

Simón Pachano

DEMOCRACIA SIN SOCIEDAD

A la Tere, por la vida

ISBN: 9978-94-104-5

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones (ILDIS), el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), el Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la Universidad Católica del Ecuador, la Fundación Ecuatoriana para la Democracia y la Fundación Esquel.

© ILDIS 1996

Diseño y diagramación: Angela García /telf. 468750

Diseño carátula: Luis Ochoa

Impresión: Artes Gráficas Señal /Telf. 454925 - 452658

ILDIS

Calama 354 y Reina Victoria

Teléfono: 563-664 /563665 /562103

Fax: 504337 Telex: 22539 ILDIS-ED. P.O.Box17-03-367

Quito-Ecuador

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad del autor y, por tanto, no comprometen el criterio de las instituciones que los auspicia.

INDICE

DEMOCRACIA SIN SOCIEDAD

INTRODUCCION: EL SINDROME DE LA SOCIEDAD AUSENTE	11
---	----

DEMOCRACIA, ORDEN Y CONFLICTO: ¿ECUADOR 1979-1994	17
Introducción	19
1. El conflicto y la democracia: una digresión conceptual	22
2. Crisis, democracia y gobernabilidad	30
3. Conflictos y vacíos del régimen y del sistema político	42
4. Democracia, representación y orden	50

EL ESPEJO EMPAÑADO: CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL ESTADO	59
Para iniciar	61
1. Legitimidad del Estado, sociedad y exclusión política	62
2. Individuos y ciudadanos: la cuestión del otro	66
3. De la vida cotidiana al sistema político	73

MAPA ELECTORAL ECUATORIANO	81
1. El archipiélago de intereses	83
2. El mapa desdibujado y los efectos perversos	87
3. Una topografía accidentada	95
4. Hacia un mapa alternativo	104

ANEXOS	111
EL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO: UNA DESCRIPCION	145
1. INTRODUCCION	147
2. ANTECEDENTES HISTORICOS	148
3. EL PERIODO DE TRANSICION Y LAS LEYES ACTUALES	153
4. FUENTES NORMATIVAS	165
4.1. Jerarquía y tipo de leyes	165
4.2. Ciudadanía	166
4.3. El régimen de los partidos	169
4.3.1. Definición legal de los partidos	169
4.3.2. Registro legal	170
4.3.3. Deberes, derechos y definición de actividades	171
4.3.4. Normas sobre funcionamiento interno y afiliación	173
4.3.5. Sistema de nominación de candidatos	174
4.3.6. Financiamiento público y privado	176
4.3.7. Normas de pérdida de registro	177
4.3.8. Normas sobre alianzas y/o coaliciones partidarias	178
5. EXPRESIONES ELECTORALES	179
5.1. Papeletas electorales	179
5.2. Elecciones presidenciales	179
5.3. Elecciones de diputados	180
5.4. Elecciones para consejos provinciales	180
5.5. Elecciones para concejos municipales	181
5.6. Plebiscito o referéndum	182
6. EL SISTEMA ELECTORAL	183
6.1. Modelos electorales	183
6.2. Distritos y proporcionalidad demográfica	185

7. LAS INSTITUCIONES DE ORGANIZACION Y SUPERVISION DE LOS PROCESOS ELECTORALES	186
7.1. Las instituciones y sus funciones	186
7.2. Mecanismos de designación de la autoridades electorales	187
8. LA ORGANIZACION DE LAS ELECCIONES	188
8.1. El registro electoral	188
8.2. Elegibilidad de los candidatos	189
8.2.1. Requisitos, incompatibilidades e inhabilidades para ser candidatos	189
8.2.2. Inscripciones de candidatos	191
8.2.3. Calificación de candidatos	192
8.3. La regulación de las campañas	193
8.3.1. Duración	193
8.3.2. Propaganda y acceso a medios	194
8.3.3. Financiamiento	194
8.3.4. Regulación de encuestas	195
8.3.5. Prohibiciones de participación	195
8.3.6. Observadores	195
8.4. La jornada electoral	195
8.4.1. Instalación de mesas	196
8.4.2. Restricciones y prohibiciones para el día de la votación	196
8.5. El escrutinio	196
8.6. La transmisión de los resultados	198
8.7. Los mecanismos y las instancias de apelación	198
9. DEBATES ACTUALES Y PROPUESTAS DE PERFECCIONAMIENTO	199
10. NORMATIVIDAD, PRACTICAS DE LOS ACTORES POLITICOS Y LEGITIMIDAD	208
11. BIBLIOGRAFIA	215

INTRODUCCION: EL SINDROME DE LA SOCIEDAD AUSENTE

En la tarde del 2 de Octubre de 1995, cuando habían pasado menos de veinticuatro horas desde que terminé la revisión de los artículos que conforman este libro, me dirigí con expectativa a los alrededores del Palacio Legislativo. En su interior, el Congreso Nacional iniciaba la sesión de juicio político al vicepresidente de la República, Alberto Dahik, acusado de cohecho y enredado en un oscuro asunto de manejo de gastos reservados. Por esas cosas de la vida, pude haber ingresado hasta el salón del Congreso Pleno y convertirme en uno más de los testigos directos de lo que allí ocurriría; pero, aferrándome a una última dosis de optimismo, preferí quedarme en la calle y mirar lo que suponía sería una fiesta de la vergüenza y de la honestidad.

Cada día, durante más de dos meses, toda la prensa del país había dedicado su primera plana a este caso. La gravedad de las denuncias y de las evidencias que iban apareciendo le convirtieron en el mayor escándalo del período democrático. Como respuesta se conformaron movimientos como "Manos limpias" o "Ciudadanos en contra de la corrupción". Esa misma mañana, unas ciento cincuenta personas asistieron al lanzamiento de un libro sobre la corrupción y aplaudieron con

entusiasmo las repetidas veces que se dijo que a ésta se la combate con la participación de toda la ciudadanía. Sin embargo, a la tarde, en la calle solamente encontré una gran fuerza policial que no debía hacer mayor esfuerzo para controlar a no más de doscientas personas que, sin mayor interés, se manifestaban en contra o a favor del vicepresidente.

La indignación de la ciudadanía -que se había manifestado en encuestas de opinión, en entrevistas realizadas por los medios de comunicación y en la conversación diaria del ciudadano común- en ese momento decisivo se transformó en silencio. Un silencio casi absoluto. Un silencio nada elocuente. Un silencio que, si algo expresaba, era solamente aquella condición de espectador de la política que ha asumido la sociedad.

Escasamente preocupados de la actitud que podría tomar la ciudadanía, ni los medios ni los analistas ni los políticos le otorgaron importancia en el desenlace final de los acontecimientos. Cuando el vicepresidente fue absuelto por el Congreso, la atención se centró en los pactos efectuados bajo la mesa, en los intercambios de apoyo por favores, en los cálculos electorales de corto plazo, en los actos de corrupción que -allí mismo, donde se juzgaba a la corrupción- pudieron estar presentes. La opinión ciudadana se restringió a la nerviosa y apresurada respuesta frente a la cámara de algún canal de televisión que envió a su reportero a la calle. Pero a nadie -o, para hacer justicia, a muy pocos- le importó eso.

Acostumbrados a la presencia pasiva de la sociedad, unos y otros olvidaron el papel que le correspondió a la ciudadanía en las calles de Río de Janeiro, Sao Paulo y Brasilia cuando el Congreso brasileño juzgaba actos similares del entonces presidente Collor de Mello. En esa ocasión, cuando los resultados de la votación aún eran inciertos, la movilización ciudadana impidió que los diputados reivindicaran -como lo hizo en nuestro caso el dirigente máximo de un partido- la condición absolutamente arbitraria de su voto: "votaremos como nos dé la regala-da gana".

Conocedor, como pocos, de la conducta social ecuatoriana, ese personaje sabía que nadie le tomaría cuentas ni le castigaría electoralmente. Dudoso mérito el suyo al haber expresado con

claridad lo que muchos políticos seguramente habrán pensado en ese momento; y si no lo hicieron, por lo menos actuaron y han actuado permanentemente bajo esos lineamientos. Es evidente que, más allá de los juicios éticos que se pueden hacer sobre una frase de esa naturaleza -reforzada por ese "regalada" tan ecuatoriano-, ella encierra la concepción de la política y de la democracia que se ha venido imponiendo en el país.

Es cierto que la frase expresa la posición de un tipo de dirigente político, pero también es verdad que sintetiza el ánimo de la población y su percepción acerca de la política. En realidad, difícilmente puede tener cabida la "regalada gana" del político cuando la sociedad se asigna a sí misma un papel activo y, a partir de ello, hace algo más que observar los hechos desde lejos.

Es muy estrecha la relación que existe entre sociedad pasiva y dirigencia que no conoce más límites que los que le dicta su propia voluntad o la conveniencia del momento. Es tan estrecha que se explican fácilmente la una por medio de la otra. En el fondo de una frase como esa -y por supuesto en la acción que la complementa- subyace la noción que el político tiene de su propia actividad y de su relación con sus electores y seguidores: verticalista, patrimonialista y excluyente. Pero, allí está también ese otro ingrediente que muchas veces nos negamos a mirar o por lo menos a reconocer: la actitud silenciosa, pasiva y delegativa (por oposición a mandante) de la sociedad.

Obviamente, esto encierra graves peligros para la vigencia y la profundización del ordenamiento democrático. Una dirigencia (o, por lo menos, una parte de ella) que mantenga esa noción de la política se constituye en obstáculo duro de superar para establecer un orden asentado sobre reglas de juego construidas, aceptadas, respetadas y defendidas por todos. Pero, aun más grave es que, frente a esas declaraciones y conductas, la sociedad se mantenga imperturbable.

El episodio del caso Dahik constituye solamente una muestra de esa actitud indolente, indiferente y ausente de la sociedad ecuatoriana. Tanto por su contenido (la corrupción en las más altas esferas del gobierno) como por sus incidencias (pedido de renuncia por parte del presidente de la República, abso-

lución en el Congreso, orden de prisión dictada por el presidente de la Corte Suprema de Justicia) y por su desenlace (la precipitada fuga del vicepresidente) puede ser calificado como uno de los hitos desde el retorno al orden constitucional.

Allí estuvo en juego algo más que la suerte de una persona o la sucesión constitucional para llenar la vacante de un mandatario. Se puso en cuestión la idoneidad del ordenamiento legal, la capacidad de respuesta del sistema político, la neutralidad de las Fuerzas Armadas, la tan reiterada vocación democrática de la dirigencia política y, obviamente, la posibilidad de exigir un rendimiento de cuentas (en este caso incluso en términos literales) por parte de la sociedad.

En un balance final se puede asegurar que algunos de esos elementos superaron positivamente la prueba, otros apenas lograron vencer el umbral mínimo necesario para no quedar atrapados en ella y alguno ni siquiera estuvo allí para enfrentarla. Quedó demostrada la validez del marco constitucional y jurídico así como la orientación profesional de las Fuerzas Armadas, pero menos satisfactorio fue comprobar que la dirigencia política mantiene una comprensión muy reducida acerca de la democracia, a la que entiende como un juego definido por el corto plazo y por los fines estrictamente electorales. De lo que no quedó duda alguna fue de la ausencia de la sociedad en todo el proceso.

Sin embargo, el resultado final -que a causa de esa ausencia se produjo en el ámbito jurídico y no en el político- puede ser interpretado como un fortalecimiento de las instituciones, de las normas y de los procedimientos propios del estado de derecho y de la democracia. Se trata, obviamente, de una paradoja en la medida en que la definición misma de democracia supone la presencia activa de la sociedad y, en este caso, sin que podamos negar la existencia de un ordenamiento democrático, no se demuestra tal presencia. Por ello y porque ésta ha sido la constante de los más de tres lustros que han transcurrido desde el retorno a la constitucionalidad, no resulta solamente un juego de palabras decir que en el Ecuador existe democracia a pesar de la sociedad.

Esta es, precisamente, la preocupación que otorga unidad a

los artículos recogidos en este libro. En todos ellos, de una u otra manera, subyace un tema central: la inquietud acerca de las bases sociales de la democracia ecuatoriana o, para decirlo de una manera muy utilizada actualmente, la relación entre el Estado y la sociedad. Este tema central aparece de manera explícita o implícita en cada uno de los artículos que conforman el libro, a través de un conjunto de problemas: las características y la capacidad de inclusión del sistema político; las especificidades y la incidencia de la cultura política en la consolidación del orden democrático; el funcionamiento del sistema electoral; la capacidad de respuesta institucional del aparato estatal a las demandas sociales; los efectos políticos del centralismo estatal y la viabilidad de un orden integrador en el contexto de una sociedad plural.

Se trata, por tanto, de un ejercicio de sociología política o, si se quiere, de sociología de la política. Además del interés por el tema central, en la selección de los aspectos específicos sobre los que trata cada artículo incidieron diversos tipos de factores. Tres de ellos fueron preparados para seminarios que trataban sobre temas previamente determinados por los organizadores; el restante fue escrito en el marco del Grupo sobre Democracia, respondiendo a interrogantes planteadas en ese ámbito de reflexión. Ninguno de ellos ha sido publicado previamente en el Ecuador; dos han formado parte de publicaciones colectivas en otros países y los otros dos aparecen por primera vez.

Como todo esfuerzo humano, este libro debe mucho a muchas personas. Cada una de ellas sabe cuánto de su aporte está aquí presente y cuánto de mi obstinación se manifiesta en los errores.

**DEMOCRACIA, ORDEN Y CONFLICTO:
ECUADOR 1979-1994 ***

*El pesimista y el optimista buscan
la democracia con el mismo candil.
Y el problema está en el candil.*

Giovanni Sartori: Teoría de la Democracia.

* Trabajo preparado en el marco del Grupo sobre la Democracia

Introducción

Casi como un rito que debe ser cumplido sin reparos, un sector de las ciencias sociales ecuatorianas ha venido cuestionando el carácter democrático del ordenamiento político vigente desde 1979. En particular, la crítica ha destacado tres aspectos: la naturaleza exclusivamente *formal* de esa democracia, su *incapacidad* para resolver los problemas económicos y sociales y sus estrechos canales de *participación*¹.

En un preocupante vaivén, aquellas críticas se han movido entre el inofensivo mundo de las ciencias sociales y el peligroso ámbito de la acción política. En este último, olvidando todos los elementos de reflexión que pudieron existir en el primero, se transforman en razones de desprestigio, desgaste y deslegitimación de la democracia.

1. La expresión más clara de estas posiciones -cuyo análisis rebasa el ámbito ecuatoriano- se encuentra en Cueva, Agustín: *Las democracias restringidas de América Latina*, Planeta, Quito, 1988. Véase también; Carrasco, Adrián: "Opciones políticas, regionalismo e identidad nacional", en *Ecuador 88: Elecciones, economía y estrategias*, El Conejo, Quito, 1988; De la Torre, Carlos: "Populismo, democratización y cultura política en el Ecuador de los años ochenta" en *Ecuador Debate* Nº 17, CAAP, Quito, 1989; Moncada, José: "Problemas y perspectivas de transformación económica y social" en Thorp, Rosemary (comp.): *Las crisis en el Ecuador: los treinta y ochenta*, CEN, Quito, 1991; críticas desde el reclamo de la participación se encuentran en Menéndez, Amparo: "Introducción" en Varios Autores: *Ecuador, la democracia esquiwa*, ILDIS, Quito, 1991

La constante calificación peyorativa de lo formal erosiona la institucionalidad y, por tanto, el marco de referencia global necesario para construir un ordenamiento democrático. Como se verá más adelante, si algo se le puede reclamar a la democracia ecuatoriana es su debilidad formal, su incapacidad para consolidar reglas de juego de carácter vinculante para todos los actores.

La imagen de incapacidad para resolver los problemas económicos y sociales endosa a las instituciones estatales responsabilidades que corresponden al conjunto de la sociedad, remueve añoranzas de regímenes dictatoriales de épocas de bonanza o, en el mejor de los casos, reduce el problema del gobierno a sus aspectos puramente técnicos. Estas críticas no consideran que aquellos problemas han puesto en entredicho no solamente a la orientación de la política económica (en la que el debate se restringe a la necesidad y características del ajuste), sino a la viabilidad del modelo de acumulación y, sobre todo, del sistema político. De esta manera, olvidan que existe estrecha relación entre crisis económica, crisis de los actores, cambios en las demandas sociales y capacidad de respuesta institucional.

El clamor por una mayor participación -generalmente relegado a la declaración de principios sin contenido y sin propuesta- se lo hace en contra de los canales propios del régimen democrático y no con miras a su ampliación y profundización. Por lo general, se opone una democracia participativa a la democracia representativa, con lo que se da por hecho que esta última es la que existe realmente y que los problemas que se debe enfrentar son propios de ella. Un análisis más detenido puede demostrar que el ordenamiento real es menos representativo de lo que se supone y se acusa y, por tanto, antes que condenar a éste último, es necesario construirlo².

2. Para calificar a estas situaciones se ha acuñado la poco adecuada noción de "democracia delegativa"; véase O'Donnell, Guillermo: "¿Democracia delegativa?", en Cuadernos del CLAEH N° 61, Montevideo, 1992; del mismo autor, "Estado, democratización y ciudadanía", en *Nueva Sociedad* N° 128, Caracas, 1993; también Paramio, Ludolfo: "Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90", IESA, Dcto, de Trabajo N° 92-03, Madrid, Marzo 1992.

En este artículo analizo algunos de los contenidos de esta visión negativa de la democracia vigente, para lo cual analizo brevemente los presupuestos de los que parte y en los que se sustenta. Ya que esos presupuestos contienen -por lo general de manera implícita- un ideal de democracia desde el cual se cuestiona la situación actual, es preciso indagar sobre su pertinencia y su validez como elementos de crítica de una realidad concreta, más allá de su condición de ideales abstractos. Es decir, se torna necesario examinar la viabilidad de aquellas críticas en el terreno de las condiciones concretas en que se desarrolla el proceso de democratización. Para esto, a lo largo del texto intento enfrentarlas a la realidad ecuatoriana, buscando destacar los elementos que actúan como condicionantes estructurales y coyunturales de la acción política.

En esos cuestionamientos están ausentes muchos elementos concretos de la realidad, lo que lleva necesariamente a la imprecisión y pobreza de las propuestas. Por ejemplo, no se puede hablar de participación sin considerar la situación de crisis de los movimientos sociales e incluso las transformaciones de la sociedad en los últimos años³. No se puede incursionar en ese tema sin estimar la real capacidad de representación de intereses de los actores políticos (fundamentalmente los partidos) y la adecuación de la institucionalidad vigente (gobierno, parlamento, entidades regionales y locales) a las necesidades y expectativas de la población⁴.

Extrañamente, ese tipo de crítica deja de lado la evaluación

3. Un simple ejemplo: la participación de los salarios en el producto interno bruto ha descendido desde el 32% en 1980 al 12.7% en 1990, lo que significa no sólo la caída del ingreso sino fundamentalmente la reducción del número de asalariados (y su desplazamiento al sector informal); es fácil imaginar las consecuencias que esto tiene en términos de desintegración social, de organización y de demandas.

4. En los últimos años se ha desarrollado una corriente de análisis de signo opuesto, que se preocupa más de los problemas de consolidación, ampliación y profundización de la democracia realmente existente que de su definición frente a un *tipo ideal*. Al respecto véase Sánchez-Parga, José: "El estado contra la democracia" en *Ecuador Debate* Nº 24, CAAP, Quito, 1991; Pachano, Simón: "La sociedad imperceptible", en Thorp, Rosemary (comp.): *Las crisis ...*, Op. Cit.; Verdesoto, Luis: "Los actores sociales de la política: democracias emergentes en el Ecuador, 1984-1986", en Calderón, Fernando y Mario dos Santos (comps.): *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden*, CLACSO, B. Aires, 1987; Verdesoto, Luis: "El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en el Ecuador", Quito, 1985 (mecanog.).

de la democracia en tanto régimen que debería permitir el procesamiento del conflicto social y político; si algo caracteriza a la democracia es precisamente esa cualidad. Por ello, éste será el eje de las reflexiones un tanto generales que siguen a continuación, para luego retornar al análisis de la experiencia ecuatoriana.

1. El conflicto y la democracia: una digresión conceptual

La relación entre conflicto y democracia es tan estrecha que es posible definirla a partir de él: podría decirse que es *la* manera de resolverlo sin negarlo. Entre ambos términos se da una doble relación: la democracia surge a partir del conflicto (contradicciones de clase, enfrentamientos ideológicos, conflictos de poderes, conflictos interétnicos, diferencias regionales, disparidades en el grado de desarrollo, etc.) y existe para procesarlo. Por tanto, en el extremo opuesto, la dictadura se puede definir como la negación autoritaria del conflicto (y por tanto de la política)⁵.

Necesaria e inevitablemente, la democracia debe definir canales para la expresión y procesamiento del conflicto social. Solamente en tanto logre establecer esos canales -por consiguiente, en la medida en que reconozca la existencia del conflicto y diseñe mecanismos adecuados para su resolución- será verdaderamente una democracia.

En ese sentido, la democracia se caracteriza principalmente por la vigencia de reglas que, a la vez que regulan el conflicto, establecen límites y pautas para el juego político y aseguran deberes y derechos para todos los ciudadanos. Se ha llegado a afirmar que "el único modo de entenderse, cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es el considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con

5. Por conflicto se entiende, en el presente artículo, la agregación de contradicciones y puntos de fricción que resultan de la existencia de intereses sociales contrapuestos; es la suma de los problemas que debe resolver el orden político.

qué *procedimientos*"⁶.

Las reglas no solamente expresan la realidad social y política, sino que definen los límites de la política (*procedimientos*) y constituyen a los actores políticos (*quién*). Por lo general, se las reconoce solamente en el primer papel, esto es, como elementos normativos y limitantes; pero tienen tanta o mayor importancia en su papel de elementos constitutivos de los actores políticos: ellas no solamente expresan el reconocimiento de los grupos sociales existentes en la sociedad, sino que los "resignifican" como actores políticos⁷.

El carácter democrático de estas reglas está dado por tres elementos estrechamente vinculados y que se constituyen en condiciones de la democracia: a) la capacidad de incluir los diversos intereses existentes en la sociedad; b) la vigencia de mecanismos que aseguran la participación igualitaria de los individuos; y c) el reconocimiento de un marco de libertades que permita el ejercicio de aquella participación.

La existencia de reglas democráticas supone una conjugación de voluntades, libertades y reglas que, en constante interacción, reconocen y resuelven el conflicto social. De ahí que la democracia es orden y normatividad: un marco en el que se procesa el conflicto, dentro de las condiciones específicas de cada sociedad. Por ello, el "criterio para definir una democracia puede resumirse diciendo que es la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fue-

sen sus preferencia políticas”⁸.

De esta manera, cada sociedad construye ese ordenamiento sobre el conflicto que considera fundamental; así mismo, cuando éste ha sido sobrepasado y reemplazado por otro, se presentan desajustes en el ordenamiento y en la normatividad (en especial pero no exclusivamente en sus aspectos legales) que exigen cambios y reformas⁹.

Al hacer referencia a voluntades, libertades y reglas, es pertinente distinguir entre *régimen* y *sistema político*. El primero alude a la normatividad que regula el juego político, en tanto que el segundo se refiere a las prácticas concretas¹⁰. La distinción es útil ya que permite diferenciar la vilipendiada democracia formal de la práctica política concreta, pero también porque entrega elementos para analizar la relación que existe entre ambos niveles: Además, posibilita el tratamiento de los temas centrales del presente artículo (democracia, conflicto, formalidad, participación y rendimiento) en el nivel que le corresponde a cada uno de ellos.

Como se verá de inmediato, aquellos temas deben ser tratados prioritariamente en el nivel del régimen político. Por ello, en lo que sigue pondré énfasis en éste, con puntuales referencias al del sistema político. Esto significa también dejar parcialmente de lado el análisis de la cultura política -entendida como

8. Linz, Juan: *La quiebra de las democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1987, Pág. 17.

9. Un ejemplo de esto, en el Ecuador, es el de la necesidad de reformas que se derivan del planteamiento de la multiétnicidad o, como se lo formulado, de la plurinacionalidad -invisible aún para los mismos pueblos indios en el momento en que fue promulgada la Constitución Política de la República-; se presenta como el conflicto que deberá cambiar las reglas de juego, en un reconocimiento de derechos y deberes que no existen al momento. En ese sentido, no sólo exigirá reformar el primer artículo de la Constitución, sino que deberá introducir profundos cambios en todo el ordenamiento democrático.

10. La distinción, en otros términos, ha sido planteada por Sartori quien, siguiendo a Easton, reconoce “tres niveles de consenso a) consenso a *nivel de comunidad*, o consenso básico; b) consenso a *nivel de régimen*, o consenso procedimental; c) consenso a *nivel de acción política*, o consenso político”, *Teoría de la democracia...* Op. Cit. pág. 122 (cursivas en el original); los dos últimos niveles corresponden al régimen y al sistema político, respectivamente, mientras el primero se refiere a la cultura política y a las identidades sociales. Una distinción relativamente similar, entre Estado y sistema político se encuentra en Portantiero, Juan C.: “Sociedad Civil, Estado y sistema político”, en Vega, Juan E. (Coord.): *Teoría y política en América Latina*, CIDE, México, 1984 (2ª). Véase también Camou, Antonio: “Gobernabilidad y democracia”, en *Nexos* N° 170, México, 1992.

las conductas de los actores- y su incidencia sobre la conformación del régimen político.

Si el régimen político alude a las instituciones y normas, necesariamente surgen dos interrogantes: cómo se construye (o cuál es su génesis) y cuál es su función en términos de consolidar un orden democrático. La primera podría llevar al largo y complejo debate teórico acerca del contractualismo¹¹; pero, sin necesidad de entrar en ese campo, casi por su propio peso la respuesta aparece en el nivel de los intereses sociales y de las prácticas políticas: la normatividad surge de aquella realidad y la expresa. Entre la realidad y las normas media un proceso de institucionalización, de manera que la normatividad no refleja directamente a la realidad social; lo hace por una serie complicada -y muchas veces opaca- de intermediaciones. Como se verá más adelante, el problema es bastante complicado, especialmente en casos como el ecuatoriano en que la normatividad (especialmente en su expresión jurídica) tiene una gran autonomía con respecto a la realidad social.

La segunda pregunta tiene relación con los rendimientos políticos que, fundamentalmente también se expresan en el otro nivel -el del sistema político- ya que alude a la capacidad de producir efectos en el campo de las prácticas políticas concretas. Sin embargo, en el nivel del régimen político es necesario que se encuentren las bases y condiciones que aseguren su condición democrática.

En ese sentido, tanto la génesis como la función diferencian a un régimen democrático de otro que no lo es. En el primer aspecto es fundamental que exista un proceso de institucionalización, entendido como la expresión material y normativa de las relaciones sociales y no como la definición puramente técnica de determinadas instituciones y normas¹². En el segundo

11. Al respecto véase Bobbio, Norberto: *El futuro...* Op. Cit., Pág. 165 y ss., 195 y ss.; Borón, Atilio: "Alexis de Tocqueville, la democracia y el estatismo de la sociedad burguesa" en *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Imago Mundi, B. Aires, 1992, Pág. 142 y ss.; Flisfisch, Angel: *La política como compromiso democrático*, FLACSO, Santiago, s/f., especialmente pág. 261 y ss.

12. El concepto de institucionalización está más cercano a la antropología clásica que a la ciencia política y alude a la existencia de prácticas estandarizadas de conducta colectiva que alcanzan una expresión formal (institucional); desde sus fundadores, la antropología

aspecto es necesario que el régimen político asegure la continuidad del orden democrático y que a la vez impulse la posibilidad de su propia transformación.

Por tanto, en el nivel del régimen político, los elementos señalados antes como condiciones de la democracia se presentan bajo la forma de: a) la institucionalización del conflicto social; b) la existencia de disposiciones que reconozcan la legitimidad de todos los actores sociales y establezcan las condiciones de participación; c) la vigencia de condiciones para que todos y cada uno de los actores tenga la posibilidad de transformar la situación, dentro de las reglas de juego y sin acudir a la violencia. Si están presentes estas condiciones existe democracia formal y la verdad es que no parece ser nada despreciable.

Es obvio que, como todo orden, éste también descansa en determinados criterios de normalidad: cada sociedad coloca los límites de lo normal (lo permitido), dejando algo fuera. La condición democrática del régimen se mide por la capacidad de incluir en lo normal a todas las manifestaciones del conflicto social¹³. Ese mismo proceso de inclusión de las manifestaciones y expresiones del conflicto constituye a los actores políticos (los reconoce como tales). Al aceptar como normales a determinadas manifestaciones también admite esa normalidad en los portadores de ellas¹⁴. Así mismo, otorga carta de normalidad a determinadas conductas bajo ciertas condiciones.

mantuvo este problema en el centro de su preocupación. Para una síntesis desde la perspectiva política véase De la Peña, Guillermo: "La antropología sociocultural y el estudio del poder", en Varios Autores: *Poder y dominación. Perspectivas antropológicas*, Urshslac-El Colegio de México, Caracas, 1986; también Lukes, Steven: *Emile Durkheim. His life and work: a historical and critical study*, Penguin books, Middlesex, 1973.

13. Al respecto véase Arditi, Benjamín: "Poder, orden político y la cuestión democrática", CDE, Documento de Trabajo N° 9, Asunción, 1987.

14. La sola existencia de un grupo, una clase o cualquier conglomerado social no le convierte en actor político; solamente llega a ser tal por un proceso de significación desde el régimen político. Nuevamente cabe el ejemplo de los pueblos indios del Ecuador: para ellos no bastan su presencia, sus demandas y sus propuestas: exigen, en una palabra, su significación como actores políticos. La confusión de este nivel con lo que ocurre en la práctica concreta de la lucha política lleva a equívocos como el de Cueva cuando critica a Lechner: "No sé si alguna vez en algún lugar de la tierra alguien consiguió 'constituir sujetos' a través de la negociación, o si ésta sirve más bien para adaptar los sujetos a condiciones estructurales *dadas*". Cueva, Agustín: *Las democracias...* Op. Cit., Pág. 39 (cursiva en el original).

En consecuencia, el problema central del régimen político democrático radica en la mayor o menor amplitud de *lo normal* o, en otros términos, en su mayor o menor capacidad de inclusión. Pero, dado que existen límites, queda todavía una duda: es necesario preguntarse qué sucede con lo que queda fuera. La respuesta a esta pregunta marca la última condición de un régimen democrático: solamente lo es si aquello que inicialmente ha quedado fuera encuentra las condiciones para transformar, legal y legítimamente, a esa normalidad. En este sentido, el régimen democrático no solamente debe ofrecer la posibilidad de que los actores reconocidos como tales puedan transformarlo, sino también de que lo hagan quienes inicialmente no lo fueron. Es decir, debe ofrecer la posibilidad de introducir nuevos elementos del conflicto social.

Por tanto, una de las características del régimen democrático es su capacidad de transformación. Esto se posibilita cuando la constitución del régimen político ha sido el resultado de un proceso de institucionalización y, de esa manera, refleja el horizonte complejo que existe en la realidad. Pero, cuando el régimen se ha construido por artificios técnicos más que por la institucionalización, puede predominar la tendencia a ocultar el conflicto ya que se establece una normatividad rígida, universalizante en la que la legalidad sustituye a los procesos sociales y políticos.

Este es precisamente el caso del Ecuador: como animal que se muerde su propia cola, el criterio de normalidad asumido legalmente se convierte en uno de los obstáculos para que se materialice esa transformación. La normalidad se transforma rápidamente en normatividad y en legalidad; entonces, con el objeto de reconocer la igualdad de todos los actores, adopta una forma universal no sólo en tanto los considera a todos como iguales sino en que la ley rige por igual para todos y debe aplicarse siempre -bajo cualquier condición- de la misma manera.

Obviamente, una disposición de esta naturaleza resulta encomiable en términos de principio que tiende a lograr la igualdad de condiciones (de representación, de oportunidades) de todos los actores. Sin embargo, una visión más crítica de la

realidad sobre la cual se implanta ese principio demuestra que el concepto de igualdad que se maneja es una fórmula para borrar las diferencias.

Básicamente, ese criterio de universalización confunde *igualdad* con *identidad* o, lo que es lo mismo, *desigualdad* con *diferencia*: al sancionar de esa manera la igualdad, se niega la diferencia y se impide la significación de todos los actores sociales¹⁵. Al no reconocer la *diferencia* no se reconoce a determinados actores que son portadores de características muy específicas (minoría étnica, identidad regional, discriminación por género, opción de sexualidad, religión). De esa manera, se niega la *igualdad* ya que, al no reconocer la *diferencia*, no se incorpora a los otros actores (*el otro*) y la *igualdad* resulta ser solamente la imposición de una parte de la sociedad sobre el resto.

A la luz de estas afirmaciones podría ponerse en duda el carácter democrático del régimen político ecuatoriano: si no otorga legitimidad a todos los actores, quiere decir que tampoco ha logrado la institucionalización del conflicto social (ya que, junto a ellos, buena parte de éste queda fuera) y, por tanto, se limitan las posibilidades de que esos actores puedan transformar la situación.

En este sentido, las características del régimen político ecuatoriano no constituyen el mejor marco para lograr su propia democratización; el estrecho criterio de normalidad que se ha implantado y la visión casi exclusivamente jurídica que se tiene acerca de ese régimen limitan las posibilidades de transformación. Los intentos de cambio son vistos como problemas estrictamente jurídicos y no como lo que verdaderamente son: acciones en el campo político. De ahí que cualquier debate al respecto se mueve -y generalmente muere- dentro del marco de la constitucionalidad y de la legalidad y no dentro del más amplio contexto de la política.

15. Sobre este tema, en referencia al problema de los pueblos indios, véase Sánchez-Parga, José: "Comunidad indígena y estado nacional", en Ayala, Enrique et al.: *Pueblos indios, Estado y derecho*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1992; Pachano, Simón: "Imagen, identidad, desigualdad", en Cornejo, Diego (coordinador): *Los indios y el Estado-país*, Abya-Yala, Quito, 1993.

Pero ello no quiere decir que la posibilidad de cambios se cierre por completo. A pesar de las características señaladas, el mismo régimen político ofrece algunas condiciones favorables para su democratización; ciertamente, esas condiciones son pocas y frágiles, pero pueden imponerse sobre los obstáculos. La posibilidad de cambios se encuentra fundamentalmente en un juego de constante interacción entre el régimen político y el sistema político, esto es, entre el marco global para la acción y la práctica concreta de los actores sociales.

La apuesta radica en que -a través de redefiniciones en la concepción general y obviamente de reformas legales- se pueden introducir cambios sustanciales en el ordenamiento democrático formal ecuatoriano, con el objetivo de adecuarlo a la naturaleza cambiante del conflicto e incorporarlo plenamente. Estos cambios deberían desembocar en una mayor capacidad de inclusión y, consecuentemente, en el fortalecimiento de la democracia como régimen político, es decir, de la democracia formal. Pero, para ello debe darse un complejo juego entre el régimen político y el sistema político o, dicho de otra manera, deben mirarse los problemas desde la perspectiva del ordenamiento global pero también de la práctica política concreta¹⁶.

Es a partir de estas consideraciones que se pueden hacer propuestas concretas para el caso ecuatoriano. Solamente dentro de un marco como el propuesto, que diferencie los múltiples niveles en que se presentan los problemas, es posible enfrentar los retos de la mayor participación y representatividad, es decir, de la mayor capacidad de inclusión del régimen político. En un siguiente nivel ya es posible abordar el tema de la potencialidad del sistema político para lograr la democratización política y su capacidad para responder a la demanda social. Por tanto, es necesario analizar el sistema político desde la óptica del rendimiento y de la gobernabilidad.

En este aspecto no se puede soslayar el análisis de la contra-

16. Al momento de escribir el presente artículo, el país se encuentra inmerso en un proceso de reforma constitucional que, evidentemente, podría constituirse en la oportunidad para ampliar la capacidad de inclusión del régimen político. Sin embargo, todo hace prever que ello no ocurrirá y que más bien, en un afán de dar solución a problemas inmediatos de ejercicio del gobierno, se cerrarán las puertas para una mayor participación.

dicción que existe, en la situación ecuatoriana, entre el régimen político, tendencialmente democrático, y el sistema político, de corte autoritario¹⁷. Esa contradicción establece una brecha muy profunda entre el discurso y la práctica política: el primero alude siempre al régimen, en tanto que la segunda tiene como referencia al sistema. De ahí que la posibilidad de democratización del sistema político sea siempre una tarea de titanes; la simple apelación a los fundamentos democráticos del régimen no son suficientes y generalmente no constituyen sino la retórica que oculta una acción sustancialmente opuesta. Allí radica el verdadero reto de la democratización.

2. Crisis, democracia y gobernabilidad

Las críticas a la *democracia realmente existente*, en América Latina, tienen diferencias en cuanto se originan en posiciones que se podrían considerar como de izquierda o de derecha. La primera se centra en los aspectos señalados al inicio del presente artículo y alude, por un lado, a su carácter formal y, por otro lado, a su relativa incapacidad para implantar un régimen de justicia social y por tanto hacerse cargo de los problemas de la pobreza y de la equidad. A pesar de las múltiples connotaciones que tiene cada uno de estos planteamientos esgrimidos por la izquierda, todos ellos se originan en un mismo concepto de democracia: un sistema que garantice la participación y que haga posible la igualdad.

Desde esa perspectiva, la acusación de formalismo se complementa con la exigencia de una democracia participativa, entendida generalmente en su versión más radical como democracia directa. Por su parte, la alusión a los escasos rendimientos sociales y económicos de la democracia se asienta en la percepción de ésta como un régimen que asegure la equidad no solamente en términos políticos (cada individuo un voto, vigencia de los derechos fundamentales, gobierno de las leyes,

17. Aquí cabría introducir la cultura política como tercer elemento, cargada también de componentes autoritarios, sin embargo ello nos conduciría a otro nivel de análisis muy diferente, que no será abordado en el presente artículo.

limitación del poder, derechos de las minorías, etc.), sino fundamentalmente en términos sociales y económicos.

Como se verá más adelante, las condiciones estructurales de la crisis y las políticas de ajuste han determinado que los rendimientos de la democracia se transformen en primera preocupación dentro del análisis y la práctica política en América Latina. "Es especialmente cierto que la consolidación de la democracia en América Latina no sólo depende de una legitimidad que ofrece el desarrollo (en términos de Robert Dahl) de las dimensiones de 'liberalización' y 'participación', sino también de una legitimidad de rendimiento. Para que pueda verificarse que, como decía Raúl Alfonsín en su campaña electoral de 1983, 'con la democracia también se come, se educa, se trabaja, etcétera', son imprescindibles un buen funcionamiento, capacidad de decisión y capacidad de rendimiento de la institucionalidad democrática"¹⁸.

Por su parte, la práctica de la derecha (más que su pensamiento que en Ecuador se presenta fraccionado, poco sistematizado) reduce la democracia a la vigencia de determinadas instituciones y mecanismos, como el derecho a voto, la alternabilidad de los mandatarios, la división de poderes, etc., mientras que sus rendimientos son vistos desde una perspectiva estrictamente técnica. Los problemas políticos, sociales y económicos tienen, según esta perspectiva, una solución eminentemente instrumental: unos en el ámbito jurídico, otros en el de la teoría económica (generalmente en el nivel macro) y los más en el diseño de programas tecnocráticamente concebidos. Su objetivo y su resultado palpable es la despolitización de la democracia; en sí misma, ésta pasa a ser un problema técnico para técnicos¹⁹.

18. Nohlen, Dieter: "Presentación" en Nohlen, Dieter y Aldo Solari (compiladores): **Reforma política y consolidación democrática**, Nueva Sociedad, Caracas, 1988, pág. 14.

19. Un ejemplo de esta perspectiva se encuentra en Dahik, Alberto: "Los programas de ajuste en la última década", en Thorp, Rosemary: **Las crisis en el Ecuador...** Op. Cit., págs. 225-234. Visiones críticas, referidas a diversos países, se encuentran en Schwarzer, Jorge: **Martínez de la Hoz: la lógica política de la política económica**, CISEA, Buenos Aires, 1983; Garnier, Leonardo: "Ajuste estructural e inserción externa: la experiencia en economías pequeñas", en Vargas, Leiner (compilador): **Apertura externa y competitividad**, Editorial Fundación UNA, Heredia (Costa Rica) 1994; Cardoso, Fernando Henrique: "La sociedad y el Estado", en **Pensamiento Ibérico** Nº 5a, Madrid, 1984.

No es pertinente entrar aquí en el análisis de cada una de estas posiciones y de los posibles puntos de encuentro. Solamente cabe destacar dos hechos que han sido dejados de lado en el análisis político reciente. Se trata, en primer lugar, de la constatación de que, además de sus diferencias ideológicas, ambas posiciones se mueven en niveles de análisis diferentes y, en segundo lugar, que en el Ecuador no existe lo que podría denominarse un pacto "*fundacional*" del ordenamiento democrático.

En cuanto a lo primero y en términos muy generales, la posición de la izquierda se mueve en el nivel de *lo social* (o lo societal, como lo denominan algunos autores), preguntándose por las condiciones y los mecanismos que harían posible el fortalecimiento de la sociedad hasta dotarle de un papel activo en la conducción de los procesos políticos; su preocupación central es la democratización de la sociedad. La posición de la derecha, en cambio, se centra en el nivel de *lo económico* y desprende de allí su preocupación por la estabilidad; pero no se trata necesariamente de la estabilidad del sistema político en general (y de la democracia) sino de una parte de éste: las reglas de juego de la economía. Por ello, desde esta perspectiva se ha echado mano del concepto de gobernabilidad pero reduciéndolo a su mínima expresión.

En cuanto a lo segundo, la gran distancia que existe entre estas dos posiciones se explica en buena parte por la inexistencia de un conjunto de hechos apreciados por todos como un hito, como una referencia común que pudiera gestar una actitud de valoración de la democracia.

En Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay y en alguna medida Paraguay y Nicaragua, ese conjunto de hechos fue la lucha contra los regímenes autoritarios o dictatoriales. La revaloración de los derechos humanos y de un clima de libertades constituyeron, en esos casos, el marco para construir una imagen de democracia altamente incluyente. El peso simbólico de esa lucha sigue presente luego de varios años y se manifiesta bajo la forma de acciones consensuales que establecen un equilibrio entre los objetivos de preservación de la democracia y los de

carácter económico-social²⁰.

En el caso ecuatoriano no se encuentra un hecho de esa naturaleza. La coyuntura económica favorable, asentada en la exportación petrolera, así como un conjunto de condiciones internas que expresaban la crisis del ordenamiento oligárquico -declinación de los partidos tradicionales, transformación de los actores sociales, especificidades institucionales de las Fuerzas Armadas, entre otras- dieron lugar a un gobierno militar que distaba mucho del modelo imperante en el Cono Sur en los mismos años. A pesar de su carácter dictatorial, en cuanto se trataba de un régimen de facto, no puede ser encasillado dentro del esquema del autoritarismo²¹.

Dentro de una orientación cercana al corporativismo, el gobierno militar impulsó mecanismos directos de intercambio con los sectores sociales que, desde su perspectiva, debían jugar un papel central dentro del modelo que pretendía implantar; así, trabajadores asalariados, empresarios de la industria y de la banca, campesinos y pobladores urbanos mantuvieron ágil y permanente comunicación con el gobierno. Esto redujo al mínimo las posibilidades de que, dentro del proceso de retorno, tuviera cabida el reclamo por la participación política y por la instauración de reglas de juego universales y transparentes. La vigencia de aquellos mecanismos y de la negociación directa se constituyeron hasta cierto punto en obstáculos para la valoración del ordenamiento democrático: la posibilidad de obtener beneficios inmediatos y particulares para cada sector se impuso sobre los objetivos de largo plazo y generales para el conjunto de la sociedad.

Esto minimizó la necesidad del mencionado pacto "fundacional" que hubiera impulsado orientaciones colaborativas, tendientes al logro de los objetivos sociales y económicos, así como a la preservación y fortalecimiento del ordenamiento

20. También jugó un importante papel en esto la lucha contra procesos de hiperinflación o, en general, de crisis económica generalizada.

21. En este punto se puede encontrar similitudes con Perú, donde "la dicotomía autoritario versus democrático resulta insuficiente para indagar en los procesos políticos". Roncagliolo, Rafael: "La reforma política en Perú", en Nohlen, Dieter y Aldo Solari: **Reforma política y consolidación...**, Op. Cit., pág. 215. Sin embargo, esto no elimina las tendencias autoritarias existentes en la cultura política.

democrático. En consecuencia -y a pesar de que por su trascendencia este proceso puede calificarse como la instauración de un nuevo orden antes que de retorno-, fue más el resultado de negociaciones cupulares y de acciones cargadas de elementos técnicos que de la presión social que necesariamente habría privilegiado los componentes políticos²².

De este hecho se deriva un sinnúmero de consecuencias negativas, especialmente en la práctica concreta de los diversos actores sociales y políticos que, sin la existencia de una *comunidad de valores democráticos*, han desarrollado conductas poco tendientes al consenso, guiadas por una visión inmedatista de los resultados esperados y reducidas a los resultados que se pueden obtener en el corto plazo²³.

Pero, además de la ausencia de un pacto "fundacional", que habría sentado bases sólidas para el ordenamiento democrático, se debe considerar que desde los primeros años de vida constitucional el país comenzó a sentir los efectos de la crisis. Esto dio lugar al apareamiento de una de las paradojas del actual proceso: la construcción del orden democrático debió producirse en el marco de las condiciones menos favorables para su desarrollo. Esto ha exigido que, paralelamente a los objetivos de la transición y construcción democrática, deban cumplirse también los objetivos de superación de la crisis; por tanto, dentro del análisis vuelve a aparecer el dilema planteado antes: la posibilidad de combinar la consolidación de un régimen y un sistema políticos democráticos con el logro de rendimientos satisfactorios en el plano económico y social.

En este aspecto, la situación ecuatoriana es una expresión de

22. A pesar de que el proceso de retorno, enmarcado en el denominado *Plan de Reestructuración Jurídica del Estado*, tuvo componentes altamente participativos (diálogo con las organizaciones sociales, políticas, sindicales, gremiales, aprobación de la Constitución por referéndum, conformación de comisiones de reestructuración jurídica), no rebasó su condición de arbitrio técnico formulado desde el gobierno militar. Al respecto véase Mills, Nick: *Crisis, conflicto y consenso*. Ecuador: 1979-1984, Corporación Editora Nacional, Quito, 1984.

