en la Constitución de 1998 (art. 116) señala que la publicidad a través de los medios de comunicación colectiva solo podrá realizarse durante los cuarenta y cinco días inmediatamente anteriores a la fecha de cierre de la campaña electoral⁴² y en la elaboración de una Ley de control específica y autónoma de la Ley de Elecciones y de la Ley de Partidos Políticos⁴³.

El diseño original de la Ley de Elecciones era bastante restrictivo sobre este tema y es así que se contempló un sistema de control a través de los espacios y de los tiempos manejados en prensa, radio y televisión. Para el cumplimiento de estas disposiciones, tendría que actuar el TSE, amparado en los artículos de la LPP –donde se reglamenta el control de las finanzas de los partidos–, y en el Reglamento de Propaganda Electoral del 16

41 La cantidad de días de anticipación con que se debe convocar a elecciones (art. 44 de la Ley de Elecciones) ha sido modificada algunas veces: la redacción original establecía 90 días; en julio de 1987 se cambia por 120 días; y en marzo de 1998 se vuelve a 90 días, pero la redacción de esta última reforma es modificada y ya no dice explícitamente “con 90 días”, como en el caso anterior, sino “al menos noventa días”.

42 El art. 116 dice “La Ley fijará los límites de los gastos electorales. Los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales. La publicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva, solo podrá realizarse durante los cuarenta y cinco días inmediatamente anteriores a la fecha de cierre de la campaña electoral”.

43 La Ley Orgánica de Control del Gasto y Propaganda Electoral fue publicada en el Registro Oficial el 22 de Marzo de 2000.

de septiembre de 1983. Pero una vez más, sectores políticos recurrieron a la Corte Suprema de Justicia para impugnar el mecanismo de control.

Más allá de la constitucionalidad —o no— de la Ley, o de la legalidad del reglamento, vale insistir en que este tipo de actitudes demuestran la dificultad que tiene la clase política ecuatoriana para llegar a consensos y para respetar las reglas de juego. Los partidos Conservador Ecuatoriano, Liberal, Nacional Velasquista y representantes de los más grandes diarios ecuatorianos (*El Universo* y *El Comercio*) consiguieron con sus alegatos jurídicos que la Corte Suprema de Justicia declarase en octubre de 1986 la inconstitucionalidad de los artículos arriba mencionados y del reglamento a la Ley (TSE-CEN, 1990: 217).

Cabe resaltar que la Ley impugnada tenía aproximadamente seis años de vigencia y que se habían realizado elecciones bajo sus normas, aunque no está de más señalar que el Reglamento que hacía operativa la misma fue expedido por el presidente Hurtado en las proximidades de las elecciones generales de 1984. Los partidos que presentaron el recurso formaban parte del Frente de Reconstrucción Nacional, que auspiciaba la candidatura de Febres Cordero. A partir de esa campaña y con ese candidato, se puede decir que comienza un nuevo estilo de propaganda política en el Ecuador, centrada en los *mass media*, en especial en la televisión, y en la utilización de enormes cantidades de dinero. La legislatura 1984-1986, que se caracterizó por la oposición a Febres Cordero, resolvió declarar nuevamente vigentes los artículos referentes a la propaganda electoral y el Reglamento en julio de 1986. Un nuevo intento de control del gasto electoral se hizo a través de la quinta pregunta de la Consulta Popular del 25 de mayo de 1997⁴⁴.

La dificultad de que se cumplan estas reglas radica en la falta de recursos y de decisión política del TSE, tal y como se ha podido ver en las elecciones realizadas bajo la nueva Constitución y la Ley de Gasto. El caso más flagrante que se hizo público a través de los medios de comunicación fue el de Álvaro Noboa, quien —gracias a la influencia política de su partido— consiguió licuar las multas impuestas por superar los límites de

44 La pregunta decía: "¿Está Ud. de acuerdo que se fijen límites a los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar el origen de los recursos destinados a las campañas electorales?" Los resultados de la Consulta fueron: por el SI 69,87%.

gasto. No hay que olvidar que de acuerdo al mecanismo de conformación del TSE, los partidos con más posibilidades para ser sancionados normalmente tienen la mayoría en el organismo.

Presencia territorial de los partidos

El requisito incluido en el diseño institucional original de presentar candidatos en al menos diez provincias y la prohibición de hacer alianzas en las elecciones pluripersonales provinciales –que completa el requisito anterior, dándole sentido– se ha reformado introduciendo en el art. 39 de la Ley de Partidos el siguiente texto: “Cada partido político deberá concurrir a las elecciones pluripersonales con sus propios candidatos, o aliados con otros partidos políticos sin restricción alguna y participar al menos en diez provincias de las cuales dos deberán corresponder a las tres de mayor población”.

El diseño inicial de la Ley estaba concebido para que los partidos tuviesen un sentido nacional y para evitar el surgimiento de partidos políticos regionales; pero, debido a la influencia de las regiones en la política ecuatoriana, no se han consolidado grandes partidos nacionales y tampoco se han podido limar las resistencias regionales⁴⁵. La Ley de Partidos generó una tensión entre norma y “realidad”, al querer ir en contra de las lógicas constitutivas del escenario político ecuatoriano. Lo regional y lo local han estado presentes en el sistema de partidos y de representación desde su origen⁴⁶. A pesar de que la Ley estuvo vigente y sin reformas hasta 1996, no consiguió los efectos buscados. Observando los casos de los cuatro partidos más grandes que tiene el país (tomando en consideración el número de diputados que han tenido desde 1979

45 Sobre el impacto de lo regional en el Ecuador se puede ver la parte correspondiente del capítulo donde se trata sobre los partidos políticos.

46 Las interpretaciones más simples sobre los partidos liberal y conservador plantean que el primero representaba los intereses de la Costa, y el segundo, de la Sierra. El sistema de representantes funcionales, que se utilizó en el Senado y en algunas Asambleas Constituyentes, tomaba en cuenta el origen regional de los representantes. Hay que resaltar que, a pesar de que eran representantes de corporaciones y grupos de presión, estos siempre se dividían entre los que representaban a la Sierra y los que representaban a la Costa.

hasta 2002), se ve que estos no pueden consolidarse en las dos regiones simultáneamente.

Partido y número de escaños	Distritos Sierra	Distritos Costa	Distrito Galápagos	Distritos Oriente	Distrito Nacional	Total
PSC (170 Diputados)	28,8	55,3	2,9	3,5	9,4	100
ID (145 Diputados)	61,4	15,2	2,1	12,4	9,0	100
PRE (108 Diputados)	18,5	68,5	—	1,9	11,1	100
DP (82 Diputados)	56,1	13,4	4,9	15,9	9,8	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Archivo Función Legislativa del Ecuador.

El cuadro 3.18 muestra el porcentaje de diputados obtenido por cada partido en las distintas regiones, a partir del total de diputados que han representado a los partidos en el Congreso desde 1979. El partido con mayor equidad regional es el PSC, a pesar del 26,5% de diferencia entre las dos regiones más grandes y la poca representación conseguida en la Amazonía. En cambio, el partido con mayor concentración de diputados electos en una sola región es el PRE, que, a la vez, tiene la más alta diferencia entre la Sierra y la Costa (50%).

Los partidos con mayor número de votos en la Sierra tienen bajos porcentajes de votación en la Costa (entre el 13% y el 16%) y una diferencia regional superior al 40%. La región amazónica sigue la tendencia de los partidos que son fuertes en la Sierra. Cabe resaltar que los partidos con mayor fortaleza en la Costa alcanzan un porcentaje de diputados más alto en la Sierra, en comparación con el porcentaje de diputados que logran en la Costa los partidos con mayor representatividad en la Sierra.

La disposición que incluía el artículo en discusión, donde se prohibía hacer alianzas en elecciones pluripersonales, fue vista como un freno para generar una cultura política de acuerdos y consensos, pero, al mismo tiempo, su vigencia era necesaria para el funcionamiento de los mecanismos de eliminación y control de los partidos. La práctica política de los diputados que llegan al Congreso electos por alianzas demuestra que

el mecanismo no es eficaz, ya que estos diputados no actúan como portavoces de los grupos que los eligieron, sino que, más bien, tienden a favorecer al mejor postor. Por otro lado, se genera una lógica de alianzas “contranatura”, en la que pueden ir juntos extrema izquierda con extrema derecha, o los socialistas con los populistas del PRE.

Recapitulación

El sistema electoral fue el campo de experimentación de una multitud de reformas que buscaban mayor eficacia en el sistema de representación, pero que, debido a factores como la improvisación o el desconocimiento de sus impulsores, contribuyeron a empeorar el rendimiento del sistema democrático, en lugar de contribuir a su consolidación.

Los cambios constantes en el sistema electoral generaron un sistema de representación política ineficaz, a la vez que aumentaron la sensación de transitoriedad que se tiene respecto a las instituciones ecuatorianas. Desde otro punto de vista, la forma que ha ido tomando el sistema electoral ha ido contribuyendo a potenciar la lógica de poder que introduce el presidencialismo en el funcionamiento del sistema político.

Para terminar quiero subrayar el hecho de que la mayoría de las reformas del sistema electoral se inspiraron en el objetivo de debilitar a los partidos políticos como mecanismo de representación, objetivo que es consecuente con la generalizada visión negativa que hay respecto a los partidos en el Ecuador.

El Congreso Nacional: pautas de organización y funcionamiento

Introducción

Al analizar la conducta de los parlamentarios y partidos ingleses en las primeras décadas del siglo XX, Max Weber planteó lo siguiente: “el efecto del sistema fue que, actualmente, con excepción de los pocos miembros del gabinete (y de algunos solitarios), los parlamentarios ingleses no son normalmente otra cosa que ganado votante bien disciplinado” (1964: 1087).

Como se puede ver, los diputados, los partidos y los parlamentos, considerados como un todo, han sido constantemente cuestionados, tendencia crítica que en el Ecuador alcanza extremos de responsabilizar a los diputados del déficit de gobernabilidad o incluso de plantear que la solución a los males del país pasa por su desaparición. Sin querer decir que no haya razones para las críticas —a lo largo de este trabajo se enuncian varias—, no se puede caer en los excesos de las soluciones simples que ocultan la complejidad del problema y, sobre todo, no toman en cuenta que los diputados cumplen un importante rol de contrapeso al poder del Ejecutivo, a la vez que ostentan funciones de representación de aquellos sectores que los eligieron y son garantes de una mayor pluralidad y control político.

A diferencia de los primeros momentos de desarrollo de la democracia contemporánea, en los que el Parlamento y los partidos ocupaban el lugar central de la escena pública y académica, en la actualidad esa centralidad

se ha trasladado al Ejecutivo. Esto ha traído consigo la personalización de la política y otras consecuencias que han marcado escenarios donde los parlamentos y los partidos, como instancias colectivas *per se*, van perdiendo protagonismo –sobre todo en lo referente a políticas públicas– aunque no relevancia dentro del sistema político.

La evolución histórica, política y jurídica de los sistemas legislativos ha ido alejando paulatinamente a las Cámaras del ideal de asamblea que estaba en el origen, y que buscaba como modelo casi único de la toma de decisiones la deliberación en el Pleno. Para entender los Legislativos actuales hay que verlos como “complejos orgánicos”, en los que es necesario descifrar cómo operan las partes que forman el todo; “partes” que han ido surgiendo debido a la amplia gama de funciones que desempeñan en la actualidad y a los cambios introducidos en las formas clásicas de los sistemas de gobierno.

La manera en que se configura y reparte el trabajo de las Cámaras es un mecanismo que sirve para dotar de más o menos poder a los partidos políticos y a los diputados del Congreso. Para explicar las razones de la influencia de la organización en las relaciones internas de poder, Strøm (1995) plantea que cualquier estructura organizativa crea “grupos de privilegio”, los mismos que generan desigualdades en el acceso y control de los recursos políticos, económicos y humanos de las Cámaras, a la vez que establecen cierta jerarquía entre los parlamentarios ya que, si bien todos los legisladores son electos iguales, toda regla de organización viola esa equidad al dotar de mayores capacidades a unos sobre otros¹.

Dependiendo de cómo se distribuyan las plazas en al interior de la estructura del Congreso, puede darse una suerte de remodelación de fuerzas políticas gracias a la penalización en cargos que puedan tener los partidos que están fuera de la mayoría y viceversa. Entre los elementos más importantes de la organización del trabajo legislativo están el número de

1 Strøm (1995: 62) introduce la idea de “grupos privilegiados”, para determinar la influencia que distintos actores o grupos tienen en el funcionamiento del trabajo legislativo. Sobre las comisiones legislativas y los partidos políticos dice, pensando en el caso concreto de los Estados Unidos: “Standing committees, for example can be overridden by a determined floor majority even under the decentralised procedure of the United States Congress. Party Leaders can be defeated by their own backbenchers. But the powers vested in committees and parties make these undertakings costly, risky and cumbersome”.

Cámaras (uni o bicameral), las comisiones legislativas, los bloques legislativos y los espacios de dirección, como la Presidencia, Vicepresidencia, Portavoces y otros más, dependiendo del modelo que siga cada país. La fortaleza de estos y otros grupos de privilegio varía de acuerdo a las atribuciones que se les otorga en cada caso.

El control de las instancias político-administrativas internas del Legislativo puede servir a las cúpulas de los partidos para redistribuirlas entre los diputados como un mecanismo de premios y castigos que los lleva a comportarse de acuerdo con los objetivos planteados por el partido y sus líderes, evitando que desarrollen sus propias agendas. Los estudios sobre disciplina partidista insisten en que el control de los legisladores se logra gracias al manejo que ejercen los partidos sobre algunos aspectos centrales de la estructura de las políticas: los procesos electorales o la configuración del trabajo en el interior de las Cámaras, una vez que los diputados son elegidos (Cox y Mc Cubbins, 1993; Figueiredo Cheibud y Limongi, 1999).

A partir de los conceptos expuestos, analizaré el funcionamiento del Congreso ecuatoriano, con énfasis en la forma en que su entramado ha servido a los actores políticos ahí representados como espacio privilegiado para tomar posiciones de poder en las distintas facetas de las relaciones Ejecutivo-Legislativo; posiciones que tenían como fin último obtener ventajas de distinta índole cuando el presidente buscara el apoyo de los diputados. En el texto me centraré en las estructuras de oportunidades que se configuran a través de las normas y reglamentos con que se formaliza el trabajo interno del Congreso y en la manera en que dichas reglas se ponen en práctica o se instrumentan desde la estrategia de los partidos y los parlamentarios, información que será complementada con las prácticas informales de estos últimos. En lo que respecta a las normas formales, serán observadas a través de la sistematización que presento en el cuadro 5.1.

Cuadro 5.1	
Sistema de indicadores de la estructura del trabajo legislativo	
Estructura de autoridad	
1	Las instancias jerárquicas del Congreso Nacional
La formación de bloques, grupos, bancadas, sectores, comités, etc.	
1	Estatuto jurídico de los grupos legislativos
2	Pautas para la formación de bloques
3	Normas para el cambio entre bloques
4	Recursos a los que accede el bloque
El trabajo en comisiones	
1	Creación de las comisiones
2	Asignación de los miembros de las comisiones
3	Competencias de las comisiones
4	Duración del período de las comisiones permanentes

Se podría esperar que hubiese una relación directamente proporcional entre el grado de protagonismo que otorgan los reglamentos o leyes a los partidos políticos y los niveles de control que ejercen los partidos sobre los legisladores, sobre todo cuando estos reglamentos o leyes articulan la organización y el trabajo legislativo. Dentro de esta línea, y manteniéndome en el plano de las hipótesis, también se podría decir que la estrategia de los partidos para captar recursos en el entramado de organización interna puede variar de acuerdo al grado de separación de poderes, suponiendo que, a mayor separación, más posibilidades de usar el poder captado en el Parlamento para presionar al Ejecutivo, situación que se puede dar sobre todo en los sistemas presidenciales.

En este capítulo haré un análisis del funcionamiento de las instancias de dirección del Congreso, así como también de los sistemas de bloques partidistas y comisiones. Más adelante señalo las estrategias desarrolladas por los diputados en cada uno de los espacios organizativos para acrecentar su poder y/o el de sus partidos.

Las instancias de dirección del Congreso Nacional

En la cúspide de la jerarquía del Poder Legislativo ecuatoriano está el Presidente del Congreso. En el período comprendido entre 1979 y 1997,

era electo cada año por la mayoría de votos del Pleno con posibilidad de reelección y, a partir de 1998, se elige para un período de dos años de acuerdo con un modelo de distribución entre los bloques, introducido en la Constitución de 1998. El Presidente del Congreso estaba acompañado en sus funciones por un Vicepresidente y por la llamada Comisión de Mesa (a partir de 1998 se llamó Consejo Administrativo de la Legislatura), que es un cuerpo colegiado en el que se toman una serie de decisiones administrativas, aunque también políticas, integrado por las autoridades y vocales electos. Por mayoría de votos se elegía también a un Secretario y un Prosecretario, ambos provenientes de fuera del seno del Congreso, cuyo peso político pasaba por el control que tenían de la parte administrativa del Congreso, de la que eran los responsables directos.

La Constitución de 1998 incluyó un dispositivo institucional que pretendía terminar con los problemas para el nombramiento de las autoridades legislativas, consistente en que la Presidencia del Congreso fuera ocupada durante la primera mitad del período legislativo por el partido o bloque con el mayor número de diputados y, para la mitad siguiente del período, por el partido o bloque con la segunda mayoría relativa. Asimismo, se creó una segunda Vicepresidencia para los partidos minoritarios².

La Presidencia del Congreso es uno de los cargos más apetecidos dentro del entramado institucional de todo el sistema político, debido a la influencia que tiene en la agenda legislativa y a la capacidad de distribuir los recursos económicos y humanos de que dispone la Cámara, los cuales pueden ser muy elevados debido a la autonomía presupuestaria del Legislativo³. Por otro lado, el Presidente tenía, hasta 1997, la potestad de

- 2 El art. 129 de la Constitución ecuatoriana, vigente desde 1998, dice textualmente: "El Congreso Nacional elegirá cada dos años un presidente y dos vicepresidentes. Para los primeros dos años, elegirá su presidente de entre los diputados pertenecientes al partido o movimiento que tenga la mayor representación legislativa; y a su primer vicepresidente, del partido o movimiento que tenga la segunda mayoría. El segundo vicepresidente será elegido de entre los diputados que pertenezcan a los partidos o movimientos minoritarios. Desempeñarán tales funciones mediante dos años. Para los próximos dos años el presidente y el primer vicepresidente se elegirán de entre los partidos o movimientos que hayan obtenido la segunda y primera mayoría, respectivamente. Los vicepresidentes reemplazarán, en su orden, al presidente, en caso de ausencia temporal o definitiva, y el Congreso Nacional llenará las vacantes cuando sea caso".
- 3 El caso más conocido de este tipo de comportamiento es el protagonizado por del ex presidente del Congreso y ex presidente interino de la República, Fabián Alarcón, que, en una componenda

aprobar la creación de comisiones temporales, otro mecanismo que usaban los diputados para acceder a las prebendas.

Debido a las dificultades para armar mayorías legislativas, más de una vez la Presidencia y Vicepresidencia del Congreso recayeron en bloques de diputados minoritarios, cuyos votos eran necesarios para formar una coalición ganadora mínima (cuadro 5.2). Las condiciones de negociación y la necesidad de votos han sido tan complejas que se ha llegado incluso a nombrar a tráfugas que lideraban grupos de diputados que, a su vez, habían roto con sus partidos en la búsqueda de mayores beneficios. Como es de suponer, los presidentes así electos debían responder a las demandas de los grupos que los habían elegido: su propia debilidad numérica dentro de la institución les hacía más dependientes del constante apoyo de los grupos numéricamente superiores, quienes a cambio exigían un flujo permanente de recursos.

con Santiago Bucaram, quien era Presidente de la Comisión de Presupuesto, asignaron al Congreso un porcentaje importante del presupuesto nacional que sirvió para la contratación de empleados temporales que superaban con creces la planta permanente de funcionarios legislativos. Según informaciones de prensa y testimonios del proceso judicial, solamente las oficinas de Bucaram y su partido tenían asignadas a cerca de 60 empleados. La gran mayoría de los empleados temporales no cumplía con los requisitos para ser servidor legislativo ni contaba con tareas específicas. El nombre común que se da en el Ecuador a este tipo de empleados públicos es el de *pipones*, algo parecido a lo que en Argentina se conoce como "ñoquis". Alarcón estuvo en prisión cautelar por este caso, pero su defensa adujo que la responsabilidad en el control del cumplimiento de las tareas correspondía a cada uno de los diputados que había solicitado la contratación y que Alarcón como Presidente del Congreso se había limitado a procesar las demandas que recibía y a firmar los contratos. Pero el caso no se queda ahí: a lo largo del juicio se descubrió una cuenta en la que se depositaban muchos de los sueldos cobrados a fin de mes, cuanta que estaba a nombre de una persona cercana a Alarcón, quien, al estar prófuga, no pudo ser investigada para demostrar dónde destinaba el dinero.

El Congreso Nacional: pautas de organización y funcionamiento

Cuadro 5.2
Presidentes del Congreso del Ecuador con partidos y tamaño de los bloques

Año	Presidentes	Partido	% partido	Vicepresidentes	Partido	% partido
1979	Bucaram, Assad	CFP	40,58	Armijos, Rafael	PCE	14,49
1980	Baca, Raúl	ID	23,19	Barragan, Gil	CID	4,35
1981	Baca, Raúl	ID	23,19	Yanchapaxi, Reinaldo	Ex CFP	¿?
1982	Baquarizo, Rodolfo	CFP	40,58	Esparza, Gary	Ex CFP	¿?
1983	Esparza, Gary	Ex CFP	¿?	Valencia, Manuel	Ex CFP	¿?
1984	Baca, Raúl	ID	33,80	Fedaud, Carlos	Ex PID	¿?
1985	Bucaram, Averroes	CFP	9,86	Castro, Iván	FRA	8,45
1986	Vallejo, Andrés	ID	23,94	Ayala, Enrique	PSE	8,45
1987	Zavala, Jorge	ID	23,94	Guerrero, Fernando	PSE	8,45
1988	Lucero, Wilfrido	DP	9,86	Issa, Nicolás	ID	42,25
1989	Lucero, Wilfrido	DP	9,86	Rodríguez, Antonio	ID	42,25
1990	Bucaram, Averroes	CFP	4,17	Torres, Flavio	PLRE	4,17
	Bonilla, Edelberto	PSI	11,11			
1991	Alarcón, Fabián	FRA	2,78	Salgado, Manuel	PSE	11,11
1992	Vallejo, Carlos	DP	7,79	Bucaram, Jacobo	PRE	19,48
1993	Belletini, Samuel	PLRE	2,60	Frixone, Bruno	Ex FRA	¿?
1994	Moeller, Heinz	PSC	33,77	Proaño, Marco	PRF	15,58
1995	Alarcón, Fabián	FRA	1,30	Romero, Franco	ID	9,09
1996	Alarcón, Fabián	FRA	1,30	Romero, Franco	ID	4,88
1997	Moeller, Heinz	PSC	32,93	Vela, Alexandra	DP	14,63
1998	Pons, Juan José	DP	28,93	Falquez, Carlos	PSC	23,14
2001				Vega, Nina Pacari	Pachakutik	6,61
2000-2001	Quevedo, Hugo*	Ex PSC	¿?	Cordero, José	DP	28,93
				Posso Antonio	Pachakutik	6,61
2001-2003	Cordero, José	DP				
2003-2005	Landázuri, Guillermo	ID		Rivera, Ramiro	DP	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Archivo de la Función Judicial, Diario *El Comercio* y Burbano De Lara y Rowland (1998).

* En funciones desde el 30 de agosto de 2000 hasta el 6 de julio de 2001.

La reforma introducida en la Constitución de 1998 no fue suficiente para dotar de cierta certidumbre al escenario legislativo ecuatoriano. De todas las veces que se ha designado Presidente bajo esas reglas, solo el primer nombramiento (1998) correspondió a lo previsto en la norma constitucional, en gran parte gracias a que la mayoría formada incluía al partido que tenía derecho a la Presidencia. En el año 2000, la Presidencia correspondía al Partido Social Cristiano, pero el candidato por ellos presentado tenía la oposición de todos los bloques legislativos que se habían agrupado en una especie de mayoría anti-PSC. Estos proponían como candidata a una de las diputadas del PSC quien, a pesar de tener el consenso de los otros partidos, no tenía el respaldo de su propio grupo. El desenlace fue el nombramiento de un gris diputado que había sido electo por el PSC pero que rompió con la disciplina del partido para hacerse con la Presidencia. De nada sirvieron las protestas y causas abiertas en los tribunales; Hugo Quevedo se sostuvo en el poder hasta que comenzaron a hacerse públicos y notorios los manejos turbios de los recursos del Congreso, lo cual sirvió de pretexto para su destitución como Presidente aunque no como Diputado. La vacante dejada por Quevedo fue ocupada por el primer Vicepresidente, mientras que el segundo Vicepresidente ascendía a primero. El cargo que quedaba desierto nunca fue nombrado por falta de consenso entre los partidos. En 2003 la escena se repitió, aunque se resolvió de forma menos conflictiva. En ese año, la Presidencia le correspondió otra vez al Partido Social Cristiano, cuyos dirigentes se excusaron de presentar candidato a la Presidencia. Al final, sí se pudo designar a los dos vicepresidentes, de los cuales el primero asumió la Presidencia para llenar el vacío de poder. Para la elección de las autoridades del Congreso, elegido a finales de 2002, hubo una resolución del Parlamento que declaró a la Izquierda Democrática como la segunda mayoría legislativa, lo que fue apelado por los partidos que estaban fuera de la mayoría, aduciendo que ese partido tenía apenas catorce diputados y no dieciséis, pues los otros dos congresistas llegaron en alianza, auspiciados por varios partidos políticos. La otra posición argumentaba que, de conformidad con el mandato constitucional y legal, le correspondía al PRE, con quince diputados, ocupar los cargos asignados a la segunda mayoría legislativa.

En los acontecimientos descritos se mezclan varias circunstancias. Por un lado, el intento de imponer un modelo organizativo que contrapone lo que había sido, y es, uno de los ejes de la construcción de la hegemonía dentro del Legislativo; por otro, la presencia de unos actores políticos poco acostumbrados a la cooperación y, sobre todo, poco respetuosos de las disposiciones formales. El control de posiciones de decisión es uno de los nudos centrales de las distintas estrategias de colaboración u oposición al Ejecutivo que han desarrollado los partidos ecuatorianos.

Los partidos en el Congreso Nacional: los bloques

Al tratar de establecer las potestades de los bloques legislativos y las comisiones en el Ecuador, me he encontrado con el problema de que el marco jurídico con el que actúa el Congreso ecuatoriano es bastante difuso y complejo. Me explico: los diputados trabajaron a lo largo del período de estudio con una Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFG), que fue elaborada sobre la base de las disposiciones contempladas en la antigua Constitución y solo se hicieron algunos ajustes para adaptarla al sistema constitucional vigente. Debido a que los diputados no recodificaron oportunamente la Ley, el trabajo legislativo se realiza con un texto que fue editado por incitativa del antiguo Director de Asuntos Legislativos del Congreso, preocupado por el caos normativo que reinaba en el mismo.

El problema no es nuevo y se remonta al inicio de la etapa democrática cuando, en medio de la pugna con el presidente Roldós, el Congreso elaboró su Ley Orgánica y fue vetada por el Ejecutivo. En vista del veto, los diputados decidieron usarla como Reglamento de la Función Legislativa. Este Reglamento funcionó como única norma, hasta que se expidió la Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicada en el Registro Oficial 862 del 28.1.1992. La Ley fue reformada el 26.06.1996 para introducir algunos de los cambios realizados en las leyes y en la Constitución⁴. Debido a las falencias normativas, para completar los indicadores

4 Se podría explicar este tipo de conductas con el argumento especulativo de que la existencia de grandes vacíos normativos aumenta la capacidad de maniobra de los diputados y partidos, pero éste es un tema para otra investigación.

de esta parte de la investigación me he remitido, en lo posible, a las leyes y reglamentos, pero, al encontrar vacíos o imprecisiones, he recurrido a entrevistas con especialistas y a mis experiencias durante el trabajo de campo.

