



estado del país

informe cero

Ecuador
1950-2010



estado del país

Informe cero. Ecuador 1950-2010

Adrián Bonilla Soria, FLACSO, presidente

Milton Luna Tamayo, Contrato Social por la Educación, secretario ejecutivo

© 2011. Estado del país

Comité editorial

Alfredo Astorga, Contrato Social por la Educación

Betty Espinosa, FLACSO Sede Ecuador

Fernando Carvajal, Universidad de Cuenca

Gustavo Solórzano, ESPOL

Milton Luna Tamayo, Contrato Social por la Educación

Margarita Velasco, ODNA

Miriam Aguirre Montero, PUCE

Nelson Reascos, PUCE

Edición: Otto Zambrano Mendoza

Corrección: Eugenia Wazhima

Diseño

y diagramación: Santiago Calero

Fotografías: Portada: Santiago Calero

Pág. 20, 92, 200: Archivo Histórico del Ministerio de Cultura

Pág. 282: Unicef-ECU-1994-0024-CLAVIJO

Apoyo: Gabriela Barba

Impresión: Activa

Primera edición. Mayo de 2011

Impreso en Quito, Ecuador

ISBN: 978-9942-03-589-9

1.000 ejemplares

Esta publicación ha contado con el apoyo de Unicef Ecuador, durante la representación de Cristian Munduate

Los integrantes del Estado del país y Unicef no se hacen responsables de la veracidad o exactitud de las informaciones u opiniones vertidas en esta publicación, ni comparten necesariamente todos los contenidos aportados en la misma.

Se permite la reproducción parcial o total de cualquier parte de esta publicación, siempre y cuando pueda ser utilizado para propósitos educativos o sin fines de lucro, y se indique la fuente de dicha información.

Índice

Siglas	6
Presentación	9
Prefacio	10
Introducción general	13
Cultura	
• La cultura, las culturas y la identidad <i>Nelson Reascos Vallejo</i>	23
• Las políticas culturales del Estado (1944-2010) <i>Fernando Tinajero</i>	29
• Diversidad cultural <i>Luis Montaluisa Chasiquiza</i>	43
• La cultura en el sentido ilustrado <i>Rodrigo Villacís Molina</i>	63
• Las instituciones culturales <i>Carlos Landázuri Camacho y María Patricia Ordóñez</i>	77
Economía	
• Ecuador: la evolución de su economía 1950-2008 <i>Fernando Carvajal</i>	95
• Crisis actual de la economía mundo capitalista <i>Pedro Jarrín Ochoa</i>	105
• La economía ecuatoriana: 1950-2008 <i>Adrián Carrasco Vintimilla, Pablo Beltrán Romero y Jorge Luis Palacios Riquetti</i>	119
• Poder político, economía y derecho en los últimos 60 años <i>Ximena Endara Osejo</i>	153
• Marco jurídico, institucional y políticas ambientales públicas <i>Iván Narváez</i>	169
• Ciencia y tecnología en Ecuador: una mirada general <i>Máximo Ponce</i>	189
Política	
• Evolución política, participación y nuevo diseño institucional <i>Ramiro Viteri G.</i>	203
• Política y movimientos sociales en Ecuador de entre dos siglos <i>Jorge G. León Trujillo</i>	207
• Participación, desconfianza política y transformación estatal <i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	231
• Transición hacia el centralismo burocrático <i>Guillaume Fontaine y José Luis Fuentes</i>	247
• Instituciones políticas y consolidación democrática en Ecuador <i>Marco Córdova Montúfar</i>	263
Social	
• Las políticas sociales en Ecuador del siglo XX <i>Betty Espinosa</i>	285
• Educación 1950-2010 <i>Milton Luna Tamayo y Alfredo Astorga</i>	291
• Tendencias en las oportunidades y acceso de los estudiantes a la educación superior <i>David Post</i>	307
• La salud de la población: medio siglo de cambios <i>Margarita Velasco A.</i>	323
• El tránsito a los derechos <i>Soledad Álvarez Velasco</i>	343

INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN ECUADOR

Marco Córdova Montúfar

Profesor investigador de la FLACSO Sede Ecuador

Introducción

A partir de una entrada de carácter neoinstitucional, que resalta la importancia del sentido vinculante de las reglas, normas y procedimientos que configuran el marco normativo de las instituciones y la influencia que ejercen sobre el comportamiento de sus miembros, la presente investigación plantea analizar la influencia del sistema electoral y del sistema de partidos en el proceso de democratización del Ecuador, dentro de un período que abarca las tres décadas de democracia que ha experimentado el país. Se pondrá especial énfasis en el análisis del funcionamiento de los mecanismos institucionales —en tanto dimensión normativa de la democracia procedimental— y la dinámica que imprimen al sistema político donde se inscriben. En ese sentido, será de mucha importancia para el desarrollo de la investigación, no solo acotar una definición procedimental de la democracia, excluyendo aquellos elementos sustantivos que puedan derivarse de esta, sino, sobre todo, poner a prueba esta definición en uno de los países —como Ecuador—, donde se observan los más bajos niveles (en términos de rendimiento y resultados) de consolidación democrática de la región,¹ en el propósito de analizar el proceso de democratización en tanto variable dependiente condicionada por la institucionalidad democrática.

¹ Análisis comparados que abordan la incidencia que ejerce la ingeniería institucional sobre los procesos de democratización de la región, a través de la confrontación de una serie de variables referidas al sistema electoral y sistema de partidos de varios países de Latinoamérica (Mainwaring y Scully, 1996; Payne *et al.*, 2006), categorizan a la democracia del Ecuador como uno de los regímenes con mayor inestabilidad, situación que permite establecer una línea analítica para indagar cuáles son las causas que han determinado esta tendencia. La hipótesis general que subyace a este argumento afirma que en aquellos países democráticos con instituciones políticas fuertes y estables, los niveles de consolidación democrática tienden a ser mayores.

La premisa de partida es que las instituciones² definen un patrón de conducta reiterativa sujeta a un conjunto de pautas o reglas permanentes que delimitan las posiciones de cada uno de los actores en sus relaciones recíprocas, así como los mecanismos de acceso y recursos disponibles para su funcionamiento (Vallès, 2000: 165). Por lo tanto, la consolidación de la democracia (dentro de los parámetros formales de la noción de poliarquía) ocurre cuando esta es la única jugada posible (O'Donnell, 1996: 75), es decir, cuando existe cierta reciprocidad entre las reglas formales y la conducta real de los actores políticos. De ahí que, el análisis de la ingeniería institucional y de los niveles de institucionalización observados en un determinado régimen poliárquico, más allá de que imputa una causalidad efectiva sobre el proceso de democratización, en última instancia se restringe a explicar la consolidación de los elementos formales del sistema, y, por lo tanto, es en este ámbito normativo donde deben inscribirse las hipótesis y variables de la investigación.

En esta línea, se propone establecer un conjunto de variables analíticas a partir del estudio de las reglas formales de la democracia; por ello, se ha seleccionado el sistema electoral y el sistema de partidos como unidades de análisis, en razón de que alrededor de estas instituciones se articula la noción de una democracia política o poliarquía. Se busca, de esta manera, analizar la dimensión procedimental de la democracia a través de la identificación del

² Las instituciones —en su acepción sociológica más amplia— entendidas como “un conjunto de pautas de actividad supraorganizativas mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo, y como un conjunto de sistemas simbólicos de los que se sirven para categorizar esa actividad y dotarla de significado” (Friedland y Alford, 1993: 156).

campo normativo (sistema electoral) que regula los mecanismos de representación (sistema de partidos) con el propósito de identificar las lógicas de interacción entre los dos sistemas.

Desde esta perspectiva, el sistema electoral, definido en términos generales como “métodos de agregación de las preferencias de un conjunto de individuos con el fin de seleccionar a los ocupantes de cargos públicos” (Anduiza *et al.*, 2003: 116), es decir, como un conjunto de reglas y procedimientos que regulan y organizan la competencia electoral, será caracterizado en la investigación a través de las siguientes variables: *principio de representación, distrito o circunscripción electoral, estructura de voto, fórmula electoral y umbral electoral*.

De otra parte, dentro de la lógica competitiva inherente a la noción de democracia procedimental que desarrolla la investigación, los partidos constituyen sujetos políticos cuya caracterización responde básicamente a la necesidad de competir por votos (Mella, 2003: 7), y en cuya interacción configuran un sistema de competencia interpartidista. Desde esta perspectiva, la investigación ha delimitado dos ámbitos conceptuales referidos, por un lado, a la *configuración de los sistemas de partidos*, donde se inscriben los denominados *clivajes*, en tanto variables que denotan los procesos de estructuración genética de los sistemas y, de otro lado, el *formato de competencia de los sistemas de partidos*, esfera en la que se analizará variables tales como el número de partidos, el tipo de partidos y la polarización ideológica del sistema.

Una vez que se haya desarrollado el análisis empírico a través de la exploración y descripción del sistema electoral y sistema de partidos, será necesario ensayar un ejercicio de interacción de las distintas variables, con el propósito de comprobar la hipótesis de la investigación, es decir, contrastar la dimensión formal de la institucionalidad democrática (a manera de variable independiente) del país, para inferir las condiciones causales que esta ingeniería institucional determina sobre el proceso de democratización (en tanto variable independiente). Para este efecto, se ha planteado el desarrollo de un acápite referido a la *ingeniería institucional y consolidación democrática*, bajo el argumento de que el cambio institucional implica un proceso de aprendizaje resultado de las circunstancias cambiantes del entorno.

Sistema electoral del Ecuador

El Derecho Constitucional ecuatoriano³ establece, desde sus inicios, la figura del *sufragio popular* como un derecho político de quienes han ostentado la calidad de ciudadanos y como mecanismo de designación de los órganos estatales, promulgándose, en ese sentido, en septiembre de 1830, la primera Ley de Elecciones del Ecuador (Mena, 1986: 78-79); cuerpo institucional que tras una serie de transformaciones de la que fuere objeto durante el período republicano, se reconfigura al interior del nuevo ordenamiento institucional de la transición democrática a finales de la década del setenta. El objetivo básico de la Constitución de 1978 fue el de instaurar y consolidar las instituciones democráticas del país, para cuyo propósito se reformaron e implantaron, tanto en la Ley Electoral como en la Ley de Partidos, un conjunto de mecanismos⁴ enfocados, por un lado, a erradicar el personalismo político que había caracterizado al sistema político durante décadas anteriores, y, por otro lado, a fortalecer la relación entre representantes y representados (Mejía, 2002: 46-51).

Sin embargo, como se verá más adelante con mayor detalle, el sistema electoral ecuatoriano ha experimentado una serie de reformas legales y constitucionales respecto al diseño institucional de 1978,⁵ transformaciones que no solo han imposibilitado

³ Derecho Constitucional considerado a partir de 1812 con la Constitución de Quito y, posteriormente, desde 1830, con el dictamen de la primera Constitución de la República del Ecuador. Una breve reseña de la evolución del constitucionalismo ecuatoriano con relación a las instituciones políticas, véase en Salgado (1987: 129-152) y Mena (1986: 78-86).

