

Asociación cívica y desinstitucionalización de los partidos políticos en Ecuador: rupturas y continuidades, 1979-2014

Santiago BASABE-SERRANO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador /
German Institute of Global and Area Studies, GIGA
sbasabe@flacso.edu.ec

Recibido: 08-10-2014

Aceptado: 07-03-2016

Resumen

Este artículo examina la relación entre asociación cívica e institucionalización de los partidos políticos. Sin dejar de lado los enfoques que recurren a factores endógenos a las organizaciones políticas o a variables de naturaleza normativa, propongo que la fortaleza de las organizaciones ciudadanas es una variable clave al momento de evaluar el grado de institucionalización de los partidos políticos. Por tanto, la presencia de asociaciones ciudadanas estables y con demandas puntuales incentivaría la presencia de partidos consolidados en la arena electoral. En sentido opuesto, la ausencia de organizaciones cívicas fuertes daría lugar a que las agrupaciones políticas se constituyan primordialmente como maquinarias electorales de corte caudillista. A partir de narrativas históricas y del análisis de resultados electorales en Ecuador entre 1979 y 2014, el artículo confirma que cuando la capacidad de asociación ciudadana es estructuralmente débil las probabilidades de emergencia de partidos poco institucionalizados tienden a incrementarse.

Palabras clave: Ecuador; asociación ciudadana; partidos políticos; democracia; caudillismo; institucionalización.

Civic Association and Des-Institutionalization of Political Parties in Ecuador: Breaks and Continuities, 1979-2014

Abstract

This article examines the relationship between civic association and the party politics institutionalization. Regardless of the theoretical approaches that focus on endogenous factors to the political institutions or normative variables, I point out that the strength of the citizen organizations is a key variable to evaluate the level of the party politics institutionalization. So, the presence of stable citizen associations with specific demands would incentive the emergence of consolidated political parties in the electoral arena. On the other side, the lack of strong citizen associations would drive that political parties be formed as electoral machines. Supported by historical narratives and electoral results in Ecuador between 1979 and 2014, the article confirms that when the citizen association is structurally weak, the probabilities of the emergence of less institutionalized political parties increases.

Key words: Ecuador; civic association; political parties; democracy; caudillismo; institutionalization.

Referencia normalizada

Basabe-Serrano, S. (2016): "Asociación cívica y desinstitucionalización de los partidos políticos en Ecuador: rupturas y continuidades, 1979-2014", *Política y Sociedad*, 53 (3), pp. 937-960.

Sumario: Introducción. 1. Los enfoques clásicos sobre institucionalización partidista. 2. Asociación cívica e institucionalización partidista: una perspectiva teórica. 3. Ecuador: déficit de asociación cívica, déficit de institucionalización partidista. 4. Organizaciones ciudadanas débiles y baja institucionalización

partidista. 5. Ausencia de asociaciones cívicas y desinstitucionalización partidista. 6. Conclusiones y algunas ideas para una futura agenda de investigación. 7. Bibliografía.

Introducción

Con el retorno al régimen democrático, Ecuador aprobó un diseño constitucional orientado a estimular la representación política a través de las agrupaciones partidistas. La intencionalidad de dicha reforma fue que las demandas propiciadas desde diferentes grupos sociales se canalicen a la arena política por medio de los partidos. Para ello, se partió de dos ideas clave. En primer lugar, que la capacidad de asociación ciudadana se iría incrementando en la medida que el régimen democrático se consolide; y, en segundo lugar, que los partidos serían capaces tanto de interpelar esas demandas como de transformarlas en políticas públicas. Con el paso del tiempo, ni la ciudadanía fue capaz de articularse ni los partidos se convirtieron en correas de transmisión de la conflictividad social. En términos causales, lo que en realidad sucedió fue que, ante la ausencia de un tejido social lo suficientemente organizado, las agrupaciones políticas asumieron un rol diferente al originalmente propuesto. De hecho, el escenario descrito llevó a que los partidos busquen el voto ciudadano recurriendo a otro tipo de vínculos, como el caudillismo o las prácticas clientelares (Menéndez-Carrión, 1986).

En términos teóricos, en este artículo sostengo que la ausencia de una ciudadanía organizada alrededor de diferentes formas de asociación cívica dificulta la generación de partidos políticos fuertemente institucionalizados. Por tanto, la conjetura que planteo es que, mientras más débil es la capacidad de asociación de los distintos sectores sociales, las probabilidades de que las agrupaciones partidistas se institucionalicen tienden a disminuir. Como corolario, en aquellas sociedades en las que la ciudadanía tiene una concepción fuerte de la importancia de la asociación cívica, los partidos políticos propenden a fortalecerse, generando mayores vínculos con las demandas originadas en los distintos sectores de la población. En el plano empírico, el caso ecuatoriano es interesante para evaluar dicha propuesta teórica pues a pesar de que varios rasgos del sistema político cambiaron a partir de 2007 con la llegada del Presidente Correa y lo que se ha denominado el fin del anterior sistema de partidos, las viejas formas de relacionamiento entre votantes y agrupaciones partidistas -e inclusive muchos de sus actores- continúan en plena vigencia (Pachano, 2011).

A diferencia de los estudios que analizan variables endógenas a las organizaciones partidistas como causales del descenso en cuanto a institucionalización y apoyo popular (Norris, 2005), el argumento que aquí presento es que la ausencia de partidos sólidos obedece al déficit de asociaciones ciudadanas que articulen organizadamente sus demandas de diverso orden. De otro lado, y aunque no desconozco la influencia que las variables institucionales podrían generar sobre el fortalecimiento o debilitamiento de las agrupaciones políticas (Carreras, 2012), lo que planteo es que el punto de partida para la existencia de partidos fuertemente institucionalizados, con capacidad de representación social efectiva y perdurable, es la asociación ciudadana.

Este artículo está compuesto de cuatro partes. En la primera se revisa la literatura que discute las diferentes causas por las que se da el colapso o desinstitucionalización de los partidos políticos. En la segunda parte planteo un marco teórico anclado en las ideas de Tocqueville respecto a la asociación ciudadana y sus efectos sobre la política y específicamente sobre las agrupaciones partidistas. En la tercera parte se analizan diacrónicamente los desempeños de los partidos políticos ecuatorianos a fin de constatar la hipótesis que se desprende de la discusión teórica previa. La cuarta parte ofrece algunas conclusiones e ideas clave que podrían apoyar la agenda de investigación futura en torno a la relación entre capacidad ciudadana de asociación e institucionalización de las agrupaciones políticas.

1. Los enfoques clásicos sobre institucionalización partidista

Una de las explicaciones más difundidas respecto al proceso de desinstitucionalización de los partidos y los sistemas de partidos es su débil vinculación con los distintos sectores sociales (Mainwaring y Scully, 1995). En dicha perspectiva y en las que siguen la tradición de observar élites políticas resulta intuitivo el diagnóstico planteado a pesar de que se parte de la reificación de los sectores sociales. En efecto, allí se asume que la organización ciudadana existe *per se* por lo que la generación de plataformas por parte de los partidos está dada en función de un preestablecido conjunto de demandas sociales. Por tanto, dicho enfoque teórico imputa la desinstitucionalización de los partidos a razones endógenas a las propias organizaciones políticas. Adicionalmente, dicha propuesta asume que los partidos son capaces de conocer las demandas ciudadanas aún cuando la ciudadanía no se encuentre organizada. En la misma perspectiva se inscriben los trabajos que señalan que el grado de aprendizaje y adaptación de las agrupaciones partidistas a políticas novedosas es el principal mecanismo explicativo de cuán programáticos pueden ser los partidos (Kitschelt *et al.*, 2010).