Las normas que regulan el funcionamiento del Congreso del Ecuador no tienen una sección o capítulo dedicado en exclusiva a pautar el funcionamiento de los grupos parlamentarios o a definir el papel de los partidos dentro del Legislativo⁵. El avance más significativo en la definición de grupos parlamentarios se encuentra en la Constitución de 1998, que dice en el art. 128: “Los partidos o movimientos políticos que cuenten con un número de diputados que represente por lo menos el diez por ciento del Congreso Nacional, podrán formar un bloque legislativo. Los partidos que no lleguen a tal porcentaje, podrán unirse con otros para formarlo”. Partiendo del supuesto de que todos los bloques cuentan con el mínimo constitucional de diez diputados, en el Congreso de 2002 no podría haber más de diez bloques legislativos.

Pero las prácticas informales siguen teniendo más peso que las normas. Así, por ejemplo, la legislatura del presidente Gutiérrez contó inicialmente con catorce grupos que tenían reconocimiento como bloques⁶, alguno de los cuales estaba formado por un solo diputado de un partido o movimiento *ad hoc*. Este fenómeno se produce porque la formación de un bloque particulariza el membrete o partido de sus integrantes, dotándoles de una identidad referencial, a la vez que permite el acceso a recursos materiales y políticos.

A pesar del reconocimiento del rol de los partidos, los diputados siguen manteniendo altos grados de autonomía como miembros de la Cámara. Esta autonomía se refuerza gracias a la normativa electoral que permite elegir a los llamados diputados independientes, dentro de las

5 En el primer reglamento, que fue la base legal del Congreso hasta 1992, solo se menciona a los partidos en el literal 15 del artículo 14 que dice que una de las tareas del Presidente del Congreso es: “designar a los integrantes de las comisiones de Asuntos Internos, Especiales Permanentes, Ocasionales y Técnicas, sin perjuicio de que, en los casos en que deban estar integradas por los representantes de los partidos políticos, las designaciones sean efectuadas por insinuación de estos”.

6 El cálculo lo realicé contabilizando los integrantes del Comité de Excusas y Calificaciones, que se forma con un representante por cada bloque.

listas de partidos, o al mismo procedimiento de voto personalizado, mecanismos ambos que, como he señalado reiteradamente, debilitan a los partidos como organizaciones en el Legislativo. Sin embargo, la fidelidad a los partidos políticos en el Congreso ecuatoriano estaría garantizada desde 1998 por el Código de Ética, que es una Ley a través de la que se regulan las actividades de los legisladores y se establecen sanciones para los diputados que rompan con los partidos, llegando incluso a la inhabilitación. Pero, como se verá más adelante, el Código ha tenido efectividad solo cuando se ha usado para purgas internas del Congreso, tras grandes crisis institucionales.

Desde una perspectiva de política comparada, se pueden encontrar resortes que buscan la fidelidad de los diputados a los partidos a través del control centralizado de los recursos humanos y materiales, o por medio de la legislación y la regulación normativa. En el Ecuador, también se intenta lo anterior de forma tímida, pero se sigue dejando un amplio espacio de maniobra a los diputados al margen de los partidos, el mismo que es sabiamente aprovechado por los legisladores más "astutos". En lo que tiene que ver con las capacidades legislativas, antes de 1998 los diputados podían presentar los proyectos de Ley que desearan, lo que provocaba cierta saturación y bloqueo. Con la intención de evitar lo anterior, en la nueva Constitución se establece que los diputados deberán presentar los proyectos de Ley con el apoyo de un bloque legislativo o el respaldo de un mínimo de diez diputados, respaldos que son fáciles de conseguir gracias al

- 7 El art. 23 del Código de Ética dice: "Se perderá la calidad de diputado por desafiliación, o por expulsión, exclusivamente en los casos de: a) Obtención ilegítima o ilícita de beneficios políticos o económicos en su provecho o de terceras personas; y, b) Desacato a las resoluciones del partido político, movimiento o bloque legislativo, exclusivamente con lo relacionado a los principios doctrinarios y al programa de acción política, a las resoluciones previamente declaradas trascendentales por el partido político o movimiento político o al compromiso electoral de dichos partidos o movimientos. Se establece la misma sanción del literal anterior al diputado independiente que se separe del bloque o representación legislativa del partido o movimiento que lo auspició o aquel a quien estos le retiren el auspicio por las ya citadas causales. La sanción por desafiliación o expulsión se tramitará previo informe del Comité de Excusas y Calificaciones. El Congreso resolverá por mayoría absoluta. El Comité de Excusas y Calificaciones garantizará el derecho a la defensa del diputado acusado. En el caso del literal b), la sanción podrá ser solicitada por la mayoría de los diputados del respectivo partido o movimiento y, deberá demostrarse que al interior del partido se produjo el proceso debido, de conformidad con la Ley y los estatutos del partido para demandar la sanción".

intercambio de favores que se da entre diputados: hoy, una firma por ti; mañana, una firma por mí. Esto es posible porque no se limita la capacidad de los diputados para presentar proyectos de Ley fuera del bloque legislativo, y, así, la iniciativa legislativa se sigue manteniendo centrada en el diputado⁸.

Los recursos del Congreso se distribuyen de acuerdo a resoluciones de la Presidencia o de la Comisión de Mesa (actual Consejo de la Legislatura). Tiene también mucha discrecionalidad para distribuir prebendas el Secretario General del Congreso, quien, según la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es el responsable de los servicios administrativos y legislativos. Los partidos más influyentes cuentan con espacio físico y medios humanos, a cuenta de la Cámara, para el desarrollo de sus tareas, los mismos que son asignados de acuerdo con los designios del Presidente del Congreso y del Consejo de la Legislatura. Los principales beneficiarios de los recursos humanos y materiales en el Ecuador son los diputados, que cuentan con despachos y un mínimo de cuatro personas (cifra que puede variar) a su servicio, de las cuales la mayoría son contratadas como personal de confianza, gracias a lo cual el diputado puede manejar a discreción el reparto de cargos⁹.

El sistema de comisiones

Para analizar el sistema de comisiones ecuatoriano hay que hacer un corte en 1998, debido a que el cambio de Constitución modificó sustancialmente el mismo. El modelo que funcionó desde 1979 estaba formado por las comisiones legislativas permanentes y las especiales que, a su vez, podían ser permanentes u ocasionales. A partir de 1998 solo quedaron las comisiones especializadas permanentes. Debido al vacío normativo que provoca la no actualización de la legislación que rige las tareas del Congreso,

8 Según el art. 144 de la Constitución, la iniciativa legislativa corresponde a los diputados con el apoyo de los partidos o de otros diputados.

9 En una entrevista realizada en Latacunga el 20.03.2002 a un ex empleado legislativo, me explicó que muchos diputados exigen, a cambio de la contratación, un porcentaje del sueldo que recibe el empleado del Legislativo.

estas comisiones se dedican a conocer los proyectos de Ley que el Presidente de la Cámara les encarga, y a labores de control, representación y gestión ante los otros organismos del Estado, actuando en estos campos con bastante libertad de acción.

Cuadro 5.3 Resumen de los tipos de comisiones legislativas en Ecuador	
Período	Tipos de comisiones ¹⁰
1979-1998	Comisiones legislativas permanentes Comisiones especiales permanentes Comisiones especiales ocasionales
1998 en adelante	Comisiones especializadas permanentes

Las comisiones legislativas permanentes eran cuatro en un inicio y durante el último período de su funcionamiento se aumentaron a cinco; estaban integradas por siete miembros principales, con sus respectivos suplentes, y tenían un Presidente y un Vicepresidente¹¹. Los miembros de esas comisiones formaban el Plenario de las Comisiones Legislativas, órgano encargado de conocer, aprobar o negar leyes en los períodos de receso del Pleno. El plenario era el órgano Legislativo por excelencia, debido a los largos lapsos de receso de las sesiones del Congreso, cuyo ciclo ordinario de sesiones duraba 60 días que se contaban a partir del 10 de agosto¹². A pesar de que el reglamento establecía que el Plenario de las Comisiones

- 10 Las comisiones son: de lo civil y penal; de lo laboral y social; de lo tributario, fiscal y bancario; de lo económico, agrario, industrial y comercial; de gestión pública y universalización de la seguridad social; de descentralización, desconcentración y de régimen seccional; de asuntos constitucionales; de fiscalización y control político; de asuntos internacionales y de defensa nacional; de asuntos amazónicos, desarrollo fronterizo y de Galápagos; de defensa del consumidor, del usuario, del productor y del contribuyente; de la mujer, del niño, de la juventud y la familia; de salud, medio ambiente y protección ecológica; de educación
- 11 Las comisiones legislativas permanentes eran: de lo civil y penal; de lo laboral y social; de lo tributario, fiscal, bancario y de presupuesto; de lo económico, agrario, industrial y comercial, y a partir de 1995 se incluyó la comisión de gestión pública y régimen seccional.
- 12 En una de las tantas reformas se reemplazó el tiempo de 60 días por el 9 de octubre como fin del período ordinario de sesiones. El objetivo era que coincidiese con la fecha de la independencia de Guayaquil. Al fin y al cabo, el tiempo de sesiones seguía siendo el mismo. Estaban también los períodos extraordinarios de sesiones que podían ser convocados por el Presidente de la República, el Presidente del Congreso o las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso.

tendría que integrarse de forma proporcional de acuerdo con la representación que hubieran alcanzado los partidos y los no afiliados, esto nunca se cumplió, tal y como se podrá ver más adelante.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa contemplaba trece comisiones especiales permanentes, formadas por un mínimo de cinco miembros designados por el Presidente del Congreso, preferentemente de entre los que no pertenecían a las comisiones legislativas permanentes (art. 33 de la LOFG). La tarea principal de esas comisiones era informar sobre los asuntos que se sometían a su estudio —en los casos en los que el tema no correspondía a ninguna de las comisiones legislativas permanentes— o elaborar proyectos de Ley en los asuntos que les eran de su incumbencia. En el ámbito del control legislativo, todas las comisiones tenían la capacidad de invitar a cualquier alto cargo o funcionario que estimasen conveniente para que informara sobre cualquier asunto que considerasen de interés¹³.

En materia legislativa, el trabajo de las comisiones especiales permanentes se veía limitado, porque las comisiones legislativas permanentes fueron organizadas siguiendo las distintas ramas del derecho, lo que les dejaba poco espacio para dar cuenta de los proyectos de Ley¹⁴. Por otro lado, como se puede ver en su listado, algunas tenían campos bastante específicos, sobre los que no era común que se desarrollase una extensa legislación. Por los motivos señalados, las comisiones se dedicaban más a ejercer tareas de control político y mediación entre los grupos sociales y el Legislativo, cayendo así, muchas veces, en juegos clientelares. Las comisiones especiales permanentes más apetecidas eran las que, gracias al campo al que estaban adscritas, tenían funciones privativas, como la de control político y fiscalización, que era la encargada de valorar los juicios políticos; la de asuntos internacionales, que se encargaba de informar

13 Las comisiones especiales permanentes hasta antes de 1998 eran las siguientes: asuntos constitucionales, asuntos internacionales, fiscalización y control político, codificación, asuntos amazónicos, desarrollo fronterizo y Galápagos, defensa del consumidor, la mujer, el niño y la familia, salud y saneamiento ambiental, educación, cultura y deportes, derechos humanos, defensa del medio ambiente, defensa nacional y asuntos indígenas

14 Uno de los modelos más comunes para delimitar los campos de acción de las comisiones legislativas es el de asignarles tareas de acuerdo a los distintos ministerios, con el fin de dotar al Ejecutivo de contrapartes en el Legislativo dentro del proceso de diseño de las políticas públicas (García y Sánchez 2002).

sobre la conveniencia de los convenios internacionales que firmaba el gobierno y que tenía además el incentivo de los viajes al extranjero; la de asuntos constitucionales, que tuvo mucho protagonismo en procesos de reforma o reestructuración de las Cortes de Justicia.

Otras han sido especialmente atractivas para los diputados de ciertos distritos o partidos, como la de asuntos amazónicos, desarrollo fronterizo y Galápagos, para los diputados procedentes de esas zonas; la de asuntos indígenas, prácticamente copada por Pachakutik desde 1996; y la de educación, cultura y deportes, de especial interés para el MPD, partido que controla al gremio de educadores.

Las “competencias de las comisiones” a nivel de legislación y control eran bastante amplias, sobre todo si se toma en cuenta que las comisiones legislativas permanentes, reunidas en plenario, llevaban a cabo la mayor parte del trabajo legislativo. En las entrevistas hechas a diputados y ex diputados, todos me manifestaron que, en los casos de informes de unanimidad, el Pleno solía ratificar las observaciones de las comisiones, lo que no sucede en los casos de dictámenes divididos o de leyes en las que los partidos se ven forzados a marcar una posición clara.

Las comisiones tenían mucha capacidad de control político. Eran las encargadas de presentar los informes previos en los procesos de control a los funcionarios; los funcionarios tenían que acudir a las comisiones cuando éstas los convocaban y, a través de las comisiones, se podían solicitar documentos o hacer preguntas a cualquier miembro del gobierno y la administración. Los cambios que se introdujeron en 1998 en las capacidades de control del Legislativo se refieren al tipo de sanción que puede imponer el Pleno de la Cámara al cargo público juzgado, y no al trabajo de las comisiones. A partir de 1998, el Congreso no puede destituir a los ministros de sus carteras —como lo hacía desde 1979—, sino que solo puede sugerir al Presidente de la República que lo haga.

Las comisiones ocasionales han sido utilizadas para distintos fines, según las exigencias de la coyuntura política. Gracias a que la legislación otorgaba plenos poderes al Presidente del Congreso para decidir su formación o integración, éstas han servido como comisiones de investigación, como comisiones de estudio de problemáticas específicas y, en su mayoría, para atender los intereses distritales o sectoriales de los diputados. Por el

lado de los Presidentes del Congreso, las comisiones ocasionales fueron utilizadas para distribuir incentivos selectivos entre los diputados y partidos que, gracias a ellas, accedían a recursos políticos, materiales o humanos. Las comisiones ocasionales fueron directamente prohibidas por la Constitución de 1998, ya que se consideraban un foco de corrupción.

Quiero resaltar que los partidos intervienen en el proceso de distribución de los cargos de las comisiones entre los legisladores. Durante la negociación de mayorías parlamentarias, las organizaciones políticas obtienen una cantidad determinada de puestos en estas comisiones, que después redistribuyen entre los diputados de sus bloques. Pero, a diferencia de los modelos en que los partidos controlan directamente a sus representantes en dichas comisiones, en el caso de Ecuador, si los diputados deciden romper con la disciplina del partido, siguen manteniendo su puesto en la comisión y no son cambiados por otros que el partido decida¹⁵.

Hasta 1998, el período de funciones de las comisiones permanentes y de todas las comisiones fue de un año o del tiempo requerido para desarrollar una tarea en el caso de comisiones ocasionales que eran creadas con una misión o propósito concreto. Con el cambio de sistema, las comisiones pasaron a durar dos años, en correspondencia con el período de duración de las autoridades legislativas en el cargo, el mismo que corresponde a la mitad del período de los legisladores. La intención de la reforma fue introducir un poco más de estabilidad al trabajo de las comisiones y aprovechar la experiencia que iban adquiriendo los legisladores en el puesto.

15 Uruguay y España son buenos ejemplos de países en los que se asignan los puestos en las comisiones a los partidos, los mismos que cuentan con potestad para nombrar o cambiar libremente a los diputados que los representan en dichas comisiones. Sobre el funcionamiento del sistema de comisiones en los dos países, se puede ver Sánchez (2004a).

El Congreso Nacional: pautas de organización y funcionamiento

Cuadro 5.4 Resumen de los valores obtenidos por los indicadores relativos a las comisiones legislativas en el Ecuador	
Indicador	Valor
Creación de las comisiones	Creación fija y voluntad del Presidente Creación fija (1998)
Asignación de los miembros de las comisiones	Consenso de una mayoría y nombramiento del Presidente Consenso de una mayoría (1998)
Competencias de las comisiones	Legislativas: Presenta un informe que será discutido en el Pleno Control: Presentan los informes previos en los procesos de control Funcionarios tienen que acudir a las comisiones Pueden solicitar documentos o hacer preguntas
Duración del período de las comisiones permanentes	Igual que el período de sesiones (1 año) Mitad del período de los legisladores (2 años) (1998)

De los datos arriba expuestos y del resumen del cuadro 5.3, se puede concluir que el modelo ecuatoriano de comisiones tiende a funcionar bastante desvinculado de los partidos políticos, una vez hecho el reparto de cargos, a la vez que otorga a los diputados, como individuos, ciertos incentivos de poder, a los cuales acceden a través de esta estructura de privilegio. Por otro lado, las modificaciones al sistema de comisiones estuvieron dirigidas a dotarles de mayor estabilidad e insertarlas dentro de estructuras más rígidas; si bien no se llegó al extremo de vincularlas a los bloques legislativos –presumiblemente por la debilidad de esta estructura de privilegio– se limitó la injerencia del Presidente del Congreso en las comisiones y se trasladaron responsabilidades al Pleno, que es de por sí un órgano de partidos.

Rendimiento del sistema

A pesar de los esfuerzos por “ordenar” y volver menos inciertos los procesos internos del Congreso Nacional, la observación del trabajo legislativo, durante el período de investigación, demuestra que los partidos tienen una capacidad bastante limitada para controlar a los diputados que alcanzaron escaños bajo sus listas, y que la distribución de tareas dentro de la Cámara sigue siendo bastante incierta, ya que depende de la capacidad de

los promotores de las coaliciones para ofrecer recursos inmediatos, o en el mediano o largo plazo, a los diputados. Como quedará demostrado con los argumentos que detallaré a continuación, mi planteamiento no sostiene que los partidos ecuatorianos hayan fracasado totalmente como instancia de procesamiento de la acción colectiva –en el sentido planteado por Cox y Mc Cubbins (1993)–; me refiero, más bien, a que tienen que cumplir esa función bajo ciertas condiciones que hacen que su efectividad como eje del Legislativo se debilite y, a cambio, ganen terreno los diputados como individuos que buscan sus propios intereses.

Consecuencias de la debilidad del sistema de partidos en el Congreso

Cabe insistir en que el Congreso y los diputados operan con un sistema de partidos estructuralmente débil (ver capítulo 2). En ese orden de cosas, resulta lógico pensar que los partidos tengan problemas para poner en marcha mecanismos de control a sus miembros, mucho más si estos ejercen cargos que les dotan de poder. Hay que tomar en cuenta que muchos de los partidos que llegan al Legislativo son bastante pequeños y los diputados de sus filas se convierten posiblemente en su único recurso político. Esta situación coloca al diputado en un lugar privilegiado dentro de la organización y es muy posible que casi siempre actúe siguiendo su propia voluntad, gracias a la endeble estructura organizativa de los partidos políticos. Lo anterior ha provocado que, de darse disyuntivas en las que la directiva del partido quiere imponer su voluntad al legislador, este último no tiene ningún incentivo para permanecer en sus filas, pues la capacidad de maniobra política que le ofrece su escaño puede ser mayor que la de todo el partido en el sistema político.

Antes de explicar los términos en que se despliegan las estrategias, quiero plantear que el presidencialismo –como forma de gobierno con poderes separados– y su funcionamiento han jugado un papel relevante en el desarrollo de las tácticas de los partidos y diputados. Cabe señalar que el orden institucional no establece incentivos de “cooperación positiva”; es decir, no fomenta la asunción de beneficios y pérdidas por parte de los miembros de la coalición como resultado del trabajo en común,

sino que se produce una propensión a que tanto partidos como diputados busquen fortalecer sus posiciones en el Legislativo para enfrentarse en mejores condiciones al Ejecutivo. Así, cada vez que éste necesite de su respaldo para cualquiera de sus iniciativas, verá la ocasión de obtener más beneficios particulares —ellos o sus formaciones—, dinámica en la que juega un papel determinante la captación de lo que Strøm (1995) llama “estructuras de privilegio”¹⁶. Otro indicador de lo que vengo apuntando es la falta de implicación proactiva de los partidos en las decisiones del Ejecutivo mediante mecanismos constructivos, como formar parte de los gabinetes ministeriales o integrarse en coaliciones de gobierno¹⁷.

La exclusión inicial de los partidos y diputados del proceso de toma de decisiones limita la posibilidad de que obtengan beneficios de una manera más sistemática. Ello induce a los actores legislativos a blindar sus posiciones a la espera de que el Presidente de la República necesite de su apoyo, el mismo que, de ser otorgado, será usado para intercambiar con recursos que están a disposición del Presidente, gracias a que controla la mayoría de los bienes públicos al tener adjudicadas constitucionalmente las tareas de gobierno y manejo de la administración.

16 En *El Comercio* del 12.8.93 aparecen unas declaraciones de Xavier Ledesma, diputado gubernamental y posterior Ministro de Gobierno, en las que dice que no puede haber “oposiciones mamonas” que, por un lado, se declaren enemigos del gobierno y no apoyen a sus candidatos y que, por el otro, recurran al régimen para beneficiarse con partidas presupuestarias y cargos públicos. Otro ex diputado, Manuel Alvear, dice en el mismo periódico: “para obtener esos recursos los social-cristianos quieren continuar con el mismo chantaje y extorsión al gobierno y han manifestado que con la mayoría legislativa al presidente Durán le pondrán de rodillas para sacarle la plata. No creemos que el Congreso sirva para ese chantaje y nosotros vamos a actuar de manera frontal” (...) “los socialcristianos no van a tener un sucre más del gobierno, que tengan esos recursos cuando ellos sean gobierno pero no extorsionando al régimen. Ellos se han llevado hasta treinta mil millones para que las obras aparezcan como de Nebot, cuando en realidad son del Presidente, pero eso se acabó y no tendrán medio más”.

17 Conaghan (1995) plantea que uno de los factores de debilidad de los partidos ecuatorianos radica en que tienen una participación limitada en las políticas públicas. Por otro lado, Burbano de Lara y Rowland (1998: 107) argumentan que la exclusión de los partidos en el proceso de elaboración y definición de políticas públicas hace que estos busquen influir en ellas a través de la oposición, convirtiendo así a las políticas del gobierno en algo que debe ser combatido. La consecuencia de esta actitud es no asumir responsabilidades frente a la gestión del Estado y sacar réditos del propio desgaste del gobierno.

El cariño a la patria chica

Para entender las estrategias que desarrollan los partidos y diputados dentro de las Cámaras para maximizar beneficios y reducir pérdidas, es necesario preguntarse qué entienden por beneficio y cuáles persiguen, pues ello será diferente en cada sistema político¹⁸. Como se verá más adelante, las ventajas que persiguen los actores al buscar posiciones en la estructura interna del Congreso pasan, en un primer lugar, por la defensa de los distritos o grupos de interés a los que representan o donde tienen anclados sus intereses a través de un juego doble en el que se conjugan beneficios colectivos y beneficios personales. Dentro de los primeros se cuentan los recursos destinados a los distritos o sus fuentes de votos a través de políticas concretas, infraestructura o recursos para sus gobiernos locales. Dentro de los personales están las propias carreras de los políticos (que pueden tener un enfoque nacional o local) y/o el enriquecimiento del patrimonio propio.

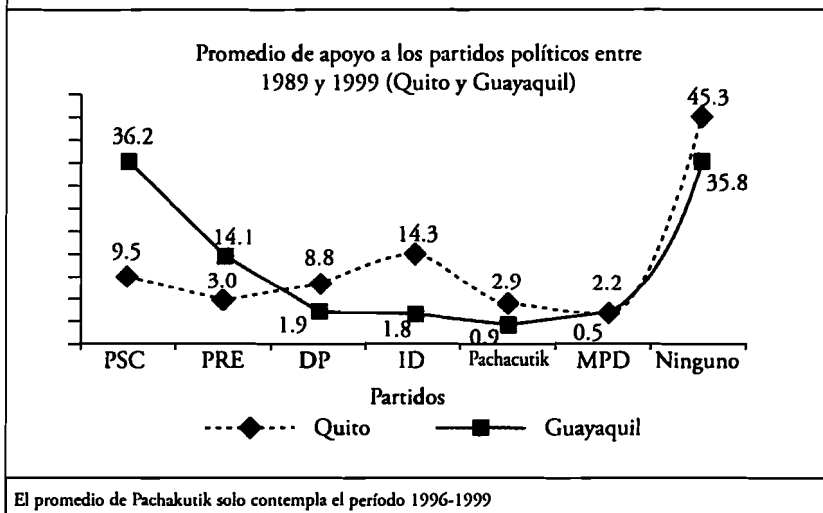
La debilidad de lo nacional como espacio político en el Ecuador hace que la mayoría de las estrategias se concentren a nivel local o regional. Desde la transición se ha ido desarrollando una lógica en la que lo nacional ha quedado como un espacio propio del Presidente, mientras que los diputados y los partidos buscan beneficiar a sus zonas de influencia¹⁹. El gráfico 5.1 muestra el valor promedio de 11 años (1989-1999) de datos de opinión pública sobre el apoyo a los partidos políticos en Quito y

18 Sin negar que el fin último de un político o un partido es el poder, aquí me refiero a la forma en que se obtienen beneficios de las posiciones de poder, ya que las características propias de los sistemas políticos hacen que los marcos e incentivos sean distintos; así, por ejemplo, el modelo centrado en la conexión electoral que explica que las acciones de los políticos están encaminadas a buscar la reelección (Mayhew, 1974) no se puede aplicar en rigor en el Ecuador, porque durante la mayoría del período de estudio estuvo prohibida la reelección. Otro de los modelos ampliamente aceptados es el desarrollado por Strom y Müller (1999), el cual define tres metas: votos, políticas y cargos. Éste se quedaría también un poco corto, porque no explicaría las estrategias que desarrollan los políticos en países como el Ecuador, donde buscan el enriquecimiento o satisfacer otros intereses personales.

19 Este fenómeno se potencia por el sistema de distritos que usa a las provincias como "territorio" electoral, las mismas que, en el caso ecuatoriano, son espacios con una fuerte identidad histórica y política propia. Por otro lado, la desvinculación de los distritos legislativos y el distrito único nacional de las presidenciales ofrece la posibilidad de que un grupo político concentre su acción en un distrito únicamente y pueda obtener representación.

Guayaquil²⁰. Datos que, además de mostrar los bajos niveles de aceptación que tiene la mayoría de los partidos, muestran también las diferencias que hay entre las dos ciudades representativas de las regiones, con valores que denotan cierto antagonismo entre las mismas. Lo que me importa recalcar del gráfico es que no hay partidos con presencia nacional homogénea, sino una especie de focalización territorial. Este factor estructural es un incentivo para que la búsqueda de beneficios esté enfocada más a lo local o regional que a lo nacional.

Gráfico 5.1 Datos de opinión pública sobre el apoyo a los partidos políticos en las principales ciudades del Ecuador



Algunos diputados ecuatorianos entienden que su función es la de representar los intereses de su provincia ante el gobierno central, y así se ven como una suerte de embajadores, entre cuyas labores está la gestión de recursos para sus distritos²¹. Esta situación puede debilitar a los partidos

20 Se pueden tomar estas dos ciudades como referentes de las dos regiones más importantes del país. Sobre la importancia de lo regional como "clivaje" político en el Ecuador, remito al capítulo 2 de este trabajo.