⁴ Se estableció la elección simultánea de presidente y vicepresidente de la República a través de un sistema de mayoría a dos vueltas. Se fijó, de otra parte, un Congreso unicameral compuesto por diputados nacionales y provinciales electos mediante un sistema proporcional en un distrito nacional único y en circunscripciones provinciales, respectivamente. Tanto el presidente, vicepresidente y legisladores eran elegidos para un período de cinco años y no podían ser reelectos en el mismo cargo. Se contempló, además, a través de sufragio popular, directo y secreto, la elección de alcaldes cantonales y prefectos provinciales, concejales municipales y consejeros provinciales. En otros aspectos, en la Ley de Elecciones se eliminaron las causales de nulidad y las opciones de apelación de los candidatos derrotados, se simplificaron los mecanismos de escrutinios, se implantaron sanciones para infracciones electorales, se permitió el voto facultativo a los analfabetos y se reguló el gasto en propaganda electoral (Hurtado, citado en Mejía, 2002: 51).

⁵ En función de los cambios que ha experimentado el sistema electoral ecuatoriano, es factible identificar tres fases o momentos distintos del proceso: 1) *Propartidista*, que emerge con la Constitución de 1978, donde se buscó la configuración de un sistema articulado a organizaciones partidistas fuertes. 2) *Intermedio*, que comprende las reformas realizadas entre 1983 y 1994, que más allá de conformar un sistema electoral en sí, se caracterizó por la presión ejercida desde diversos sectores para facilitar la participación independiente en el sistema de representación. 3) *Antipartido*, que tiene como origen la consulta popular de 1994 y las posteriores reformas de 1995 que terminarían plasmándose en la Constitución de 1998 y en la Asamblea Constituyente de 2007, desde las cuales se ha abierto el sistema a la participación de los sectores independientes (Freidenberg, 2008: 30).

la consolidación de un marco institucional que regule o sirva de referencia para las prácticas y comportamientos de los actores políticos, afectando de manera directa a la estabilidad y gobernabilidad del sistema político en su conjunto (Pachano, 2007: 46), sino que, además, han desencadenado efectos contrarios a los objetivos y expectativas sobre los cuales se estructuró el nuevo orden institucional. En cierta forma, el sistema electoral ecuatoriano ha constituido —durante este último período democrático— una suerte de campo de experimentación de reformas tendientes a mejorar el sistema de representación, que, sin embargo, en función de la improvisación y desconocimiento de los actores que las promulgaron, ha generado una sensación de transitoriedad de la institucionalidad y un constante deterioro del rendimiento de la democracia (Sánchez, 2008: 110).

Principio de representación

El sistema electoral del Ecuador puede ser caracterizado como un sistema combinado o mixto, en razón de que asocia al mismo tiempo criterios de representación de proporcionalidad y de mayoría (Michelena, 1999: 65; Pachano, 2007: 47). Pueden identificarse, en ese sentido, tres tipos de procedimientos de selección: primero, la elección presidencial regida por una fórmula de mayoría absoluta con doble vuelta. Segundo, elecciones de alcaldes municipales y prefectos provinciales con una fórmula de mayoría simple. Y tercero, elecciones de diputados nacionales y provinciales, consejeros provinciales y concejales municipales, regidas inicialmente por una fórmula de representación proporcional; luego, por una de representación mayoritaria y, finalmente, por una mixta (Pachano, 2007: 47).

En lo que respecta al primer caso, la introducción en la Constitución de 1978 de una fórmula de representación mayoritaria con doble vuelta para la elección presidencial⁶ pretendía anular los efectos negativos que la regla de simple mayoría había generado en

⁶ Conforme la Constitución Política de 1978, tanto el presidente como el vicepresidente se eligen simultáneamente en la misma papeleta y por mayoría absoluta de sufragios. Si en la primera votación ninguno de los candidatos (binomios) alcanzaren la mayoría absoluta (mitad más uno de los votos emitidos), se realizará una segunda votación (balotaje) en la que participarán los dos binomios que hubieren obtenido las dos más altas votaciones. El sistema fue modificado con la vigencia de la Constitución de 1998, introduciendo una variante respecto a la necesidad de no realizar una segunda votación si se presentan dos condiciones: primero, que el binomio que obtenga el primer puesto haya alcanzado más del 40% de los votos válidos, y segundo, que el binomio ganador haya superado al binomio ubicado en segundo lugar con una diferencia mayor a diez puntos porcentuales (Michelena, 1999: 66).

los comicios presidenciales de décadas anteriores, buscando sobre todo legitimar al candidato electo a través de una amplia mayoría electoral, en razón de que si un candidato no obtiene más del 50% en la primera elección, se ve obligado a establecer alianzas con otros sectores políticos para construir una mayoría en la segunda vuelta, asegurando un mayor apoyo tanto entre el electorado como en el Congreso. Sin embargo, en la realidad esta fórmula ha generado efectos contrarios, induciendo una mayor fragmentación en el sistema de partidos y en la representación del Congreso, dificultando de esta manera la formación de coaliciones favorables a las iniciativas del Ejecutivo (Mejía, 2002: 48,71-73).

Distrito o circunscripción electoral

Los distritos electorales en Ecuador coinciden con la división político-administrativa del país, es decir, cada una de las 24 provincias en las que se encuentra dividido el territorio conforman un distrito o circunscripción electoral.⁷ En el caso de elecciones unipersonales se eligen conforme la jurisdicción territorial correspondiente, mientras que para las elecciones pluripersonales, el número (e incremento) de representantes se realiza con arreglo a la proporción de habitantes (no de electores) del distrito electoral.⁸

Este mecanismo ha generado una desproporción entre el número de habitantes y la representación parlamentaria (Sánchez, 2008: 84), expresada en espacios electorales de magnitudes diversas dentro de rangos extremadamente disímiles,⁹ sobre los que finalmente se ha conformado una extensa gama de distritos en un contexto territorial heterogéneo

⁷ Se puede identificar la coexistencia de distintos tipos de distritos electorales respecto a la jurisdicción político-administrativa donde se asientan: 1) Un distrito único nacional, para elección de presidente y vicepresidente, y diputados nacionales; 2) Distritos provinciales de diversa magnitud, para elecciones de diputados provinciales, consejeros y prefectos; 3) Distritos cantonales de diversa magnitud, para elecciones de alcaldes y concejales municipales; 4) Distrito parroquial, para elección de miembros de juntas parroquiales rurales (Pachano, 2007: 47-48).

⁸ La Constitución de 1978 determinaba que cada provincia elegía dos diputados, excepto en aquellas con menos de cien mil habitantes donde se elegía uno. Se elegía un diputado adicional por cada trescientos mil habitantes o fracción que excediera de doscientos mil. En las reformas de 1996 y la Constitución de 1998, se equiparó a dos diputados fijos para todas las provincias y se modificó la asignación de un diputado adicional por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil, cambios realizados con el propósito de conseguir un mejor equilibrio regional.

⁹ Así, por ejemplo, puede observarse en un extremo, distritos como Galápagos o Zamora donde se eligen dos diputados y que cuentan con apenas el 0,1 y 0,3% del padrón respectivamente, mientras que en el otro extremo la provincia de Guayas con el 27% del padrón elige a 18 diputados (Pachano, 2007: 84).

(Pachano, 2007: 70). De ahí que, pese a que, por ejemplo, la magnitud distrital promedio del Ecuador medida para 1996 se encontraba en el orden de 3,72 (en un espectro de $m=2$ - $m=12$), es decir, ubicada en el rango de una magnitud distrital baja, no necesariamente ha contribuido a moderar el número de los partidos; en tanto, el carácter local de estas organizaciones partidistas ha predominado sobre el efecto mecánico de la desproporcionalidad (Mejía, 2002: 62-63).

De otra parte, la superposición del distrito electoral sobre la división político-administrativa del país genera una suerte de representación territorial que termina estableciendo un mandato vinculante sobre el diputado respecto a la provincia donde fue elegido, es decir, circunscribiendo la gestión del diputado a los intereses específicos de un determinado territorio (como el cabildeo de recursos por ejemplo), en detrimento del sentido nacional sobre el que se articula la función legislativa. Esto ha conllevado, además, al debilitamiento de la dimensión ideológica de los partidos, mientras adquiere mayor importancia la figura personal del diputado y el tipo de adscripciones que pueda establecer con sus electores (Pachano, 2007: 71).

Estructura de voto

La estructura de voto es, sin duda, uno de los elementos con mayores objeciones al interior de la ingeniería institucional del sistema electoral ecuatoriano, no solo porque encuentra contradicción con la idea de fortalecer la democratización a través de un sistema de partidos sólido, sino, además, por la incompatibilidad que presenta con el principio de representación proporcional.¹⁰ A través de una reforma introducida mediante consulta popular en 1997, la estructura de voto para la elección de diputados, concejales municipales y consejeros provinciales fue cambiada a un formato de listas abiertas y desbloqueadas, asignando los puestos por mayoría simple, conforme el número de votos obtenidos por cada candidato, en orden descendente, hasta completar la magnitud del distrito; es decir, una votación personalizada sin transferencia de votos dentro de las listas, lo que ciertamente lo convierte en una

¹⁰ Inicialmente la Constitución de 1978 instauró —en concordancia con el principio de representación proporcional— un sistema de listas cerradas y bloqueadas con transferencia de votos al interior de las mismas, donde la asignación de escaños estaba dada en función del orden de inscripción de los candidatos en las listas, mediante la aplicación de un mecanismo de doble cociente.

fórmula o principio de decisión mayoritario (Pachano, 1998: 21), dado que no necesariamente garantiza la inclusión de las minorías.

Las contradicciones del sistema se expresan justamente en los vacíos existentes en la adjudicación de escaños, por lo que en las elecciones de 2002 se intentó compatibilizar el mecanismo de elección con el principio constitucional de representación de la minorías, introduciendo la fórmula de D'Hont, aunque su aplicación ha incurrido en ciertas ilegalidades de carácter formal, y su eficiencia para hacer proporcional al sistema ha sido reiteradamente cuestionada e impugnada (Sánchez, 2008: 82).

De otra parte, la estructura de voto de listas abiertas y desbloqueadas ha generado, por un lado, que se anule el sentido de la lista como expresión política, limitándose a ser casi exclusivamente un instrumento —o una forma— de presentación de las candidaturas, fenómeno que produce una inequidad distributiva, pues al asignar los puestos conforme la votación individual de cada candidato, la agregación en la lista no tiene efecto alguno en la asignación de escaños (Pachano, 1998: 26, 66). Por otro lado, se ha generado, además, una división del voto, en razón de que al seleccionar de una sola lista —o entre varias listas— un número de candidatos igual a la magnitud de los distritos, el elector no necesariamente tiene varios votos, sino que dispone de uno solo, que se divide en *fracciones de voto* (Verdesoto citado en Sánchez, 2008: 92); situación que, además, dificulta el cómputo de votos válidos de cada candidato para obtener su porcentaje. A diferencia de un sistema de listas cerradas (donde los votos válidos corresponde a la suma de los votos obtenidos por todas las listas), en el formato personalizado de listas abiertas el número de votos equivale *potencialmente* al producto de la multiplicación del número de votantes por las fracciones de voto que le corresponden, de tal manera que, “el total de votos válidos no equivale a la suma de votos asignados a todos los candidatos, ya que ese resultado siempre será una *suma multiplicada*” (Pachano, 1998: 40-41).