Otros trabajos identifican tanto variables ecológicas como endógenas a los partidos como determinantes de cuán institucionalizadas se encuentran las agrupaciones políticas. Este tipo de literatura señala que los problemas socio-económicos por los que atraviesa un país y la incapacidad de los partidos para dar solución a la conflictividad que de allí se deriva explican el debilitamiento y desinstitucionalización de las organizaciones políticas (Seawright, 2012; Morgan, 2011). En la misma línea, Roberts (2015) señala que las crisis económicas y las reformas de ajuste estructural debilitaron a los partidos de masas y a las organizaciones sindicales, propiciando además la emergencia de *outsiders*. A las razones anotadas otros autores han agregado escándalos de corrupción como determinantes del colapso y consiguiente desinstitucionalización de los partidos (Dietz y Myers, 2007; Kenney, 2004).

Una propuesta adicional señala que la desinstitucionalización de los partidos en América Latina tuvo lugar en las décadas de los ochenta y noventa como consecuencia de contradicciones entre las políticas implementadas por las agrupaciones políticas y sus principios ideológicos. Dicho comportamiento habría generado pérdida de credibilidad de los partidos frente a la ciudadanía. Por tanto, el deterioro de la legitimidad de las agrupaciones políticas y sus deficientes desempeños en la administración del Estado

explicarían su posterior desinstitucionalización (Lupu, 2014: 564). En esta perspectiva no sólo se consideran variables endógenas a los partidos como causantes de su debilitamiento sino también otras de carácter actitudinal, atribuibles a los electores. En alguna medida, Kitschelt *et al.* (2010) dan cuenta de este fenómeno, agregando que la posibilidad de construir partidos programáticos y competencia partidista entre agrupaciones de este tipo es cada vez menos observable en América Latina.

Como se ha descrito, las explicaciones tradicionales sobre el bajo grado de institucionalización de los partidos en América Latina suelen recurrir a variables relacionadas con el propio funcionamiento de dichas organizaciones o con factores hallados en el entorno económico o social. En dichas perspectivas, el papel de la organización ciudadana se encuentra ausente. Frente a dicho vacío a continuación se ofrece un marco teórico en el que se subraya que la capacidad de asociarse cívicamente en diferentes espacios y estructuras organizativas es el punto de partida para el incremento de la institucionalización de los partidos políticos.

2. Asociación cívica e institucionalización partidista: una perspectiva teórica

La idea esencial que defiendo en este artículo es que la producción de espacios de asociación ciudadana permite el surgimiento no sólo de sociedades más igualitarias sino también la emergencia de partidos políticos fuertes, institucionalizados y con capacidad de interpelar las demandas de los electores. Por tanto, lo que explicaría la débil institucionalización de los partidos en la región tiene que ver con la limitada organización ciudadana alrededor de diferentes formas de asociación cívica. Bajo el término asociación cívica me refiero a cualquier forma de agrupación con objetivos y demandas políticas claramente observables. Por tanto, dentro de esta descripción se encuentran los colegios profesionales, las asociaciones de artesanos y pequeños empresarios, algunos tipos de clubes -literarios, cinematográficos o artísticos-, las asociaciones de estudiantes, etc.

Por otro lado, asumo el concepto de institucionalización de los partidos políticos elaborado por Randall y Sväsand (2002) y que resume de forma analítica las diferentes definiciones elaboradas previamente (Panebianco, 1988; Levitsky, 1998). Dichos autores señalan que la institucionalización de un partido es el proceso a través del que las agrupaciones políticas llegan a establecerse en términos de modelos integrados tanto de comportamiento como de actitudes (Randall y Sväsand, 2002: 12). Randall y Sväsand diferencian el proceso de institucionalización en dos niveles. En primer lugar, identifican los factores endógenos a los partidos y que se relacionan con el desenvolvimiento de la organización como tal. En segundo lugar, plantean la existencia de variables ecológicas a la agrupación política y que tienen que ver con la forma de relacionamiento del partido con otras instituciones y con la sociedad. Tanto en la dimensión interna como en la externa los autores citados identifican un componente estructural y otro de naturaleza actitudinal.

De la interacción de factores internos y externos que se desprenden de las dimensiones estructural y actitudinal surge una matriz 2 x 2 que Randall y Sväsand (2002) utilizan para medir el grado de institucionalización de los partidos. Así, la sistematicidad del

partido (interno-estructural) da cuenta del alcance, regularidad e intensidad de las interacciones que constituyen a un partido como estructura. De su lado, la formación en valores (interno-actitudinal) se refiere al compromiso de los afiliados al partido y de sus colaboradores cercanos con un posicionamiento político-ideológico definido. En cuanto a la autonomía del partido (externo-estructural), esta categoría se refiere esencialmente a la capacidad de la agrupación política para tomar decisiones independientemente de la influencia de organizaciones o grupos de diverso orden.¹ Finalmente, la capacidad de reificación del partido (externo-actitudinal) se refiere a la posibilidad de que la agrupación se mantenga en el imaginario de la población más allá de la inmediatez de los procesos electorales.

A partir de los conceptos expuestos, a continuación discuto el vínculo causal existente entre asociación ciudadana e institucionalización de los partidos. Parto del supuesto de que una vez que la ciudadanía ha decidido emprender una forma de organización específica se establece un conjunto de intereses en común. Este agregado de preferencias que se encuentran presentes de forma aislada en cada uno de los integrantes del grupo no solo permite orientar la dinámica de las organizaciones hacia objetivos comunes sino que adicionalmente informan al mercado electoral sobre las demandas de los votantes. En otras palabras, la reducción de diversas demandas individuales alrededor de una pequeña plataforma colectiva permite a los partidos identificar de forma más clara cuáles son los temas sobre los que deberán dar una respuesta política puntual de cara a obtener apoyo electoral.

Dada la presencia de demandas provenientes de las asociaciones ciudadanas, su interpelación por parte de los partidos políticos genera una relación de cooperación a mediano y largo plazo. Dicho vínculo, que puede ser entendido como un juego interactivo del dilema del prisionero, propicia lo que se conoce como interdependencia o enraizamiento de los partidos en la sociedad. Así, a medida que la relación se mantiene en el tiempo la posibilidad de que los partidos se institucionalicen va en aumento. A diferencia de las relaciones clientelares, en este caso existe una plataforma ideológica de los partidos que coincide con la de determinadas organizaciones sociales. Dado que las demandas son de diferente orientación ideológica, el número de partidos políticos en disputa guardará relación con la heterogeneidad existente en la sociedad. En esta perspectiva, los partidos conocen las demandas elaboradas por parte de las asociaciones cívicas y las asumen como evidencia que informa al mercado de cara a la formulación de ofertas de campaña electoral.