21 Un ex diputado lo dice explícitamente en su informe de labores: "Con la ostentación de una

si sus objetivos no coinciden plenamente con los del diputado o si el Ejecutivo decide negociar con los diputados de manera directa, ofreciendo a cambio beneficios para las provincias. Las normas y las prácticas con las que funciona la estructura interna del Legislativo ecuatoriano no son tan fuertes como para penalizar este tipo de conductas que afectan directamente al control que pueden ejercer las organizaciones políticas sobre los parlamentarios. Al contrario, bajo determinadas circunstancias, pueden incentivarlas e incluso premiarlas. Los datos del Proyecto Élités Parlamentarias en Latinoamérica (PELA) de la Universidad de Salamanca confirman que en el Ecuador hay una supremacía de lo distrital sobre lo partidista, en dos sentidos: primero, demuestran que la obtención de recursos para la provincia es bastante importante para los legisladores; y segundo, que en caso de un conflicto de intereses entre el partido y el distrito, este último saldría ganando (cuadro 5.5). Una de las bases de la debilidad de lo nacional y la fortaleza de lo distrital en la política ecuatoriana puede estar en la fragmentación regional del sistema de partidos. Como ya he ido señalando a lo largo del texto, se puede decir, sin temor a equivocarse, que el factor regional es la fractura socio política (*cleavage*) que ha estructurado el sistema político ecuatoriano.

Diputación Provincial, fácilmente se adquiere una responsabilidad impuesta por la población, cual es la de ser un 'embajador' de la provincia". Más adelante avanza en su argumentación y dice: "sentirse satisfecho con su labor en beneficio de su 'patria chica' y la región amazónica". En la enumeración de sus labores se pueden ver actividades eminentemente legislativas, desde la presentación de proyectos de Ley hasta la búsqueda de cooperación internacional en beneficio de la provincia, pasando por la gestión para la construcción de sistemas reductores de velocidad en las carreteras que cruzan zonas pobladas ("chapas acostados"), instalación de centrales telefónicas, cupos en residencias universitarias y otros asuntos por el estilo. Define su labor de gestor provincial de la siguiente manera: "He actuado como facilitador en sesiones de trabajo y seguimiento de algunos trámites ante la función ejecutiva con sede en Quito". Pero este informe no es la excepción, sino que sigue la tónica general de los que pude encontrar en el Archivo de la Función Legislativa en Quito. En una línea parecida, se manifestaba el diputado Nelson León —que lideraba el grupo G11 en el que se integraron los diputados tráfugas— en declaraciones dadas a Diario *El Comercio* del 4.8.93. A propósito de las elecciones de autoridades legislativas y de la integración de comisiones, decía: "los independientes no limitan su alianza en función únicamente de los nombres de los candidatos, sino también a un acuerdo para la aprobación de determinados proyectos de Ley y un equilibrio representativo en el Plenario de las Comisiones Legislativas. Es la única forma en que los diputados provinciales podemos alcanzar la ejecución de ciertas obras prioritarias para nuestro pueblo".

Cuadro 5.5 Porcentajes de las respuestas sobre la disyuntiva de voto entre partido y distrito de los diputados de la legislatura (1996-1998) en el Ecuador	
¿Qué grado de importancia concede usted, durante el desarrollo de su labor parlamentaria, a conseguir recursos para su provincia?	%
Bastante	78,6
Más o menos	13
Poca	1,3
No procede, diputado de distrito nacional	7,1
Total	100
¿Y cuando hay un conflicto entre las necesidades de su provincia y las posiciones de su partido político, Ud. suele votar? (solo respondieron los que en la pregunta anterior contestaron bastante o más o menos importancia).	
Siempre con el partido	21,3
Siempre de acuerdo a las necesidades de su circunscripción	56
Se abstiene en esa votación, o se ausenta de la Cámara y no vota	15,1
N.C.	7,6
Total	100
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto PELA.	

La “conexión provincial” también ha querido ser modificada gracias a reformas institucionales. En uno de los intentos se eliminaron las llamadas “asignaciones de interés provincial” que eran montos del presupuesto nacional que cada legislador podía adjudicar según su propia conveniencia. A pesar de que para su eliminación se recurrió a una pregunta dentro de una consulta popular²², los diputados encontraron varios mecanismos a través de los que podían seguir disponiendo de fondos del presupuesto para atender sus compromisos clientelares. Estos mecanismos, que por su propia naturaleza son poco transparentes, se prestaron además para la comisión de varios actos delictivos. Como ejemplo, cito dos casos que han desencadenado investigaciones judiciales que permitieron conocer la implicación de diputados en el robo de fondos públicos.

22 La consulta fue realizada el 28.08.1994 por el gobierno de Sixto Durán Ballén y la pregunta decía: ¿Deberían los legisladores manejar fondos del presupuesto del Estado? A favor del NO votó el 83% y a favor del SI, el 17%.

El “Caso Peñaranda”, ocurrido entre 1996 y 1997, produjo la destitución de trece diputados²³ y la sentencia de cárcel para siete de ellos, entre los que se contaba el ex Presidente de la Comisión de Presupuesto, Santiago Bucaram, hermano del entonces presidente Abdalá Bucaram. Otro caso se produjo entre 2001 y 2002, y es conocido como “Emanuel” por el nombre del Ministro de Finanzas que encabezaba la trama delictiva. Muchos de los implicados se fugaron y gozan de la inmunidad del asilo político²⁴.

Ineficacia de las reformas

Como se ha podido ver, gracias a los ejemplos que he ido presentando a lo largo del texto, en el Ecuador se da cierta primacía a las instituciones informales sobre las formales; comportamiento que se mantiene al observar los datos sobre la estructura interna del trabajo legislativo –bloques legislati-

- 23 Los destituidos no eran todos los que estaban implicados. En una conversación que mantuve sobre el tema el 13.02.2002 con un empleado parlamentario, éste me informó que algunos de los diputados envueltos en la trama delictiva emplearon fuertes cantidades de dinero para comprar votos y evitar su destitución. Los pagos se realizaron en efectivo a través de un antiguo funcionario legislativo que comenzó trabajando como hombre de confianza del ex Presidente del Congreso, Assad Bucaram, hasta convertirse en uno de los empleados más influyentes, debido a que tiene demasiada “información privilegiada” de la mayoría de la clase política ecuatoriana.
- 24 En unas declaraciones de Tomás Chávez Toala, uno de los implicados en el caso Emanuel, que fueron publicadas por el periódico *Hoy* de Quito, el 24.09.2002, explica –de primera mano– la manera en que se repartían los diputados los beneficios de los fondos presupuestarios que gestionaban: “El primer trámite de una partida lo hice el 14 de noviembre de 1995, para el alcalde de La Maná, Dorian Gómez De la Torre. La plata era para el lastrado de caminos vecinales y fue el titular del Congreso de ese entonces, Heinz Moeller, el que pidió al Ministro de Economía, Mauricio Pinto, 1066 millones de sucres para esto. Yo llevé los papeles y el 14 de noviembre se consiguió la entrega de 533 millones de sucres, el 50% como anticipo”, dice, mientras muestra los documentos que probarían ello. “Desde esa época se sabía que los trámites se hacían con reparto de dinero entre los que ayudaban a gestionar la partida”, sostiene Chávez, y cuenta que dejó de trabajar para Moeller por un problema que tuvo con la asistente de éste, Gioconda, “que era la que recibía el porcentaje que le tocaba a Moeller”. Chávez afirma que cuando se aprobó la reforma fiscal, el gobierno compró la conciencia de los legisladores Franklin Macías, Ottón Loor, Nancy Santos y Eduardo Serrano, a cambio de \$10 millones en partidas presupuestarias. Chávez Toala dice que conocía que la tramitación de partidas era dolosa: no obstante, confiesa que tenía que callarse porque temía perder el trabajo. “Ellos cada vez me ascendían. Yo he llegado a ganar \$14 mil anuales como empleado del Congreso; he recibido viáticos, pasajes de avión; además, yo siempre me encontraba con diputados y empleados en el Ministerio de Economía y Finanzas. Así funciona el Congreso”, manifiesta.

vos y comisiones—, donde las estrategias desarrolladas por los actores a lo largo del período analizado se han mantenido a pesar de la introducción de una serie de cambios (formales) en la legislación cuyo objetivo era modificar las estrategias informales²⁵.

Uno de los ejemplos más notorios del fracaso de las normas como intento de regular las prácticas del Ejecutivo, partidos y diputados en el Ecuador, es el Código de Ética. La idea del Código nace en un ambiente donde primaba la crítica a los diputados y a la clase política en general, debido al gobierno de Bucaram y al “Caso Peñaranda”. Con ese antecedente, los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998 incluyeron una disposición transitoria en la nueva Constitución que obligaba al Congreso Nacional a redactar un Código de Ética dentro de los treinta días posteriores a su instalación. El objetivo era evitar que los diputados incurrieran en irregularidades. Entre las faltas de mayor gravedad que pena el Código de Ética, están: tráfico de influencias, tramitación de cargos públicos, transfuguismo y enriquecimiento ilícito. Para todas estas faltas, el Código dispone la pérdida automática del escaño del diputado infractor²⁶.

Al igual que el artículo de la Constitución que dice que para formar un grupo parlamentario hace falta el 10% de los diputados del Congreso, el Código de Ética también se ha quedado en letra muerta y no ha servido a ninguno de los fines para los que fue creado, y, al contrario, se ha

- 25 Además de ofrecer elementos para una discusión entre las instituciones formales e informales u otras categorías de la teoría neoinstitucional, la conducta de los diputados ecuatorianos puede servir como ejemplo para comprender los alcances de la reforma política como mecanismo de cambio dentro de sistemas en los que no funciona el Estado de Derecho en el sentido planteado por Weber (1964), es decir, que los que detentan el poder público se sometan al orden regulador sin excepción.
- 26 Para que un caso llegue hasta el conocimiento del Pleno se debe cumplir con una serie de pasos previos. Hay dos vías por las que se inicia una investigación: por denuncia o de oficio. Para que proceda la primera, es necesario que un diputado presente la denuncia o que un ciudadano presente su acusación, reconozca su firma y tenga el apoyo de, al menos, 10 legisladores. La segunda posibilidad es que el proceso empiece por el conocimiento de pruebas de una infracción. Para ambas situaciones, se necesita que la mayoría de miembros del Comité (8 de 14) apoye una moción que dé el visto bueno a la indagación. Posteriormente, hay un plazo de quince días para que el acusado responda la citación, mientras que la Subcomisión de Investigación recopila pruebas. Tras ese período, la subcomisión tiene tres días para presentar un informe a la Subcomisión Jurídica. Ésta, a su vez, tiene 72 horas para estudiarlo y presentar otro informe. Finalmente, el Pleno del Comité lo analiza y presenta su dictamen para el debate del Pleno. Con 51 votos, el legislador inculcado pierde su curul.

convertido en otro ejemplo de la debilidad del Estado de Derecho y de la imposición de las instituciones informales sobre las formales. Desde el 8 de noviembre de 1998 –fecha en la que el Código entró en vigencia–, hasta la salida de Gutiérrez de la Presidencia –que fue culminada con una purga interna dentro del Congreso–, ningún diputado de los que fueron indagados por el Comité de Excusas y Calificaciones ha recibido alguna de las sanciones estipuladas. Según el Diario *El Comercio* de Quito del 7.07.2003, han sido 109 las causas que ha conocido el Comité y ninguna ha recibido castigo; en el mismo artículo periodístico, se recogen declaraciones del diputado Hugo Ruiz, Presidente del Comité de Excusas y Calificaciones, que sostiene que las causas no proceden porque “la mayoría de diputados quiere curarse en sano, para que no les ocurra lo mismo. Es una especie de espíritu de cuerpo”. Con estas perspectivas, es muy difícil esperar que el Congreso consiga autorregularse, trate de fortalecer a los partidos como núcleo del trabajo legislativo y, a la vez, sancione las conductas delictivas de algunos diputados. Las “purgas” dentro del Congreso se han dado solo en situaciones críticas –como las coyunturas posteriores a la salida de Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez–, en las que hay diputados que se quedan sin protección del poder político.

El cambio de camisetas

A pesar de que las normas han buscado fortalecer a los partidos, los esfuerzos han resultado insuficientes para evitar que los diputados actúen por fuera de las organizaciones bajo las que llegaron al Parlamento. Recurriendo nuevamente a las elecciones de las autoridades legislativas como coyunturas críticas en las que se forman nuevas mayorías, se puede constatar que las bajas en los partidos y la indisciplina son una constante desde 1979 hasta la actualidad. Por otro lado, se observa que los diputados que rompen con la disciplina casi siempre forman parte del grupo mayoritario o de gobierno, aunque hay casos también en los que desarrollan una estrategia más compleja y forman parte del grupo de oposición como medio para ocupar posiciones de privilegio en el Legislativo y desde ahí negociar recursos con el Ejecutivo en un futuro próximo.

Cuadro 5.6

Nombre y partidos de diputados trásfugas en el Ecuador entre 1984 y 2002

Período	Diputados trásfugas
1984-1988	Mario Fidel Suárez, ex ID; Guillermo Zapatier, ex ID; Manuel Naula, ex ID; Simón Bustamante, ex DP; Florinda Mejía, ex DP; Carlos Feraud Blum, ex PD; Fredy Herrera, Vicente Cherrez
1988-1992	Eduardo Carmigniani, (ex Director Nacional del PSC); Homero López, ex PSC, luego diputado por el PRE; Carlos Valle, Luis Borja, ex PSC; Edison Camino, Humberto Delgado, ex CFP; Augusto Merizalde, ex PRE; Edison Villamagua, ex PRE.
1992-1996	Andrés Romo, trásfuga del PRE, volvió a ser diputado por el mismo partido; Ángel Nuñez, ex PRE; Bolívar Tapuy, ex LN; Carlos Añasco, ex DP; Carlos Julio Arosemena, ex PUR; Edison Chávez, ex ID; Fabián Fabara, ex PSC; Fernando Larrea, ex PRE; Fernando Meléndez, ex PSC; Bruno Frixone, ex FRA; Guillermo Dávalos, ex ID; Icaza Roosevelt, ex PRE; Jorge Encalada, trásfuga del PRE; Juan Carlos Camacho, ex ID; Juan Montesdeaoaca, trásfuga del PRE; Luis Almeida, ex PSC, (primero fue candidato por el CFP; después de desafiliado del PSC, participó como candidato del CFP y en 2003 volvió como diputado del PSC); Daniel Álvarez, ex PRE; Luis Carrillo, ex DP; Mario Carrillo, trásfuga del PRE; Milton Salgado, ex trásfuga del PRE; Napoleón Icaza, ex PUR y luego afiliado al FRA; Nelson León, ex ID; Samuel Belletini y Francisco Salvador (PLRE, cada uno actuaba por su lado, sin romper con el partido); Sigifredo Vélez, trásfuga del PRE; Wilson Celleri, trásfuga del PRE.
1996-1998	Lourdes Espinosa, ex PSC; José Avilés, ex Pachakutik; Eduardo Veliz, ex DP; Rafael Cuesta, ex PSC; Carlos Vidal, ex DP; Mario Meza, ex ID; Ermel Campana, ex DP; Marco Flores, ex PSC; Héctor Villamil, ex Pachakutik; Milton Fabara, ex PSC.
1998-2002	Kaiser Arévalo, ex Jefe de Bloque de Pachakutik; Leopoldo Baquerizo, ex DP; Abelardo Becerra, ex PSC; Félix García, ex PRE; Susana González, ex PSC; Mario Moreira, ex PRE; Hugo Quevedo, ex PSC; Gilberto Vaca, ex PSC; Ronald Andrade, Alejandro Aguayo, Eliseo Azuero, Juan Cantos, Elba González, Carlos Palacios, Juan José Pons Lorenzo Saa, Fulton Serrano, Anunziata Valdés, Rolando Vera, Luis Vizcaino (todos trásfugas de la DP)
Fuente: Elaboración propia a partir de información de Diario <i>El Comercio</i> y Burbano de Lara y Rowland (1998).	

En el cuadro 5.6 se recogen los datos de los diputados que no votaron con sus partidos en las elecciones legislativas desde 1984 hasta 2001. He decido dejar fuera el primer período de gobierno, porque tenía

características muy peculiares al ser el de la transición y porque la división de los partidos en el Legislativo respondió a razones que van más allá de las que señalo en este capítulo²⁷. Los datos son una muestra reconstruida a través de información periodística, debido a que los diarios de sesiones no siempre recogen los datos de las votaciones de forma nominal, o a que las estrategias de los diputados indisciplinados pueden ser diversas y no limitarse al voto afirmativo y consistir, por ejemplo, en no asistir a la sesión, el voto en blanco o la abstención, todos ellos mecanismos para alterar el número de votos necesario para tomar una decisión por parte del Pleno.

*El uso estratégico de las comisiones:
el Plenario de las Comisiones Legislativas*

La distribución de las comisiones legislativas también ha servido para debilitar a los partidos como eje de negociación a la hora de construir mayorías de gobierno o de oposición. En este sentido, contribuyó en gran medida la regla constitucional vigente entre 1979 y 1998, relativa al llamado Plenario de las Comisiones Legislativas. La conformación del Plenario era una especie de reconfiguración de los grupos legislativos que habían llegado al Congreso, porque los partidos no quedaban representados en la misma proporción que tenían en el Pleno. Por otro lado, a través de la inclusión en el Plenario se premió el transfuguismo de algunos diputados, llegando a representar estos incluso porcentajes cercanos al 30% del total de integrantes (cuadro 5.7). Todo esto sucedía a pesar de que la Ley Orgánica de la Función Legislativa establecía que la representación en comisiones tenía que ser proporcional al tamaño de los grupos parlamentarios de los partidos y de la norma del reglamento que contemplaba que solo se tendría que renovar a tres de los siete miembros de cada comisión integrante del Plenario. Esta medida, que claramente buscaba la estabilidad y profesionalización legislativa, solo se cumplió en el primer período de gobierno, ya que en los siguientes se impusieron más las

27 Para una descripción detalladas de este tema se puede ver en el capítulo sobre presidencialismo.

necesidades de repartir incentivos para formar mayorías, antes que las normas escritas. Otra vez los beneficios de romper con las reglas son mayores que los de mantenerse dentro de ellas.

Partidos	1984	1985	%	1986	1987	%	1988	1989	%	1990	1991	%
PCE	3,6	7,1	2,82				3,6		1,41	7,1	7,1	5,56
PLRE	3,6	7,1	5,63		3,6	4,23	3,6		1,41	3,6	3,6	4,17
PD	3,6	—	7,04	—	—	—	—	—	—	—	—	—
CFP	10,7	21,4	9,86	3,6	3,6	9,86	3,6	7,1	8,45	3,6	3,6	4,17
DP	3,6		5,63	10,7	10,7	7,04	14,3	17,9	9,86	10,7	10,7	9,72
PSC	3,6	21,4	12,68	7,1	7,1	19,72	3,6	3,6	11,27	17,9	21,4	22,22
FADI	3,6		2,82	7,1	7,1	4,23	3,6	3,6	2,82	7,1	3,6	2,78
PRE	7,1		4,23	10,7	10,7	5,63	3,6	7,1	11,27	14,3	14,3	18,06
ID	32,1	10,7	33,80	32,1	32,1	23,94	53,6	57,1	42,25	14,3	14,3	19,44
FRA	7,1	10,7	—	—	—	—	3,6		2,82	7,1	3,6	2,78
MPD	7,1		4,23	7,1	7,1	5,63	3,6	3,6	2,82		3,6	1,40
PSE	3,6		1,41	17,9	14,3	8,45	3,6		5,63	14,3	14,3	11,11
PNR	0	3,6	1,41	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Tránsfugas	10,7	17,9		3,6	3,6	—	—	—	—	—	—	—
	1992	1993	%	1994	1995	%	1996	1997	1997/2	%		
PCE	10,7	3,6	6,49		17,1	—	—	—	—	—		
PLRE	3,6		2,60	3,6	—	—	—	—	—	—		
CFP	3,6		1,30	7,1						3,0	1,22	
DP	10,7	10,7	7,79	7,1	5,7		5,7	17,1	11,0	14,63		
PSC	25	39,3	27,27	42,9	5,7	33,77	28,6	34,3	31,0	32,93		
PRE	10,7	10,7	19,48	25	17,1	15,58	25,7	17,1	9,0	23,17		
ID	3,6	7,1	10,39	3,6	11,4	9,09	2,9	5,7	3,0	4,88		
FRA				3,6	2,9	1,30	2,9	2,9	3,0	3,66		
MPD		10,7	3,90		14,3	10,39	2,9	2,9	3,0	2,44		
PSE	3,6		2,60	—	—	—	—	—	—	—		
PUR	17,9	7,1	15,58	—	—	—	—	—	—	—		
APRE					2,9	2,60	—	—	—	—		
Pachakutik							2,9	11,4	6,0	9,76		
MLP							2,9		3,0	2,44		
Tránsfugas	10,7	10,7		7,1	22,9		25,7	8,6	29,0			

% Corresponde al porcentaje de diputados con los que contaba cada partido al momento de la elección. Los años corresponden a la compensación del Plenario de las Comisiones Legislativas en los mismos.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de Diario El Comercio y el Archivo de la Función Legislativa del Ecuador y Burbano de Lara y Rowland (1998).

Gracias al potencial de reconfiguración de fuerzas del Plenario de las Comisiones Legislativas, todos los actores parlamentarios hacían sus máximos esfuerzos para lograr espacios de representación, mientras que el Ejecutivo intervenía a través de sus operadores políticos para forjarse un Congreso lo más manejable posible. Las negociaciones para la integración de las comisiones legislativas se hacían de forma conjunta con las de Presidente del Congreso, e introducían a los partidos y al Ejecutivo en una especie de lógica de “suma cero”, debido a que todo lo que obtenía la coalición ganadora mínima que captaba los cargos se convertía en pérdida para los que quedaban fuera²⁸.

Quiero resaltar lo ocurrido en los años de 1984, 1985 y 1995 como ejemplos de este tipo de comportamientos. Los dos casos de la década de 1980 corresponden al gobierno de León Febres Cordero que tuvo un Congreso en el que los partidos de oposición, agrupados en el llamado Bloque Progresista y la Izquierda Democrática a la cabeza, contaban con una clara mayoría, en virtud de lo cual coparon los cargos de las comisiones en 1984. En cambio, en 1985 el gobierno logró formar una coalición ganadora mínima, fomentando el transfuguismo; los diputados que abandonaron sus partidos fueron premiados con cargos en las comisiones, mientras que la Izquierda Democrática era castigada y perdía cerca de un tercio de los puestos que tenía en las mismas. El gobierno de Durán Ballén contaba con un pequeño grupo legislativo y el partido mayoritario era el Social Cristiano, que aprovechó la posición dominante que tuvo en 1994 con el objetivo de obtener recursos para los gobiernos locales y provinciales que estaban bajo su control, sin comprometerse a cambio con el fortalecimiento político del gobierno. Bajo esas circunstancias, en 1995 se

28 La lógica perversa de las comisiones llevó a que algunos diputados presentasen proyectos de reforma, como la realizada por Fernando Larrea en 1992, pero no consiguieron el apoyo suficiente de los partidos. Fue también una de las razones para que, en la nueva Constitución de 1998, se hayan eliminado los largos recesos legislativos y el Plenario de las Comisiones Legislativas. El ex presidente de la República y ex asambleísta Osvaldo Hurtado (1998: 122) se pronunciaba de la siguiente manera sobre las comisiones legislativas: “El Plenario de las Comisiones Legislativas, si bien tuvo el mérito de tramitar ágilmente proyectos de Ley, su calidad fue deficiente; no representó la variedad ideológico-partidista del Congreso Nacional, y la aprobación de los textos jurídicos quedó en manos de muy pocos legisladores; debilidades a las que se sumaron la corrupción en la que cayó la Comisión de Presupuesto y el carácter caótico e inútil y dispendioso de las comisiones ocasionales, fuente de empleo de los llamados *pipones*”.

formó una alianza entre el gobierno y la gran mayoría de los partidos legislativos a fin de reducir la presencia del PSC en el Plenario, que pasó de 42,9% en 1994 al 5,7% en 1995. Por otro lado, la estrategia del gobierno implicó también la ruptura de la disciplina de los partidos, al extremo de que el 22,9% del Plenario se formó con diputados tráfugas (Cuadro 5.7).

Otro elemento del modelo de organización del trabajo legislativo que se instrumentalizó en el esfuerzo de los partidos y el Ejecutivo por formar mayorías fueron las llamadas comisiones especiales, cuya constitución era potestad del Presidente del Congreso a solicitud de un grupo de legisladores. Las comisiones especiales podían ser ocasionales o permanentes; estas últimas fueron divididas o aumentadas, aprovechando una posibilidad de regulación que permitía el nuevo reglamento que las enumeraba²⁹. Como señalé, entre las comisiones permanentes más apetecibles estaba la de Control Político. Su atractivo consistía en que era la encargada de calificar las solicitudes de juicios políticos a los funcionarios del Ejecutivo, gracias a lo cual muchos partidos y diputados que en ella estaban pudieron conseguir favores del gobierno, a cambio de salvar a los miembros del gabinete de las comparecencias³⁰. Las comisiones especiales tenían otros atractivos para los diputados, como el de acceder a empleos para sus allegados y justificar su presencia en Quito en los períodos de receso y así poder cobrar sus salarios³¹. En el plano más institucional, la presidencia de una comisión

- 29 Los casos más claros fueron los de la Comisión Especial Permanente de Asuntos Amazónicos, Desarrollo Fronterizo y Galápagos, que se dividió para formar la Comisión Permanente de Galápagos y la Comisión Permanente de Educación, Cultura y Deportes, la cual se dividió en algunas legislaturas para formar la Comisión Permanente de Deporte, hecho que ocurría, por lo general, con la llegada de algún dirigente deportivo o deportista de renombre al Congreso, en calidad de diputado.
- 30 El estudio de la manera en que funcionó este mecanismo se puede encontrar en Burbano de Lara y Rowland (1998: 105-110). Según el mismo estudio, entre 1979 y 1996, de un total de 150 ministros, 18 fueron censurados, lo que implicaba el abandono inmediato del cargo. No hay que olvidar que se necesitaba mayoría simple de los votos. Pero por cada censura se pueden contabilizar cerca de diez casos de amenazas de enjuiciar a ministros. Debido a que el mecanismo de juicio perdió sentido al instrumentalizarse para otros fines y por la inestabilidad que creaba en el desarrollo de las políticas públicas, la Constitución de 1998 redujo la sanción que implicaba la censura, al dejar en manos del Presidente la decisión de separar o no al Ministro del cargo.
- 31 Los diputados antes de 1998 no contaban con un sueldo fijo y solo recibían las llamadas dietas en función del trabajo que realizaban en la sede del Congreso en Quito.

del Congreso dotaba a un diputado de capacidad privativa para pedir informes a cualquier funcionario público, lo que también sirvió como mecanismo de chantaje de los diputados hacia los funcionarios de altos cargos.

Con el aumento de diputados, la centralización de las decisiones en los presidentes de las comisiones y la necesidad de los presidentes del Congreso y de los partidos de repartir incentivos, en los primeros años de la década de 1990, comenzó un proceso desmesurado de creación de comisiones permanentes u ocasionales, tal y como se puede ver en el cuadro 4.9. Quiero aclarar que debido al mal estado de los Archivos de la Función Legislativa no se trata de un listado exhaustivo, sino que ha sido elaborado a partir del cruce de distintas fuentes: actas de fundación, informes o solicitudes de fondos o personal³². A la falta de registros ha contribuido también el hecho de que la formación de la mayoría de las comisiones era un asunto de interés personal de un diputado en particular o de un grupo de diputados con intereses concretos (normalmente distritales) y que su funcionamiento se limitaba al período de ejercicio del cargo del diputado o diputados interesados. Estos, al dejar los escaños, no se preocupaban del registro de sus actividades. De una forma parecida actuaban quienes trabajaban en esas comisiones, pues en su mayoría eran personal temporal y sin mayores destrezas profesionales. Tanto es así, que tampoco ponían mucho esmero en llevar un buen registro de actividades y se desentendían del archivo una vez terminados sus contratos³³. El abuso en la creación de comisiones ocasionales llevó a la Asamblea Constituyente de 1998 a prohibir expresamente la creación de las mismas en el art. 134 de la Constitución.