23. Acerta de algunas características de la cultura política ecuatoriana (como el predominio del juridicismo, el inmedatismo y la orientación hacia el conflicto antes que al consenso) que impiden la construcción de un orden consensual, véase Hurtado, Osvaldo: "Cultura política", en Varios Autores: *Léxico político ecuatoriano*, ILDIS, Quito, 1994, págs. 107-111.

la corriente general que se ha observado en la mayoría de países latinoamericanos desde el fin de la década de los setenta: la estructuración y consolidación de regímenes democráticos, luego de largos periodos dictatoriales, dentro de un contexto de crisis que ha colocado como problema central a las posibilidades de control de los procesos políticos, económicos e institucionales. En este marco, la tensión entre crisis y construcción de un ordenamiento político democrático se manifiesta en varios niveles: en la definición y contenido de las políticas económicas y sociales, en el diseño institucional (y en el funcionamiento) del sistema político, así como en la constitución de un campo de acción para el desempeño de los actores sociales y políticos. Dicho de otra manera, la construcción de la democracia en el marco de la crisis debe encarar problemas de diverso orden, que rebasan con mucho los aspectos estrictamente económicos.

Además de sus consecuencias económicas -ampliamente conocidas, estudiadas y explicadas-, la crisis se ha manifestado también en otros aspectos menos visibles pero de tanta o mayor importancia que aquellas: ha puesto en entredicho la vigencia de los actores sociales y políticos que venían actuando anteriormente y ha reducido el margen de acción estatal. En realidad, más allá de las expresiones estrictamente económicas de la crisis, ésta se manifiesta también en otros niveles. En el social se presenta a través de la reducción del tamaño de la clase obrera, el crecimiento del sector informal, la inestabilidad de los sectores medios y el surgimiento de nuevos sectores financieros. En el nivel gubernamental se expresa en la menor disponibilidad de recursos para inversión, administración y gestión, con la consecuente reducción de la capacidad de acción del aparato institucional estatal y la escasa adecuación entre sus características y la realidad social a la que debe representar y a la cual debe responder.

Desde esta perspectiva, las consecuencias de la crisis son mucho más complejas que los desajustes que se observan en la economía (bajas tasas de crecimiento e inversión, altos niveles de inflación, déficit fiscal) e incluso que lo que se ha denominado *crisis del Estado*. Se trata, en realidad, de un problema de mayor profundidad y de enormes consecuencias, que envuelve

tanto a la sociedad como al Estado. Sus efectos se manifiestan también en las pautas de conducta y en las relaciones que se establecen entre grupos sociales, actores políticos, agentes económicos, instituciones e individuos.

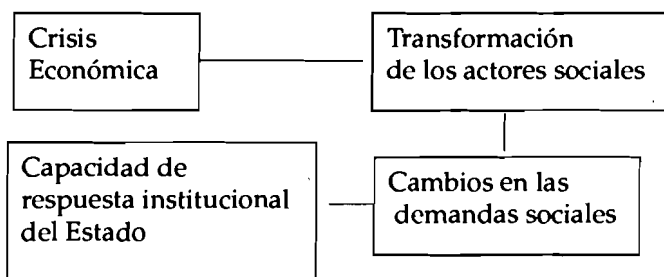
De esta situación se deriva una tensión entre tres elementos: *las condiciones vigentes* (o, si se quiere, la crisis), *la necesidad de controlar y guiar los procesos de cambio* económico y social y *los objetivos de fortalecimiento del régimen democrático*. Dentro del análisis reciente de la experiencia latinoamericana se ha recurrido a la noción de *governabilidad* para tratar esa tensión y para señalar los límites que encuentra la acción política (especialmente, aunque no de manera excluyente, desde el ámbito gubernamental) dentro de una situación como la descrita²⁴.

Esa tensión expresa un juego de fuerzas centrífugas ya que cada uno de los elementos impulsa el proceso hacia una dirección diferente. Los efectos de la crisis no otorgan las facilidades para introducir los elementos de política económica y social que permitirían guiar procesos de cambio. A la vez, estos aparecen -a causa de un complicado juego de demandas sociales y de obturaciones del sistema político- como elementos adversos a la consolidación del régimen democrático. Finalmente, la apertura democrática desencadena fuerzas y demandas que no encontraban los canales adecuados para expresarse en el marco de los gobiernos de facto.

Por ello, hablar de gobernabilidad significa no solamente aludir a la gestión gubernamental, como ocasionalmente se lo hace; se refiere también a conductas de actores sociales y políticos, a mecanismos de procesamiento de los conflictos sociales, a la institucionalidad que se va estructurando, a las pautas dominantes de la acción política, al proceso de toma de decisio-

24. La utilización del concepto de gobernabilidad en América Latina se origina en Flisfisch, Angel: "Gobernabilidad y consolidación democrática", en *Revista Mexicana de Sociología* Nº 89-3, México, 1989. Para una revisión conceptual véase Ansaldi, Waldo: *Gobernabilidad y seguridad democrática*, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1991; también Mayorga, René: "Gobernabilidad en entredicho: conflictos institucionales y sistema presidencialista", en Mayorga, René (coordinador): *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Ed, Nueva Sociedad, Caracas, 1992; Dos Santos, Mario: "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LIII, Número 1, Enero-Marzo de 1991.

nes y a los valores, normas y orientaciones de la cultura política. En síntesis, se puede decir que la crisis ha provocado una profunda transformación de los actores sociales y políticos; ésta ha producido cambios en las demandas sociales que, por su parte, ponen en cuestión la capacidad de respuesta institucional del Estado. A su vez, ésta última se ha visto mermada por el impacto de la crisis, que ha reducido los recursos disponibles para responder a las demandas sociales. Una posibilidad de representación gráfica, no exenta de mecanicismo, de esta múltiple relación sería la siguiente:



Desde esta perspectiva, un análisis, de lo ocurrido en el Ecuador durante los quince años de vigencia del ordenamiento constitucional demuestra la existencia de lo que se ha denominado *déficit de gobernabilidad*, en el sentido de que no se crearon las condiciones que posibilitaran la definición de objetivos nacionales de largo plazo, que dotaran de eficiencia, eficacia y coherencia al sistema político y en especial al desempeño gubernamental, que permitieran consolidar mecanismos de participación y que eliminaran los riesgos desestabilizadores propios de un período de transición²⁵.

Aquellas condiciones solamente podían construirse desde una acción mancomunada de los diversos actores políticos, con el gobierno a la cabeza. Pero, al contrario de lo que se habría podido esperar que sucediera en un período de transición,

25. Sobre la noción de déficit de gobernabilidad véase Camou, Antonio: "Gobernabilidad y..." Op. Cit. Los componentes calidad del desempeño gubernamental, eficiencia, eficacia y coherencia, están tomados de Flisfisch, Angel: "Gobernabilidad y consolidación...", Op. Cit. La atención sobre eficiencia y efectividad (vinculados a legitimidad y rendimiento) se origina en Linz, Juan: *La quiebra...*, Op. Cit.

desde el inicio del régimen constitucional los acontecimientos se orientaron por otros caminos. Aún antes de que se manifestaran los primeros síntomas de la crisis, como en una demostración de que a las causas no había que buscarlas necesariamente en los avatares de la economía, ya se dieron las primeras expresiones de lo que más tarde habrían de ser características propias del accionar político ecuatoriano.

En efecto, desde su inauguración, esta etapa ha estado marcada por dos elementos centrales: a) un juego político caracterizado por los bloqueos mutuos y b) la inconsistencia gubernamental en el manejo de la economía. El primero se ha presentado como una disputa permanente en torno a la coyuntura, cuya mejor expresión es la denominada *pugna de poderes*, nombre con que se ha aludido al enfrentamiento entre el legislativo y el ejecutivo; con pocas excepciones, esta pugna se ha centrado en aspectos muy puntuales o ha tenido como motivación última el desempeño en alguna próxima contienda electoral.

Esas pocas excepciones se encuentran, en primer lugar, en el período 1984-1988, cuando el Congreso se convirtió en el único espacio democrático desde el que se podía frenar el avance y la consolidación de un régimen autoritario y, en segundo lugar, en el período 1992-1995, en que el debate entre Ejecutivo y Legislativo se ha centrado en aspectos de fondo como los referidos al papel del Estado en la economía y a la definición del régimen político.

El segundo elemento tiene relación también con la orientación dominante dentro de la política ecuatoriana, especialmente con la vigencia de prácticas clientelares y populistas. A pesar de que todos los gobiernos han pretendido implantar un modelo rígido de conducción de la economía y que para ello han entregado la responsabilidad a técnicos aparentemente alejados de los avatares políticos, es innegable que en todos los casos han predominado los intereses de carácter coyuntural. Por lo general, desde el inicio hasta el segundo año de cada gobierno se han aplicado medidas (a veces drásticas) de estabilización; pero, a partir de ese momento y en estrecha relación con el proceso electoral de medio período, se las ha dejado de lado para ser sustituidas por una orientación radicalmente opuesta, que

correspondería a períodos de auge económico²⁶.

De manera evidente, estos dos elementos han impedido el logro de acuerdos no solamente en los aspectos puntuales de la relación ejecutivo-legislativo, sino en torno a las prioridades del país. Además, han sido factores fundamentales en el proceso de deslegitimación de las instituciones políticas (especialmente del Congreso y de los partidos) y han contribuido al desencanto generalizado con la actividad política. Estos son los antecedentes que han llevado a la imposición de los objetivos de corto plazo, tanto en la acción gubernamental como en el quehacer político en general, que han relegado a un segundo plano problemas centrales, como los que aluden al fortalecimiento del régimen democrático. Consecuencia obvia de todo esto es también la ausencia de certidumbres no sólo en el manejo económico -que no entrega señales claras a los diversos agentes-, sino también en los rendimientos políticos de la democracia.

Este juego, operado fundamentalmente en el nivel del sistema político, provocó la erosión de los elementos positivos que se manifestaron durante el proceso de retorno (especialmente en la etapa de vigencia del *Plan de Reestructuración Jurídica del Estado*) y que daban cabida a expectativas relativamente optimistas por su orientación a la participación y al consenso. Por ello también, en lugar de sentar las bases para una acción mancomunada de los diversos actores sociales, el proceso de consolidación del régimen democrático se centró casi estrictamente en el nivel jurídico-institucional: su permanencia, sus riesgos, sus disrupciones, fueron vistos como problemas que podían solucionarse a través de la vigencia de las leyes o, en el mejor de los casos, por reformas que se introdujeran en éstas²⁷.

Con ello se diluyó la posibilidad de alcanzar las metas que

26. Sobre la incidencia de los procesos electorales en la política económica, desde la perspectiva del denominado "ciclo político de la economía", véase Schuldt, Jürgen: *Elecciones y política económica en el Ecuador, 1983-1994*, ILDIS, Quito, 1994. Acerca de la inconsistencia de las políticas económicas, véase Thoumi, Francisco y Merilee Grindle: *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*, FLACSO, Quito, 1992.

27. El mismo Plan contenía elementos que, potencialmente, apuntaban en esa dirección. No es casual su denominación (de Reestructuración Jurídica), que desdecía de los

deben guiar necesariamente al proceso de transición: el impulso, la orientación y el control de los procesos de cambio económico y social que lleven a la solución de problemas estructurales (pobreza, inequidad distributiva), por un lado, y el fortalecimiento de los medios institucionales y simbólicos que hagan posible la integración social, por otro lado. Por el contrario, desde el primer período gubernamental (1979-1984), al que le cabría plenamente el calificativo de transicional, se privilegió la acción coyuntural y la orientación hacia el enfrentamiento antes que hacia el consenso.

Pero, cabe reiterar que aquella dificultad para enfrentar los retos del proceso de transición tiene relación no solamente con la acción política de los diversos actores, sino también con los antecedentes históricos inmediatos. El modelo económico y político que se había instaurado bajo los gobiernos militares reconocía al Estado como el actor central de todos los procesos; esto significaba, por un lado, dotarle de gran capacidad y autonomía de acción pero, por otro lado, colocarle en una situación de gran vulnerabilidad ante cualquier desajuste del modelo. Como se señaló antes, se habían implantado mecanismos de intercambio directo entre los actores sociales y el Estado, lo que hacía muy difícil la consolidación de un nivel de intermediación (conformado fundamentalmente por los partidos políticos) que habría podido actuar como un eje en la consolidación del ordenamiento democrático.

Por ello, cuando aparecieron las primeras manifestaciones de la crisis se puso en evidencia la debilidad e incluso incapacidad del Estado para dar respuestas a las demandas sociales. Acudiendo a la formulación más clásica del concepto de gobernabilidad, se puede decir que se produjo una sobrecarga de demandas sociales sobre las instituciones estatales, que no pudieron estructurar una adecuada respuesta. Pero, a diferencia de aquella formulación -que pone el énfasis en un supuesto incremento desmedido de las demandas-, es necesario señalar

mecanismos altamente participativos con que se lo manejó. Actualmente, el giro que ha tomado el debate acerca de las reformas constitucionales es un indicador adicional de esa orientación juricista.

que éste debe ser visto como el resultado de la doble crisis del Estado y de la sociedad. La manifestación más clara de este fenómeno es la escasa adecuación de la institucionalidad estatal a los requerimientos de una cambiante sociedad.

En el fondo de todo este cuadro se encontraba la ruptura del proceso de modernización que se había iniciado precisamente bajo el régimen militar y que, por su amplitud y profundidad, no será analizado aquí. Unicamente cabe recordar que el modelo impulsado al amparo del auge económico pretendía lograr la integración social bajo las pautas de una sociedad que constituyera el resultado de la desestructuración del ordenamiento oligárquico. Sin embargo, la crisis dio al traste con esos objetivos y dejó como legado una sociedad fragmentada, sin mayores elementos de integración social y, como se ha dicho reiteradamente, con una práctica generalizada de negociación particular de cada sector social. Se había estructurado una situación en la que se tornaba extremadamente difícil construir socialmente un nuevo orden, ya que no se presentaban los elementos y las condiciones que permitieran encontrar puntos de convergencia para la multiplicidad de intereses, necesidades y demandas de todo ese conjunto heterogéneo de actores sociales.

Es ampliamente conocido que una mayor capacidad de la sociedad para constituir identidades y, sobre todo, para institucionalizarlas, es una base fuerte para que, en constante interacción con el Estado, se puedan desarrollar sólidos procesos de integración social. A su vez, esto puede abrir paso a un orden social construido socialmente, es decir, a un orden que va surgiendo desde la interrelación de los grupos sociales: un orden que se constituye a partir de la institucionalización de las relaciones sociales.

En un orden de ese tipo se desarrollan fluidamente mecanismos adecuados de representación de intereses, condiciones para el intercambio político y posibilidades para el establecimiento de acuerdos. Al ser un resultado del propio proceso social, está dotado de mayor capacidad de procesamiento de los conflictos y, sobre todo, se reviste de mayor flexibilidad

para enfrentar las nuevas coyunturas²⁸. A la vez, se constituye un marco normativo (no necesariamente jurídico) que establece caminos para la solución de los conflictos sociales²⁹.

Todo ello no pudo materializarse por los efectos que había desencadenado la crisis no sólo en el plano económico, sino fundamentalmente dentro de todo el ordenamiento social y político; o, dicho en términos generales, por los problemas que ella representó para la consolidación del proceso de modernización. El orden se fue construyendo ante una sociedad pasiva. El resultado fue la constitución de un sistema político incapaz de reconocer, procesar y absorber las demandas que habían surgido al amparo del proceso modernizador.

Esto significó que aspectos como el surgimiento de nuevos grupos sociales, el incremento de la pobreza, las consecuencias derivadas del agotamiento de las posibilidades de redistribución del ingreso, entre otros, no fueran reconocidos como problemas que exigían respuestas tanto desde el régimen como desde el sistema político. Al no tener la apertura necesaria para reconocer la existencia de nuevos problemas, difícilmente se podían diseñar políticas para enfrentarlos.

3. Conflictos y vacíos del régimen y del sistema político

Los problemas reseñados tienen estrecha relación con las características del régimen y del sistema político, especialmente con la capacidad de representación (y de viabilización del intercambio político), con la disposición de mecanismos para el procesamiento de demandas y con la adecuación institucional. A

28. Sobre la construcción del orden social, véase Lechner, Norbert: **Los patios interiores de la democracia**, FLACSO, Santiago, 1988 (especialmente el artículo "¿Responde la democracia a la búsqueda de certidumbre?"); Flisfisch, Angel: "Hacia un realismo político distinto", en **La política como ... Op. Cit.**; Flisfisch, Angel: "Consenso democrático en el Chile autoritario", en Lechner, Norbert (comp.): **Cultura política y democratización**, FLACSO-CLACSO-ICI, Santiago, 1987.

29. Este marco se establece a partir de "un núcleo común de significados, valores, creencias y fines dotados con suficiente congruencia para asegurar un grado de compatibilidad entre las acciones y elecciones de individuos y grupos, y para proveer mecanismos aptos para dar soluciones relativamente pacíficas a conflictos interindividuales e intra o intergrupales dentro de la sociedad". Germani, Gino: "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna", en Varios Autores: **Los límites de la democracia**, CLACSO, B. Aires, 1985, Tomo I, Pág 30.

partir de esto se abre una amplia gama de problemas que hacen relación al ordenamiento constitucional, al sistema electoral, a las características de los partidos políticos, a la constitución de actores sociales y políticos, a las especificidades de las élites políticas, etc.

En síntesis, nuevamente se hace evidente el problema de fondo: la existencia o inexistencia de condiciones para consolidar un sistema democrático que, dentro de la situación de crisis, logre éxitos en el manejo de la economía, tenga capacidad para representar intereses y procesar las demandas, cuente con niveles aceptables de participación social y, a la vez, mantenga una estabilidad que asegure no solamente continuidad sino eficiencia y eficacia.

En el período que va desde el final de los setenta hasta la mitad de los noventa no ha sido posible encontrar a plenitud esas condiciones; esto ha dado lugar a una serie de oposiciones entre los diversos elementos que se hallan en juego: ampliación del espacio democrático *versus* obtención de los objetivos económicos; estabilidad política *versus* incremento de los mecanismos y niveles de participación política; modernización del sistema político *versus* capacidad de representación; procesamiento de demandas *versus* fortalecimiento de las instituciones del sistema político³⁰.

Por tanto, desde la óptica de la gobernabilidad, se puede decir que ha quedado de lado el diseño de los modelos y mecanismos de regulación de la relación entre el Estado y la sociedad. En otras palabras, no se ha procedido a redefinir las características del régimen y del sistema político, que eran necesarias para establecer nuevos parámetros en aquella relación (que, de hecho, se había modificado a causa de la presencia de nuevas condiciones económicas, sociales y políticas).

Retomando el concepto en boga actualmente en América Latina, se puede decir que no se contó con un modelo de gobernabilidad progresiva que permitiera enfrentar la situación que se vivía³¹. Al contrario, se han mantenido los mismos crite-

30. La contradicción entre logros macroeconómicos y profundización de la democracia esta tratada en Moncayo, Patricio: *¿Reforma o democracia?*. Ed. El Conejo, Quito, 1982.

31. Sobre el concepto de gobernabilidad progresiva, como opuesto a gobernabilidad

rios que se habían desarrollado en la época de auge y que mantienen las características del Estado asistencial. Se ha soslayado el reconocimiento de la crisis de éste que, como se ha venido insistiendo, era inevitable en la medida en que se habían erosionado sus bases: cada vez eran menores los recursos que podía distribuir y se habían transformado las relaciones sociales sobre las que se asentaba.

Uno de los resultados de esto es que se han ido imponiendo pautas políticas excluyentes, que han llevado al predominio de acuerdos cupulares dentro de un juego restringido a las élites. En este sentido, todos los elementos reseñados antes han contribuido a la apatía y al desinterés de la sociedad por la participación política (que constituía una tendencia histórica de larga data en el país pero que se ha alimentado de esta nueva situación). Aún más, se ha buscado explícitamente la despolitización de muchos espacios del sistema político (como los niveles municipales y provinciales) y se ha fortalecido la orientación burocrática, centralista y autoritaria en el manejo del aparato estatal, buscando con ello descartar el peligro de que en el sistema político se introduzcan demandas sociales incontrolables.

El carácter excluyente del sistema político tiende a expresarse, además, a través de las condiciones inequitativas que encuentran los diversos sectores sociales para acceder al sistema político (y por tanto al Estado y a las instancias de poder). Las formas y mecanismos constituidas para establecer esos vínculos varían no sólo cuando se contraponen grupos dominantes y subalternos, sino también dentro de cada uno de ellos.

El elemento central en este aspecto parecería radicar en la orientación que cada sector en particular puede imprimir a la acción social: la que tiende hacia la constitución de identidades colectivas y que expresa demandas concretas de grupos sociales específicos encuentra menos posibilidades de expresión en el sistema político, en tanto que la que se presenta como una alternativa técnica, “despolitizada”, pragmática y viable cuenta con todos los elementos necesarios para el éxito.

sistémica, véase CLACSO-PNUD-UNESCO: “Estrategias de gobernabilidad en la crisis” Documento de Proyecto (RLA 90/011).

Los obstáculos para impulsar hacia el ámbito político las identidades sociales han impuesto un corte a la consolidación de éstas, relegándolas a lugares secundarios y, sobre todo, obli-gándolas a desdibujarse para poder entrar en la política. De esta manera, el sistema político se ha mostrado como un elemento que incide sobre la fragmentación social previamente existente. A la vez, esto ha repercutido sobre la ya señalada profundización de la brecha entre acción social y participación política.

Al encontrar escollos para entrar en este campo, las identi-dades sociales no han buscado su expresión en la estructura de intermediación que conforman los partidos, lo que constituye evidentemente un elemento adicional para el debilitamiento del sistema político³². Dadas las características y especificida-des señaladas, la expresión política de lo social sólo ha sido posible con la eliminación de los elementos que constituyen la esencia de las identidades, ya que -como condición ineludible para ocupar un espacio en el sistema político- los partidos han debido aparecer como formaciones más técnicas que políticas y portadoras de propuestas extremadamente generales. Es decir, los partidos políticos se han visto prácticamente obligados a abandonar posiciones ideológicas y a privilegiar su carácter de instancia de agregación de intereses.

Además de la indiferencia y apatía de la población hacia la participación política, en gran medida esto tiene también rela-ción con algunas de las estipulaciones legales y con el carácter extremadamente centralizado o "estatalista" de la acción políti-ca. Es evidente que algunas disposiciones dificultan seriamente la representación de intereses, como es el caso de determinados aspectos de la Ley de Partidos Políticos y de la Ley de Elecciones, que coartan la posibilidad de contar con expresio-nes de identidades regionales, locales y grupales, obligando a los partidos a relegar a un segundo plano sus verdaderos con-tenidos para mantener la obligada presencia nacional³³.

32. En la siguiente sección me ocuparé de este tema, cuando aborde la "informaliza-ción de la política".

33. Es el caso de las disposiciones que obligan a los partidos a inscribirse y a presentar

También es indiscutible que se han establecido mecanismos de negociación directa entre las organizaciones sociales y el gobierno central, obviando el papel las instancias locales (concejos municipales y consejos provinciales) que, de esa manera, no se han constituido como gobiernos locales en los que pudieran procesarse conflictos y expresarse intereses sociales específicos. A pesar de la autonomía, reconocida constitucional y legalmente, estos no cuentan con las atribuciones, funciones y recursos necesarios y suficientes para convertirse en instancias de participación política. Esto se constituye en una obturación para la representación, así como en un refuerzo de la orientación centralista de la acción política (que, por lo señalado antes, resulta cada vez más elitista y por tanto excluyente).

Resultado de todo esto es que, cada vez con más fuerza, la política va apareciendo como un accionar suprasocial, donde los partidos no pueden, sino de manera muy débil, canalizar las demandas de los sectores sociales, especialmente de los subalternos. Cualquier intento en sentido contrario no ha tenido cabida en tanto ha sido visto como un elemento que conspira contra la continuidad y estabilidad del régimen político. De ahí que, como reacción a esta situación -entre otras causas- se vayan consolidando los mecanismos clientelares dentro de lo que se ha llamado genéricamente el populismo³⁴.

En gran medida, estos mecanismos han surgido como respuesta a las escasas posibilidades de participación e integración que ofrece el sistema político y se han constituido en los más serios peligros para su estabilidad y continuidad. Es decir, la oclusión del sistema político para procesar las demandas de

listas de candidatos a nivel nacional (por lo menos en la mitad de las provincias), la prohibición de formar alianzas para elecciones pluripersonales e inclusive la realización de elecciones locales conjuntamente con las presidenciales o en general con las nacionales. Todas ellas restringen la posibilidad de representación de intereses y de abrir espacios efectivos de participación política en los niveles locales.

34. Sería necesario distinguir las diversas connotaciones que se han dado al concepto de populismo; sin embargo en el presente artículo me restrinjo al uso que se le ha dado en el análisis de la realidad ecuatoriana. Véase Burbano, Felipe y Carlos de la Torre: "Reflexiones sobre el populismo en el Ecuador", en *El populismo en el Ecuador (antología de textos)*, ILDIS, Quito, 1989. Ojeda, Lautaro: *Mecanismos y articulaciones del caudillismo velasquista*, JNP, Quito, 1974. Villavicencio, Gaitán: "Las ofertas electorales y los límites del clientelismo", en Varios Autores: *Ecuador 88: elecciones, economía y estrategias*, El Conejo-CIERG, Quito, 1988, pág. 11-33.

esos sectores y la tendencia a privilegiar la estabilidad del régimen ha llevado a efectos perversos, esto es, a resultados totalmente contrarios a los esperados.

Así, la inequidad en el acceso a las instancias de decisión se ha reforzado con el carácter elitario y centralizado (o estatalista) del accionar político, mientras los mecanismos clientelares han sustituido a las débiles o inexistentes vías de participación. Como telón de fondo aparece la postura de indiferencia de la población no solamente ante la democracia, sino en general ante la política, lo que lleva a agudizar el problema de la escasa participación y de la nula politización de otros espacios sociales. El carácter elitario y centralizado de la política es la expresión de esta realidad pero es al mismo tiempo una causa de ella.

Resulta evidente que éste hecho trasciende el caso específico del Ecuador y -sin pretender establecer relaciones mecánicas entre la economía y la política- es posible afirmar que esta tendencia tiene alguna ligazón con la vigencia del modelo de economía de mercado; por su propia naturaleza, éste produce la atomización de los intereses sociales y reduce el papel central que históricamente había tenido el Estado tanto en la conducción de la economía como en el procesamiento de los conflictos sociales. Sin embargo, en el caso ecuatoriano cabría introducir muchos matices en esa relación debido al retraso que muestra el país en la aplicación de un modelo de esta naturaleza y, más bien, sería necesario profundizar en el análisis de la crisis del Estado asistencial, de las transformaciones sociales, económicas y políticas reseñadas antes y de la escasa adecuación institucional para enfrentarlas³⁵.

Sea como fuere, un cuadro de este tipo ha definido únicamente un modelo de gobernabilidad sistémica, ya que "privilegia la continuidad del régimen político, lo cual lleva a un trato

35. Sobre la crisis del Estado de Bienestar y la salida propuesta por el neoliberalismo, véase Portantiero, Juan C.: "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", en *Nueva Sociedad* Nº 104, Caracas, 1989, págs. 88-94. Sobre los problemas de adecuación institucional, véase Mayorga, René: "Gobernabilidad en entredicho... Op. Cit., págs. 41-62; Nohlen, Dieter: "La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo", en Nohlen, Dieter y Liliana de Riz (compiladores): *Reforma institucional y cambio político*, CEDES-LEGASA, B. Aires, 1991, págs. 11-44.

preferencial del gobierno con actores políticos y sociales que tienen capacidad inmediata de desestabilización política y/o económica", sin desarrollar la capacidad de "recoger, elaborar y agregar (en la acción gubernamental) la demanda de la sociedad civil, haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva"³⁶.

Por consiguiente, ha colocado el problema de la gobernabilidad en el nivel de la capacidad de la dirigencia política para establecer acuerdos cupulares pero de alta efectividad. Esto se ha logrado no a través de procesos de legitimación del quehacer político -como ocurre en sistemas más incluyentes-, sino por medio de la ya aludida relegación de los problemas fundamentales a espacios considerados como no políticos.

La delimitación de ámbitos no políticos para la resolución de los diversos tipos de conflictos aparece entonces como la solución fácilmente escogida para lograr la estabilidad política. Parecería que, como trasfondo de esto se ha asumido que la sobrecarga de demandas sociales en el Estado pone en riesgo la gobernabilidad del sistema y que, por tanto, es necesario desactivar esa presión, lo que *aparentemente* se lograría relegando los problemas a niveles considerados como no políticos. Inevitablemente, el efecto es el contrario: la crisis del sistema político, no por la sobrecarga de demandas, sino porque el procesamiento de los conflictos sociales se opera fuera de éste.

Debido a que los sectores populares han sido los más afectados por la crisis económica, es innegable que la mayor parte de la presión (el incremento de demandas) se ha originado en ellos; por lo tanto, al relegar sus demandas a ámbitos no políticos estos sectores han encontrado menores posibilidades de inclusión en el sistema político. Al mismo tiempo y por esas mismas razones, ha sido entre ellos donde se ha incubado en mayor medida la deslegitimación del ordenamiento democrático; esto no resulta inesperado ya que su propia situación les conduce a una baja valoración de la democracia como ordenamiento que permite procesar los conflictos y dar solución a los problemas económicos.

36. CLACSO-PNUD-UNICEF: "Gobernabilidad en la..." Op. Cit., Pág. 44.

Un ejemplo de esto se encuentra en la despolitización de aspectos tan importantes como la determinación de los salarios y, en general, de los que tienen relación con las condiciones de vida, incluyendo la calidad y asignación de los servicios sociales básicos, el sistema de seguridad social, la existencia y orientación de las compensaciones o subsidios de diversa naturaleza, el monto del gasto social fiscal, etc. En definitiva, se ha despolitizado la definición del papel del Estado y del mercado en la satisfacción de las necesidades básicas, reduciéndola a un debate técnico acerca de eficiencia y eficacia de los servicios y volumen del gasto fiscal.

Al negarles su condición de hechos políticos se deja de reconocer que las definiciones que se tomen en cada uno de estos aspectos no dependen solamente de criterios técnicos o del movimiento general de la economía, sino de la capacidad de representación de intereses específicos de los sectores sociales directamente involucrados (y también de la institucionalidad diseñada para este fin). Es decir, se los niega como hechos en los cuales debe manifestarse (y de los cuales debe ocuparse) el sistema político en particular y el ordenamiento democrático en general.

Como conclusión de todo esto se puede invertir la relación entre demandas sociales y ordenamiento democrático. Como se ha señalado antes, la formulación original del concepto de gobernabilidad planteaba que la combinación entre Estado de Bienestar y ordenamiento democrático llevaba al incremento de las demandas, produciendo una sobrecarga de éstas sobre el sistema político, lo que en conjunto lo tornaba ingobernable. Es decir, habría un exceso de democracia que se manifestaría en contra de su propia vigencia y continuidad. Sin embargo, la experiencia ecuatoriana demuestra lo contrario: los problemas de la democracia (que posiblemente no justifiquen el calificativo de ingobernabilidad) se han originado más bien en la falta de canales adecuados para el procesamiento de las demandas y, por tanto, éstas han debido expresarse afuera del sistema político. Dicho de otra manera, el sistema político democrático se ve amenazado por su poca capacidad de inclusión y por su debilidad institucional.

4. Democracia, representación y orden

Si se acepta como válido lo planteado en las páginas anteriores, se aceptará también que es posible introducir algunos matices en las críticas que se hacen usualmente a la *democracia realmente existente*, reseñadas al inicio del presente artículo³⁷. Así, es factible cuestionar la afirmación acerca de la naturaleza puramente formal de la democracia ecuatoriana ya que -como se señaló en la sección anterior en cuanto a la relativa incapacidad del sistema político para convertirse en el espacio adecuado para el procesamiento del conflicto- gran parte de la acción social y política ha debido enrumbarse por canales que no son los establecidos en el sistema político. Es decir, se ha producido lo que se ha denominado "la informalización de la política"³⁸. A menos que *democracia formal* -en su connotación despectiva- tenga algún otro contenido, no se puede entender la acusación de formalismo en un caso como el ecuatoriano.

Aparentemente, más asidero podrían tener las otras dos críticas, esto es, la escasa capacidad para resolver los problemas económicos y sociales y los estrechos canales de participación que ofrece el ordenamiento democrático. Sin embargo, como he pretendido demostrar a lo largo de estas páginas, el tratamiento de esos problemas es muy complejo y no se puede reducir, como usualmente se lo ha hecho, al señalamiento de su existen-

37. Como se puede apreciar, doy por hecho la existencia de un ordenamiento democrático en el Ecuador de hoy. Creo que el calificarlo de otra manera (como *poliarquía*, en términos de Dahl) no apoya mayormente a la discusión y al esclarecimiento conceptual. Considero que el problema radica en el análisis de sus debilidades (y fortalezas, si es que la hay) y no en su negación. Véase Dahl, Robert: *Un prefacio a la teoría de la democracia*, Grupo Editor Latinoamericano, B. Aires, 1989, especialmente pág. 87 y ss.

38. El concepto de informalización de la política parece haberse acuñado en Bolivia para designar al "proceso que se desarrolla al margen y en contra de la política tradicional, pero también de la institucionalidad democrática", Lazarte, Jorge: "Partidos políticos e informalización de la política", en Mayorga, René: *Democracia y gobernabilidad...* Op. Cit., pág. 77. Véase también Saravia, Joaquín y Godofredo Sandoval: *Jach'a Uru: ¿La esperanza de un pueblo?*, CEP-II.DIS, La Paz, 1991; Mayorga, Fernando: *Max Fernández: la política del silencio*, II.DIS-UMSS, La Paz, 1991; Toranzo, Carlos: "Burguesía chola y señoralismo conflictuado", prólogo a Mayorga, Fernando: *Max Fernández...* Op. Cit. Laserna destaca que la informalización de la política no constituye referencia necesariamente la expresión política del sector informal: Laserna, Roberto: "Caudillos, partidos y democracia en Bolivia: informales, gringos-cholos y 'maxistas' en la política", en *Productores de democracia*, CERES-FACES, Cochabamba, 1992.

cia o a la propuesta de soluciones parciales. Su superación depende de un conjunto de medidas que se deben plasmar tanto en el nivel de las reglas del juego (en el régimen político) como en el plano de la política concreta (en el sistema político), pero la realidad no ha ido por esa vía y más bien se ha orientado por visiones muy sesgadas.

Como se vio antes, la crítica que se ha identificado con las posiciones de derecha ha hecho hincapié en la capacidad para resolver los problemas económicos, mientras que la crítica que puede calificarse de izquierda ha puesto el énfasis en la participación y en la solución de los problemas sociales. A pesar de que no existe una separación tajante entre ambas posiciones y que cada una de ellas comparte por lo menos parcialmente la crítica de la otra, es obvio que, al concentrarse principalmente en uno de los aspectos ofrecen soluciones parciales. Pero, el problema no es solamente la visión sesgada o parcializada, sino también el carácter claramente insuficiente de cada una de esas posiciones.

En efecto, la crítica de derecha destaca el tema de la eficiencia, pero lo ve solamente como un problema de manejo técnico de las variables económicas. En esa perspectiva está ausente toda la reflexión que lleva a comprender los problemas económicos y sociales como una parte del tema más amplio de la conducción política, de la constitución de identidades, de los mecanismos de representación y de la capacidad de las instituciones para ofrecer respuestas a las demandas de la sociedad. En síntesis, esa crítica no asume que la solución de los problemas económicos se sitúa en el plano de la gobernabilidad, entendida en los términos planteados en el presente artículo.

Dicho de otra manera, el tratamiento de la mayor o menor capacidad de resolución de la crisis económica resulta incompleto ya que no se lo considera dentro del contexto global en que se produce. Como es obvio, éste es un problema fundamentalmente político que rebasa el nivel técnico en que ha sido colocado por la corriente de derecha actualmente en boga y exige, por tanto, el desarrollo de acciones en múltiples campos. Aún cuando fuese exitoso, el manejo aislado de las variables macroeconómicas no asegura ningún logro en el nivel político

ya que es claramente insuficiente en tanto no apunta a resolver los problemas políticos y sociales que están realmente en la base. En síntesis, desde esta perspectiva no existe ningún interés en incidir sobre el sistema político (tornándole más incluyente, dotándole de mayor capacidad de representación, fortaleciéndole institucionalmente, en fin, adecuando su capacidad de respuesta a las demandas de la población), que es en donde deben concentrarse las acciones.

Vale la oportunidad para señalar que este abandono de las instancias políticas se encuentra en la base del nuevo tipo de populismo que ha surgido, en el plano de la política práctica, desde las corrientes de derecha. El énfasis en la solución de los problemas económicos como eje de la gestión gubernamental y en general de la política -cargado, además, de la visión tecnicista del manejo de la economía- tiene como efecto la minimización del papel del sistema político en el procesamiento del conflicto. Como contrapartida a esto, desde estas posiciones se ha alimentado el clientelismo (especialmente el intercambio de votos por favores o, en general el uso de las influencias a cambio de apoyo), con lo que se ha contribuido a la "informalización de la política".

Por su parte la crítica de izquierda, al centrar sus propuestas sobre la necesidad de una mayor participación, no solamente ha sacrificado algunos aspectos de importancia (especialmente los que tienen relación con la consolidación institucional del ordenamiento democrático), sino que además ha planteado el mismo tema de la participación de una manera que aporta poco al fortalecimiento y a la profundización de la democracia.

En esa propuesta se pueden detectar cuatro elementos que constituyen su debilidad: en primer lugar, es extremadamente general en tanto se mantiene en el nivel de las declaraciones de principios, como la que opone la democracia participativa a la democracia representativa sin señalar caminos concretos para consolidar la primera; en segundo lugar y derivado de esto, es insuficiente debido a que no asume a la representación como un problema central de la democracia; en tercer lugar, es ambigua en la medida en que no define los canales de participación ni se preocupa por los diseños institucionales apropiados para

ello; y, finalmente, es restringida ya que tiende a relegar la participación a su connotación social, dejando hasta cierto punto de lado su contenido político.

De una manera sintética se puede decir que en conjunto las dos críticas tienen alguna validez, especialmente por los elementos de diagnóstico que han construido y sobre los cuales se sustentan; pero aisladamente cada una de ellas resulta insuficiente debido al carácter parcial de sus respectivas propuestas. Así, es posible concordar hasta cierto punto con las afirmaciones iniciales que guían a cada una de las posiciones -esto es, la limitada capacidad para resolver los problemas económicos y los reducidos canales de participación que ofrece el ordenamiento democrático, según la crítica de derecha o de izquierda, respectivamente- pero resulta muy difícil compartir las premisas y las propuestas que surgen desde cada posición en particular.

En la base de ambas posiciones parece existir una orientación que, por decir lo menos, es poco proclive a la consolidación de la democracia como un ordenamiento que puede procesar el conflicto y dar respuesta a los problemas derivados de la crisis. Ellas -que constituyen sus premisas- no apuntan necesariamente al perfeccionamiento de la democracia; por el contrario, gran parte de los fuegos de sus baterías están dirigidos hacia la negación de ésta. Desde uno y otro lado se sugiere -cuando no se afirma explícitamente- que bajo un ordenamiento diferente habrían existido las condiciones adecuadas para responder a los desafíos económicos y sociales³⁹. Obviamente, el tipo de ordenamiento que postula cada una de ellas marca la diferencia.

La reivindicación de los logros económicos obtenidos bajo regímenes dictatoriales, como el del "milagro" chileno -al que se le extrae del contexto histórico de un país que tuvo una gran acumulación previa de capital humano- es una actitud cada vez más difundida entre los sectores de derecha. La izquierda, por su parte, no ha logrado diseñar con claridad un modelo

39. Esto explica, en gran medida, el escaso interés de las ciencias sociales ecuatorianas en la democracia como objeto de análisis.

alternativo o se ha quedado sin referente histórico, pero ello no le impide cuestionar la validez de la democracia como el ordenamiento adecuado para el logro de los objetivos sociales.

Por otra parte, ambas posiciones coinciden en su visión estrecha de la democracia representativa: ninguna de ellas se ha preocupado de definirla adecuadamente, no sólo en términos conceptuales -que para fines prácticos no dejaría de ser importante- sino en su validez y adecuación para un caso como el ecuatoriano. No se ha desarrollado una reflexión detenida acerca de las características que ésta debería tener en el marco de una sociedad escasamente participativa, jerárquica y verticalista. Los arbitrios técnicos del un lado y la retórica participacionista del otro lado no han contribuido a solucionar el problema; por el contrario, se han constituido en alicientes para relegar a un plano secundario algunos aspectos que constituyen la base de la democracia representativa, como son el sistema electoral, el sistema de partidos y, especialmente, los mecanismos que permitirían la toma y la rendición de cuentas.

Así mismo, en cualquiera de esas críticas se soslaya un hecho que debería constituirse en premisa en una realidad como la ecuatoriana: la débil -y en ocasiones ninguna- presencia estatal en la conducción y en regulación de la sociedad⁴⁰. Esto se expresa, en gran medida en la "informalización de la política", pero la supera ampliamente en cuanto abarca los niveles de la economía, la sociedad y la cultura; sintéticamente se puede decir que gran parte de la vida nacional transcurre fuera de la jurisdicción del Estado, lo que en sí mismo se convierte en un obstáculo para la consolidación del sistema político democrático.

A causa de esto, la democracia se ha consolidado fundamentalmente en el nivel del régimen político, mientras que muestra grandes vacíos en el nivel del sistema político. Se puede decir que se trata de una democracia construida a espaldas de la sociedad o, en términos más precisos, ante la indiferencia de ella. Sin embargo, este no es un problema que se le pueda atribuir exclusivamente a la misma democracia; es ver-

40. Al respecto véase O'Donnell, Guillermo: "Estado, democratización y..." Op. Cit.

dad que un ordenamiento de esta naturaleza debería tener entre sus objetivos -como he señalado antes- la ampliación de la capacidad de inclusión del sistema político, pero esto no depende únicamente de los postulados que le guían sino de un nutrido conjunto de factores de carácter estructural: la cultura política, los recursos (materiales, humanos, simbólicos y discursivos) que puede movilizar el Estado, el tiempo de vigencia de las instituciones democráticas, la flexibilidad en la aplicación de las leyes, etc.

Todo esto debería llevarnos a cuestionar los cuestionamientos. En situaciones extremadamente complejas, como la ecuatoriana, la democracia se implanta en condiciones adversas o, cuando menos, poco favorables. Por ello, el reclamo referido a la escasa capacidad de representación o, más concretamente, a la debilidad de la participación, así como el que se refiere a la ineficacia en la resolución de los problemas económicos inmediatos, se quedan cortos y no van al fondo del asunto.

Por otra parte, cualquier análisis de estas dos posiciones -y más allá de las insuficiencias señaladas- deja planteada la interrogante sobre la ausencia de una posición que las integre, una visión que, a la vez que sea el resultado de la suma de los elementos positivos que ofrece cada una de ellas, las supere a ambas. Una primera respuesta se encuentra, sin duda, en lo que se señaló antes acerca de la ausencia de un hito "fundacional" de la democracia; sin la presencia de éste resulta casi imposible arribar a una visión integradora, en la que se puedan tratar dentro de un mismo rango de importancia los problemas de la crisis y los problemas de la participación. Esa ausencia dificulta la consolidación de una valoración común del ordenamiento democrático, el establecimiento de acuerdos sobre los aspectos fundamentales, en fin, una perspectiva guiada por la necesidad de ampliar y profundizar ese ordenamiento como condición básica para la acción política.

Es innegable que un análisis en profundidad y a la vez más amplio del problema exigiría indagar -como he reiterado a lo largo de este artículo- en el ámbito de la cultura política; allí se encontrarían, sin duda, los elementos de fondo que llevan a la configuración de visiones fragmentadas y contrapuestas. Pero,

sin entrar en ese campo y respetando los límites establecidos al inicio, parecería que el factor central, especialmente en el nivel del sistema político, es el señalado: la ausencia de un elemento integrador reconocido y valorizado por todos los actores. Para decirlo en otros términos, en el caso ecuatoriano no se han consolidado los ideales democráticos necesarios para dar vida a valores, normas, prescripciones y pautas de conducta compartidos y observados por todos⁴¹.

Sin embargo, esto no constituye una respuesta acabada a la interrogante mencionada, ya que la existencia o inexistencia de un elemento de esa naturaleza se produce, a su vez, por la conjunción de diversos factores; en sí mismo es también un resultado. En realidad, la ausencia de un elemento integrador es consecuencia de las características específicas de cada una de las posiciones mencionadas y del contexto global en que ellas se mueven: una izquierda que no ha renovado sus propuestas, una derecha que no ha abandonado totalmente su orientación poco proclive a la democracia y una corriente populista que se rige exclusivamente por la coyuntura, todas ellas enmarcadas en un medio en el que predomina la apatía y la indiferencia de la población hacia la política.

Sea como fuere, el hecho es que no ha habido el reconocimiento de la democracia como un orden *de todos y para todos*, esto es, como una construcción colectiva y a la vez como un conjunto de normas con validez general. Por ello, el balance final puede ser pesimista: mientras esto no se produzca se mantendrán los problemas señalados en las páginas precedentes, con muy escasas posibilidades de que sean superados. Fundamentalmente, será muy difícil crear las condiciones apropiadas para que el régimen y el sistema políticos puedan procesar el conflicto. Así mismo, continuarán aquellas críticas a los rendimientos de la democracia y a los angostos caminos para la participación, que no siempre reconocen que esos problemas

41. Es muy sugerente la explicación de la crisis de la relación entre el Estado y la sociedad a partir de la erosión de la ideología nacional integradora, como lo hace Fernando Mayorga para el caso de Bolivia (cf. *Discurso y política en Bolivia*, ILDIS-CERES, La Paz, 1993, pág. 116); en la situación ecuatoriana habría que hablar de ausencia antes que de erosión.

tienen características bastante más complejas, ni que todo esto constituye una lucha permanente contra las tendencias autoritarias vigentes en la cultura política y en el sistema político y, por lo tanto, exigen una reflexión más profunda.

EL ESPEJO EMPAÑADO: CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL ESTADO *

* Ponencia presentada al Primer Seminario sobre Pensamiento Social en el Ecuador y América Latina, sobre el tema "Crisis de Legitimidad del Estado: Estado y Sociedad Civil", organizado por la Universidad de Cuenca. Cuenca, 15, 16 y 17 de Abril de 1991. Publicada en Revista Paraguaya de Estudios Sociológicos, CPES, Asunción, 1992

Para iniciar

Los personajes de El Chulla Romero y Flores, la novela estrictamente urbana de Jorge Icaza, se mueven invariablemente entre la mentira, la desconfianza y el autoengaño, en un intento permanente de negar su propia identidad. Solamente en el último capítulo asumen y se enfrentan a su realidad, dando lugar a un final cargado de moralejas que expresa más las intenciones del autor que la complejidad de la sociedad que ha reflejado a lo largo del libro.

Más cerca de nuestros días, los personajes creados por Abdón Ubidia en Ciudad de Invierno, una de las más logradas obras literarias de ambiente urbano de los últimos años, se mueven también entre la mentira, la desconfianza y el autoengaño, buscando siempre eludir el enfrentamiento con su propia identidad. Pero en esta ocasión la búsqueda de moralejas deja paso a un desencanto que no admite juicios de valor ni maniqueísmos que provengan del autor.