Por un efecto lógico del mercado electoral, en el caso de que los partidos deterioren sus vínculos con las organizaciones sociales surgirán otras agrupaciones políticas interesadas en interpelar dichas demandas. Por tanto, el debilitamiento de unos partidos se dará a costa del surgimiento de otros, por lo que la posibilidad de un colapso integral del sistema es poco probable. Además, si las demandas ciudadanas están establecidas

¹ No obstante, los propios autores señalan que este rasgo de la institucionalización de los partidos es controvertido pues, bajo determinadas circunstancias, ciertas formas de interdependencia de las agrupaciones políticas con determinados sectores sociales pueden ser beneficiosas.

de forma previa, difícilmente un partido que ha mantenido vínculos puntuales con determinadas organizaciones asumirá una posición diferente. De hecho, el cambio radical en la orientación ideológica de la agrupación política podría ser una de las causas para la migración de los vínculos sociales de un partido a otro.

En el escenario opuesto, cuando existe poca asociación cívica, la información que reciben los partidos políticos es ambigua. Por tanto, las agrupaciones políticas buscarán cumplir con su moral institucional por otros medios.² En dicho escenario, el caudillismo y mecanismos clientelares surgirán como el resultado lógico de la necesidad de las organizaciones partidistas de cumplir con su principal objetivo: mantenerse vigentes en la arena política. Así, la permanencia de las organizaciones partidistas estará supeditada al desempeño de los caudillos y al surgimiento de nuevas organizaciones que operen bajo la misma lógica. Nótese que en este caso la ausencia de institucionalización de los partidos no tiene relación con su propio desempeño sino con la presencia o no de diferentes formas de asociación cívica.

Los efectos que genera el grado de asociación ciudadana sobre el grado de institucionalización de los partidos es un argumento que nace de las ideas que al respecto plantea Alexis de Tocqueville en su seminal obra “La democracia en América”. En efecto, una de las tesis clave que sostiene dicho autor al examinar la democracia en los Estados Unidos de Norteamérica es que la condición de igualdad de las personas se ve reflejada en la fortaleza de la organización social y que esto se observa en el tipo de instituciones políticas, como son los partidos. Así, en sociedades más igualitarias y en las que la ciudadanía se asocia los partidos encuentran demandas específicas, organizadas, y a las que es posible interpelar a través de una plataforma definida. Luego, los vínculos entre ciudadanía y agrupaciones partidistas tienden a afianzarse en el tiempo.

Por tanto, mi propuesta no debe ser entendida como la posibilidad de que la organización ciudadana termine por reemplazar a los partidos políticos. Por el contrario, la idea que sostengo es que en la medida en la que exista capacidad de asociación cívica los partidos pueden institucionalizarse y concentrar sus esfuerzos en capturar determinados segmentos de la población a través de un posicionamiento ideológico definido. Así, mientras la organización social se solidifica y los ciudadanos se empoderan de su capacidad de acción política, los partidos se constituyen en un mecanismo idóneo para trasladar las demandas ciudadanas hacia el sistema político (Tocqueville, 2005: 728). Desde esta perspectiva, la posibilidad de que la asociación cívica sirva también como un freno a los posibles excesos de los gobernantes y de los partidos políticos no es contradictoria (Tocqueville, 2005: 729). Así, a la vez que la organización social facilita la institucionalización interna y externa de las agrupaciones partidistas también constituye un actor con capacidad de control social sobre la actividad de quienes resultan elegidos.

² Asumo a la moral institucional como la definición de objetivos y efectos probables (Hardin, 2003: 164-165).

Para verificar la pertinencia del vínculo causal entre asociación ciudadana e institucionalización de los partidos políticos, en el siguiente acápite analizo el caso ecuatoriano a lo largo de su último período democrático (1979-2014). Ecuador es un buen caso de estudio no sólo porque sus partidos han sufrido un paulatino proceso de desinstitucionalización sino también porque mientras algunas agrupaciones políticas mantuvieron en sus orígenes relaciones cercanas con asociaciones cívicas otras surgieron carentes de dicho vínculo. Por tanto, desde lo empírico propongo testear la pertinencia de la hipótesis que señala que, a medida que es más débil la capacidad de asociación cívica, las probabilidades de que las agrupaciones partidistas se institucionalicen tienden a disminuir.

3. Ecuador: déficit de asociación cívica, déficit de institucionalización partidista.

Aunque el retorno al régimen democrático trajo consigo una nueva cohorte de partidos políticos, la asociación ciudadana en Ecuador no siguió el mismo sendero. Salvo el surgimiento de unas pocas organizaciones y el reposicionamiento de otras ya existentes en el período dictatorial, las asociaciones cívicas no germinaron (Hurtado y Herudek, 1974). En unos casos, las organizaciones sociales se fueron debilitando y como consecuencia de ello los partidos que representaban sus intereses se vieron afectados seriamente en su apoyo electoral o simplemente desaparecieron. En otros casos, la abierta ausencia de asociaciones cívicas que se vinculen a los partidos dio lugar a que desde el inicio de su vida política algunas agrupaciones se constituyan en maquinarias electorales, caudillistas y dependientes de la figura del líder del momento. Así, la ausencia de partidos políticos institucionalizados se fue acentuando con el paso del tiempo hasta llegar a un punto en el que las lógicas de relacionamiento entre actores políticos y electorado colapsaron, dando paso a un reordenamiento total del sistema.

La debilidad de la organización ciudadana se evidenció de forma más clara cuando mediante consulta popular convocada durante el gobierno del Presidente Durán-Ballén se aprobó que para los cargos de elección popular no era necesaria la afiliación a un partido político.³ El supuesto que estaba tras dicha variación institucional era que existía capacidad de asociación cívica y, por tanto, los denominados “independientes” representarían los intereses de las organizaciones sociales en la arena electoral. En esa línea, dicha reforma constitucional fue observada por las pocas agrupaciones ciudadanas existentes como el mecanismo idóneo para liberarse de los aparentes constreñimientos que implicaba ser afiliado a un partido político. No obstante, el problema de fondo se hallaba en la ausencia de organizaciones cívicas lo suficientemente consolidadas y con plataformas definidas (Conaghan y Espinal, 1990;

³ La consulta popular se realizó el 28 de agosto de 1994. No obstante, durante las elecciones seccionales de 1 de junio de 1986 se incluyó una pregunta relacionada con la posibilidad de que los independientes puedan participar en cargos de elección popular. En aquella ocasión la mayoría del electorado se pronunció a favor del NO.

Menéndez-Carrión, 1988).⁴ Lo antes expuesto se reflejó en los subsiguientes procesos electorales, en los que si bien formalmente algunos movimientos ciudadanos llegaron a ocupar espacios en la legislatura, lo que realmente sucedió fue que los caudillos provinciales o locales organizaron su agenda de gobierno utilizando el membrete de “movimientos ciudadanos”.⁵

Bajo una lógica de costo-beneficio, esta innovación institucional lo que en realidad propició fue que a los caudillos locales les resulte más conveniente formar un movimiento ciudadano *ad-hoc*, libre de presiones partidistas, a través del que pudieran presentarse a las elecciones “como si” dicha estructura electoral respondiera a formas de organización provenientes de la ciudadanía. De hecho, excluyendo a la agrupación indigenista Pachacutik (PCK), ningún movimiento político o ciudadano tuvo una representación por más de un período legislativo entre 1979 y 2014. Más allá de los cargos de elección popular, todos los movimientos políticos de este orden estuvieron anclados a la figura y protagonismo de caudillos locales o provinciales. Así, una vez que el caudillo migraba a otra estructura política o perdía fuerza electoral, no sólo el movimiento desaparecía sino que los partidos también diezmaron su institucionalidad.