Fórmula electoral

La fórmula denominada “de cociente y residuo electoral”,¹¹ que fue promulgada en la Constitución de

¹¹ El mecanismo de la fórmula implica: 1) cálculo del primer cociente electoral o eliminador, que se obtiene dividiendo el total de votos válidos entre el número de representantes a elegirse, eliminando los partidos que no alcancen

1978, para la asignación de escaños legislativos, consejos provinciales y concejos cantonales en distritos plurinominales, data de 1945, cuando fue introducida para una elección de diputados provinciales. Un análisis de las elecciones legislativas en Ecuador, correspondiente al período 1979-1998, respecto al grado de desproporcionalidad agregada (entre votación obtenida y escaños asignados) del sistema, ha evidenciado una relativa tendencia a la sobrerrepresentación de los partidos grandes, reduciendo, por el contrario, la representación de partidos menores; pudiéndose argumentar, sin embargo, que el sistema electoral ha resultado bastante proporcional y que la fórmula de cociente y residuo electoral no ha producido efectos determinantes en la construcción de mayorías o eliminación de partidos pequeños (Mejía, 2002: 59-60, 64-71).

De otra parte, como se indicó anteriormente, la fórmula D'Hont —o sistema de divisores continuos— fue introducida en 1997 dentro del sistema personalizado de listas abiertas y desbloqueadas, con el propósito de corregir la desproporción en extremo a favor de los partidos y movimientos mayoritarios que inducía la asignación por orden de mayorías. Sin embargo, debido a las dificultades mecánicas para aplicar la fórmula repartidora dentro de un sistema de listas abiertas, el Tribunal Supremo Electoral ideó un procedimiento que consistía en sumar todos los votos obtenidos por cada uno de los candidatos incluidos en una misma lista, usando esa cifra como total de votos obtenidos y, posteriormente, a partir de ese valor, realizar las divisiones sucesivas que contempla la fórmula D'Hont, para finalmente asignar los escaños de acuerdo a un orden descendente de los candidatos dentro de cada lista, en función de los votos obtenidos por cada uno de ellos (Sánchez, 2008: 81-82).

Umbral electoral

El ordenamiento institucional de 1978 estableció inicialmente que los partidos debían cumplir con el requisito de obtener una barrera o umbral electoral mínimo del 5% de los votos, caso contrario, aquellas organizaciones partidistas que no

la mitad de este cociente; 2) el segundo cociente o distribuidor, resultado de dividir el total de votos válidos obtenidos por las listas no eliminadas entre el cociente eliminador; 3) la distribución de los escaños, conforme el principio de que cada lista que hubiere servido de base para hallar el cociente distribuidor tendrá derecho a tantos puestos como veces cupiese dicho cociente en su total de votos válidos (Mejía, 2002: 59). Para mayor detalle de la fórmula de cociente y residuo electoral véase Sánchez (2008: 263-267).

obtuvieren ese porcentaje durante dos encuentros electorales consecutivos perderían el reconocimiento jurídico y consecuentemente el derecho a participar en elecciones. Desde la consideración de que la proliferación sin ningún tipo de control de partidos pequeños generaría un multipartidismo hipertrofiado que afectaría a la estabilidad política, el objetivo de la aplicación de esta barrera era básicamente restringir el número de partidos del sistema. Sin embargo, en la práctica, el umbral electoral no ha tenido los efectos esperados, no solo porque ha sido uno de los mecanismos más manipulados y reformados por la élite política ecuatoriana de acuerdo a sus intereses y coyuntura electoral¹² (Sánchez, 2008: 76), sino, sobre todo, porque el sentido de un cociente mínimo de votación actúa como barrera de registro mas no de representación, es decir, pese a que un partido pierde su registro oficial —por no cumplir con el cociente mínimo en dos elecciones sucesivas—, puede mantener los cargos que hubiere obtenido en esas elecciones, situación que no impide la fragmentación y dispersión de los partidos, en tanto a los partidos pequeños les es posible mantener su presencia en el sistema sin mayores esfuerzos (Pachano, 1998: 74-75).

En otro orden de cosas, es importante señalar que tanto la posibilidad de participación en elecciones de candidatos independientes por fuera de los partidos políticos, como la implantación de una estructura de voto de listas abiertas, determinan que la barrera o umbral de eliminación pierda su sentido normativo, en razón de que no solo se anula su función de anclaje para evitar el multipartidismo, sino, además, porque su aplicación no es operable en un sistema de voto personalizado (Sánchez, 2008: 79-80).

Efectos del sistema electoral sobre los partidos, la gobernabilidad y la representación

Como se ha observado en los acápites que preceden, el sistema electoral ecuatoriano ha ido reconfigurándose desde su instauración en la transición democrática de 1979, mediante un complejo proceso de reformas, resultado —entre otros factores— de un

¹² Bajo el argumento de que en la Ley de Partidos se hacía referencia a un “porcentaje”, mientras que en la Constitución se refería a un “cociente”, la Corte Suprema de Justicia dictaminó en 1983 la inconstitucionalidad del umbral electoral, dejándolo sin efecto hasta 1992, año en que se introduce un nuevo umbral del 0,04 de los votos válidos en dos elecciones plurinominales sucesivas a escala nacional. Posteriormente, luego de ser derogado por el Congreso en 1996, en la Consulta Popular de 1997 se incluyó nuevamente el umbral como requisito (Sánchez, 2008: 77).

ineficiente rendimiento de los mecanismos institucionales dentro del sistema político en su conjunto, que han conllevado el despliegue de una estrategia coyuntural de ensayo-error, enfocada a corregir el sistema sin una visión integral a largo plazo. Objetivos tales como el fortalecimiento del sistema de partidos, la eliminación de una política personalista y la reducción de la fragmentación, metas sobre las cuales se estructuró el nuevo ordenamiento democrático, no necesariamente pudieron ser modeladas desde la ingeniería institucional del sistema electoral y, menos aún, pudieron cumplirse (Freidenberg, 2008: 44).

Por el contrario, la combinación de factores relacionados, por ejemplo, con la ambigüedad implícita en un principio de representación proporcional instrumentalizado mediante listas abiertas, la ausencia de umbrales electorales efectivos y la configuración de distritos electorales superpuestos con jurisdicciones de carácter político-administrativo, finalmente, han determinado una débil institucionalización de los partidos en términos organizativos y programáticos, en tanto ha persistido una política clientelar y caudillesca restringida a ámbitos locales y regionales, precisamente porque el diseño institucional no solo que ha dado cabida, sino que, además, ha incentivado la configuración de una suerte de microespacios donde ha sido factible la reproducción de una política de carácter personalista instrumentalizada a través de partidos pequeños que han fragmentado el sistema.

De otra parte, el carácter inestable y heterogéneo del sistema electoral ha generado efectos negativos sobre la gobernabilidad del sistema político en su conjunto. Así, por ejemplo, las dificultades para establecer coaliciones políticas entre los distintos partidos obedece tanto a la restricción legal que prohibía realizar alianzas interpartidistas, vigente hasta 1994, como también a efectos indirectos generados por factores como la fórmula proporcional con representación de minorías, el calendario electoral (respecto a la simultaneidad de elecciones presidenciales y legislativas en la primera vuelta), o el mismo mecanismo del balotaje, que han impedido que los partidos se agrupen alrededor de grandes corrientes ideológicas, y que, por el contrario, conformen un escenario político en constante disputa y confrontación. En la misma línea de análisis, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se han visto afectadas, en razón de que los factores señalados han

impulsado un presidencialismo con escaso apoyo en el Congreso, expresado en una concurrente pugna de poderes que ha desencadenado una doble legitimidad política (Mejía, 2002: 142) y una consecuente inviabilidad para construir un proyecto político de largo plazo.

Los efectos del sistema electoral sobre la representación encuentran, en el formato de listas abiertas y en la participación de candidatos independientes, dos de los aspectos con mayor contradicción. Si bien son reformas que se inscriben en el paulatino desgaste de la institucionalidad partidista y la necesidad de abrir nuevos campos de representación, por otro lado, su implantación no necesariamente ha generado los efectos esperados. En el primer caso, más allá del evidente aumento de la personalización de la política y la consecuente erosión institucional generada por la votación por personas en listas abiertas (Pachano, 2007: 80), no se ha observado un cambio significativo en la lógica del voto respecto a las opciones efectivas de alterar el orden de las candidaturas que ofrece el sistema,¹³ sino, más bien, se ha inducido a que las posibilidades de proporcionalidad en la representación esté sujeta a un contingente que no garantiza que la votación por personas exprese la composición del electorado, generando consigo una suerte de *representación caótica*, debido a que no logra canalizar una racionalidad en la agregación de los intereses ciudadanos (Pachano, 1998: 64, 68). De manera concomitante, el acceso electoral de los independientes tampoco ha generado una ruptura del monopolio de representación de los partidos en el estricto sentido; así, su presencia en la composición del Legislativo, por ejemplo, no presenta porcentajes considerables.

Sistema de partidos del Ecuador

Configuración del sistema de partidos

La cuestión regional constituye, sin duda, la ruptura social, económica y cultural de mayor incidencia en la estructuración del proceso político del Ecuador. El clivaje regional ha evidenciado a lo largo de todo el período republicano el conflicto social entre sectores localizados en distintos niveles del territorio del país,

¹³ De ahí que, por ejemplo, la tendencia ha sido construir una suerte de *lista horizontal* donde los candidatos ubicados en los primeros puestos de las papeletas han obtenido las votaciones más altas, mermando la posibilidad de inducir una renovación en la dirigencia política y en los cuadros partidistas en general. Esto debido, sobre todo, a que los primeros puestos de las listas, generalmente, los ocupan los candidatos con mayor trayectoria en la política y, frente a la abrumadora oferta de candidaturas, los electores optan por un producto conocido (Pachano, 1998: 60-63).

Cuadro Nº 1: Principales reformas del sistema electoral del Ecuador (1979-2006)

1983	Reducción del período presidencial (de cinco a cuatro años). Introducción de elección intermedia de diputados provinciales y duración del mandato de los provinciales, dos años, y de los nacionales, cuatro años. Cambio de elección general de diputados de la segunda a la primera vuelta presidencial.
1985	Sustitución del sistema proporcional por el de mayoría. Eliminación del umbral mínimo como requisito de permanencia de los partidos (barrera de registro).
1986	Retorno a la fórmula proporcional.
1994	Aprobación de la reelección inmediata para todos los puestos de elección popular, excepto para la Presidencia de la República. Candidaturas independientes y autorización a celebrar alianzas partidistas.
1995	Eliminación del monopolio de representación en los partidos. Autorización a la participación al margen de los partidos.
1997	Introducción del sistema de votación personalizada en listas abiertas.
1998	Fórmula electoral: los escaños se distribuyeron entre los candidatos más votados en cada distrito hasta completar el número de puestos disponibles. Se quita la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas con las provinciales. Se elimina la renovación de los diputados provinciales cada dos años.
2000	Retorno a la asignación de puestos por listas (fórmula D'Hont), manteniendo votación por personas.
2003	Tras la declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, se invalidó el uso del método D'Hont. Finalmente, el Congreso aprobó el método Imperiali (corregido).
2004	Fórmula de representación de igualdad de género, que establece que al menos la mitad de las candidaturas deben ser del otro sexo.
2006	Aprobación de la fórmula para la asignación de escaños por listas (factor ponderador exacto). Endurecimiento de controles para el gasto en campaña. Creación de franjas publicitarias. Incremento de límites para gasto electoral.
2007	Asignación de cuotas para el acceso a medios de comunicación de masas para los candidatos y partidos. Se dispone el 0,2% del presupuesto para promocionar en los medios los planes de gobierno de los candidatos. Se establece que los dos candidatos presidenciales finales asistan a un debate televisado.