Veintiún años, once gobiernos, dos reformas agrarias, cientos de miles de barriles de petróleo y muchas utopías debieron superar aquellos personajes para continuar obstinadamente comportándose como sus antecesores, sin asumir su condición, escudándose tras múltiples máscaras y negándose a ser lo que verdaderamente (lo que únicamente) podían ser.

El chulla de la primera obra se disuelve en los múltiples personajes de la segunda, expresando la pérdida de aquel apelativo -restringi-

do casi exclusivamente a Quito, pero identificable bajo otros calificativos en cualquier espacio urbano del país- y la generalización de su conducta.

El adjetivo prácticamente ha desaparecido del léxico diario. Pero las pautas de conducta de los personajes de Icaza no han sufrido igual suerte: su extensión, hasta convertirse en hecho natural y cotidiano, ha sepultado la especificidad a la que aludía. Parecería -como lo demuestran los personajes de Ubidia- que la sociedad entera las ha adoptado y les ha dado carta de naturalización. Así, se ha hecho innecesario cualquier calificativo particular para denominar a quienes son sus portadores y se han convertido en la base de la relación normal entre las personas.

La incapacidad de identificarse como parte de un entorno determinado, la negativa a aceptar normas y valores colectivos, el permanente intento de transgredirlas -siempre dentro del mismo orden-, se mantienen inalteradas. El nuevo cascarón sigue conteniendo a los mismos hijos: de ahí que es prácticamente imposible construir un ordenamiento diferente, aceptado por todos, reconocido como propio y legítimo por cada uno de ellos.

1. Legitimidad del Estado, sociedad y exclusión política

Del mismo modo que en los personajes de la literatura, en los actores de la realidad cotidiana del país se hace patente una clara dificultad de consolidar identidades y de construir, de manera consensual, un orden legítimo. En la novela es posible encontrar salidas, permitir que los personajes hagan uso de su individualidad y escojan el arrepentimiento o la evasión; sin embargo, en la realidad eso no es tan sencillo y depende de la conjugación de factores de diverso tipo, entre los cuales, a más de los de orden estructural e histórico, no están ausentes los valores, pautas y conductas políticas.

Generalmente, al tratar aspectos relacionados con la conformación del sistema político o, más específicamente, con la construcción de la democracia, se enfatiza en el peso de esos condicionantes estructurales y sólo en menor medida en aquellos otros elementos, componentes de lo que se conoce como cultura política. Mucho menos interés se demuestra por la constitu-

ción de esos actores y menos aún por los mecanismos que operan en la sociedad y que establecen la base para el accionar político.

Por ello, al abordar el tema de la crisis de legitimidad del Estado, me propongo indagar sobre esos aspectos, dando especial énfasis a la vida cotidiana, ese espacio en que se construyen valores, mitos, creencias y conductas¹. Considero que cualquier intento de analizar la legitimidad de un orden social y político, no puede obviar el análisis de la sociedad sobre la cual se estructura.

Aún más, hablar de "Crisis de legitimidad del Estado" y a la vez de "Estado y sociedad civil" engloba, en sí mismo, a dos supuestos. En primer lugar, uno de carácter metodológico: que la legitimidad del Estado debe encontrarse en la sociedad sobre la cual se erige (a eso se refiere el apellido "Estado y sociedad civil"). En segundo lugar, uno de carácter fáctico: que en algún momento existió una situación de esa naturaleza o que, por lo menos, hay la posibilidad de concretarla pero aparece algo que la pone en cuestión (eso es lo que se quiere decir con aquel tan usado concepto de "crisis").

Aunque concuerdo básicamente con una visión basada en estos dos supuestos, considero necesario discutirlos con el ánimo de centrar el problema en una dimensión que permita explicar la situación actual del Ecuador. En realidad, enfrentar este caso concreto a los dos supuestos conduce necesariamente a la formulación de una pregunta: ¿Puede hablarse de legitimidad del Estado -en los términos planteados, esto es, referida a elementos provenientes de la sociedad-, en una situación como la ecuatoriana? Independientemente del carácter de la respuesta, se puede desprender una segunda pregunta: ¿Cómo se opera en la sociedad, y qué especificidades muestra ese proceso de legitimación?

Es evidente que la legitimidad del Estado no siempre encuentra su origen y sus bases en la sociedad, aunque en sus

1. Se trata, obviamente, de una entre múltiples opciones de entrada al problema. Es un análisis que se sitúa en un nivel estrictamente sociológico y que, por tanto, da prioridad al tratamiento de aspectos como la interacción, las conductas sociales, los simbolismos utilizados colectivamente, la construcción del discurso, los elementos de cultura política, etc.

resultados retorne a ella para lograrla. Se podría hablar de formas de legitimación que suponen *exclusión tácita*, por oposición a las de origen social. Para ejemplificar con la situación extrema se puede aludir a los momentos de dictadura, en los que no operan los mecanismos sociales y menos aún los políticos, pero que necesariamente deben buscar la legitimidad (ex post) acudiendo a la sociedad².

Ciertamente, se podría argumentar que en ese caso no está planteado el problema de la legitimidad o de la ilegitimidad del Estado y del sistema político, sino que se trata simplemente de la imposición autoritaria de la dominación bajo cualquier signo específico³; sin embargo, aún en esa situación extrema existe búsqueda de legitimidad para el ordenamiento estatal o, en términos más amplios, para la constitución y estabilización del orden. Se lo hace, de manera fundamental y generalizada, apelando al temor: temor de la sociedad ante el desorden, ante la incertidumbre, ante la ausencia de certezas y normas claras que orienten su vida⁴. El resultado es la entrega de las potestades sociales al Estado, la renuncia a sus atribuciones —especialmente de las que forman la base de la democracia— y el reconocimiento del autoritarismo como algo legítimo.

Sin entrar en este extremo, es posible encontrar otro caso de legitimación con exclusión tácita. Es el que se observa en el ordenamiento oligárquico, donde la legitimidad del orden estatal no surge desde la sociedad como un todo, sino del juego de

2. Véase Delich, Francisco: "Teoría y práctica política en situaciones de dictadura", en Lechner, Norbert (comp.): *¿Qué significa hacer política?*, Desco, Lima, 1982. En realidad, el caso extremo sería el que se ha denominado Estado Burocrático Autoritario, referido al tipo de dictaduras que se implantó en el cono sur y en las cuales no operaba ningún otro recurso de legitimación que no fuera la fuerza. Véase O'Donnell, Guillermo: *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario*, Cedes, B. Aires, 1979.

3. Uso indistintamente los conceptos de sistema político o régimen político, para referirme al conjunto de pautas, códigos y mecanismos vigentes en una sociedad para establecer las formas de representación, de constitución de actores políticos y de conformación de instituciones de gobierno. De manera muy vaga es un concepto cercano al de Bobbio, Norberto: *Estado, gobierno y sociedad*. Plaza y Janes, Barcelona, 1987.

4. Al respecto véase Vega, Juan Enrique: *Democracia, certidumbre y seguridad política*, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1989; Lechner, Norbert: "Hay gente que muere de miedo", en *Los patios interiores de la democracia*, Flacso, Santiago, 1988 (pág. 93-109).

los grupos dominantes. Solamente en un segundo momento - cuando las vicisitudes de los enfrentamientos entre esos grupos y los cambios en la correlación de fuerzas allí planteada así lo exige-, se recurre a la búsqueda de legitimidad en la sociedad. Se lo hace utilizando el poder y la capacidad del aparato estatal o, por lo menos, las potencialidades que éste tiene y que serán impulsadas en cuanto se tome control de ellas. En todo caso, es el Estado -y más específicamente el aparato institucional y la potencialidad económica que proviene de su control- desde donde se desarrollan los mecanismos para su legitimación.

En cualquiera de estas situaciones, la sociedad juega un papel relativamente pasivo y secundario. Dependiendo del grado de democratización alcanzado y de la vigencia de canales e instituciones adecuadas para su expresión, la presencia de la sociedad tiene un peso variable pero siempre relegado a un segundo plano. A partir de esto, la legitimidad del Estado depende cada vez más de la legalidad vigente y cada vez menos del consenso social.

Legitimidad y legalidad pasan a ser sinónimos, creándose la ficción de que el orden descansa en la bondad de las leyes y que, a la vez, la sociedad se ve protegida por la vigencia de ellas y por la vigilancia que ejercen los responsables de aplicarlas. Esto conduce a un punto en que el único elemento de vinculación entre la sociedad y el Estado (y entre los diversos componentes de la sociedad) es un cuerpo de leyes, esto es, un elemento estrictamente técnico⁵.

El contrato deja de ser potestad de la sociedad para endosárselo al Estado. La posibilidad de establecer un orden basado en el acuerdo entre iguales se disuelve en lo jurídico, con lo que el problema de la legitimidad del Estado pasa a segundo lugar. En una situación de ese tipo no existen canales para cuestionar la vigencia del orden -y por tanto la legitimidad del Estado-, ya que lo que está en discusión es, en el mejor de los casos, la bondad o la imperfección de las leyes.

5. Otro efecto de esto es el carácter crecientemente cupular que va adoptando la política. El manejo de la cosa pública es dejado en grupos cada vez más pequeños, dotados de gran autonomía y rodeados de un halo de secreto (avalado por un supuesto conocimiento técnico), todo lo cual retroalimenta el autoritarismo.

Pero, al no dejar canales para que se plantee el problema de la legitimidad del Estado, éste se encuentra en una situación de permanente peligro. La sociedad no encuentra cauces para expresar sus contradicciones y sus proposiciones, mientras que el Estado debe acudir necesariamente al autoritarismo -y eventualmente a la fuerza- para mantener el tanpreciado orden. De esa manera, el peligro va más allá de la estabilidad de un gobierno, atraviesa al Estado y trasciende hasta el sistema en su conjunto.

Evidentemente, este caso no es patrimonio exclusivo del sistema oligárquico y se lo encuentra también en situaciones de escasa democratización en el nivel del sistema político y especialmente en el nivel de la sociedad. En estas situaciones, a pesar de la vigencia del sistema constitucional y de los derechos ciudadanos, los grados de democratización alcanzados son escasos y sus expresiones se restringen a una práctica esporádica. La política es cada vez con más fuerza el patrimonio de un pequeño grupo de personas relativamente desvinculadas de la sociedad. Las leyes son el referente único de legitimidad del Estado y de la acción política en general.

Precisamente, es una de estas situaciones -la del Ecuador de la última década- que me interesa abordar en el presente trabajo. Considero que aquí se ha establecido lo que he llamado legitimidad del sistema político con *exclusión tácita*, lo que entraña los peligros señalados y hace necesario, además, indagar en sus orígenes. Mi planteamiento al respecto es que ellos se encuentran en el complejo tejido de las relaciones sociales y no precisamente en el nivel de la acción política. Esta última sería más bien el resultado -la visión que se refleja en un espejo empañado- de aquel entramado que, por lo demás, necesariamente hace referencia a la vida cotidiana.

2. Individuos y ciudadanos: la cuestión del *otro*

A esta altura cabe la pregunta formulada antes, en el sentido de la forma en que se logra la legitimación del Estado y el papel que le corresponde a la sociedad en un caso como el de Ecuador. Cualquier respuesta que se intente al respecto debe

considerar previamente un hecho: la sociedad ecuatoriana muestra una incapacidad real y persistente para formalizar las relaciones sociales que se dan en su interior. Las instituciones que se constituyen y que tan laboriosamente se las diseña, son más el producto de un trabajo técnico-jurídico que el resultado de procesos sociales. La juridicidad imperante en el ordenamiento político es precisamente la expresión de esa situación.

En el origen de este hecho se encuentran varias causas, de entre las cuales cabe -para iniciar y para efectos del tema tratado- destacar una: la profunda fragmentación social que se observa en el país⁶. Una fragmentación que no lleva a la constitución de grandes agregados, sino al surgimiento de múltiples estratos, con límites imprecisos y muchas veces demarcados por elementos culturales, simbólicos y de tradición, más que -como correspondería a una sociedad moderna- por su ubicación en la economía⁷.

Se trata, además, de una fragmentación que genera una permanente y rápida movilidad social: la demarcación social definida por elementos como los mencionados no puede sino conducir a un perenne salto desde un estrato a otro⁸. Inevitablemente, esto conlleva un elemento adicional: la incapacidad de constituir identidades sociales, esto es, de identificarse estable y plenamente como parte de una colectividad y, dentro de ella, como parte de un grupo específico.

La segmentación social, de la manera en que se ha dado en el Ecuador, impide a cada individuo reconocerse en el *otro*: la

6. Una de esas causas, sin duda de primordial importancia, es la que se relaciona con los desajustes que se dan entre legitimación del sistema político, institucionalización de las relaciones existentes y conformación de un marco normativo formal (jurídicamente expresado). Estos temas, sobre los que volveré más adelante, los he desarrollado en **Los diputados: una élite política**, (Capítulo I), Corp. Editora Nacional, Quito, 1991.

7. Obviamente, uno de los elementos básicos de demarcación social, en un caso como el ecuatoriano, es la que podría denominarse en términos amplios como riqueza. Sin embargo, ésta es apreciada más como algo simbólico que como un reconocimiento al cumplimiento de ciertas pautas establecidas socialmente para alcanzarla. Por ello no puede extrañar que sea casi nulo el rechazo que recibe quien ha cometido peculado, ni puede extrañar la indiferencia que se advierte ante la posibilidad de que grandes fortunas se hayan erigido sobre el narcotráfico.

8. Quizás el paradigma de esta situación se encuentra en Perú, especialmente en la concentración urbana de Lima. Véase Matos Mar, José: **Crisis del Estado y desborde popular**, IEP, Lima, 1984.

sociedad es más un agregado de individuos que un cuerpo orgánico en cuya base están grupos sociales claramente delimitados. Por ello, por ser precisamente un agregado de individuos, no se logra generalizar la noción de *ciudadanía*. Para que ella tome carta de naturalización, es necesaria la existencia de pautas culturales que tengan en su base al reconocimiento del *otro* como un igual. Es necesaria la constitución de actores colectivos que desarrollen identidades diferenciadas y propias, pero que a la vez reconozcan un referente común.

Por el contrario, en este caso la presencia del *otro* no genera adscripciones: siempre es visto como un ser diferente, como alguien con quien existen pocos elementos de vinculación real. Sumada a ésta la rápida y permanente movilidad -que, dada la escasez de posibilidades, siempre supone competencia-, se arriba a una situación en que no sólo es visto como un ser disímil, sino como un enemigo. Aparece como un peligro latente para la propia seguridad (que en este caso equivale a estabilidad o, en el mejor de los casos, a ascenso).

La sola presencia de esa vertiginosa movilidad conduce a un estado permanente de inestabilidad y de temor en los individuos: se ven a ellos mismos caminando sobre el borde del abismo, enfrentados al riesgo permanente de caer a una profundidad -desconocida para algunos, demasiado conocida para otros, indeseada por todos-. Así resulta imposible mantener lazos relativamente estables, que vayan más allá de coyunturas específicas; imposible también construir identidades colectivas que permitan desarrollar adscripciones duraderas y adecuadas para llegar a formular propuestas coherentes de ordenamiento y conducción de la sociedad.

Pero, más allá de esto -que es lo que impide, desde la base, formalizar las relaciones sociales⁹- la percepción de una sociedad conformada por potenciales enemigos por sí sola da lugar a ese temor. Un temor al desorden, al caos, a la agresión o a la intromisión del enemigo en la privacidad. Un temor a la ausen-

9. La complejidad de esas relaciones y especialmente su atomización, son un obstáculo para su formalización. De ahí que gran parte de la vida de las personas -se podría decir que lo fundamental de las relaciones sociales- ocurre fuera de los canales establecidos y normados.

cia de rutas claras hacia el futuro¹⁰.

Es un temor también a los mecanismos que se van estableciendo dentro de la sociedad y que obliga a la protección detrás de máscaras¹¹. Un temor nada abstracto a caer en la profundidad -conocida o desconocida- del descenso social. Un temor que tiene mucho de vértigo, en cuanto proviene en ocasiones del ascenso acelerado y del miedo a no poder mantener el lugar alcanzado y a no llegar a los niveles que están más arriba¹². Un temor que establece distancias entre las personas y que coloca barreras en la comunicación, enfatizando en los abismos sociales y profundizando las diferencias¹³.

Es un temor que tiene mucho de desconfianza porque parte no sólo de la inexistencia del *otro* sino de la indiferencia ante la sociedad como un conjunto. "La sociedad no existe" -aquella dura frase de Alain Touraine- quizás no encuentre mejor espacio de aplicación que éste. Las normas, que deberían construirse cotidianamente, se van rompiendo a cada paso; las responsabilidades individuales, necesarias para que ella funcione como un todo, no son materia de preocupación¹⁴. Por ello, no resulta extraño que la desconfianza esté presente, como una constante,

10. Véase Lechner, Norbert: "Hay gente que..." Op. Cit.. Como se verá más adelante, mi tratamiento de este tema difiere en alguna medida del de Lechner, en tanto busco ampliar el uso de este concepto (restringido en él a la situación de dictadura).

11. Por ello, la mayor parte de las relaciones cotidianas tienen esa carga de desgano, de maltrato, de agresividad. El temor produce encierro, malos gestos, expresión brutal del desagrado. No importa si se manifiesta en la ventanilla del burócrata, en el cruce de una esquina, en el mostrador de una tienda o en la conversación a media voz en los sitios públicos. Sobre las "máscaras" en la interacción social véase Goffman, Erving: **La presentación de la persona en la vida cotidiana**, Amorrortu, B. Aires, 1971.

12. El oficinista público que se niega a llevar un papel de un escritorio a otro, para no ser confundido con un mensajero, y el hombre de saco y corbata que se resiste a empacar los productos que compró en el supermercado, para que no le confundan con uno de los empleados, saben tan bien, como el chulla Romero y Flores, que de esos detalles dependen sus vidas y las de sus hijos. No es posible quitarse la máscara en público.

13. Está claramente establecido el uso del tú (o vos) y del usted, corriéndose graves riesgos en casos de transgresión ("¿Cuál vos, pues?" es la forma usual para increpar en esos casos). La utilización del título profesional antecediendo al nombre es algo más que una costumbre en cualquier medio: es la verdadera garantía de que, desde el inicio, se ha establecido debidamente la jerarquía.

14. Sería interesante indagar sobre la cantidad de personas que tienen conciencia de que obstaculizan el paso al formar grupos en los pasillos de un edificio público. Estoy seguro de que la mayor parte no habrá reparado en ello y que -luego de la hipotética encuesta- seguirá haciéndolo.

en todos los campos de la vida diaria¹⁵.

Es un temor que encuentra un referente concreto y permanente en el engaño, en el sentimiento de que hay siempre la posibilidad de que alguien se esté aprovechando de la situación. La ausencia de normas claras, reconocidas y respetadas por todos, conduce necesariamente a una situación en que la posibilidad del engaño domina sobre el conjunto de las relaciones sociales¹⁶.

Es un temor que, ante la evidencia de la precariedad y de la inestabilidad, reclama orden. Pero, al surgir de una base esencialmente individual, no deja lugar para reconocer y respetar la normatividad que se va imponiendo. Al no ser esta normatividad el producto de una construcción social, cada individuo la percibe como ajena. El orden se reclama, no se construye colectivamente: *hay que poner orden*¹⁷.

La alusión es a un orden que permanezca fuera, que no signifique invasión de la privacidad, verdadero cimiento y argamasa de todo esto. Lo privado -ese terreno sagrado- es inviolable, aunque no se presente de la manera tan dura y cristalina como en los países sajones¹⁸. Es el lugar donde nadie puede entrar, pero desde el cual todo se puede hacer: la indiferencia ante la sociedad conduce necesariamente a que lo privado prime sobre lo colectivo. Los derechos de cada individuo no terminan donde comienzan los de los otros: los rebasan, los

15. La conducta de la desconfianza puede explicarse a través de lo que Weber llamaba el sentido imputado de la acción: "yo supongo que el otro actúa de esa manera porque, en su situación, yo actuaría igual". Sin embargo, como se verá más adelante, esto puede funcionar de la manera radicalmente inversa, ya que tiene validez solamente en tanto supone el sentido de la acción del otro, mas no las consecuencias de las acciones propias.

16. La incredulidad del cliente ante la negativa del empleado -situación paradigmática de la desconfianza- encuentra su expresión moderna en el reiterado intento de arrancar un automóvil descompuesto o en el servicio automatizado de bancos, cuando una y otra vez se intenta recibir una respuesta varias veces denegada por la máquina. La desconfianza no encuentra límites tecnológicos ni reconoce racionalidades. El vehículo o la computadora deben ceder finalmente ante aquel antídoto del engaño que es la insistencia.

17. Cabe recordar la elección de Febres Cordero, cuando buena parte de su votación provino de sectores populares que pedían mano dura: ¿contra qué o contra quién?, eso no importaba, era una forma de eliminar los temores.

18. Dentro de la vida cotidiana, lo privado ("mi derecho") prevalece sobre lo social, sobre lo colectivo: es el derecho propio del automovilista que, ante la tentativa del policía a colocarle un adhesivo de multa por mal estacionamiento, le advierte que *eso* es propiedad privada, que no se atreva a tocar *su* propiedad.

atropellan, en una demostración de imposición de una voluntad individual que no reconoce límites y que se impone por la fuerza¹⁹.

Al buscar la imposición de la voluntad por la fuerza no queda espacio para el disenso. Los abismos sociales constituyen la base de un comportamiento que impide la generalización de relaciones igualitarias y que lleva necesariamente a la utilización de la fuerza. Disentir es algo que está fuera de lugar en la interacción social en el Ecuador contemporáneo, por lo que las relaciones se manejan con un cuidado desconocido en otras latitudes y se escudan tras la máscara de la cortesía; pero, ante el menor indicio de desacuerdo se rompe ese trato cuidadoso y se abre paso la agresión²⁰.

Esto lleva a que el deseo de orden choque con la búsqueda de soluciones individuales y con la realidad de las relaciones sociales. No se reclama normas para todo el conjunto de la sociedad -por lo tanto para cumplirlas- sino que se busca el orden en el sentido más estrecho de la palabra: *poner orden*. Alguien debe encargarse de ello, alguien debe ser el depositario de esa voluntad.

En consecuencia, cualquier orden que se constituye sobre esa sociedad no tiene la connotación de una construcción social. En tanto es una imposición que se coloca sobre las relaciones realmente existentes, cualquier tipo de orden que se va estableciendo aparece cargado de escasa o nula legitimidad ante la sociedad.

En ese contexto, su transgresión es un problema de violación premeditada (alrededor de lo que se ha creado toda una cultura sobre la base de la "picardía criolla"), pero también de

19. "Porque me da la gana" podría ser la frase que mejor refleje la interrelación social. Pedir silencio a los espectadores del cine puede convertirse en una gran imprudencia. Llamar a la novia "a pitazos", a cualquier hora del día o de la noche, por el contrario, es mi derecho.

20. "Sin el ánimo de polemizar" es la frase introductoria para cualquier debate, que trata de demostrar que no existe disenso aunque se esté en total desacuerdo. "Yo soy una persona tranquila, pero si me llevan la contraria me pongo hecho una bestia, así que hableme bajito y no me discuta", dice un cartel colocado en una de las oficinas de la Sucursal CCNU del Registro Civil, en Quito.

indiferencia²¹. Las normas no pueden ser interiorizadas por individuos que no reconocen la base misma de ellas: la sociedad como un colectivo. El orden no es *su* orden, es el orden ajeno, es el orden de los otros. Transgredirlo es solamente un problema de indolencia, convertida -ella sí- en pauta colectiva.

Por ello se instituye, como única alternativa ante los ojos de una sociedad amedrentada, el orden vigilado. Ese orden que es impuesto y que debe ser respetado mientras alguien así lo establezca. Transgredirlo, entonces, es también un problema de oportunidad, de hallazgo del momento pertinente para evitar la mirada vigilante. Pero, en este caso no es, ni mucho menos, como se pudiera esperar, una actitud constestataria e impugnadora de ese orden: mientras exista vigilancia el orden estará asegurado. Es simplemente la otra cara de la concepción individualizante ("no es *mi* orden") y por tanto de la indiferencia y de la negativa a interiorizar la sociedad.

Pero, a pesar de esta situación de permanente transgresión del orden, allí radica el problema central dentro de un tema como el tratado. No tanto en el hecho mismo de violentarlo, cuanto en la erosionada posibilidad que va quedando de la construcción de un orden socialmente estructurado. La sociedad -enfrentada a sus temores, a sus miedos, viendo peligros en sí misma, negándose a reconocer igualdad ante derechos y deberes, transgrediendo permanentemente las normas que se van estableciendo- deposita en una autoridad superior su propia conducción. En este sentido, el autoritarismo es algo más que un sentimiento latente: es una forma de expresión muy ligada a la vida diaria²².

El individualismo que está en la base de una situación como la descrita, impide la universalización de las relaciones sociales y, por consiguiente, de las normas que las regulan. El orden así constituido aparece necesariamente como un orden ajeno. De esa manera, queda solamente espacio para la fuerza. Pero es una fuerza que no siempre es capaz de ir creando y establecien-

21. El juego se mueve entre "hacerse el pendejo" y "hacerle pendejo". Las dos son formas de eludir la normatividad vigente: las consecuencias no cuentan para nada.

22. ¿Habría mejor imagen al respecto que la del delirio colectivo ante Abdala Bucaram blandiendo un cinturón, a manera de látigo, a su retorno a Guayaquil?

do una normatividad y que, por tanto, paradójicamente ni siquiera ella puede llegar a una formalización que le conceda cierto grado de legitimidad.

Obviamente, no puede llegar a un grado de formalización dado que es una fuerza de individuos aislados y no de grupos sociales. El individuo, al tomar al *otro* como un extraño, o inclusive como un enemigo, no sólo que no puede reconocerle derechos y asumir deberes propios, sino que jamás puede ponerse en su lugar²³. Colocarse en la posición del *otro* es uno de los requisitos básicos para la construcción consensual de un orden colectivo, en la medida en que significa reconocerle como un igual, amparado y regido por las mismas normas.

3. De la vida cotidiana al sistema político

Luego de ese breve recorrido por el pantanoso terreno de la cotidianidad, considero necesario -y factible- retornar al nivel inicial, esto es, el de la posibilidad de encontrar los mecanismos sociales de legitimación del Estado en una situación como la que vive el Ecuador.

Previamente, y para que no queden cabos sueltos, cabe enfatizar en que es prácticamente imposible esperar que en el nivel político se dé un comportamiento radicalmente diferente del que se observa en la vida cotidiana. Es en ese sentido que las relaciones sociales que se instauran en un espacio y en un momento determinados inciden de manera fundamental sobre las posibilidades de construir y legitimar un orden. En otras palabras, debido a que se trata de un producto social, el sistema político que se va estructurando tiende a reproducir las mismas pautas y valores que se encuentran en el nivel social.

De ahí que, cuando aquellas relaciones tienen como referente la desigualdad entre los individuos, cuando no se reconocen

23. "¡A mí qué me importa!", "Que se jodan", son las frases que lanza el dueño de la fiesta cuando los vecinos reclaman y son las que arroja el dependiente de la ventanilla ante la enardecida fila que espera a que termine su conversación telefónica. Este tipo de conducta contradice aquella de imputar el sentido de la acción del *otro*, en tanto no responde a la reflexión que parte de "si yo estuviera en su lugar" (véase nota # 14 del presente trabajo).

derechos y deberes en la cotidianidad, cuando el *otro* es visto como un enemigo o como un peligro, cuando no se admite el disenso, se tiende a la constitución de un sistema político que tiene dos características centrales: a) reproduce aquellas percepciones, estableciendo como canon de la política el uso de la fuerza, la violación de las normas que se trata de establecer y la negación de los derechos del oponente (que en realidad es considerado como un enemigo al que se debe eliminar y no como un elemento básico para la preservación de la democracia)²⁴; b) da prioridad a la imposición del orden, en el sentido más ajustado del término, esto es, como autoridad impuesta sobre la sociedad.

Es por ello que, de manera casi inevitable, las relaciones sociales inequitativas conducen a sistemas políticos que pueden ser excelente caldo de cultivo para el autoritarismo. La única y remota posibilidad de evadirlo será por la voluntad de los actores políticos o, más precisamente, por la existencia de una orientación democrática en algunos de los actores de la política. Esta posibilidad, como se verá más adelante, no siempre está presente y determina, además, una fractura difícil de superar entre lo social y lo político²⁵.

Si esto es verdad y si, por otro lado, la situación asume las características planteadas, esto es, si la percepción del *otro* está mediada por el individualismo y si el temor y la desconfianza imperan sobre las relaciones sociales, entonces el sistema político que se constituye no podrá dejar de tener ciertas características que reflejen esa realidad. Precisamente, esa es la base que permite explicar las especificidades del sistema político ecuatoriano y, dentro de este, de la relación Estado-sociedad²⁶.

24. Es interesante, en este sentido, el planteamiento de Flisfisch sobre el **paradigma del príncipe**. Véase Flisfisch, Angel: "Hacia un realismo político distinto", en **La política como compromiso democrático**, Flacso, Santiago, s/f. La posición clásica que reconoce a la fuerza como el elemento definitorio de la política se encuentra en Schmitt, Carl: **El concepto de lo político**, Folios, B. Aires, 1984.

25. Sobre los riesgos de la confianza en la voluntad de los actores -especialmente en términos de liderazgo- véase Menendez, Amparo: "Democracias pendientes y representación política en América Latina: dilemas y posibilidades (algunas ideas en voz alta)", ponencia presentada al seminario **Estrategias para el desarrollo de la democracia**, IEP, Lima, 1989.

26. Obviamente, cabrían otras explicaciones, situadas en otros niveles de análisis. Mi

Dos aspectos son centrales en este sentido. El primero es la **cultura política** -o más precisamente las culturas políticas- que se va constituyendo a partir de la interacción social y también por efecto de la acción institucional de los actores políticos. El segundo es el que hace relación a los **espacios de la acción política**, esto es, por un lado a los diversos niveles en que se opera el juego de fuerzas políticas y, por otro lado, a los mecanismos de representación de los diversos grupos sociales.

Estos dos aspectos -estrechamente ligados entre sí- pueden ser vistos como puertas de acceso al problema de la legitimidad -o de la crisis de legitimidad- del Estado. La cultura política, para efectos del tema tratado, permite situarse en el nivel de los valores, pautas, expectativas y formas de acción que se desarrollan en el interior de una sociedad. Los espacios de acción política, por su parte, permiten medir el peso que una sociedad atribuye a las diversas formas de acción que se dan en su interior.

Por consiguiente, ambos hacen relación a aspectos centrales del problema de la legitimidad del orden social y político. Los elementos de cultura política aluden a algo que es ineludible en el tratamiento de un tema como el propuesto: la visión -y, a partir de ella, la conducta- de una sociedad acerca de los problemas políticos y sociales. La definición de espacios de acción política, entre tanto, es el resultado de esa visión y explica el nivel en que una sociedad dada coloca a la resolución de sus problemas y de sus divergencias. Planteado de esta manera, es evidente que ambos aspectos dependen de manera más o menos directa de lo visto en la sección anterior, es decir, de las formas de interacción social que se dan en una sociedad concreta.

Este es un hecho que, a pesar de que ha sido tradicionalmente dejado de lado por quienes han tratado el tema del Estado, no puede estar ausente de una reflexión de esta naturaleza²⁷. La cultura política refleja en buena medida aquellas

interés, como lo he señalado, es destacar la importancia de las relaciones sociales y de la interacción.

27. Una interesante excepción, además de los ensayos de Lechner, se encuentra en O'Donnell, Guillermo: *¿Y a mí qué me importa?*, Cedes, B. Aires, 1984.

especificidades observables en la interacción social: la imposibilidad para constituir identidades colectivas, la ausencia del *otro*, la incapacidad para colocarse en su lugar, entre otros, son elementos que aparecen de diversa manera en la acción política. Por una parte, ellos inciden en la forma de hacer política, especialmente a través de las conductas de los actores, pero también inciden en la definición de espacios reconocidos para esa acción.

Con esto entramos en el tema de la capacidad de representación y en las posibilidades de legitimación que tiene el sistema político. Como señalaba antes, un sistema político tiene mayores posibilidades de aparecer como un ordenamiento legítimo en tanto cuente con mejores y más adecuados mecanismos de representación de los actores sociales. Si existe una fluida representación de los intereses, si se han estructurado los canales idóneos para ello y si se ha logrado una institucionalidad que responda y refleje adecuadamente a los intereses sociales en juego, entonces la legitimidad del ordenamiento político será algo más que una utopía. Dicho de otra manera, la legitimidad del sistema político -y del Estado, obviamente- depende de la forma en que se constituya la relación sociedad-Estado.

En este punto es necesario hacer una puntualización. A pesar de que el Estado es una construcción social y que, por tanto, no existiría razón para hablar de una cierta independencia entre ambos términos, la realidad ha llevado a que éste se revista de una cierta autonomía y aparezca como un ente que responde a una lógica propia²⁸.

No es difícil comprender esta autonomía cuando se hace referencia al aparato estatal, esto es, al conjunto de instituciones y estamentos burocráticos que conforman lo que podría identificarse como la expresión material del Estado. Es evidente -y quizás esperable- que las instituciones desarrollen una lógica propia de funcionamiento, incluyendo en ella objetivos e intereses propios. Pero es más difícil aceptar la presencia

28. Véase Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno..* Op. Cit. Lechner, Norbert: *La crisis del Estado en América Latina*, El Cid, Caracas, 1977. Ozlak, Oscar: *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*. Cedes, B. Aires, 1978.

de una situación de ese tipo cuando se trata de algo más que el aparato estatal entendido en términos institucionales.

Cuando por Estado se entiende a la condensación de las relaciones sociales, al conjunto de normas que rigen una sociedad y a la capacidad de reflejar y canalizar las identidades colectivas, a más de la constitución de un aparato institucional que las enrumbe, entonces la autonomía aparece como un problema. Es justamente el problema que atañe a la legitimidad de ese Estado y del orden político que le es consustancial. Es un problema porque expresa la fractura que se da entre ese Estado -entendido en los términos más amplios- y la sociedad desde la cual ha surgido.

Esto es lo que se observa en el caso ecuatoriano, donde la fractura entre la sociedad y el Estado se manifiesta de manera clara a través de múltiples indicadores. A partir de la forma de interacción social reseñada antes, cualquier forma de ordenamiento -mucho más el político- es visto como algo extraño, como un cuerpo aislado e impuesto a la sociedad, mas no como algo que surge y se nutre de ella.

Sobre todo, el Estado es visto -y así se presenta ante los actores sociales- únicamente en su dimensión de aparato institucional; no es percibido como el resultado de una construcción social ni como un proceso que, por consiguiente, puede estar sujeto a transformaciones. La mejor expresión de esto es, sin duda, la juridicidad atribuida a las relaciones políticas, esto es, a las que se dan en el nivel de lo que se reconoce como Estado.

Es aquí donde cobran importancia los dos temas propuestos: la cultura política y los espacios de acción. Sobre la base de un tipo de relación social como el reseñado antes, se constituye una cultura política que no logra expresar identidades colectivas y que no se plantea como objetivo la constitución de un orden consensual. A la vez, y en directa vinculación con esto, se definen espacios acotados y estrechos para lo que se entiende como acción política: *la política* es vista exclusivamente como el juego que se da en el nivel del aparato institucional del Estado y, aún dentro de éste, en espacios restringidos²⁹.

29. Valga señalar a manera de ejemplo que, crecientemente, la acción desarrollada en

Resultado directo de esto es la limitada capacidad que muestra el sistema político para lograr la representación de intereses. Los diversos grupos sociales no encuentran en éste un espacio adecuado para canalizar sus expectativas, debiendo hacerlo en otros niveles y a través de otros mecanismos. Sin embargo, estos otros niveles y estos otros mecanismos no se constituyen como políticos ante la percepción general. Dicho de otra manera, no llegan a legitimarse como tales, en la medida en que no encuentran las vías idóneas para su formalización. Se hace patente, entonces, la fractura entre la vida cotidiana -o, si se quiere, los espacios de la acción social- y la vida política³⁰.

Al no politizarse, los espacios de acción social mantienen una importancia casi nula, sin ninguna posibilidad de incidir sobre la conducción política, no sólo en el nivel nacional, sino también en los niveles locales. Inclusive, la resolución de los problemas más inmediatos queda fuera de sus posibilidades o, más correctamente, de sus potestades. Las colectividades sociales son despojadas de su capacidad de representar intereses y de encontrar vías de solución a sus problemas. La institucionalidad de la política es algo que aparece distante, fuera de esa vida cotidiana, alejada de las relaciones sociales que se dan en el entorno inmediato.

Obvia e inevitablemente, el resultado o la materialización de esto viene a ser lo que he llamado la juridicidad de la política, aquella percepción de que el problema es de carácter técnico y que se resuelve en la legalidad del orden³¹. En una situación de

los gobiernos locales (municipios y consejos provinciales) es vista y planteada explícitamente como no política. "*Se debe despolitizar a los municipios*" es una frase, altamente antidemocrática, muy en boga en el país.

30. Al respecto véase Evers, Tilman: "Identidad: la faz oculta de los movimientos sociales, en *Punto de Vista*, Año VII, Núm. 25, pág. 31-41, B. Aires, 1985.

31. El llamado Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, mecanismo utilizado para el retorno a la constitucionalidad, es la mejor expresión de este hecho: allí se plasma tanto la exclusión tácita de la sociedad (o, más precisamente, de determinados sectores de ella), así como el papel protagonista y casi monopolístico que se les atribuye a las leyes. El diseño jurídico del nuevo Estado ocupó la atención de todos quienes participaron en el proceso, aunque ello significara dejar de lado otros aspectos de tanta o mayor importancia, como los que hacen relación a los mecanismos de participación y en general todos los que deben hacerse para lograr mayores más adecuados grados de democratización.

esa naturaleza, la sociedad va entregando cada vez con más claridad sus potestades de gobierno y de conducción a niveles que escapan de su control, con lo que, además de instaurarse una situación de exclusión tácita, demuestra que la construcción del Estado -y no sólo de la nación- es un hecho inconcluso.

Los conflictos políticos han encontrado su vía de resolución solamente en el campo jurídico o en los estrechos marcos del cabildeo político. Hasta el momento, la presencia de la sociedad ha sido débil, restringida a los momentos electorales y por tanto secundaria. La relación sociedad-Estado se opera solamente a través de múltiples mediaciones que lo que hacen en realidad es ocultar la exclusión. El papel de la sociedad como elemento fundamental de legitimación del Estado y de todo el ordenamiento político es prácticamente inexistente.

Así se vuelve, como en un círculo, al problema del orden puramente jurídico, de leyes que son concebidas como un cuerpo técnico pero que guardan escasa relación con la realidad que intentan normar. Aún más, las leyes en sí mismas son pensadas, elaboradas y ejecutadas (cuando ello es posible) como un elemento de ordenamiento de la sociedad, como una camisa de fuerza que se debe respetar aún a costa de violar procedimientos lógicos de eficacia y eficiencia. Al no ser la formalización de procesos sociales, se imponen sobre la sociedad buscando modificarla de acuerdo a un ideal de funcionamiento que dista mucho de la realidad³²: *hay que imponer las leyes*.

La creciente autonomía del Estado como aparato institucional arrastra por igual camino al conjunto del sistema político, apareciendo éste como una imposición sobre la sociedad. Este proceso de incremento de la autonomía se materializa a través de un juego político cupular, restringido a pequeños grupos elitarios que manejan los resortes de la maquinaria burocrático-administrativa³³. El temor a la ausencia de normas y a la pre-

32. Esto lleva a que, en la práctica aunque no en el discurso, las leyes ecuatorianas partan de la presunción de culpabilidad y no de inocencia. El caso más claro en este sentido se lo encuentra en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (Loafyc) que, a más de presumir siempre el delito en el manejo de los bienes públicos, es el mejor instrumento para lograr la ineficacia generalizada.

33. Es evidente que el acceso a estos niveles está facilitado para los grupos económicamente dominantes, pero no se puede hablar de exclusividad en ese sentido. La exclusión

sencia del desorden como algo generalizado justifican a pequeños grupos como depositarios de la voluntad general, lo que se constituye en uno de los refuerzos del Estado autoritario, independientemente de la forma electoral que lo sustenta y de la vigencia de determinados derechos³⁴. En la medida en que ese esquema funcione se hará innecesaria la represión o la utilización de la fuerza: la exclusión está dada de antemano en un ordenamiento constituido de esta manera.

De todo esto resulta claro que la garantía de consolidar un ordenamiento político legítimo está asentada en la existencia de la democracia en la sociedad y no a la inversa. Por lo general, en situaciones como la ecuatoriana, donde se confía casi exclusivamente en la voluntad democrática de los (en realidad de algunos) actores políticos, se invierte la relación: se busca la democratización de la sociedad a partir de la acción en el nivel de la política. Por ello, la legitimidad del sistema político y del Estado no pasan de ser sino una aspiración lejana, quimérica.

adopta múltiples formas. Véase Pachano, Simón: *Los diputados.*, Op. Cit

34. Véase Menéndez, Amparo: "Democracias pendientes." Op. Cit.

MAPA ELECTORAL ECUATORIANO *

* Artículo no publicado. Una primera versión, bajo el título "Geografía electoral" fue presentada al Seminario "Elecciones y Democracia" (ILDIS-IDIS, Cuenca Abril de 1994).

Un aspecto poco explorado de la realidad política ecuatoriana es la relación existente entre las tendencias regionales y provinciales de votación, la legislación electoral y la fragmentación del sistema de partidos. En el presente artículo, bajo un título que destaca sólo el primer elemento, pretendo adentrarme en esa relación como una manera de buscar explicaciones a las especificidades nacionales.

Para ello trabajaré únicamente con el caso de los diputados provinciales, ya que es el que facilita un análisis de esta naturaleza. La selección de este caso obedece a que el aspecto central que abordo en el presente trabajo es la distorsión que se produce en el nivel nacional a causa de fenómenos que tienen su origen en lo regional. Dentro de esto, la elección de diputados provinciales, de la manera como se la hace en el Ecuador, es la que mejor lo expresa.

1. El archipiélago de intereses

Por ser un hecho ampliamente reconocido y casi palpable, considero innecesario demostrar la existencia de profundas diferencias regionales y provinciales de la votación. Más bien creo que es imperativo analizar sus efectos en el sistema político nacional, especialmente en la conformación de los partidos políticos y en el apoyo que estos obtienen a nivel nacional.

Dicho de otra manera, creo que para nadie resulta desconocido que las tendencias de la votación en el Ecuador tienen un sesgo mayormente *geográfico* que ideológico; sin embargo, es poco lo que se ha caminado por el camino del análisis o de la búsqueda de explicaciones para este fenómeno.

Es evidente que en el origen de esta situación se encuentra la diversidad regional del país, entendida como un hecho socioeconómico y no necesariamente como un fenómeno natural. La especificidad del caso ecuatoriano radica en la existencia de *sociedades regionales*, entendidas como espacios económicos y sociales claramente diferenciados, en los que se establecen redes de relaciones específicas y se constituyen grupos sociales con características muy particulares; por tanto, se configuran también estructuras de poder, formas de dominación y mecanismos de legitimación propios de ese entorno¹.

Además, dado el agudo centralismo existente, que privilegia al aparato estatal como un actor fundamental del juego político (y como factor esencial de redistribución económica), aquellas sociedades regionales encuentran un elemento exógeno de definición: su relación de identificación/oposición con el Estado. Por tanto, aunque la causa última de esas profundas diferencias en el comportamiento político se encuentra en la existencia de sociedades regionales, no es menos cierto que ellas se robustecen por la existencia de factores propiamente políticos.

En este punto -y siempre en el plano estrictamente electoral- resulta útil acudir a un escenario hipotético: el de una sociedad homogénea, donde las diferencias regionales solamente se expresarían en el tamaño de los distritos electorales, es decir, en el volumen de su población y por tanto en el número de votantes. En ese caso, no estaríamos frente a sociedades regionales sino que enfrentaríamos un simple problema de distribución poblacional: mayor concentración en determinados lugares,

1. Sobre el concepto de sociedades regionales, véase Pachano, Simón: "Movimientos sociales regionales", en Verdesoto, Luis (comp.): *Movimientos sociales en el Ecuador*, Ildis, Quito, 1986. Este concepto de región y de sociedad regional no tiene ninguna relación con el de regiones naturales utilizado en el país; puede referirse, en términos espaciales, a una o varias provincias y cubrir espacios que se extienden por más de una región natural.

dispersión en otros, escaso poblamiento en algunos. Pero ello no sería motivo para que se presenten diferencias *cualitativas* en la votación, esto es, que surjan tendencias de votación diferenciadas por provincias o regiones.

En una situación de ese tipo, las diferencias provinciales o regionales no tendrían mayor importancia sobre la votación nacional de los partidos (y por tanto, en el caso específico de análisis, en la conformación partidista del Congreso). En cada una de ellas se votaría de manera aproximadamente similar, de modo que la proporción obtenida por cada partido en cada región o provincia se acercaría al promedio nacional de ese partido. Así, un partido que hubiera obtenido el 10% de la votación a nivel nacional, debería obtener también alrededor del 10% de la votación de cada provincia. Visto desde la otra perspectiva, si una provincia representa el 5% de la votación nacional, cada partido debería obtener allí alrededor del 5% de su propia votación nacional.

Es verdad que la homogeneidad territorial (regional y provincial) no se encuentra en ningún país, pero tampoco es fácil encontrar diferencias tan marcadas como las que se observan aquí. Las diferencias en las tendencias regionales y provinciales de votación alcanzan niveles descomunales en el caso ecuatoriano, cuya mejor expresión son los "perfiles" de votación de cada partido, nada parecidos al "perfil" del padrón electoral (como se puede ver en los cuadros y en los gráficos que se anejan)². En la hipotética situación de homogeneidad, ambos mantendrían alguna semejanza o, por lo menos, la desviación no debería tener la magnitud que se observa en esta realidad.

Lo que está señalando esto es la inexistencia de partidos verdaderamente nacionales, en el sentido de contar con una votación uniformemente distribuida en el territorio nacional. Más bien, se conforman partidos estrictamente provinciales o regionales, ya que su fuerza electoral se restringe a una región o, en de manera más generalizada, a una provincia. De ahí que no resulta extraño que un partido alcance una significativa

2. Sobre la construcción de los perfiles de votación, véase la tercera sección del presente artículo.

representación parlamentaria (incluidos diputados nacionales) con los votos de una o dos provincias, mientras en el resto del país obtiene una votación insignificante.