El Gráfico No 1 describe la representación de movimientos políticos en la legislatura entre 1996 y 2013.⁶ Como se observa, la participación de organizaciones no partidistas es marginal y recién en el período 2009-2013 superó el 10% de asientos. Más aún, del conjunto de movimientos que alcanzaron espacios legislativos solamente el Movimiento Independiente Liberación Provincial (MILP), que alcanzó dos escaños en el período 1996-1998, podría considerarse como un caso de organización ciudadana que obtuvo representación política.⁷ En general, el resto de movimientos respondieron a organizaciones *ad-hoc* creadas por un caudillo local y con un margen de vida política limitada. Tal cual mencioné previamente, ninguna de estas organizaciones tuvo espacios de influencia más allá del período legislativo para el que fueron creadas.

La incipiente capacidad de asociación cívica, que de alguna forma se refleja en los resultados del Gráfico No 1, el deterioro de los vínculos al interior de los partidos y la cada vez menor identificación ideológica de las agrupaciones políticas pronto se expresaron en la pérdida de confianza de la ciudadanía respecto a los partidos. Así, los datos de opinión pública ofrecidos por *Latinobarómetro* para el año 2003 indican

⁴ Menéndez-Carrión se refiere a la ausencia de organización de los grupos subalternos, diferenciando así a los sectores populares de los que la autora denomina oligárquicos y burgueses.

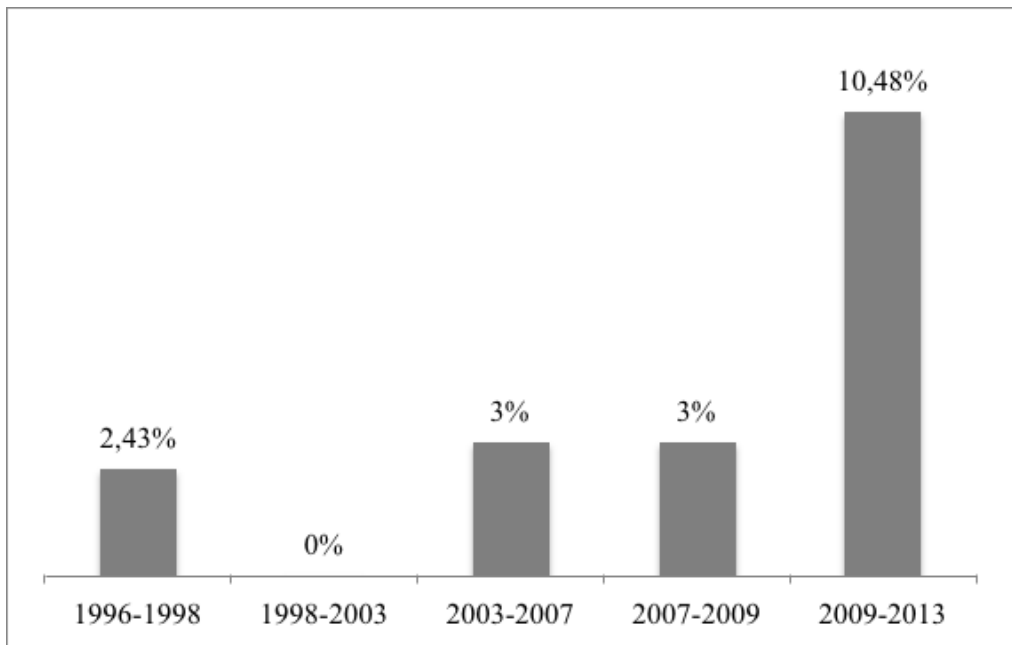
⁵ Caudillismo es un régimen personalista y cuasi militar cuyos mecanismos partidistas, procedimientos administrativos y funciones legislativas están sometidas al control inmediato y directo de un líder carismático y a su cohorte de funcionarios mediadores (Silvert, 1976).

⁶ Excluyo del análisis los períodos legislativos anteriores por la imposibilidad normativa de que los movimientos ciudadanos puedan presentarse a elecciones.

⁷ La principal propuesta electoral del MILP fue la autonomía para la costera ciudad de Guayaquil a partir de un proceso real de descentralización del Estado. El líder del MILP fue el matemático guayaquileño Juan José Illingworth.

que apenas el 5% de personas encuestadas demostró “algo o mucha confianza” en los partidos políticos ecuatorianos (Mainwaring, 2006). Si se compara esta medición con el 18% reportado para el año 1996, el descenso en la percepción ciudadana respecto a la credibilidad en los partidos es notorio. La evidencia empírica citada sirve, por tanto, no sólo para dar cuenta del estado en el que el sistema político se hallaba a inicios del nuevo siglo sino también para entender la llegada al poder de un *outsider* como Rafael Correa.

Gráfico 1: Representación legislativa de organizaciones ciudadanas no partidistas, 1996-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales.

A pesar de que la relación existente entre débil asociación ciudadana e incipiente institucionalización de los partidos es una constante en el caso ecuatoriano, la trayectoria asumida por las distintas agrupaciones políticas hasta llegar a dicho desenlace no fue lineal. Por un lado, algunos partidos nacieron con vínculos respecto a asociaciones ciudadanas aunque con el paso del tiempo dicha relación se fue deteriorando. Por otro lado, algunas organizaciones políticas carecieron desde su aparición en la arena electoral de relaciones específicas con asociaciones cívicas por lo que su moral institucional fue abiertamente caudillista y el grado de desinstitucionalización mayor. La Tabla No 1 describe los principales partidos políticos ecuatorianos y los vínculos, cuando los tuvieron, respecto a distintas formas de asociación cívica.

Tabla 1: Asociaciones cívicas y momentos de desinstitucionalización partidista, 1979-2014

| Asociación cívica vinculada al partido político | Partido | Momento de debilitamiento de asociación cívica | Momento de desinstitucionalización del partido |
|--|---------|--|---|
| Organizaciones sindicales: Frente Unitario de Trabajadores | PSE | Inicios de la década de los noventa | Mediados de la década de los noventa |
| Organización de profesores: Unión Nacional de Educadores | MPD | Inicios del año 2009 | Mediados de 2009 |
| Organización indígena: Confederación de Nacionalidades Indígenas | PCK | Finales de 2003 | Finales de 2006 |
| Gremios de profesionales y artesanales | ID | Inicios de la década de los noventa | Finales de la década de los noventa |
| Gremios de profesionales, trabajadores católicos y otros sectores sociales | DP | Mediados de la década de los noventa | Finales de la década de los noventa |
| ----- | CFP | ----- | Mediados de la década de los ochenta con la muerte de Asaad Bucaram |
| ----- | PSC | ----- | Fines de 2008 con la muerte de León Febres-Cordero |
| ----- | PRE | ----- | Inicios de década de 2000 con ratificación de exilio político de Abdalá Bucaram |
| ----- | PSP | ----- | Fines de 2007 con pérdida de espacio electoral de Lucio Gutiérrez |
| ----- | PRIAN | ----- | Fines de 2007 con pérdida de espacio electoral de Álvaro Noboa |
| ----- | AP | ----- | Fines de 2014 con anuncio de Presidente Correa de no postular a la reelección |

Fuente: Elaboración propia.