Fuente: Freidenberg (2008: 38).

resultado de la tensión entre “las tendencias de vocación homogeneizante propias de los proyectos integradores impulsados desde el Estado, y una matriz societal heterogénea y fragmentada” (Menéndez-Carrión, 1991: 247), desde donde se ha forjado una relación binaria de suma cero entre las regiones de la Sierra y la Costa. Es importante señalar, sin embargo, que si bien el alegato regional elaborado por los sectores dominantes y subalternos de la sociedad ecuatoriana, se ha recreado y reproducido alrededor de elementos de carácter racial, lingüístico, religioso e intelectual, por citar algunos aspectos, en última instancia la cuestión regional se ha mimetizado con mayor énfasis en el contexto político, determinando la emergencia de una representación anclada a territorios locales específicos, y el apareamiento de movimientos políticos y partidos con un marcado sesgo regionalista (Quintero y Silva, 1991: 29-30).

Es así que, la competencia política en Ecuador emerge a finales del siglo XIX alrededor de la relación dicotómica conservadores/liberales, configurando una disensión político-ideológica entre partidos de notables, cuyos líderes provenían y representaban a los grupos de poder de los principales centros productivos del país (Sánchez, 2008: 37-38), a manera de vehículos electorales de segmentos rivales de la oligarquía (Conaghan, 2003: 237). Competencia antagónica que precisamente condensa el clivaje regional Sierra/Costa sobre el que empezaba a estructurarse la naciente República, y que tras un convulsionado proceso político —que a lo largo del siglo XX fue incorporando diversas tendencias—, desemboca a partir de la transición democrática de 1979, en lo que podría considerarse la definición y desarrollo del primer sistema de partidos moderno del Ecuador, aun cuando también pueda afirmarse

que el regionalismo haya seguido afectando la actuación electoral de las organizaciones partidistas (Conaghan, 2003: 219, 227).

De otra parte, pueden identificarse tres momentos o etapas en la configuración del sistema de partidos ecuatoriano que precede a la transición. La primera, que inicia con el proceso de transición y las elecciones de 1978-1979, en la que empieza a marcarse la tendencia hacia un esquema multipartidista con la participación de al menos 15 partidos políticos,¹⁴ de los cuales, seis presentaron candidaturas a la presidencia (resultó triunfador Jaime Roldós, candidato del CFP) y diez obtuvieron representación legislativa (los bloques más grandes fueron el CFP, ID y PCE). Una segunda etapa, comprendida en el período 1984-1996, caracterizada por cierta estabilidad institucional y del sistema de partidos, que marca, por un lado, la consolidación de algunos de los partidos que predominarían en el proceso democrático, tales como la ID, PSC, la Democracia Popular (DP) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), y que advierte, de otro lado, el declive de partidos tradicionales como el PCE y CFP. Durante esta etapa fueron elegidos cuatro presidentes¹⁵ y se corrieron cinco procesos electorales legislativos (1986, 1988, 1990, 1992 y 1994). Finalmente, una tercera etapa, que inicia con las elecciones de 1996, caracterizada por transformaciones significativas en la institucionalidad electoral, la incorporación de nuevas tendencias y movimientos políticos al sistema,¹⁶ pero sobre todo por una inestabilidad estructural del sistema político en su conjunto matizada por tres golpes de

Estado,¹⁷ varios Gobiernos interinos¹⁸ y una sostenida crisis de representación que determinaría la definitiva desestructuración del sistema de partidos en las elecciones de 2006 (Sánchez, 2008: 42-50).

Retomando el argumento de la incidencia que ejerce el factor regional —en tanto clivaje sociopolítico— sobre la configuración del sistema de partidos, es importante señalar que se observa una continuidad (respecto a los procesos democráticos predictadura) en cuanto a las lógicas de adscripción político-ideológicas de los distintos partidos, en correlación a una determinada diferenciación territorial. Es decir, la tendencia en la competencia electoral ha determinado que los partidos encuentren en sus regiones de origen el bastión de sus bases electorales, observándose, por ejemplo, que partidos como el PSC, PRE y más recientemente el Prian —cuyos liderazgos se encuentran asentados en la Costa— han logrado obtener importantes votaciones especialmente en las circunscripciones de esta región; y viceversa, partidos como la ID y DP que, si bien han logrado capitalizar en su momento una presencia nacional, generalmente se han circunscrito a la región Sierra. De alguna manera esta situación ratifica, de un lado, el hecho de que a pesar de que los partidos fueron concebidos en el nuevo ordenamiento institucional como entidades nacionales, y, por lo tanto, su proyecto político y su actuación debería abarcar el país en su conjunto, su desempeño electoral ha estado restringido —en la mayoría de los casos— a ámbitos locales y regionales (Sánchez, 2008: 50-54). Pero, de otro lado, —y sobre todo— evidencia la persistencia en la política ecuatoriana de un arraigo cultural de carácter corporativista, a través del cual se ha instrumentalizado el funcionamiento y las prácticas de las organizaciones partidistas alrededor de una representación sometida a intereses particulares (Bustamante, 2000), que en tanto emergen en un territorio específico (re)constituyen —a manera de correlato— una determinada geografía electoral.

En otro orden de cosas, la periodización del sistema de partidos evidencia cierta estabilidad en cuanto

¹⁴ Conjunto de partidos en el que pueden identificarse algunas organizaciones partidistas tradicionales como el Partido Conservador Ecuatoriano (PCE) y el Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE); otras de corte populista como Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y la Federación Nacional Velasquista (FNV); algunos partidos que se habían articulado alrededor de expresiones como la Coalición Institucionalista Demócrata (CID) y el Partido Nacionalista Revolucionario (PNR); organizaciones nuevas como el Partido Social Cristiano (PSC), Izquierda Democrática (ID), Frente Radical Alfarista (FRA), Partido Patriótico Popular (PPP); partidos de izquierda como Partido Socialista (PS), la Unión Demócrata Popular (UDP), posteriormente Frente Amplio de Izquierda (FADI) y el Movimiento Popular Democrático (MPD).

¹⁵ León Febres Cordero (1984), con el apoyo del Frente de Reconstrucción Nacional, coalición conformada por algunos partidos tradicionales (PC y PLRE), pequeños partidos caudillistas (PNR, CID, FNV y PSC) y algunas organizaciones de carácter independiente. Rodrigo Borja (1988) de la ID. Y Sixto Durán Ballén (1992) del Partido Unidad Republicana (PUR), organización creada para respaldar su candidatura tras un desacuerdo con el PSC.

¹⁶ Nuevos actores del sistema de partidos entre los que sobresalen el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), el Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP) y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (Prian).

¹⁷ Durante esta etapa, en distintas circunstancias y a partir de una ambigua interpretación y manipulación de la institucionalidad democrática, tres presidentes fueron derrocados antes de concluir sus respectivos períodos de Gobierno: Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005).

¹⁸ A más de los presidentes elegidos a través de procesos electorales constitucionales (Abdalá Bucaram en 1996, Jamil Mahuad en 1998, Lucio Gutiérrez en 2003 y Rafael Correa en 2007 y 2009), aparecen en esta etapa tres presidentes interinos que reemplazaron a los mandatarios defenestrados en los golpes de Estado: Fabián Alarcón (1997), Gustavo Noboa (2000) y Alfredo Palacio (2005), estos dos últimos ocupaban el cargo de vicepresidente.

a la presencia continua de un conjunto de partidos que se alternaron tanto en la Presidencia como en la representación legislativa, al menos en las dos primeras etapas, observándose solo a partir de mediados de la década del noventa la incorporación efectiva de nuevos actores. Respecto a este último punto, es importante recalcar el tema relacionado a la presencia del movimiento indígena¹⁹ y su participación política a través del MUPP-NP,²⁰ en tanto no solo reconfigura el espectro ideológico del sistema de partidos, sino que, además, exterioriza otro de los múltiples clivajes que caracterizan la heterogeneidad estructural del Ecuador, aquel referido específicamente a la fractura étnico-cultural sobre la que se ha desarrollado gran parte del proceso de dominación social en el país y que, en cierta forma, no se había cristalizado anteriormente en un clivaje sociopolítico, permaneciendo latente en razón del carácter excluyente e incompleto de la formación — en términos identitarios— del Estado ecuatoriano (Sánchez y Freidenberg, 1998). En este sentido, la irrupción en 1996 de Pachakutik, y su paulatina incorporación en el sistema de partidos, representa no solo un cuestionamiento del carácter homogéneo y unívoco de la identidad ecuatoriana y la reivindicación de un proyecto de Estado plurinacional (Rivera, 2001: 206), sino sobre todo una seria interrogación a la democracia representativa (Quintero, 2005: 76), factores que se verán traducidos —en términos de estrategia y praxis—, tanto en el contexto externo al movimiento, incidiendo de manera efectiva en la configuración del sistema, como también hacia el interior del partido a través de un conflicto de personalidad-identidad generado por la intención de mantener el estatus y las lógicas de acción social y, al mismo tiempo, constituirse en un movimiento político formal (Sánchez, 2008: 214).

¹⁹ Cuyas actuaciones en el proceso político —materializadas en sus inicios a través de los levantamientos de 1990, 1992 y 1993— se han caracterizado por el desbordamiento de la conflictividad local y regional hacia la esfera nacional, a través de una dualidad reactivo-proactiva, definida conforme distintos niveles de organización y estrategias regionales (Sánchez-Parga, 1995: 89-91).

²⁰ El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP) es una organización política alternativa que integra demandas de diversos sectores de la sociedad, articulados alrededor del sector indígena. El movimiento ha combinado la participación institucional —en tanto partido político— con el despliegue de mecanismos de acción alternativos como los denominados levantamientos materializados en cierre de carreteras, tomas de iglesias, manifestaciones, etc., siendo determinante, por ejemplo, su participación en los procesos políticos que activaron la destitución de los presidentes Abdalá Bucaram en 1997 y Jamil Mahuad en el 2000 (Freidenberg y Alcántara, 2001: 237-239).

Formato de competencia del sistema de partidos

Las características del formato de competencia sobre el que se ha desarrollado el sistema de partidos en Ecuador, desde el retorno a la democracia en 1979, permite categorizarlo como un sistema de multipartidismo polarizado, en función del elevado número de partidos, de los altos niveles de fragmentación, dispersión y volatilidad agregada, y de una marcada polarización ideológica.

En lo referente al número de partidos, hay que resaltar que el promedio de partidos, movimientos y candidatos independientes que han obtenido representación parlamentaria entre 1979 y 2002 es de 12,81, con un mínimo de 9 en 1998 y un máximo de 19 en 2002; tendencia que ha determinado que en un Congreso relativamente pequeño (con un tamaño promedio de 81,3 diputados en el mismo período) se presente una considerable cantidad de bancadas legislativas de hasta con menos de tres diputados, que si bien individualmente no constituyen una fuerza política importante, poseen un enorme peso en el juego político en función de su capacidad de chantaje (Pachano, 2007: 136-137). En ese sentido, puede argumentarse que el número efectivo de partidos importantes (aquellos con fuerza electoral y capacidad de coalición y/o chantaje) es elevado con relación a la magnitud —relativamente pequeña— del sistema político considerado en su conjunto.²¹ Se puede observar, por ejemplo, que en el período 1979-2002, el promedio del número efectivo de partidos fue de 5,4 para elecciones presidenciales y 5,8 para elecciones legislativas, dentro de rangos — en ambos casos— superiores a 4,0 y menores a 7,5, que, en todo caso, determinan en promedio un número superior a cinco partidos, que más allá de la cantidad como tal, evidencia una gran diversidad de intereses y demandas agregadas al sistema a través de los canales de representación de los movimientos y partidos políticos (Sánchez, 2008: 58-59).