Por ello, ha sido usual en la historia electoral reciente (desde 1979 hasta 1992) que los partidos se concentren en reductos propios y que no logren "entrar" en los de otros partidos. De alguna manera, se ha producido una identificación entre determinados partidos y las reivindicaciones propias de las sociedades locales o regionales. A su vez, esta identificación ha generado su contraria: otros partidos aparecen ante los ojos de esa sociedad regional como la negación de sus reivindicaciones y como los portadores de intereses opuestos (del centralismo o de otras regiones)

De esta manera, las tendencias de votación nacional se ven influenciadas en mayor medida por reivindicaciones de orden provincial y/o regional que por determinaciones ideológicas. Las consecuencias de esto se expresan no solamente en el hecho evidente de que la consolidación de partidos nacionales resulta una empresa muy difícil de realizar, sino también en que dificulta la constitución de un sistema político más eficiente, dotado de mecanismos adecuados de inclusión y, por lo tanto, con mayor capacidad de representación. La situación actual conduce a la fragmentación, que es precisamente la negación de aquellas cualidades que debe presentar un sistema político democrático.

Más allá de la voluntad de los dirigentes políticos (tanto de los partidos como de los diversos órganos del Estado) y de las declaraciones siempre cargadas de lirismo, existen hechos objetivos que llevan a esta fragmentación. Sin embargo, resultaría una ingenuidad -por decir lo menos- creer que es imposible alterar esa situación y que se deba acatar las invisibles fuerzas de la realidad como una fatalidad que no puede ser transformada. Precisamente, mi planteamiento central en este artículo (que lo desarrollaré en la cuarta sección) es que se puede lograr esa transformación, pero para ello es necesario abandonar algunas concepciones que han contribuido a mantener y a profundizar esa situación.

Un efecto adicional -en el que no me detendré en el presente

artículo- de esta identificación entre sociedades regionales o provinciales y partidos es el que se produce sobre lo que, en otro lugar, he denominado la "densidad del mandato" de los diputados provinciales³. La utilización de la provincia como distrito electoral, vinculada al sistema electoral con representación de minorías, lleva a distorsiones muy fuertes en cuanto al número de electores que se necesitan en cada provincia para acceder a un escaño legislativo. A ello se añade la fuerte carga de la identidad territorial sobre determinados partidos y personajes políticos, que los convierte en portadores de reivindicaciones regionales o provinciales específicas y que se constituye en un mandato imperativo (o en un voto vinculante).

2. El mapa desdibujado y los efectos perversos

El difícil e inacabado proceso de integración nacional ha determinado que la legislación ecuatoriana, desde el nacimiento a la vida republicana, tienda más a *normar* que a *representar* los conflictos existentes, especialmente los que constituyen manifestaciones de la diversidad regional. La construcción de un Estado nacional, entendido principalmente como un ordenamiento jurídico más que como un proceso histórico, ha partido de la negación de esos conflictos. Con ello se ha pretendido consolidar aquel carácter unitario que se encuentra estipulado en el primer artículo de todas nuestras constituciones.

En este sentido, la negación de la existencia de sociedades locales o regionales ha constituido, desde la óptica jurídica, una condición básica para la construcción de un Estado unitario. Esas sociedades son reconocidas, bajo la legislación actual, solamente como instancias administrativas y no como espacios socio económicos específicos⁴. Dentro de los límites del presente trabajo, basta señalar que el resultado ha sido precisamente el contrario: las diferencias regionales no han desaparecido - más bien se podría decir que se han fortalecido- y la

3. Véase Pachano, Simón: *Los diputados. Una élite política*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1991, especialmente el capítulo "La geografía electoral"

4. Véase *Constitución Política de la República del Ecuador*. Título V, secciones I, II y III.

integración nacional continúa siendo una esperanza.

En el ámbito político esto ha tenido un *efecto perverso*: en lugar de consolidar las expresiones políticas nacionales ha alimentado la fragmentación a través de la exacerbación de los intereses regionales. Impedidos de manifestarse por medios idóneos (y adecuados a la realidad de su existencia), estos intereses han encontrado una válvula de escape en un sistema político diseñado precisamente para negarles. En efecto, todo el ordenamiento político del país, incluyendo su organización político-administrativa, está orientado a la negación de esa realidad, lo que lleva inevitablemente a la disfuncionalidad.

De partida, la división político-administrativa del país no refleja a las sociedades regionales y/o locales actualmente existentes. Posiblemente fue la expresión de una situación existente en los inicios de la vida republicana, pero -por la incidencia de procesos económicos, sociales, políticos, poblacionales- ya ha sido superada. El mapa ecuatoriano ya no refleja su propia realidad.

En segundo lugar, la institucionalidad erigida sobre esa división constituye uno de los elementos que con mayor claridad tratan de negar la existencia de sociedades regionales por medio de la imposición de *lo nacional*. En este sentido, es necesario destacar tres aspectos: la existencia del régimen de delegación, la debilidad del régimen de representación local y provincial y la superposición de funciones y atribuciones entre ambos regímenes.

El primer aspecto hace referencia a lo que la Constitución denomina el Régimen Seccional Dependiente, que constituye una *estructura de delegación* desde el gobierno central hacia las provincias, cantones y parroquias⁵. Esta es, sin lugar a dudas, una herencia de la época colonial o, cuando menos, de momentos de menor desarrollo y de predominio de concepciones verticalistas en el ejercicio del gobierno. La figura de un delegado del gobierno (el gobernador, el jefe político y el teniente político), con las atribuciones que tiene en el caso ecuatoriano, solamente se puede entender en el marco de total precariedad de

5. Véase Constitución Política de la República del Ecuador, artículo Nº 122.

las comunicaciones y, con mayor gravedad, de situaciones de escasa democratización. Por ello, resulta claramente reñida con la modernidad y con un sistema democrático, o por lo menos con los procesos de democratización.

El efecto de la presencia de esta estructura de delegación es claramente negativo en términos de la capacidad de expresión de las sociedades regionales y locales. Aunque la Constitución no lo señala explícitamente, el delegado del ejecutivo en cada una de esas instancias asume el papel de primera autoridad, lo que de hecho niega la posibilidad de expresión directa y, en consecuencia, se constituye en un dique para la manifestación de los intereses. Aún en los casos en que existen menos fricciones, su sola presencia da lugar a un paralelismo institucional (que se observa en el Cuadro N° 1); esto se expresa no solamente en lo administrativo, sino también en las competencias, funciones y atribuciones, lo que da origen a serios inconvenientes.

CUADRO N° 1 REPUBLICA DEL ECUADOR: DIVISION POLÍTICO ADMINISTRATIVA. ESTRUCTURAS DE DELEGACIÓN Y DE REPRESENTACION		
CIRCUNSCRIPCIÓN ADMINISTRATIVA	ESTRUCTURA DE DELEGACIÓN (Régimen Seccional Depen.)	ESTRUCTURA DE REPRESENTACIÓN (Régimen Seccional Auton.)
Provincia	Gobernación	Consejo Provincial
Cantón	Jefatura Política	Concejo Municipal
Parroquia	Tenencia Política	_____

El segundo aspecto tiene que ver con lo que en la Constitución Política se denomina el Régimen Seccional Autónomo y que se materializa en los consejos provinciales y en los municipios⁶. A pesar de que todos los cuerpos legales destacan el carácter autónomo de estas instituciones, existen muchos elementos que llevan a conclusiones diametralmente opuestas. En el marco del presente trabajo solamente cabe destacar que ellos no cumplen una función básica, cual es la de ejercer como verdaderos órganos de gobierno local y se restringen solamente a determinadas funciones administrativas, de dotación de algunos servicios y de obras públicas. Dicho de otra manera y en términos muy claros, en el ordenamiento político ecuatoriano no existen instancias formales de gobierno local.

Los consejos provinciales y los municipios, que son las instituciones que deberían asumir ese papel, presentan gran *debilidad estructural*, esto es, adolecen de fallas y vacíos que se deben a su propia constitución y no solamente a aspectos coyunturales o circunstanciales. La tan nombrada falta de recursos es solamente uno de los aspectos y no siempre el más importante; mayor peso tienen otros elementos como las restringidas funciones y las casi nulas atribuciones en los más variados campos⁷. En consecuencia, es muy limitada su capacidad para enfrentar, procesar y resolver los problemas que se presentan en sus espacios de acción.

Todo esto conduce no solamente a la debilidad institucional y a la ausencia de verdaderos gobiernos locales, sino que además ofrece escasas posibilidades para el impulso de procesos democráticos en los niveles locales y provinciales. Al no existir una institucionalidad adecuada para la canalización y expresión de los intereses socio económicos de esos ámbitos y al no

6. Véase los artículos 123 al 127 de la Constitución y las leyes de Régimen Municipal y de Régimen Provincial.

7. A manera de ejemplo, estas instituciones no tienen más atribuciones en el área impositiva fiscal que la de recaudar los impuestos prediales y las patentes comerciales; los impuestos a la renta y al valor agregado, que generan mayores recursos, son prerrogativa del régimen central. Así mismo, cada vez es menor su presencia en las áreas sociales: declinante hasta el extremo en la educación, totalmente ausente en salud y en seguridad social.

contar con atribuciones que las transformen en gobiernos locales, esas instituciones se ven rebasadas por los mismos intereses que deberían representar y normar⁸.

A esto se debe añadir el tercer aspecto señalado: la superposición de funciones y atribuciones que se produce entre las instituciones de los dos regímenes, así como entre las entidades de un mismo régimen (especialmente entre municipios y consejos provinciales, en el Régimen Seccional Autónomo). Como es obvio, esto contribuye a limitar la capacidad de acción de esos organismos y, de manera especial, sus posibilidades de constituirse en gobiernos locales y de asumir la representación ciudadana en sus respectivos ámbitos.

En la práctica, estos tres aspectos, someramente tratados aquí, constituyen mecanismos de negación de la expresión de esos intereses. La existencia de un régimen de delegación desde el ejecutivo constituye no solamente un elemento de refuerzo del centralismo, sino que es la expresión más acabada de éste en el nivel provincial, cantonal y parroquial. Allí donde deberían imperar las instituciones propias, autónomas y representativas de las sociedades regionales, se imponen organizaciones extrañas (en el sentido de que no surgen desde su propia realidad, no son el producto de un proceso de institucionalización de las relaciones sociales). A esto se añade la debilidad estructural del régimen de representación, con lo que se llega a la oclusión de esos intereses que, sin encontrar cauces adecuados, deben utilizar cualquier medio para expresarse.

Precisamente este es el problema que se traslada al sistema político y, concretamente, al nivel electoral. Instancias de carácter nacional, que deberían guiarse por objetivos que no tienen mayor relación con la presencia de las sociedades regionales, como es el caso del Congreso, terminan por convertirse en los sustitutos de inexistentes gobiernos locales. El papel que estos deberían cumplir en todo lo que se refiere a desarrollo local,

8. La representación de intereses regionales (o locales) se manifiesta en dos niveles estrechamente relacionados: el de los grupos sociales propios de cada espacio territorial y el de la sociedad regional como un todo (frente a otras regiones o frente al gobierno central). Por tanto, esas instituciones deberían tener la capacidad de procesar los conflictos internos y de constituirse en la expresión del *interés general* de la región.

transferencia de recursos, resolución de conflictos -entre otros- es asignado, implícita o explícitamente, al Congreso Nacional. Para ello encaja a la perfección la figura del diputado provincial, que antes que un legislador y un fiscalizador es mirado como un representante de la provincia.

Por tanto, aquí aparece un elemento adicional del ordenamiento jurídico administrativo que tiende a opacar la realidad de la existencia de las sociedades regionales y desvirtúa los mecanismos legítimos de expresión política. Nuevamente estamos frente a un *efecto perverso*: en la elección de diputados provinciales debería entenderse a la provincia solamente como un distrito electoral, como un ámbito que permite establecer la relación entre el volumen de la población y el número de legisladores (conversión de votos en bancas), pero en la práctica se la concibe como una instancia de representación de la provincia⁹.

Esto produce efectos negativos en dos niveles básicos. En primer lugar, contribuye a debilitar a las instancias de gobierno local, en la medida en que el diputado se arroga funciones propias de ellas y de nadie más que de ellas. En segundo lugar, tergiversa las funciones y los objetivos del Congreso, ya que le asigna funciones y atribuciones que no son de su competencia; en efecto, a las tres funciones básicas del Congreso (dos señaladas explícitamente en la Constitución, legislar y fiscalizar y una implícita, canalizar el debate político-ideológico), en el caso ecuatoriano se añade ésta de representación provincial. Se trata, obviamente de una aberración en todo el sentido de la palabra¹⁰.

Pero, vale señalar de paso que, aun en el supuesto de consi-

9. Este es el origen del tan debatido asunto de las llamadas "asignaciones de interés provincial" que manejaban los diputados provinciales (hasta que fueron eliminadas por medio de la Consulta Popular de Agosto de 1994) y que estuvieron muy ligadas a actos de corrupción. Como siempre, creemos que la calentura está en las sábanas y nos preocupamos de ese aspecto casi formal, mientras otorgamos condición de normalidad al problema de fondo, que es reconocerle al diputado la *representación* de la provincia.

10. Aquí está presente una visión de *voto vinculante*: el legislador elegido por una provincia mantiene la representación de ésta en lugar de convertirse en un legislador nacional, como debería ocurrir ya que se trata de un organismo legislativo y fiscalizador de nivel nacional. El Parlamento deviene así en un organismo *anfictiónico*, donde prima la representación geográfica o territorial.

derarla válida, aquella representación encarnada en el diputado provincial no refleja fielmente la distribución de la población en el territorio nacional: la proporción de diputados que se eligen por cada provincia no expresa adecuadamente el peso que cada una de ellas tiene dentro del contexto nacional. El pequeño número de diputados que constituyen el Congreso Nacional lleva a la subrepresentación de las provincias más grandes y a la sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas. A manera de ejemplo, Guayas con el 26.07% del total de la población nacional elige solamente el 15.3% del total de diputados provinciales, mientras que Galápagos, que cuenta con el 0.1% del electorado nacional, está representada por el 1.5% de los diputados provinciales. En síntesis, el actual sistema electoral tiene imprecisiones inclusive en lo que se refiere a la transformación de votos en bancas parlamentarias.

Un último elemento del ordenamiento jurídico que incide negativamente sobre el sistema político es el que se expresa en algunas disposiciones de la legislación política, que al tratar de fortalecer mecanismos de representación de alcance nacional consiguen precisamente lo contrario. Otro *efecto perverso*: la búsqueda de lo nacional a espaldas de la territorializada realidad produce resultados negativos, que ni aseguran la consolidación de tendencias nacionales ni permiten la expresión fluida de los intereses regionales.

Esto es lo que sucede con dos disposiciones de la Ley de Partidos Políticos: una que obliga a los partidos a tener presencia en todo el territorio nacional y otra que, además de reiterar en este aspecto, niega la posibilidad de alianzas en las elecciones pluripersonales¹¹. Cada una de ellas y ambas en conjunto tienen efectos negativos sobre el sistema político. Si la intención de la primera era consolidar organizaciones de alcance nacional, lo único que logró fue que los partidos propios de una

11. Cada partido "debe contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país, entre las cuales dos deberán corresponder a las tres de mayor población" *Ley de Partidos Políticos*, artículo Nº 12; "Cada partido deberá concurrir a las elecciones pluripersonales con sus propios candidatos, sin formar alianzas con otros partidos políticos y participar al menos en diez provincias, de las cuales dos deberán corresponder a las tres de mayor población" *Ibíd*, Artículo Nº 39.

sociedad regional rebasen sus marcos naturales y sienten su presencia en el escenario nacional. A la vez, esa intención choca frontalmente contra la segunda disposición, ya que ésta constituye un abono para la fragmentación.

Esto es obvio si se considera lo señalado más arriba, en el sentido de que dentro de cada sociedad regional -así como entre ellas y frente al gobierno central- se producen conflictos que deben ser reconocidos, procesados y resueltos; para esto sería necesario que, dentro de cada región, existiera la institucionalidad adecuada, dotada de la suficiente capacidad de gobierno, es decir, que se conformaran verdaderos órganos de poder local o regional. Sin embargo, ésta es una gran ausencia del sistema político e institucional ecuatoriano. Por ello, los conflictos inter e intraregionales tienden a expresarse de cualquier manera y por cualquier medio; y ya que el que está a su alcance es el sistema institucional nacional, no resulta extraño que sea utilizado para esos fines.

Por ello, los partidos políticos ecuatorianos expresan, en gran medida, intereses regionales antes que posiciones ideológicas o propuestas políticas de alcance nacional. En este marco, las dos disposiciones señaladas se han constituido en elementos nocivos para la consolidación de un sistema político ampliamente incluyente, en el que podría encontrar cabida toda la gama de conflictos que se presentan en la sociedad. Más bien, lo que se ha logrado con ellas es que los problemas que deberían ser resueltos en el nivel local o regional lleguen a tener una presencia nacional, con lo que se convierten en elementos disruptivos del orden político.

Todos estos aspectos (la existencia de un régimen de delegación desde el gobierno central, la debilidad estructural de las instituciones de representación local y provincial, la inexistencia de órganos de gobierno local, la superposición de funciones y atribuciones, la asignación de funciones extrañas a los diputados provinciales y las disposiciones equivocadas) ligados a la existencia no reconocida de sociedades regionales, contribuyen a la fragmentación del sistema de partidos o, dicho de otra manera, a la constitución de un sistema atomizado o de plura-

lismo polarizado¹². Esto es lo que trataré en la siguiente sección.

3. Una topografía accidentada

La situación descrita en la sección anterior se manifiesta, electoralmente, bajo la forma de las preferencias regionales muy diferenciadas, e incluso en votación *en bloque* por un partido. Es lo que se expresa gráficamente en los perfiles de votación de cada partido que, como se puede apreciar en el Anexo Nº 2, distan mucho de la pauta general que es el padrón electoral.

En este punto es necesaria una breve explicación metodológica. El perfil del padrón electoral muestra el peso proporcional de cada provincia en el total de votos válidos a nivel nacional (va desde el 0.10% de Galápagos hasta el 26.45% de Guayas). El perfil de cada partido se construye del mismo modo: mide el peso de su votación en cada provincia sobre el total de su votación nacional (expresado en porcentaje)¹³.

En la situación absolutamente hipotética de total homogeneidad a nivel nacional (esto es, sin la presencia de sociedades locales o regionales que la distorsionen), referida en la primera sección del presente artículo, el perfil de cada partido debería tener mucha similitud con el del padrón, ya que su votación debería distribuirse uniformemente en el territorio nacional. Sin embargo, ello no ocurre y más bien se presentan grandes distancias entre el perfil del padrón y el de cada partido. Esas distancias se constituyen en el indicador no solamente de la mayor o menor presencia nacional, sino sobre todo de su mayor o menor relación con una sociedad regional.

Pero, antes de entrar en ese aspecto, que constituye el eje del

12. Sobre la clasificación de sistemas de partidos véase Sartori, Giovanni: **Partidos y sistemas de partidos**, Alianza Universidad, Madrid, 1992 (2ª ed. ampliada), especialmente págs. 149 y ss.

13. Para el presente análisis me restrinjó a los perfiles partidistas que resultan de las elecciones de diputados provinciales del año 1992. Evidentemente, éste cambia no sólo de una contienda electoral a otra, sino también dentro de un mismo proceso en las elecciones para diversas dignidades (uno es el perfil de las elecciones para diputados y otro el de las elecciones para concejales, etc.). Así mismo, estoy seguro que el análisis de otra contienda electoral arrojaría resultados similares en términos de las tendencias generales.

presente análisis, es necesario observar de manera muy general las tendencias de votación de los partidos, esto es su comportamiento a lo largo del tiempo, que constituye una medida de la fuerza electoral. Mi interés es establecer si existe o no existe alguna relación entre esa *dimensión diacrónica* y su distribución en el espacio nacional. Para esto, en lo que sigue me restringiré al análisis de los partidos políticos que han cumplido una mínima condición de votación y de presencia en el parlamento nacional: los que tienen en promedio, en las seie elecciones realizadas desde 1979 hasta 1992, por lo menos el 5% de la votación nacional y que han conseguido, también en promedio y durante el mismo período, al menos el 5% de los diputados provinciales¹⁴. Estos partidos son los que se incluyen en el Cuadro N° 2 (con la salvedad del Partido Unidad Republicana, por causas que señalaré más adelante).

Un primer elemento que llama la atención -y que tiene relación con el tema tratado aquí- es que, a pesar de que existe cierta equivalencia entre la proporción de votos y la de puestos, en algunos casos se produce una gran disparidad. Para esto -y basándose en las cifras de votación provincial de cada partido- se pueden proponer algunos elementos explicativos, cada uno de ellos de carácter *parcial*, pero todos relacionados con la distribución territorial de la votación partidista:

a) la proporción de votación más baja que la de puestos obtenidos, en un primer grupo de partidos (ID, PSC, PUR, CFP), proviene de una votación distribuida en varias provincias;

b) la misma proporción más baja de votación que de pue-

14. Se podría argumentar, en contra de este criterio, que sería más adecuado seleccionar para el análisis solamente a los partidos que hayan logrado una mayor presencia nacional. Sin embargo, ello significaría negar el punto de vista que orienta al presente trabajo y, además, dejaría de lado a algunos de los partidos que han obtenido altas votaciones, aunque éstas se hubieran concentrado en determinadas provincias. Sobre el límite del 5% diré que se trata de una arbitrariedad justificada por una disposición originalmente consignada en la Ley de Elecciones y, dado el pequeño número de diputados del Congreso Nacional, válida para el caso ecuatoriano (aunque riesgosa para otros casos, como lo hace notar Sartori en *Partidos...* Op. Cit., pág 153). En los gráficos y cuadros se incluyen todos los partidos que participaron en la elección de 1992.

CUADRO N° 2

PARTIDOS POLITICOS SEGUN PORCENTAJE PROMEDIO DE VOTACION
Y DE DIPUTADOS PROVINCIALES ELECTOS
1979, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992.

PARTIDO	PROMEDIO DE VOTACION (%)	PROMEDIO DE N° DE DIPUTADOS (%)
ID	15.7	26.2
PSC	15.1	17.0
PUR (*)	14.8	15.4
PRE	12.2	11.4
CFP	10.7	12.9
DP	9.0	7.9
MPD	5.7	6.4
PLR	5.4	4.5
FRA	5.2	3.7
PCE	4.7	5.1
PSE	4.7	6.0

(*) No es estrictamente un promedio, ya que ha participado solamente en una elección.

tos, en otro caso (PSE), proviene de la concentración de los votos de un partido en provincias pequeñas, en las que éste ha logrado altos índices de votación;

c) la mayor proporción de votación con respecto a la del número de puestos, en un primer caso (PLR), se origina en la votación concentrada en algunas provincias;

d) así mismo, la mayor proporción de votación con respecto a la proporción de puestos se explica, para el caso de otros partidos (MPD, FRA), por una votación dispersa en varias provincias, en ninguna de las cuales (o solamente en algunas de ellas) el partido ha logrado altos índices.

Aparentemente, algunas de estas explicaciones pueden ser contradictorias, pero en realidad no lo son ya que interviene un tercer factor, que es la fuerza nacional de cada partido. Así, la primera explicación tiene validez para partidos que han logrado alta votación a nivel nacional, en cambio la segunda explicación (que se refiere a la misma relación de menor proporción de votación que de puestos) es válida sobre todo para partidos que muestran niveles más bien bajos de votación a nivel nacional. Algo similar se puede decir para el caso de la mayor proporción de votación que de puestos: los de la tercera explicación han logrado una votación más significativa en el nivel nacional que los que se incluyen en la cuarta explicación.

Todo esto determina que dentro de los partidos seleccionados deban incluirse algunos que no han llegado al umbral mínimo en uno de los dos indicadores; por ello, el Cuadro N° 3 ofrece una mejor perspectiva de esta situación.

En segundo lugar, desde esta visión diacrónica de los procesos electorales (de la que debe eliminarse al Partido Unidad Republicana, por haber participado solamente en la elección de 1992), de acuerdo a la votación obtenida e independientemente del número de diputados alcanzado, se destacan cuatro grupos de partidos:

a) de tendencia ascendente, conformado por los partidos Social Cristiano y Roldosista;

CUADRO N° 3		
PARTIDOS POLITICOS SEGUN UMBRALES MINIMOS DE VOTACION Y PUESTOS		
	> 5% en votación	< 5% en votación
> 5% en número	ID, PSC, PUR, PRE CFP, DP	PCE, PSE
< 5% en número	MPD, PLR, FRA	—

b) de relativa estabilidad, en el que se encuentran los partidos Democracia Popular, Movimiento Popular Democrático y Frente Radical Alfariista;

c) de votación irregular, conformado por los partidos Conservador, Izquierda Democrática y Socialista;

d) de tendencia descendente, constituido por los partidos Liberal y Concentración de Fuerzas Populares¹⁵.

Con esto es posible retornar al tema central, esto es, a la distribución de la votación de cada partido en el territorio nacional. Cuando se enfrentan estos grupos a la distribución geográfica de la votación de cada partido en el año 1992 (es decir, a los perfiles de votación) se puede constatar que no existió mayor vinculación entre ambos fenómenos¹⁶.

15. Las tendencias de votación, que se pueden observar en los anexos N° 1 y 2, deben ser confrontadas a los promedios alcanzados durante el período considerado; así se puede tener una idea de la variación de la votación de cada partido. Por otra parte, es necesario señalar que para obtener los promedios se han tomado en cuenta solamente las elecciones en que ha participado cada partido (por ejemplo, los promedios de los partidos DP, FRA, y PSE provienen solamente de cinco elecciones, en tanto que los demás (con la excepción ya señalada del Partido Unidad Republicana) son el resultado de seis contiendas.

16. Es necesario señalar que no todos los partidos presentaron candidatos en todas las

Así, los partidos que se encuentran en el grupo de tendencia ascendente (PSC y PRE) siguieron dependiendo de una votación altamente concentrada en una provincia; ésta, que en ambos casos es Guayas, significó más de la mitad de su total nacional (51.25%) para el Partido Social Cristiano y más de la tercera parte de su votación (38.97%) para el Partido Roldosista Ecuatoriano; mientras que, como se vio antes, esta provincia agrupa el 26.45% del electorado nacional. A la vez, ambos partidos obtuvieron en Pichincha una votación significativamente más baja que la proporción que ésta provincia tiene dentro del padrón: 6.35% el PSC y 8.22% el PRE.

En ninguno de los partidos que conforman el segundo grupo se puede decir que hubiera existido relación entre la relativa estabilidad de su votación y la distribución nacional de ésta. Todos estos partidos (Democracia Popular, Movimiento Popular Democrático y Frente Radical Alfarista) mostraron un perfil muy alejado del padrón. En los dos primeros casos mantuvo un peso muy fuerte la provincia de Pichincha, que aportó con alrededor del 30% de la votación nacional de cada uno de ellos, mientras en el padrón esta provincia representa alrededor del 20%. Igual cosa y aun con mayor profundidad se observó en el otro caso, el del FRA, cuya fuerza se concentró solamente en las provincias de Pichincha y Guayas, con el 42.85% y el 29.44%, respectivamente, de su votación nacional.

En el grupo de partidos con votación irregular, cada uno de ellos constituyó un caso diferente. El primero, Izquierda Democrática, mantuvo una votación relativamente distribuida en el territorio nacional y con un perfil cercano al del padrón electoral. Pero aún así, su fuerza se concentró en la provincia de Pichincha, donde se encontraba poco más de la cuarta parte de su electorado (el 26.06% de su votación nacional) frente a la quinta parte que significó esta provincia en el padrón y tuvo una gran debilidad en Guayas que apenas aportó con el 10% de la votación nacional de ese partido; algo similar se encuentra

provincias (en realidad, solamente el PSC, lo hizo) por lo que en algunas aparecen sin ninguna votación. Esto puede ser un indicador de su debilidad en esas provincias, pero no puedo arriesgar esa hipótesis en un trabajo como el presente, que se limita solamente al análisis cuantitativo de las cifras electorales. Por tanto, ese dato no será tomado en cuenta.

en la votación obtenida en la provincia de Los Ríos que, representando el 4.96% del electorado nacional, apenas aportó con el 1.55% de los votos de esta agrupación.

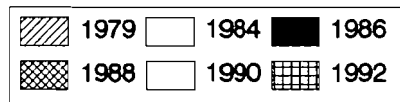
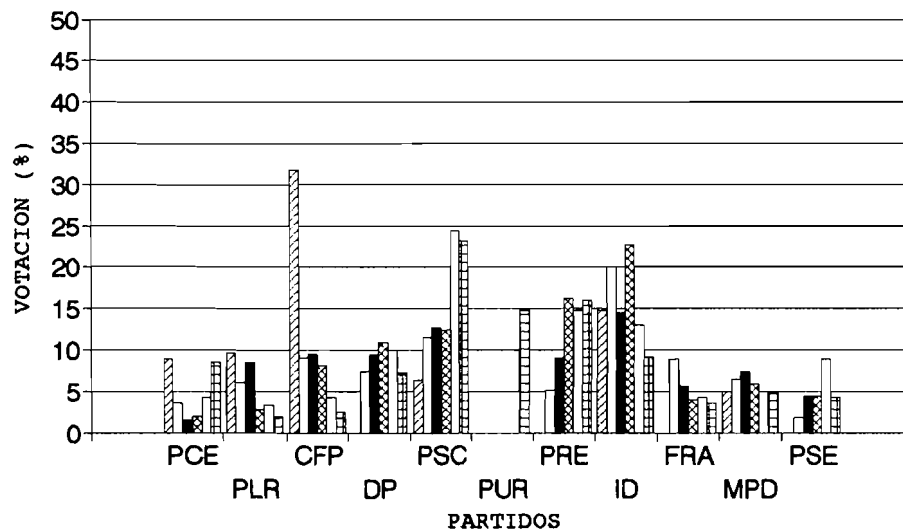
El segundo, el Partido Socialista, tuvo una votación dispersa (que, por su distancia con el perfil del padrón, no se la puede calificar como distribuida) en el territorio nacional. Su votación dependió en gran medida de dos provincias: Pichincha y Azuay con el 18% de su total nacional en cada una; el caso de esta última provincia es muy significativo, ya que en el padrón electoral ella representa solamente el 5.12%. Así mismo, en Imbabura obtuvo una proporción bastante más alta que lo que representa esta provincia en el total nacional: 8.28% de la votación del partido frente al 3.00% de la provincia en el padrón.

El tercer caso es el del Partido Conservador, que presentó uno de los más altos grados de concentración de la votación en una provincia y cuyo perfil -dibujado por las 13 provincias en que presentó candidatos- mantiene alguna relación con el del padrón electoral; sin embargo, tres provincias constituyeron fuertes distorsiones en ese perfil: más de la mitad de su votación nacional (51.50%) provino de la provincia de Pichincha, en Guayas apenas se encontró el 6.86% de su electorado y en Tungurahua -que representa el 4.21 del padrón- recibió el 12.02% de su total nacional.

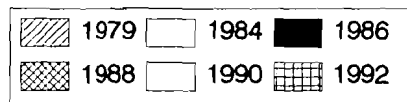
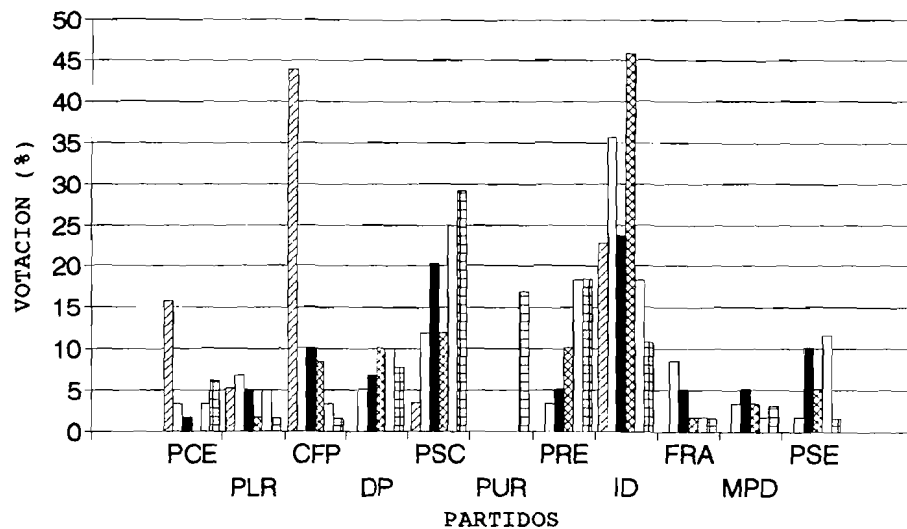
En el grupo de partidos con tendencia descendente se encuentran dos casos muy diferentes. El del Partido Liberal Radical, que presentó uno de los índices más fuertes de concentración de la votación y uno de los perfiles más alejados del padrón; su votación se concentró en la provincia de Manabí, donde se congregó el 51.13% de su electorado (frente al 10.68% que representó esta provincia en el padrón electoral), mientras en provincias de gran peso numérico, como Guayas y Pichincha, no obtuvo ni el diez por ciento de su votación nacional.

El otro caso es el de Concentración de Fuerzas Populares, que tuvo gran dispersión en su votación -que debido a la forma de su perfil no puede calificarse de distribución uniformemente distribuida en el territorio nacional-, aunque con grados de concentración provincial relativamente más bajos. Su fuerza

VOTACION POR PARTIDOS (%)
1979-1992



DIPUTADOS POR PARTIDOS (%)
1979-1992

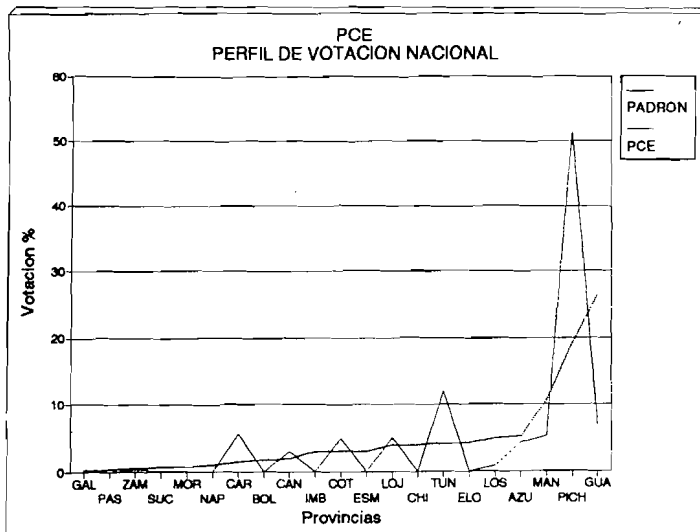
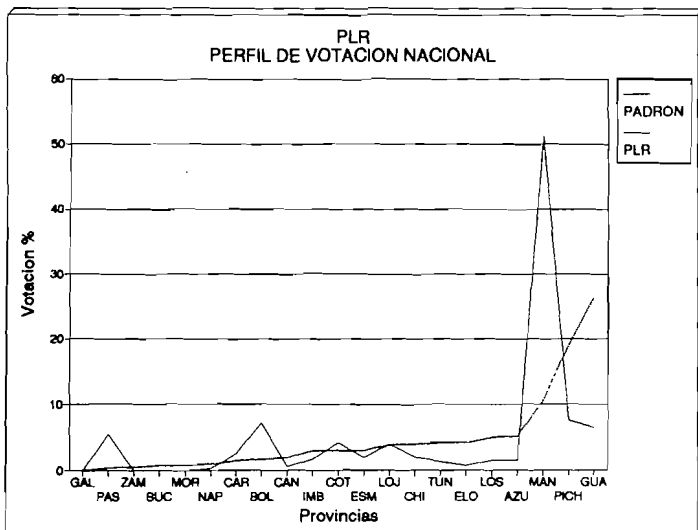


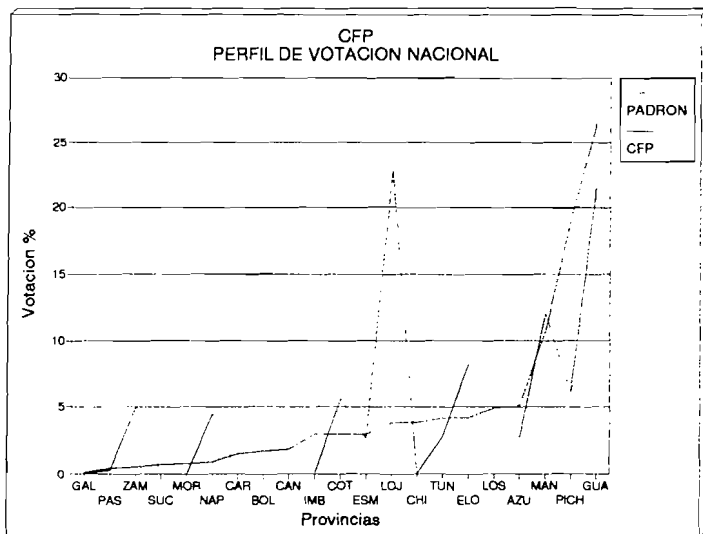
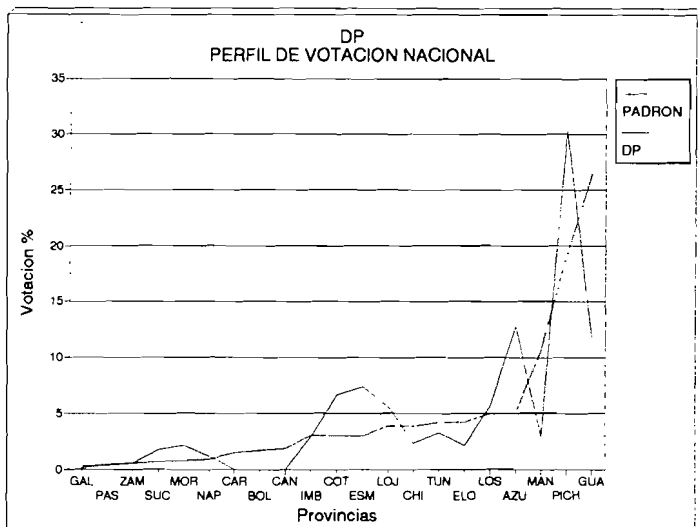
ANEXO N° 3

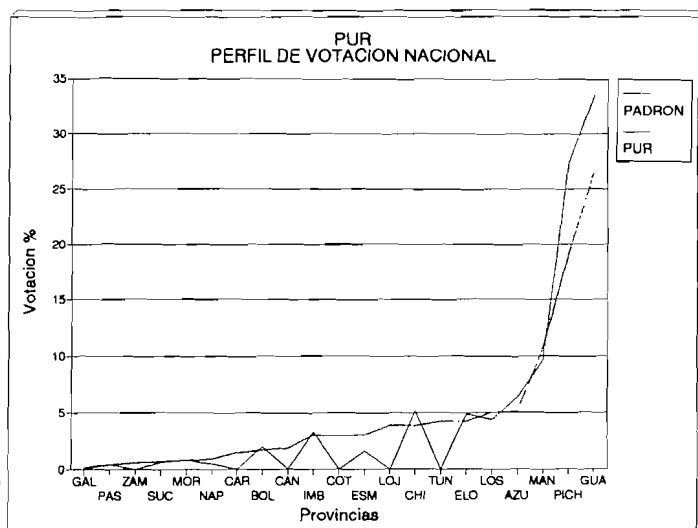
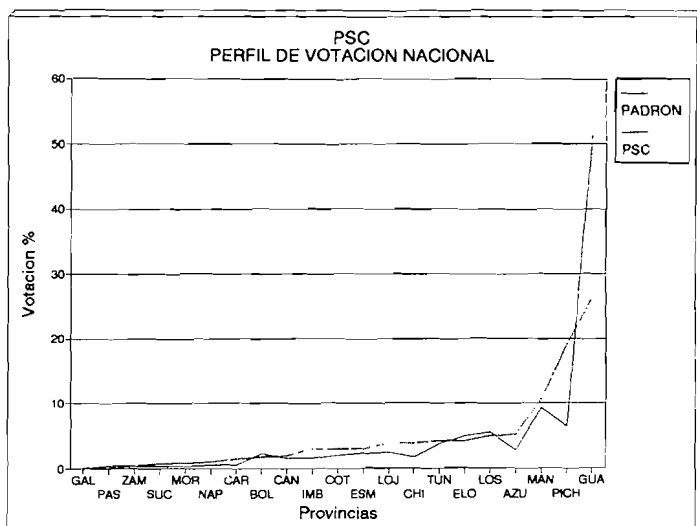
PORCENTAJE DE VOTACION DE PARTIDOS POR
PROVINCIAS Y REGIONES NATURALES, 1992
(Porcentaje sobre total de cada región y porcentaje regional sobre total nacional)

PROVINCIA	PADRON	PCE	PLR	CFP	DP	PUR	PRE	ID	FRA	MPD	PSE
CARCHI	3.15	6.53	7.70	0.00	0.00	0.00	7.02	4.88	1.07	3.40	7.29
BOLIVAR	3.61	0.00	22.12	0.00	0.00	4.55	0.00	6.10	0.00	0.00	1.03
CAÑAR	4.00	3.49	1.81	0.00	0.00	0.00	6.52	6.17	0.00	4.01	7.11
IMBABURA	6.35	0.00	5.25	0.00	4.60	7.40	10.38	10.29	0.00	9.72	11.06
COTOPAXI	6.41	5.56	12.83	13.97	10.34	0.00	9.00	4.87	0.00	3.93	2.26
LOJA	8.10	5.80	12.10	57.02	8.74	0.00	8.94	6.98	10.66	12.82	3.80
CHIMBORAZO	8.15	0.00	6.14	0.00	3.76	11.69	6.77	12.95	3.86	11.70	7.25
TUNGURAHUA	8.90	13.92	4.28	6.99	5.09	0.00	13.33	6.93	2.38	9.03	11.61
AZUAY	10.83	5.02	4.54	6.81	19.97	14.26	9.26	0.00	8.71	6.02	24.06
PICHINCHA	40.50	59.67	23.23	15.20	47.49	62.10	28.34	40.83	73.32	39.97	24.53
SIERRA	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
% SIERRA	47.26	86.29	32.59	40.12	63.95	43.98	28.99	63.83	58.43	75.43	74.81
ESMERALDAS	6.15	0.00	3.16	5.33	24.73	2.83	5.78	11.48	0.00	7.49	3.19
ELORO	8.56	0.00	1.18	16.38	7.05	9.00	10.86	17.62	6.34	19.09	14.77
LOS RIOS	10.06	6.60	2.44	11.17	18.96	8.01	13.36	4.91	9.60	8.50	4.16
MANABI	21.65	40.78	82.84	24.09	9.56	17.83	13.42	31.30	12.39	35.00	14.55
GUAYAS	53.59	52.62	10.39	43.04	39.71	62.33	56.58	34.69	71.67	29.91	63.34
COSTA	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
% COSTA	49.35	13.03	61.73	50.09	29.80	53.78	68.89	31.47	41.08	22.23	20.81
GALAPAGOS	3.01	32.77	0.00	0.00	4.69	0.00	5.95	5.29	18.85	0.00	0.00
PASTAZA	11.72	0.00	95.57	2.22	5.86	17.34	2.84	5.22	31.42	5.12	26.95
ZAMORA	15.30	41.56	0.00	51.41	8.45	0.00	56.96	0.00	22.44	48.07	0.00
SUCUMBIOS	20.34	25.67	0.00	0.00	27.83	26.92	16.84	15.76	27.29	0.00	8.72
MORONA	22.97	0.00	0.00	0.00	34.05	34.55	4.39	39.91	0.00	21.60	64.34
NAPO	26.66	0.00	4.43	46.37	19.12	21.19	13.03	33.82	0.00	25.21	0.00
AMAZ. y GALAP.	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
% AMAZ. y GALAP.	3.39	0.68	5.69	9.79	6.25	2.24	2.12	4.70	0.48	2.34	4.38

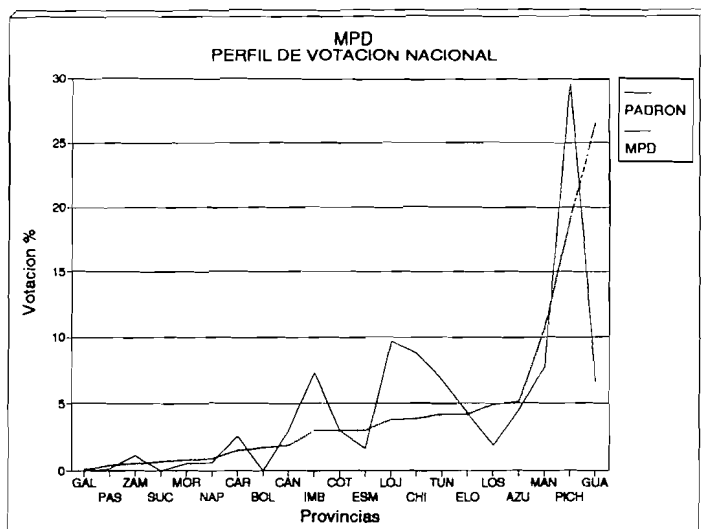
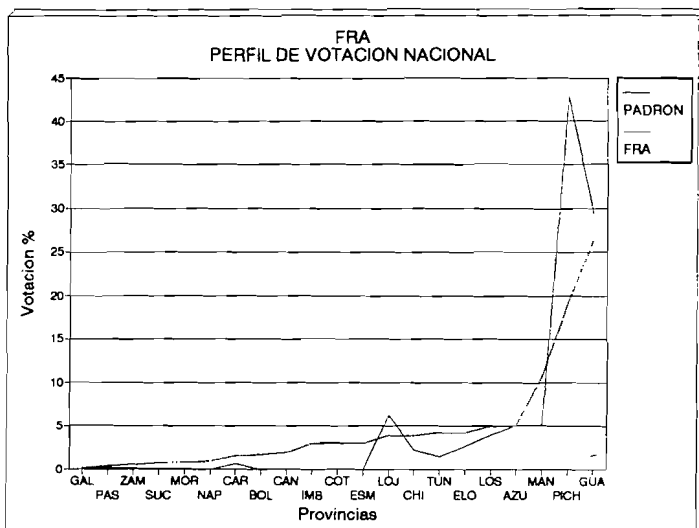
ANEXO N° 4
PERFIL NACIONAL DE VOTACION POR PARTIDOS,
SEGUN PROVINCIAS, 1992
(PARTIDOS CON MAS DEL 5% EN PROMEDIO)