Dentro del patrón de conducta que establece (i) vínculos iniciales entre asociaciones cívicas y agrupaciones políticas y el posterior (ii) proceso de desintegración de la organización social seguido de desinstitucionalización partidista se encuentran los partidos: Socialista Ecuatoriano (PSE), Movimiento Popular Democrático (MPD), Pachacutik (PCK), Izquierda Democrática (ID) y Democracia Popular (DP). Los primeros tres partidos surgieron anclados a organizaciones sindicales, del magisterio e indígenas, mientras que los dos restantes mantuvieron vínculos políticos con gremios y asociaciones de profesionales. En todos los casos el debilitamiento de las asociaciones ciudadanas degeneró en partidos que buscaron sobrevivir políticamente a través de diversos medios. Al final, con la salvedad de PCK y el PSE, las demás agrupaciones políticas sufrieron un grave proceso de des-institucionalización que degeneró en que el sistema político adquiriera una nueva racionalidad.

En el segundo patrón de conducta, en el que las organizaciones cívicas estuvieron (i) ausentes desde el inicio por lo que el (ii) proceso de desinstitucionalización partidista fue más acelerado y crónico, se enmarcan agrupaciones como Concentración de Fuerzas Populares (CFP), Partido Social Cristiano (PSC), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Partido Sociedad Patriótica (PSP), Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) y Alianza País (AP). En este caso se trata de partidos que comparten rasgos esenciales como la presencia de un liderazgo caudillista, ausencia de organización partidista sólida; y, como corolario, inexistencia de nuevos cuadros capaces de dar continuidad a la actividad proselitista del partido.⁸ En definitiva, mientras en la primera descripción se trata de partidos que de a poco fueron conducidos hacia un proceso de desinstitucionalización, en la segunda observamos agrupaciones políticas que nunca tuvieron los rasgos básicos de un partido institucionalizado, acorde a la definición de Randall y Sväsand (2002). En lo que sigue presento algunas narrativas históricas que dan cuenta de los dos patrones de conducta partidista ya mencionados.

4. Organizaciones ciudadanas débiles y baja institucionalización partidista

Una de las organizaciones sociales que mayor presencia política tuvo durante la década de los ochenta fue el Frente Unitario de Trabajadores (FUT). Constituido alrededor de organizaciones sindicales de segundo nivel, el FUT desarrolló una activa vida política a través de demandas puntuales en defensa de los trabajadores y la labor sindical. Aunque su capacidad de movilización era autónoma, como lo reflejan las contundentes huelgas nacionales desarrolladas durante los gobiernos de los Presidentes Hurtado y Febres-Cordero (Conaghan y Espinal, 1990: 25), las propuestas del FUT fueron trasladadas a la arena política por los partidos de izquierda y esencialmente por el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE).⁹

⁸ El liderazgo caudillista al que me refiero en esta parte está representado por Bucaram (CFP), Febres-Cordero (LFC), Bucaram (PRE), Gutiérrez (PSP), Noboa (PRIAN) y Correa (AP).

⁹ Para esa época el Partido Frente Amplio de Izquierda (FADI) era otro receptor de las demandas de las organizaciones sindicales. Con el paso del tiempo el FADI y el PSE se

No obstante, para inicios de la década de los noventa la asociación sindical se debilitó considerablemente. No sólo las pugnas entre las distintas organizaciones que conformaban el FUT sino adicionalmente la reforma laboral planteada por el gobierno del presidente Borja, que en lo de fondo establecía restricciones institucionales a la conformación de los comités de empresa, constituyeron factores decisivos de la pérdida de fuerza de este tipo de asociaciones.¹⁰ Como consecuencia de ello, los partidos políticos que actuaban como correas de transmisión de las demandas de estos sectores también perdieron espacio electoral. Lo dicho se refleja en las variaciones en la representación legislativa alcanzada por el PSE. Así, mientras en el período 1988-1992 dicho partido alcanzó once curules (8,39% del total), incrementando su presencia legislativa respecto al período 1984-1988 en el que obtuvo siete espacios (5,38% del total), para el cuatrienio 1992-1996 su presencia legislativa fue de apenas dos diputados (1,40% del total).

El debilitamiento de las organizaciones sindicales en general y del FUT en particular, por tanto, no sólo tuvo efectos en la capacidad de presión de dichos sectores sino también en la influencia del partido político que interpelaba sus demandas. De hecho, a partir del año 1996 la presencia legislativa del PSE descendió al punto que a la fecha es casi inexistente. A diferencia de los partidos que ante el debilitamiento o ausencia de asociaciones cívicas a las cuales interpelar optaron por prácticas clientelares, el PSE ha intentado mantener su registro electoral recurriendo a alianzas seccionales con agrupaciones políticas afines.

Otro caso de asociación ciudadana con fuertes vínculos partidistas es el que se generó entre la Unión Nacional de Educadores (UNE) y el maoísta MPD. Desde finales de la década de los setenta y más aún con el retorno a la democracia, la UNE se constituyó en la mayor agremiación de educadores de nivel primario y secundario del país. Provista de una fuerte base ideológica de izquierda radical y con vínculos sólidos con las agremiaciones de estudiantes secundarios y universitarios, la UNE fue el semillero permanente de dirigentes políticos del MPD. Al igual que el ya mencionado FUT, aunque la UNE tuvo capacidad de movilización por sí misma -a través de manifestaciones populares y esencialmente estudiantiles y del magisterio nacional-, su principal correa de transmisión con el sistema político fue el MPD.

A pesar de que la representación legislativa del MPD nunca llegó a superar el 10% del total del Congreso, esta agrupación política fue de las que mejor distribución de votos tuvo a nivel nacional (Pachano, 2004). A diferencia de organizaciones partidistas sustentadas en clivajes regionales, el hecho de que la UNE se hallara diseminada a lo largo del país propició que el MPD pueda llegar a áreas geográficas inaccesibles para otros partidos. Así, el discurso radical de izquierda maoísta tanto de la UNE como del MPD logró posicionarse en un nicho electoral que, aunque pequeño, siempre fue leal a la plataforma partidista. De hecho, durante el cuatrienio 1992-1996, coincidente con el

fusionaron en lo que ahora se conoce como Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA)

¹⁰ La reforma laboral mencionada se dio a través de la ley 133, sancionada en noviembre de 1991.

gobierno del Presidente Durán-Ballén y la entrada en vigencia de las escasas reformas estructurales realizadas en Ecuador (Lora y Panizza, 2002), el MPD alcanzó la mayor representación legislativa de su vida institucional (10 legisladores equivalentes al 7,04% del total).

La llegada al poder del Presidente Correa en 2007 trajo consigo acuerdos electorales entre el oficialista AP, la UNE y el MPD. No obstante, poco tiempo después de la aprobación de la Constitución de 2008 las relaciones se tensionaron al punto de terminar en una abierta confrontación. Dado que la fortaleza de la UNE se hallaba no sólo en su férrea disciplina ideológica sino también en la agremiación y aporte económico de sus miembros, una de las decisiones del gobierno para debilitar dicha organización fue disponer la voluntariedad de la afiliación y membresía. Por otro lado, y como una externalidad de la reforma al sistema de educación superior, muchos cuadros políticos de la UNE y del MPD perdieron espacios de poder político y de manejo de recursos. Finalmente, la política de persecución dirigida desde el gobierno a diversos actores sociales incluyó a dirigentes clave de la UNE, como su ex presidenta Mery Zamora, acusada de sabotaje y terrorismo.