32 He dejado fuera de la cuenta a las antiguas comisiones especiales permanentes, cuya lista aparecía en las normas y cuyos nombres adjunté en su momento. Como ejemplo de la forma en que se ha tratado la memoria institucional del país, que tendría que haberse preservado en los distintos archivos del Estado, cito el caso del ex presidente del Congreso, Averroes Bucaram, quien se llevó consigo los documentos correspondientes al período en el que ejerció como Presidente del Congreso.

33 En una entrevista realizada el 29.03.2003 a un ex empleado del Congreso, éste me indicó que gran parte de las comisiones que se formaban por interés personal de los diputados nunca funcionaban como un grupo integrado de trabajo y que los diputados que aparecían como vocales eran diputados amigos que se limitaban a estampar su firma, dentro de una lógica de favores mutuos. Me narró también que, en su calidad de asesor de un bloque, era el encargado de redactar actas de reuniones ficticias, las mismas que después eran firmadas por los vocales.

Cuadro 5.8

Número de comisiones legislativas especiales en el Ecuador

Período de sesiones	Número de comisiones	Período de sesiones	Número de comisiones
1979-1980	3	1989-1990	5
1980-1981	6	1990-1991	9
1981-1982	5	1992-1993	27
1982-1983	12	1993-1994	28
1983-1984	8	1994-1995	39
1986-1987	2	1995-1996	46
1987-1988	22	1996-1997	50
1988-1989	6	1997-1998	50

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Archivo de la Función Legislativa del Ecuador.

Para una mejor comprensión de los fines que perseguían los diputados a través de las comisiones especiales, las he agrupado en seis categorías distintas. El análisis se centra en aquellas comisiones que funcionaron en dos períodos distintos de gobierno y durante los años en que más comisiones especiales hubo. Los grupos que he formado son: promoción de sectores productivos; temas territoriales; control y fiscalización; sectores sociales; legislación; y, por último, un grupo heterogéneo que he llamado varios (cuadro 5.9).

En los dos períodos de gobierno se imponen las comisiones que fueron creadas para atender algún tipo de interés territorial, confirmando una vez más el planteamiento de la importancia de lo distrital dentro de la actuación parlamentaria de los diputados, al tiempo que se evidencia la intención que tienen de introducirse en actividades de carácter administrativo que son privativas del poder Ejecutivo. Le siguen las destinadas a atender a algún sector social específico, el mismo que normalmente está vinculado al diputado o a los diputados promotores. El caso más claro es el de la Comisión de Asuntos Afroecuatorianos que es patrimonio de los diputados de la provincia de Esmeraldas, debido a que en ella hay la mayor concentración de población de origen afro. Asimismo, de darse el caso de que en el Congreso exista algún diputado que forme parte de la colectividad afroecuatoriana, no cabe duda de que ocupará un puesto en la comisión.

Después están las de control y fiscalización que suelen estar relacionadas con el interés específico de algún diputado o que son formadas con unos objetivos tan amplios y ambiguos que le permiten al Presidente de la Comisión ejercer una presión constante en distintos frentes del Ejecutivo. Las referidas a los sectores productivos suelen responder a los intereses de los diputados en cuyo distrito se produce dicho bien, o a la conveniencia de los empresarios que llegan al Congreso y buscan instrumentalizar las prerrogativas de las comisiones para beneficiarse. Llama la atención la poca cantidad de comisiones que se forman para presentar ponencias de proyectos de Ley, lo que es una muestra de que las comisiones en el país fueron utilizadas como instrumento de poder, antes que como herramientas para el trabajo legislativo.

Cuadro 5.9 Detalle de comisiones legislativas especiales en los periodos 1995-1996 y 1997-1998 en el Ecuador	
Sectores productivos 1995-1996	1. Turismo; 2. Para la relación directa entre las Cámaras de producción del país y el Congreso Nacional; 3. Transporte aéreo, fluvial, ferroviario y terrestre; 4. Banano; 5. Empresas estratégicas del Estado; 6. Minas y petróleo; 7. Promoción de la fusión empresarial y cooperativa; 8. Riego, para impulsar el área pesquera artesanal.
1997-1998	1. Asuntos pesqueros y recursos del mar; 2. Comercio exterior; 3. Hidrocarburos; 4. Minería; 5. Turismo; 6. Banano.
Temas territoriales 1995-1996	1. Defensa del ecosistema en zonas de explotación petrolera; 2. Integración; 3. Integración fronteriza ecuatoriana-colombiana; 4. Tala indiscriminada de manglares y bosques en la provincia de Esmeraldas; 5. Desarrollo regional; 6. Para estudiar el conflicto de Galápagos; 7. Para la Expo minería Loja; 8. Apoyo al desarrollo integral del noroccidente de Pichincha y Santo Domingo; 9. Asuntos de Galápagos; 10. Asuntos de la región sur; 11. Asuntos manabitas; 12. Descentralización; 13. Municipalidades y desarrollo urbano; 14. Supervisar los proyectos el CEDEGE
1997-1998	1. Apoyo al desarrollo costero del país; 2. Defensa de la región litoral frente al fenómeno de El Niño; 3. Derrame de petróleo y sus consecuencias en los territorios afectados; 4. Investigar los hechos suscitados en la provincia del Napo; 5. Investigar y supervigilar el desastre producido por el fenómeno de El Niño en las provincias del Guayas, Esmeraldas y Manabí, en especial las posibles consecuencias que pudieran afectar a la represa la Esperanza y al cantón Santa Ana, Provincia de Manabí; 6. Promover el apoyo interinstitucional y seguimiento de las acciones oportunas para la atención de los requerimientos referentes a los efectos ocasionados por los desastres naturales; 7. Multipartidista para que recorra la provincia de Loja y dé un informe sobre la vitalidad, salubridad, educación, y ayuda del gobierno a obra social y contratos realizados por el Ministerio de Obras Públicas en las provincias de la Costa y de las que han sido declaradas en estado de emergencia; 8. Integración fronteriza ecuatoriana-colombiana; 9. Supervigilar acciones desarrolladas por la Coordinadora Provincial de Desarrollo del

El Congreso Nacional: pautas de organización y funcionamiento

	Manglar; 10. Estudiar e investigar los hechos producidos en Guayaquil, concretamente por el señor Welmer Quezada Neira; 11. Asuntos manabitas; 12. Integración; 13. Prevención de la tala indiscriminada del manglar en la Costa ecuatoriana; 14. Provincias del centro del país; 15. Recursos hídricos y riego; 16. Representación al CEDEGE.
Control y fiscalización 1995-1996	1. Investigación de EMELEC e INECEL; 2. Investigación de la muerte del ex Ministro de Energía y Minas, Ing. Gustavo Galindo; 3. Investigación del gasto publicitario del gobierno; 4. Para investigar toda denuncia que, sobre inferiores, jueces y magistrados de la función judicial, se hubiese presentado en cualquier distrito del país; 5. Para que investigue e informe sobre la agresión y detención al ciudadano Miguel Campaña; 6. Control del proceso de modernización del Estado, privatización, desmonopolización, descapitalización, desinversión, desregulación y el control de lo referente a todos los recursos naturales, su explotación, comercialización y, en general, todo proceso de concesiones; 7. Defensa de los usuarios de los servicios públicos, agua, energía eléctrica, telefonía y combustibles; 8. Lucha contra el narcotráfico y lavado de dinero; 9. Supervigilancia del proceso de modernización de aduanas, comercio exterior y asuntos portuarios.
1997-1998	1. Anticorrupción; 2. Calificadora de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; 3. Asuntos aduaneros; 4. Seguimiento y evaluación de la gestión del Ejecutivo; 5. Para que informe sobre el levantamiento de la inmunidad parlamentaria al diputado Napoleón Salto, conforme a lo solicitado por el señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia en el proceso instaurado por el señor Ministro de Gobierno, Econ. César Verduga; 6. Control de evasión tributaria y compañías verificadoras; 7. Lucha permanente contra el narcotráfico.
Sector social 1995-1996	1. Adolescentes; 2. Prevención de la droga y el delito; 3. Defensa de la tercera edad; 4. Afroecuatoriana; 5. Deuda social; 6. Juventud; 7. Protección y defensa a las personas con discapacidad.
1997-1998	1. Para analizar el conflicto entre el Comité del Pueblo y FIAD; 2. Asuntos carcelarios; 3. Juventud; 4. Protección a los inmigrantes; 5. Mediación del IESS; 6. Afroecuatoriana; 7. Asuntos cooperativos y sociales; 8. Defensa de la tercera edad; 9. Defensa de los trabajadores y comerciantes informales del Ecuador; 10. Discapacidades; 11. Educación intercultural bilingüe de la Amazonía; 12. Género, población y desarrollo; 13. Sida.
Legislación 1995-1996	1. Universalización de la seguridad social en el Ecuador; 2. Para revisar e implantar la legislación contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito.
Varios 1995-1996	1. Amistad ecuatoriano-egipcia; 2. Para impulsar y mejorar las relaciones entre los países del Asia y el Ecuador; 3. Sobre educación superior; 4. Biodiversidad y recursos naturales; 5. Desarrollo integral del hábitat; 6. Políticas de asentamiento humano, infraestructura y vivienda.
1997-1998	1. Amistad ecuatoriano-cubano; 2. Amistad ecuatoriano-francesa; 3. Ciencia y tecnología; 4. Obras públicas, desarrollo urbano y vivienda; 5. Organización y logística de la Asamblea Nacional; 6. Universalización de seguridad social del Congreso; 7. Biodiversidad y recursos naturales; 8. Desarrollo urbano y rural; 9. Modernización del Estado.
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Archivo de la Función Legislativa del Ecuador.	

Para terminar

A partir de los argumentos que aquí se han presentado, se puede afirmar que la lógica de construcción de apoyos legislativos y la necesidad de ellos para el funcionamiento del sistema político ha llevado a que, en determinados momentos, el Legislativo se haya vuelto un mercado en el que la demanda de votos ha incitado a los demandantes (gobierno o partidos de oposición) a ensayar estrategias para romper con el control de los partidos sobre los votos. Los incentivos generados por este tipo de comportamiento han traído como consecuencia que los partidos tengan muy poca autoridad sobre los diputados electos en sus listas.

Al mal funcionamiento de los bloques partidistas como instancia de acción colectiva y agregación de intereses, hay que sumar los problemas en el funcionamiento de las comisiones, que no contaban con espacios de actuación claramente delimitados y que, en la mayoría de las ocasiones, ocupaban campos de acción que ya estaban cubiertos por otras. El Ecuador es un ejemplo claro de cómo los diputados y los partidos buscan instrumentalizar los espacios de poder que ofrece el Legislativo para enfrentarse así, desde una posición mejor, al Ejecutivo, introduciendo a los actores en una lógica que busca captar la mayor cantidad de recursos posibles para optimizar sus condiciones de negociación, y poder ejercer como *veto player* en caso de que sus demandas no sean atendidas. La fortaleza de las instituciones informales hace que el coste de actuar por fuera de las leyes y reglamentos sea bastante más bajo y que el precio de quedarse dentro de las normas no pueda competir con los beneficios que implica salirse de ellas.

Movimiento indígena y democracia

Introducción

Los objetivos del capítulo son, por un lado, explicar el nivel de consolidación del movimiento indígena ecuatoriano y, por otro, señalar las características de su acción política¹. En el primer caso, analizo el proceso de (re)construcción de una identidad colectiva con carácter estratégico que actúa por fuera del ámbito de la política institucional, desafiando así el orden de dominación mediante estructuras de movilización específicas que dotan de sentido a la acción individual y colectiva². En el segundo caso, trato de determinar cómo y en qué grado se ha implicado en la acción política y cuál ha sido su desarrollo, interpretado desde el proceso de consolidación de la democracia.

A pesar de que algunos analistas de las reivindicaciones políticas movilizadas por la identidad étnica en América Latina ubican el año de 1994 como el parte-aguas de las mismas, vale resaltar que ese ya mítico 1 de enero, en que el EZLN tomó San Cristóbal de las Casas, ocurrió cerca de

- 1 Quiero señalar que la mayor parte de los argumentos que aquí presento los he desarrollado en dos trabajos previos (Sánchez, 2004b y 2007), que se discutieron y nutrieron de aportes en sendos seminarios realizados en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y en el CIDOB de Barcelona.
- 2 Para una discusión teórica del concepto de movimiento social, se pueden ver los trabajos de Tilly (1995), Revilla (1994), o Ibarra, Martí y Gomà (2002). Entre los estudios que aplican este marco teórico al movimiento indígena ecuatoriano, se pueden ver los trabajos de Barrera (2001), Selverston-Scher (2001) y Porras (2005).

cuatro años después del levantamiento indígena ecuatoriano de junio de 1990, y solo dos años antes de que ocuparan sus escaños en el Congreso Nacional los primeros dirigentes indígenas, electos en el marco de una elección abierta, contando con un programa que politizaba lo étnico³. La evolución de la participación política de los indígenas en el Ecuador no ha tenido una relevancia mediática y académica que refleje sus logros; tanto es así, que sus principales dirigentes son casi unos desconocidos si se los compara con el Subcomandante Marcos o el Comandante Tacho, quienes, incluso, se han convertido en iconos modernos y cuyos rostros estilizados ya adornan los pechos de jóvenes “críticos y comprometidos” del mundo entero. Pero el devenir político-organizativo que ha llevado a representantes indígenas al gobierno nacional, al Congreso, a los gobiernos locales y a otras instituciones públicas, no comienza en 1990; es un asunto de décadas, sobre el que a continuación se ensayarán algunas explicaciones. Éstas girarán básicamente sobre dos ejes que articulan transversalmente todos los epígrafes: por un lado, se expondrán algunos factores estructurales relacionados con las transformaciones político-económicas ocurridas en el país, especialmente en la región andina o Sierra, mientras que el otro eje se centrará en las características del modelo a través del que se canaliza la participación política del sector mayoritario de la comunidad indígena.

Aparte de la relevancia del caso ecuatoriano para el estudio de los movimientos sociales y políticos en América Latina, mi interés por el mismo se centra especialmente en las consecuencias que tiene la praxis política indígena en el proceso democrático ecuatoriano y en el funcionamiento de las instituciones de gobierno. A pesar de que los sectores agrupados en torno a Pachakutik han sido (y son) críticos con lo que denominaban democracia formal o democracia electoral⁴, cabría preguntarse si, en un país como el Ecuador, un ex presidente de la CONAIE podría haber ocupado el Ministerio de Agricultura, o si Nina Pacari hubiese sido Ministra de Relaciones Exteriores, de no existir un marco en

3 Es decir, no fueron electos en distritos especiales para poblaciones indígenas, como sí sucedió en Venezuela o Colombia.

4 Algunas de las consignas de inicios de 1990 decían: “acciones y no elecciones”, “esta democracia es una desgracia, a construir la nueva democracia”.

el que el acceso legítimo al poder no se diese a través de las elecciones. Aunque hay grupos de Pachakutik que reconocen como válidos modos de acceso al poder, diferentes a las elecciones (y quizá hubiesen podido llegar al gobierno a través de ellos), la legitimidad interna y externa de la que gozan para ejercer el gobierno como los claros ganadores de una elección no se la hubiese podido proporcionar ninguna rebelión, revuelta, sublevación, golpe de Estado o cualquier otro método alternativo de acción política. A pesar de sus imperfecciones, que son muchas, el régimen político inaugurado en el Ecuador en 1979 por lo menos ha dado frutos en lo relativo a la apertura y liberalización del sistema político.

En un trabajo anterior (Sánchez y Freidenberg, 1998), se ensayó una aproximación al proceso de incorporación política de los indígenas ecuatorianos y a la formación de Pachakutik. La tesis central era que, por la naturaleza excluyente e incompleta del proceso de formación del Estado, lo étnico no se había integrado como un *cleavage* dentro del sistema político y, más bien, permanecía latente. En ese trabajo se presenta una serie de factores que llevó a los indígenas de la marginación al protagonismo. En ese sentido, el levantamiento de 1990 puede considerarse como la catarsis de un largo proceso de agregación a partir del cual “lo indio” se convierte en un tema permanente de la agenda política nacional. Cabe resaltar que este hecho es único en América Latina, porque el contexto histórico ecuatoriano presenta condiciones que no se dieron en otros países con población indígena significativa⁵.

A pesar de que el proceso del movimiento indígena es posiblemente el hecho social más estudiado del Ecuador⁶, son pocos los análisis centrados en Pachakutik como organización político-electoral⁷. La mayor parte de la literatura trata a Pachakutik en asociación al movimiento indígena; pero,

5 A manera de ejemplo, vale mencionar que en el Ecuador no se dieron procesos de violencia política, como en Guatemala o Perú. Mientras que en el caso de Bolivia, la Revolución Nacionalista de 1952 pudo haber llevado a que, por el contexto ideológico en el que se produjo, lo étnico se canalizase por otros conductos. A este último caso hay que sumar el impacto que tiene el conflicto por los cultivos de coca y su repercusión en el escenario internacional.

6 Sobre el Levantamiento Indígena de 1990, pueden verse los trabajos de VV.AA. (1993), León (1994), Rosero (1990), Cornejo (ed.) (1992) o Barrera (2001).

7 Al respecto pueden consultarse como referencia los trabajos citados en el capítulo sobre partidos de este libro.

si bien es muy difícil entender los dos procesos por separado, tampoco se puede pretender estudiar a Pachakutik solo como el brazo político de dicho movimiento, ya que se trata de algo más, tal y como intentaré demostrar en este trabajo.

Una de las mejores vías para comprender el estado actual de la organización y movilización política de los indígenas ecuatorianos es la revisión del acontecer histórico en el que tomaron forma el Estado y la sociedad ecuatoriana. No se trata de ir contra corriente y hacer un guiño a Marx, sino de intentar una “genealogía” (Foucault, 1988) del espacio que han ocupado en el Ecuador las que se podrían denominar, siguiendo la corrección política anglosajona, “poblaciones nativas americanas”. El análisis retrospectivo también abre las puertas para la reconstrucción del proceso de afianzamiento de la identidad y de movilización que ha convertido al movimiento indígena ecuatoriano en el más fuerte de toda América (Sánchez, 2002). Debido a las limitaciones propias de este trabajo, solo señalaré, sin ánimo de ser exhaustivo, procesos o momentos que, a mi entender, han modificado la relación entre los indios, el Estado (en tanto representación de lo político) y la sociedad blanco-mestiza. Me centraré sobre todo en las situaciones que, de una manera u otra, hayan generado estructuras de oportunidades políticas (Tarrow, 1997).

Este trabajo pretende dar una visión de larga duración del fenómeno, con el fin de ofrecer mayores elementos acerca de las estrategias de los actores sobre instituciones en funcionamiento y su impacto en el sistema político ecuatoriano. El texto cuenta con tres grandes secciones: en la primera, se analiza la matriz del esquema de dominación étnica del Ecuador, para, en una segunda parte, examinar los elementos que se han transformado o permanecen de dicho esquema. En la tercera sección, se describen los procesos de desarrollo organizativo de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y Pachakutik, como ejemplos paradigmáticos de la fortaleza del movimiento indígena. Por otra parte, quiero señalar que en este capítulo he incluido el análisis de procesos anteriores a la transición a la democracia y posteriores a 2002 –fecha de corte de los otros capítulos–, debido a que la comprensión de la propia dinámica del movimiento y su relación con los otros actores y las instituciones así lo requiere.

Génesis del sistema de jerarquía y exclusión

La justificación de la conquista como misión divina de expansión del catolicismo sentó las bases para la creación de un modelo de administración de la población no cristiana, cuya finalidad era ganar almas para el creador, de la forma más eficiente posible. En ese contexto, el mecanismo más elaborado de control social, político y económico fueron las “encomiendas” encargadas a la Iglesia y/o particulares. Esta institución determinó el posterior desarrollo de las relaciones entre los indios y la sociedad blanco-mestiza en todas sus manifestaciones. Se trataba de un régimen de gestión de la población nativa tendencialmente privado, en el que el Estado –en este caso la Corona– no pierde ciertos privilegios ni el control del mecanismo como una forma de salvaguarda de sus beneficios. Una de las paradojas del sistema se da en que, a pesar de que el Estado explota a la población indígena, se convierte a la vez en límite ante los excesos de los privados, gracias a la relación de obligaciones mutuas que establece con dicha población a través de mecanismos como el tributo de indios. El dispositivo de dominación –en el sentido planteado por Foucault– que en un principio se asentó en connotaciones religiosas, fue mutando y terminó siendo un sistema basado en las diferencias étnicas, donde los indígenas ocupaban la parte inferior de la escala.

Los siglos de dominación colonial institucionalizaron el sistema y, sobre todo, lo insertaron en los imaginarios sociales y políticos de los grupos intervinientes⁸. Con el inicio de la vida republicana, el sistema se mantuvo como forma de manejo de lo que las élites conservadoras del país denominaban “el problema del indio”, lo que no resulta sorprendente si se toma en cuenta que la independencia de la Corona Española no alteró en mayor medida la estructura de poder que regía el sistema de encomienda-hacienda. A esto hay que sumar que el dispositivo de

8 La asunción del rol de una persona, dentro de las relaciones de poder, genera que ella misma se autorregule. Es lo que Foucault (1988) define como “poder pastoral”. El nombre hace relación al sistema de control desarrollado por la Iglesia, donde el sujeto no tiene que estar constantemente vigilado gracias a que se ha conseguido que interiorice una serie de parámetros valorativos que le harán autocontrolarse.

dominación resultaba bastante rentable y eficiente para quienes lo controlaban⁹.

Desde su nacimiento en 1830, el Estado ecuatoriano ha mantenido una relación “tensa” e irresoluta con los llamados “naturales”. Estos no solo eran vistos como un grupo no-inserto, sino que, además, eran un problema y un obstáculo para el progreso, de la manera en que era entendido por las élites. En los múltiples intentos de “proyecto nacional modernizador” que ensayó el Ecuador a lo largo de los siglos XIX y XX, la solución del “problema del indio” ha pasado por educarlos; es decir, civilizarlos, o dicho de otra manera, someterlos a una transformación por la que dejen de ser indios¹⁰. Esto refleja la esquizofrenia de un Estado –y una sociedad– que no acepta a una parte de sus componentes, que además se avergüenza y los aísla, pero que, a la vez, los explota, llegando incluso al extremo de “dehumanizarlos” y verlos como un subproblema del tema agrario¹¹.

Al igual que los otros países de América Latina, el Ecuador recibió la influencia de la Revolución Francesa y de la Independencia de los Estados Unidos, y basó su sistema constitucional en el modelo liberal clásico que parte de la idea de igualdad y que hace del ciudadano el centro del sistema de derechos (Gargarella, 2004). Este modelo, que se ha mantenido a lo largo de la vida republicana y en todas las constituciones que ha tenido el país, se ha convertido en otra brecha más dentro de la relación entre los “naturales” y el Estado. Los indígenas no gozaron de plenos derechos de ciudadanía debido a distintos medios de exclusión que, si bien no los marginaban directamente, los dejaban fuera de la ciudadanía, puesto que el grueso de la población indígena no cumplía con los requisitos exigidos¹².

- 9 Al respecto se puede ver el trabajo de Marchán (1984-86) que demuestra las continuidades dentro de la estructura de propiedad de los latifundios ecuatorianos, desde la época colonial hasta los procesos de reforma agraria.
- 10 Procesos parecidos se han vivido en otros países de América Latina, siendo los proyectos positivistas sus mejores pruebas. Un buen ejemplo de ellos es el plan de Madero en México, con su gobierno de los científicos.
- 11 Una muestra de este tipo de pensamiento se puede ver en sendos trabajos compilados por Malo (1988) y Marchán (1986), en los que reúnen una serie de textos de los siglos XIX y XX. El primero versa sobre la problemática indígena y el segundo, sobre temas agrarios.
- 12 Así, por ejemplo, los requisitos de ciudadanía que se exigían en la Constitución de 1830 eran: estar casado o ser mayor de 22 años; dueño de propiedad raíz libre de 300 pesos o ejercer una profesión sin sujeción a otro; y no ser analfabeto. Como resulta evidente, ningún indígena de la época los podía cumplir.

Los poderes públicos fueron desentendiéndose del “problema del indio”, quedando de esta manera su administración casi de forma exclusiva en manos de particulares. Tal y como señala Guerrero (1998), con la supresión del tributo de indios en 1857, la población indígena deja de existir para el Estado y desaparece la relación de obligaciones mutuas que los indígenas veían garantizada en el tributo. Este proceso transformó la administración del “problema indio” en un asunto privado y local, un espacio que era controlado por la hacienda y su entramado de poder¹³.

Otro elemento de exclusión, dentro de la lógica de la ciudadanía, fue la existencia de una legislación para “todos” los ciudadanos y otra especial para las comunidades. Esto ha provocado que el Ecuador haya tenido históricamente dos tipos de ciudadanos y dos tipos de leyes, siendo el Estado el primer elemento diferenciador y de exclusión de este grupo social¹⁴ al marcar la primera diferencia: la de ciudadanía.

Uno de los resultados del dispositivo de dominación ha sido que la sociedad ecuatoriana esté atravesada por una diferencia básica de identidad, caracterizada por la oposición histórica entre lo blanco-occidental y lo indígena, que ha tomado forma como un conflicto cultural de larga duración, puesto de manifiesto en el racismo y la crisis de los modelos y propuestas de integración social (Ibarra, 1992). La profunda frontera social que genera este sistema binario ha llevado a que distintos sectores –de los dos lados de la ecuación– no se reconozcan como partes constitutivas de un todo societal. Una clara diferencia entre formar parte y sentirse parte.

Antes de explicar la manera en que operó la hacienda como dispositivo de control social, me gustaría señalar que la debilidad del Estado ecuatoriano de la época contribuyó a la privatización del problema indígena. Esto se debe a que el Estado tardó en desarrollar un aparato institucional

13 El autor arriba citado señala que la dejación de la instancia central llegó al extremo de delegar en los municipios la potestad de legislar sobre temas como las relaciones laborales.

14 Para una visión histórico-jurídica del problema del indio en el Ecuador, se puede ver el trabajo de Tobar Donoso (1992) o Ayala Mora y otros (1992). Este último analiza el problema jurídico de la relación entre los indios y el Estado desde una perspectiva más actual. Guerrero (1997: 64) plantea que la situación es paradójica, porque en el discurso mismo de la ciudadanía no puede haber este tipo de clasificatorios, dado su carácter universal.

de administración pública, a la vez que ni siquiera controlaba su territorio y peor aún, no contaba con un gobierno cuya autoridad fuese reconocida por todos los habitantes¹⁵.

El sistema de hacienda¹⁶, sucesor en línea directa del de encomienda, sirvió también como un mecanismo privado o semi-privado de administración de la población ante la debilidad o ausencia del Estado. La hacienda y su zona de influencia –como lugar– y el hacendado –como jerarca– formaban el binomio encargado de la administración, control y reparto de los recursos. La hacienda es el eje central de la estructura de dominación étnica. Este modelo funcionó gracias al proceso que Guerrero describió como la formación de una “frontera” –de un orden simbólico preciso– históricamente construida, que cruzó por todos los campos sociales, estableciendo los límites de la opresión. Para ello, se instauró una dicotomía primaria que organizó y justificó las posiciones de los distintos grupos, separando el imaginario de los habitantes en dos grandes colectivos: los blanco-mestizos (ciudadanos) y los otros, es decir, la población indígena. Esta barrera se expresaba cotidianamente como la superioridad de un grupo sobre el otro, legitimando la dominación de la “ciudadanía” blanco-mestiza¹⁷. Para cerrar este punto, cabe señalar que la “frontera étnica” generó un sistema racista en la sociedad –y, de cierta manera, en el Estado– que ha trascendido a la crisis del régimen de hacienda y que se mantiene hasta la actualidad.