De otra parte, este elevado número de partidos decanta en una fragmentación y dispersión del sistema, situación que evidencia, por un lado, un elevado

²¹ En esta línea de análisis es importante señalar que en el sistema de partidos ecuatoriano se puede identificar, de un lado, un grupo de entre cuatro y ocho partidos principales o mayoritarios (aquellos que concentran más del 5% de los escaños), que ha controlado entre el 80 y 90% de los escaños, y, de otro lado, un grupo compuesto por cinco y ocho partidos pequeños o minoritarios (que no superan este porcentaje), cuya presencia —como se indicó anteriormente— ha sido determinante en la dinámica parlamentaria, en función de su posición estratégica dentro del contexto fragmentado del Congreso (Sánchez, 2008: 63).

número de binomios presidenciales (que en 1992 alcanzó la cifra máxima de 14) que se presentaron a la primera vuelta electoral, resultado de que las características del balotaje abren la posibilidad para que —con un porcentaje relativamente bajo— cualquiera de las candidaturas pueda llegar a la segunda vuelta. Las elecciones presidenciales en la primera vuelta han presentado, en este sentido, un alto nivel de competitividad interpartidista, con diferencias porcentuales muy cortas entre el primero y segundo finalista, en función precisamente de la dispersión generada por el elevado número de candidaturas en competencia. Esto evidencia, además, uno de los niveles más altos de fragmentación legislativa²² en Latinoamérica, resultado, entre otros factores, de que la mayoría de partidos presentan candidatos en un número reducido de provincias, en tanto la dinámica de configuración del sistema con relación al territorio se ha restringido a esferas regionales y provinciales (Freidenberg, 2008: 49-51). Ahora bien, la fragmentación y dispersión del sistema tiene un correlato paralelo con los altos niveles de volatilidad electoral agregada (entendida en función de las variaciones porcentuales del voto entre dos elecciones) presentes en el caso ecuatoriano. Puede observarse, en este sentido, en el período 1979-1996, una volatilidad promedio de 25,98% para las elecciones legislativas, y de 56,65% para las elecciones presidenciales, porcentajes que están ubicados en un rango de variación alta, con un promedio general de 41,63% (Sánchez, 2008: 61). Ciertamente, los altos niveles de volatilidad determinan un ambiente de incertidumbre en la competencia electoral y una inestabilidad del sistema político en su conjunto; pues no solo que desestructuran la institucionalidad partidista, sino que, además, no permiten construir a lo largo del tiempo mecanismos

²² Otro efecto colateral que se deriva de la fragmentación legislativa hace referencia a la dificultad para que un partido —sea este del Gobierno o de la oposición— pueda alcanzar una mayoría tanto en las elecciones de primera vuelta como en la conformación del Congreso, observándose para el período 1979-2002 un promedio de apenas 31,3% de escaños ocupados por la primera bancada. Otro factor que puede influir en esta imposibilidad para conformar una mayoría está relacionado con la realización conjunta de las elecciones legislativas y presidenciales en la primera vuelta, en razón de que todos los partidos concentran sus esfuerzos de manera aislada para intentar llegar a la segunda vuelta (Pachano, 2007: 137-138). De manera concomitante, la ausencia de bloques mayoritarios en el Congreso se relaciona con el hecho de que ningún presidente pudo contar con una mayoría absoluta en el legislativo, generando consigo problemas de gobernabilidad, expresados de manera concreta, por ejemplo, en la incapacidad de los Gobiernos para dirigir solventemente las políticas públicas; la falta de apoyo en el Parlamento no generó una contraparte que respaldara sus iniciativas y, por el contrario, los bloques opositores permitieron —en muchos casos— que se aprobaran decisiones inconvenientes especialmente en el campo fiscal (Hurtado, 2006: 139).

de lealtad de los electores hacia los partidos,²³ impulsando, por el contrario, que los políticos no cumplan con sus promesas de campaña ni con sus programas ideológicos, sino que estructuren sus estrategias en función de una interpretación coyuntural de las demandas del electorado (Freidenberg, 2008: 52).

Finalmente, el multipartidismo polarizado que caracteriza al sistema de partidos ecuatoriano encuentra su impronta en la polarización ideológica que circunscribe el contexto político en su conjunto. En ese sentido, algunos análisis²⁴ sobre la ubicación ideológica de los partidos en un continuum izquierda-derecha (en una escala de 1 a 10) evidencian una marcada divergencia ideológica (de alrededor de 4 puntos) entre los dos partidos (MUPP-NP y PSC) que se ubican en los extremos del espectro ideológico parlamentario, situación que estimula una estructura de competencia electoral de naturaleza centrífuga. De otra parte, la polarización ideológica, en tanto advierte la interacción y superposición de un conjunto heterogéneo de adscripciones heurísticas —tanto de los partidos como de los votantes—, constituye en última instancia un campo de referencia para las estrategias que desarrollan los distintos actores en el juego político. De ahí que, en el contexto político ecuatoriano, la capacidad y posibilidad de establecer alianzas o coaliciones interpartidistas (aun cuando solo se remitan a circunstancias coyunturales) se han visto condicionadas y restringidas por un irreconciliable antagonismo

²³ En cierta forma, el sistema de partidos ecuatoriano se ha mantenido distanciado de los ámbitos decisivos del Estado y, al mismo tiempo, desconectado del electorado. La práctica ha demostrado que una vez que son parte del Gobierno, los partidos se han visto marginados y no necesariamente han tenido una participación directa en el proceso de formulación de políticas públicas (sobre todo en lo referente al campo económico), situación que ha determinado, a su vez, una erosión en la credibilidad de los partidos y una percepción ciudadana —expresada en los altos de niveles de volatilidad— que considera que los partidos y las elecciones, es decir, que la institucionalidad democrática es irrelevante en la conformación de instancias de decisión para la formulación de políticas públicas (Conaghan, 2003: 221). Para un detallado análisis de las estrategias políticas de varios Gobiernos del Ecuador y sus implicaciones en el desempeño económico y en el proceso de desarrollo del país dentro de un contexto de reforma estructural, puede revisarse Hurtado (2006).

²⁴ De un lado, por ejemplo, un análisis realizado en distintos intervalos comprendidos en el período 1996-2006, sobre la autoubicación ideológica de los miembros de los partidos, determinan que el MUPP-NP se acerca al extremo izquierdo en un rango que bordea los 3 puntos, mientras que el PSC se ubica cerca del extremo derecho con alrededor de 7 puntos. Distancia que, además, se ha ido incrementando en razón de que los miembros de estas organizaciones han radicalizado sus posturas en los últimos años (Freidenberg, 2008: 58-59, 63). Otro ejemplo que examina la ubicación de los partidos ecuatorianos en los años 1996, 1998 y 1999 (mediante el análisis de la ubicación del partido según sus miembros, la autoubicación personal de los miembros del partido, y la percepción de la ubicación del partido hecha por los miembros de otros partidos), evidencia una tendencia similar, en tanto, el PSC obtiene un promedio de 7,64 puntos, mientras que el MUPP-NP presenta 3,17 puntos de promedio (Sánchez, 2008: 59-60).

ideológico, que ha impedido la concurrencia de distintos partidos en la construcción de proyectos políticos comunes. Diferencias ideológicas que, por otro lado, han marcado rupturas en la estructura de competencia del sistema, en tanto, por ejemplo —como se señaló anteriormente— la irrupción y consolidación del MUPP-NP (el movimiento más alineado hacia la izquierda), no solo permitió visibilizar el clivaje étnico-cultural en el contexto político ecuatoriano, sino que, además, introdujo cambios significativos al convertirse, por un lado, en una fuerza política importante en el subsistema serrano, alterando consecuentemente la lógica de competencia de esta región, y al inducir, de otro lado, la reformulación programática de los partidos dentro del sistema en su conjunto (Freidenberg, 2008: 73-74).

Nivel de institucionalización del sistema de partidos

Anteriormente se mencionó que Ecuador ocupa las últimas posiciones en cuanto a la institucionalización de su sistema de partidos, resultado de un paulatino proceso de desgaste, no solo de las organizaciones partidistas como tales, sino además del principio de representación como axioma central de la democracia. El nuevo orden institucional instaurado en la transición de 1979 situaba a los partidos políticos en el eje central de la institucionalidad democrática, otorgándoles a las organizaciones partidistas el monopolio legal de la representación y participación política, de tal manera que estaban llamados a constituirse en los principales actores políticos del emergente proceso democrático (Pachano, 2007: 43); sin embargo, estos objetivos entraron en contradicción, puesto que la mayoría de partidos de aquel momento eran organizaciones de reciente creación con una débil estructura partidista y una escasa articulación con la sociedad, de tal manera que los partidos no necesariamente contaban con los mecanismos necesarios para constituirse en las instancias de mediación entre los distintos sectores sociales y el Estado, obligando a que, por el contrario, se apelara a las formas tradicionales de una política personalista, cuya lógica coadyuvó a desestructurar la —ya de por sí— frágil institucionalidad del sistema de partidos (Sánchez, 2008: 39-40). En cierta forma, el hecho de que los partidos no hayan logrado desarrollar raíces más o menos estables con la sociedad, tanto al inicio de la transición como a lo

largo del proceso de democratización,²⁵ responde a la heterogeneidad de la sociedad ecuatoriana y a la incapacidad del sistema para aprehender y procesar la diversidad de clivajes existentes, que, como ya se observó en acápite anteriores, encuentran en lo regional o lo étnico-cultural, por ejemplo, fracturas sociales cuya conflictividad no ha sido resuelta de la mejor manera en el ámbito político.

Otra de las condiciones necesarias para la institucionalización del sistema de partidos hace referencia a la estabilidad en las reglas y en la competencia partidista, factor que en el contexto ecuatoriano no necesariamente se ha cumplido. En el caso del marco normativo, las reiteradas reformas realizadas a la Ley de Partidos, Ley Electoral y a la misma Constitución han determinado la superposición de una serie de preceptos y mecanismos contradictorios —como el del esquema de representación proporcional instrumentalizado a través de listas abiertas y desbloqueadas, por ejemplo— que en última instancia han generado la conformación de una *institucionalidad incoherente*, cuyas consecuencias se han visto reflejadas, no solo en una constante tensión con los objetivos de consolidación democrática y gobernabilidad, sino sobre todo en una suerte de vaciamiento de las instituciones que conforman el sistema político, en tanto el procesamiento de la conflictividad política se ha trasladado a otros ámbitos de carácter informal (Pachano, 2007: 135-136).