Los hechos descritos junto a otros atribuibles directamente a la organización interna de la UNE llevaron a que esta agremiación pierda poder y legitimidad entre sus bases sociales con el consecuente efecto en su brazo político articulador, el MPD. De hecho, para el período legislativo 2009-2013 dicha agrupación política obtuvo solamente cuatro asientos por sí misma y dos más a través de alianzas (4,83% del total) mientras que para el período 2013-2017 alcanzó apenas cuatro escaños en alianza y ninguno de forma autónoma (2,91% del total). Como corolario de lo dicho, y tras dos elecciones seguidas en las que el MPD no cumplió el umbral electoralmente establecido, a la fecha esta organización política ha perdido su registro legal ante el Consejo Nacional Electoral (CNE). Este constituye un nuevo caso de debilitamiento de una organización social al que sigue no sólo la fractura de los vínculos respecto a la agrupación política sino también la desinstitucionalización del partido y su subsecuente eliminación de la arena electoral.

Indudablemente, la asociación ciudadana con mayor capacidad de articulación, presencia y fortaleza a nivel nacional es la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Esta organización surgió como consecuencia del acuerdo de dirigentes amazónicos agrupados en la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía (CONFENAIE) y dirigentes de la Sierra agremiados alrededor de la Ecuarunari (Chiriboga, 2004). En el plano político, las demandas provenientes de la CONAIE y sus filiales han sido tradicionalmente trasladadas al sistema político a través del movimiento PCK. A pesar de la incidencia de la CONAIE en la esfera pública, recién para el período legislativo 1996-1998 se verifica la primera y mayor representación legislativa de PCK, alcanzando ocho curules (9,75% del total).

La fortaleza de la organización indígena se mantuvo constante durante los siguientes años al punto que en el año 2003, como consecuencia de una alianza electoral con el Partido Sociedad Patriótica (PSP) y su líder Lucio Gutiérrez, llegó a la presidencia del país. En el plano legislativo, la representación de PCK en el período 2003-2007 fue de catorce curules aunque allí se incluían ocho espacios alcanzados en coaliciones

(14% del total). Sin embargo, la ruptura de los acuerdos con PSP no sólo implicaron la salida del gobierno de PCK sino también la exteriorización de una serie de diferencias al interior de la CONAIE y sus filiales. Básicamente, se hicieron visibles las tensiones generadas entre quienes defendían una visión indigenista del movimiento y aquéllos que creían en una organización que represente a una diversidad de intereses y sectores sociales afines (Lalander, 2010).

Al debilitamiento de la CONAIE se agregaron una serie de fracturas en su relacionamiento con su brazo político PCK. De hecho, en los subsiguientes períodos legislativos la representación de PCK fue en descenso al punto que para las dos últimas legislaturas solamente alcanzaron cuatro y seis curules entre candidatos propios y los surgidos de alianzas (3,22% y 4,37% del total, respectivamente). A los problemas internos de la CONAIE, evidenciados desde 2003, debe sumarse la actual política oficialista de persecución a quienes no son parte del proyecto de gobierno. Al igual que lo mencionado respecto a la UNE, en el caso de la CONAIE existen varias acciones que dan cuenta del hostigamiento generado hacia dicha organización por parte del gobierno.¹¹ Aunque PCK continúa legalmente registrado como agrupación política, la crisis de la principal organización ciudadana a la que se vincula ha generado efectos sobre su capacidad de incidencia y representación legislativa.

Por otro lado, la revisión de los desempeños institucionales de la ID y DP también da cuenta de casos en los que el debilitamiento de las asociaciones ciudadanas a las que se hallaron originalmente anclados dichos partidos derivó en su posterior declive y extinción política. A diferencia del MPD, PSE y PCK, cuya fortaleza estaba en sectores específicos de la población, la base social de los partidos mencionados se hallaba diseminada entre gremios profesionales y agrupaciones de distinta naturaleza (Freidenberg y Alcántara, 2001). De hecho, para la década de los ochenta ambos partidos fueron de los que mayor representación política alcanzaron en la legislatura, aunque con un claro desbalance entre la gran votación alcanzada en las provincias de la Sierra y los mínimos espacios de poder obtenidos en las provincias costeras (Freidenberg y Alcántara, 2001).

Sin embargo, a inicios de la década de los noventa las asociaciones profesionales y gremiales que constituían una parte importante de las bases de ID se desarticulaban. El inicio de un fallido proceso de ajuste estructural, sumado a la coyuntural asociación cívica existente en el país, llevaron a que las organizaciones que se sentían representadas en la ID pierdan vitalidad. Si a lo dicho se agrega tanto el debilitamiento político de ese partido luego del gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) como las tensiones internas por la presencia de liderazgos en disputa, los magros resultados electorales de ID en la década de los noventa son un corolario del conjunto de factores ya mencionados. Aunque en el decenio siguiente hay un repunte de los rendimientos legislativos de ID, dichos resultados no tienen relación con asociaciones ciudadanas a las que el partido representaba sino con acuerdos electorales de coyuntura.

¹¹ Un caso puntual es el enjuiciamiento penal del asambleísta de PCK Cléber Jiménez a propósito de sus denuncias sobre el supuesto intento de asesinato en contra del Presidente Correa el día 30 de septiembre de 2010.

Así, para el período 2007-2010 -concluido tempranamente en 2008 por la convocatoria a una Asamblea Constituyente- de los doce curules alcanzados por ID en la legislatura once correspondían a alianzas (12% del total) mientras que en el período 2009-2013 la representación fue aún más marginal, con apenas dos legisladores del partido y tres en alianza (4,03% del total). Como corolario del debilitamiento de la organización social que se hallaba vinculada a la ID, a la fecha esta organización política ha desaparecido del registro electoral. En el caso de la DP, la relación entre asociaciones cívicas y organización partidista siguió un curso similar. Durante los primeros años de la DP su fortaleza se hallaba tanto en gremios de profesionales jóvenes como en asociaciones de trabajadores católicos y de otros sectores sociales (Freidenberg y Alcántara, 2001). Dichos vínculos permitieron a la DP mantener un importante espacio de influencia legislativa durante la década de los ochenta e incluso en los primeros años de los noventa (Hurtado, 1989).

Para el período legislativo 1984-1988 la DP alcanzó ocho curules (6,15% del total) mientras que en las siguientes dos legislaturas (1988-1992 y 1992-1996) su representación se mantuvo estable (9,92% y 7,74% del total, respectivamente). No obstante, las organizaciones sociales que sirvieron de base a dicho partido no se consolidaron sino que, por el contrario, poco a poco fueron perdiendo espacios de influencia. Lo dicho, junto al giro ideológico de la DP a mediados de los noventa, trajo consigo una merma en los vínculos entre asociaciones cívicas y dicho partido. Aunque en el período 1998-2003 la DP obtuvo su mayor representación legislativa al alcanzar treinta y dos curules –de los que solamente cuatro fueron en alianzas-, para ese momento la fortaleza del partido no se hallaba ya en las agrupaciones sociales sino en un conjunto de alianzas coyunturales con diversos sectores económicos, esencialmente.