15 Una de las causas del débil desarrollo del Estado y de su poca integración fue la escasez de vías de comunicación que unieran la Costa y la Sierra. Por eso, no resulta extraño que los dos grandes proyectos nacionales que tuvo el país, el de García Moreno y el de los liberales –con Eloy Alfaro a la cabeza–, volcaran todos sus esfuerzos en unir Costa y Sierra a través de una carretera o un ferrocarril.

16 La hacienda es un modelo de sumisión social, económico y político que se basa en el control de los recursos productivos y humanos; lo primero, a través de la apropiación de grandes extensiones de tierra por parte de los hacendados, y lo segundo, a través de la sujeción de la mano de obra, básicamente indígena, por medio de un sistema de cohesión jurídica y ritual, llamada concertaje. Sobre el sistema de hacienda y sus implicaciones, puede verse Hurtado (1977) o Cueva (1998), entre otros. Aunque la hacienda era sobre todo serrana, en la Costa hubo un sistema de plantación en el que también se daban relaciones de trabajo precario.

17 El desarrollo de estos y otros argumentos se pueden consultar en los textos de Guerrero (1993, 1997, 2000, 2001).

La frontera étnica: entre el debilitamiento y los rezagos

Como todo mecanismo social, el dispositivo de dominación arriba descrito ha ido mutando. Mientras unos rasgos han desaparecido, otros se mantienen en lo esencial, aunque se manifiesten de distinta manera. En este apartado se analizarán tres elementos asociados a la transformación de la frontera étnica; poniendo énfasis en el papel desempeñado por el Estado, se completará el análisis con observaciones sobre la transformación de la estructura rural y sobre la pervivencia del racismo de la sociedad ecuatoriana como un rezago de la frontera étnica.

Mayor implicación y fortalecimiento del Estado

La primera gran arremetida contra el sistema de hacienda fue la Ley de Beneficencia o de Manos Muertas, expedida en 1908, con la que se expropiaron las haciendas de las órdenes religiosas que pasaron a propiedad del Estado para financiar hospitales, asilos y demás obras de asistencia social. Esta “nacionalización” de la tierra mantuvo el sistema preexistente de administración de las propiedades, que consistía en el arrendamiento de las haciendas. Los arrendatarios se comportaban con la misma lógica de los terratenientes y, según relatos de las zonas, incluso con más voracidad por la apropiación de recursos que los mismos terratenientes. Si bien no se transforma el sistema privado de gestión del “problema indio”, la incursión del Estado como propietario se convierte en una pequeña “cabeza de playa” en el reestablecimiento de las relaciones con la población indígena, ya que los trabajadores de las haciendas comienzan a dirigirse al Estado —en su calidad de dueño de la tierra— a través de la Junta de Asistencia Social, cuando quieren que un interlocutor frene los abusos de los arrendatarios. A pesar de que no fueron muy solícitos con las demandas indígenas, cabe rescatar el hecho de que los indígenas y el Estado retomaron el contacto; la sola interacción los obligó a reconocerse como interlocutores¹⁸.

18 Aunque no he podido establecer una relación causal, cabe señalar que los conflictos sociales más importantes que se dieron a inicios del siglo XX se produjeron en las haciendas de propiedad

Otra Ley importante del período liberal fue la que abolió la prisión por deudas en 1918, dejando sin mecanismo coercitivo a la relación de trabajo precario, llamada concertaje, que se asentaba en un sistema de adelantos de dinero que el trabajador pretendía pagar con su trabajo y el de su familia, pero, a la larga, las cuentas siempre le salían en contra, por lo que permanecía sujeto a la hacienda (De la Torre, 1989). Como efecto de esta Ley, se produjo un proceso migratorio hacia la Costa, región que necesitaba de abundante mano de obra para los cultivos de exportación (CONAIE, 1989). Es preciso recordar que los gobiernos que promulgaron esta Ley estaban vinculados a los productores de la Costa, por lo que ha sido vista como un medio para liberar mano de obra cautiva en las haciendas serranas, gracias a prácticas como el concertaje.

Un paso importante en la implicación del Estado en la gestión directa del “problema del indio” fue la Ley de Comunas de 1937, promulgada durante el gobierno del militar de tendencias socialistas, Alberto Enríquez Gallo. Entre otras cosas, la Ley ofreció incentivos para que se generen procesos organizativos y dotó de cobertura legal a las propiedades de las comunidades indígenas.

Si se toma en cuenta que las leyes del período liberal afectaron a la estructura de dominación del campo y no intervinieron directamente sobre el “problema del indio”, la Ley de Comunas puede ser vista como el primer intento de política pública del Estado ecuatoriano dirigido a la población indígena, contribuyendo además a la creación de un espacio nacional para la administración del conflicto étnico que antes estaba delegado a los poderes locales¹⁹.

del Estado (Becker, 1999) Un estudio sobre el proceso organizativo y los conflictos en las haciendas de la Asistencia Social, se puede ver en el trabajo de Prieto (1980).

- 19 Resulta interesante la lectura que hacen en la actualidad las organizaciones indígenas de ese proceso; para ellos, la Ley de Comunas fue un intento de control, por parte del Estado, de la conflictividad que se estaba generando en la zona rural. En una publicación sobre el proceso organizativo (CONAIE, 1989) se plantea de esta forma: “Ante la permanente lucha de indígenas y campesinos, el Estado buscó la forma de controlarnos. Así, en 1937, se expidió la Ley de Comunas que alteró la estructura tradicional de la comunidad y puso un marco legal dentro de los cánones del Estado, pasando a depender del Ministerio de Bienestar Social”. En términos parecidos se manifiesta el dirigente Luis Macas (2004), con la diferencia de que en sus argumentos se muestran las “ventajas” que la Ley trajo a la población indígena; él lo plantea en los siguientes términos: “[La Ley de Comunas] adquiere importancia para nuestros pueblos desde

Los siguientes hitos en el proceso de implicación del Estado son sendas reformas agrarias de los años 1964 y 1973. No quiero entrar en la discusión sobre las razones y efectos de la reforma agraria, la calidad de la tierra entregada ni la falta de programas de apoyo técnico, ya que existe abundante literatura de calidad en la que se analiza ese proceso²⁰. Siguiendo con la línea del trabajo, solo quiero insistir en algunos elementos que marcaron cambios en la distante relación entre el Estado y los indígenas.

El alcance de la reforma de 1963 fue más bien restringido, pero sirvió para limitar el trabajo precario y repartir entre los trabajadores tierras del Estado y las que aún quedaban en manos de la Iglesia católica. Como efecto de la reforma agraria, se generaron modelos organizativos que tenían como objeto el acceso a la tierra o el manejo de los recursos obtenidos. Cabe resaltar que una de las particularidades de estas organizaciones es que comenzaron a funcionar con cierta autonomía de los círculos de poder local, resquebrajando así los patrones de la dominación étnica.

Bajo el amparo de la segunda Ley de reforma agraria, se intervino en mayor medida sobre los latifundios improductivos en manos de particulares. Además, esta Ley fue la base legal del posterior proceso de transformaciones agrarias, hasta la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario durante el gobierno de Durán Ballén. El desmontaje de la hacienda como sistema de dominación social, económico y político, no solo afectó a los terratenientes y a la población indígena, sino que transformó las relaciones políticas, económicas y sociales en los pequeños poblados blanco-mestizos de la Sierra. Por otro lado, las organizaciones que se iban formando en la zona rural para la gestión de lo público-comunitario, la administración de los recursos obtenidos por la reforma agraria o la ayuda al desarrollo y la reivindicación de derechos, se convertían en la nueva forma de control de los recursos y manejo de la estructura de oportunidades políticas en la

finales de la década de los cuarenta, [ya] que establece y regula una nueva forma de organizarnos, además se constituye en un mecanismo de defensa adecuado a nuestras necesidades, ante todo en función de legislar y preservar las tierras comunales, en el marco de una estructura estatal, feudal y precaria, con características eminentemente elitistas y excluyentes".

20 Sin ánimo de ser exhaustivo, cito aquí algunos trabajos sobre el tema: Barsky (1988); Guerrero (1983); Velasco (1979); Zevallos (1989), entre otros.

zona rural, lo que a la larga sentó las bases de lo que más tarde sería la CONAIE y Pachakutik²¹.

Las leyes de reforma agraria marcan la entrada definitiva del Estado en la administración del “problema del indio”, lo que se refleja en la creación de todo un aparato institucional destinado a producir y gestionar políticas públicas específicas para el sector. Por el otro lado, los indígenas tienen por primera vez en el Estado un referente al cual acudir para buscar la solución de sus problemas. Los sectores críticos señalan que el proceso de inclusión de los indígenas en el Estado se dio en términos clientelares y paternalistas y no desde la plena ciudadanía y aceptación de sus diferencias. La principal objeción que se puede hacer al Estado ecuatoriano durante todo este proceso es que no incluyera la variable étnica como un asunto político en sí, en el paquete de reformas ejecutadas, sino que enfocó la situación como si solo se tratase de un problema derivado de lo rural²².

Por otro lado, la necesidad de los indígenas de realizar trámites y manejar leyes y reglamentos contribuyó para que se familiarizaran con los mecanismos de operación del Estado de Derecho que les habían sido vetados. A esto también contribuyó la presencia de abogados y demás profesionales encargados de ejecutar el proceso de reforma agraria, que ayudaron a que la población indígena adquiriese conciencia de sus derechos como ciudadanos y de los dispositivos para exigirlos²³.

El levantamiento indígena de 1990 marcó un cambio radical en todos los ámbitos. Mientras la sociedad blanco-mestiza se cuestionaba el tipo de relación que había mantenido con los sectores indígenas, los indios salieron del proceso con identidad fortalecida y conscientes de su capacidad para

21 Muchas organizaciones de ese período también se agruparon en torno a las otras federaciones nacionales, sobre todo alrededor de la FENOC-I.

22 Como dato que refuerza este argumento, se puede señalar que la Dirección Nacional de Comunidades se encontraba adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería.

23 En esta línea argumental, Iturralde (1995) hace una lectura optimista del proceso de reforma agraria al plantear lo siguiente: “Cabe señalar dos efectos de gran envergadura de la reforma agraria: el campesinado de la Sierra es, definitivamente, desarticulado del sistema hacendario y enfrentado a una relación inmediata con el aparato del Estado, el mismo que multiplica sus agencias y se provee de instrumentos jurídicos y administrativos para el efecto. La cuestión indígena viene a ser desde ahora una responsabilidad y un interés enteramente gubernamental, bajo la forma de regularización de la tierras y control de trabajo”.

liderar procesos de cambio. En el ámbito del Estado, el cambio se dejó ver en la creación de un aparato, en ocasiones resultado de la transformación de instituciones ya existentes, que ahora sí incluyendo la variable étnica, se encargó de gestionar las demandas indígenas. Entre los nuevos organismos podemos citar al Consejo de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE); el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA), el ECORAE o la Dirección de Educación Bilingüe. Algunos tienen la particularidad de contar con representantes de las organizaciones indígenas en su gestión²⁴.

Transformación de la estructura agraria y la urbanización

El desmontaje de la hacienda como sistema de dominación social, económica y política, no solo afectó a los terratenientes y a la población indígena, sino que, como ya se señaló, transformó las relaciones en los pequeños poblados blanco-mestizos de la Sierra. Uno de los efectos de esos cambios en la zona rural fue que se generó un proceso migratorio entre los no-indios que veían disminuidos sus privilegios y la posibilidad de acceso a recursos económicos, los mismos que generalmente estaban vinculados al comercio o la prestación de servicios a las haciendas²⁵. La presión demográfica y la liberalización de la mano de obra que significó la reforma agraria incentivó la movilidad poblacional de los miembros de las comunidades indígenas, lo que generó consecuencias a nivel social, económico y político en el interior de las mismas²⁶.

24 En la corta administración de Abdalá Bucaram se creó un ministerio para que se encargase de los asuntos indígenas y el ministro fue un ex alto dirigente de la CONAIE que, al igual que muchos de sus compañeros de gobierno, terminó con problemas legales.

25 En esta línea, Carrasco (1993) explica la relación entre los poderes locales y las lógicas poblacionales en la provincia de Chimborazo, la misma que posee alta población indígena.

26 Para profundizar sobre el tema, se puede ver el trabajo de Lentz (1997), quien realiza un estudio de caso en la comunidad de Shamanga y argumenta que, debido a transformaciones ocasionadas por los procesos migratorios a la Costa, la comunidad pierde fuerza como espacio de manejo de recursos y fortalece su rol de organización social y política, gracias a lo que los indígenas se alejan del control de los mestizos de los pueblos. Este proceso también sirvió como mecanismo de fortalecimiento de identidad, ya que se esforzaron por la valoración de su idioma, costumbres y modelo de organización.

Las tendencias se pueden resumir diciendo que la evolución demográfica del país ha ido en dos direcciones: por un lado, se aprecia un traslado poblacional de la zona rural a la zona urbana y, por otro, de la Sierra –región de la que es originaria la mayoría de la población indígena– hacia la zona de la Costa (ver cuadro 3.8).

Quiero insistir en que las organizaciones que se formaron en la zona rural para la gestión de lo público-comunitario, la administración de lo obtenido por la reforma agraria o la ayuda al desarrollo y/o la reivindicación de derechos, se convirtieron en los nuevos mecanismos de control de los recursos y manejo de la estructura de oportunidades políticas en sus zonas de influencia. La transformación de la sociedad rural no solo implicó la modificación de la “dominación étnica”, sino que también fue dejando un “vacío” en el poder local de varias zonas de la serranía, lo cual que facilitó el posicionamiento de los indígenas. A esto hay que sumar el hecho de que después de las modificaciones de las relaciones locales generadas por la transformación de la hacienda, no se fue generando un grupo consolidado que disputara el poder que iban adquiriendo las organizaciones indígenas.

El racismo como rezago

Se puede afirmar que los rezagos de racismo de la sociedad ecuatoriana son la característica que con más fuerza se ha mantenido de todo el esquema de dominación étnica que he venido describiendo²⁷. El racismo ha creado una serie de estereotipos que denigran la figura del indígena y justifican la explotación y los atropellos de todo tipo a los que son sometidos²⁸.

27 Entre los trabajos sobre las relaciones interétnicas en el Ecuador, es pionera la obra de Burgos (1977) que describe el trato a los indígenas por parte de la sociedad blanco-mestiza asentada en la capital de una provincia serrana. Para una visión de la situación contemporánea, se pueden consultar trabajos como el de Rivera y Cervone (ed.) (1999) o el de De la Torre (1996b). Sobre este tema, resulta también muy ilustrativo el estudio, más próximo al ensayo, que un grupo de profesionales de las Ciencias Sociales publicó bajo el seudónimo de Jacinto Jijón y Chiluisa (1998).

28 Resulta ilustrativo el siguiente comentario recogido por la CONAIE (1989) sobre las características del racismo ecuatoriano: “A más de la explotación económica, tenemos que sufrir el discriminación social. Por ser indios, por tener una cultura diferente, por hablar otro idioma, etc., no somos considerados como iguales por el resto de la sociedad. Desde la época colonial se han

El racismo como ideología hace que cualquier miembro del sector blanco-mestizo de la sociedad se sienta superior y con más derechos que cualquier indígena (Almeida, 1992). Opera como “matriz de clasificación binaria”, que significa las diferencias en términos de dominación y que suponen en sí mismas relaciones de inferioridad (Guerrero, 1998). Este tipo de visión del mundo también tiene repercusiones a nivel político: así, por ejemplo, resulta muy perjudicial para la construcción de un Estado de Derecho democrático, ya que una de las bases de su funcionamiento está en que la población acepte y opere bajo el principio de igualdad en todos sus actos públicos.

Para cerrar este pequeño comentario sobre el racismo de la sociedad ecuatoriana, es preciso señalar que la emergencia del movimiento indígena ha servido para ponerlo en cuestionamiento, ya sea dando explicaciones alternativas a fenómenos que se justificaban desde el racismo, o a través de la actuación pública de sus líderes que con sus prácticas y discursos rompen con los estereotipos racistas. De la Torre (1997) va más allá y plantea que el proceso de estigmatización se ha revertido, y así, la denominación de indio que fue históricamente un instrumento de dominación, con el paso del tiempo se ha transformado y revalorado, convirtiéndose en un elemento de identidad: de símbolo de estigma ha pasado a ser símbolo de orgullo étnico.

La formación del movimiento indígena como actor social y político

El proceso organizativo de los pueblos indígenas tiene un largo recorrido y, como dato referencial, se podría decir que la primera organización rural ecuatoriana no tradicional se formó en Cayambe en enero de 1926, en la parroquia Juan Montalvo. El nombre de la organización era “Sindicato de Trabajadores Campesinos de Juan Montalvo” y tenía como objetivo defender las tierras de los campesinos, elevar los salarios, reducir el número de tareas y horas de trabajo, terminar con el trabajo obligatorio no

creado estereotipos para señalarlos “indios sucios”, “indios ignorantes”, “indios vagos”, “indios incapaces”, etc. Esta ideología racista de la sociedad justifica la agresión física, moral, cultural y política que sufrimos”.

asalariado, exigir un mejor trato y poner fin a los abusos de los hacendados y sus capataces (Becker, 1999). Otro dato de interés es que su dirigente, Jesús Gualavisí, representó al sindicato en el acto de fundación del Partido Socialista Ecuatoriano, lo que en ese momento mostraba ya el vínculo entre las organizaciones urbanas y campesinas, tendencia que se ha mantenido hasta nuestros días.

Desde la expedición de la Ley de 1937, la comuna, cuyos rasgos principales tienen mucho que ver con la comunidad como forma de organización tradicional de los indígenas, fue la modalidad más generalizada de agrupamiento en la Sierra²⁹. Debido a que esta Ley convertía a la comuna en la unidad poblacional mínima del medio rural a efectos de la división político-administrativa, y legalizaba las relaciones de las familias y grupos de familias con el Estado, muchas comunidades indígenas tradicionales adoptaron el nuevo estatuto jurídico (Martínez, 1998).

Como se ha señalado ya, con los procesos de reforma agraria y la intervención en la zona rural de lo que se puede denominar el aparato del desarrollo (Escobar, 1998), se promovieron otros modelos de organización a nivel local, como las cooperativas, asociaciones o uniones, e instancias de coordinación regional o provincial (Bretón 2001).

En el Ecuador existen tres organizaciones indígenas nacionales de relevancia: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la más importante y sobre la que aquí se hablará en extenso ya que es la organización más representativa y a la vez la única —de las de alcance nacional— que gira exclusivamente en torno a la identidad étnica; la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), que ha experimentado un viraje desde sus posiciones iniciales que ubicaban al campesino como actor, lo que le permitió una fuerte presencia en la zona de la Costa, a una posición actual que es más étnica; y la Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE), que mezcla la identidad étnica con la religiosa. Por justicia histórica, hay que mencionar a la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI),

29 Martínez (1998), citando a Chiriboga, señala que las comunas tendrían los siguientes roles: "legitimación de valores, modos y prácticas indígenas, representación política y defensa, gestión social de los recursos naturales fundamentales y de otros necesarios para la reproducción, cohesión social e ideológica que generan un sentimiento de identidad".

organización filial del Partido Comunista del Ecuador que, sobre todo durante la primera Ley de reforma agraria, fue la organización indígena más poderosa. La crisis de la FEI se debe principalmente a que el enfoque de clase y la visión campesinista propias del comunismo no encajaban con las reivindicaciones más étnicas que ha ido adquiriendo el movimiento.

El antecedente organizativo de la CONAIE fue el Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE), surgido de una reunión entre las organizaciones regionales de la Sierra y las de la Amazonía en Octubre de 1980³⁰. Además del avance que significó en la unidad de acción del movimiento indígena ecuatoriano, la importancia de CONACNIE radica en que ya desde el mismo nombre reivindica la idea de nacionalidad, lo que le da un tinte de mayor identidad al movimiento, hasta ese momento más volcado a la solución de los problemas de tierras.

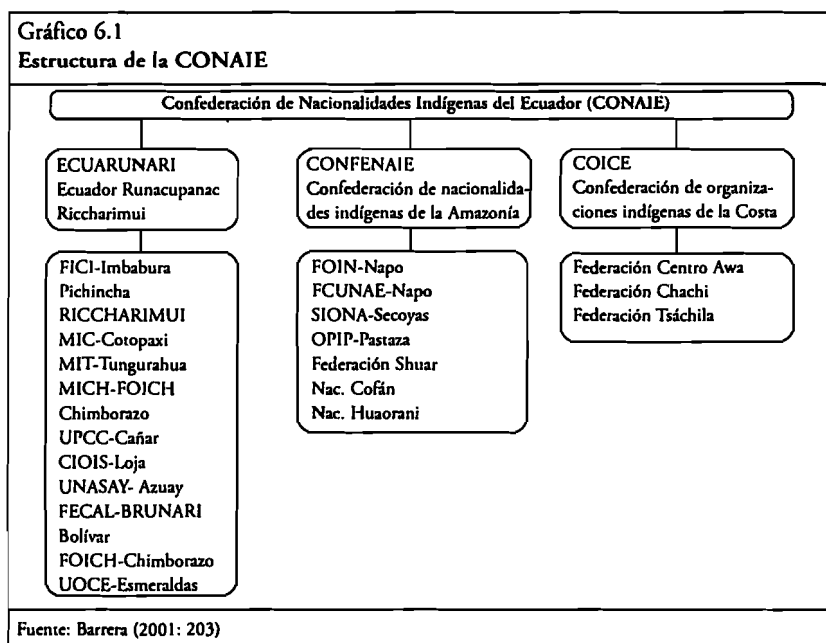
Las organizaciones regionales que estuvieron en la CONACNIE fueron la organización serrana Ecuador Runacunapac Richarimui (ECUARUNARI) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE). Las dos tienen en común que, en su origen, estuvieron “auspiciadas” por la Iglesia católica, aunque con el paso del tiempo se han ido secularizando. La primera fue fundada en 1972 y agrupa al mayor número de la población indígena del Ecuador; la segunda fue fundada en 1980 como organización regional de la Amazonía.

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) fue fundada en el Primer Congreso de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, que se celebró en el mes de noviembre de 1986. Al Congreso concurrieron todas las nacionalidades indígenas del país y todas sus asociaciones. Como ellos mismo señalan (CONAIE, 1989), la formación de la organización nacional fue un salto cualitativo del movimiento indígena en tanto que dejó de ser una organización de reivindicaciones y se convirtió en una organización política, lo cual queda patente en las resoluciones tomadas por el Congreso. Ahí se aprecian los grandes trazos de la línea de reivindicación de identidad que han marcado la organización desde su fundación.

30 La principal fuente informativa utilizada para la redacción de esta sección es la publicación de la propia CONAIE (1989). En los casos en que la fuente sea diferente, quedará explícitamente señalado.

En su estructura organizativa, la CONAIE es una especie de muñeca rusa, formada por partes que no se necesitan de manera indispensable para tener una función e identidad propia, pero que, a la vez, integran un todo. La Confederación está formada por tres grandes organizaciones de tercer grado de carácter regional, lo que le permite tener cobertura nacional. De las tres, la serrana ECUARUNARI y la amazónica Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía (CONFENAIE) forman el núcleo duro e histórico del movimiento, a las que se suma la novel Confederación de Organizaciones Indígenas de la Costa (COICE), que agrupa a las escasas organizaciones del litoral del Pacífico. Éstas se constituyen, a la vez, por organizaciones de segundo grado que, en general, responden a las distintas provincias o nacionalidades. Por último, están las organizaciones de primer grado que agrupan a todo tipo de formaciones más o menos locales, ya sean éstas comunas, cooperativas, asociaciones, grupos, etc. (ver gráfico 6.1). El resultado es un modelo organizativo con mucha solidez y amplia presencia que se viene consolidando a lo largo de décadas.

Gráfico 6.1
Estructura de la CONAIE



Fuente: Barrera (2001: 203)

La fortaleza organizativa de la CONAIE no viene solo de la adscripción ideológica y de identidad de las bases, sino también de que ha conseguido controlar una serie de recursos de poder político y material, lo que le permite distribuir incentivos selectivos entre sus miembros. La CONAIE y sus organizaciones forman un entramado por el que pasan casi todos los recursos que se canalizan para los sectores indígenas. En la órbita del Estado, están vinculados a instancias como el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), o a la Dirección de Educación Bilingüe. Mientras que, en el ámbito no gubernamental, las organizaciones indígenas son la contraparte casi obligada de cualquier tipo de iniciativa de ayuda al desarrollo. El control de estos recursos y su manejo de forma estratégica permiten que la organización cuente con una gran capacidad de movilización a través de efectivos mecanismos de premios y castigos a sus miembros, y de una negociación constante en la que casi todas las partes salen ganando.

Uno de los secretos del éxito de la CONAIE está en que ha conseguido formar una organización de carácter polifuncional que sirve por igual de contraparte del Estado en los asuntos indígenas como de su principal opositora, a la vez que ejerce de intermediaria de la ayuda internacional al desarrollo. Además, sus bases lo mismo pueden organizar un levantamiento, bloquear carreteras o apoyar a los candidatos de Pachakutik, al tiempo que realizan trabajos de forma comunitaria.

Pachakutik: un análisis de su formación y sus prácticas políticas

Son varias las preguntas a las que se enfrenta quien quiera estudiar al Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País; la primera y más evidente es ¿qué es Pachakutik? Definiéndolo de acuerdo a sus prácticas, se le podría calificar como una organización que participa en elecciones, ya que ha estado presente activamente en los seis procesos electorales realizados desde 1996, año de su fundación. Pero la cosa no es tan sencilla, y esta primera respuesta aparente abriría el abanico a una serie de preguntas asociadas: ¿es un partido?, ¿un movimiento social que participa en elecciones?, ¿un movimiento político? o ¿es el brazo electoral de la CONAIE?

Pachakutik se autodefine en el artículo 1 de su estatuto como: “un movimiento político con estructura orgánica, plurinacional y democrática *con autonomía organizativa y con profundas vinculaciones* con las nacionalidades, pueblos y movimientos sociales, abierto a la participación activa y combativa de todo núcleo profesional, clasista, social o técnico, dispuesto a englobarse en la lucha indeclinable para la consecución e instauración del cambio social...”³¹. Como se verá, se marca una diferencia con las nacionalidades indígenas, a la vez que se reconoce que mantienen una estrecha vinculación. Esta diferencia no solo la recalcan los estatutos, sino que también la plantean los máximos dirigentes del movimiento indio³².

La formación de Pachakutik respondió a las necesidades de un proyecto político concreto y a las presiones de la coyuntura política electoral³³. Si bien la mayor parte de sus posiciones programáticas se han mantenido –lo que quizá ha servido como base de su unidad–, el proceso de consolidación organizativa ha resultado un tanto tortuoso por la propia diversidad de actores que aglutinó desde un principio.

Los orígenes del movimiento se remontan a 1995 en el escenario previo de las elecciones generales de 1996³⁴. La reforma electoral, que rompió con el monopolio de participación electoral a través de los partidos

31 El resaltado en cursiva no es del original.

32 En un documento sobre la trayectoria política del movimiento indígena, al hacer referencia a la creación de Pachakutik, Luis Macas (2004) decía: “La propuesta política del Movimiento Indígena ha tenido, hasta el momento, una estrategia definida, y es la conformación de un frente amplio que aglutine y que amplíe la cobertura de lucha, con la finalidad de ampliar su espacio histórico con otros sectores importantes de la sociedad civil. El incursionar político del Movimiento Indígena implica cambios, sugiere que esta incursión política nacional ha significado en realidad una forma, por llamarlo de alguna manera, de democratizar la democracia, de profundizarla, de darle nuevos contenidos. Creemos que este proceso ha empezado, cuando se conforma el Movimiento Pachakutik. Si bien éste tiene un fondo simbólico e histórico identificado con el Movimiento Indígena, el Movimiento Pachakutik es parte de una lucha general del pueblo, una lucha renovada que no le teme a la participación en los espacios institucionales, y que se convierte en una opción de cambio para la sociedad”.