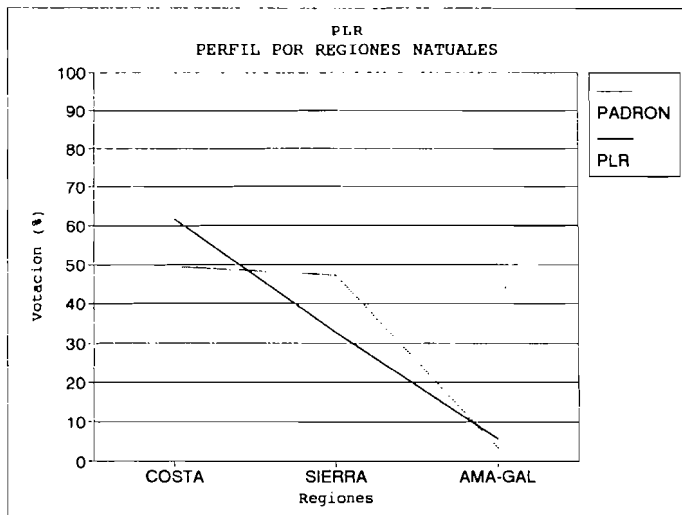
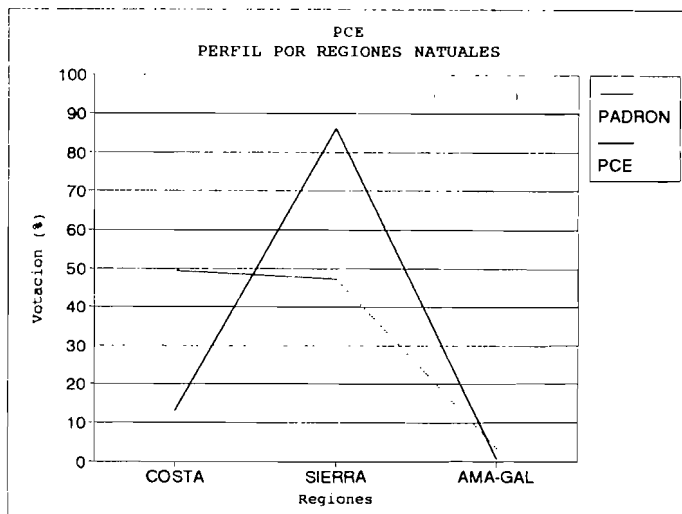


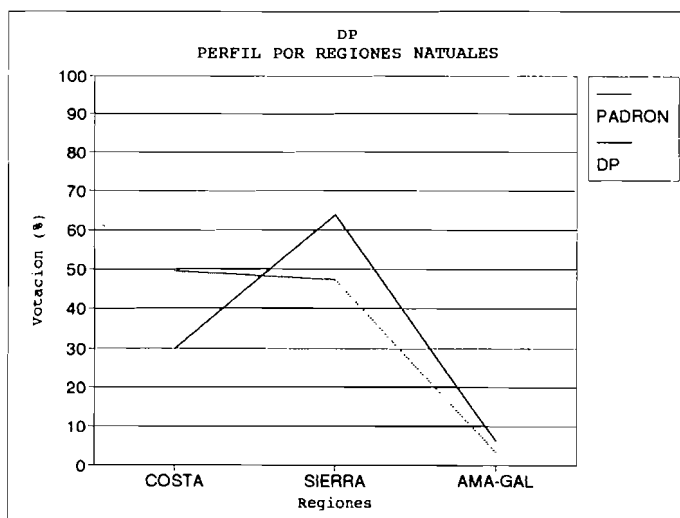
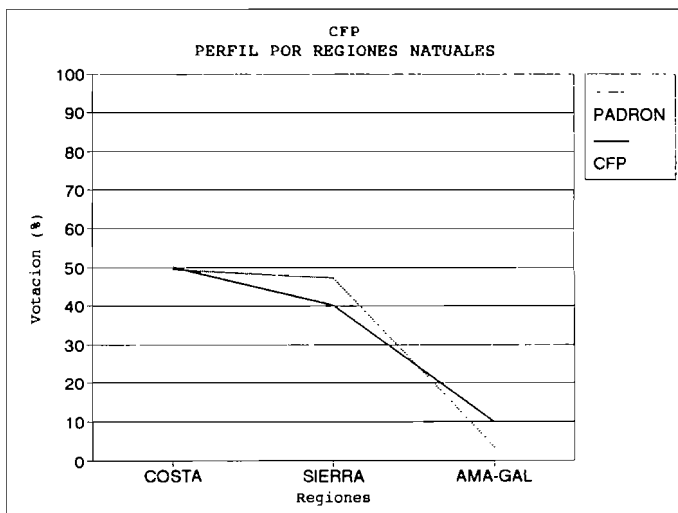


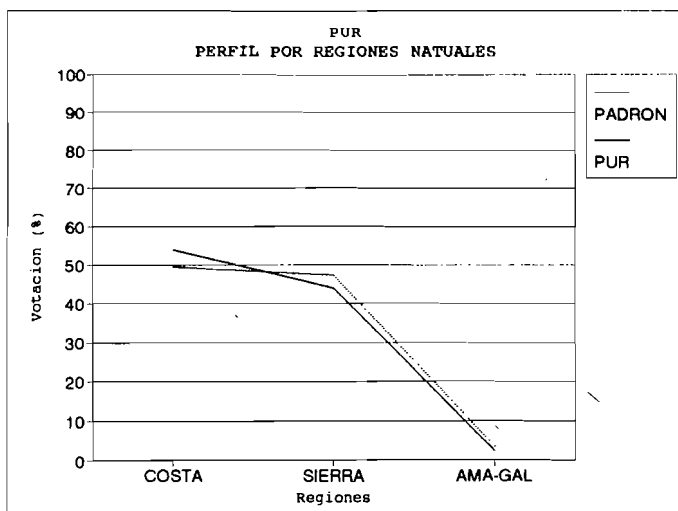
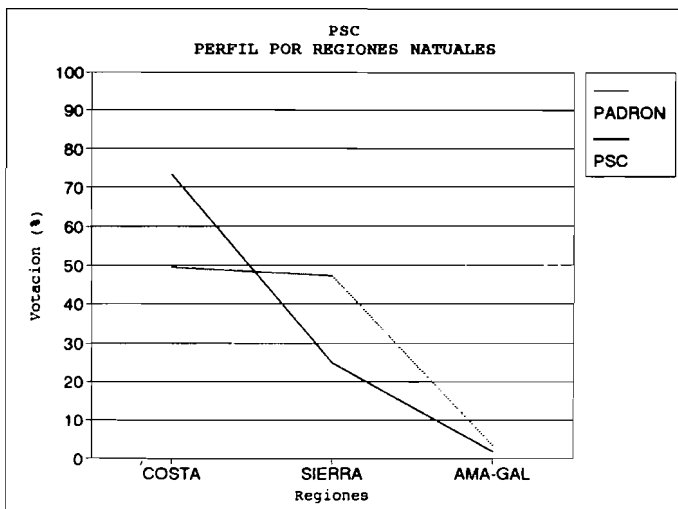


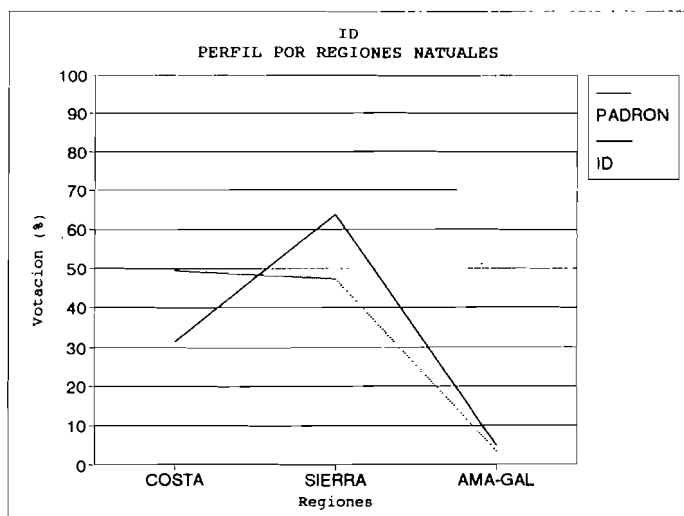
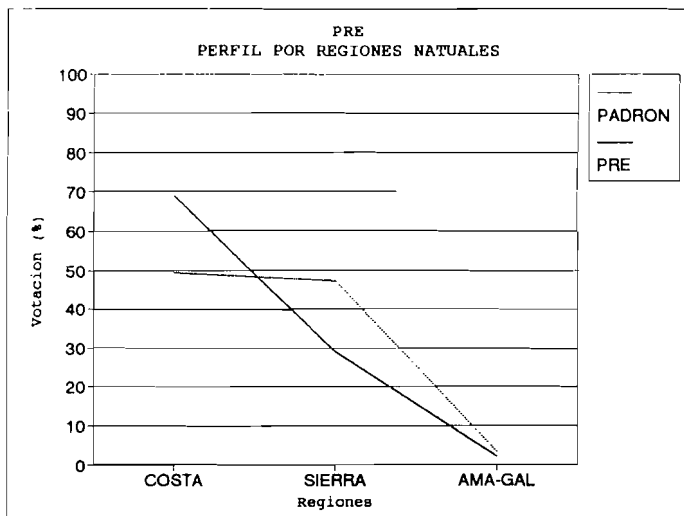


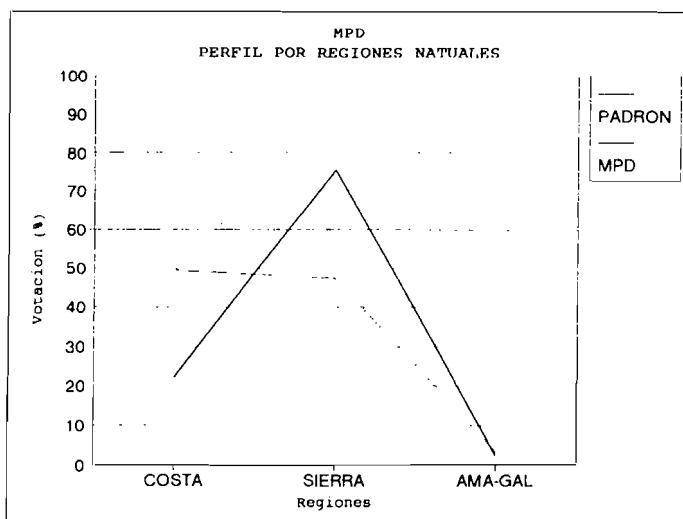
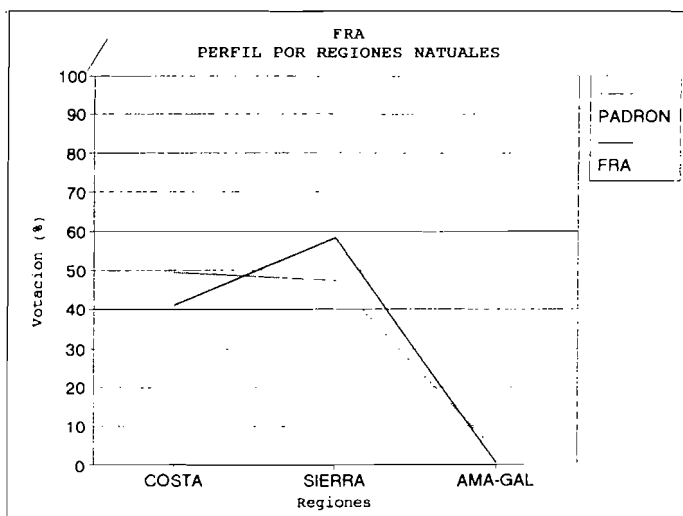
ANEXO N° 5
PERFIL REGIONAL DE VOTACION POR PARTIDOS,
1992,
SEGUN REGIONES NATURALES
(PARTIDOS CON MAS DEL 5% EN PROMEDIO)

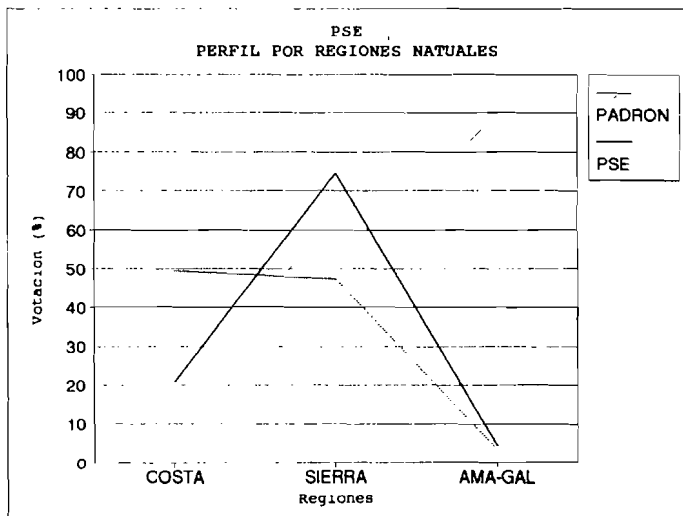




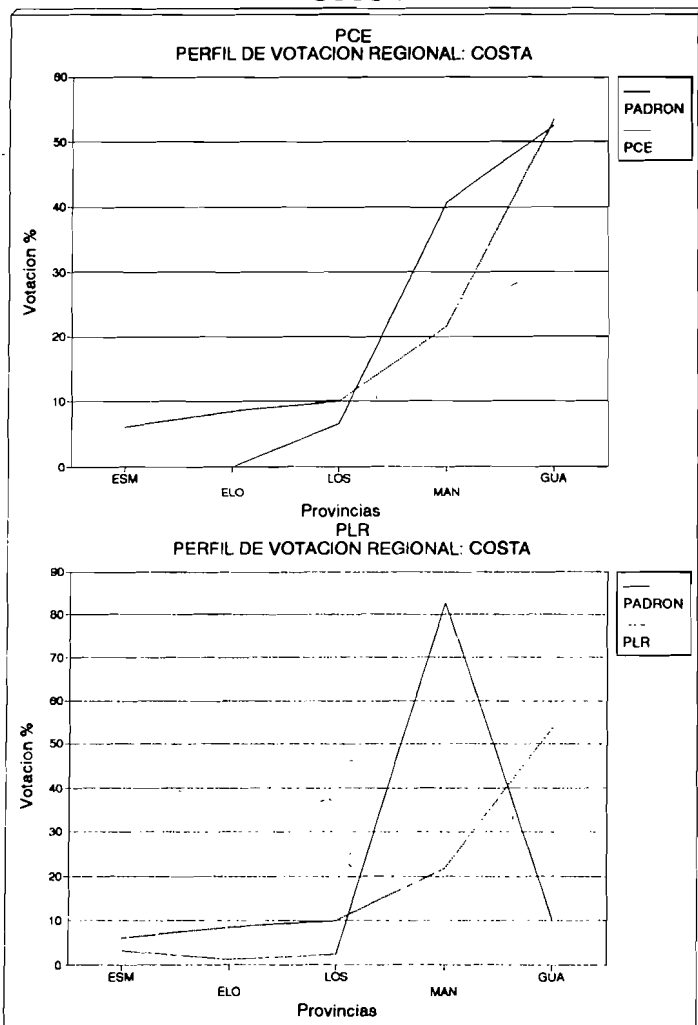


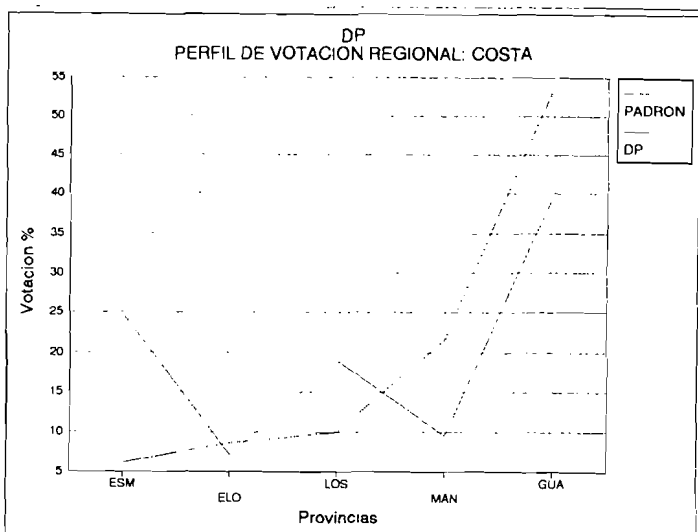
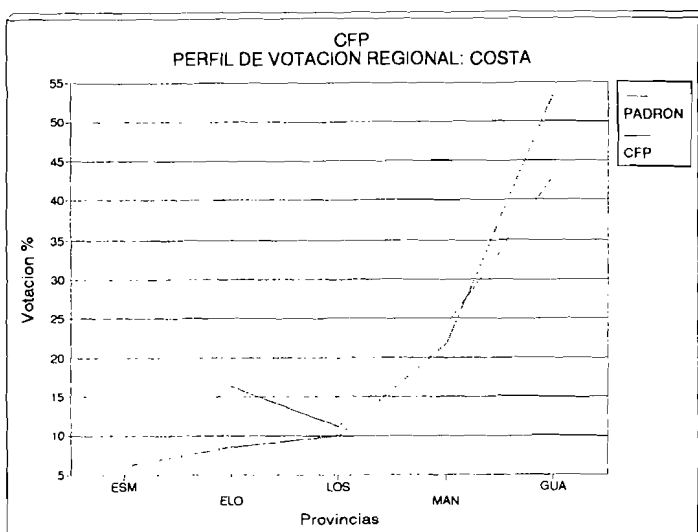


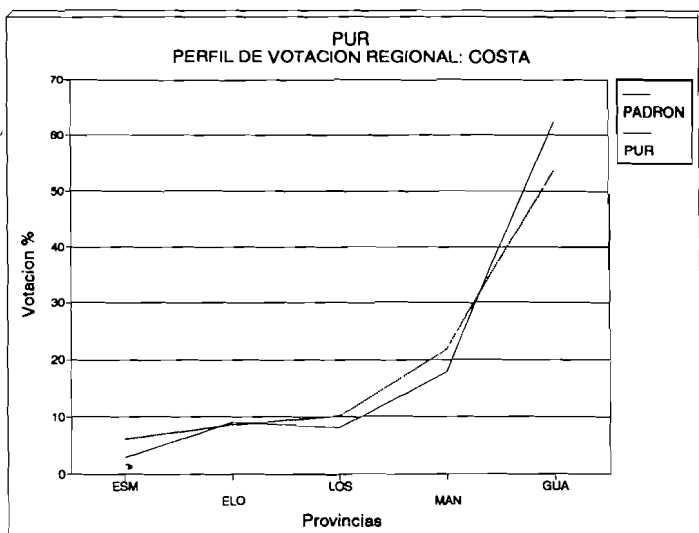
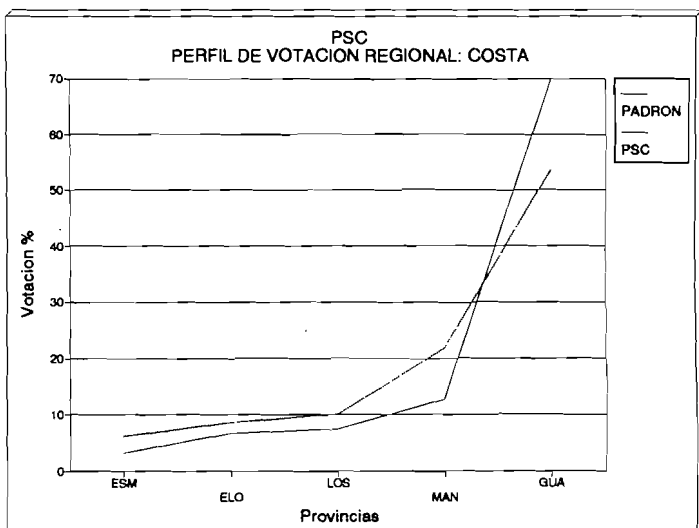


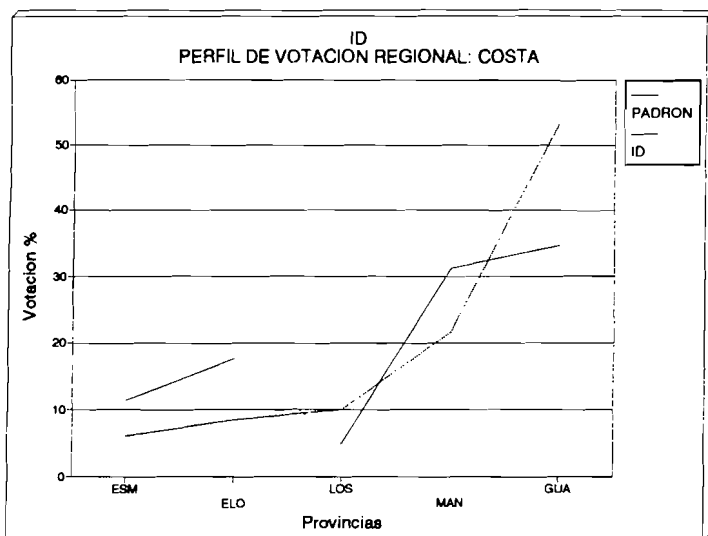
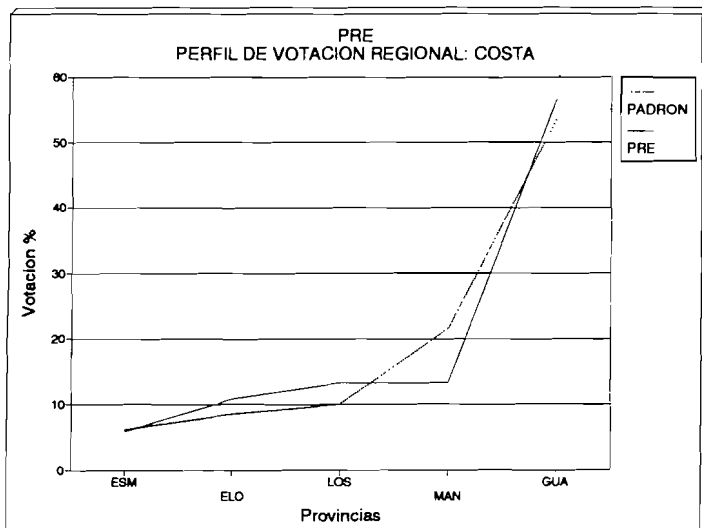


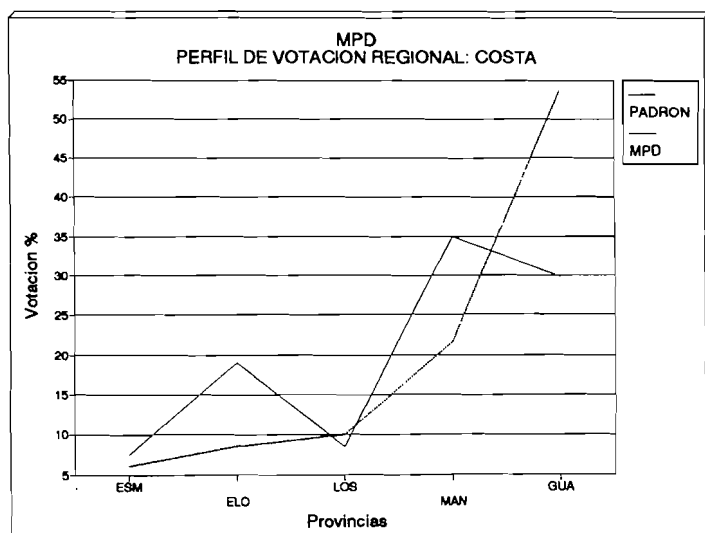
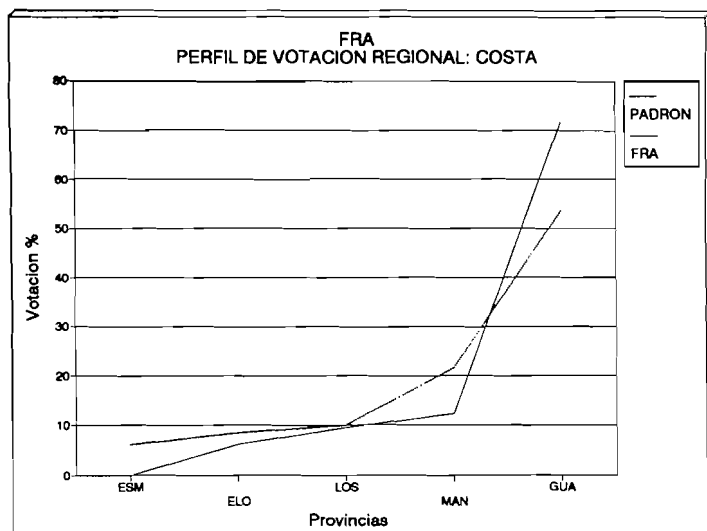
ANEXO N° 6
PERFILES REGIONAL DE VOTACION POR PARTIDOS,
1992,
SEGUN PROVINCIAS Y REGIONES NATURALES
(PARTIDOS CON MAS DEL 5% EN PROMEDIO)
COSTA

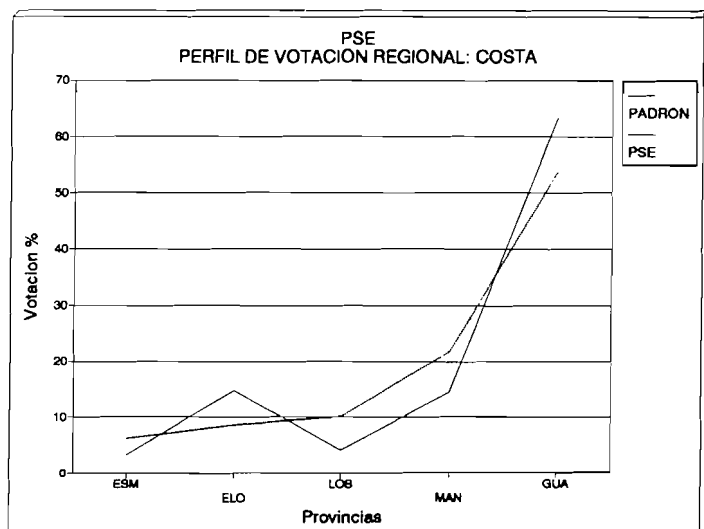




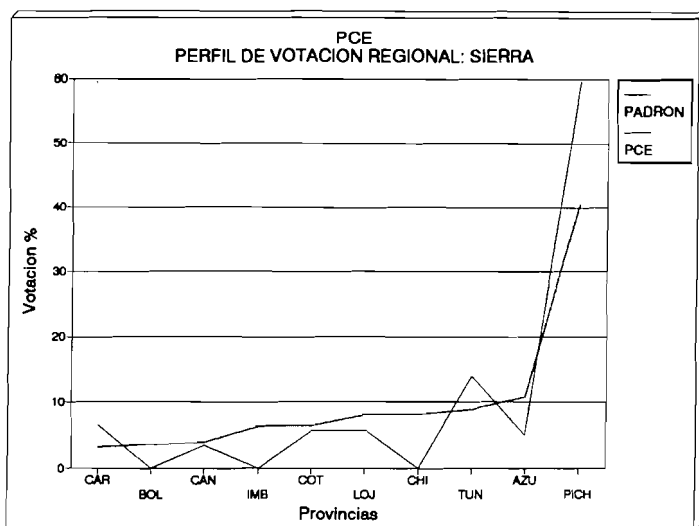
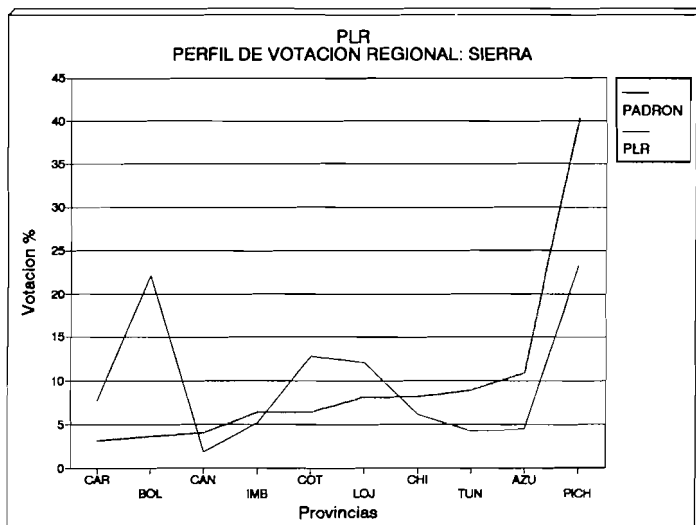


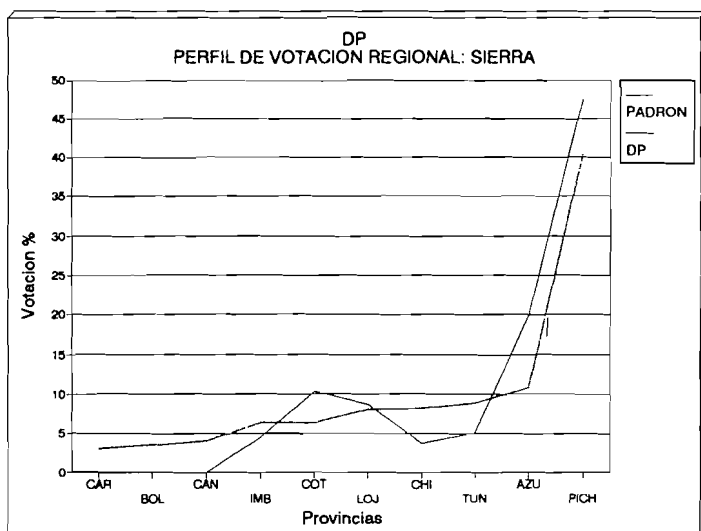
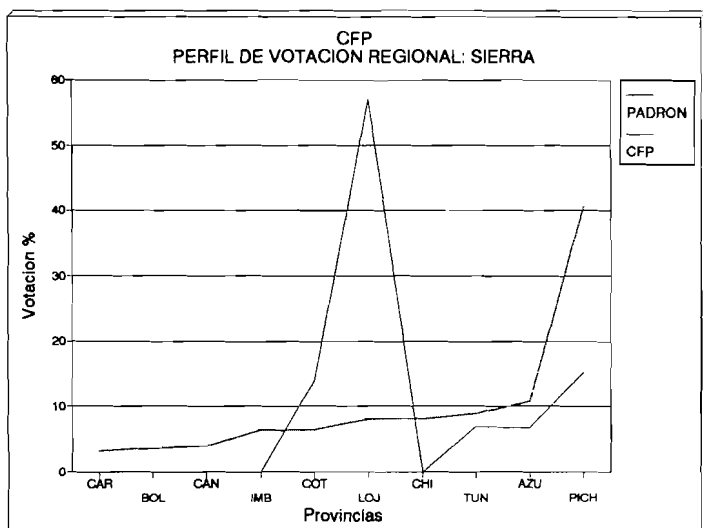


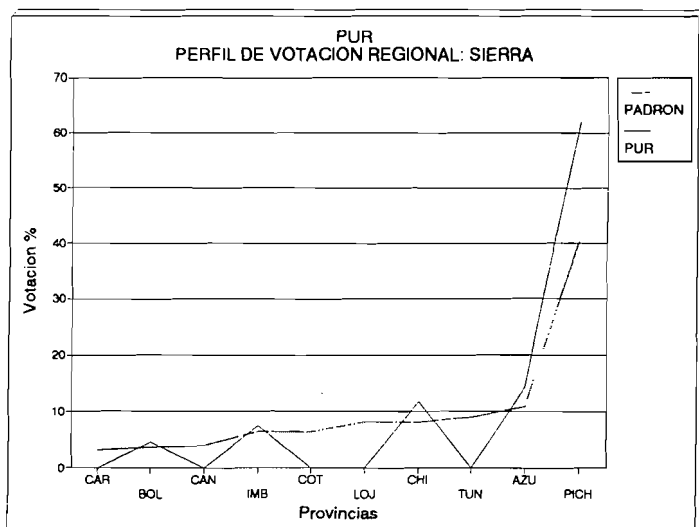
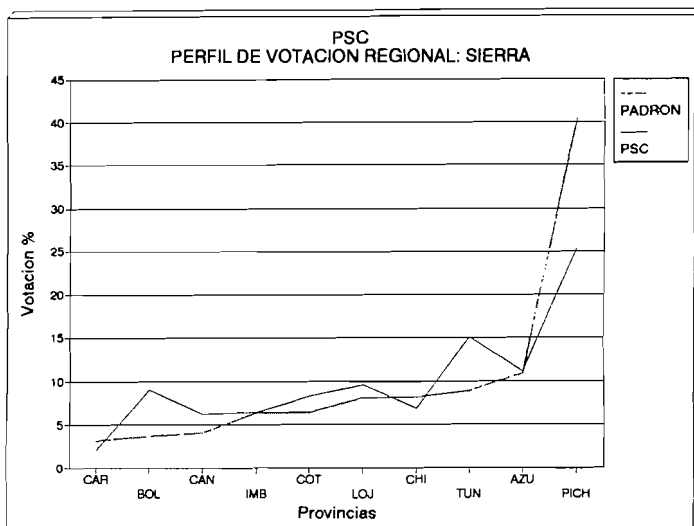


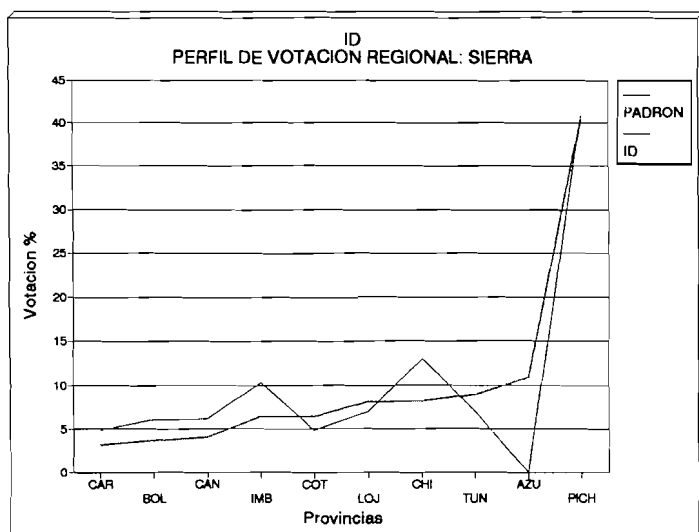
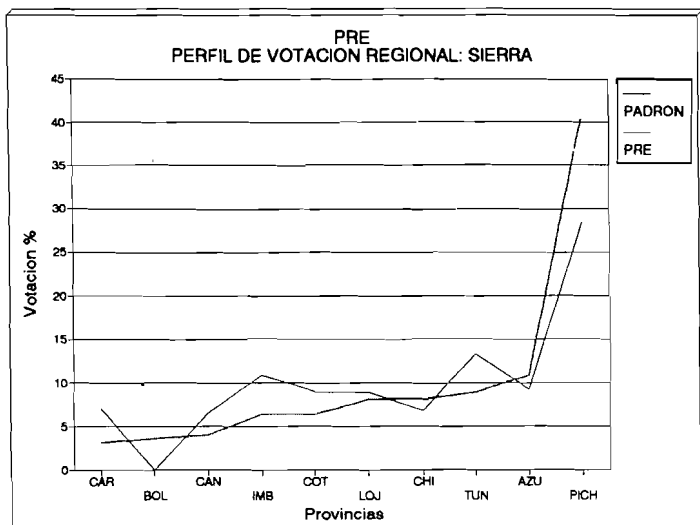


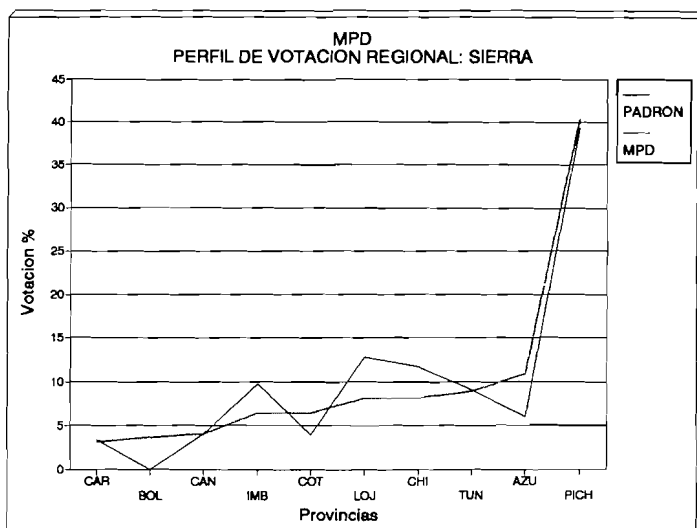
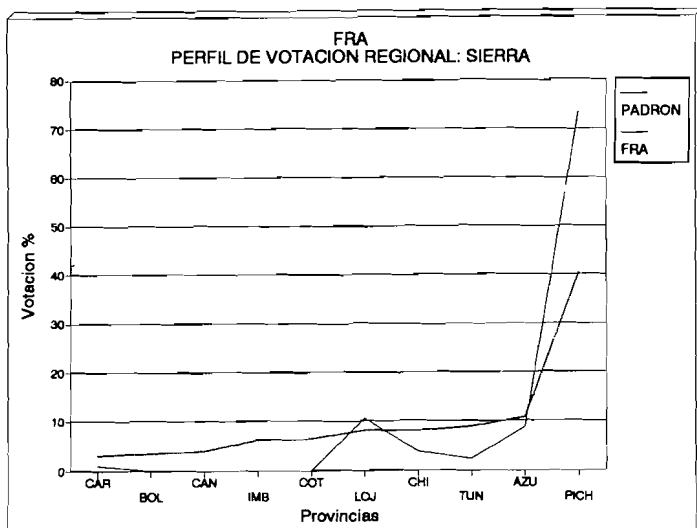
SIERRA

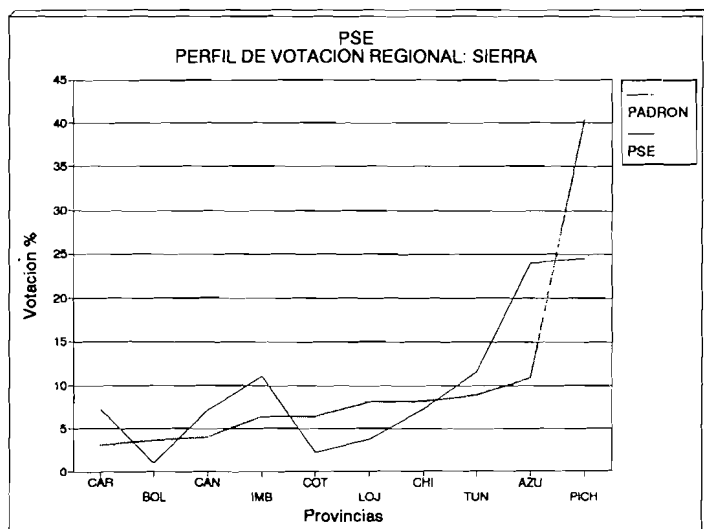




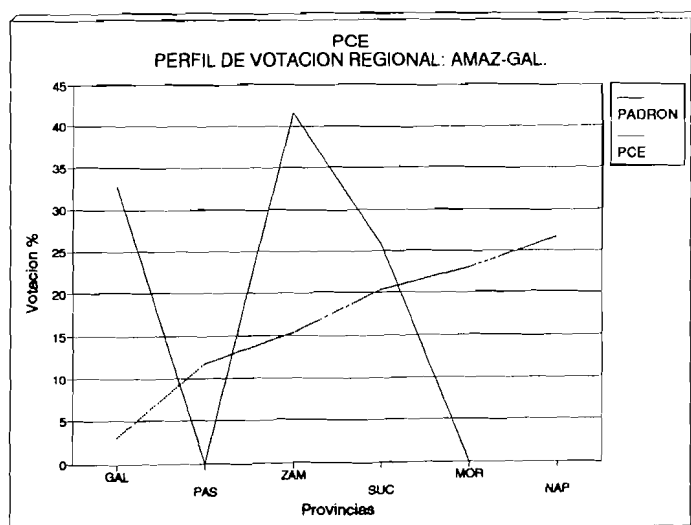
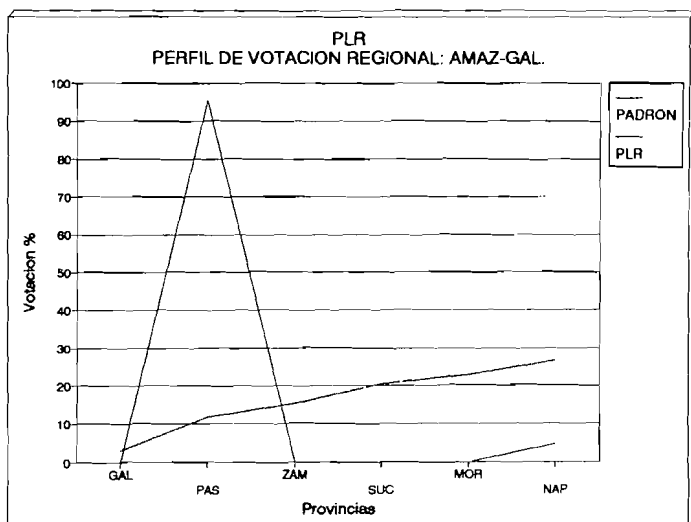


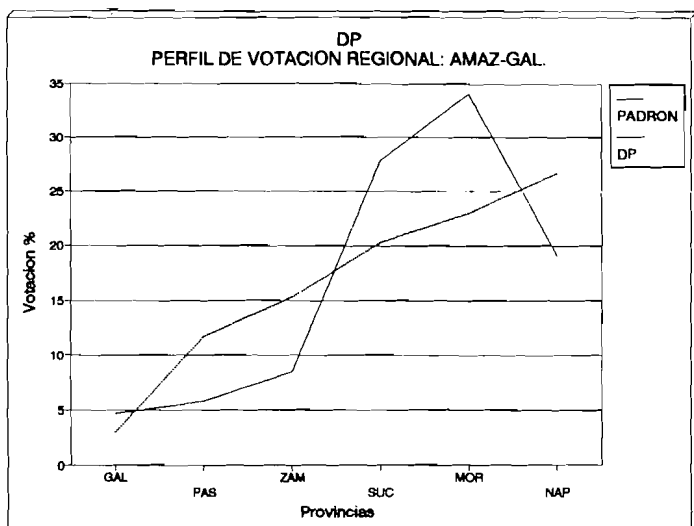
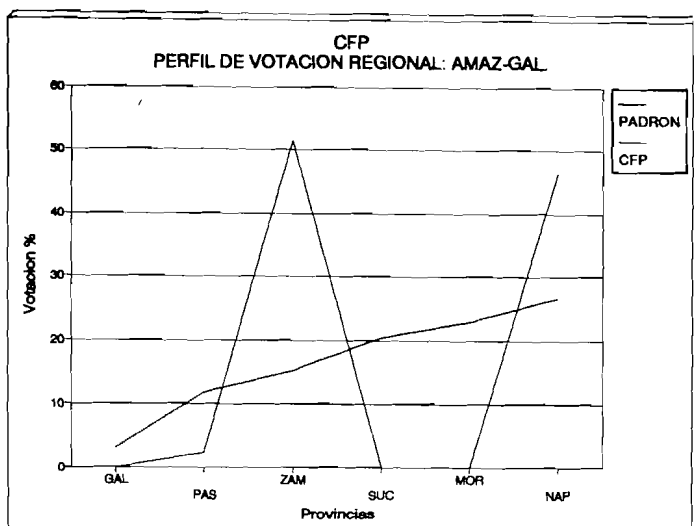


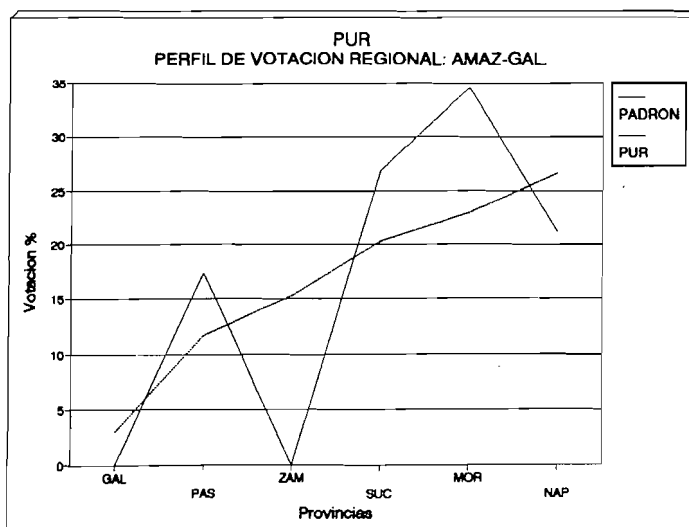
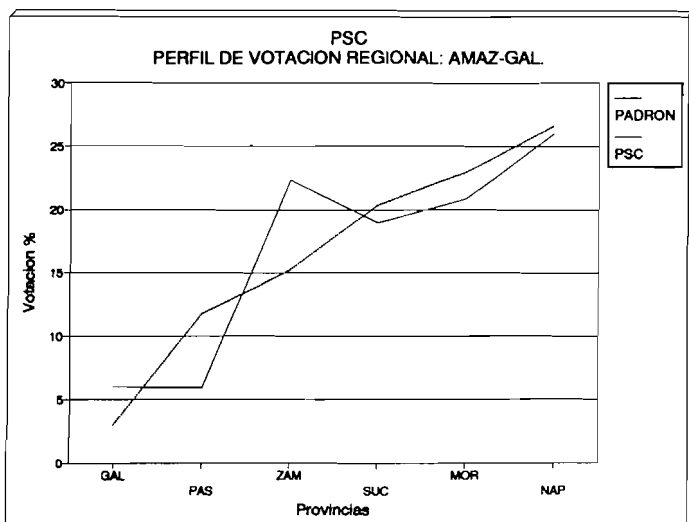


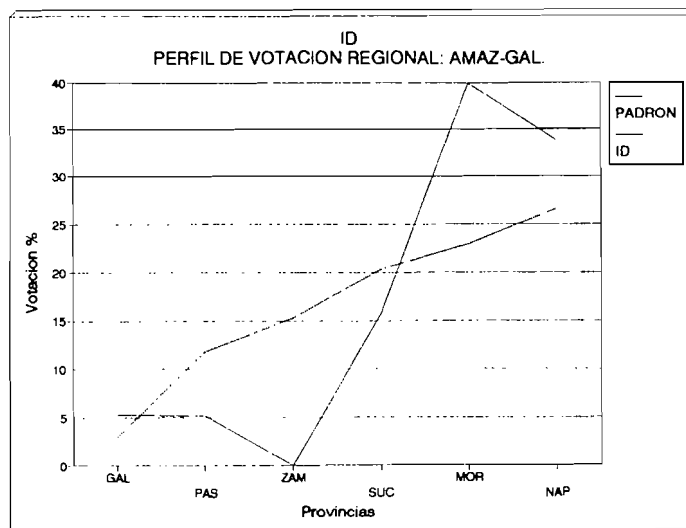
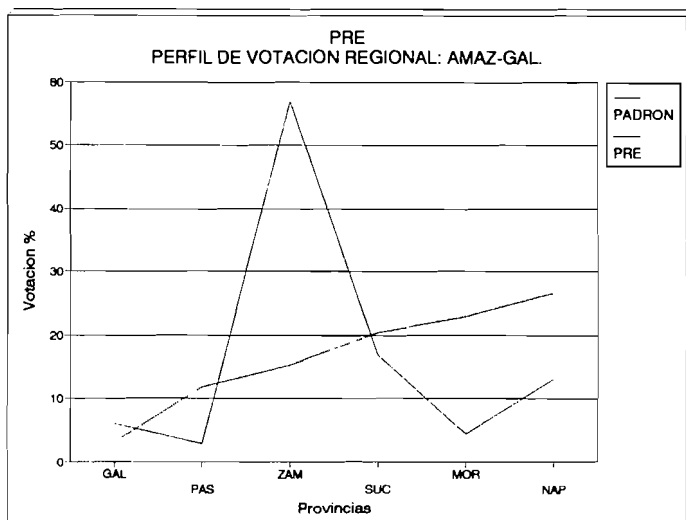


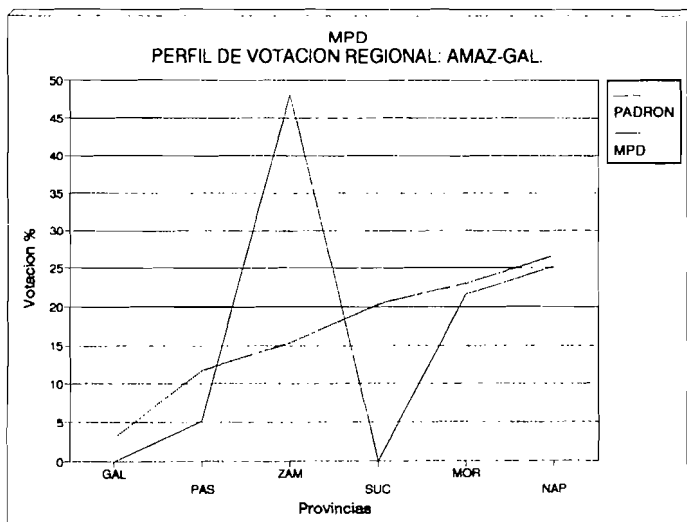
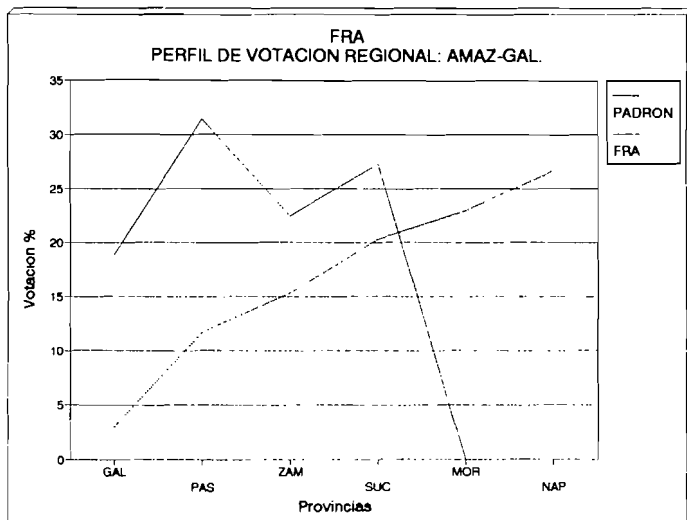
AMAZONIA Y GALAPAGOS

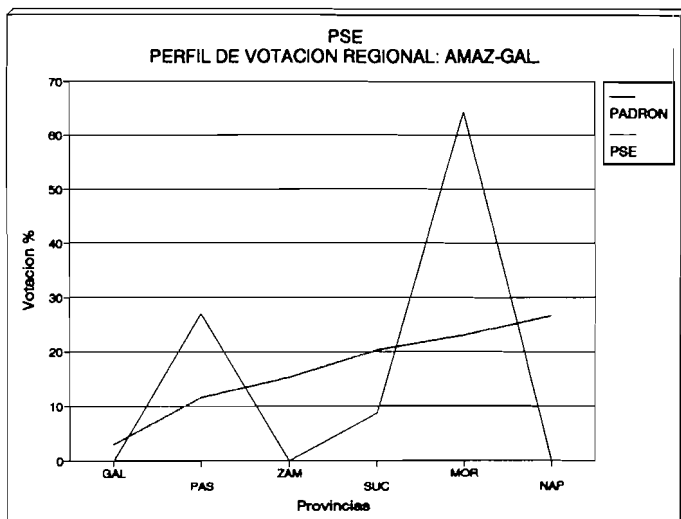












EL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO: UNA DESCRIPCION *

* Una primera versión de este trabajo fue preparada para la Junta Electoral Federal de México, dentro de un análisis comparativo de sistemas electorales, coordinado desde Chile por Juan Enrique Vega. Una versión actualizada fue preparada para el Congreso Nacional dentro del Proyecto de Modernización.