Este transitorio resurgimiento de la DP se corrobora con el hecho de que luego de la salida anticipada del Presidente Mahuad las subsiguientes bancadas de ese partido registraron la menor representatividad legislativa desde el retorno a la democracia (6% del total de la legislatura tanto en el período 2003-2007 como en el período 2007-2010). Como corolario, para el período 2009-2013 la DP no alcanzó ninguna curul y en la siguiente elección fue eliminada definitivamente del registro electoral. Así, tanto ID como DP forman parte del tipo de partidos que nacieron anclados a asociaciones cívicas de diversa naturaleza y que con el paso del tiempo perdieron espacios de acción política. Como consecuencia de ello, no sólo se afectó la estructura organizativa de las agrupaciones sociales sino también la capacidad de interpelación de sus intereses por parte de las agrupaciones partidistas.

5. Ausencia de asociaciones cívicas y desinstitucionalización partidista

El otro patrón de conducta aquí expuesto es el que describe a los partidos políticos que nunca generaron vínculos con asociaciones ciudadanas o que si los tuvieron inicialmente fueron lazos extremadamente débiles. En dicho escenario los partidos siempre fueron caudillistas y se mantuvieron vigentes mientras el líder permaneció en el poder o ejerció influencia política. En unos casos, el caudillo desapareció por el cumplimiento del ciclo político, como ocurrió con los ex presidentes Abdalá Bucaram

y Lucio Gutiérrez o con el empresario Álvaro Noboa. En otros casos, el fin del período hegemónico tuvo relación con la muerte del caudillo, como ocurrió con Assad Bucaram y el ex presidente León Febres-Cordero. Todos los actores políticos mencionados comparten, por tanto, algunas características básicas: liderazgo caudillista, ausencia de organización partidista sólida e inexistencia de nuevos cuadros capaces de dar continuidad a la actividad proselitista del partido. El caso del Presidente Correa y el oficialista AP se encuentran también dentro de esta descripción.

Durante el primer período legislativo post dictatorial (1979-1984) el liderazgo de Assad Bucaram llevó a su organización política (CFP) a capturar veinte y nueve curules en la entonces denominada Cámara Nacional de Representantes (42,02% del total). Dicha bancada legislativa fue, hasta 2013, la más grande de todo el período democrático. Sin embargo, la muerte de Bucaram a finales de 1981 marcó el inicio del declive de la agrupación partidista. Así, en el período legislativo 1984-1988 la bancada de CFP descendió a siete legisladores (5,38 del total) y en los siguientes (1988-1990 y 1990-1992) a seis y tres curules (4,58% y 2,29% del total, respectivamente). En los posteriores procesos electorarios la representación de CFP fue aún menor (0,70% y 1,40% en los períodos 1992-1994 y 1994-1996, respectivamente) hasta que finalmente el partido desapareció del registro electoral.

El PSC es otro caso de agrupación política sin vínculo a organizaciones sociales y con una lógica de partido empresa electoral (Panebianco, 1990). Aunque las cámaras de comercio e industrias fueron una forma de asociación ciudadana a la que el PSC interpelaba de alguna manera, en términos generales esta es una organización caudillista que tuvo su momento de esplendor mientras el ex presidente Febres-Cordero estuvo presente. Correlativamente a la muerte del líder socialcristiano, a finales de 2008, su partido inició un proceso de debilitamiento continuo y secuencial. Lo dicho se refleja en los resultados de las elecciones de 2013 en las que el PSC obtuvo apenas ocho curules (5,83% del total), la representación más baja de ese partido a lo largo de todo el período democrático.¹²

Acorde al planteamiento teórico que propongo, los partidos que no representan formas de organización social previamente establecidas mantienen su influencia mientras el caudillo está presente. En el caso del PSC, su representación legislativa fue creciendo a lo largo de la década de los noventa hasta llegar a su tope en el período 1996-1998, en el que obtuvo el 30,48% del total de curules en disputa (25 asientos).¹³ Sin embargo, para el período 1998-2003 se registra ya el inicio del declive del PSC y esto es coincidente con el retorno del ex presidente Febres-Cordero a la arena política

¹² De los ocho curules obtenidos por el PSC en 2013 solamente dos corresponden a legisladores que se presentaron por ese partido. Los seis restantes son el resultado de alianzas. Aunque cuatro legisladores corresponden a la alianza con el Movimiento Ciudadano Madera de Guerrero, un desmembramiento socialcristiano en Guayaquil, la representación "pura" del PSC en esta elección es aún más baja que la obtenida en el período 1979-1984 (4,34% del total).

¹³ Desde el período 1990-1992 la representación del PSC presenta una tendencia al alza. De dieciséis legisladores en dicho período (12,21% del total) pasó a veinte y uno entre 1992-1994 (14,78% del total) y a veinte y seis en el período 1994-1996 (18,43% del total).

nacional, luego de haber ejercido la alcaldía de Guayaquil entre 1992 y 2000.¹⁴ En efecto, la decisión política del líder socialcristiano de volver a la política nacional, presentándose como candidato a la legislatura en 2003, puede ser comprendida como la necesidad de su partido de anclarse a su único cuadro político nacional con posibilidades de éxito electoral.¹⁵

A pesar de que en el período 2003-2007 el PSC obtuvo veinte y cinco curules (25% del total), su representación en los dos procesos electorales siguientes descendió bruscamente (13% en el período 2007-2008 y 8,87% en el período 2009-2013) hasta culminar en el período actual en el que, se verifica la representación legislativa más baja de su historia política. Tras la muerte del ex presidente Febres-Cordero y la ausencia de asociaciones cívicas organizadas alrededor del PSC, el electorado de dicha agrupación política pronto migró hacia otras organizaciones de naturaleza caudillista, como es el caso de AP. De hecho, provincias costeñas en las que tradicionalmente el PSC obtuvo importante representación legislativa, como El Oro o Guayas, durante las últimas dos elecciones trasladaron sus preferencias hacia AP.¹⁶

Como se dijo, en otros casos el cumplimiento del ciclo político del caudillo trajo consigo la desaparición del partido o al menos su debilitamiento. Aquí se enmarca la trayectoria seguida por el PRE y su líder, el ex Presidente Abdalá Bucaram. En efecto, la salida anticipada de Bucaram luego de escándalos de corrupción y manifestaciones populares que reclamaban un relevo presidencial, pronto tuvo efectos sobre una agrupación política que de principio a fin giró alrededor de la figura del caudillo (Pérez-Liñán, 2007). Así, luego de más de una década de rendimientos electorales intermedios, para el período legislativo 1996-1998 el PRE no sólo consiguió su mayor bancada legislativa (21 curules que representaban el 25,60 del total) sino también la presidencia del país.¹⁷

Sin embargo, la caída del Presidente Bucaram en febrero de 1997, apenas seis meses después de iniciar su mandato, y su posterior exilio político en Panamá, dejaron al

¹⁴ En el período 1998-2003 el PSC obtuvo veinte y nueve curules, que representaban el 23,96% de la legislatura. De los asientos obtenidos por el PSC, tres correspondían a alianzas.

¹⁵ Jaime Nebot es el otro referente político del PSC. Aunque su liderazgo es indiscutible al interior del partido aún existen dudas de su capacidad de convocatoria a nivel nacional.

¹⁶ Para el período 1998-2003 el PSC obtuvo en las provincias de El Oro y Guayas el 40% y 66% de los curules. En las mismas provincias, en el período 2009-2013, el porcentaje de asientos legislativos alcanzados por AP fue de 50% y 41,17% respectivamente, mientras que la representación del PSC se situó en 25% y 41,17%. El espacio legislativo de AP en dichas provincias creció aún más en el período 2013-2017 al obtener 80% de asientos en cada una de ellas. Durante el mismo período legislativo el PSC alcanzó apenas el 20% de curules en El Oro y Guayas.