33 Una narración sobre el proceso de formación de Pachakutik puede verse en Barrera (2001: 207-211). Ésta tiene el valor agregado de que está hecha por un autor estrechamente vinculado a la organización.

34 La información básica que aquí se maneja proviene de contrastar las distintas conversaciones con militantes de Pachakutik con las publicaciones sobre el tema y las publicaciones del propio movimiento.

políticos reconocidos como tal en el Tribunal Supremo Electoral³⁵, sirvió como un incentivo para que comenzaran a formarse organizaciones a nivel local o provincial con la intención de participar en las elecciones, proceso que, conforme cobraba fuerza, terminó trasladándose al nivel nacional. La ruptura del monopolio partidista tuvo un gran impacto simbólico y dejó el camino abierto a sectores que se habían negado a participar en las elecciones por el rechazo que tenían a los partidos políticos³⁶.

La posición de sospecha que tenían las organizaciones indígenas respecto a lo estatal desató un debate interno sobre la pertinencia o no de la participación en un proceso electoral. *Grosso modo*, por un lado estaban los sectores amazónicos, que casi siempre han tenido una visión más pragmática de la política, y por el otro, los sectores de la Sierra cuya posición ha sido más ideológica. En este caso, las tensiones se fueron solventando con el paso del tiempo y la presión de la coyuntura, que puso a los actores en la disyuntiva entre participar o romper con la unidad del movimiento.

Por otro lado, sectores sociales y políticos de oposición al gobierno de Durán Ballén y su propuesta “neoliberal” empezaron a plantearse la posibilidad de la participación electoral, pues consideraban que tenían buenas probabilidades de éxito. Su lectura optimista de los hechos respondía a los resultados de la consulta popular de 1994; consideraron que el caudal de votos que rechazó las posiciones del gobierno, sobre todo en los temas de la seguridad social y privatizaciones, se podía convertir en una buena base electoral para sus candidatos y propuestas.

Para ese entonces, los actores sociales más activos en contra del modelo “neoliberal” y, sobre todo, de las privatizaciones, se habían agrupado en la llamada Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) de la que los mayores socios, con más cantidad de recursos y capacidad de movilización, eran los sindicatos públicos del sector energético (petróleo y electricidad), con una fuerte presencia de los trabajadores y usuarios de la

35 La reforma consistió en abrir la participación en las elecciones a movimientos políticos que reúnan determinados requisitos, de los cuales el más importante es que vayan avalados por un número determinado de firmas.

36 Valga resaltar que ese rechazo a los partidos se evidencia en que Pachakutik no se reconoce como un partido político, a pesar de que se ajusta a todos los parámetros conceptuales que definen a un partido en la literatura politológica.

seguridad social y una serie de organizaciones sociales, que si bien no eran muy numerosas, resultaron muy activas en sus movilizaciones³⁷, a saber: cristianos de base, barrios populares, ecologistas, feministas, entre las más representativas. Asimismo, la CMS, y por extensión Pachakutik, siempre contó con los llamados “intelectuales comprometidos”, personas vinculadas a las ONG³⁸ y universidades que, por lo general, venían de una larga militancia de izquierda.

Otro de los factores coyunturales que contribuyó a la formación del Movimiento fue la candidatura presidencial de Freddy Ehlers, un productor de televisión que desde su programa había mostrado sensibilidad por temas sociales y medioambientales a la vez que pregonaba una nueva ética en los asuntos públicos. Ehlers jugó a la figura del *outsider* para marcar diferencias con la clase política tradicional y estaba apoyado por un grupo *ad hoc* llamado Ciudadanos por un Nuevo País³⁹. Conforme la candidatura se consolidaba, le brindaron su apoyo partidos como la Izquierda Democrática y el Partido Socialista-Frente Amplio. Ehlers se dejaba querer por todos los que le ofrecían su apoyo, aduciendo que quería ser un candidato de consenso para la tendencia y que la adscripción era a un programa, más que a un candidato.

La conjugación de intereses entre la CONAIE, que había decidido dar el paso electoral, la candidatura de Ehlers y la Coordinadora propició el nacimiento del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo

37 Lo que no resulta muy extraño si recordamos el argumento de Olson en su trabajo sobre “la lógica de la acción colectiva”, en el sentido de que los grupos pequeños con objetivos claros tienen una mayor capacidad de movilización.

38 Muchas ONG funcionaron en el Ecuador no solo como ejecutoras de programas de desarrollo o administradoras de fondos de asistencia social, sino que fueron centros de investigación aplicada. Parte de este hecho se debió a la crisis y politización de las universidades ecuatorianas, que no ofrecían condiciones para el trabajo de investigación, y a la falta de un conocimiento acumulado para tratar los problemas a los que se enfrentaban en su trabajo, así como para ofrecer respuestas a los nuevos fenómenos sociales.

39 El movimiento Ciudadanos por un Nuevo País era un movimiento político que reivindicaba el ejercicio de los derechos ciudadanos como una forma de acción política. Siempre fue el socio minoritario de las coaliciones de las que formó parte y su capital político eran las figuras de Ehlers y de Fernando Cordero, Alcalde de Cuenca –tercera ciudad en población del país y ubicada en el sur de la Sierra–. Con el paso del tiempo, Ehlers no hizo mucho para consolidar la incipiente organización y se dedicó a sus actividades privadas, lo que llevó a que el movimiento casi se extinguiese a escala nacional y se mantuviese activo sobre todo en Cuenca.

País, al que se le asignó el número 18 del registro electoral, número que mantiene hasta la actualidad. Como se puede ver, la lógica de formación del Movimiento respondió claramente a las exigencias de la coyuntura electoral. Un mapa de las organizaciones que participaron en el origen de Pachakutik se observa en las candidaturas presentadas: para Presidente se postuló Ehlers; el primer candidato a diputado nacional fue Luis Macas, ex Presidente de la CONAIE, seguido en la lista por Marcelo Román, dirigente de los trabajadores petroleros. Las candidaturas a las diputaciones provinciales se repartieron según la fuerza que tenía cada organización en ellas. Mientras, en las provincias con preeminencia de población indígena, presentaron como candidatos a antiguos dirigentes indígenas, como son los casos de Leonidas Iza y Miguel Lluco, en Cotopaxi y Chimborazo respectivamente. En el Azuay, cuya capital es Cuenca, los candidatos fueron promovidos por el Movimiento Ciudadano Nuevo País. En Pichincha, el candidato fue Napoleón Saltos, uno de los “intelectuales comprometidos” que, además de su trabajo como profesor universitario en Quito, ejerció de coordinador de la CMS, fue militante del FADI y trabajó con distintas organizaciones sociales y políticas. Otro de los patrones operacionales que se evidenció desde esta primera participación electoral del Movimiento fue su estrategia de alianzas⁴⁰ en las zonas en las que no contaba con cuadros representativos o donde otros candidatos podían recibir apoyo más amplio.

Como toda organización, Pachakutik fue realizando ajustes en la estructura de funcionamiento y perfeccionamiento de sus mecanismos de toma de decisiones. En este sentido, fue experimentando distintos cambios a lo largo de su proceso de consolidación cambios de los que se hablará más adelante. Por el momento, cabe plantear, a manera de hipótesis, que no se vio la necesidad de articular sus mecanismos de dirección por tres razones. La primera es que posiblemente los integrantes no pensaron en Pachakutik como una organización que trascendiera el momento electoral en que se formó. Otra explicación probable es que, si se establecían estructuras rígidas, se podían alterar los débiles equilibrios entre los

40 Las alianzas entre distintos partidos o movimientos estuvo prohibida en la Ley de Elecciones, pero se permitió a partir de las elecciones de 1996.

miembros. Una última explicación es que, a consecuencia de su cosmovisión, tenían que actuar conforme a sus temores respecto a la autoridad centralizada, pues consideraban que las decisiones se debían tomar como en asamblea, de manera consensuada y abierta.

El desarrollo estructural de Pachakutik ha estado marcado por la tensión constante entre las organizaciones, corporaciones y miembros individuales que lo integraban, así como por un replanteamiento constante de la propia identidad en el sentido de reafirmar su independencia ante las arremetidas de los grupos que forman parte del movimiento y quieren controlar su rumbo. Pero, sobre todo, ha estado condicionado por el temor al ejercicio del poder y los conflictos de “personalidad-identidad” provocados por su deseo de mantener las lógicas de acción social siendo un movimiento político.

Conforme crecía el poder de Pachakutik a través de su participación en los espacios estatales de toma de decisiones, se hacía más imperiosa la regulación de los mecanismos de toma de decisiones al interior de Pachakutik; tensiones que aumentaban por las presiones de una CONAIE presidida, en ese entonces, por Antonio Vargas, quien estaba más interesado en acrecentar el poder de su círculo, antes que en los postulados de los otros sectores componentes de la coalición. Él y algunos dirigentes indígenas tenían como objetivo dirigir a Pachakutik desde la CONAIE, a lo que se resistían las demás facciones, sobre todo las agrupadas en la CMS. En agosto de 1997, en el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente, Pachakutik realiza una asamblea con el fin de construir cierta organicidad y ordenar el proceso de toma de decisiones⁴¹.

41 Barrera (2001: 238) analiza de forma acertada esa coyuntura y plantea: “en esta ocasión, se resolvió construir una cierta organicidad en el ámbito nacional, adoptando un modelo basado en la representación indígena y social, aunque abierta a la participación de ciudadanos de manera individual. Se conformó un Comité Ejecutivo con una vertiente de representación triple: delegados de las organizaciones sociales nacionales (CONAJE, CMS, CONFEUNASSC), del bloque parlamentario, y varios miembros electos en la propia asamblea [...] Este ‘modo’ de representación resuelve varias de las tensiones que comenzaban a aflorar. Si, por un lado, había quienes entendían al Pachakutik básicamente como el brazo político de las organizaciones sociales, y en particular de la CONAIE, otras visiones –ancladas en el tipo de apoyo electoral y en su presencia social– impulsaban la necesidad de ampliar las formas de participación, particularmente hacia áreas urbanas en las que la población, a diferencia del campo, no necesariamente tiene formas de organización. En el estilo de procesamiento recurrente, no se anulan las posiciones sino que se integran”.

Recién en agosto de 1999, un poco más de tres años después de haber iniciado su participación electoral, Pachakutik celebra su I Congreso Nacional, en el que se distinguen algunos claros objetivos: reafirmación de su proyecto político, oposición al gobierno de Mahuad y consolidación institucional del movimiento a través de la discusión de estatutos y reglamentos. Otra de las tareas del Congreso fue la rendición de cuentas de los integrantes de Pachakutik que ocupaban cargos públicos. Uno de los temas más debatidos fue la propuesta de la organización mayoritaria de la Sierra, la ECUARUNARI, consistente en que Nina Pacari renunciara a la segunda Vicepresidencia del Congreso –cargo que ejercía por derecho constitucional–, ya que consideraban que era un acto de colaboración con el gobierno. Más allá del hecho anecdótico en sí, la discusión reflejó una de las tensiones entre las que siempre ha vivido Pachakutik: la de oponerse al poder, al mismo tiempo que intentar ejercerlo; la de ser crítico con la autoridad, a la vez que erigirse en autoridad; la de ser parte del *statu quo*, a la vez que posición alternativa⁴².

El segundo Congreso Nacional de Pachakutik se realizó entre el 14 y el 16 de septiembre de 2001. Esa reunión zanjó los conflictos de poder que se daban al interior del movimiento, inclinándose la balanza a favor de los grupos indígenas en detrimento de lo que quedaba de la CMS, organización que había perdido fuerza porque las coyunturas que movilizaban a sus sectores mayoritarios (sindicatos energéticos y usuarios de la seguridad social) se habían transformado después de la Asamblea Nacional Constituyente y del gobierno de Gustavo Noboa que, debido a su transitoriedad, no propuso grandes transformaciones. En la disminución del poder de algunos representantes de la CMS, influyó la pérdida del control sobre sus organizaciones⁴³. El punto máximo de tensión se

42 Burbano de Lara (Diario *Hoy*, 18 de febrero de 2003) analiza claramente la dualidad en la que vive Pachakutik, a propósito de la posición que desempeña en el gobierno de Gutiérrez; dice que cuando se ha sido siempre oposición o parte de lo alternativo, el poder avergüenza, lo que se nota en los intentos que hacen por estar en el gobierno, pero sin “contaminarse” en el ejercicio; en querer ser gobierno y oposición a la vez. Sostiene que parte del proceso de consolidación de Pachakutik pasa por perder el miedo al poder y ejercerlo, si su objetivo es plantear alternativas válidas en materias de política pública, porque los dilemas de Pachakutik no hacen más que dejar espacios vacíos a otros sectores políticos.

43 Así, por ejemplo, Iván Narváez, uno de los dirigentes petroleros más activos dentro de Pachakutik, perdió en las elecciones del sindicato realizadas en 1999, mientras que Fernando Villavicencio, otro activo dirigente, fue separado de sus funciones.

produjo con la expulsión de dos altos dirigentes de la CMS, ex sindicalistas energéticos, que fueron acusados de dividir el movimiento y de anteponer sus ambiciones personales⁴⁴. Abandonó también el Congreso el Presidente del gobierno colegiado de la CMS, lo que marcó simbólicamente la ruptura de ese sector con Pachakutik.

Una de las razones para la fragmentación de Pachakutik fue la integración de los distintos órganos directivos del movimiento. La CONAIE y las organizaciones que de ella forman parte siempre trataron de hacer valer su condición de socio mayoritario y su mayor capacidad de organización y movilización, por lo que, en consecuencia, han mantenido siempre la expectativa de dirigir a Pachakutik, sin que esto implique dejar fuera a los otros sectores. Lo que les interesaba era que se reconociese su hegemonía como actor social⁴⁵.

Por otro lado, la estrategia de los integrantes de la CMS era contrarrestar su pérdida de influencia en las bases, controlando a Pachakutik, lo que implicaba, indirectamente, controlar parte de la capacidad movilizadora de la CONAIE, que siempre se ha puesto al servicio de Pachakutik. Hasta antes de la alianza con Sociedad Patriótica, con la que ganaron la Presidencia de la República, el núcleo duro de Pachakutik lo conforman las organizaciones indígenas, los “intelectuales comprometidos”, ex dirigentes de organizaciones que formaron parte de Pachakutik en su momento fundacional, y una serie de políticos locales y provinciales de la nacionalidad hispano-ecuatoriana⁴⁶ que están apoyados por el Movimiento. No quiero dejar de mencionar a los sectores sociales y políticos de Cuenca

44 Según conversaciones con un asistente al Congreso, ellos quisieron dirigir a todo el movimiento, a pesar de que ya no representaban a nadie. Además, se radicalizaron demasiado en sus posiciones hasta volverse intransigentes. Afirmó que “el poder y la vanidad se les subieron a la cabeza”.

45 Sobre lo arriba expuesto, resultan ilustrativas las declaraciones de Miguel Lluco, coordinador de Pachakutik, al hacer la convocatoria al Congreso. La nota de prensa publicada en la página web de Pachakutik, pero escrita por el Dirigente de Comunicación de ECUARUNARI CONAIE, decía: “Finalmente hizo una invitación a todos y todas poniendo énfasis que la CONAIE, como madre del movimiento Pachakutik, tiene que estar presente en todo el proceso del Congreso e hizo una cordial invitación a todos los organismos, como la Coordinadora de Movimientos Sociales, Seguro Social Campesino, los estudiantes, intelectuales, periodistas y todas las personas que se identifican con el proyecto de vida que se está impulsando; asimismo, la actuación tanto en el campo organizativo y la lucha continua de lo que tiene que ver con las elecciones de 2002”.

46 Los documentos de la CONAIE definen como nacionalidad hispano-ecuatoriana a la totalidad de la población no indígena.

como una parte importante de la estructura de Pachakutik, así como también el trabajo de inclusión que desarrollaron en sectores de la Costa con miras a obtener alcance nacional.

Durante el largo proceso organizativo de Pachakutik, se fue consolidando la presencia de CONAIE hasta llegar a su control en las elecciones de 2006; sin embargo, a lo largo del período, han tenido mucho poder de decisión líderes que estaban fuera de la CONAIE y que, sin cuestionar la base de su hegemonía, tuvieron una visión que fue más allá de concebir a Pachakutik solamente como el brazo político de la organización indígena.

A inicios del año 2003, el movimiento vivió uno de sus momentos más conflictivos en el proceso de desarrollo organizativo, debido a las tensiones generadas por su participación en el gobierno del ex coronel golpista Lucio Gutiérrez. El desencadenante de la crisis fueron las decisiones de política pública adoptadas por el gobierno, las mismas que contradicen todo lo dicho por el entonces candidato y sobre lo que se basó la firma de la alianza entre Pachakutik y el Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero. A esto hay que sumar las desacertadas e impertinentes declaraciones del Presidente y de los miembros del bloque legislativo de su partido ante los reclamos de los dirigentes de Pachakutik y la CONAIE. Estos y otros hechos ocasionaron la salida del gobierno de los miembros del Pachakutik y el paso a la oposición de la CONAIE, luego de seis meses de co-gobierno.

En esta etapa, afloraron una vez más algunos de los problemas que tiene el movimiento desde su formación, muchos de ellos originados por su visión parlamentaria de toma de decisiones, modelo que deja a los dirigentes sin mucho margen de negociación y responde a otros tiempos políticos⁴⁷. Por otro lado, está la idea que tienen algunos dirigentes indios de que Pachakutik es su brazo político, por lo que debe responder a sus directrices. Finalmente, estarían los problemas relacionados con la

47 En este sentido, es muy interesante el uso de la expresión MANDATO POPULAR que hacen las organizaciones cuando adoptan una decisión, la misma que implica una orden inmediata. Esta inmediatez, se ratifica en el hecho de que los mandatos populares vienen acompañados por un plazo determinado y una amenaza de represalias en caso de que no se cumplan. Además, la idea del mandato se impone como posibilidad única en un proceso, lo que da poco margen para las demandas de los otros grupos o ciudadanos.

distribución de los recursos humanos, materiales y políticos a los que accedieron gracias a su posición de gobierno. Una de las consecuencias de su paso por el gobierno fue que el grupo llamado “mestizo” de Pachakutik abandonó el movimiento al ser culpabilizados de los fracasos. Esto dejó a los dirigentes indígenas con el control total de la organización, lo que se refleja claramente en la plataforma electoral de las elecciones de 2006, en la que ha pesado más el factor “etnicista”.

La debilidad política de Gutiérrez le llevó a temer a unas organizaciones indígenas poderosas en la oposición, por lo que ensayó una clara estrategia de división que pasó por el aumento de políticas clientelares. El mejor ejemplo fue la entrega del Ministerio de Bienestar Social al ex Presidente de la CONAIE y dirigente de los indígenas de la Amazonía, Antonio Vargas. De esta manera, Gutiérrez logró captar al sector más pragmático y corrupto del movimiento indígena. Por otro lado, rompió el cuasi monopolio de la CONAIE en los órganos públicos de generación y gestión de la política pública destinada a los pueblos indígenas.

Luego de ese duro golpe, la CONAIE y Pachakutik se han ido recuperando gracias al liderazgo de su viejo dirigente, Luis Macas. Claros síntomas de los nuevos bríos de las organizaciones fueron las movilizaciones en contra de la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos –la no firma del tratado fue leída por el movimiento como una victoria– y la participación en solitario en las elecciones de 2006.

El Rendimiento electoral de Pachakutik

Desde el año 1996, en que Pachakutik presenta por primera vez candidatos a distintos cargos de elección, el movimiento ha venido participando en todas las votaciones que se han convocado en el país, ya sea presentando candidatos propios o en alianza con otros partidos o movimientos. De las cuatro elecciones presidenciales que se han realizado en el período estudiado, Pachakutik participó una vez con candidato propio y las otras tres, en alianzas: en 1996 y 1998 con Freddy Ehlers, candidato que aglutinó grandes alianzas en las que participaban sectores y partidos de izquierda –obteniendo muy buen porcentaje de votos, pero sin pasar a la

segunda vuelta— y en 2002, cuando se aliaron con el partido Sociedad Patriótica. En esa ocasión, consiguieron la Presidencia de la República para su candidato Lucio Gutiérrez. En contraste, la menor votación presidencial fue cuando presentaron al entonces Presidente de la CONAIE, Luis Macas, como candidato propio, sin coaligarse con ningún partido. En esas elecciones solo alcanzaron el 2,19 % de votos a escala nacional.

Debido a una serie de factores coyunturales, resulta complicado valorar el potencial electoral de Pachakutik en las elecciones presidenciales. El primer elemento a tomar en cuenta es que siempre formó parte de coaliciones que se nutrían de distintas fuentes de voto, a la vez que apoyaban a candidatos como Ehlers o Gutiérrez que, en esas coyunturas, representaban opciones atractivas para el votante volátil y para el llamado “voto protesta”. Se podría decir que el verdadero potencial en elecciones presidenciales de Pachakutik son los 119 577 votos (2,19% de los votos válidos) obtenidos por Luis Macas en 2006, pero hay que tomar este dato con cautela porque el caudal electoral de Pachakutik se vio mermado por la división del movimiento indígena y la exclusión de otro tipo de identidades distintas a la étnica, que siempre estuvieron presentes en el discurso del movimiento y que le servían para atraer sectores más amplios del electorado.

Las elecciones provinciales y locales ofrecen una visión más precisa del potencial electoral del movimiento. Pero antes de entrar en un análisis más detallado, vale señalar que Pachakutik tiene serias dificultades para obtener una votación homogénea a escala nacional y que le resulta muy complicado penetrar en la región de la Costa, llegando incluso a no tener candidatos en algunas circunscripciones. Esta situación es muy diferente en la zona andina y en la amazónica, donde, como se verá más adelante, el movimiento ha obtenido sus mejores resultados. Hipotéticamente se podría argumentar que esto se debe a que en esas regiones se concentra la población indígena del país y que la votación de la izquierda ha sido históricamente mayoritaria en la región andina o Sierra.

Lo dicho también se refleja en los resultados obtenidos en las elecciones a diputados y a prefecto provincial. En el cuadro 6.2 se muestra la representación legislativa de Pachakutik a lo largo del período, con sus variaciones y constantes. Resulta interesante constatar que, con la excepción de

Cotopaxi, las provincias con mayor población indígena no tienen en todas las elecciones un representante de Pachakutik, a pesar de que cuentan con el potencial electoral para elegirlos (como se demuestra en el hecho de que hay legislaturas en las que sí contaron con diputados). Una posible explicación estaría en que lo étnico como identidad no es el principal motor de movilización electoral en todos los grupos de población indígena. Cabe aquí señalar que hay sectores como Chimborazo, donde la población indígena está muy dividida por motivos religiosos, organizativos o disputas por recursos, sean estos tierras o ayuda externa. Por el contrario, hay zonas como Cotopaxi, en las que el movimiento es muy fuerte y centralizado a nivel organizativo. En esa provincia, los representantes que han resultado electos han sabido aprovechar su posición para captar recursos públicos y redistribuirlos entre las comunidades, sin dejar de lado el discurso reivindicativo y de crítica *al statu quo*.

Provincias	1996	1998	2003	2007
Azuay	2		1	
Bolívar		1	1	1
Cañar				1
Chimborazo	1			1
Cotopaxi	1	1	1	1
Imbabura		1	1	
Morona Santiago		1	1	1
Nacional	1	1		
Napo	1	1	1	
Pastaza	1			
Pichincha	1		1	
Sucumbíos			1	
Zamora Chinchipe			2	1
Total	8	6	10	6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral

La representación legislativa de Pachakutik también se explica por la política de alianzas del movimiento, la misma que le permitió obtener sus mejores resultados en los años 1996 y 2003. Como ya se comentó, en 1996 Pachakutik era en sí una gran coalición de sectores que contaba, además, con el apoyo de otros partidos y movimientos. En esas elecciones, y en menor medida en 1998, a Pachakutik le correspondió ocupar puestos estelares en potentes listas electorales que se formaron buscando consensos dentro del sector. Con estas variables se comprende en gran parte la presencia de sus diputados nacionales, los del Azuay y el de Pichincha. El mayor éxito electoral, el del año 2003, se puede explicar por la alianza con el partido Sociedad Patriótica, que consistió en la presentación de candidatos únicos en la mayor parte de los distritos, a lo que se suma el efecto arrastre que pudo haber tenido Lucio Gutiérrez, quien, a pesar de que no partía como favorito, terminó ganando la Presidencia.

En las elecciones para prefecto provincial, la victoria corresponde al candidato que obtiene la mayoría relativa de los votos, lo que permite determinar las provincias en las que Pachakutik es o ha sido primera fuerza política. Al igual que en el caso de los diputados, el movimiento ha conseguido la prefectura durante períodos seguidos en Cotopaxi. Algo similar ocurre en la provincia amazónica de Morona Santiago. Como se puede ver en el cuadro 6.2, al rendimiento electoral de Pachakutik en este tipo de elección también han contribuido, en gran medida, las alianzas con otros partidos y movimientos. Éstas pueden ayudar a que se obtengan triunfos, pero parecen no funcionar muy bien para lograr la fidelidad del electorado o para mostrar claramente los logros del representante electo como un éxito de todos los integrantes de la coalición.

Cuadro 6.2 Prefectos provinciales de Pachakutik		
Provincias	2000	2004
Sucumbíos	MUPP-NP / MPD	
Imbabura	ID / MUPP-NP	
Cotopaxi	MUPP-NP	MUPP-NP
Bolívar	MUPP-NP	
Morona Santiago	MUPP-NP	MUPP-NP
Chimborazo		MUPP-NP / MPS
Orellana		DP-UDC/ PSC / MUPP-NP
Tungurahua		ID / MUPP-NP /FC-NP /MFC
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral		

De los 205 alcaldes que se eligen en el Ecuador, Pachakutik obtuvo 31 en 2000 y 27 en 2004, repitiendo el triunfo consecutivo en trece cantones de entre los que se destacan Riobamba –capital de la provincia de Chimborazo– y los de Cayambe, Otavalo y Cotacachi que, para el Ecuador, son ciudades de tamaño medio que se hallan ubicadas en el eje de población indígena del norte del país, entre las provincias de Pichincha e Imbabura. De manera particular, Cotacachi y Otavalo han desarrollado modelos de gestión participativos y han contado con alcaldes que, además de captar y gestionar de forma eficiente los recursos, han sabido canalizar ayuda externa e interna desde un discurso étnico. Un caso curioso es el del alcalde de Cayambe –descendiente de una de las mayores familias terratenientes de la zona–, cuyo discurso no es precisamente étnico, sino de izquierda.

El cuadro 6.3 muestra nuevamente el impacto de la estrategia de alianzas en los triunfos del movimiento, sobre todo en 2000, pero con la diferencia de que, en los cantones en los que Pachakutik gana nuevamente en 2004, se fortalece y obtiene el triunfo solo o con alianzas mucho más reducidas. Cabe señalar que la mayor parte de los cantones donde esto sucede es poblada por indígenas.