1. INTRODUCCION

La presencia de un sistema estable de partidos en el Ecuador es un hecho reciente. El retorno al régimen constitucional, en 1979, constituyó el inicio de una etapa caracterizada por el papel central de los partidos como formas institucionalizadas de representación política. Aunque anteriormente, sobre todo desde la tercera década del presente siglo, se habían hecho algunos intentos por consolidarlos, especialmente a través de la ampliación de la participación electoral, ello no fue posible sino hasta la apertura de esta nueva etapa constitucional.

La experiencia del funcionamiento de este sistema permite destacar tres elementos que constituyen su característica central: la existencia de un alto número de partidos, la gran variación en la votación que recibe cada uno de ellos y la irregularidad en el acceso a los diversos órganos de elección. Por consiguiente, utilizando la terminología usual, nos encontraríamos ante un sistema fragmentado y atomizado¹.

Además de las variaciones en las preferencias de los electores, que se deben a causas que no serán abordadas en el presente análisis, en buena medida esta situación se deriva también

1. Sobre la clasificación de los sistemas de partidos véase Sartori, Giovanni: **Partidos y sistemas de partido**, Alianza Universidad, Madrid, 1992 (2ª ed. ampliada)

de la legislación electoral vigente. Aunque a través de algunas disposiciones ésta pretende consolidar partidos grandes, con presencia a nivel nacional, en la práctica sus efectos han sido en gran medida los contrarios.

En este trabajo se describen los principales componentes del marco jurídico que rige sobre los partidos políticos y sobre las elecciones, así como las características de la práctica política, especialmente en el ámbito electoral. Se busca en ellos la explicación, por lo menos parcial, de la dispersión y de la imposibilidad de consolidar partidos o tendencias fuertes que, con su permanencia y regularidad, den estabilidad al sistema.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS

Algo que llama la atención es que en el período precedente, desde la década de los veinte hasta el fin de los setenta, se constituyeron los que podrían denominarse partidos históricos e ideológicos (Conservador, Liberal y Socialista), que tuvieron fuerte gravitación en la vida política del país, pero no se llegó a consolidar un sistema de partidos. Inclusive, desde la década de los sesenta del siglo pasado existieron ya los gérmenes de lo que más adelante serían los partidos Conservador y Liberal, que aparecían fundamentalmente como corrientes ideológicas que se disputaban, por todos los medios posibles, el control del proceso de construcción del Estado nacional².

Precisamente, en aquel proceso se pueden encontrar los mayores obstáculos para el surgimiento y la consolidación de un sistema de partidos. El reconocimiento de deberes y derechos que garanticen la igualdad de oportunidades de los

2. Las fuerzas de derecha que coparon el escenario político durante el período "garciano" (1859-1875, bajo la férrea imagen de Gabriel García Moreno), se definieron siempre como conservadoras y conformaron diversas organizaciones. En 1883, luego de la crisis que debieron enfrentar a partir de la muerte de su líder, se reagruparon bajo un ideario y con una estructura orgánica, en la denominada Sociedad Republicana, en lo que constituye el primer intento de organización política partidaria. Por su parte, la oposición a García Moreno, que se había autodefinido como liberal se agrupó bajo varios nombres (Sociedad Radical, Sociedad Liberal Democrática, Sociedad Liberal Republicana), hasta 1890 en que se organizó el Partido Liberal. Un completo análisis de esta etapa se encuentra en Ayala, Enrique: *Lucha política y origen de los partidos políticos en Ecuador*, U. Católica, Quito, 1978.

actores, condición básica para su estructuración, no tenía cabida en un proceso de esa naturaleza. De ahí que incluso la Revolución Liberal de 1895, que produjo notables avances en ese sentido, no logró establecer las condiciones mínimas para la constitución de partidos integrados dentro de un sistema caracterizado por la vigencia de normas y reglas generales. Por el contrario, al identificar los objetivos generales y de largo plazo de la construcción del Estado nacional con los más coyunturales de la instauración de un régimen liberal, se negó cualquier posibilidad de apertura hacia las otras tendencias ideológico-políticas. De ahí que el liberalismo en el poder acudiera frecuentemente, por lo menos hasta mediados del presente siglo, al fraude: aquellos objetivos trascendentales no podían ponerse en riesgo al someterlos al juego electoral.

Dentro de un contexto como el señalado, los partidos (si así se los puede denominar para ese momento) tenían un margen de acción muy limitado, que se desarrollaba en dos niveles diferenciados pero complementarios: por un lado, se constituían en los instrumentos de la lucha ideológica (circunscrito al enfrentamiento entre el catolicismo y el laicismo) y, por otro lado, actuaban como asociaciones de fines electorales, dentro de procesos viciados y de márgenes muy restringidos. Ninguno de estos dos niveles exigía la presencia estable y permanente de agrupaciones políticas que organizaran y representaran a la sociedad: por su mismo carácter, el debate ideológico se restringía a sectores de élite y los estrechos límites de la ciudadanía y del sufragio reducían notablemente el campo de la acción política electoral.

Solamente a partir de la década de los treinta del presente siglo, como uno de los resultados del movimiento de Julio de 1925, comenzaron a aparecer algunas evidencias de superación de aquellos márgenes estrechos en que se desenvolvía la política nacional. Para ello fue necesario que confluyeran tres elementos básicos: la secularización de la política, esto es, el abandono de la lucha ideológica en los términos que habían prevalecido hasta después del triunfo de la Revolución Liberal; la redefinición del papel del Estado, especialmente en lo que hace relación al fortalecimiento de su papel regulador e inclusive de

elemento activo en la economía, así como de articulador en el campo político; finalmente, a causa de un conjunto de transformaciones económicas y sociales, la entrada de sectores sociales medios y populares en la escena política nacional.

En el nivel electoral estos cambios tuvieron su expresión en la ampliación del derecho al sufragio y, de manera aún incipiente, en la instauración de mecanismos que hicieran posible la limpieza de los comicios. La Constitución y la Ley de Elecciones de 1929 incluyeron algunos preceptos que conducían hacia el sufragio universal³; sin embargo, no incorporaron a los analfabetos y mantuvieron algunas disposiciones técnicas que en la práctica se convertían en obstáculos a la participación y en una reducción notable del número de votantes⁴. A pesar de ello y más allá del ámbito estrictamente electoral, el resultado tangible de todo ese conjunto de cambios fue la conformación de los partidos que agrupaban a las grandes tendencias ideológicas.

Pero, al mismo tiempo y como "efecto perverso" de los elementos que gestaron la nueva situación y de la tímida ampliación del sufragio, se produjo el surgimiento del populismo velasquista. Desde sus primeras manifestaciones éste se manifestó no sólo como un impedimento pasivo para la constitución de un sistema de partidos, sino que explícitamente sostuvo posiciones antagónicas a la conformación y vigencia de los partidos, colocando en su lugar a un movimiento inorgánico, poco estable y sujeto a las variaciones coyunturales.

3. En esta Constitución se reconoce, por primera vez de manera explícita, el derecho de voto para la mujer. Sin embargo, ya en la Constitución de 1897 se había eliminado la restricción para su participación cuando se suprimió la limitación de sexo a la ciudadanía; esto permitió que en 1925 votaran las primeras mujeres y que en el año anterior se eligiera a una mujer como concejal en uno de los municipios del país. Por otra parte, desde 1861, se había eliminado el sufragio censitario, esto es, el que permitía votar solamente a quienes cumplieran con determinadas condiciones patrimoniales y de ingresos. Al respecto véase Quintero, Rafael: *El mito del populismo en el Ecuador*, Flacso, Quito, 1980. Ayala, Enrique: *Lucha política...* Op. Cit.

4. La restricción al sufragio de los analfabetos, que reducía el padrón electoral a casi la tercera parte de los votantes potenciales en la década de los treinta, se mantuvo hasta 1979. Adicionalmente, se deben destacar otros obstáculos, como la inscripción optativa para cada elección que, además, tenía un costo monetario para el ciudadano, la definición arbitraria de distritos electorales y la identificación del lugar de residencia con el de votación sin posibilidad de cambio de uno u otro. Véase Quintero, Rafael: *El mito...* Op. Cit.

Su presencia dominante en la escena nacional durante aproximadamente cuarenta años es una de las explicaciones de la debilidad no solamente del sistema de partidos, sino de cada uno de sus integrantes como mecanismo de canalización de intereses. Aunque se debe reconocer también que, debido a su propia característica de fenómeno de movilización electoral, jugó un papel de mucho peso en lograr algún grado de transparencia en los comicios y en el incremento de la tasa de participación⁵.

En este sentido, la apertura de los canales electorales de participación tuvo efectos contradictorios. Por un lado, en los momentos iniciales se lo pudo considerar como un factor de fortalecimiento de los partidos tradicionales ya que eran los que podían beneficiarse de un sistema basado en el control del voto individual, en la manipulación de determinados contingentes de población y en las prácticas usuales del fraude. Pero, de inmediato, esos mismos partidos sintieron que se quebrantaban sus bases de apoyo electoral a causa del surgimiento del populismo velasquista. El reclamo de participación electoral que éste expresaba no podía ser asimilado fácilmente por organizaciones que tenían sus fortalezas en lo ideológico y que se movían casi exclusivamente en el juego de cerradas élites.

El largo período de inestabilidad política (1925-1948) que se abrió a partir de esas transformaciones no fue el mejor contexto para consolidar un sistema de partidos. En 23 años se sucedieron 27 gobiernos, de los cuales solamente tres tuvieron su origen en elecciones populares directas, 12 fueron encargados del poder, 8 dictaduras y 4 elegidos por asambleas constituyentes.

Por consiguiente, el juego electoral quedaba reducido a un

5. Velasco Ibarra llegó cinco veces a la Presidencia: cuatro de ellas (1933, 1952, 1960 y 1968) por elecciones populares, con abrumadora mayoría de votos; la otra (en 1944) por una asonada de amplia base. A pesar del gran apoyo que logró concentrar, solamente terminó un período, el de 1952-1956. Su única derrota, en las elecciones de 1940, que se debió claramente a fraude, fue uno de los factores que le llevaron a levantar como bandera permanente el sufragio libre y la limpieza del proceso electoral. Véase De la Torre, Carlos: *La seducción velasquista*, Libri Mundi, Quito, 1994; Cárdenas, María Cristina: *Velasco Ibarra: ideología poder y democracia*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1991; Cueva, Agustín: "El velasquismo: ensayo de interpretación", en *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Ed. Alberto Crespo E., Quito, 1980, págs. 71-98; Hurtado, Osvaldo: *El poder político en el Ecuador*, U. Católica, Quito, 1979 (3ª).

nivel episódico y no pasaba de ser un elemento de orden muy coyuntural, al que se apelaba como mecanismo de legitimación de las acciones de fuerza o de arreglos políticos logrados a otro nivel. La organización política estable, enraizada en la sociedad, portadora de propuestas y con capacidad para representar intereses no era el instrumento más adecuado para esa situación⁶.

Por otra parte, durante todo ese período (en realidad hasta 1978), no existió un sistema electoral asentado sobre registros depurados y sobre un diseño técnico que eliminara los vicios más frecuentes. A pesar de que desde 1945 el voto tuvo el carácter de obligatorio⁷, se mantuvo como requisito la inscripción en los registros electorales. Si a esto se añade la ciudadanía restringida a la población alfabeta, en un momento en que ella no representaba más del cuarenta por ciento de la población adulta, se concluye que de hecho las regulaciones legales determinaban una baja tasa de participación electoral.

Estas características se mantuvieron incluso durante el período de estabilidad constitucional (1948-1963), en que se sucedieron cuatro gobiernos, tres de los cuales culminaron su mandato. Si bien durante este período hubo ejercicio del sufragio y algún grado de consolidación del proceso electoral como mecanismo de participación ciudadana, no estuvieron ausentes los vicios señalados antes: inscripción restringida y defectuosa, cohecho, control del voto individual y, sobre todo, fraude a través de la manipulación de los registros y de la alteración de los resultados. Estas fueron las condiciones que prevalecieron hasta 1972, cuando se inició el más largo período de gobiernos

6. Sin embargo, no estuvieron ausentes los intentos de fortalecer a los partidos tradicionales, como el que se hizo para la Asamblea Constituyente de 1938-39, en que se estableció la representación por tercios para cada uno de los partidos existentes al momento: Conservador, Liberal y Socialista. Véase Cueva, Agustín: *El proceso de dominación*, Op. Cit.; Llerena, José Alfredo: *Frustración política en veintidós años*, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1959.

7. La Ley de Elecciones de 1929 solamente alude al sufragio como un derecho de ciudadanía. La de 1945 reconoce que el sufragio es un derecho político y un deber cívico, pero no lo establece explícitamente como obligatorio. La Ley de 1947 determina que es obligatorio para el hombre y facultativo para la mujer. La de 1968 hace extensiva la obligación para la mujer. Véase Tribunal Supremo Electoral: *Legislación Electoral Ecuatoriana*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1990.

de facto de la historia del país.

3. EL PERIODO DE TRANSICION Y LAS LEYES ACTUALES

En Enero de 1978 se realizó un referéndum convocado por el gobierno militar para escoger entre la Constitución de 1945 (reformada) y una nueva que había sido redactada por una de las comisiones creadas para el efecto. Con el apoyo de un conjunto de fuerzas políticas que habían surgido al amparo del auge económico que vivía el país, triunfó la nueva Constitución y con ella se puso en vigencia una nueva legislación electoral. Desde ese momento, el país contó con una nueva Ley de Elecciones y, por primera vez en su historia, con una Ley de Partidos Políticos.

El referéndum, así como las elecciones presidenciales, parlamentarias, provinciales y municipales, constituyeron la fase final de un largo proceso de retorno. En 1976, el gobierno militar formuló el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, que buscaba crear las bases para la fundación de un nuevo régimen constitucional. El Plan contempló la creación de tres comisiones jurídicas para elaborar los dos proyectos de Constitución (la nueva y la de 1945 con reformas) y redactar las leyes de partidos y de elecciones. El segundo paso fue el referéndum y el tercero las elecciones, que tuvieron lugar en 1978 (primera vuelta presidencial y gobiernos locales y provinciales) y en 1979 (segunda vuelta y parlamentarios).

El largo período que ocupó el proceso de retorno, así como las características que tuvo desde su inicio, abrieron un amplio margen para la negociación política. A diferencia de ocasiones anteriores, cuando se había acudido a la Asamblea Constituyente como mecanismo de elaboración y promulgación de la carta constitucional, éste fue un proceso más pluralista e incluyente. Así, a pesar de que las comisiones jurídicas fueron integradas por designación y no por elección directa, tuvieron una conformación plural y altamente representativa de la gama social y política del país. Inclusive, esa integración estuvo precedida por un debate muy amplio en el que participaron no

solamente los partidos políticos, sino también organizaciones sindicales, gremiales, populares y culturales, medios de comunicación, entre otros. De esta manera, se crearon condiciones propicias para un apoyo significativo a todo el proceso.

Dado que no se encontraba en vigencia ninguna ley electoral, para la realización del referéndum se constituyó un Tribunal Supremo Electoral *ad hoc*, dotado de total autonomía y encargado de la ejecución del proceso. A pesar de algunos problemas iniciales, propios de un momento de esa naturaleza, los resultados fueron satisfactorios en términos del funcionamiento de ese organismo y de los recursos técnicos utilizados para hacer posible el proceso electoral⁸.

Un elemento de importancia en esto -y que se mantendría en adelante bajo disposiciones legales- fue la utilización de padrones electorales elaborados a partir de los registros proporcionados directamente por el Registro Civil. Con ello se consiguió, entre otros efectos, eliminar una de las causas más significativas del ausentismo, se suprimió la fuente de muchos de los vicios que habían caracterizado a procesos anteriores y se contó con un recurso adecuado para poner en práctica la obligación del voto.

Las leyes de Elecciones y de Partidos Políticos se orientaron hacia la conformación de un sistema estable, cuya garantía de existencia se consideraba que debía ser la vigencia de partidos consolidados orgánicamente, con fuerte respaldo electoral y con permanencia en la escena política. Con este fin, en ellas se incluyeron disposiciones alusivas a la vida interna de los partidos (registro de militantes, elección y alternancia de las instancias de dirección, entre otros) y se introdujeron condiciones para la inscripción y vigencia de su registro. Así, se estableció un número mínimo de afiliados (equivalente al 1.5% del padrón electoral) para lograr la inscripción y una votación mínima del 5% de los votos válidos en dos elecciones pluriper-

8. La autonomía del Tribunal Supremo Electoral, sancionada constitucional y legalmente, se ha convertido en uno de los elementos que han dado seguridad y transparencia a los procesos electorales.

sonales consecutivas para mantenerse dentro del registro⁹.

Detrás de ese tipo de determinaciones, como lo expresan las premisas contenidas en los cuerpos legales, está la suposición de que la garantía de estabilidad de todo el sistema estaría dada por la existencia de pocos partidos grandes. Pero, a pesar de las intenciones que guiaron a la promulgación de estas leyes, lo cierto es que a partir de su vigencia se ha conformado un sistema de partidos que podría calificarse como de pluralismo atomizado. Desde el retorno al régimen constitucional se ha mantenido un promedio de 15 partidos legalmente reconocidos, sin que se pueda establecer una tendencia sostenida de eliminación de los más pequeños¹⁰. A pesar de que cuatro de ellos (Social Cristiano, Izquierda Democrática, Roldosista y Democracia Popular) se han mantenido en los primeros lugares, un conjunto de factores ha determinado que los otros no lleguen a ser marginales¹¹.

Si bien esto se origina en la conducta del electorado y en la existencia de identidades regionales y locales muy fuertes, tiene también relación con las leyes vigentes. Estas contienen disposiciones que contradicen la orientación señalada y llevan a la proliferación y atomización de partidos. Este es el caso de la prohibición explícita de las alianzas en elecciones pluripersonales, que cierra la posibilidad de consolidar tendencias. Igualmente, es el caso de la utilización del sistema proporcional en la asignación de puestos que, si bien permite la representación de minorías, en una situación como la ecuatoriana contribuye a la dispersión¹². A la vez, esto produce la subrepresenta-

9. Esta última disposición fue derogada en 1983, pero se la puso nuevamente en vigencia (con un mínimo del 4%) en 1993. Por elecciones pluripersonales se entiende a aquellas en que se elige más de una persona (diputados, consejeros provinciales y concejales municipales). Véase más adelante el análisis de los aspectos jurídicos.

10. Esto se debe, en gran medida, a la poca consistencia de las preferencias electorales, que llevan a que varios de los partidos pequeños eliminen el riesgo de desaparición al obtener en una elección porcentajes levemente superiores al límite mínimo establecido, aunque en la anterior se hayan situado por debajo de éste.

11. Dentro de la terminología usual, el Social Cristiano ocupa el espacio de derecha, la Izquierda Democrática es la versión ecuatoriana de la social democracia, el Roldosista es una de las manifestaciones del populismo caudillista y la Democracia Popular se ubica dentro de la corriente demócrata cristiana. La ID y la DP se autodefinen como de centro izquierda y en coyunturas muy específicas han entrado en alianza.

12. Más adelante se describe con detalle el sistema de cocientes que hace factible la

ción de los partidos grandes y la sobrerrepresentación de los pequeños o con menor votación.

Los partidos están obligados a contar con una organización de alcance nacional y a presentar candidatos en por lo menos diez provincias de las 21 en que está dividido administrativamente el país. Por tanto, a pesar de la gran heterogeneidad regional, se niega la posibilidad de conformar partidos locales o regionales, con lo que las organizaciones que tienen esa característica pasan a ocupar un espacio dentro del escenario nacional, lo que contribuye a agudizar la heterogeneidad.

De estas disposiciones se desprenden algunos efectos negativos, especialmente en la conformación del Congreso, ya que trasladan hacia ese ámbito la atomización. La dispersión se alimenta también de la identificación de la provincia con el distrito electoral para la elección de diputados provinciales; estos se eligen en función del volumen de población de cada provincia, lo que lleva a que los partidos pequeños tiendan a concentrar sus esfuerzos en determinadas provincias (especialmente en las de menor población) y de esa manera puedan obtener un número de diputados que no guarda relación con su votación a nivel nacional¹³.

Además, frente a la debilidad de los gobiernos locales, se ha privilegiado la función de representación del diputado provincial sobre las de legislación y de fiscalización. De este modo, los diputados se eligen a partir de criterios y aspiraciones provinciales antes que por adscripciones ideológicas o partidistas. A la vista del elector, el diputado es un representante de la provincia, un intermediario entre ésta y el gobierno central, un proveedor de recursos y canalizador de obras, lo que lleva a subvalorar el trabajo legislativo y de fiscalización. Esto se robustecía -hasta 1994 en que se introdujeron reformas a partir de un referéndum- con una disposición que asignaba a cada diputado provincial un monto de recursos ("asignaciones de interés provincial") para la realización de obras, lo que, por lo demás, constituía un motivo de permanente denuncia acerca

la representación de las minorías

13. Sobre este tema véase el artículo "La geografía electoral", en este mismo libro

de prácticas clientelares e inclusive de corrupción.

La actual conformación del Congreso tiene un impacto muy fuerte sobre su continuidad y eficiencia, ya que se trata de un organismo sujeto a plazos muy cortos de renovación. El Congreso Nacional es unicameral y está conformado por doce diputados elegidos por votación nacional y un número variable de diputados elegidos por votación provincial; de acuerdo a la población actual, estos últimos llegan a sesenta y cinco, lo que da un total de setenta y siete diputados¹⁴. La vigencia de las disposiciones señaladas ha llevado a que un número muy alto de partidos (once en 1992 y doce en 1994) obtenga representación parlamentaria, lo que ha dificultado significativamente la conformación de mayorías.

La duración del período de los diputados provinciales es de dos años, sin posibilidad de reelección inmediata¹⁵, lo que significa que en ese corto lapso se renueva el 84% del total de integrantes. Esta alta proporción, que tiende a incrementarse a causa del crecimiento poblacional, da lugar a un grado muy alto de inestabilidad y, debido a la poca regularidad de las preferencias del electorado, a variaciones muy fuertes en la composición interna del Congreso. Inevitablemente, esto produce un cambio profundo a mitad del período gubernamental de cuatro años, lo que genera incertidumbre y da lugar a desgastantes negociaciones. A esto se añade la renovación total que se produce cada cuatro años, en la que la prohibición de reelección inmediata producía una interrupción radical de los procesos en marcha.

Un efecto similar, en términos de la inestabilidad y de la generación de incertidumbre, se desprende de la corta duración del período de autoridades parlamentarias. Cada año se renuevan todas las dignidades, incluyendo presidente, vicepresidente, integrantes de las comisiones legislativas y algunos

14. Las diferencias entre los diputados nacionales y provinciales se establecen en los requisitos para su candidatura (edad, residencia), en el ámbito de elección y en la duración del período, que para los nacionales es de cuatro años. Una vez en el Congreso tienen las mismas atribuciones, funciones y obligaciones.

15. Esta prohibición fue modificada a partir de los resultados obtenidos en la consulta popular de Agosto de 1994, pero solamente entrará en vigencia a partir de las elecciones de 1996.

cargos administrativos de libre remoción (secretario, directores). Esto tiene un efecto adicional a través del Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes que, en receso del Congreso Pleno, tiene todas las atribuciones del parlamento. Si se considera que el período ordinario de sesiones del Congreso tiene una duración de solamente sesenta días al año, se puede valorar la importancia que tiene para cada partido contar con puestos dentro de las Comisiones; mucho más si se tiene en cuenta que sus integrantes son apenas 28 (cuatro Comisiones de siete miembros cada una), un número muy reducido en el que cada voto tiene un gran peso, especialmente cuando se funciona con el quórum mínimo.

Es interesante señalar que en las administraciones provinciales y municipales se ha logrado evitar estos problemas por medio de la vigencia de un período de cuatro años pero con renovación parcial cada dos años. Aunque en estos niveles también se realizan elecciones cada dos años, en cada ocasión se eligen alternativamente la minoría o la mayoría de sus integrantes. De esta manera, siempre permanece un número apreciable de consejeros y de concejales que, junto con el prefecto y con el alcalde, aseguran la continuidad. De alguna manera, allí se ha logrado combinar de manera bastante satisfactoria la renovación con la estabilidad.

A pesar de lo señalado en cuanto a la importancia asignada a la función de representación de los diputados, debido al bajo número que integra el Congreso no es posible asegurar en ella la proporción adecuada a la población de cada provincia. El sistema lleva a la subrepresentación de las provincias más pobladas y a la sobrerrepresentación de las menos pobladas. En los hechos esto se compensa parcialmente con la elección de los diputados nacionales que, por simple estrategia electoral, generalmente son seleccionados dentro de las provincias que cuentan con mayor población.

La Constitución y las leyes prohíben la reelección inmediata no sólo de los diputados sino de cualquiera de las dignidades; únicamente se la puede hacer después de que ha transcurrido un período (excepto en el caso de la Presidencia y Vicepresidencia de la República, en que la prohibición es de

por vida)¹⁶. Esto se convierte en una exigencia de renovación permanente de cuadros que no puede ser cumplida satisfactoriamente por todos los partidos, especialmente por los más pequeños. Como resulta evidente, este es un obstáculo muy fuerte para lograr continuidad en el trabajo parlamentario, provincial y municipal, así como para consolidar carreras políticas. Una manera de superar este obstáculo, en el caso de los diputados ha sido la utilización de la denominada "reelección cruzada", que consiste en que un diputado provincial puede competir para la diputación nacional y viceversa. Sin embargo, esto tiene una gran limitación que es el reducido número de diputados nacionales.

Paralelamente a estos efectos de la legislación electoral vigente, y en parte derivados de ella, se advierten problemas que tienen relación con las tendencias de votación a nivel nacional. Como se dijo, Ecuador se caracteriza por una gran heterogeneidad regional que da lugar a lo que podrían denominarse sociedades regionales o locales. En estas se desarrollan fuertes identidades que se manifiestan electoralmente a través de la votación "en bloque" por un partido político. La debilidad de las instancias locales y provinciales, a causa de su escasa autonomía y de la alta dependencia con respecto al gobierno central en la asignación de recursos, lleva a que esas tendencias se trasladen al ámbito nacional, lo que determina la existencia de partidos de base provincial o regional, con significativas variaciones geográficas en su votación. Además, ha llevado a la constitución de bastiones de determinados partidos en los que no pueden entrar fácilmente otros.

Es innegable que la legislación contribuye a agudizar esta situación en la medida en que no reconoce la heterogeneidad y no lleva al fortalecimiento de las instancias locales y provinciales. Por un lado, para efectos políticos y administrativos, el país se ha dividido en provincias, cantones y parroquias, dentro de los cuales coexisten un régimen de representación popular (consejos provinciales y municipios) y un régimen de delega-

16. Como se señaló antes, estas prohibiciones fueron ya eliminadas, pero ello no anula el análisis de lo sucedido previamente.

ción del gobierno central. Esta coexistencia genera superposiciones y competencias ya que no están claramente delimitados los campos de cada una de esas estructuras. Pero también se produce superposición entre las mismas entidades de representación popular, ya que el consejo provincial abarca toda la provincia, dentro de la cual se encuentran los cantones que están bajo la jurisdicción de los municipios, sin que tampoco se hayan delimitado claramente los campos.

Por otro lado, si bien la Constitución establece la autonomía de los consejos provinciales y los municipios, en la práctica ella no existe. Ellos deben enfrentar a un ordenamiento centralista que los relega a un plano de ejecutores de una parte de la obra pública y de dotación de algunos servicios, pero que les priva de la ejecución de áreas básicas (como educación y salud) y del control directo de la generación y utilización de sus recursos. Por tanto, las instancias provinciales y locales padecen de una enorme debilidad que les impide convertirse en verdaderos órganos gobierno. En consecuencia, la demandas de carácter regional y local deben buscar otros ámbitos para expresarse y, como se ha señalado, lo hacen a nivel nacional. Ello lleva a que partidos con base y reivindicaciones estrictamente locales, provinciales o regionales invadan el escenario nacional, creando grandes distorsiones.

A más de los consejeros provinciales y de los concejales municipales, en cada una de estas instancias se elige de manera directa a las principales autoridades: al prefecto provincial y al alcalde municipal. De esta manera, ellos provienen de una elección unipersonal que, gracias a la posibilidad de "voto cruzado", resulta independiente de la de los otros integrantes de sus respectivas instituciones. Por tanto, no resulta extraño que ellos deban ejercer con cuerpos edilicios plurales y en ocasiones con mayoría contraria. Además, ya que en estos casos se aplica también el sistema de representación de minorías, su conformación abarca una amplia gama de partidos, con lo que también se dificulta la conformación de mayorías.

Un aspecto de importancia en la legislación electoral vigente es la presentación de candidatos en lista cerrada sin opción de voto preferencial. Los partidos deben presentar una lista com-

pleta con el número total de puestos a elegirse y con sus respectivos suplentes. El orden asignado dentro de la lista es el que define el lugar de cada uno de ellos, sin posibilidad de variación por parte del elector. Debido a la utilización del sistema proporcional, es poco probable que un solo partido consiga un alto número de puestos (excepto en casos muy singulares de bastiones partidistas), lo que determina que los primeros puestos de la lista sean los de mayor importancia y los más codiciados dentro de cada partido. Quienes no consiguen un puesto se mantienen como suplentes (o alternos, como se los denomina usualmente), en el mismo orden de presentación.

Esta modalidad de lista cerrada se inscribe dentro de la intención de fortalecer a los partidos políticos, otorgándoles todas las atribuciones en la presentación de candidaturas y en la conformación de las listas. Subyace el supuesto de que la selección realizada internamente en los partidos responderá a criterios ideológicos o de principios y que de esta manera el voto por parte del elector tendrá también una orientación ideológica. Es un claro intento de despersonalizar la elección cuando se trata de colectivos, aunque en la práctica y debido al marketing político esto ha tenido poco éxito.

Por otra parte, la presentación de lista completa, con el número total de puestos a elegirse y con un número similar de suplentes, añadida a la obligación de presentar candidaturas en por lo menos diez provincias constituyen exigencias muy fuertes, especialmente para los partidos pequeños. El número de candidatos que debe presentar un partido que intente mantener una presencia significativa a nivel nacional resulta extremadamente alto, sobre todo cuando se trata de elecciones generales en las que se renuevan mayorías de consejos provinciales y de municipios, diputados nacionales y diputados provinciales. Inclusive lo es para los partidos que tienen interés en presentar candidatos para todas las dignidades de una provincia grande¹⁷. Es evidente que esto abre un campo muy amplio a la

17. El mejor ejemplo es el de la provincia de Guayas, con 19 municipios cantonales, un consejo provincial y diez diputados. Un partido que intente presentar candidatos para todas las dignidades deberá contar con 476 personas para llenar todas las listas (219 concejales municipales, 9 consejeros provinciales y 10 diputados, todos ellos con sus respectivos suplentes)

improvisación y no contribuye a elevar el nivel de los candidatos.

A la vez, esta disposición de presentar lista completa se vincula con la prohibición de participación de los independientes, ya que solamente pueden ser candidatos los afiliados a los partidos políticos. No existe la figura de candidatos no afiliados patrocinados por grupos diferentes a los partidos ni auspiciados por estos; la afiliación es uno de los requisitos básicos para cualquier candidatura. Se trata, de una manera indirecta, de fortalecer a los partidos a través de la introducción de condiciones para la participación en los procesos electorales¹⁸.

Si bien es cierto que el robustecimiento de los partidos depende fundamentalmente de otras causas, referidas a su vida interna y a la relación con el electorado, también es verdad que estas normas podrían cumplir algún papel en ese sentido. Sin embargo, en tanto no existen otras disposiciones de apoyo, éstas no han arrojado los resultados esperados. No son pocas las ocasiones en que la afiliación a un partido ha sido cumplida solamente como un requisito para la candidatura y para la participación en las elecciones, pero una vez obtenido el triunfo ella ha quedado de lado. La ley no contempla ninguna sanción para casos de desafiliación que, especialmente en el Congreso Nacional, han sido muy numerosos. Esto lleva a una paradójica situación: a pesar de las estrictas condiciones establecidas para las candidaturas, en algunos períodos ha existido un gran grupo de diputados no afiliados, autodenominados independientes. Obviamente, este es un factor adicional que dificulta el intercambio político y la conformación de mayorías.

Una de las innovaciones que se introdujeron con el sistema electoral vigente desde 1978 fue la elección de presidente y vicepresidente de la República por mayoría absoluta. Para esto está prevista la segunda vuelta en caso de que ninguno de los

18. Esta prohibición fue levantada por decisión del plebiscito de Agosto de 1994. Previamente, en 1986 se había realizado ya un plebiscito para consultar acerca de la posible participación de los independientes como candidatos en las elecciones, cuyo resultado fue una clara negativa a esa posibilidad. Es evidente que en esto influyeron las circunstancias en que se efectuó y que llevaron más bien a que el plebiscito se tome como un juzgamiento al gobierno.

binomios logre una votación superior al cincuenta por ciento del total de votos válidos. En las cuatro elecciones presidenciales que se han realizado hasta el momento siempre ha sido necesaria la segunda vuelta. La dispersión de fuerzas y el alto número de candidatos (6 en 1978, 9 en 1984, 10 en 1988 y 12 en 1992) han sido las causas para que ninguna de las candidaturas consiga la mayoría absoluta en la primera vuelta¹⁹.

No existen hasta el momento indicios que permitan asegurar que la introducción de este mecanismo haya dado los frutos esperados, esto es, que se consolide un activo apoyo mayoritario en torno a la candidatura triunfadora. En el marco de un comportamiento político poco dispuesto a las prácticas colaborativas, la votación de la segunda vuelta no se produce a través de acuerdos o de la conformación de coaliciones de partidos. La práctica usual, con aisladas excepciones, ha consistido en que los partidos que no han pasado a la segunda vuelta dejen en libertad a los votantes para escoger entre las dos opciones. Esta es una manera de evadir posibles compromisos futuros, pero también un reconocimiento de las serias dificultades que pueden enfrentar al momento de pretender orientar el voto de su electorado.

Por consiguiente, el triunfador de la segunda vuelta no cuenta con otro apoyo que el de su propio partido y su votación proviene de la suma de votos definidos individualmente. Este es, a la luz de la experiencia, un apoyo poco consistente, que no se expresa orgánicamente en ninguna instancia y que está sujeto a las variaciones coyunturales. Además, esto se vincula con la elección de diputados nacionales y provinciales en la primera vuelta presidencial, lo que, dada la prohibición de establecer alianzas, alimenta la dispersión ya que en ella compiten todos los partidos aisladamente, sin la posibilidad de contar con candidaturas presidenciales comunes o con coalicio-

19. La proporción más alta lograda por el triunfador de la primera vuelta ha sido del 32%, obtenida por Durán Ballén en 1992, ocasión en que también se observó la mayor concentración de votación en las dos primeras candidaturas, ya que la segunda obtuvo el 25%. En las elecciones anteriores se obtuvieron los siguientes resultados para el primero y segundo binomios, respectivamente: en 1979, 28% y 24%; en 1984, 29% y 27%; en 1988, 25% y 18%.

nes que aglutinen tendencias. Por consiguiente, el presidente electo cuenta siempre con un bloque parlamentario que no logra hacer mayoría en el Congreso²⁰.

Esto tiene mucha importancia especialmente en lo que se refiere a la expedición de leyes y al procesamiento de reformas constitucionales y legales, en las que necesariamente deben producirse acuerdos entre el ejecutivo y el legislativo. La legislación vigente concede al presidente la potestad de veto total o parcial de las leyes expedidas por el Congreso y, a la vez, le otorga la facultad de presentar proyectos de ley o de reforma. La dispersión existente en el Congreso constituye una traba para este proceso y, de hecho, un impedimento para la materialización de acuerdos. Esto ha llevado a que, cada vez con mayor frecuencia, el gobierno acuda al envío de leyes calificadas como de urgencia económica, cuyo procesamiento determina que en caso de que no puedan ser tratadas por el Congreso en un plazo de quince días entran automáticamente en vigencia. Esta práctica ha dado lugar a un complejo juego de búsqueda de apoyos coyunturales o, en su defecto, al boicot de las sesiones por parte del bloque de gobierno para evitar que se constituya el quórum necesario y así impedir que el Congreso trate los proyectos.

Otro elemento novedoso, introducido por la actual legislación, es el financiamiento estatal a los partidos políticos conjuntamente a algunas prerrogativas de carácter económico y financiero (exoneración de impuesto a la renta y de bienes raíces, deducción del impuesto a la renta sobre las donaciones realizadas a partidos). La forma de distribución del denominado Fondo Partidario Permanente favorece a los partidos grandes, lo que constituye un apoyo adicional al criterio de lograr la estabilidad a través del fortalecimiento de pocos partidos con

20. En 1979, única ocasión en que se eligió a los diputados en la segunda vuelta electoral, diez partidos obtuvieron escaños en el Congreso. Por consiguiente, parecería que aisladamente esa medida no tiende a reducir la dispersión y que el problema está en la prohibición de alianzas. A esto contribuye también el sistema de representación de minorías que, como se vio antes, permite la obtención de escaños parlamentarios a un alto número de pequeños partidos.

alta votación²¹.

Si lo que se quiso lograr con la creación de este Fondo era eliminar o reducir la dependencia de los partidos con respecto a grupos económicos, es poco lo que se ha logrado. La magnitud relativamente reducida de esos recursos determina que este tipo de financiamiento no constituya un elemento de mayor importancia para solventar los gastos de los partidos, especialmente en campañas electorales. La ausencia de control del gasto electoral (a pesar de las disposiciones legales existentes al respecto) permite la elevación sustancial de esos gastos y exige a los partidos dar prioridad a otras fuentes de financiamiento. Como se ha dicho, la ley los faculta a recibir donaciones, que parecen constituir en este momento la principal forma de obtención de recursos.

La ausencia de control del gasto electoral se ha transformado en uno de los temas de debate en los últimos años. Se sostiene que, con la importancia que ha adquirido el marketing político, directamente asociado a la televisión y a los medios electrónicos, los partidos pequeños resultan marginados a causa de los altos costos que esto demanda. En esas condiciones, frente a un electorado que ha mostrado tradicionalmente una visión de corto plazo y de manejo clientelar, el éxito en una campaña depende fundamentalmente de los recursos económicos movilizables. Adicionalmente, muchas críticas encuentran en estos aspectos las causas para que la política se haya vaciado de contenido y para la generalización de la apatía.

4. FUENTES NORMATIVAS

4.1. Jerarquía y tipo de leyes

Los partidos políticos y los procesos electorales en el Ecuador están normados por la Constitución Política de la República (CPR), por la Ley de Partidos Políticos (LPP) y por la

21. El Fondo cuenta con un monto equivalente al 0.5 por mil (0.05%) del Presupuesto General del Estado; el 60% se distribuye por partes iguales para todos los partidos que han superado el cinco por ciento en promedio y el resto en proporción a la votación obtenida en las elecciones pluripersonales.

Ley de Elecciones (LE). También inciden en ella la Ley de Régimen Provincial (LRP) y la Ley de Régimen Municipal (LRM), que norman la vida de los Consejos Provinciales y de los Municipios, respectivamente. La Ley de Elecciones cuenta con su respectivo reglamento (RLE), que contiene de manera fundamental los aspectos de procedimiento.

Como es obvio, el orden jerárquico señala la preminencia de la Constitución, luego las leyes y finalmente los reglamentos respectivos. Sin embargo, como se verá más adelante, en algunos temas la Constitución aborda aspectos que deberían tener un nivel legal o incluso reglamentario y, a la vez, deja algunos vacíos en aspectos de trascendencia. En todo caso y pese a las observaciones y reparos que se pueden formular, cabe destacar que con el actual cuerpo normativo se ha conformado por primera vez en la historia nacional un régimen jurídico global para el sistema de partidos y para el sistema electoral. Si bien en ocasiones anteriores existieron leyes de elecciones y de partidos (esta última solamente desde 1966), ellas no rebasaban el nivel de reglamentos e inclusive de manuales de procedimiento.

Por el contrario, la legislación vigente constituye un cuerpo orgánico que busca regular la totalidad de los aspectos que conciernen a la organización y vida de los partidos, así como a las características y a los mecanismos del sistema electoral. Este cuerpo normativo, de carácter casi exhaustivo, rige de manera general para todos los ámbitos de la vida política nacional. Por tanto, la legislación es la misma para las instancias de nivel nacional que para las de nivel provincial y cantonal; se trata de regulaciones generales que se aplican tanto en el Congreso Nacional como en los consejos provinciales y en los concejos municipales de los cantones.

4.2. Ciudadanía

La Constitución Política, en el Título I, Sección II, artículo 12 adopta un criterio muy sintético de ciudadanía: "Son ciudadanos los ecuatorianos mayores de dieciocho años". Por tanto, la base de la definición radica en la condición de ecuatoriano que,

según el Título I, Sección I, artículo 5, establece que “Los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización”.

Se considera ecuatoriano por nacimiento al nacido en territorio nacional y al nacido en territorio extranjero bajo tres condiciones: de padre o madre ecuatorianos por nacimiento transitoriamente ausentes del país, si no manifiesta su voluntad contraria; de padre o madre ecuatorianos por nacimiento que establezca su domicilio en el Ecuador y que manifieste su voluntad de ser ecuatoriano y, finalmente, de padre o madre ecuatorianos, que entre los dieciocho y veintiún años manifieste su voluntad de ser ecuatoriano.

Es ecuatoriano por naturalización quien ha obtenido la nacionalidad ecuatoriana por haber prestado servicios relevantes al país; quien ha obtenido carta de naturalización; quien ha sido adoptado como hijo por ecuatorianos, mientras sea menor de edad y si no expresa voluntad en contra al llegar a la mayoría de edad; y el nacido en el exterior, de padres extranjeros posteriormente naturalizados en el Ecuador, mientras sea menor de edad y luego de la mayoría de edad si no hace expresa renuncia de ella.

En esta Constitución, por primera vez en la historia del país, no se establece como condición de la ciudadanía el saber leer y escribir. En todas las constituciones anteriores (17 desde 1830) los analfabetos quedaban excluidos de una parte de los derechos de ciudadanía, especialmente de los que hacen relación al sufragio. En la actualidad tienen ese derecho, aunque para ellos el voto es optativo y no constituye una obligación como lo es para el resto de ciudadanos.

Los derechos de ciudadanía se expresan en el artículo 19 que, con diecisiete numerales y diez literales, es uno de los más extensos de la Constitución. Allí se abordan aspectos tan disímiles como la inviolabilidad de la vida, el derecho a vivir en un medio ambiente sin contaminación, el secreto de la correspondencia, la libertad de trabajo, el derecho a transitar libremente por el territorio nacional, entre otros.