En otro orden de cosas, puede argumentarse que pocas instituciones políticas son capaces de moldear el comportamiento de sus miembros en la dirección específica en la que fueron diseñadas (Peters, 2003: 63), debido, sobre todo, a la dificultad que supone en la realidad la construcción de procesos de aprendizaje mediante los cuales los miembros de

²⁵ La mayoría de partidos ecuatorianos encuentran en la transición democrática el momento fundacional donde se definieron —alrededor de la paradoja de la modernización— algunos de los patrones organizativos y programáticos sobre los que actuarían durante el proceso de democratización. Así, por ejemplo, los partidos circunscritos en una tendencia de centroizquierda asocian su emergencia con una marcada oposición a formas políticas de naturaleza oligárquica y a un modelo de desarrollo específico anclado a una redefinición de la relación Estado-mercado en función de un acuerdo social. En ese sentido, puede argumentarse que el diseño del sistema político ecuatoriano ha determinado que los partidos modernos hayan tenido una definición básicamente estatal, expresada, por un lado, en la introducción de una racionalidad en la gestión pública (que buscaba superar las formas oligárquicas y populistas), y, de otro lado, en la dificultad para establecer una relación fluida entre los partidos y la sociedad. En cierta manera, el ordenamiento institucional indujo a una reducción de la política al Estado, restringiendo a los partidos a actuar en otros ámbitos por fuera de este, lo que ha generado que no hayan podido incorporar orgánicamente a la sociedad dentro de su lógica de representación (Verdesoto, 1994: 123-125).

una determinada institución internalicen y pongan en práctica los valores inherentes a este marco normativo. Este es, precisamente, uno de los condicionantes para que los actores políticos —en el contexto ecuatoriano— no hayan concedido una plena legitimidad a la institucionalidad política, conforme lo evidencian las reiteradas rupturas del régimen democrático. Como ya se mencionó, la inestabilidad en las reglas del juego ha generado un descentramiento de las instituciones, y consecuentemente una ruptura entre esas normas y las prácticas de los actores, fomentando un pragmatismo político que ha sido manejado por fuera de la legalidad y que ha estimulado, además, la articulación de espacios alternativos desde donde se ha conformado una suerte de institucionalidad paralela (Pachano, 2007: 136), que en última instancia ha determinado que —en ciertos momentos del proceso político ecuatoriano— la democracia deje de ser la única alternativa posible; es decir, que los actores políticamente relevantes no reconozcan que las instituciones políticas básicas constituyen el único marco legítimo para la competencia política. Es en este contexto que puede entenderse, por ejemplo, que desde el año 1996 hasta la fecha, se hayan sucedido siete Gobiernos, redactado dos constituciones y perpetrado cuatro golpes de Estado (incluida la disolución inconstitucional del Congreso en 2006), precisamente porque “la sociedad y la clase política ecuatoriana adoptaron una actitud más flexible en el respeto a las normas y procedimientos, lo que afectó a las elecciones como mecanismo legítimo para el acceso al poder, con sus lógicas consecuencias para el sistema de partidos” (Sánchez, 2008: 48).

Ingeniería institucional y consolidación democrática

Institucionalización democrática

Para iniciar, es importante señalar que la adscripción de un cúmulo de actores a una determinada institucionalidad política, a través de la normativa electoral o la regulación partidista, por ejemplo, implica no solo la agregación de un conjunto de preferencias individuales sobre las cuales se define la estructura axiológica y operativa de dichas instituciones, en términos de representación y gobernabilidad respectivamente, sino que involucra, además, la configuración de un ámbito de interrelación de carácter

vinculante que se expresa en el acatamiento de las normas y procedimientos inherentes a la dimensión formal-legal de la institucionalidad democrática en su concepción más amplia. En ese sentido, la consolidación democrática se manifiesta, en primera instancia, alrededor de la capacidad constrictiva que las instituciones poliárquicas ejercen sobre el comportamiento de los actores políticamente relevantes, regularizando tanto la conflictividad como la dinámica de la competencia partidista por el poder. Esto conlleva a pensar que el nivel de institucionalización de la democracia política puede ser observado empíricamente a través del *performance* o rendimiento de las instituciones que caracterizan la poliarquía (elecciones y libertades circundantes), en tanto el grado de cumplimiento de los objetivos que impulsaron su diseño e instauración en las transiciones refleja precisamente los niveles de consolidación de los valores y procedimientos del derrotero democrático. La democratización es, por lo tanto, un contingente que se define en función de los incentivos y restricciones de las instituciones poliárquicas, es decir, a través de una capacidad de influencia tal que los actores políticos reconozcan (en términos de actitud y conducta) que las instituciones políticas básicas constituyen el único marco legítimo para la competencia por el poder, adhiriéndose incondicionalmente a las reglas de juego democrático (Gunther *et al.*, 1996: 120).

Desde esta interpretación, el proceso de democratización en Ecuador se ha caracterizado por un discreto nivel de rendimiento de la institucionalidad democrática, déficit expresado a lo largo de las últimas tres décadas a través de una reiterada crisis de gobernabilidad, consecuencia, entre varios factores, de una relativa incapacidad del sistema político para constituirse en una esfera de procesamiento de la conflictividad social y política, induciendo —a manera de respuesta— una lógica de informalización de la política que promueve la búsqueda de canales alternativos no necesariamente circunscritos en la dimensión formal-legal de la institucionalidad democrática (Pachano, 2003: 133). En este sentido, la consolidación democrática, entendida en función del nivel de concordancia entre el conjunto de reglas y procedimientos que configuran la poliarquía y el comportamiento y expectativas de los actores políticos (O'Donnell, 1996: 78), se presenta en el caso ecuatoriano como un proceso disfuncional que no

ha logrado aprehender el carácter vinculante de las instituciones democráticas dentro del juego político. De ahí que, más allá de que la serie de golpes de Estado (que provocaron la ruptura del régimen democrático en más de una ocasión) no desembocaron en la regresión de un gobierno militar de corte autoritario, la constante crisis política del país permite observar que reiteradamente y en distintas circunstancias los actores políticos relevantes no han reconocido a la institucionalidad democrática como la única instancia mediadora de la competencia política. Ciertamente, “la élite política ecuatoriana no siempre ha demostrado voluntad para aceptar las reglas del juego democrático y, más bien, se ha involucrado en componendas y pactos como una forma de resolver los inciertos conflictos políticos” (Isaacs, 2003: 272), lógica sobre la cual se ha configurado un proceso de democratización matizado, de un lado, por una aguda pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, y, de otro lado, por una constante intervención mediadora de las Fuerzas Armadas en las crisis políticas, situación que también ha puesto en duda la existencia de un compromiso incondicional del sector militar respecto al ideario democrático.

Cambio institucional

En tanto la democratización circunscribe un cambio incremental sobre el que constantemente se redefine su funcionamiento, se encuentra implícito un proceso de aprendizaje institucional que, a manera de estímulo, permite a las instituciones identificar las circunstancias cambiantes de su entorno, para luego adaptarse a ellas a través de una transformación emergente y orgánica que puede llegar a constituirse en un conjunto de oportunidades que induzcan procesos de innovación institucional, como también en amenazas para los patrones normativos establecidos (Peters, 2003: 57). De ahí la importancia de que la profundización del marco institucional de la poliarquía (en términos de representación y acceso al poder), factor sobre el que finalmente se sustenta la consolidación democrática, mantenga una correspondencia con la dinámica social en la que se inscribe, estableciendo mecanismos que permitan recoger e interpretar los cambios sociales, y sobre esa información readecuar el funcionamiento institucional.

Esta argumentación permite enmarcar el análisis del proceso de democratización del Ecuador como

una experiencia política sujeta a una transformación resultante de un constante aprendizaje y reestructuración institucional. El caso ecuatoriano se caracteriza por una consolidación democrática plagada de substanciales reformas institucionales, que más allá de representar un proceso de aprendizaje y oportunidad, responde a una imperante necesidad de corregir los desajustes sistémicos evidenciados entre el marco institucional vigente y una compleja realidad sociopolítica del país, cuyas consecuencias han mermado la posibilidad de una estructura institucional estable, afectando negativamente el sentido normativo que rige los patrones de comportamiento de los actores políticos. Como pudo observarse en los apartados donde se abordó el análisis del sistema electoral y el sistema de partidos, la ingeniería institucional sobre la que se ha conformado el ordenamiento democrático del país, durante estas casi tres décadas desde la transición, ha experimentado una serie de transformaciones tanto en su contenido (respecto al principio de representación, por ejemplo) como en su forma (en lo relacionado a las normas y procedimientos electorales), alterando reiteradamente la funcionalidad y rendimiento del régimen democrático, en tanto las reformas ensayadas no se han ajustado a objetivos de mediano y largo plazo, sino más bien a coyunturas específicas donde han primado los intereses particulares por sobre la idea de un ordenamiento democrático colectivo. En otras palabras, más allá de una reforma estructural que sincretice el carácter sistémico del proceso político, los constantes cambios institucionales advierten —por el contrario— una atomización funcional del conjunto de reglas, normas y procedimientos en niveles y escalas diferentes.

De ahí que, en la medida en que esta lógica de cambio ha significado en Ecuador un proceso reiterado e intenso, ha sobredimensionado, por así decirlo, la influencia que ejerce el marco normativo sobre el proceso político en general, de tal forma que los efectos de este desequilibrio se evidencian no solo en los bajos niveles de calidad de la democracia, sino también en las dificultades en términos de gobernabilidad que presenta el sistema político en su conjunto (Pachano, 2007: 89). Más allá de que el constante cambio per se constituye un factor que coadyuva una condición de inestabilidad, sin embargo, tiene una mayor incidencia el hecho de que las repetidas reformas, generalmente, han estado en

contradicción con los preceptos básicos de representación que dan forma a la democracia política que se pretendió implantar en la transición de finales de la década del setenta.²⁶ Cambios observados en la sustitución de un sistema proporcional por otro de carácter mayoritario, la posibilidad de participación de los independientes en la competencia electoral sin ninguna adscripción partidista, el diseño de una estructura de voto basado en listas abiertas y desbloqueadas, que son, entre otros, ejemplos de reformas que han mermado la capacidad de representación de los partidos políticos, y que evidencian justamente la contradicción entre fines y objetivos de las reformas institucionales que se han llevado a cabo.

En cierta forma, este frenesí reformista sobre el que se ha ido configurando una *institucionalidad flexible* proclive a una serie de interpretaciones particulares, e instrumentalizada en función de reiteradas crisis coyunturales (Pachano, 2007: 106), es el factor que ha alimentado el círculo vicioso de la inestabilidad institucional. La falta de una secuencia coherente —en términos de tiempo y contenidos—, que permita articular un proceso de innovación institucional en correspondencia con una dinámica social cambiante, ha determinado que en última instancia el proceso de democratización se configure alrededor de una suerte de diacronicidad fragmentada, donde el sentido de equilibrio no necesariamente se expresa en la estabilidad del régimen, sino, por el contrario, son las variaciones que marcan las rupturas democráticas la pauta sobre la que se estructura la estabilidad del sistema. Tendencia que remite —en una interpretación más amplia— a una pérdida del sentido axiológico de la poliarquía y de su capacidad instrumental para procesar el acceso al poder a través de mecanismos formales de representación política; en otras palabras, el desgaste de su legitimidad en términos de rendimiento institucional.