Cuadro 6.3
Cantones en los que Pachakutik obtiene las alcaldías de forma consecutiva

Cantones	2000	2004
Cascales	MUPP-NP / MPD	MUPP-NP
Cayambe	MUPP-NP	MUPP-NP
Cotacachi	MUPP-NP	MUPP-NP
Girón	ID / MPD / MUPP-NP	MUPP-NP
Nabón	MUPP-NP	MUPP-NP
Otavalo	MUPP-NP/AJ	MUPP-NP
Pallatanga	ID / MPD / PS-FA / MUPP-NP	MUPP-NP
Pucará	MUPP-NP	MUPP-NP
Quijos	MUPP-NP	MUPP-NP
Riobamba	ID / MPD / PS-FA / MUPP-NP	MUPP-NP / MPS
Santa Isabel	MPD / MUPP-NP / ID / PS-FA	MPD / MUPP-NP
Saquisilí	MUPP-NP	MUPP-NP
Taisha	MUPP-NP	MUPP-NP

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral

Apuntes para entender la relación de Pachakutik y la CONAIE con las instituciones y el sistema político

Las características del proceso organizativo y la composición del movimiento han sometido a Pachakutik a una serie de tensiones al tratar de definir su identidad. Si bien los rasgos de los dos factores antes citados han contribuido para su rápido crecimiento, se han convertido, a la vez, en elementos de constante desestabilización interior. En los siguientes párrafos se ensayarán algunas explicaciones de lo que se podría calificar como los “trastornos de personalidad” de Pachakutik. Siguiendo con el símil psicológico, estos problemas eran previsibles si se toma en cuenta que es una organización joven y que, por lo tanto, con el paso del tiempo irá definiendo sus tendencias, gustos e identidad. A esto hay que sumar el hecho de que recibe muchas presiones de sus progenitores, familiares y allegados. Por último, pero no menos importante, es una organización que crece en un medio social, cultural y político bastante conflictivo.

Con el fin de simplificar una cuestión sin duda compleja y multicausal, se podría decir que los factores que más afectan al comportamiento de Pachakutik son básicamente dos: por un lado, estaría el ejercicio constante de redefinición de los términos de dependencia y/o independencia respecto a las organizaciones que lo conforman, en especial con las organizaciones indígenas; por otro lado, estarían las tensiones generadas por las dos lógicas de acción, de difícil conjugación práctica, que actúan en su interior: la del actor social y la del actor político, más precisamente, la de la organización electoral⁴⁸.

Pachakutik hizo esfuerzos constantes para definirse como un sujeto autónomo con una identidad propia y, dentro de ese empeño, una de sus preocupaciones constantes es demostrar que es algo más que el brazo político de las organizaciones indígenas⁴⁹. El principal argumento que esgrimían los defensores de esa postura, que por lo general son líderes no vinculados al movimiento indio, era que Pachakutik representaba y debía seguir representando una plataforma de intereses que va más allá de la agenda de las organizaciones indígenas, sin que ello implique desconocer la importancia capital de este componente. Además, estaban convencidos de la necesidad de no radicalizar su posición hacia dicha agenda porque el grueso del apoyo electoral de Pachakutik responde también a factores regionales e ideológicos y no únicamente al voto indígena⁵⁰.

48 Estas tensiones son intrínsecas a la génesis misma de Pachakutik, como se puede observar en la exposición previa. En este sentido, resultan ilustrativas las palabras del Coordinador Nacional de Pachakutik, Miguel Llucó, que en una entrevista concedida a la Revista *Vistazo* decía: “el carácter de la organización política mía corresponde a una diversidad de actores sociales que no es común en un partido político al que tienen que afiliarse”; continúa el argumento aclarando que los movimientos se componen de una serie de organizaciones.

49 El ejemplo de este tipo de conflictos son las diferencias surgidas a lo largo del mes de febrero de 2003 entre los dirigentes, altos cargos y cargos electos de Pachakutik con sectores de la CONAIE, en especial con la federación indígena de la Sierra, la ECUARUNARI, respecto a la participación en el gobierno de Lucio Gutiérrez. Los dirigentes más beligerantes de las organizaciones indígenas, fieles a su lógica maniquea del “mandato popular”, planteaban la retirada inmediata de Pachakutik del gobierno, mientras que el otro sector planteaba la necesidad de defender un espacio ganado democráticamente y, en caso de tomar la decisión de abandonar el gobierno, hacerlo en el seno de Pachakutik, con todas las organizaciones que lo conforman, y no en un congreso de la CONAIE.

50 Uno de los eternos debates en el Ecuador ha sido determinar la población indígena del país, pero la pregunta que antecede al conteo es definir de qué se habla cuando se habla de un indio. En este sentido hay por lo menos tres posibles posiciones: se trata de una persona que tiene

Pero el asunto no es tan sencillo; la CONAIE y sus socios han sido siempre el sector mejor constituido y con mayor capacidad de movilización dentro del modelo neo-corporativo de organización de Pachakutik. Es más, la estructura de Pachakutik era independiente y autónoma solo en ciudades grandes o medianas, pero en la mayoría de provincias o cantones se ha fundido con la estructura de las organizaciones indígenas, haciendo que sea mucho más difícil diferenciar a la una de la otra⁵¹. Lo que es más importante, la idea de que Pachakutik es el brazo político del movimiento indígena está muy generalizada en el imaginario de una gran parte de sus bases y en la opinión pública.

No obstante, el crecimiento de Pachakutik no se podría explicar si no hubiese gozado del respaldo de la CONAIE, pues ésta le proporcionó una estructura organizativa nacional. Es sabido que uno de los aspectos más difíciles en el desarrollo de una formación política es la generación de una estructura organizativa que le dé respaldo y que consiga movilizar todo tipo de recursos, desde económicos hasta humanos. Quizá uno de los factores que explican el éxito de Pachakutik sea el carácter polifuncional del aparato de la CONAIE que, como se dijo, sirve por igual para preparar un levantamiento, bloquear carreteras, apoyar a candidatos o ejercer de contraparte de la ayuda al desarrollo.

determinadas características fisiológicas y de ADN; se trata de una persona que se caracteriza por determinadas prácticas culturales; o se trata de una persona que se auto-reconoce como tal. Para temas de movilización política, parece ser que la definición que más importa es la de la autodefinition. No cabe duda de que se trata de un debate por demás complejo por las implicaciones valorativas que tiene y que, en sociedades como la ecuatoriana, está cruzado por distintos prejuicios sociales y raciales. Además, un mestizo o un blanco no son) lo mismo en el Ecuador que en un país europeo, así como un mulato o un negro no son lo mismo en el Ecuador que en un país caribeño. Las identidades son un tema de oposición al otro o los otros y de auto-adscripción, tema que se tiene que observar en el contexto de una sociedad determinada. Sin querer comentar los datos, se presentan los resultados del censo nacional realizado en el año 2002, donde por primera vez se incluyó una pregunta de autoidentificación y los resultados fueron: mestizos, 77,4%; blancos, 10,5%; indígenas, 6,8%; mulatos, 2,7% y otros, 0,3%.

51 Al respecto, Barrera (2001: 220) dice: "Aunque en alguna de las reuniones constitutivas fue electo un presidente y un vicepresidente, la organicidad formal de Pachakutik era virtualmente nula y en gran parte de los casos los espacios de discusión y decisión entre la CONAIE, CMS, y Pachakutik eran absolutamente indistinguibles bajo la modalidad de amplias asambleas propias de la lógica de los movimientos sociales. Lo propio ocurría en el caso de las provincias, en las que de facto el presidente o dirigente indígena o campesino asumía las funciones de dirigente del movimiento político [...] De este modo el personal político del MUPP está atravesando por una fuerte dualidad de pertenencia".

Por otro lado, las actividades desarrolladas por las organizaciones sociales, en especial por la CONAIE, para oponerse a las privatizaciones, a la elevación de los precios de productos o servicios básicos, o a diversos aspectos de la política de los gobiernos⁵², han beneficiado a Pachakutik, ya que, al estar plenamente identificada como la organización política vinculada a estos movimientos, recibe el respaldo electoral de los sectores que comparten sus posiciones y que están por fuera de las organizaciones.

En vista de lo anterior, son plenamente comprensibles las posiciones de los dos sectores: por un lado, las organizaciones indígenas exigiendo una mayor parte de los beneficios obtenidos por Pachakutik; y por el otro, los grupos que insisten en que Pachakutik es algo más, tanto a nivel electoral como a nivel programático. Esta tensión se ha manejado de forma más o menos satisfactoria hasta el momento, aunque a veces se ha saldado con la salida de algunos cuadros demasiado independientes del movimiento indígena.

La otra línea de tensión es la que se da entre la faceta social y la faceta política del movimiento. Si bien estas dos esferas no tendrían que entrar necesariamente en conflicto, la tensión se produce por los contenidos que los términos han adquirido en la praxis de Pachakutik y sus allegados, aunque desde un inicio marcaron una diferencia con los mecanismos tradicionales de participación política (los partidos) al definirse como un movimiento, es decir, como una reunión de organizaciones, según la definición citada de Lluco. Pero no cabe duda de que el marco de acción de Pachakutik, así como sus funciones, está más próximo al de un partido político que al de un movimiento social, pues éste se caracteriza más por pertenecer a un ámbito de la política no institucional⁵³.

En lugar de entrar en las discusiones teóricas que hablan de la vinculación o los espacios de interacción de estas dos esferas, aquí se hará mención

52 Las estrategias eran diversas: bloqueos de carreteras, levantamientos y tomas de las ciudades, entre otras. Las dos acciones más importantes son la de febrero de 1997, que terminó con la salida de Abdalá Bucaram de la Presidencia, y la del 21 de enero de 2000, que desencadenó el golpe de Estado con el que finalizó la presidencia de Jamil Mahuad.

53 Sobre el concepto de movimiento social, se puede ver Revilla (1994). En ese trabajo se ofrece una primera aproximación a la definición de movimiento social como "el proceso de (re)construcción de una identidad colectiva, fuera del ámbito de la política institucional, por el cual se dota de sentido a la acción individual y colectiva" (1994: 363).

a las fricciones “operacionales” que tienen la organización y los actores cuando tratan de congeniar las dos lógicas. Los sectores adscritos a Pachakutik provienen de una tradición que desconfía del Estado, los políticos, la política y, en general, de las instituciones a las que, como mínimo, ven como corruptas o como canal para la ejecución de los planes de la clase dominante o de los intereses del imperialismo. Ante la necesidad de un espacio colectivo en el que dirimir las decisiones públicas, desarrollaron una fuerte adscripción a lo que se ha dado en llamar la “sociedad civil”⁵⁴ como generadora de cambio y motor de funcionamiento del sistema político.

Las organizaciones sociales han jugado un importante papel de contrapoder en el Ecuador, función que han desempeñado exitosamente

54 Al concepto de sociedad civil le ha ocurrido lo que le sucede a los conceptos de las Ciencias Sociales que se hacen de uso común, se someten a variaciones de sentido y simplificaciones, a la vez que van tomando fuerza operativa. En este caso, la sociedad civil no sería el “conjunto de instituciones comúnmente llamadas privadas y que corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda sociedad”, entre los que estaría la escuela, la familia o la Iglesia, por seguir a Gramsci y citar un ejemplo, sino que sería “la suma de actores sociales”, es decir de aquellos que tienen una identidad colectiva y se movilizan, dejando fuera al común de los ciudadanos. Esta última afirmación, tomada de una entrevista hecha por Roberto Aguilar en la Revista *Vistazo* del 6 de febrero de 2003 a Augusto Barrera, uno de los “intelectuales comprometidos” de Pachakutik, es consecuente con la visión que se desprende de las declaraciones de otros líderes y documentos de la organización. En el mismo artículo, realizado a propósito de los “Diálogos Nacionales” que Barrera dirige como Secretario de Planificación y Diálogo Social del gobierno de Pachakutik y Sociedad Patriótica, va más allá y plantea: “existen tres niveles en toda democracia, dice (Barrera): primero, el plano concreto de la política; segundo, los actores sociales, que son el espacio movilizado de la sociedad; y tercero, los ciudadanos. La ciudadanía se ejerce en las urnas y se representa en las instituciones del Estado (Congreso Ejecutivo)”. En otro de los apuntes que el periodista hace a los comentarios de Barrera, da cuenta de la difícil relación que tiene este último con la “política”: “Barrera se siente decepcionado de la prensa que, a su modo de ver, se ha centrado en una lectura política de las mesas. No se dan cuenta los medios que es mucho más lo que está en juego, pues la sociedad no solo se moviliza en torno a objetivos políticos. Aquí se está probando a gran escala toda una metodología de participación civil. Estamos hablando de lo que él denomina ‘el sistema de administración pública moderna’”. Pero cabe preguntarse: ¿un proceso en el que se quiere establecer la agenda pública de un país no es un acto político? ¿Acaso la política no es el espacio de las relaciones de poder, el espacio en el cual una de las partes consigue modificar la conducta del otro o imponer su voluntad? Pensando en la función que cumple el poder en el sistema político y en la sociedad, Parsons (1982) lo define como la capacidad de movilizar los recursos de la sociedad para el logro de fines para los cuales ha habido o puede haber un compromiso público general. A partir de ese eje analítico, critica las visiones del poder que se centran únicamente en la división, distribución y captación del poder. Para él, lo importante está en la función social del poder al permitir que se cumplan ciertos intereses de la sociedad.

enfrentándose al Estado a través de sus caras visibles: las autoridades. Los problemas vinieron cuando Pachakutik, como organización electoral, comenzaron a ganar poder y a ser parte de ese poder⁵⁵, lo que puso en una difícil situación a muchos de sus integrantes, pues en su mayoría siguieron teniendo esa “doble militancia”: por un lado, como parte de una organización contestataria; y por el otro, como parte de una organización política que no se mantiene al margen como un partido anti sistema, sino que, les guste o no, se va incorporando al aparato y adquiriendo responsabilidades dentro del Estado al que confrontan desde su otra militancia.

Las estrategias organizativas y las estrategias de los movimientos o actores sociales generalmente responden a lógicas distintas de las que establecen los regímenes políticos. Las normas de estos últimos son, por lo general, mecanismos de institucionalización del procesamiento de los conflictos; mientras que, los movimientos sociales buscan influir en los tomadores de decisiones que participan del espacio institucional para que contemplen sus demandas mientras se procesa el conflicto. Estos dos principios pueden entrar en tensión cuando el actor político, que tiene que tomar decisiones a partir de una serie de intereses en juego, no satisface completamente las demandas del actor social.

La lógica del actor social o de la sociedad civil que se maneja desde la praxis del objeto de estudio no abarca por completo todos los intereses de la sociedad en su conjunto. No se puede pensar que el interés público es la suma de las demandas de las organizaciones sociales, por la simple razón de que puede haber intereses contrapuestos, lo que los volvería de difícil conjugación. Además, no todos los habitantes de un país forman parte de una organización⁵⁶, en ese caso, ¿quién representa sus intereses?

55 Quizá conviene recordar las reflexiones de Weber (1964: 228 y ss.) cuando hablaba de los partidos como formas de sociabilización que descansan en el reclutamiento (formalmente) libre, y tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes y otorgar, por ese medio, a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales. Siguiendo con el argumento, dice que allí donde el gobierno dependa de una elección, desarrollará una organización para captar votos y, a través de ellos, cargos que se traduzcan en poder político.

56 Roberto Aguilar se hace la misma pregunta en la Revista *Vistazo* del 6 de febrero de 2003 a propósito de los participantes en los “Diálogos Nacionales” que están realizando los sectores de Pachakutik en el gobierno y lo plantea de esta forma: “imagínese un ejemplar de ecuatoriano macho, adulto, mestizo, heterosexual, sin discapacidades visibles, simple empleado, no colegiado profesionalmente ni agremiado, sin Iglesia que le atraiga ni ONG que le ladre. Búsquese en

En teoría, son los representantes electos para el gobierno los que tienen que velar por los intereses comunes y asumir responsabilidades de Estado, y en las ocasiones en que Pachakutik así lo ha hecho, ha recibido el malestar de las bases con ciertas acciones como el ya citado caso de la Vicepresidencia del Congreso que ejercía Nina Pacari, gracias a una fórmula contemplada en la Constitución, pero que para las bases significaba colaborar con un régimen corrupto y anti popular.

El mejor ejemplo de este doble juego entre poder y anti poder de Pachakutik y sus allegados son las manifestaciones realizadas en febrero de 2003, en las que pedían al presidente Gutiérrez que depusiera una serie de medidas que consideraban al margen de la alianza que habían firmado. Más allá de que la razón les acompañaba, ya que Gutiérrez, una vez electo, se había alejado de muchos de sus compromisos, lo sorprendente fue que quienes recibieron las demandas e hicieron de interlocutores fueron los altos funcionarios que estaban en el gobierno en representación de Pachakutik. Las preguntas son: ¿era necesaria la marcha para ponerse en contacto con los miembros de su movimiento presentes en el gobierno?, ¿por qué no se agotaron otros mecanismos de comunicación y presión que hubiesen tenido el mismo efecto? Una posible respuesta es que no pueden alejarse de su lógica y de las prácticas de movimiento social para hacer peticiones a los miembros del poder, aunque ellos mismos sean parte de ese poder.

la lista de participantes (*se refiere a los invitados al Diálogo Nacional*) un espacio que cuadre con un sujeto de estas características y respóndase: ¿qué representación puede tener en los Diálogos Nacionales?"

Este proceso es quizá el mejor ejemplo de la concepción que tienen los sectores de Pachakutik sobre la misión histórica del actor social, en detrimento del actor político. Como argumento contundente basta decir que a los diálogos, con los que se pretendía construir un proyecto de país, no fueron invitados los representantes de los partidos políticos, organizaciones que controlaron instancias claves del marco institucional de toma de decisiones como el poder legislativo. Si bien no estaban los partidos, tomaron parte del proceso organizaciones como la Asociación de Cubanos Residentes en el Ecuador

Para terminar

Se podría decir que el balance general del proceso de paulatina incorporación social y política de “lo indígena” es positivo. Sin embargo, aún quedan temas pendientes en la agenda, como la ampliación de derechos y demás asuntos relacionados con la ciudadanía o la mejora de las condiciones de vida de los indígenas, entre los que se encuentra la población más pobre, la misma que por esta vía ve afectadas sus capacidades –en el sentido planteado por Sen– de incorporarse al sistema político democrático. Por otro lado, corresponde también al Estado regular de mejor manera la estructura institucional creada para atender a los sectores indígenas, ya que se ha visto inmersa en los conflictos entre las grandes organizaciones nacionales, la ineficacia de sus políticas públicas y el clientelismo en el manejo de recursos.

A nivel organizativo, el reto constante de la CONAIE ha sido superar el conflicto de poder entre los indígenas amazónicos y los de la Sierra, que va más allá de un puro asunto regional e implica toda una visión de la organización. En ese conflicto se ha contrapuesto una visión de la CONAIE más próxima a un grupo de presión, cuya labor sería la de obtener la mayor cantidad posible de recursos del Estado –aún a costa de aparcarse la faceta de identidad de la organización– con otra visión más política de la Confederación, propia de la otra fracción, a la que no le importa buscar la confrontación con el Estado como mecanismo de fortalecimiento de la identidad étnica del grupo.

Pachakutik ha ido redefiniendo su proyecto político, que pasó de ser una propuesta de izquierda plural, combinada con reivindicaciones étnicas, a una centrada en lo étnico. El giro del movimiento se reflejó en la pérdida de representatividad de los sectores no indígenas en el organigrama del movimiento. La evolución de los resultados electorales de Pachakutik muestra una merma importante de votos, lo que hace suponer que la estrategia política ha sido errática. Planteando una hipótesis más azezada, se podría decir que “ha pasado” el momento electoral del movimiento –como espacio político nacional–, ya que no ha renovado sus propuestas o que la mayor parte de las reivindicaciones del movimiento ha sido asumida por el Estado y otros actores políticos que plantean exigencias parecidas a las de Pachakutik.

Los elementos que se han ido señalando a lo largo del capítulo muestran la complicada relación del movimiento indígena con la democracia y las instituciones políticas. Por un lado, resulta claro que los sectores indígenas se han incorporado a las prácticas institucionales de la democracia a través de la participación en las elecciones o el ejercicio de cargos institucionales; pero, por otro lado, esa integración se dio sin mostrar mucho convencimiento, ya que en las “situaciones críticas” han roto con el orden institucional, llegando incluso a verse involucrados en el golpe de Estado del 21 de enero 2000. A esto hay que sumar la serie de prácticas políticas alternativas que ha desarrollado el movimiento a través de levantamientos o cierres de carreteras.

Es necesario insistir en que, para procesar el conflicto étnico, en Ecuador queda aún por superar los traumas y complejos que tienen a la sociedad ecuatoriana presa del racismo y el clasismo. Mientras estas taras no se superen, los indígenas seguirán siendo marginados a pesar de todos los logros del movimiento, limitando las oportunidades de movilidad social tan necesarias para romper con las situaciones de exclusión y pobreza. En el campo de lo político, las estructuras discriminatorias sirven como freno para el establecimiento de la democracia y del Estado de Derecho.

Consumatum est

¿Qué le pasó a la democracia ecuatoriana?, ¿se malogró o no se la quiso lograr? A partir de los argumentos presentados en este trabajo, se podría decir que los dos procesos co-existieron. El embrión democrático gestado durante transición sobrevivió, aunque debilitándose, debido a las estrategias de adaptación en beneficio propio de las normas y resistencia a los límites de acción que impone la democracia por parte de los actores y a las constantes reformas, las cuales, en su mayoría, han sido inútiles o, peor aún, han contribuido a empeorar las cosas, en lugar de solucionar los problemas del régimen y del sistema político.

Los mediocres resultados se dieron porque los modelos adoptados no funcionaron satisfactoriamente —en combinación con los otros elementos del sistema político y de la sociedad— por la improvisación e ignorancia de los reformadores o, sencillamente, porque los constantes cambios no permitieron a las instituciones asentarse y entrar plenamente en funcionamiento, volviendo rutinarios los procedimientos. Otra posible respuesta, quizás, esté en la falta de sujeción a leyes y normas de la clase política y actores sociales, ya que los procesos de reforma se canalizan a través de cambios en las leyes, por medio de las que se busca reprimir o potenciar ciertas conductas. Sin voluntad política de cambio e imperio del Estado del Derecho, los procesos de reforma política solo sirven para aumentar el caos institucional de los países, sobre todo, de los que se encuentran en vías de consolidación democrática.

Por otro lado, la democracia nunca tuvo un fuerte grupo de soporte y, desde un inicio, hubo grandes sectores en los extremos del espectro ideológico que no apostaron suficientemente por el éxito del proceso, pero que se aproximaron al juego democrático de forma instrumental y sin ninguna intención de mantenerse dentro de las reglas. Desde un punto de vista pesimista, se podría decir que el mayor desgaste del régimen vino

desde el sector mayoritario de los políticos que ocuparon cargos electos, ya que su acción no fue muy eficaz para satisfacer las demandas de la población y no pocas veces estuvo más enfocada a la obtención de prebendas, comportamiento que, por otro lado, no difiere mucho de la visión de lo público como espacio de apropiación de recursos, que en el país se deja ver a varios niveles.

Las estrategias en ese sentido han sido diversas y he puesto varios ejemplos de la manera en la que los actores han instrumentalizado al sistema político para romper con las reglas y obtener beneficios –basta recordar los actos de inconstitucionalidad o los golpes de Estado–; pero uno de los mayores estímulos institucionales para que los actores políticos busquen el máximo de beneficio personal ha sido el sistema de integración del Legislativo, ya que la combinación de factores –como un ciclo político corto, la fragmentación de los partidos, las fuertes identidades distritales y la forma de gobierno Presidencial– crearon un ambiente en el que los diputados adoptaron posiciones que mermaron la legitimidad del régimen, ya que sus prácticas no se correspondían con lo que los ciudadanos esperaban, y debilitaron las instituciones democráticas en sí, ya sea no respetando los parámetros de actuación que marcan, o reformándolas a conveniencia para obtener más poder político.

También contribuyeron al debilitamiento del sistema los actores sociales que ubicaron su práctica política por fuera del sistema institucional. No se trata de valorar la legitimidad moral o el grado de justicia de sus prácticas y reivindicaciones, sino de señalar simplemente que las acciones de ataque directo a las instituciones y a otros actores del sistema político generaron un efecto de desgaste que se fue acumulando con efectos negativos que han repercutido en el conjunto.

Los datos presentados muestran también que los partidos y políticos ecuatorianos han desarrollado una estrategia agresiva de captación de recursos en el Legislativo como mecanismo para ganar poder de veto en el sistema político en su conjunto. Una explicación al desarrollo de esta tendencia por parte de los partidos con representación legislativa está en que los poderes separados ofrecen incentivos para que los partidos y legisladores usen sus distintas posiciones con el fin de obtener mayores recursos para distribuir o de los que beneficiarse directamente.

En el presidencialismo, al separarse los poderes, se aumenta también la posibilidad de ampliar la distribución del poder y, al estar más repartido, es necesario que se formen acuerdos más amplios para la toma de decisiones. Bajo esas condiciones, los partidos buscan mejorar su correlación de fuerzas para optimizar sus posibilidades de introducir distintos temas de política pública.

Los problemas se dan cuando las mayorías adoptan posiciones de enfrentamiento respecto al Ejecutivo como una forma de conseguir más recursos, elevando, de forma desmesurada, los costos de conseguir acuerdos. Por otro lado, el modelo de reparto de poder de los gobiernos presidenciales permite que los partidos y los políticos accedan a un mayor número de espacios que pueden ser usados como elementos de presión al Ejecutivo en su búsqueda de recursos, pudiendo llegar incluso a situaciones límite que bordeen la desestabilización del gobierno o del régimen.

Pero no hay que caer en el error de responsabilizar al Legislativo del déficit democrático del país. Cabe insistir en que los presidentes también han contribuido en la misma línea; no hay que olvidar que el Ecuador se gobierna con un sistema de poderes compartidos, de *checks and balances* y legitimidad dual que puede llevar a que el sistema se bloquee o a que la toma de decisiones se torne tan compleja que los actores opten por buscar vías alternativas de procesamiento de las políticas públicas. La separación de poderes parte de la desconfianza de que uno de los actores pueda acumular poder y contribuye a reforzar la actitud no cooperativa de los actores políticos al no penalizar esa conducta que, además, se refuerza al no ofrecer canales que incentiven el acercamiento entre los poderes del Estado.

Los presidentes tampoco han sido capaces de formar equipos de gobierno sólidos y cohesionados en torno a un proyecto político claro. La mayoría de ministros y subsecretarios llegaron a los gobiernos sin experiencia política previa y no fueron competentes a la hora de formar equipos para el diseño de políticas públicas. La falta de propuestas y contrapartes desde el lado del gobierno dificulta aun más el entendimiento entre poderes.

Los partidos ecuatorianos no terminaron su aprendizaje como actor democrático y se han visto muy afectados por la inestabilidad general del país, a la vez que han sido bastante castigados por la ineficacia de sus

gobiernos. Asimismo, el sistema de partidos ecuatoriano ha tenido que convivir y mixturarse con “otras” formas de representación política —como el clientelismo y el corporativismo, entre otros— y con prácticas políticas —como el populismo—. Las características informales de este tipo de conductas políticas conspiran con la necesidad que tienen los partidos en democracia de someterse a los procedimientos establecidos. Por otro lado, la consolidación de los llamados “nuevos movimientos sociales” como mecanismo de representación política puso aun más en cuestionamiento la legitimidad y eficiencia de los partidos como canales de transmisión de las demandas de la sociedad hacia el sistema político.

En el Ecuador se ha dado un constante proceso de “desestructuración de la estructura” legal y política de los partidos para permitir de esa manera la supervivencia y funcionamiento de otras formas de representación. Asimismo, el grupo de actores políticos más identificados con los sectores tradicionales y radicales no ha terminado de aceptar a los partidos como organizaciones válidas a través de las que canalizar la representación política.

El factor de mayor peso en el desarrollo de la estrategia de los partidos reside en el sistema de distritos electorales en los que tienen que competir por los votos. Mientras el Presidente casi siempre busca votos y responde a un distrito nacional, los diputados buscan votos en distritos más pequeños. En el presidencialismo, el votante tiene la posibilidad de hacer dos elecciones; por un lado, puede votar por el candidato o partido que crea que mejor representa los intereses de su distrito; por otro, puede escoger al candidato presidencial que más le guste, aunque éste sea de un partido diferente al diputado por el que votó, abriéndose así la posibilidad de que los ejecutivos no cuenten con respaldo político en el Congreso.