En lo que hace referencia a la vida partidista y electoral en este artículo se garantiza “El derecho a la libertad de opinión y a la expresión del pensamiento”. De igual manera, establece la

igualdad ante la ley: "Se prohíbe toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, filiación política o de cualquier otra índole, origen social o posición económica o nacimiento". Reconoce "El derecho de asociación y de libre reunión con fines pacíficos" y finalmente "El derecho a guardar reserva sobre sus convicciones políticas y religiosas" (CPR, artículo 19).

Los derechos políticos de los ciudadanos se estipulan en el Título II ("De los deberes, derechos y garantías"), sección VI. Esta sección se inicia, en el artículo 32, con una definición de los derechos: "Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional y ser consultados en los casos previstos por la Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos de Poder Público; y de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la ley" (CPR, artículo 32).

En la práctica concreta algunos de estos derechos han dado lugar a controversias, como por ejemplo el de elegir y ser elegidos aplicado al caso de los analfabetos o el de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional y fiscalizar los actos del poder público. En todos estos casos ha sido necesario acudir a reglamentos o a la expedición de leyes secundarias para evitar la constante interpretación. Sin embargo, en algunos casos permanece el vacío, dando lugar a la inejecutabilidad del derecho. El más notorio es el de la presentación de proyectos de ley, que está estipulado adicionalmente en el artículo 66 de la Sección II del Título I ("De la Función Legislativa") de la Segunda Parte: "Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de leyes. El ejercicio de este derecho lo regulará la ley". Esta ley no existe hasta el momento, lo que determina que ese derecho resulte impracticable.

Por otra parte, llama la atención que, existiendo en el Ecuador una gran población indígena agrupada en diversos pueblos o nacionalidades, no se haya adoptado una definición de ciudadanías específicas. El tema no es nuevo en América Latina ya que varios países -algunos con menor proporción de población indígena o con mayores niveles de homogeneidad étnica- lo han adoptado a nivel constitucional.

El derecho ciudadano al sufragio y sus condiciones están contenidos en el artículo 33 que establece que "El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hubieren cumplido dieciocho años de edad y se hallaren en el goce de los derechos políticos. Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no harán uso de ese derecho".

4.3. EL REGIMEN DE LOS PARTIDOS

4.3.1. Definición legal de los partidos

El texto de la Constitución es bastante minucioso en cuanto a la regulación del sistema electoral y del sistema de partidos. Así, aspectos como la representación de las minorías en los organismos de elección popular y directa se convierten en derechos constitucionales: "Se garantiza la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales, de conformidad con la ley" (CPR, artículo 34).

De igual manera, se reconoce como un derecho constitucional la atribución exclusiva de los partidos para presentar candidatos y consecuentemente es una obligación constitucional la afiliación a un partido para participar en cualquier elección popular. El artículo 37, que es el que regula estos aspectos señala que "Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político".

Inclusive, aspectos muy específicos -que deberían corresponder a las leyes electorales- tienen rango constitucional; es el caso de la obligación de que los partidos obtengan un porcentaje mínimo de votación, como lo estipula el artículo 38: "El partido político que no obtenga, por lo menos, el cuociente señalado por la ley quedará disuelto de pleno derecho".

Por el contrario, aspectos de mayor importancia quedan relegados a las leyes secundarias; por ejemplo, la definición

conceptual de partido político que, dado el peso atribuido a los partidos, debería ocupar un lugar en la Constitución, aparece solamente en la Ley de Partidos Políticos: “son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado (...) son personas jurídicas de derecho privado, en cuyo carácter pueden realizar actos y contratos de acuerdo con el derecho común” (LPP, artículos 3 y 4).

Más allá de estos problemas, en su mayoría de orden formal, es preciso destacar que todas estas normas en conjunto constituyen un cuerpo único que regula todos los aspectos de la vida partidista y de los procesos electorales. Algunas incluso hacen relación a la vida interna de los partidos en lo que tiene que ver con observancia y reformas de los estatutos, fiscalización de sus cuentas y duración del período de sus dirigentes.

4.3.2. Registro legal

Los partidos políticos inician su vida jurídica con su inscripción en el Tribunal Supremo Electoral. Para esto deben cumplir con requisitos que se materializan en la presentación de varios documentos: acta de fundación; declaración de principios ideológicos; programa de gobierno que contenga las acciones que se ejecutarán; estatutos; símbolos, siglas, distintivos y emblemas; nómina de la directiva; registro de los afiliados cuyo número no debe ser inferior al 1.5% de los inscritos en el último padrón electoral y prueba de que cuenta con una organización nacional (LPP, artículos 9 y 10).

El registro de los partidos es exhaustivo en cuanto a los datos de sus afiliados y se lo hace por medio de copias (certificadas por el secretario del partido) de las fichas individuales de afiliación. En estas deben constar nombres y apellidos, número de la cedula de ciudadanía, fecha de afiliación, dirección domiciliaria y firma del afiliado. A su vez, esta información puede ser comprobada por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, a pedido del Tribunal Supremo Electoral (LPP, artículo 10).

Es evidente que, a través de varios de los requisitos exigidos

para la inscripción de los partidos y para la conservación de su registro, la Ley busca impulsar la conformación de organizaciones fuertes, con sustento ideológico, con definición programática y con amplio soporte de afiliados.

Un hecho que debe destacarse en este aspecto es el interés por consolidar organizaciones de alcance nacional, en lo cual pone mucho énfasis la Ley: "El partido que solicita su reconocimiento debe contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país" (LPP, artículo 12). Más adelante señala que en las elecciones pluripersonales, esto es, en las que se elige por lista (diputados, consejeros provinciales y concejales municipales) cada partido debe participar también al menos en diez provincias (LPP, artículo 39). El incumplimiento de esta última disposición es causal de cancelación inmediata de la inscripción y por tanto de extinción de un partido (LPP, artículo 37). De hecho, con estas disposiciones se cierra la posibilidad de conformar partidos locales, provinciales o regionales o se les obliga a estos a actuar a nivel nacional.

4.3.3. Deberes, derechos y definición de actividades

Como se ha señalado, por disposición constitucional sólo los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular; ese es el principal derecho de estas organizaciones y el que les concede atribuciones privativas. De éste se desprende el derecho exclusivo a utilizar la denominación de "partido", cuyo uso por parte de organizaciones no reconocidas legalmente es penada por la Ley (LPP, artículo 28).

Un hecho de importancia en la actual legislación, y sin antecedentes en el país, es el reconocimiento de los derechos de carácter económico-financiero de los partidos. "Los partidos no pagarán impuestos fiscales, municipales o especiales por bienes raíces de su propiedad y por su adquisición y transferencia. Tampoco causarán impuestos las rentas originadas en las inversiones que realicen" (LPP, artículo 32). Aún más, las donaciones de personas naturales o jurídicas a los partidos podrán dedu-

cirse del impuesto a la renta por un valor de hasta el dos por ciento de la misma (LPP, artículo 33). En definitiva, sólo los partidos legalmente reconocidos gozarán de la protección establecida en la Ley y que incluye la colaboración de las autoridades y, de solicitarlo, la protección de la Policía Nacional (LPP, artículo 29).

La responsabilidad de los partidos esta garantizada por la Constitución; su actividad y extinción, así como sus deberes y derechos están reglamentados en la Ley de Partidos Políticos, que garantiza su libre y autónomo funcionamiento, de acuerdo con sus estatutos y reglamentos legalmente aprobados. "Es su obligación acatar las manifestaciones de soberanía popular, respetar el carácter no deliberante de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo y no constituir organismos paramilitares" (LPP, artículo 2).

Tienen personería política para el ejercicio de los derechos que las leyes les reconocen. Para su funcionamiento interno rigen los estatutos reglamentos y en general las normas que regulan su organización y funcionamiento. En estos instrumentos consta la integración y atribuciones de las asambleas y organismos directivos, tribunales de disciplina y fiscalización. En sus estatutos y forma de organización, se establecerán los períodos de sesiones, renovación de directivas y mecanismos de nominación de candidatos a elección popular. Según la Ley deben presentar anualmente un informe analítico sobre la forma en que han sido llevadas las cuentas por el tesorero; a su vez, este informe deberá ser aprobado por los organismos que contemplen los estatutos del partido (LPP, título tercero: Organización; artículos 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26).

La Ley deja bajo la responsabilidad de los partidos la adopción y modificación de estatutos, reglamentos y normas que regulan su organización y funcionamiento (LPP, artículo 20). Pero, una vez aprobados deben sujetarse estrictamente a estas disposiciones, bajo pena de intervención del Tribunal Supremo Electoral. Así, "Las reformas que se hagan a los estatutos de los partidos y los cambios que se produzcan en su organismo directivo superior permanente deberán notificarse al Tribunal Supremo Electoral dentro del plazo de ocho días, contados

desde la fecha en que quedó firme la decisión" (LPP, artículo 22).

4.3.4. Normas sobre funcionamiento interno y afiliación

La Ley de Partidos Políticos contiene disposiciones que buscan regular la renovación interna de la dirigencia partidista y que llevan a establecer límites muy precisos para el ejercicio de su mandato: "El dirigente máximo de un partido y los integrantes de su organismo directivo superior permanente durarán dos años en sus funciones. El dirigente máximo podrá ser reelegido por una sola vez y en lo sucesivo, transcurrido un período, por otro período de dos años más" (LPP, artículo 23).

La afiliación a los partidos es un derecho de todos los ecuatorianos mayores de dieciocho años, pero está vedado para los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo, los ministros o religiosos de cualquier culto y los que han sido condenados por defraudación al Estado, por un tiempo equivalente al doble del correspondiente a la condena. Así mismo, se prohíbe más de una afiliación, estableciéndose que la nueva afiliación significa la renuncia de la anterior; sin embargo, esto no funciona de manera automática ya que quien conste como afiliado a más de un partido político será reprimido con la pérdida de los derechos de ciudadanía por un año (LPP, artículo 7).

Así mismo, la desafiliación de un partido inhabilita a un ciudadano para aparecer como candidato de otro partido a una dignidad de elección popular, a no ser que se haya producido al menos ciento ochenta días antes de la fecha en que se inscriba su candidatura. En caso de expulsión deberá transcurrir un año entre la sanción y la proclamación de la candidatura por el nuevo partido (LPP, artículo 35).

La afiliación a los partidos es libre, individual y voluntaria. Los mecanismos de afiliación quedan bajo la responsabilidad de cada partido, aunque se establece que "Para la aceptación de sus miembros, los partidos no podrán hacer ningún discrimen por motivos de raza, sexo, credo religioso, cultura y condición social o económica" (LPP, artículo 8). A su vez, esta disposición

antidiscriminatoria ha sido interpretada como una negativa a la posibilidad de conformar partidos a base de determinadas identidades (étnicas, regionales, religiosas).

4.3.5. Sistema de nominación de candidatos

Dentro del esquema vigente existen tres tipos de candidaturas: unipersonales, bipersonales y pluripersonales. Al primer tipo corresponden prefectos provinciales, alcaldes municipales y presidentes de concejos municipales; al segundo tipo, presidente y vicepresidente de la República; al tercer tipo, diputados nacionales, diputados provinciales, consejeros provinciales y concejales municipales (cantonaes).

Previamente a la descripción del sistema de nominación de candidatos es necesario conocer las instituciones que se conforman por elección popular. El país está dividido en provincias, éstas en cantones y estos a su vez en parroquias. En cada provincia hay un Consejo Provincial conformado por un número variable de consejeros, elegidos por lista cerrada; está presidido por un prefecto de elección unipersonal. En cada cantón funciona un concejo municipal, conformado por un número también variable de concejales, elegidos por lista cerrada; lo preside un alcalde (en las capitales provinciales y ciudades de más de cien mil habitantes) o un presidente de concejo municipal (en las cabeceras cantonales) de elección unipersonal. La presentación de listas para consejeros y concejales no exige necesariamente la presentación de candidatos para prefecto y alcalde o viceversa.

El Congreso Nacional es unicameral y está conformado por doce diputados nacionales y un número variable de diputados provinciales que se eligen de acuerdo al volumen de población de cada provincia. En ambos casos se elige por lista cerrada, sin opción de voto preferencial. Finalmente, presidente y vicepresidente de la República se eligen en una sola papeleta.

Para la nominación de candidatos existen algunas disposiciones que parten desde la ya señalada prerrogativa constitucional de los partidos para presentar candidatos para las elecciones. Esta es ratificada en la Ley de Elecciones que señala que

“A toda elección precederá la proclamación e inscripción de candidaturas ante el correspondiente Tribunal Electoral. La proclamación será hecha únicamente por los partidos políticos que hubieren obtenido su reconocimiento legal” (LE, artículo 46).

Luego se establecen tres condiciones de carácter temporal: el momento de la convocatoria, la obligación de que cada partido cuente con un tiempo mínimo de vida jurídica antes de participar en un proceso electoral y el momento de la inscripción de candidatos. En primer lugar, la convocatoria será hecha por el Tribunal Supremo Electoral “con ciento veinte días de anticipación al de las votaciones; en ella determinará la fecha en que se han de realizar las elecciones, los cargos que deben proveerse y el período legal de duración de los mismos” (LE, artículo 44). En caso de incumplimiento de este deber, el Tribunal de Garantías Constitucionales le requerirá para que lo observe; si a pesar de ello no realiza la convocatoria hasta cuarenta y ocho horas después, el mismo Tribunal de Garantías hará la convocatoria, destituirá a los vocales del Tribunal Supremo Electoral y posesionará a los suplentes (LE, artículo 44).

En segundo lugar, los partidos deben acreditar un tiempo de vida jurídica mínimo para participar en los procesos electorales: “Para que un partido político pueda intervenir en las elecciones es necesario que obtenga su reconocimiento seis meses antes de la fecha en que estas deban realizarse” (LPP, artículo 17). Por consiguiente un partido puede inscribirse como tal en el Tribunal Supremo Electoral hasta dos meses antes de la convocatoria a un proceso electoral.

En tercer lugar, se define un tiempo específico y perentorio para la inscripción de candidatos: “La proclamación e inscripción de candidatos se hará cuando menos noventa días antes del señalado para recibir los sufragios. Pasadas las seis de la tarde del nonagésimo día anterior al de las elecciones, no se recibirá en ningún tribunal electoral, inscripción de candidaturas” (LE, artículo 48).

4.3.6. Financiamiento público y privado

Por primera vez en la historia del país, la legislación vigente establece normas para el financiamiento de los partidos políticos. Como se señaló antes, la ley reconoce el derecho de estos a conformar un patrimonio conformado por las contribuciones de los afiliados, los subsidios del Estado, las rentas de sus inversiones y las donaciones y legados de sus simpatizantes. Inclusive, independientemente de las regulaciones internas de cada partido, establece que los afiliados están obligados a pagar una contribución periódica (LPP, artículo 59).

Los aspectos más novedosos con respecto a situaciones anteriores son los que hacen relación al subsidio estatal, al reconocimiento de la capacidad de los partidos para realizar inversiones y la apertura para recibir donaciones. Estas disposiciones logran no solamente consolidar el patrimonio de los partidos y en esa medida dotarles de mayor estabilidad y capacidad de acción, sino que otorgan mayor transparencia a su financiamiento. Como es obvio, cada una de las modalidades de obtención de recursos está sujeta a disposiciones específicas que establecen sus límites. La Constitución señala que “Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento” (CPR, artículo 36). Esta protección se manifiesta, en el nivel del financiamiento, en la conformación del denominado Fondo Partidario Permanente, descrito antes.

En los años en que se realizan elecciones, se asigna otra partida por el mismo monto (0.5 por mil de los egresos), que se distribuye en proporción a los votos obtenidos en las elecciones realizadas (LPP, artículo 62). Para el cálculo del porcentaje de votación obtenido por cada partido se toman en cuenta las elecciones pluripersonales: diputados, consejeros provinciales y concejales municipales. Cuando se realizan simultáneamente varias de estas elecciones, se extrae el promedio obtenido en ellas por cada partido; ese es el porcentaje que se utiliza para la asignación del Fondo Partidario Permanente (LPP, artículo 39).

La posibilidad de que los partidos reciban donaciones de personas naturales o jurídicas recibe un impulso adicional cuando la ley establece que podrán deducirse del monto im-

nible en la declaración del impuesto a la renta del donante, hasta por un valor equivalente al dos por ciento de la misma (LPP, artículo 33). Sin embargo, queda taxativamente prohibido que los partidos reciban, directa o indirectamente, aportes económicos de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado o de empresas, instituciones y estados extranjeros (LPP, artículo 60); pero esto no excluye la posibilidad de que los partidos políticos puedan formar parte de organizaciones internacionales (LPP, artículo 6).

El reconocimiento del derecho de los partidos a realizar inversiones que les produzcan rentas no tiene mayores regulaciones en las leyes. Eso sí, se ve fortalecido por la disposición que los exonera del pago de impuestos sobre esas rentas, lo que dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano constituye un privilegio que lo comparte solamente con las entidades sin fines de lucro. También es un apoyo indirecto a este derecho la exoneración de impuestos fiscales, municipales o especiales por la propiedad de bienes raíces y por su adquisición y transferencia (LPP, artículo 33).

4.3.7. Normas de pérdida de registro

La cancelación de la inscripción de un partido origina su extinción y produce la pérdida de sus bienes y de la protección especial prevista en las leyes; el partido al que se le ha cancelado su inscripción no puede volver a solicitar su reconocimiento (LPP, artículo 36). Las causas por las cuales puede declararse la extinción y cancelar la inscripción de un partido son las siguientes:

- a) Por decisión libre y voluntaria tomada de conformidad con sus estatutos;
- b) Por incorporación a otro partido político o por fusión;
- c) Por no obtener al menos el cociente mínimo establecido en cada una de dos elecciones pluripersonales sucesivas a nivel nacional;
- d) Por no participar en un evento electoral pluripersonal, al menos en diez provincias;

e) Por constituir organizaciones paramilitares o no respetar el carácter no deliberante de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.

El Tribunal Supremo Electoral es el organismo que puede declarar la extinción de un partido político. Cuando ésta obedece a decisión voluntaria o a incorporación a otro partido, el Tribunal debe comprobar que la medida ha sido tomada de acuerdo con las disposiciones de la ley y de los estatutos del partido; en el primer caso, los bienes patrimoniales pasan a engrosar el Fondo Partidario Permanente; en el segundo se transfieren al partido en el cual se integra. En los casos de votación inferior al porcentaje mínimo y de no participación, el Tribunal actúa de oficio o a petición de cualquier ciudadano. Para el caso de constituir organizaciones paramilitares o no respetar el carácter no deliberante de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, deberá existir un pronunciamiento previo del Tribunal de Garantías Constitucionales declarando que se ha producido la violación; en todos estos últimos casos, sus bienes pasan al Fondo mencionado (LPP, artículos 37, 38 y 40).

De alguna manera estas disposiciones acerca de la pérdida de registro de un partido se relacionan con el tema que se trata a continuación, el de las alianzas y con la obligación de participar al menos en diez provincias (LPP, artículo 39). Se trata de arbitrios para medir directamente la votación que obtiene cada partido, aunque es evidente que ello podría lograrse también dentro de un sistema electoral que permita las alianzas, siempre que cada partido sea individualizado dentro de ellas.

4.3.8. Normas sobre alianzas y/o coaliciones partidarias

Dentro del sistema electoral ecuatoriano están expresamente prohibidas las alianzas para las elecciones pluripersonales, esto es, de diputados nacionales y provinciales, de consejeros provinciales y de concejales municipales. Solamente están permitidas para las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, prefectos y alcaldes (LPP, artículo 39). Como se dijo,

esto tiene relación con la obligación de obtener un porcentaje mínimo y de presentar candidatos en por lo menos diez provincias.

El objetivo de la prohibición, además de contar con un instrumento de medición de la fuerza de un partido, ya sea por el número de votos que obtiene, ya sea por la presencia en una parte significativa del territorio nacional, es impulsar la constitución de partidos fuertes. Sin embargo, resulta innegable que estas disposiciones han arrojado los efectos contrarios a los que se buscaba, ya que han contribuido a la dispersión por vía de la multiplicación de partidos en el escenario nacional: ante la imposibilidad de conformar alianzas, todos buscan ocupar un espacio allí.

5. EXPRESIONES ELECTORALES

5.1. Papeletas electorales

Las votaciones en todas las elecciones directas se realizan mediante el empleo de papeletas electorales seriadas y numeradas, proporcionadas por el Tribunal Supremo Electoral (o por intermedio de los Tribunales Provinciales) a las Juntas Receptoras del Voto (LE, artículo 58). Para cada institución objeto de la elección se utiliza una papeleta. Las papeletas para elecciones pluripersonales se elaboran utilizando el nombre, el número, los colores y los símbolos de cada partido. Para las unipersonales y para presidente y vicepresidente de la República se incluyen los nombres y las fotografías de los candidatos. El elector debe marcar su preferencia dentro del casillero respectivo (LE, artículo 59).

5.2. Elecciones presidenciales

Como se señaló antes, bajo la actual legislación, la elección de presidente y vicepresidente de la República requiere la mayoría absoluta, esto es, más del 50% de los votos válidos (CPR, artículo 75). Para esto está prevista la segunda vuelta electoral entre los dos binomios que han obtenido los dos pri-

meros lugares. La primera vuelta se realiza el primer domingo de Mayo de cada cuatro años y la segunda vuelta cuarenta y cinco días después de la primera, el tercer domingo de junio del mismo año.

En este caso la papeleta electoral es única, es decir se trata de una elección bipersonal. Por lo tanto, el elector debe optar por el binomio, sin posibilidad de "cruzar" su voto entre el candidato presidencial de un partido o de una coalición y el candidato vicepresidencial de otro partido o coalición, como ocurría anteriormente.

5.3. Elecciones de diputados

Los diputados nacionales son producto de la votación en todo el territorio nacional, es decir, para su elección se utiliza como distrito único a todo el país; los diputados provinciales reciben la votación de cada provincia y, como se explicó antes, su número varía en relación al volumen de población de cada una de ellas. Las edades mínimas son de 30 años y 25 años, para los diputados nacionales y provinciales, respectivamente. Los nacionales duran en su cargo cuatro años, mientras los provinciales solamente ejercen por un período de dos años. Todos los diputados se eligen al momento de la primera vuelta presidencial, pero los provinciales se renuevan en su totalidad a los dos años. El sistema es de lista cerrada, sin opción de voto preferencial y el orden está determinado por cada partido político. Para ambos casos rige el sistema proporcional con representación de minorías.

5.4. Elecciones para consejos provinciales

Para conformar los consejos provinciales se realizan dos votaciones diferentes e independientes: para el prefecto y para los consejeros. La del prefecto es unipersonal, en una papeleta propia y su nominación se realiza por mayoría simple. La de los consejeros es por lista cerrada, sin opción de voto preferencial, de acuerdo al orden otorgado por los partidos. En esta última rige el sistema proporcional con representación de minorías.

as. En ambos casos el distrito electoral es la provincia.

Como se dijo antes, es variable el número de consejeros y apenas guarda una lejana relación con el volumen de población de cada provincia. Se constituyen con nueve miembros en las cuatro provincias de mayor población; con siete en las cinco provincias que podrían considerarse como intermedias y con cinco miembros en las doce provincias de menor población (LRP, artículo 2).

En las elecciones generales de cada dos años se renuevan parcialmente los consejeros provinciales; en la elección que corresponde a la primera vuelta presidencial se elige a la mayoría de sus integrantes, es decir, a cinco en las provincias grandes, cuatro en las intermedias y tres en las pequeñas. En las elecciones de mitad de período, se renuevan las minorías: cuatro en las grandes, tres en las intermedias y dos en las pequeñas.

5.5. Elecciones para concejos municipales

El sistema de elección para conformar los concejos municipales es similar al que rige para los consejos provinciales. El alcalde (o presidente de concejo en los cantones que no albergan a una capital provincial y en los de menor población) es el producto de una elección unipersonal que se define por mayoría simple y los concejales de una pluripersonal con sistema proporcional de representación de minorías. En ambos casos el distrito electoral es el cantón.

El número de concejales es variable y depende del volumen de población de cada cantón. Los de más de cuatrocientos mil habitantes tienen quince concejales; con más de doscientos mil, trece concejales; con más de cien mil once concejales; los de capitales de provincia (excepto las amazónicas y Galápagos), los que sin serlo tengan alcalde o los de localidades de más de ochenta mil habitantes, nueve concejales; los de las capitales amazónicas y Galápagos siete concejales y los demás cinco concejales (LRM, artículo 27).

También en este caso, en las elecciones generales de cada dos años se renuevan parcialmente los concejales municipales.

Conjuntamente con la primera vuelta presidencial se eligen las mayorías: ocho en los cantones más grandes; siete en los de más de doscientos mil habitantes; seis en los de más de cien mil; cinco en las capitales provinciales o ciudades de más de ochenta mil habitantes; cuatro en las capitales provinciales amazónicas y Galápagos y tres en los restantes. En las elecciones de mitad de período, se renuevan las minorías: siete, seis, cinco, cuatro, tres y dos, respectivamente para los cantones señalados.

5.6. Plebiscito o referéndum

Las leyes ecuatorianas no establecen ninguna diferencia entre plebiscito, referéndum y consulta popular, de manera que para efectos prácticos se han convertido en sinónimos. La Constitución faculta al presidente de la República a "Convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio fueren de trascendental importancia para el Estado y, especialmente, los proyectos de reforma a la Constitución" (CPR, artículo 79).

En el caso de reforma constitucional, la consulta puede efectuarse cuando un proyecto propuesto por el presidente de la República ha sido rechazado total o parcialmente por el Congreso Nacional o cuando un proyecto de reforma aprobado por el Congreso ha obtenido dictamen total o parcialmente desfavorable del presidente de la República. La consulta se debe circunscribir a la parte o partes del proyecto de reforma que han sido objeto de la discrepancia (CPR, artículo 149). En este sentido, la convocatoria tiene principalmente el carácter de referéndum, ya que su objetivo es dirimir en una controversia entre el ejecutivo y el legislativo.

Para estos casos, el presidente de la República debe solicitar al Tribunal Supremo Electoral que formule la convocatoria y éste procederá de la misma manera que para cualquier elección (LE, artículos 95-103). El Tribunal tiene la facultad de reglamentar el contenido y la forma que deberá tener la papeleta que contendrá la pregunta formulada por el presidente. El resultado se obtiene por mayoría simple de los votos válidos.

6. EL SISTEMA ELECTORAL

6.1. Modelos electorales

En el Ecuador coexisten tres métodos de asignación de puestos en los procesos electorales: el de mayoría absoluta, para la elección de presidente y vicepresidente de la República; el de mayoría simple, para la elección de prefectos provinciales, alcaldes y presidentes de consejos municipales; y el de representación proporcional, para la elección de diputados nacionales y provinciales, consejeros provinciales y concejales municipales. A la vez, este último tiene tres variantes: cuando debe llenarse más de dos puestos, cuando son solamente dos y cuando se presentan los denominados casos atípicos.

Como ya se ha señalado, para la aplicación del método de mayoría absoluta se ha establecido la segunda vuelta electoral. En esta se enfrentan los dos binomios que han obtenido las más altas votaciones y, dado que se cuentan únicamente los votos válidos, uno de ellos obtendrá necesariamente más del cincuenta por ciento.

En el de mayoría simple o relativa (para prefectos provinciales y alcaldes) se elige al candidato que ha obtenido el mayor número de votos, cualquiera sea la proporción con respecto al total de votos válidos o a los obtenidos por los otros candidatos. Por tanto, no existen límites mínimos ni máximos, de manera que en casos de mucha dispersión puede haber un triunfador con un porcentaje relativamente bajo.

El sistema proporcional con representación de minorías, establecido como disposición constitucional (CPR, artículo 34), se utiliza para las elecciones pluripersonales por lista cerrada, con la aplicación de cocientes, en casos en que se deba llenar más de dos puestos. El método se basa en la obtención de dos cocientes a partir de los votos válidos, esto es, de los que se han otorgado a las listas inscritas, sin considerar nulos y blancos (LE, artículo 85).

El primer cociente, denominado eliminador, se obtiene por la división del total de votos válidos para el número de puestos a elegirse y luego para dos, o lo que es lo mismo, el total de

votos válidos para el doble del número de puestos a llenar. Luego se suman los votos de las listas que han obtenido una cantidad por lo menos igual a ese cociente y se divide para el número de puestos en disputa; el resultado de esta última operación es el segundo cociente, denominado distribuidor. Cada lista tiene derecho a tantos puestos cuantas veces quepa dicho cociente en su total de votos.

Si luego de hecha esta adjudicación aun quedan uno o más puestos por llenar, estos se adjudicarán a las listas que tengan los residuos mayores, en orden descendente, incluyendo todas las listas, aun las que no llegaron al primer cociente pero que alcanzaron por lo menos el sesenta por ciento de éste (LE, artículo 85). En el Anexo N° 1 se presenta un ejemplo (tomado del Reglamento a la Ley de Elecciones) de la manera en que se distribuyen cinco puestos en disputa, por medio de la aplicación de los cocientes.

Cuando se deben llenar solamente dos puestos no se aplica el método de cocientes descrito (LE, artículo 83). En ese caso el primer puesto corresponde a la lista que ha obtenido el mayor número de votos y el segundo a la que le sigue inmediatamente, siempre que ésta haya alcanzado por lo menos el cincuenta por ciento de los votos de la primera; si no alcanza dicha cantidad, los dos puestos se adjudican a la primera.

Los casos denominados atípicos son tres: cuando ninguna de las listas ha llegado al primer cociente; cuando solamente una lo ha hecho; cuando ninguna de las que han salvado el primer cociente llega al segundo cociente. En el primer caso se adjudica un puesto a cada una, en orden descendente de votación, hasta agotar los puestos por proveerse. En el segundo caso, cuando solamente una ha superado el primer cociente, se le adjudican a ésta todos los puestos, menos uno, que se lo entrega a la lista que le siga en votación. En el tercer caso, cuando ninguna de las que ha superado el primer cociente logra llegar al segundo, se consideran como residuos al total de votos obtenidos por cada lista y se procede a adjudicar los puestos como si se tratara del segundo cociente.

6.2. Distritos y proporcionalidad demográfica

En el Ecuador se utilizan a las provincias y a los cantones como distritos electorales. Las elecciones de diputados provinciales, prefectos y consejeros provinciales se realizan en el ámbito de la provincia. Las de alcaldes, presidentes de concejos y concejales municipales tienen lugar en los cantones. Para las elecciones de presidente, vicepresidente de la República y diputados nacionales se produce la agregación de la votación provincial, lo que le convierte al conjunto del territorio nacional en un distrito electoral. La parroquia, la más pequeña circunscripción administrativa del país, funciona solamente como referencia para la definición de los recintos electorales.

Las considerables diferencias del volumen de la población entre provincias y entre cantones configuran distritos electorales de tamaños muy diferentes. Esto tiene incidencia cuando, al conformar entidades pluripersonales, se plantea la necesidad de establecer mecanismos de representación. De manera especial, se hace necesario definir aquellos mecanismos en el caso de la conformación del Congreso Nacional, en lo que respecta a la elección de diputados provinciales; en menor medida esta definición aparece también el caso de los consejos provinciales y de los concejos municipales (cuya conformación en relación al volumen de población ya fue tratada antes). No incide en el caso de los diputados nacionales ya que estos tienen un número fijo de doce, establecido por la Constitución.

Constitucionalmente se ha definido la fórmula de participación proporcional de las provincias para la elección de los diputados provinciales al Congreso Nacional. En primer lugar, se adopta un criterio casi estrictamente administrativo: cada una de ellas elige dos diputados, con excepción de las de menos de cien mil habitantes que eligen solamente uno; es decir, por el hecho de ser provincias tienen derecho a representación en el Congreso. En segundo lugar, se utiliza el criterio proporcional de acuerdo al tamaño de la población: se elige un diputado por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de los doscientos mil (CPR, artículo 56).

Dado el número relativamente pequeño de diputados del

Congreso Nacional, que resulta de este sistema, se produce la subrepresentación de las provincias grandes y la sobrerrepresentación de las provincias con menor población. Esto se puede observar en el Anexo Nº 2, donde se compara la población electoral de cada provincia con el número de diputados provinciales que elige para el Congreso Nacional.

7. LAS INSTITUCIONES DE ORGANIZACION Y SUPERVISION DE LOS PROCESOS ELECTORALES

7.1. Las instituciones y sus funciones

Dentro del ordenamiento electoral ecuatoriano se han definido tres niveles institucionales: el Tribunal Supremo Electoral, los Tribunales Provinciales Electorales y las Juntas Receptoras del Voto. El organismo máximo encargado de dirigir y vigilar todos los procesos electorales y la vida de los partidos es el Tribunal Supremo Electoral. Este organismo actúa como instancia de inscripción, control y regulación de los partidos políticos y como organizador de los procesos electorales. A su vez, tiene la potestad y la obligación de conformar un Tribunal Provincial Electoral en cada una de las 21 provincias del país.

En el nivel de la realización de los comicios, al Tribunal Supremo Electoral le compete elaborar los registros y los padrones electorales, convocar a elecciones, realizar los escrutinios definitivos, proclamar los resultados, velar porque la propaganda electoral se realice en los marcos establecidos en la ley, imponer sanciones y resolver en última instancia los recursos de apelación (LE, artículo 19).

A los Tribunales Provinciales les corresponde dirigir y vigilar, dentro de su jurisdicción, los procesos electorales, realizar los escrutinios de las elecciones provinciales, así como los escrutinios provinciales de las elecciones realizadas en la provincia para dignidades nacionales y para consultas populares y resolver las reclamaciones que formulen los partidos políticos o los ciudadanos acerca de irregularidades en el proceso electoral (LE, artículo 22).

Para recibir los votos y realizar el primer escrutinio se con-

forman las Juntas Receptoras del Voto (LE, artículo 26). Estas se constituyen para cada elección por designación del respectivo Tribunal Provincial y tienen a su cargo un padrón electoral, es decir, no más de quinientos ciudadanos (LE, artículo 35). Las Juntas -llamadas también mesas de votación- tiene como funciones levantar las actas de la instalación y del escrutinio parcial, entregar al votante las papeletas de votación y el certificado de votación, efectuar los escrutinios parciales, remitir al Tribunal Provincial las papeletas electorales y las actas y vigilar la realización del acto electoral.

Las Juntas no pueden rechazar el voto de las personas que porten su cédula de ciudadanía y que se encuentren registradas en el padrón electoral; tampoco puede recibir el voto de personas que no consten en el padrón; deben impedir que los delegados de los partidos u otras personas realicen propaganda dentro del recinto electoral; no pueden recibir el voto de los ciudadanos antes de las siete de la mañana ni después de las cinco de la tarde del día de la elección; no pueden realizar el escrutinio fuera de del recinto electoral (LE, artículo 32).

Para el funcionamiento de las Juntas Electorales se constituyen los denominados recintos electorales, que son espacios físicos en donde se concentra el número de Juntas correspondiente a una parroquia. Es en estos recintos en donde se debe realizar el primer escrutinio y levantar las actas.

7.2. Mecanismos de designación de la autoridades electorales

El Tribunal Supremo Electoral goza de autonomía y está conformado por siete vocales (uno de los cuales es su presidente), todos elegidos por el Congreso Nacional en la siguiente forma: tres de fuera de su seno en representación de la ciudadanía, dos de ternas enviadas por el presidente de la República y dos de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia. Los vocales duran dos años en sus funciones y pueden ser reelegidos (CPR, artículo 112). Cada uno de ellos tiene su respectivo suplente.

Cada Tribunal Provincial Electoral se conforma también por siete miembros (designados por el Tribunal Supremo Electoral),

escogidos preferentemente entre las personas que consten en las ternas enviadas por los partidos políticos (LE, artículo 21). Al igual que en el Tribunal Supremo, uno de sus vocales será su presidente, elegido por el resto de vocales; por cada vocal principal se debe elegir un suplente que, al igual que los principales duran dos años en el ejercicio de sus funciones.

Cada Junta Receptora del Voto está conformada por tres vocales principales y tres suplentes designados por el Tribunal Provincial Electoral. Los integrantes de las Juntas deben ser escogidos, preferentemente, de entre los nombres de los ciudadanos constantes en las ternas enviadas por los partidos políticos con sesenta días de anticipación a al día de la elección. Pasado ese plazo, el Tribunal no puede aceptar ternas y debe conformarlas con ciudadanos que constan en el padrón (RLE, artículo 47). El nombramiento como vocal de una Junta sólo admite excusas de fuerza mayor; el incumplimiento de esta obligación causa la suspensión de los derechos de ciudadanía por un año (LE, artículo 13; RLE, artículo 50).

8. LA ORGANIZACION DE LAS ELECCIONES

8.1. El registro electoral

Debido a que el voto es obligatorio para todos los ciudadanos, en el Ecuador no existe un proceso de registro electoral autónomo del proceso de cedulação. Incluso, por esta misma razón, no se conforma un instrumento específico que se denomine registro electoral; solamente se constituyen los padrones electorales, que son los conjuntos de personas que deben votar en una mesa electoral o Junta Receptora del Voto. En ellos deben constar todos los ecuatorianos que han cumplido dieciocho años y que se han cedulaado hasta treinta días antes de cada votación.

El Tribunal Supremo Electoral elabora los padrones electorales con los datos proporcionados por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulação (LE, artículo 10). Esta es una información que se va actualizando conforme se van cedulaando los ciudadanos, salvo en el período eleccionario

en el que la posibilidad de actualización -por cedulaación o por pedido de los ciudadanos que habiéndose cedulaado no constan en los registros- se cierra treinta días antes de la elección (RLE, artículo 13). Por consiguiente, un primer instrumento es la lista de personas ceduladas proporcionada al Tribunal por el Registro Civil.

Sobre la base de esta información se abre un proceso de depuración y de conformación de los padrones propiamente dichos. Para ello, los Tribunales Provinciales Electorales deben dar a conocer públicamente, desde noventa días antes de la elección, la nómina de los ciudadanos cedulados incluidos ya en los padrones provisionales. Para este fin se instalan mesas de información en los sitios en que se considere necesario o se realizan publicaciones por la prensa. A partir de ello, los ciudadanos pueden actualizar sus datos o pedir su inclusión en los padrones. Finalmente, el Tribunal Supremo Electoral elabora el padrón definitivo con indicación de la parroquia y junta electoral donde debe votar el ciudadano; estos también deben ser dados a conocer públicamente de la misma manera que lo fueron los provisionales (RLE, artículo 16). En cada padrón consta un número máximo de quinientos ciudadanos, ordenados alfabéticamente por apellido y con su número de cédula de ciudadanía.

Cuando se hace necesaria la segunda vuelta para la elección de presidente y vicepresidente de la República, no se pueden alterar bajo ningún concepto los padrones electorales utilizados en la primera vuelta, ni el número de electores en cada Junta receptora del voto. Por consiguiente, para la primera y la segunda vuelta se deben utilizar los mismos padrones y no puede variar ni el número ni la composición de los votantes en cada Junta o mesa electoral.

8.2. Elegibilidad de los candidatos

8.2.1. Requisitos, incompatibilidades e inhabilidades para ser candidatos

Los requisitos generales para cualquier candidatura son:

- a) ser ecuatoriano por nacimiento;
- b) estar en goce de los derechos de ciudadanía;
- c) ser afiliado y patrocinado por uno de los partidos políticos reconocidos legalmente;
- d) no haber ejercido en el período inmediato anterior el cargo objeto de la candidatura;
- e) no ser miembro de activo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional o no haberlo sido por lo menos seis meses antes de la elección;
- f) no ser ministro religioso de cualquier culto;
- g) no tener personalmente o como representante de personas jurídicas contratos con el Estado;
- h) no ser representante legal de compañías extranjeras;
- i) tener la edad mínima establecida para cada cargo;
- j) no ejercer ninguna función pública ni recibir sueldo del presupuesto del Estado;
- k) no postular como candidato para ninguna otra representación de elección popular.

Además de estos requisitos generales la Ley consigna algunos específicos que varían para cada cargo. Para presidente y vicepresidente de la República se establece una edad mínima de treinta y cinco años al momento de la elección y no ser pariente del presidente de la República en ejercicio, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Además, dado que constitucionalmente está prohibida de manera absoluta la reelección, los candidatos a presidente y vicepresidente no deben haber ejercido la presidencia o la vicepresidencia, respectivamente (CPR, artículo 75).

Para diputados nacionales y provinciales se establece el límite de edad en treinta y en veinticinco años, respectivamente. Para los provinciales se exige ser oriundo de la provincia por la cual se presenta o haber tenido su residencia principal en ella, de modo ininterrumpido por lo menos tres años inmediatamente antes de la elección. Así mismo, no pueden ser candidatos los presidentes, gerentes y representantes legales de los bancos y demás instituciones de crédito, como también los deudores de la Corporación Financiera Nacional, del Banco Central

del Ecuador y del Banco de Fomento.

Para prefectos provinciales, alcaldes, presidentes de concejos municipales, consejeros provinciales y concejales municipales solamente se estipula la edad correspondiente: treinta años para prefectos, alcaldes y presidentes de concejos municipales; veinticinco años para consejeros provinciales y concejales municipales. Resulta extraño que no haya ninguna cláusula acerca de la residencia en la provincia, para prefectos y consejeros o en el cantón, para alcaldes, presidentes de concejos y concejales.

8.2.2. Inscripciones de candidatos

Como se vio al tratar el sistema de nominación de candidatos, los partidos políticos son los únicos habilitados para hacer las inscripciones, ya sea en el Tribunal Supremo Electoral o en el correspondiente Tribunal Provincial, según el tipo de candidaturas de que se trate. Estas deben hacerse por lo menos noventa días antes del señalado para recibir los sufragios. El límite máximo para ello son las seis de la tarde.

Las inscripciones de candidatos deben ser hechas por los dirigentes de los partidos, ya sea a nivel nacional, provincial o cantonal, de acuerdo a los cargos de que se traten. Para este efecto se deben utilizar los formularios proporcionados por el correspondiente Tribunal Electoral (RLE, artículo 27).

Para presidente y vicepresidente de la República y diputados nacionales del Congreso Nacional debe hacerse ante el Tribunal Supremo Electoral por quien ejerza la Dirección Nacional del partido político que auspicie la candidatura, o por quien estatutariamente le subrogue (LE, artículo 49). Para diputados provinciales al Congreso Nacional, alcaldes, presidente de concejos municipales, concejales municipales, prefectos y consejeros provinciales deben ser hechas ante el Tribunal Provincial Electoral correspondiente, por quien ejerza la Dirección Provincial del partido político o por su subrogante (LE, artículo 50).

Para la inscripción de candidatos, el partido debe presentar toda la documentación que acredite la idoneidad de cada uno

de los candidatos (LE, artículo 47). El documento básico es la cédula de ciudadanía, expedida por el Registro Civil, de la cual se debe adjuntar una fotocopia. En las candidaturas unipersonales y en las bipersonales deben presentarse fotografías de los candidatos. En ningún caso es necesaria la presencia de los candidatos (RLE, artículo 27), pero sí es un requisito adjuntar la aceptación de estos, con una declaración jurada de que no están incurso en alguna de las inhabilidades determinadas por la ley. Además, se requiere una certificación suscrita por el secretario del partido acerca de que las candidaturas han sido auspiciadas de conformidad con los estatutos del partido y de que los candidatos se encuentran afiliados a éste (LE, artículo 54).

Para las elecciones pluripersonales los partidos deben presentar listas completas, conformadas por un número de candidatos igual al total de puestos que se eligen, con sus respectivos suplentes. Como se ha señalado antes, no existe el voto preferencial, de manera que el orden de la lista, establecido por el partido político, es el definitivo.

8.2.3. Calificación de candidatos

Tanto el Tribunal Supremo Electoral como los Tribunales Provinciales Electorales tienen la facultad de calificar las candidaturas, sobre la base de los requisitos, prohibiciones incompatibilidades e inhabilidades establecidas en la ley, así como por las impugnaciones realizadas por los otros partidos políticos. Con este fin, una vez que un partido ha inscrito a sus candidatos, el Tribunal correspondiente debe notificar a los demás partidos al día siguiente de la presentación y antes de realizar la calificación (RLE, artículo 28).

Los partidos políticos pueden presentar impugnaciones a las candidaturas, adjuntando pruebas y documentos justificativos, dentro del plazo de cuatro días contados a partir de la notificación de las candidaturas (RLE, artículo 29). Si en ese plazo no se presentan impugnaciones, el Tribunal procede a calificarlas (RLE, artículo 30). Si existen impugnaciones, al finalizar el plazo mencionado el Tribunal las trasladará a los candidatos y partidos impugnados, por el plazo de un día; con la

respuesta de estos o en rebeldía, el Tribunal debe proceder a resolver las impugnaciones y calificar la candidaturas en el plazo de cuatro días (RLE, artículo 31).

El Tribunal puede, de oficio y con las pruebas constantes en sus archivos, rechazar las candidaturas solamente en cuanto a los requisitos de edad, desafilaciones y expulsiones de los candidatos. Si esto procede, el partido puede presentar nuevos candidatos en un plazo de tres días desde la notificación. De ser así, se deberán dar nuevamente los pasos señalados antes (RLE, artículos 32 y 33). Si los nuevos candidatos tienen inhabilidades comprobadas, el Tribunal rechazará la lista; los afectados pueden presentar el recurso de apelación en el plazo de dos días. La resolución del Tribunal causará ejecutoria (RLE, artículo 34). Las inhabilidades legales (salvo las relativas a edad, expulsiones y desafilaciones) pueden ser calificadas por los Tribunales sólo cuando exista la respectiva impugnación.

Debido a que las candidaturas a dignidades de elección popular una vez inscritas son irrenunciables (LE, artículo 45), los partidos sólo pueden cambiar (por una vez) a los candidatos que han sido rechazados por el Tribunal (RLE, artículo 37) o por causas sobrevinientes de muerte, imposibilidad física, mental o legal (LE, artículo 59; RLE, artículo 44). La nueva lista deberá ser presentada en el plazo de tres días y para su calificación se deberá seguir el mismo trámite descrito antes.

8.3. La regulación de las campañas

8.3.1. Duración

La legislación ecuatoriana establece indirectamente una fecha de inicio de la campaña electoral: “La propaganda electoral solamente podrá iniciarse a partir de la fecha de la convocatoria a elecciones” (LE, artículo 104). Sin embargo, no establece la fecha de finalización o de cierre, quedando esta como una facultad del Tribunal Supremo Electoral. Tradicionalmente se ha fijado en cuarenta y ocho horas antes del inicio de la votación el plazo de finalización. Por tanto, legalmente la campaña electoral tiene una duración de ciento dieciocho días, ya que la

convocatoria debe realizarse ciento veinte días antes de la elección.