²⁶ Así, por ejemplo, con la intención de bloquear aquellas lógicas personalistas que definieron las democracias anteriores a la dictadura, y sobre la cual se legitimaron una serie de Gobiernos de corte populista, se instauró una ingeniería institucional articulada a la idea de que los partidos políticos debían constituir la única instancia de interrelación política entre el Estado y la sociedad. No obstante, estas organizaciones partidistas no pudieron desarrollar un rol protagónico en el proceso político como representantes de los diversos sectores de la sociedad (Menéndez-Carrión, 2003: 199); es decir, no tuvieron la capacidad para cumplir con las funciones de instituciones representativas (Isaacs, 2003: 268), reproduciendo, por el contrario, las mismas lógicas que se pretendió anular, y, más aún, impulsando una alineación ideológica de tradición caudillista que tras una incompatibilidad con el sentido pluralista de la democracia representativa encuentra en la crisis política y económica el espacio idóneo para la emergencia de una serie de *outsiders* legitimados a través de un discurso antisistémico, aun cuando se sirvan de la misma institucionalidad para perpetuar su poder político (Córdova, 2004).

Ahora bien, la ruptura del proceso de democratización, cuya constatación empírica puede ser observada en la interrupción presidencial o derrocamiento del Gobierno,²⁷ es el resultado, por un lado, de una paulatina erosión de las adscripciones leales hacia al régimen y, por otro lado, de los bajos rendimientos (en términos de eficacia y efectividad) del Gobierno (Linz, 1987: 93), factores que conllevan a un incidente en el cual un presidente electo democráticamente deja su cargo antes de la finalización del período electoral preestablecido (Marstein-tredet, 2008: 32). Este argumento permite entender la causalidad de las interrupciones democráticas que Ecuador ha experimentado a lo largo de su proceso de democratización, rupturas que si bien no han significado regresiones a regímenes autoritarios, evidencian, sin embargo, un déficit de rendimiento de una ingeniería institucional caracterizada por una débil capacidad coercitiva sobre el comportamiento de los actores políticos relevantes.

En apartados anteriores se había enfatizado la relación antagónica entre la dimensión formal de las instituciones y el comportamiento de sus miembros, como una de las características sobre las que se ha definido la democratización ecuatoriana. De ahí que, partiendo de la premisa que mientras mayor sea el grado de ruptura entre los valores profesados por una institución y su comportamiento real, y viceversa, es decir, entre los valores que estructuran la sociedad y el comportamiento institucional, ciertamente habrá más probabilidades de cambio (Peters, 2003: 58). Entonces, la evidencia empírica permite afirmar que la inestabilidad del marco institucional responde a un desequilibrio entre estas dos dimensiones; en tanto, la idea de que las crisis pueden ser resueltas a través de una evolución gradual, generalmente, conduce a subestimar el hecho de que esta misma mecánica en realidad refuerza

²⁷ Rupturas democráticas que se inscriben en un contexto de creciente insatisfacción con la democracia y que generalmente han estado acompañadas por severas crisis económicas, políticas y sociales. De otra parte, en la medida en que los presidencialismos concentran todo el poder en la figura del presidente, estos aparecen como los últimos responsables del fracaso del Gobierno, por lo que su salida es percibida como fundamental para la solución de la crisis. En este sentido, la presión de la protesta social y las maniobras muchas veces inconstitucionales del Legislativo son los mecanismos que impulsan el derrocamiento presidencial. En otro orden de cosas, paradójicamente —a manera de estrategia de supervivencia— algunos presidentes democráticamente elegidos impulsan reformas institucionales con el objetivo de contrarrestar sus debilidades ante posibles derrocamientos, que combinadas con una retórica antisistémica conllevan, en muchos de los casos, a una concentración de poder y abuso de autoridad (Valenzuela, 2008). El caso más evidente de esta tendencia de un presidencialismo cuasiautoritario es el de Hugo Chávez en Venezuela, y, aunque con menor intensidad pero en la misma línea, el de Rafael Correa en Ecuador.

algunos de estos problemas en vez de contribuir a su resolución (Peters, 2003: 110). Esta lógica, sumada a una débil tradición democrática, ha determinado que el cambio institucional, lejos de establecer una dinámica de aprendizaje político que acorte el camino de la consolidación de la democracia (Przeworski *et al.*, 1996: 96) y reafirme el sentido normativo de las instituciones, se haya desarrollado, por el contrario, dentro de un carácter experimental (Mejía, 2002: 177), con actores políticos poco comprometidos (Sánchez, 2008: 20) que, en última instancia, han inducido una desinstitucionalización de una ya de por sí incipiente institucionalización (Freidenberg, 2008: 23). Contexto en el cual los sentimientos antidemocráticos y las prácticas desleales hacia el régimen, no solo que han inducido en reiteradas ocasiones la ruptura democrática, sino, sobre todo, han permitido desarrollar una creencia de que es posible derrocar Gobiernos para solventar las diversas coyunturas críticas, y, más aun, han promovido un aprendizaje (en términos de manipulación institucional) de cómo hacerlo.

Una vez analizadas las características generales de la ingeniería institucional dentro del proceso de democratización del Ecuador, para cuyo efecto se ha hecho hincapié en la dinámica de institucionalización y cambio que han experimentado las instituciones políticas, es importante, a continuación, pasar revista a la influencia que han ejercido el sistema electoral y el sistema de partidos sobre la consolidación democrática del país, con el propósito de comprobar las hipótesis y preguntas que indaga la investigación.

Sistema electoral y democratización

La importancia de la institucionalización y profundización de elecciones libres, justas y competitivas, que finalmente determinan los niveles de democratización de un proceso político, radica fundamentalmente en el hecho de que, primero, constituyen la base del concepto de democracia liberal y, segundo, son el elemento central de la participación democrática. De ahí que, pese al bajo rendimiento de las instituciones observado en el caso ecuatoriano que, sumado a una estabilidad estructural del sistema político en su conjunto, ha determinado la interrupción del régimen democrático en varias ocasiones, se puede afirmar, sin embargo, que han sido las elecciones —en tanto instituciones democráticas

básicas— el mecanismo no solo de apertura sino, además, de continuidad del proceso de democratización. En ese sentido, el sistema electoral que se instaura en el nuevo ordenamiento democrático emerge sin ningún tipo de privilegios, y responde más bien al sentido axiológico inherente al ideario de una democracia representativa, donde el voto facultativo para sectores como los analfabetos, por ejemplo, constituyeron mecanismos de mayor inclusión que buscaban mejorar la representación política.

Una vez consumada la transición e instaurado el régimen democrático, el rendimiento del sistema electoral ha sido fundamental en tanto constituye una variable independiente que influye, no solo sobre la configuración y estructura de competencia del sistema de partidos, sino sobre el proceso de democratización en general. En el caso del Ecuador, es importante señalar que —en términos generales— la ingeniería del sistema electoral no ha generado en los otros subsistemas —como el de partidos—²⁸ los efectos esperados dentro del nuevo orden democrático de finales de la década del setenta, entre otros factores, principalmente, porque fue implantada desde un criterio homogeneizador de los procesos políticos, estableciendo regulaciones similares para todos los casos, sin reconocer en el nivel normativo y jurídico las especificidades locales y regionales, situación que entró en evidente contradicción con un contexto y una realidad caracterizada por una diversidad social, económica y cultural, que requería, por el contrario, una institucionalidad política que procese esta heterogeneidad a través de múltiples canales de representación (Pachano, 2007: 50-51). Consecuentemente, esta suerte de superposición entre un cuerpo normativo uniforme frente a una realidad social compleja y heterogénea determina desajustes en el rendimiento del sistema político en su conjunto, es decir, una inestabilidad inducida por una escasa diferenciación y autonomización de las instituciones políticas, puesto que interfiere con los mecanismos de integración y coordinación de los procesos de reproducción social (Echeverría, 1997: 33).

²⁸ Por ejemplo, en el caso concreto referido al objetivo de construir partidos de alcance nacional y capacidad de representación, en tanto estas organizaciones estaban llamadas a ser el eje de la nueva institucionalidad democrática, se han generado tensiones —entre otras razones— porque al obligar a los partidos a constituirse en organizaciones nacionales, a través de una participación efectiva en elecciones pluripersonales en al menos diez provincias, determinó un reescalamiento de la problemática local hacia el ámbito nacional, dificultando, de una parte, el procesamiento del conflicto político en los niveles correspondientes y, de otra parte, sobrecargando las demandas en instancias nacionales (Pachano, 2007: 51-52).

De alguna manera, estos desajustes estructurales entre el marco normativo y la dinámica social pueden ser rastreados en la disfuncionalidad del sistema electoral, puesto que su diseño e instauración se ha llevado a cabo dentro de un proceso complejo de reforma institucional caracterizada por una superposición conceptual y metodológica de una serie de normas, reglas y procedimientos, bajo ningún otro criterio que la solución a corto plazo de los problemas generados por las reiteradas crisis políticas. De ahí que, por ejemplo, ante el fracaso de los partidos políticos y bajo el argumento de mejorar la representación, se han ensayado una serie de reformas que han desmantelado la función de intermediación de las organizaciones partidistas, sin tener en cuenta que el principio de representación descansa precisamente sobre la capacidad de organización de la sociedad a través de adscripciones ideológicas que permitan sincretizar la agregación de intereses al sistema político. En todo caso, la democratización en Ecuador se ha visto afectada negativamente por un sistema electoral inestable y complejo que no ha logrado impulsar una dinámica de competencia coherente, en tanto las estrategias y comportamiento de candidatos y electores no se han enmarcado en un patrón normativo que delimite las reglas del juego político, condicionando no solo el mecanismo de acceso al poder en términos de participación y representación, sino, sobre todo, anulando la capacidad vinculante de las instituciones, situación que en última instancia ha conllevado a una pérdida de legitimidad del régimen democrático.

Sistema de partidos en la democratización

Los procesos de democratización que América Latina experimentó a partir de la “tercera ola” han determinado nuevos desafíos para los partidos políticos, debido a que se ha instaurado una institucionalidad partidista en sistemas caracterizados —en su mayoría— por procesos carentes de una tradición democrática, obligando a que los partidos no solo desempeñen las funciones básicas que les corresponden en las democracias consolidadas, sino que, además, instrumentalicen una condición de actores claves en el establecimiento y consolidación de los nuevos regímenes democráticos (Montero y Gunther, 2002: 15). De alguna manera, los partidos siguen realizando la función básica de reunir los votos —que ciertamente entraña el mecanismo más importante

de participación política—, pero han sido incapaces de responder a la confianza que los ciudadanos depositan en las organizaciones partidistas (Mella, 2003: 9). Es así que las características de la configuración y dinámica de competencia del sistema de partidos del Ecuador estructuran a su alrededor una causalidad específica que ha sido determinante en el proceso de consolidación democrática.

En tanto la estructura societal del Ecuador no ha experimentado una transformación significativa —en términos de jerarquías o inequidades sociales, por ejemplo— el orden político instaurado en la transición no logró constituir una nueva lógica de representación. Por lo tanto, el sistema de partidos cumplió en este proceso un papel estrictamente funcional, es decir, respondió a los requerimientos de la emergencia institucional democrática en calidad de mecanismo operativo de la actividad política (Pachano, 1998b: 153), lo que a la larga determinaría un reacomodo de la configuración y competencia partidista en función de clivajes anteriores, que, como el regional, habían conformado las líneas de división política del país dentro de una lógica territorialmente localizada.