Lo habitual es que los diputados orienten su praxis hacia el distrito por el que fueron electos. El éxito o fracaso del Presidente o de su partido, cuando está en la oposición, no le vale al diputado para mostrar la eficiencia de su gestión a los electores de su distrito. Es por ello que los políticos y partidos desarrollan políticas en dos sentidos: por un lado, el Presidente buscará generar políticas públicas de tendencia general y nacional; mientras que, por otro lado, a los representantes o partidos con fuertes intereses distritales les resulta más rentable desarrollar políticas particularistas que beneficien a sus electores.

A lo anterior se suma el hecho de que los partidos no siempre son capaces de generar los suficientes incentivos para retener a los legisladores electos bajo sus listas. No quiero decir que los partidos ecuatorianos hayan fracasado totalmente como instancia de procesamiento de la acción colectiva, sino que tienen que cumplir esa función bajo condiciones que hacen que la efectividad de los partidos como eje del Legislativo se debilita y ganen terreno los diputados como individuos. La forma en que se organiza el trabajo de las Cámaras es uno de los mecanismos a través de los que se dota de más o menos poder a los partidos políticos representados en el Legislativo, lo que sin duda influye en las estrategias políticas que estos desarrollan para relacionarse con el Ejecutivo. Pero, aparte de influir en la capacidad de los partidos respecto a los otros actores del sistema, la forma en la que se organiza el trabajo de las Cámaras también influye en el vínculo entre los partidos y los legisladores. El control de las comisiones legislativas y las instancias jerárquicas del Legislativo aumentan las posibilidades de que un partido o un legislador se convierta en actor de veto.

Aparte de los procesos descritos, el problema del Ecuador pasa por la falta de respeto de las leyes y normas formales como elementos que ordenan el conflicto por el control del poder. En otras palabras, me refiero al establecimiento del Estado de Derecho entendido en el sentido de que no puede haber ningún poder, grupo o persona que pueda declararse y actuar con inmunidad por encima del sistema legal o exento de las obligaciones que éste determina. En el caso del Ecuador, las normas se han roto continuamente para beneficiar a determinados intereses o salir de situaciones de bloqueo político, produciéndose momentos que han llegado incluso al desacato constitucional. El no acatamiento de las reglas genera incertidumbre en todo el sistema político y la sociedad, a la vez que contribuye a relativizar el valor de las leyes y normas como orden de convivencia. Por otro lado, esto deja sin protección suficiente a lo público frente a las arremetidas de los intereses privados.

Con esto no quiero decir que el orden político ecuatoriano funcione al margen absoluto de las normas y leyes; éstas son el marco general de funcionamiento, y los actores desarrollan sus estrategias de acuerdo con ellas. El problema está en que, bajo situaciones de tensión, los costes de

romper con las reglas son más bajos que los beneficios que pueden obtener los actores manteniéndose dentro de ellas. Sus efectos estarían relacionados, entonces, con el grado de consolidación de las diferentes instituciones y de la democracia como régimen político.

Antes de concluir, me gustaría señalar que el proceso democrático ecuatoriano ha tenido también sus logros, destacándose la mayoritaria implantación de las libertades y derechos políticos y el fortalecimiento de los gobiernos locales. En otro orden de cosas, la democracia ha servido como base para la integración de los sectores indígenas al espacio político y social.

Solo me queda por insistir en que el diseño de las instituciones tiene que responder al proyecto político de la sociedad en su conjunto y estar asentado en el mayor consenso posible para que sea legítimo y tenga un mínimo de vigencia. No se puede caer en el error de hacer normas a la medida del gobernante o la coyuntura. Los actores políticos representativos involucrados en el diseño de las instituciones deben tomar en cuenta que una de las características básicas de una democracia es la posibilidad de alternancia y la incertidumbre de los resultados electorales, razón por la que el diseño de las instituciones tiene que ser realizado pensando en que al grupo o partido del gobierno mañana le puede tocar estar en la oposición.

En los casos en los que la elaboración de la Constitución refleja una clara intención personalista o autoritaria, las instituciones que se diseñan suelen ser solo unas maquinarias de concentrar poder y servir a los intereses del grupo dominante que la ha escrito, hecho que se puede comprobar revisando la larga –por constituciones y no por años– historia constitucional del país. Lamentablemente, la única solución que queda en esos casos es pedir a dios, al que se ha consagrado la Patria que ya es de todos, que conjure a Marx para que la historia olvidada no se repita.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel (1991). "La relación izquierda derecha en la política latinoamericana", en *Leviatán*, Número 43-44, (73-93).
- Alcántara, Manuel (1993). "Cuando hablamos de Ciencia Política, ¿de qué hablamos?", en *Revista Mexicana de Sociología*, Número 4, (147-148).
- Alcántara, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México: FCE.
- Alcántara, Manuel (1997). "Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990", en *América Latina Hoy*, Número 16, (7-16).
- Alcántara, Manuel (1999). *Sistemas políticos de América Latina*, Vol. I, Madrid: Tecnos.
- Almeida, José (1992). "El mestizaje como problema ideológico", en Varios Autores, *Identidades y sociedad*, Quito: CELA, PUCE.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1963). *The Civic Culture*, Princeton: Princeton University Press.
- Almond, Gabriel y G. Bingham Powell Jr. (1966). *Comparative Politics :a Developmental Approach*, Boston: Little, Brown & Co.
- Altman, David (2000). "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies", en *Party Politics*, Vol. 6, Número 3, (259-283).
- Argonés, Nelson (1985). *El juego del poder. De Rodríguez Lara a Febres Cordero*, Quito: CEN.
- Ayala Mora, Enrique (1985). *Lucha política y origen de los partidos políticos en Ecuador*, Quito: CEN.

- Ayala Mora, Enrique (1989). *Los partidos políticos en el Ecuador: Síntesis Histórica*, Quito: Ediciones La Tierra.
- Ayala Mora, Enrique, et. al. (1992). *Pueblos indígenas, Estado y derecho*, Quito. CEN.
- Barrera, Augusto (2001). *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*, Quito: Abya-Yala, Ciudad OSAL.
- Barsky, Osvaldo (1988). *La reforma agraria ecuatoriana*, Quito: CEN.
- Beck, Scott y Kenneth Mijeski (2001). "Barricades and ballots: Ecuador's indians and the Pachakutik political movement", en *Ecuadorian Studies/Estudios ecuatorianos*, Número 1.
- Becker, Marc (1999). "Una revolución comunista indígena: movimientos de protesta rurales en Cayambe", en *Memoria*, Número 7, (51-76).
- Bobbio, Norberto (1996). *El futuro de la democracia*, México: FCE.
- Bretón, Víctor (2001). *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*, Quito: FLACSO-Sede Ecuador, Universitat de Lleida.
- Burbano de Lara, Felipe (1992). "Lo que nos muestra la campaña electoral", en *Ecuador Debate*, Número 25, (7-11).
- Burbano de Lara, Felipe (1998). "Límites y alcances del regionalismo", en *ÍCONOS*, Número 5.
- Burbano de Lara, Felipe y Michel Rowland (1998). *Pugna de poderes: presidencialismo y partidos en el Ecuador 1979-1997*, Quito: CORDES, KAS.
- Burgos, Hugo (1977). *Relaciones interétnicas en Riobamba*, México: Instituto Indigenista Interamericano.
- Bustamante, Fernando (1988). "FFAA. en Ecuador: Puede institucionalizarse la subordinación al poder civil?", en CORDES, *Democracia y Fuerzas Armadas en Sudamérica*, Quito: CORDES.
- Bustamante, Fernando (2000). "Los partidos como orientaciones culturales", en *ÍCONOS*, Número 9, (88-97).
- Carrasco, Hernán (1993). "Democratización de los procesos locales y levantamiento indígena", en varios autores, *Sismo étnico en el Ecuador*, Quito: CEDIME, Abya-Yala.
- Chasquetti, Daniel y Andrés Moraes (2000). "Parlamento y gobierno en el Uruguay: hipótesis para la teoría del ciclo político", en Jorge

- Lanzaro, ed., *La segunda transición en el Uruguay*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Chasquetti, Daniel (2002). "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en *Lateinamerika Analysen*, Número 3, (67-92).
- Collins, Jennifer (2001). "Opening Up Electoral Politics: Political Crisis and the Rise of Pachakutik", Paper prepared for presentation at the 23th Congress of the LASA, Washington, DC, September 6-8.
- Colomer, Josep M^a. (2001). *Las instituciones políticas*, Barcelona: Ariel.
- Conaghan, C. (1995). "Politicians against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System", en Scott Mainwaring y Timothy Scully, eds., *Building Democratic Institutions*, Stanford: Stanford University Press.
- CONAIE (1989). *Las Nacionalidades indígenas en el Ecuador: Nuestro proceso organizativo*, Quito: Abya-Yala.
- CORDES (1997). *Consulta popular: reflexiones y propuestas*, Quito: CORDES, KAS.
- CORDES (1998). *Temas para la reforma constitucional*, Quito: CORDES, KAS.
- CORDES (1999). *La ruta de la gobernabilidad*, Quito: CORDES.
- Cornejo, Diego, ed. (1992). *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*, Quito: Abya-Yala, ILDIS.
- Cox, Gary y Matthew Mc Cubbins (1993). *Legislative leviathan: party government in the House*, Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2001). "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, Número 163, (373-393).
- Cox, Gary (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*, Barcelona: Gedisa.
- Cueva, Agustín (1998). *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Quito: Planeta.
- Dahl, Robert (1992). *La democracia y sus críticos*, Barcelona: Paidós.
- De la Torre, Patricia (1989). *Patrones y conciertos. Una hacienda serrana*, Quito: CEN, Abya-Yala.

- De la Torre, Carlos (1994). "Las imágenes contradictorias de Abdalá: discurso y cultura política en las elecciones de 1992", en *Ecuador Debate*, Número 32, (54-64).
- De la Torre, Carlos (1996a). *Un solo toque*, Quito: CAAP.
- De la Torre, Carlos (1996b). *El Racismo en Ecuador: Experiencias de los Indios de Clase Media*, Quito: CAAP.
- De la Torre, Carlos (1997). "La letra con sangre entra", en *ÍCONOS*, Número 3, (114-131).
- De la Torre, Carlos (2000). *La seducción velasquista*, Quito: Libri Mundi.
- Deheza, Grace Ivana (1998). "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur", en Dieter Nohlen y Mario Fernández Baeza, eds., *El presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad, (151-171).
- Del Castillo, Pilar e Ismael Crespo, eds. (1997). *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*, Valencia: Tirant lo blanch.
- Di Palma, Giuseppe (1988). "La Consolidación democrática: una visión minimalista", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Número 42.
- Easton, David (1953). *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopp, Inc.
- Easton, David (1965). *A framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Easton, David (1992). *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Echeverría, Julio (1997). *La democracia bloqueada*, Quito: Letras.
- Egas, José María (1983). "Contradicciones y relación de fuerzas en el proceso electoral", en *Ecuador Debate*, Número 4, (7-21).
- Ehlers, Jessica (1988). *Izquierda Democrática or Democratic Left?: A Case Study of the Origins, Philosophy, Organization and Quest for Power of a Political Party in Ecuador*, Thesis (PhD), City University of New York.
- Escobar, Arturo (1998). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del Desarrollo*, Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Figueiredo Cheibud, Angelina y Fernando Limongi (1999). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*, Río de Janeiro: FGV.
- Foucault, Michel (1988). "El sujeto y el poder", en *Revista Mexicana de Sociología*, Número 3, (3-20).

Bibliografía

- Freidenberg, Flavia (2001). *El reino de Abdalá Bucaram: el Partido Roldosista Ecuatoriano en busca del poder (1982-2000)*, Tesis doctoral, Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, Flavia (2003). *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar las elecciones*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Freidenberg, Flavia (2008). *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador*, Barcelona: Documentos CIDOB América Latina, Número 24.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001a). *Los dueños del poder: partidos políticos en Ecuador 1978-2000*, Quito: FLACSO.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001b). "Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional", en *América Latina Hoy*, Número 27.
- García Cotarelo, Ramón (1985). *Los partidos políticos*, Madrid: Sistema.
- García, Mercedes y Francisco Sánchez (2002). *Las Comisiones Legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*, Barcelona: ICPS.
- Gargarella, Roberto (2004). "Towards a Typology of Latin American Constitutionalism: 1810-1860", en *Latin American Research Review*, Vol. 39, Número 2, (141-154).
- Grijalva, Agustín (1998). *Elecciones y representación política*, Quito: CEN, UASB.
- Grofman, Bernard y Arend Lijphart, eds. (1986). *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon.
- Guerrero Burgos, Rafael (1994). *Regionalismo y democracia social en los orígenes del CFP*, Quito: CAAP.
- Guerrero, Andrés (1983). *Haciendas, capital y luchas de clases andina*, Quito: El Conejo.
- Guerrero, Andrés (1993). "La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. De sujetos-indios a ciudadanos-étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990", en *Sismo étnico en el Ecuador*, Quito: CEDIME, Abya-Yala, (91-112).
- Guerrero, Andrés (1997). "Poblaciones Indígenas, ciudadanía y representación", en *Nueva Sociedad*, Número 150, (88-105).

- Guerrero, Andrés (1998). "Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria", en *ÍCONOS*, Número 4, (112-124).
- Guerrero, Andrés (2000). "El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquia y transcritura", en Andrés Guerrero, comp., *Etnicidades. Antología de las Ciencias Sociales*, Quito: FLACSO, ILDIS, (9-61).
- Guerrero, Andrés (2001). "La frontera étnica en el espacio de la crítica", en *ÍCONOS*, Número 11, (94-98).
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (1987). *El Federalista*, México: FCE.
- Huntington, Samuel (1990). *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires: Paidós.
- Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola, la democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires: Paidós.
- Hurtado, Osvaldo (1977). *El poder político en el Ecuador*, Quito: EDIPUCE.
- Hurtado, Osvaldo (1980). "El proceso político contemporáneo", en varios autores, *Política y sociedad: Ecuador 1830-1980*, Quito: CEN (33-53).
- Hurtado, Osvaldo (1993). *Gobernabilidad y reforma constitucional*, Quito: CEN.
- Hurtado, Osvaldo (1998). *Una constitución para el futuro*, Quito: FESO, KAS.
- Hurtado, Osvaldo (2007). *Las costumbres de los ecuatorianos*, Quito: Planeta.
- Ibarra, Hernán (1992). "El laberinto del mestizaje", en Varios Autores, *Identidades y sociedad*, Quito: CELA-PUCE, (95-123).
- Ibarra, Hernán (1994). "Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo de 1994", en *Ecuador Debate*, Número 32, (90-100).
- Ibarra, Pedro, Salvador Martí y Ricard Gomà (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Barcelona: Icaria.
- Inglehart, Ronald (1984). "The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society", en Russell Dalton, Scott Flanagan y

- Paul Beck, eds., *Electoral Chance in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?*, Princeton: Princeton University Press.
- Institute for the Comparative Study of Political Systems (1968). *Ecuador Election Factbook*, Washington D.C.
- Iturralde, Diego (1995). "Nacionalidades Indígenas y Estado nacional en el Ecuador", en Enrique Ayala Mora, ed., *Nueva Historia del Ecuador*, Vol. 13, Quito: CEN.
- Jijón y Chiluisa, Jacinto (1998). *Longos: Una crítica reflexiva e irreverente a lo que somos*, Quito: Abya-Yala, Fundación de Investigaciones Andino Amazónicas.
- Jones, Mark (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Laakso, Marku y Rein Taagapera (1979). "Effective Number of Parties. A Measure with application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, Número 12, (3-27).
- Lagua, Martín (1994). *La campaña electoral en América Latina: propaganda, periodo prohibiciones*, Arbeitpapier # 17, Lateinamerikaforschung am Institut für politische Wissenschaft Universität Heidelberg.
- Lambert, Jacques (1973). *América Latina: estructuras sociales e instituciones políticas*, Barcelona: Ariel.
- Lanzaro, Jorge, ed. (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Leibholz, Gerhard (1971). *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Lentz, Carola (1997). *Migración e identidad étnica. La transformación histórica de una comunidad indígena en la sierra ecuatoriana*, Quito: Abya-Yala.
- León Velasco, Juan (1992). *Las elecciones en el Ecuador: concejales cantonales, 1978 y 1990*, Quito: CIESA.
- León Velasco, Juan (1994). "El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio", en *Ecuador Debate*, Número 32, (76-89).
- León, Jorge (1994). *El levantamiento indígena: de campesinos a ciudadanos diferentes*, Quito: CEDIME, Abya-Yala.
- Lijphart, Arend (1992). *Parliamentary versus presidential governments*, Oxford: OUP.

- Lijphart, Arend (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid: CECP.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia*, Barcelona: Ariel.
- Linz, Juan (1985). *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela, eds. (1997). "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué hace la diferencia?", *Las crisis del presidencialismo (Vol. I)*, Madrid: Alianza.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan (1967). *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*, Toronto: The Free Press.
- Macas, Luis (2004). "La tierra para los pueblos indígenas en el Ecuador", en *Boletín ICCI-ARY Rima*, Número 58, (páginas?).
- Maiguashca, Juan, ed. (1994). *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*, Quito: FLACSO, CEN.
- Mainwaring, Scott (1993). "Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy. The Difficult Combination", en *Comparative Political Studies*, Vol. 26, Número 2, (198-228).
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully, eds., (1995). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart, eds. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- Malo, Claudio, comp. (1988). *Pensamiento Indigenista del Ecuador*, Quito: Banco Central del Ecuador.
- March, James y Johan Olsen (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*, México: FCE.
- Marchán, Carlos (1984-86). *Estructura agraria de la Sierra Centro Norte, 1830-1930*, Tomos I, II, III y IV, Quito: Banco Central del Ecuador.
- Marchán, Carlos, comp. (1986). *Pensamiento agrario ecuatoriano*, Quito: Banco Central del Ecuador.
- Martínez, Rafael y Antonio Garrido (2000). *Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial*, Barcelona: ICPS.
- Martínez, Rafael, ed. (2004). *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, Barcelona: ICPS.
- Mayhew, David (1974). *Congress: The Electoral Connection*, New Haven: YUP.

- Mejía Acosta, Andrés (2000). "Y sin embargo... se mueve: Patrones de coherencia y certidumbre en el Congreso Nacional", en *ÍCONOS*, Número 6, (64-78).
- Mejía Acosta, Andrés (2002). *Gobernabilidad democrática: Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador: 1978-1998*, Quito: KAS.
- Mejía Acosta, Andrés (2004). *Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador*, PhD Dissertation, University of Notre Dame.
- Menéndez Carrión, Amparo (1986). *La conquista del voto: de Velasco a Roldós*, Quito: CEN.
- Mills, Nick (1984). *Crisis, conflicto y consenso. Ecuador: 1979-1984*, Quito: CORDES, CEN.
- Milner, Henry (2002). *Civic Literacy. How Informed Citizens make Democracy Work*, Hanover: University Press of New England.
- Molinar, Juan (1991). "Counting the Number of Parties: an alternative index", en *American Political Science Review*, Vol. LXXXII, Número 4.
- Montúfar, César (1990). "Ecuador: datos presidenciales de 1990", en *Revista Mexicana de Sociología*, Número 4, (155-176).
- Montúfar, César (2000). *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en Ecuador 1984-1988*, Quito: Abya-Yala.
- Morgenstern, Scott (2004). *Patterns of Legislative Politics: Roll Call Voting in the United States and Latin America's Southern Cone*, Cambridge: CUP.
- Noboa, Ricardo (1998). "Estudio de la agenda institucional pendiente", en varios autores, *Agenda para la transición*, Quito: Programa de apoyo a la gobernabilidad democrática.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, México: FCE.
- Nohlen, Dieter (1995). *Elecciones y sistemas electorales*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández, eds. (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.

- North, Douglas (1995). *Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico*, México: FCE.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, eds. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore: JHUP.
- O'Donnell, Guillermo (1992). "¿Democracia delegativa?", en *Cuadernos del CLAEH*, Número 61.
- O'Donnell, Guillermo (2004). "Notas sobre la democracia en América Latina", en PNUD, *La democracia en América Latina: El debate conceptual sobre democracia*, Buenos Aires: PNUD (11-87).
- Ortega, Carmen (2004). *Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias: reflexiones sobre el sistema electoral español*, Madrid: CIS Siglo XXI.
- Pachano, Simón (1996). *Democracia sin sociedad*, Quito: Ildis.
- Pachano, Simón (2007). *La Trama de Penélope. Procesos Políticos e instituciones en el Ecuador*, Quito: FLACSO, International IDEA, Agora Democrática, NIMD.
- Panbianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*, Madrid: Alianza.
- Parsons, Talcott (1982). *El sistema social*, Madrid: Alianza.
- Pedersen, Mogens (1983). "Changing patterns of electoral volatility in European Party Systems, 1948-1977", en Hans Daalder y Peter Mair, eds., *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Londres: Sage.
- Pérez Liñán, Aníbal (2004). "La reversión del resultado y el problema de gobernabilidad", en Rafael Martínez, ed., *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica*, Barcelona: ICPS, (521-539).
- Peters, Guy (1996). "Political Institutions, Old and New", en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, eds., *A New handbook of Political Science*, Oxford: OUP (205-220).
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina: El debate conceptual sobre democracia*, Buenos Aires: PNUD.
- Porras, Angélica (2005). *Tiempo de indios*, Quito: Abya-Yala.
- Prieto, Mercedes (1980). "Haciendas estatales: un caso de ofensiva campesina: 1926-1948", en Miguel Murmis, et. al., *Ecuador: cambios en el agro serrano*, Quito: FLACSO, CEPLAES, (101-130).

- Pyne, Peter (1973). "The Role of Congress in the Ecuadorian Political System and its contribution to the Overthrow of President Velasco Ibarra in 1961", Manuscrito inédito, Glasgow.
- Pyne, Peter (1976). "Legislatures and Development: The Case of Ecuador, 1960-61", en *Comparative Political Studies*, Número IX, (69-91).
- Pyne, Peter (1977). "Presidential Caesarism in Latina America: Myth or Reality", en *Comparative Politics*, (281-304).
- Quintero, Rafael, ed. (1991). *La Cuestión regional y el poder*, Quito: Corporación Editora Nacional.
- Quintero, Rafael (1997). *El mito del populismo*, Quito: FLACSO.
- Quintero, Rafael (2002). *Entre el Hastío y la Participación Ciudadana. Partidos y Elecciones en el Ecuador (2000-2002)*, Quito: Abya-Yala, ILDIS.
- Quintero, Rafael y Erika Silva (1998). *Ecuador: Una Nación en Ciernes*, Quito: Abya-Yala.
- Rae, Douglas (1977). *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, Madrid: CITEP.
- Ramos Jiménez, Alfredo (1995). *Los Partidos Políticos en las democracias latinoamericanas*, Mérida: CDCHT.
- Reniu Vilamala, Josep M^a. (2002). *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Madrid: CIS.
- Revilla, Marisa (1994). "El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido", en *Zona Abierta*, Número 69, (181-213).
- Rhodes, R.A.W. (1997). "El institucionalismo", en David Marsh y Gary Stoker, eds., *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza (53-67).
- Rivera, Fredy y Emma Cervone, eds. (1999). *Ecuador racista, imágenes e identidades*, Quito: FLACSO, ILDIS.
- Rosero, Fernando (1990). *Levantamiento indígena: tierra y precios*, Quito: Centro de Estudios y Difusión Social [CEDIS].
- Salgado, Hernán (1992). "El sistema constitucional ecuatoriano", en García Belaunde, Fernández Segado y H. Valle, eds., *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid: Dykinson.
- Samuels, David (2002). "The separation of powers and party organization and behaviour". *Comparative Political Studies*, Vol. 35, Número 4, (461-483).

- Sánchez, Francisco y Flavia Freidenberg (1998). "El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio", en *América Latina Hoy*, Número 19, (65-79).
- Sánchez, Francisco (1999a). "El mundo no está hecho para partidos: elementos para el análisis del sistema de partidos en el Ecuador", en *Ecuador Debate*, Número 46, (257-272).
- Sánchez, Francisco (1999b). *Introducción al sistema electoral ecuatoriano*, Papeles de Trabajo, Quito: PUCE.
- Sánchez, Francisco (2001). "Una democracia en busca de actores", en *ÍCONOS*, Número 12, (33-46).
- Sánchez, Francisco (2002). "Antecedentes recientes de la crisis política ecuatoriana", en *Iberoamericana*, Número 8, (187-193).
- Sánchez, Francisco (2004a). "“No somos parte del gobierno, somos gobierno” Un análisis del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País", en Salvador Martí y Josep M^a. Sanahuja, eds., *Etnicidad, descentralización y gobernabilidad en América Latina*, Salamanca: Editorial Universidad de Salamanca.
- Sánchez, Francisco (2004b). *Actores e incentivos en la estructuración del Legislativo: un estudio de Ecuador, España y Uruguay*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca.
- Sánchez, Francisco (2006). "Uso y abuso de la reforma política en el Ecuador: el caso del sistema electoral", en *ÍCONOS*, Número 25, (9-19).
- Sánchez, Francisco (2007). "Ecuador: El indio como problema", en: Salvador Martí, ed., *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Barcelona: CIDOB Edicions.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*, México: FCE.
- Selverston-Scher, Melina (2001). *Ethnopolitics in Ecuador: Indigenous Rights and the Strengthening of Democracy*, Miami: University of Miami, North South Center.
- Sen, Amartya (2006). *El valor de la democracia*, Barcelona: El viejo topo.
- Serrafero, Mario (1998). "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto", en *Revista Mexicana de Sociología*, Número 2/98, (165 -186).

- Shugart, Matthew y John Carey (1997). *Presidents and assemblies*, Cambridge: CUP.
- Shugart, Matthew y Stephan Haggard (2001). *Institutions and Public Policy in Presidential Systems*, en Stephan Haggard y Matthew Mc Cubbins, eds., *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge: CUP.
- Strøm, Kaare (1995). "Parliamentary Government and Legislative Organisation", en Herbert Döring, ed., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, (51-82).
- Strøm, Kaare y Wolfgang Müller (1999). "Political Parties and Hard Choices", en Wolfgang Müller y Kaare Strøm, eds., *Policy, Office or Votes?*, Cambridge: CUP.
- Taagepera, Rein y Matthew Shugart (1989). *Seats and votes*, New Haven: Yale University Press.
- Tarrow, Sidney (1997). *Poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza.
- Tilly, Charles (1995). "Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas", en *Revista Sociológica*, Número 28, (13-36).
- Tobar Donoso, Julio (1992). *El Indio en El Ecuador Independiente*, Quito: EDIPUCE.
- Touraine, Alain (1995). *¿Qué es la democracia?*, México: FCE.
- TSE-CELA (1998). *La reforma electoral*, Quito: BID, Gobierno del Ecuador.
- TSE-CEN (1990). *Análisis de los procesos electorales*, Quito: CEN.
- Tulchin, Joseph y Amelia Brown (2003). *Democratic Governance and Social Inequality*, Boulder: Lynne Rienner.
- Varios Autores (1993). *Sismo étnico en el Ecuador*, Quito: CEDIME, Abya-Yala.
- Velasco, Fernando (1979). *Reforma agraria y el movimiento campesino indígena en la sierra*, Quito: El Conejo.
- Verdesoto, Luis, ed. (1984). *1984: El Ecuador en las urnas*, Quito: El Conejo.
- Verduga, César (1982). "¿Se consolidará el proceso democrático ecuatoriano?", *Revista Mexicana de Sociología*, Número 44 (4), (1163-1185).

¿Democracia no lograda o democracia malograda?

Weber, Max (1964). *Economía y sociedad*, México: FCE.

Zevallos, José Vicente (1989). "Agrarian Reform and Structural Change: Ecuador since 1964", en W. Thiesenhusen, *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Boston: Unwin Hyman, (42-67).