8.3.2. Propaganda y acceso a medios

Como se ha señalado, la Ley determina que la propaganda electoral podrá iniciarse a partir de la fecha de convocatoria a elecciones. Señala también que, con el propósito de que los partidos tengan similares oportunidades para la promoción de sus candidaturas, se establece el control de la propaganda a través de los espacios y los tiempos que usen en la prensa, la televisión y la radio (LE, artículo 105). Sin embargo, no estipula nada con respecto a otros tipos de propaganda, como la que se efectúa a través de la utilización de pancartas o espacios públicos y privados, ni acerca de las concentraciones públicas, desfiles, comunicación personal o presencia directa de los candidatos.

Las limitaciones para cada partido se establecen en términos de no más de media página por edición o su equivalente en número de pulgadas-columna, medida en todos los diarios de circulación nacional; a diez minutos diarios de televisión, en todos los canales del país; a veinte minutos diarios para cada emisora de ámbito nacional y a diez minutos para cada emisora de influencia local (LE, artículo 106). La Ley no contempla la disponibilidad obligatoria de espacios gratuitos para los partidos, de manera que las regulaciones establecidas benefician a las organizaciones que cuentan con mayores recursos.

8.3.3. Financiamiento

El financiamiento de las campañas no es objeto de una regulación específica dentro de la legislación electoral ecuatoriana. Las únicas disposiciones al respecto son las de carácter general acerca del financiamiento de los partidos y de la conformación de su patrimonio, así como las señaladas en el punto anterior, esto es, las limitaciones para la propaganda en los medios de comunicación. Por tanto, el control del gasto electoral solamente podría producirse de una manera indirecta, lo que en la práctica resulta de muy difícil aplicación.

8.3.4. Regulación de encuestas

En el Ecuador se prohíbe la difusión por la prensa, radio, televisión o cualquier otro medio de comunicación colectiva de encuestas de opinión pública relacionadas con previsiones o preferencias electorales durante los treinta días inmediatamente anteriores al día de la elección. La violación a esta norma produce la clausura del medio por un lapso no menor de seis meses ni mayor de un año y multa desde quinientos hasta mil salarios mínimos vitales; la imposición de estas sanciones está a cargo del Tribunal Supremo Electoral o de los Tribunales Provinciales Electorales en sus respectivas jurisdicciones (LE, artículo 113).

8.3.5. Prohibiciones de participación

Además de las prohibiciones y restricciones señaladas en cuanto a la inscripción de candidatos y a la participación de autoridades y funcionarios públicos en las elecciones, la ley establece la prohibición de hacer campaña para anular el voto en cualquier elección o consulta popular (LE, artículo 104).

8.3.6. Observadores

No existen disposiciones legales acerca de observadores nacionales o extranjeros en los procesos electorales.

8.4. La jornada electoral

La jornada electoral se realiza durante un sólo día establecido por la ley o, en casos especiales (de consulta popular), por el Tribunal Supremo Electoral. Esta se inicia a las siete de la mañana y concluye a las cinco de la tarde (LE, artículo 60). Al llegar la hora límite, los ciudadanos que se encuentren en la fila de sufragantes no podrán votar pero la Junta Receptora del Voto les entregará un certificado a fin de que no sean sancionados (RLE, artículo 58). Luego de esa hora no existe posibilidad de extensión de la jornada electoral, aun en el caso de que la

Junta se haya instalado con retraso.

8.4.1. Instalación de mesas

Las mesas o Juntas se instalan a la hora de inicio del sufragio (siete de la mañana), presidida por el vocal principal designado en primer lugar y con los vocales designados de acuerdo al sistema descrito antes (LE, artículos 27 y 29). Cuando la Junta no puede instalarse a la hora fijada, por ausencia de uno o más de sus vocales, cualquiera de los vocales del Tribunal Provincial podrá instalarla nombrando para el efecto a cualquier ciudadano en reemplazo del o los ausentes.

La Junta deberá comprobar que la urna se encuentra vacía, deberá exhibirla ante los electores que se encuentren presentes y procederá a cerrarla con llave (LE, artículo 61). De inmediato procederá a receptor los votos de los ciudadanos empadronados en esa Junta.

8.4.2. Restricciones y prohibiciones para el día de la votación

Durante el día de la elección y desde treinta y seis horas antes y hasta doce horas después no se permite la venta, distribución y consumo de bebidas alcohólicas (LE, artículo 113). También está prohibida la propaganda electoral dentro de los recintos electorales, esto es, en los lugares en que se han instalado las Juntas Receptoras del Voto. No se puede ingresar al recinto electoral en estado de embriaguez, portar armas, alterar o perturbar el desarrollo de las votaciones, faltar de palabra u obra a las autoridades electorales y realizar cualquier tipo de publicidad a través de los medios de comunicación (LE, artículo 133).

8.5. El escrutinio

Luego de realizadas las votaciones, las Juntas Receptoras del Voto proceden al primer escrutinio en el mismo lugar en que se han realizado los comicios. La Junta debe verificar si el

número de papeletas electorales está conforme con el número de sufragantes; si el número de papeletas es mayor, se eliminan las que no han sido suministradas por ella o, en caso de que hayan sido suministradas, se eliminan por sorteo las excedentes (LE, artículo 65). Concluido el escrutinio se extiende el acta, detallando el número de votos válidos, en blanco y nulos. Un ejemplar del acta, conjuntamente con las papeletas debidamente guardadas en sobres, se remiten de inmediato al Tribunal Provincial Electoral. Un segundo ejemplar se entrega al coordinador designado por el Tribunal Provincial y el tercer ejemplar se fija en el lugar en que funcionó la Junta, para conocimiento público. Si los partidos lo solicitan, se entregan copias certificadas (LE, artículo 65).

A partir de la hora de cierre de los comicios, el Tribunal Provincial Electoral se instala en sesión permanente para la realización de la primera fase de los escrutinios provinciales. A ésta pueden concurrir los candidatos, los delegados de los partidos y los medios de comunicación acreditados. Esta fase comienza con el examen de las actas de cada Junta, luego de lo cual el Tribunal procede a computar el número de votos obtenido por cada candidato o por cada lista. Una vez concluida esta fase, el Tribunal emite un acta en que se deja constancia de los resultados y se informa de esto a los partidos que participaron en los comicios. Estos últimos tienen un plazo de dos días para presentar por escrito sus impugnaciones sobre los resultados entregados por el Tribunal.

La segunda fase del escrutinio provincial se inicia con la audiencia pública y concluye con la proclamación definitiva de los resultados por parte del Tribunal Provincial. En esta fase se realiza el escrutinio de las actas rezagadas y suspensas, se resuelven las impugnaciones presentadas y se proclaman los resultados definitivos de la Provincia (RLE, artículo 83).

Por su parte, el Tribunal Supremo Electoral realiza el escrutinio nacional y proclama los resultados de las elecciones para presidente y vicepresidente de la República y de las consultas populares. Para ello, los Tribunales Electorales Provinciales remiten un ejemplar del acta de escrutinios provinciales y el Tribunal Supremo procede de la siguiente forma: resuelve en

primer lugar los recursos de apelación; examina las actas del escrutinio provincial, verifica los resultados y corrige los errores; hace la proclamación de los resultados definitivos, en resolución que causa ejecutoria.

8.6. La transmisión de los resultados

Luego de efectuado el escrutinio en el Tribunal Provincial Electoral, éste comunica a los partidos políticos los resultados por medio de los casilleros electorales respectivos. Al mismo tiempo los da a conocer a los medios de comunicación.

8.7. Los mecanismos y las instancias de apelación

Las instancias para las impugnaciones de los resultados electorales tienen estrecha relación con las que actúan para la realización de los escrutinios y son, en su orden, las Juntas Receptoras del Voto, los Tribunales Provinciales y el Tribunal Supremo Electoral. En las primeras actúan los representantes de los partidos, quienes pueden discrepar con los resultados y solicitar la repetición del escrutinio el número de veces que se considere necesario.

En el Tribunal Provincial actúan los representantes acreditados de los partidos y para ello corre el plazo de dos días señalado antes. Para la impugnación se deben adjuntar las pruebas y justificativos respectivos, que determinen el error en que se supone ha incurrido el Tribunal; sin ellos no se admite el trámite (RLE, artículo 79).

En el Tribunal Supremo Electoral actúa el representante nacional del partido dentro de un plazo de dos días luego de recibida la notificación con los resultados electorales. El recurso de apelación, cuando se trata de impugnación de los resultados, procede en cuatro casos: sobre la declaración de nulidad de la votación; sobre la declaración de nulidad de los escrutinios; sobre la declaración de validez de los escrutinios; sobre la adjudicación de puestos.

El Tribunal debe resolver las apelaciones, en el caso de la elección de presidente y vicepresidente de la República, en un

plazo de cinco días desde que avocó conocimiento y no mayor de diez días desde que recibió la documentación materia de la apelación. Para las demás dignidades debe resolver en un plazo de cinco días desde que avocó conocimiento. De no existir resolución, el recurrente tiene derecho a presentar su reclamo ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

9. DEBATES ACTUALES Y PROPUESTAS DE PERFECCIONAMIENTO

A pesar de que, desde el retorno al régimen constitucional, en algunas ocasiones se han introducido reformas al sistema electoral, este no ha sido uno de los temas centrales de debate en la política nacional. La atención en materia de reformas se ha concentrado de manera fundamental en las atribuciones del presidente del República y del Congreso Nacional, en varios aspectos del sistema judicial y en la redefinición del papel del Estado en la economía. Aunque siempre ha estado presente la discusión acerca de la participación de los no afiliados, es muy reciente la preocupación acerca del sistema electoral y de su incidencia sobre los comportamientos de los partidos.

En realidad, el debate que se ha abierto desde fines de 1993 ha abordado solamente algunos temas en ese campo, y no necesariamente los que pueden producir mayores efectos. En la consulta popular de Agosto de 1994 se aprobó la participación de los no afiliados en las elecciones y la reelección inmediata de todas las dignidades, con excepción de presidente y vicepresidente de la República, que puede realizarse luego de un período.

Además de la aprobación de esos temas, allí se estableció un plazo de cien días para que el Congreso tratara un paquete de reformas constitucionales que debía enviar el ejecutivo; en caso de que el Congreso no cumpliera con ello, se convocaría a una Asamblea Constitucional (no Constituyente) para procesar aquellas reformas. Con este fin, el presidente de la República conformó una comisión que, en lugar de preparar una propuesta de reformas, redactó un proyecto de nueva Constitución. Evidentemente, el plazo establecido resultaba muy estrecho

para su procesamiento en el Congreso, especialmente dentro de un contexto que no ofrecía buenas condiciones para la obtención de consensos. Sin embargo, fueron procesadas varias reformas, muchas de ellas de suma importancia pero ninguna relacionada con los aspectos electorales.

Posteriormente, en la consulta realizada en Noviembre de 1995 el gobierno quiso introducir una profunda reforma en cuanto a la conformación del Congreso Nacional y a la modalidad de elección de los diputados. En efecto, una pregunta se refería a la sustitución de los actuales diputados provinciales y nacionales por un solo tipo de diputados distritales, elegidos uninominalmente y por mayoría absoluta para un período de cuatro años. Con ello no solamente se hubiera cambiado radicalmente la actual conformación del Congreso, sino que se habría alterado sustancialmente el carácter de la representación que actualmente ostenta el diputado, ya que se habría eliminado a la provincia como ámbito de elección para sustituirla por distritos que se deberían haber conformado en su interior. Como es obvio, con esta reforma se habría eliminado la representación de minorías, lo que ningún caso aseguraría una reducción del número de fuerzas políticas representadas en el Congreso, debido a la ya señalada existencia de partidos y tendencias locales y regionales y a la participación de los no afiliados sin ningún requisito de presencia a nivel nacional.

Dentro de un sistema político como el ecuatoriano, en el que los límites no obedecen a definiciones de principios ni a aspectos programáticos, resulta difícil identificar las posiciones ideológicas que se alinearon a favor o en contra de la propuesta del gobierno. Quizás la más clara línea divisoria fue la que se estableció entre el gobierno y el conjunto de la oposición, una línea marcada fundamentalmente por otras preguntas de la consulta y por la cercanía de un período electoral. Esto, aunado al desgaste y desprestigio del gobierno (seriamente afectado por la renuncia y fuga de su vicepresidente ocurridas pocas semanas antes) determinó la derrota de la propuesta y, en consecuencia, la continuación del sistema descrito en las páginas anteriores (con los cambios que se han debido introducir a partir de la facultad de los independientes para participar en elecciones)

El hecho es que, de aprobarse las disposiciones señaladas, habría cambiado radicalmente el sistema electoral que se ha mantenido en vigencia desde el retorno constitucional; con ello se habrían presentado problemas hasta ahora desconocidos o se profundizarían algunos de los ya existentes. Por ello, cabe detenerse brevemente en el tratamiento de algunos aspectos que podrían haber introducido dificultades de carácter técnico y político.

En primer lugar, la elección de diputados distritales no solamente transformaría el sistema electoral sino que cambiaría también la conformación actual del Congreso Nacional y, lo que es más importante, llevaría a una redefinición de sus funciones y atribuciones. En efecto, la elección por distritos estaba planteada como una forma de representación geográfica más que como un mecanismo de conversión de votos en escaños; por tanto, su aprobación profundizaría la noción de mandato vinculante del diputado provincial, es decir, aquella visión que lo considera como un representante de la población de un área geográfica, para la cual está obligado a obtener recursos y canalizar obras. Desde cualquier punto de vista, esto habría constituido un retroceso, especialmente si se considera que se debió recorrer un largo camino para eliminar las denominadas "partidas presupuestarias de interés provincial" que, bajo aquella concepción, manejaban los diputados provinciales.

En segundo lugar, los distritos uninominales habrían cerrado el paso a la representación de minorías que, como se ha visto, tienen cabida bajo el sistema actual. Se dijo que el objetivo de esta disposición era limitar el número de partidos representados en el Congreso Nacional, ya que un sistema de esta naturaleza cierra el paso a las organizaciones más pequeñas y débiles. Sin embargo, esto encuentra tres obstáculos íntimamente relacionados entre sí: a) la participación prácticamente sin condiciones de los independientes puede llevar precisamente a lo contrario, esto es, a la atomización de la representación; b) la debilidad de los organismos locales (municipios y consejos provinciales) determina que la lucha política local se exprese en la diputación provincial, que se convierte en un atractivo para la concurrencia masiva de partidos y de candida-

tos independientes, lo que también va en contra del objetivo señalado; c) un arbitrio de esta naturaleza no es suficiente para eliminar a los partidos y tendencias de raigambre local o regional, que continuarían disputándose el espacio nacional a través de la diputación provincial.

En tercer lugar, a pesar de que ya se encuentra en vigencia la posibilidad de participación de los no afiliados como candidatos para cualquier elección aún no ha podido ser sometida a la prueba de la práctica en una elección, de manera que no es posible señalar con precisión sus virtudes y sus defectos. Sin embargo, dada la dispersión que caracteriza al sistema político ecuatoriano y la pretendida introducción de la elección uninominal por distritos, es factible suponer que habría traído más inconvenientes que beneficios. Existen muchas probabilidades de que su primer resultado habría sido acrecentar la dispersión y la atomización, especialmente en órganos como el Congreso Nacional, a donde llegaría ya no solamente un gran número de partidos sino una enorme proporción de independientes que no estarían necesariamente dentro de una misma corriente o tendencia.

En cuarto lugar, la definición de los distritos plantea problemas técnicos y también políticos. Si se intenta superar los actuales condicionantes y ofrecer las posibilidades de una mejor representación, la definición de sus límites sería un elemento de primera importancia. No coincidirían necesariamente con la provincia ni con el cantón, lo que colocaría en primer plano a la selección de los criterios que se deberían utilizar para la delimitación. Como es obvio, esa definición rebasa con mucho el nivel puramente técnico (referido fundamentalmente al tamaño de la población) e inunda el nivel político (homogeneidad o heterogeneidad social y económica de los territorios, identidad de las poblaciones que conformarían el distrito, etc.).

Por último, no deja de llamar la atención que se haya propuesto la elección distrital solamente para la conformación del Congreso Nacional y que no se lo haya hecho para los municipios y los consejos provinciales. Esto habría significado que, en caso de que hubiera sido aprobada, en los organismos locales sí se habría mantenido la representación de las minorías, mien-

tras que, como se ha dicho antes, se la habría eliminado en el Parlamento. Por consiguiente, habrían debido funcionar conjuntamente dos sistemas electorales, una para cada uno de los niveles señalados. Si bien esto no constituye en sí mismo un problema, no dejaría de provocar dificultades entre los electores y podría constituirse en fuente de conflicto en los escrutinios a causa del particular procesamiento de los votos que debe hacerse en cada caso.

Además de las propuestas contenidas en la consulta, desde hace algún tiempo se viene planteando la necesidad de elegir a los diputados provinciales en la segunda vuelta presidencial. Como se señaló antes, la elección en la primera vuelta contribuye a la dispersión y atomización del panorama político. Es probable que su cambio a la segunda vuelta contribuya a evitar estos problemas en la medida en que el electorado se sitúa ante dos opciones. No obstante, como también se señaló, aisladamente esta medida no produce el efecto deseado, esto es, consolidar mayorías en el Congreso; el problema central está en la prohibición de alianzas para las elecciones pluripersonales, que obligan a que cada partido presente su propia lista de candidatos.

En este aspecto se podría repetir lo que sucedió en 1979, cuando los partidos tuvieron la oportunidad de encabezar las listas con quienes compitieron en la primera vuelta para la presidencia; la imagen de un candidato presidencial que ha participado en una campaña reciente constituye un fuerte atractivo para la votación, lo que se convierte en un factor de signo opuesto a la consolidación de representaciones mayoritarias en el Congreso. Inclusive, esto se agudizaría necesariamente con la elección uninominal por distritos, que personaliza mucho más la elección.

Sobre este problema de la dispersión y el alto número de partidos que obtienen escaños en el Congreso Nacional incide significativamente el sistema proporcional que asegura la representación de minorías. Se trata, ciertamente, de un mecanismo democrático muy adecuado para mantener la proporcionalidad entre votos y bancas, pero también es verdad que contribuye a la dispersión, sobre todo, cuando es aplicado en un

contexto de distritos electorales de tamaños muy diferentes, para la elección de un número relativamente reducido de puestos y con un sistema atomizado de partidos. Por último, sobre esto influye también la identificación de la provincia con el distrito electoral, que lleva a privilegiar la función de representación del diputado provincial.

En consecuencia, el problema de la dispersión y la dificultad para estructurar bloques mayoritarios dentro del Congreso debe abordarse desde varios ángulos. Más importante que trasladar las elecciones de diputados a la segunda vuelta presidencial es abrir la posibilidad para conformar alianzas y redefinir los distritos electorales. Esas dos medidas tendrían efectos mucho más trascendentes ya que serían un factor de consolidación de grandes tendencias y contribuirían a minimizar la función de representación del diputado provincial que, como se ha visto, es una de las causas de la dispersión.

Para lograr este objetivo, también se podría sustituir el sistema proporcional en la elección de diputados provinciales, lo que favorecería a los partidos más grandes y a los que tienen sus bastiones en determinadas provincias; pero en la medida en que paralelamente se permita la conformación de alianzas, esta reforma contribuiría a desarrollar comportamientos colaborativos entre los partidos que, de otra manera, quedarían excluidos de la representación parlamentaria.

Con el objetivo de lograr una mejor relación entre el volumen de la población de cada provincia y el número de escaños que le corresponden en el Congreso, se ha planteado la posibilidad de incrementar el número de diputados provinciales. Con ello se lograría eliminar la subrepresentación de las provincias más grandes, especialmente la de Guayas. Es evidente que una reforma de esta naturaleza en las condiciones actuales beneficiaría principalmente PSC, que obtiene aproximadamente el 40% de su votación en la provincia de Guayas y que por ello ha sido el que la impulsado en el Congreso. Por consiguiente, el debate se ha visto atravesado por factores de orden coyuntural que han congregado al resto de partidos en la oposición a esta medida.

Más allá de los aspectos coyunturales, cualquier reforma

que se hiciera en estos términos fortalecería la función de representación de los diputados provinciales, ya que parte de una premisa de justicia distributiva entre población y escaños. Como se ha visto, dentro de las condiciones actuales aquella función ya ha cobrado una importancia desmedida, hasta el punto de que prácticamente ha dado lugar a un mandato vinculante. Por consiguiente, sus efectos se manifestarían como una mayor desnaturalización de las funciones propias del Congreso, esto es, la legislación y la fiscalización.

Dentro de la primera convocatoria a la consulta popular, el gobierno propuso incrementar la duración del período de los diputados provinciales a cuatro años. Según sus argumentos, con ello se conseguiría mayor estabilidad en el trabajo del Congreso y se evitarían todos los problemas que se desprenden de la renovación de la gran mayoría cada dos años. Esto es innegable, pero significaría a la vez eliminar las elecciones de medio período y en ello no hay consenso. Se argumenta que, en una situación sujeta a tantas variaciones como es la ecuatoriana, esas elecciones constituyen un termómetro muy útil tanto para el gobierno como para la oposición. Como alternativa se ha sugerido extender el período de los diputados, pero mantener las elecciones intermedias para la renovación parcial del Congreso, de igual manera a lo que ocurre en los municipios y en los consejos provinciales.

Necesariamente, este tema debería vincularse al de la reelección, como en efecto se propuso en la primera convocatoria a la consulta de Agosto de 1994. Sin embargo, en el texto definitivo de esa consulta solamente se hizo constar el de la reelección (que obtuvo la aprobación de la ciudadanía) dejando de lado el de la eliminación de las elecciones intermedias y el de la duración del período de los diputados. Como se ha insistido, los tres temas deben ser tratados de manera conjunta para que arrojen resultados positivos para el sistema político ecuatoriano. De otra manera, se producirían nuevos cuellos de botella e inclusive podrían agudizarse los mismos problemas que se busca superar.

Otro tema que ha cobrado mucho interés es el de la participación de los no afiliados a partidos como candidatos para

cualquier puesto de elección popular. La prohibición absoluta que ha regido hasta ahora se explica como una medida apropiada para el período de transición; en éste se buscaba fortalecer a los partidos y, luego de una larga etapa de presencia dominante del caudillismo velasquista, despersonalizar a la política. Sin embargo, luego de quince años de vigencia de esta norma existen muchas dudas acerca de su efectividad para conseguir esos objetivos.

Las propuestas en este campo iban desde la apertura total para la participación de los no afiliados, hasta las que sugerían establecer determinadas condiciones mínimas. Entre estas se señalaba el necesario auspicio de un partido y el mantenimiento de la restricción para los ámbitos nacionales (presidencia de la República, diputaciones). El Congreso Nacional interpretó los resultados de la consulta de Agosto de 1994 en el primer sentido, esto es, como el reclamo de la apertura total y así lo estableció en la nueva legislación al respecto. En caso de que se hubieran establecido las condiciones mínimas -las señaladas y otras- no se habrían producido mayores cambios con respecto a la situación actual, ya que en gran medida la afiliación no ha sido sino un requisito pasajero.

Otro tema que ha sido mencionado en alguna ocasión es el del carácter obligatorio u opcional del voto. Como se ha visto, en el Ecuador el voto constituye un derecho y una obligación, de manera que su incumplimiento está sancionado legalmente. En una primera versión de la consulta de Agosto de 1994 se incluyó una pregunta acerca de este tema, pero en la versión definitiva se la dejó de lado. De acuerdo a lo que ha venido ocurriendo con el electorado ecuatoriano y al bajo interés de la población por la política, se puede suponer que una disposición de esa naturaleza incrementaría el ausentismo, que actualmente alcanza tasas que bordean el 20% del padrón electoral²².

Como se ha dicho antes, las normas actualmente vigentes pretendieron encauzar la transición luego de un largo período

22. En realidad, esa cifra está sobredimensionada por la forma en que se estructura el padrón electoral, a partir de la base de datos del Registro Civil. De manera casi inevitable, en ésta se incluye una proporción de menores de edad, personas recientemente fallecidas, interdictos y residentes en el exterior.

de gobiernos de facto. Con el antecedente de cuarenta años de vigencia del populismo que obstaculizaba la constitución de un sistema de partidos, se veía la necesidad de normar estrictamente el juego político. En esas condiciones, el régimen democrático era visto antes que nada como un ordenamiento legal que rigiera sobre la práctica de los actores. Así, las normas que se ponían en vigencia debían cumplir un doble papel: establecer los marcos y límites para la acción y consolidar un conjunto de prácticas que se consideraban adecuadas para la vigencia de la democracia. Por ello, en gran medida aparecen como disposiciones inflexibles con poca capacidad de adaptación a los cambios.

Luego de superadas algunas fases de la transición, esta rigidez ha comenzado a manifestarse como un obstáculo para la propia práctica que debía normar e impulsar. La dinámica política y el surgimiento de nuevas situaciones y nuevos problemas, han demostrado la necesidad de establecer un marco diferente, menos rígido, con mayor capacidad de adecuación. El debate acerca de las reformas, a pesar de que en gran medida ha estado atravesado por intereses coyunturales, expresa esa necesidad. Aunque en él no se han abordado muchos de los problemas de fondo, no deja de ser una manifestación del agotamiento de los principales contenidos de las leyes en vigencia.

Esto se ve especialmente en las disposiciones que rigen sobre la conformación y funcionamiento de los partidos políticos. Con ellas se intentó consolidar un sistema de partidos fuertes, a la manera de grandes tendencias que se expresaran básicamente a través de los procesos electorales. Sin embargo, como se ha visto, la realidad del país muestra aspectos que se convierten en obstáculos para ello y que determinan que, aunque exista observancia de las leyes, en la práctica ellas no cumplen el papel de referentes generales. Los intentos reformar íntegramente la Constitución han sido una demostración de que existe conciencia acerca del agotamiento y de la escasa adecuación entre prácticas y leyes.

10. NORMATIVIDAD, PRACTICAS DE LOS ACTORES POLITICOS Y LEGITIMIDAD

Luego de quince años de vigencia del actual ordenamiento constitucional es posible realizar un balance entre sus logros y sus vacíos. Posiblemente, lo más adecuado es hacerlo desde la perspectiva de la relación entre la normatividad vigente y las prácticas de los actores políticos, entendiendo que la mayor fluidez en ella entrega mejores condiciones para lograr la legitimación de ese ordenamiento. Dicho de otra manera, la adecuación entre normas legales y comportamiento de los actores asegura la profundización y consolidación del orden democrático, así como la ampliación de su base social de aceptación.

Resulta difícil establecer un juicio definitivo al respecto, ya que existen señales contradictorias que apuntan en sentidos opuestos. Por un lado, no resulta despreciable la duración que tenido el actual ordenamiento constitucional, que viene ser la más larga de la historia republicana del país; esto habla de la presencia de elementos que aseguran su permanencia.

Varios de esos elementos pueden encontrarse en el cuerpo normativo vigente, entre los cuales cabe destacar los que hacen relación a la consolidación de un sistema de partidos y en general a la definición de ámbitos de participación claramente determinados; esto ha permitido cierta fluidez en el procesamiento de intereses y demandas sociales dentro de una institucionalidad establecida.

Otros elementos hacen relación al comportamiento de los actores, entre los cuales cabe destacar a los partidos políticos, las fuerzas armadas y los movimientos sociales; se puede decir que en todos ellos se han producido cambios significativos con respecto a sus orientaciones de épocas pasadas. Ninguno de ellos se presenta en la actualidad como un elemento disruptivo del orden democrático; de alguna manera, en lo que va del actual período, han sido factores de consolidación de la legitimidad del sistema.

Tanto los elementos normativos como los que hacen relación al comportamiento de los actores han jugado un papel de importancia en lo que podría considerarse como el período de

transición. Se han mostrado adecuados para una situación en la que era necesario establecer las bases para la ampliación y profundización de la democracia, especialmente para lograr su institucionalización.

Sin embargo, en los últimos años han aparecido algunas señales de agotamiento de esa función de lo normativo y de lo conductual. En gran medida, ese agotamiento tiene estrecha relación con la crisis económica y con el largo proceso de ajuste que vive el país desde el inicio de la década de los ochenta; el incremento de las necesidades y de las demandas sociales, propio de una coyuntura de esa naturaleza, ha ido a la par de la reducción de los recursos asignados a las instituciones estatales para satisfacer las necesidades sociales y, en general, a la reducción de la capacidad de respuesta de ellas. En consecuencia, se ha producido una sobrecarga de demandas sociales, tanto a causa del incremento de ellas como de la reducción de la capacidad de respuesta institucional.

Esta nueva situación produce cambios significativos en la relación entre normas legales y conductas de los actores, especialmente de los partidos políticos. Frente a requerimientos sociales cada vez más urgentes, en los partidos se desarrolla la tendencia a las acciones de corto plazo, a las propuestas inmediatas, sacrificando la visión de mediano y largo plazo y el desarrollo de acciones orientadas por objetivos de mayor alcance. De manera fundamental, esta situación tiende a alimentar las prácticas clientelares basadas en el intercambio de votos por favores, con el consecuente debilitamiento de la institucionalidad democrática.

De esa manera, las normas legales y las mismas instituciones devienen obsoletas, poco adecuadas a la nueva situación. De ahí que muchas prácticas, tanto de los partidos políticos como de determinados actores sociales, ocurran fuera de los espacios democráticos institucionales. Esto constituye un factor de erosión de la legitimidad, que viene a apoyar a los de orden económico y social derivados de la crisis y de las políticas de ajuste.

A la vez, todo ello contribuye a profundizar las prácticas no colaborativas propias de la cultura política imperante en el

medio ecuatoriano. Los imperativos de corto plazo cierran cualquier posibilidad de acuerdos o de consensos, a no ser los que signifiquen entendimientos estrictamente coyunturales en torno a nominación de autoridades del Congreso Nacional o reparto de puestos en las Comisiones Legislativas. Pero, aún en esos casos, la práctica ha encontrado recursos para evitar que los acuerdos sean explícitos y más bien que se den por ausencia.

Obviamente, esta orientación tiene relación con un cuerpo normativo que establece plazos cortos y que promueve la dispersión de los partidos. En gran medida, el futuro de la legitimidad del ordenamiento democrático ecuatoriano radica en una sustancial reforma de esas normas, realizada desde una perspectiva ya no de la transición, como ha sido hasta ahora, sino de la institucionalización. Esto significa adecuar las instituciones vigentes a una realidad que ha cambiado desde su instauración hace quince años. Resulta necesario devolverle la fluidez a la relación entre ambos términos, bajo el peligro de que las prácticas por fuera del sistema lleguen a constituirse en expresiones generalizadas.

ANEXO N° 1
SIMULACION DE ASIGNACION
DE PUESTOS EN UNA ELECCION
(5 Puestos)

Listas	Votación
Lista A	42.500
Lista B	30.000
Lista C	27.000
Lista D	20.000
Lista E	10.000
Lista F	2.500
TOTAL	132.000

Primer cociente: (VOTACION TOTAL/N° de Puestos) /2

$$132.000/5 = 26.400/2 = 13.200.$$

Listas que superan el primer cociente:

Listas	Votación
Lista A	42.500
Lista B	30.000
Lista C	27.000
Lista D	20.000
SEGUNDO TOTAL	119.500

Segundo cociente: Segundo Total/N° de Puestos

$$119.500/5 = 23.900$$

Distribución de puestos por cociente:

Listas	Nº Puestos	Residuo
Lista A 42.500 23.900	1	18.600
Lista B 30.000 23.900	1	6.100
Lista C 27.000 23.900	1	3.100
Lista D 20.000 23.900	0	20.000

TOTAL ASIGNADOS POR COCIENTE 3

Distribución complementaria de dos puestos por residuos:

Listas	Residuo	Nº Puestos
Lista A	18.600	1
Lista B	6.100	
Lista C	3.100	
Lista D	20.000	1
Lista E	10.000	
Lista F	2.500	

TOTAL ASIGNADOS POR RESIDUO 2

ANEXO N° 2

NUMERO DE VOTANTES Y NUMERO
DE DIPUTADOS POR PROVINCIAS
(1992)

PROVINCIA	VOTANTES	%	DIPUTADOS	%
Guayas	1'510.043	26.5	10	15.4
Pichincha	1'092.991	19.1	8	12.3
Manabí	610.042	10.7	5	7.7
Azuay	292.324	5.1	4	6.2
Los Ríos	283.390	4.9	4	6.2
El oro	241.128	4.2	3	4.6
Tungurahua	240.138	4.2	3	4.6
Chimborazo	220.010	3.9	3	4.6
Loja	218.697	3.8	3	4.6
Esmeraldas	173.158	3.0	3	4.6
Cotopaxi	173.060	3.0	3	4.6
Imbabura	171.335	3.0	3	4.6
Cañar	107.857	1.9	2	3.1
Bolívar	97.421	1.7	2	3.1
Carchi	84.948	1.5	2	3.1
Napo	51.595	0.9	2	3.1
Morona	44.455	0.8	1	1.5
Sucumbíos	39.366	0.7	1	1.5
Zamora	29.612	0.5	1	1.5
Pastaza	22.677	0.4	1	1.5
Galápagos	5.822	0.1	1	1.5
TOTAL	5'710.069	100.0	65	100.0

BIBLIOGRAFIA

- Ansaldi, Waldo: **Gobernabilidad y seguridad democrática**, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1991
- Arditi, Benjamín: "Poder, orden político y la cuestión democrática", CDE, Documento de Trabajo N° 9, Asunción, 1987
- Arditi, Benjamín: "El deseo de la libertad (la dialéctica y la cuestión del Otro)" en **El deseo de la libertad y la cuestión del otro**, Ed. Criterio, Asunción, 1989
- Ayala, Enrique: **Lucha política y origen de los partidos políticos en Ecuador**. U. Católica. Quito, 1978
- Bobbio, Norberto: **Estado, gobierno y sociedad**. Plaza y Janes, Barcelona, 1987.
- Bobbio, Norberto: "Introducción", en Mosca, Gaetano: **La clase política**. Fondo de Cultura Económica, México, 1984
- Bobbio, Norberto: **El futuro de la democracia** Plaza y Janes, Barcelona, 1985

Borón, Atilio: "Alexis de Tocqueville, la democracia y el estatismo de la sociedad burguesa" en **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**, Imago Mundi, B. Aires, 1992

Burbano, Felipe y Carlos de la Torre: "Reflexiones sobre el populismo en el Ecuador", en **El populismo en el Ecuador (antología de textos)**, ILDIS, Quito, 1989

Burgos, Hugo: **Relaciones interétnicas en Riobamba**, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1969

Calderón, Fernando y Mario dos Santos (comps.): **Los conflictos por la constitución de un nuevo orden**, CLACSO, B. Aires, 1987

Camou, Antonio: "Gobernabilidad y democracia", en **Nexos** N° 170, México, 1992

Cardoso, Fernando Henrique: "La sociedad y el Estado", en **Pensamiento Ibérico** N° 5a, Madrid, 1984.

Carrasco, Adrián: "Opciones políticas , regionalismo e identidad nacional", en Varios Autores: **Ecuador 88: Elecciones, economía y estrategias**, El Conejo, Quito, 1988

CLACSO-PNUD-UNESCO: "Estrategias de gobernabilidad en la crisis" Documento de Proyecto (RLA 90/011).

Cueva, Agustín: **El proceso de dominación política en el Ecuador**, Ed. Alberto Crespo E., Quito, 1980

Cueva, Agustín: **Las democracias restringidas de América Latina**, Planeta, Quito, 1988.

Dahik, Alberto: "Los programas de ajuste en la última década", en Thorp, Rosemary (comp.): **Las crisis en el Ecuador, los treinta y ochenta**, CEN, Quito, 1991 págs. 225-234

- Dahl, Robert: **Un prefacio a la teoría de la democracia**, Grupo Editor Latinoamericano, B. Aires, 1989
- De Riz, Liliana: "El debate sobre la reforma electoral en Argentina", Cedes, Documento N° 73, B. Aires, s/f.
- De la Torre, Carlos: "Populismo, democratización y cultura política en el Ecuador de los años ochenta" en **Ecuador Debate** N° 17, CAAP, Quito, 1989
- De la Torre, Carlos: **La seducción velasquista**, Libri Mundi, Quito, 1984
- De la Peña, Guillermo: "La antropología sociocultural y el estudio del poder", en Varios Autores: **Poder y dominación. Perspectivas antropológicas**, Urshslac-El Colegio de México, Caracas, 1986
- Delich, Francisco: "Teoría y práctica política en situaciones de dictadura", en Lechner, Norbert (comp.): **¿Qué significa hacer política?**, Desco, Lima, 1982.
- Evers, Tilman: "Identidad: la faz oculta de los movimientos sociales, en **Punto de Vista**, Año VII, Núm. 25, pág. 31-41, B. Aires, 1985
- Flisfisch, Angel: **La política como compromiso democrático**, FLACSO, Santiago, s/f.
- Flisfisch, Angel: "Gobernabilidad y consolidación democrática", en **Revista Mexicana de Sociología** N° 89-3, México, 1989
- Flisfisch, Angel: "Consenso democrático en el Chile autoritario", en Lechner, Norbert (comp.): **Cultura política y democratización**, FLACSO-CLACSO-ICI, Santiago, 1987

Franco, Rolando: **Los sistemas electorales y su impacto político**, Cuadernos de CAPEL N° 20, San José, 1987

Garnier, Leonardo: "Ajuste estructural e inserción externa: la experiencia en economías pequeñas", en Vargas, Leiner (compilador): **Apertura externa y competitividad**, Editorial Fundación UNA, Heredia (Costa Rica) 1994

Germani, Gino: "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna", en Varios Autores: **Los límites de la democracia**, CLACSO, B. Aires, 1985, Tomo I

Hurtado, Osvaldo: **El poder político en el Ecuador**, U. Católica, Quito, 1979 (3ª)

Hurtado, Osvaldo: "Cultura política", en Varios Autores: **Léxico político ecuatoriano**, ILDIS, Quito, 1994

Ibarra, Hernán: **Indios y cholos, orígenes de la clase trabajadora ecuatoriana**, El Conejo, Quito, 1992

Ibarra, Hernán: "El laberinto del Metizaje", en Varios Autores: **Identidades y sociedad**, CELA, Quito, 1992

Landi, Oscar: "Sobre lenguajes, identidades y ciudadanías políticas", en Lechner, Norbert (coord.): **Estado y política en América Latina**, Siglo XXI, México, 1988 (5ª)

Laserna, Roberto: **Productores de democracia**, CERES-FACES, Cochabamba, 1992

Lazarte, Jorge: "Partidos políticos e informalización de la política", en Mayorga, René: **Democracia y gobernabilidad en América Latina**, Nueva Sociedad, Caracas, 1992

Lechner, Norbert: "La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado", Flacso, Santiago, 1984

- Lechner, Norbert: **Los patios interiores de la democracia**, FLACSO, Santiago, 1988
- Lechner, Norbert: **La crisis del Estado en América Latina**, El Cid, Caracas, 1977
- Lechner, Norbert (comp.): **Cultura política y democratización**, FLACSO-CLACSO-ICI, Santiago, 1987
- Lechner, Norbert (coord.): **Estado y política en América Latina**, Siglo XXI, México, 1988 (5ª)
- Linz, Juan: "Los peligros del presidencialismo", en Comisión Andina de Juristas: **Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento**, Lima, 1993
- Linz, Juan: **La quiebra de las democracias**, Alianza Universidad, Madrid, 1987, Pág. 17
- Llerena, José Alfredo: **Frustración política en veintidos años**, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1959
- Lukes, Steven: **Emile Durkheim. His life and work: a historical and critical study**, Penguin books, Middlesex, 1973
- Matos Mar, José: **Crisis del Estado y desborde popular**, IEP, Lima, 1984
- Mayorga, Fernando: **Discurso y política en Bolivia**, ILDIS-CERES, La Paz, 1993
- Mayorga, Fernando: **Max Fernández: la política del silencio**, ILDIS-UMSS, La Paz, 1991
- Mayorga, René (coordinador): **Democracia y gobernabilidad en América Latina**, Ed, Nueva Sociedad, Caracas, 1992.

Menéndez, Amparo: "Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, II Época, Nº 1, Quito, 1991, Pág. 79-98

Menéndez, Amparo: "Introducción" en Varios Autores: *Ecuador, la democracia esquivada*, ILDIS, Quito, 1991

Menéndez, Amparo: "Democracias pendientes y representación política en América Latina: dilemas y posibilidades (algunas ideas en voz alta)", ponencia presentada al seminario *Estrategias para el desarrollo de la democracia*, IEP, Lima, 1989

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

Moncada, José: "Problemas y perspectivas de transformación económica y social" en Thorp, Rosemary (comp.): *Las crisis en el Ecuador: los treinta y ochenta*, CEN, Quito, 1991

Moncayo, Patricio: *¿Reforma o democracia?*. Ed. El Conejo, Quito, 1982.

Nohlen, Dieter y Aldo Solari (compis.): *Reforma política y consolidación democrática*, Nueva Sociedad, Caracas, 1988, pág. 14

Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales de América Latina*, FFE, Lima, 1993

Nohlen, Dieter (comp.): *Descentralización y política: América Latina y Europa*, Nueva Sociedad, Caracas, 1992

Nohlen, Dieter: *Elecciones y sistemas de elecciones*, FES, Bonn. 1984

- Nohlen, Dieter y Liliana de Riz (comps): **Reforma institucional y cambio político**, CEDES-LEGASA, B. Aires, 1991
- O'Donnell, Guillermo: "¿Democracia delegativa?", en Cuadernos del CLAEH N° 61, Montevideo, 1992
- O'Donnell, Guillermo: "Estado, democratización y ciudadanía", en **Nueva Sociedad** N° 128, Caracas, 1993
- O'Donnell, Guillermo: **¿Y a mí qué me importa?**, Cedes, B. Aires, 1984
- O'Donnell, Guillermo: **Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario**, Cedes, B. Aires, 1979
- Ojeda, Lautaro: **Mecanismos y articulaciones del caudillismo velasquista**, JNP, Quito, 1974
- Ozlak, Oscar: **Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio**. Cedes, B. Aires, 1978
- Pachano, Simón: "Movimientos sociales regionales", en Verdesoto, Luis (comp.): **Movimientos sociales en el Ecuador**, Ildis, Quito, 1986
- Pachano, Simón: "La sociedad imperceptible", en Thorp, Rosemary (comp.): **Las crisis en el Ecuador, los treinta y ochenta**, CEN, Quito, 1991
- Pachano, Simón: **Los diputados: una élite política**, Corp. Editora Nacional, Quito, 1991
- Pachano, Simón: "Imagen, identidad, desigualdad", en Cornejo, Diego (coordinador): **Los indios y el Estado-país**, Abya-Yala, Quito, 1993

Pachano, Simón: "La descentralización como propuesta democrática", en Nohlen, Dieter (comp.): **Descentralización y política: América Latina y Europa**, Nueva Sociedad, Caracas, 1992

Paramio, Ludolfo: "Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90", IESA, Dcto, de Trabajo N° 92-03, Madrid, Marzo 1992.

Paramio, Ludolfo: **Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo**, Siglo XXI, México, 1989 (2ª)

Portantiero, Juan C.: "Sociedad Civil, Estado y sistema político", en Vega, Juan E. (Coord.): **Teoría y política en América Latina**, CIDE, México, 1984 (2ª)

Quijano, Anibal: "Lo cholo y el conflicto cultural en el Perú", en **Dominación y Cultura**, Mosca Azul, Lima, 1980

Quintero, Rafael: **El mito del populismo en el Ecuador**, FLACSO, Quito, 1980

Portantiero, Juan C.: "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", en **Nueva Sociedad** N° 104, Caracas, 1989, págs. 88-94

Rojas Mix, Miguel: **Los cien nombres de América**, Lumen, Barcelona, 1991

Roncagliolo, Rafael: "La reforma política en Perú", en Nohlen, Dieter y Aldo Solari: **Reforma política y consolidación democrática**, Nueva Sociedad, Caracas, 1988

Sánchez-Parga, José: "El estado contra la democracia" en **Ecuador Debate** N° 24, CAAP, Quito, 1991

Sánchez-Parga, José: "Comunidad indígena y estado nacional", en Ayala, Enrique et al.: **Pueblos indios, Estado y derecho**, Corporación Editora Nacional, Quito, 1992

Saravia, Joaquín y Godofredo Sandoval: **Jach'a Uru: ¿La esperanza de un pueblo?**, CEP-ILDIS, La Paz, 1991

Sartori, Giovanni: **Teoría de la democracia**, Alianza Editorial, Madrid, 1988, Tomo I, pág. 122 y ss.

Sartori, Giovanni: **Partidos y sistemas de partidos**, Alianza Universidad, Madrid, 1992 (2ª ed. ampliada)

Schmitt, Carl: **El concepto de lo político**, Folios, B. Aires, 1984

Schuldt, Jurgen: **Elecciones y política económica en el Ecuador, 1983-1994**, ILDIS, Quito, 1994

Schvarzer, Jorge: **Martínez de la Hoz: la lógica política de la política económica**, CISEA, Buenos Aires, 1983

Thorp, Rosemary (comp.): **Las crisis en el Ecuador: los treinta y ochenta**, CEN, Quito, 1991

Thoumi, Francisco y Merilee Grindle: **La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana**, FLACSO, Quito, 1992.

Todorov, Tzvetan: **La conquista de América. La cuestión del otro**, Siglo XXI, México, 1987

Toranzo, Carlos: "Burguesía chola y señoralismo conflictuado", prólogo a Mayorga, Fernando: **Max Fernández... Op. Cit.**

Touraine, Alain: **El regreso del actor**, EUDEBA, B. Aires, 1987

Tribunal Supremo Electoral: Legislación electoral ecuatoriana.
Corporación Editora Nacional, Quito, 1950

Varios Autores: 1984: el Ecuador en las urnas, El Conejo, Quito, 1984

Varios Autores: Identidades y sociedad, CELA, Quito, 1992

Varios Autores: Léxico político ecuatoriano, ILDIS, Quito, 1994

Varios Autores: Pueblos indios, Estado y derecho,
Corporación Editora Nacional, Quito, 1992

Varios Autores: Ecuador 88: Elecciones, economía y estrategias, El Conejo, Quito, 1988

Varios Autores: Los límites de la democracia, CLACSO, B. Aires, 1985

Vega, Juan Enrique: Democracia, certidumbre y seguridad política, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1989

Verdesoto, Luis: "El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en el Ecuador", Quito, 1985 (mecanog.).

Verdesoto, Luis: "Los actores sociales de la política: democracias emergentes en el Ecuador, 1984-1986", en Calderón, Fernando y Mario dos Santos (comps.): **Los conflictos por la constitución de un nuevo orden,** CLACSO, B. Aires, 1987

Verdesoto, Luis (comp.): Movimientos sociales en el Ecuador, Ildis, Quito, 1986

Villavicencio, Gaitán: "Las ofertas electorales y los límites del clientelismo", en Varios Autores: **Ecuador 88: elecciones, economía y estrategias,** El Conejo-CERG, Quito, 1988, pág. 11-33.

Weber, Max: Economía y sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1977 (3ª)