En otro orden de cosas, la influencia de los sistemas de partidos sobre los procesos de democratización está dada en función del grado de institucionalización que estos sistemas logren desarrollar; de ahí que, más allá del carácter polarizado del multipartidismo (en términos de número de partidos y niveles de polarización) observado en el sistema ecuatoriano, es necesario hacer algunas consideraciones respecto a las características que presenta el nivel de institucionalización del sistema. En primer lugar, quedó evidenciado en análisis anteriores que la baja estabilidad de las pautas de competencia en el sistema de partidos responde a un débil apego al sentido normativo de la democracia, coadyuvado, además, por la inestabilidad generada por las reiteradas reformas institucionales. Un segundo aspecto que da cuenta del nivel de institucionalización de los sistemas de partidos hace referencia a los vínculos establecidos por las organizaciones partidistas con la sociedad, condición que muestra problemas estructurales, en razón de que en Ecuador no se ha logrado agregar la diversidad de intereses de la sociedad dentro del campo político, consecuencia del sentido excluyente del sistema electoral y de una incapacidad del sistema para procesar conflictos de

carácter regional y/o étnico-cultural, aunque sobre este último punto es importante recalcar la importancia que ha tenido la inclusión del movimiento indígena en el proceso político.

De otra parte, los niveles de legitimidad y confianza otorgados a los partidos por parte de los actores políticos inciden de manera efectiva en la institucionalización del sistema de partidos, en tanto esta condición se correlaciona directamente con la legitimidad que tienen las instituciones democráticas en su acepción más amplia. Como ha podido observarse en acápites anteriores, el proceso político ecuatoriano ha evidenciado que los actores políticamente relevantes no necesariamente imputan un sentido vinculante e irrevocable al régimen democrático, consecuencia de lo cual se ha producido — en más de una ocasión— la interrupción del régimen a través de una combinación de movilizaciones populares y maniobras inconstitucionales del Legislativo, que involucraron y fueron avaladas, además, por las Fuerzas Armadas en calidad de garantes del orden democrático; crisis de poder en las cuales se articularon visiones antagónicas sobre la democracia, cuya interpretación determinó que para algunos fuesen entendidas como sendos golpes de Estado, mientras que para otros signifiquen auténticas expresiones democráticas (De la Torre, 2009: 187-188). En esta misma línea interpretativa se circunscribe el análisis respecto a la cuarta condición de institucionalización del sistema de partidos, referida a los niveles de subordinación de los partidos a intereses particulares de sus líderes, evidenciando que la característica que ha definido la conformación y funcionamiento de los partidos ecuatorianos ha sido precisamente la reiterada presencia de líderes que han cooptado el manejo de las organizaciones partidistas en beneficio propio.

Conclusiones

La investigación ha centrado su análisis en el argumento de que el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo y constituyen, por lo tanto, la clave para aprehender el cambio histórico (North, 1993: 13). En ese sentido, los procesos de transición y democratización han sido analizados en la presente investigación a través de un acercamiento a la configuración y rendimiento de dos de los elementos

consuetudinarios sobre los que se define la democracia, el sistema electoral y el sistema de partidos, bajo el argumento de que la ingeniería institucional que da forma a ambos sistemas condensa los mecanismos de acceso al poder y viabiliza el principio de representación, pilares básicos de la democracia política o poliarquía.

La profundización de las instituciones democráticas, en tanto mecanismos que comprometen el comportamiento de los actores políticos, tiene un papel fundamental en los procesos de democratización, siendo precisamente en este primer nivel de análisis donde la experiencia del Ecuador encuentra sus mayores problemas, en razón de que pese a la presencia efectiva de instituciones formales, y al acatamiento — en términos generales— de las reglas y procedimientos, en la práctica, el marco normativo adquiere múltiples interpretaciones conforme una serie de particularidades, lo que en última instancia determina que paradójicamente las instituciones democráticas no generen procesos democratizadores sino que induzcan más bien inquietudes sobre la gobernabilidad (Burbano de Lara, 2003: 27).

De alguna manera, el cambio institucional aparece como el principal obstáculo para la consolidación democrática en Ecuador. Se han ensayado una serie de reformas de la ingeniería institucional que lejos de responder a una lógica de refuncionalización coherente y articulada a la dinámica social, ha ido configurando un proceso fragmentado y discontinuo que ha desorientado los patrones de comportamiento de los actores políticos. La estabilidad del régimen se ha expresado, en última instancia, a través de una reiterada interrupción de los Gobiernos elegidos democráticamente, consecuencia, entre otros factores, de un paulatino desgaste de la legitimidad de las instituciones democráticas y de la revalorización de un conjunto de lógicas patrimonialistas que han mermado el principio de representación de la democracia política, situación que ha desembocado — hacia mediados de la década de 2000— en el colapso del sistema de partidos y la emergencia de un seudomodelo socialista de corte neopopulista.

En todo caso, la observación empírica de la ingeniería institucional sobre la que se estructuran el sistema electoral y el sistema de partidos en Ecuador devela características con gran incidencia sobre los mecanismos de competencia por el poder político.

Así, un complejo e incoherente sistema electoral, resultado de las reiteradas reformas institucionales de las que fuera objeto a lo largo de todo el proceso de democratización, ha determinado la conformación de una competencia política dispersa e inestable, que en última instancia ha reinterpretado las lógicas personalistas que han caracterizado desde sus inicios al proceso político ecuatoriano. En este sentido, las características de la institucionalidad democrática han permitido indagar la posible causalidad que los marcos normativos ejercen en el proceso de democratización, desde donde se puede argumentar que las contradicciones del sistema electoral y un sistema de partidos polarizado y fragmentado han sido las causantes de un proceso democrático inestable y con uno de los niveles de consolidación más bajos de América Latina.

A manera de corolario, y desde una perspectiva a futuro, es importante dejar señalado que el colapso definitivo del sistema de partidos en las elecciones de 2006 y la monopolización por parte del Movimiento Alianza PAIS (tendencia política que se inscribe en el denominado giro a la izquierda, junto a otros países como Venezuela y Bolivia principalmente) en los comicios de los últimos tres años, incluida la consulta que ratificó la nueva Constitución en 2008, constituyen factores que no solo han redefinido la estructura de competencia hacia una lógica cercana a un formato de partido dominante, en tanto se observa la concentración de la mayoría de escaños en un mismo partido, sino que sobre todo ha puesto en cuestionamiento, desde un discurso antisistémico, el principio mismo de representación política sobre el que se articula el modelo poliárquico, induciendo en contrarespuesta un proyecto de corte autoritario que pretende concentrar el poder político en la figura del presidente.

Bibliografía

- Anduiza, Eva, Antonio Garrido, Fabiola Mota y Luis Fernández (2003). *Introducción al análisis político*. Murcia: ICE - Universidad de Murcia.
- Burbano de Lara, Felipe (2003). "Democracia, cultura política y gobernabilidad —los estudios políticos en los años noventa". En Felipe Burbano de Lara (Comp.). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso Ecuador.
- Conaghan, Catherine (2003). "Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano". En Felipe Burbano de Lara (Comp.). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso Ecuador.

- De la Torre, Carlos (2009). "Democracia, participación y representación populista en Ecuador". En Martín Tanaka (Ed.). *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Internacional IDEA.
- Echeverría, Julio (1997). *La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Quito: Letras.
- Freidenberg, Flavia (2008). *El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Documentos Cidob, América Latina N° 24. Barcelona: Fundación Cidob.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001). *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: Flacso Ecuador.
- Friedland, Roger y Robert Alford (1993). "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales". En *Zona Abierta* 63/64: 154-206.
- Gunther, Richard, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (1996). "Las ilusiones de O'Donnell: una réplica". En *La Política. La democratización y sus límites. Después de la tercera Ola* N° 2, Segundo semestre: 119-128.
- Hurtado, Osvaldo (2006). *Los costos del populismo*. Quito: Cordes.
- Isaacs, Anita (2003). "Los problemas de consolidación democrática en Ecuador". En Felipe Burbano de Lara (Comp.). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso Ecuador.
- Linz, Juan (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1996). "Introducción: Sistemas de Partidos en América Latina". En Scott Mainwaring y Timothy Scully (Ed.). *La construcción de las instituciones democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina*. Santiago de Chile: Cieplan.
- Marsteintredet, Leiv (2008). "Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina". En *América Latina Hoy* N° 49: 31-50.
- Mejía, Andrés (2002). *Gobernabilidad Democrática. Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Mella, Manuel (2003). "Introducción". En Manuel Mella (Ed.). *Curso de partidos políticos*. Madrid: Ediciones Akal.
- Mena, Camilo (1986). "Legislación electoral ecuatoriana". En *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*. Madrid: Fundación Friedrich Ebert.
- Menéndez-Carrión, Amparo (1991). "Región y elecciones en el Ecuador: 1952-1988. Elementos para el debate". En Rafael Quintero (Ed.). *La cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Michelena, Julio (1999). "Sistema electoral y gobernabilidad en el Ecuador". En Fernando Tuesta (Ed.). *Sistemas Electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas)*. Bogotá: Parlamento Andino, Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA.
- Montero, José Ramón y Richard Gunther (2002). "Los estudios sobre los partidos políticos: una revisión crítica". En *Revista de Estudios Políticos* N° 118, octubre-diciembre: 9-38.

- North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnel, Guillermo (1996). "Ilusiones sobre la consolidación". En *Nueva Sociedad*, N° 144 julio-agosto: 70-89.
- Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: Flacso Ecuador, International IDEA, Ágora Democrática, NIMD.
- _____. (2003). "Democracia, orden y conflicto: Ecuador 1979-1994". En Felipe Burbano de Lara (compilador). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso Ecuador.
- _____. (1998). *La representación caótica (análisis del sistema electoral ecuatoriano)*. Quito: Flacso Ecuador, Fundación Konrad Adenauer.
- _____. (1998b). "Problemas de representación y partidos políticos en Ecuador". En Thomas Manz y Moira Zuazo (coordinadores). *Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas: Ildis-FES, Editorial Nueva Sociedad.
- Payne, Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Peters, B. Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Przeworski, Adam, Michael Álvarez, José Cheibub y Fernando Limongi (1996). "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias". En *La Política. La democratización y sus límites. Después de la tercera Ola* N° 2, Segundo semestre: 89-108.
- Quintero, Rafael (2005). *Electores contra partidos en un sistema político de mandos*. Quito: Ediciones Abya-Yala, Ildis-FES.
- Quintero, Rafael y Erika Silva (1991). "Región y representación política en el Ecuador contemporáneo (1939-1959)". En Rafael Quintero (Ed.). *La cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Rivera, Fredy (2001). "Democracia minimalista y fantasmas castrenses en el Ecuador contemporáneo". En Martín Tanaka (Dir.). *Las Fuerzas Armadas en la Región Andina ¿No deliberantes o actores políticos?* Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Salgado, Hernán (1987). *Instituciones políticas y Constitución del Ecuador*. Quito: Ildis.
- Sánchez, Francisco (2008). *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: Flacso Ecuador, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica - Universidad de Salamanca.
- Sánchez, Francisco y Flavia Freidenberg (1998). "El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en el Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio". En *América Latina Hoy* N° 19: 65-79.
- Sánchez-Parga, José (1995). *Conflicto y democracia en Ecuador*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- Valenzuela, Arturo (2008). "Presidencias latinoamericanas interrumpidas". En *América Latina Hoy* N° 49: 15-30.
- Vallès, Josep M. (2000). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Verdesoto, Luis (1994). "La difícil modernización de los partidos políticos en el Ecuador". VII Encuentro de historia y realidad económica y social del Ecuador y América Latina. *Memorias*, Volumen I: Seminario Democracia y Desarrollo. 121-151. Cuenca: IDIS, Ildis.