¹⁷ En los períodos 1984-1986, 1986-1988 y 1988-1990 la representación legislativa del PRE pasó de tres a cuatro y ocho curules (2,30%, 3,07% y 6,10% del total, respectivamente). En la década de los noventa sus espacios de injerencia aumentaron al alcanzar trece, quince y doce curules en los períodos 1990-1992, 1992-1994 y 1994-1996 (9,92%, 10,56% y 8,45% del total, respectivamente).

PRE sin su único cuadro político con capacidad de interpelación popular en las urnas. De hecho, la pérdida de espacios de influencia del PRE en los siguientes períodos legislativos tuvieron su corolario en las elecciones de 2009 y 2013, en las que apenas alcanzó tres y un curul respectivamente (2,41% y 0,72% del total). Tales resultados electorales llevaron al incumplimiento de este partido de los umbrales mínimos de votación, por lo que a la fecha dicha agrupación política se ha extinguido legalmente. El fin del ciclo político del ex presidente Bucaram, la orientación caudillista del PRE y la consiguiente ausencia de cuadros políticos dan cuenta de otro caso de agrupación partidista construida sin asociaciones cívicas previas a las que interpelar electoralmente.

La forma abrupta en la que concluyó el gobierno del Presidente Gutiérrez, el fin de su ciclo político y el consiguiente debilitamiento de su agrupación electoral, el Partido Sociedad Patriótica (PSP), se enmarcan en el mismo patrón de conducta relatado respecto al ex Presidente Bucaram. Aunque con una historia más corta en el escenario político nacional, PSP comparte con el PRE y PSC el hecho de ser maquinarias electorales, caudillistas y sin vínculos previos con asociaciones cívicas. Así, luego de que el espacio de influencia de Lucio Gutiérrez se ha ido minando en el tiempo, la capacidad de representación de su partido también ha seguido el mismo curso. En paralelo al patrón de comportamiento del PRE y del partido del magnate bananero Álvaro Noboa, el PSP camina hacia profundizar su debilitamiento en términos de representación electoral.

La aparición del PSP en la arena política se dio en las elecciones en las que Lucio Gutiérrez llegó a la presidencia (2003-2007). En el plano legislativo PSP conquistó ocho curules (8% del total) aunque la bancada oficialista inicialmente fue mayor debido a la alianza celebrada con el indigenista PCK. Posteriormente, en el período legislativo 2007-2010 su representación aumentó a veinte y cuatro asientos (24%), en un hecho paradójico pues este triunfo electoral se dio luego de la salida anticipada del Presidente Gutiérrez. No obstante, las críticas al gobierno de PSP, esencialmente por mal uso de recursos públicos y la ausencia de cuadros políticos con capacidad de ocupar el espacio de Lucio Gutiérrez, coadyuvaron a que en las elecciones de 2009 la bancada de ese partido se reduzca a diecinueve curules (15,32% del total) y en el actual período (2013-2017) se limite a cinco asientos (3,64%). Aunque el PSP se mantiene en la arena política, su capacidad de representación electoral continúa deteriorándose en la medida que no se evidencia el surgimiento de liderazgos alternativos al del ex Presidente Lucio Gutiérrez.

Un recorrido similar al del PRE, aunque más fugaz, es el transitado por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) del cinco veces candidato presidencial Álvaro Noboa.¹⁸ Como en cualquier caso de partido sin agrupaciones sociales que le den sustento y, por tanto, orientado por lógicas clientelares y prácticas caudillistas, el PRIAN tuvo un momento de gran influencia en el período legislativo 2003-2007 con diez curules (10% del total) y esencialmente en el siguiente (2007-2010), en el que obtuvo veinte y nueve asientos (29% del total). Para las elecciones legislativas

¹⁸ Noboa fue candidato presidencial en 1998, 2002, 2006, 2009 y 2013.

2009-2013 el descenso del PRIAN fue estrepitoso al conseguir solamente siete curules (5,64% del total) mientras que para el período actual no obtuvo representación en la Asamblea Nacional. Como consecuencia de ello, a la fecha el PRIAN ha desaparecido de los registros del CNE. Aunque Noboa podría volver a ser candidato presidencial, su ciclo político prácticamente ha concluido y con ello la vigencia de su agrupación partidista.

El último caso de agrupación política que nace sin el respaldo de asociaciones cívicas y que constituye una maquinaria electoral, clientelar y anclada a la imagen de un caudillo es AP y su líder Rafael Correa. Al igual que lo relatado respecto a Assad Bucaram (CFP), León Febres-Cordero (PSC), Abdalá Bucaram (PRE), Lucio Gutiérrez (PSP) y Álvaro Noboa (PRIAN), Rafael Correa es el único cuadro electoral de AP. Aunque durante su primera campaña electoral Correa aparece vinculado a organizaciones de diferente naturaleza, dicho apoyo fue coyuntural y respondía a luchas históricamente mantenidas desde diversos actores y sectores de la población (Dávalos, 2014; Saltos, 2010). Por tanto, a pesar de que AP y Correa representaron e interpelaron las demandas de estas asociaciones ciudadanas, con el tiempo su gobierno fue asumiendo la forma caudillista de los casos ya narrados. Si bien los sucesivos gobiernos de Correa podrían ser distintos de otros en cuanto a gestión y diseño de políticas públicas, en el plano de la naturaleza clientelar de su agrupación partidista las diferencias son solamente de forma.

Durante su primera intervención en elecciones legislativas (2009-2013), AP obtuvo cincuenta y nueve curules, lo que representaba el 47,58% del total de la Asamblea Nacional. Como he mencionado, hasta antes de dicha elección la mayor bancada legislativa desde el retorno a la democracia la había obtenido CFP durante el esplendor del liderazgo de Assad Bucaram (42,92% del total). Más aún, para el período legislativo 2013-2017 la representación de AP creció a cien curules, lo que constituye el 72,99% del total de la legislatura. Aunque con mayor fortaleza electoral, el momento actual del Presidente Correa y AP puede asimilarse a las mejores épocas de los distintos partidos caudillistas: sin cuadros políticos alternativos y sin base social organizada. Siguiendo la lógica planteada, el hecho de que el Presidente Correa no sea candidato presidencial en 2017 marcaría el punto de inflexión del apoyo popular a AP.

La reforma constitucional planteada a finales de 2015 y que inicialmente tenía como objetivo permitir la candidatura inmediata a la reelección del Presidente Correa da cuenta del argumento que en este artículo he planteado. Dado que las agrupaciones partidistas que nacen sin vínculos con asociaciones cívicas dependen su permanencia electoral de la presencia del caudillo, la opción de que el líder se reelija es una forma de supervivencia política. Como corolario, cuando el caudillo no es parte directa del proceso electoral, la ausencia de una organización política suele evidenciarse de forma más clara. En el caso de AP esta conjetura se verificó en las elecciones seccionales de 2014. En dicha contienda electoral AP no sólo perdió en ciudades en las que sus alcaldes o prefectos postulaban a la reelección -siendo el caso de Quito el más emblemático- sino que en varias provincias tuvo que recurrir a alianzas con caudillos locales para alcanzar representación electoral. Así, aunque superficialmente el sistema político ecuatoriano cambió, la trayectoria de AP no es diferente a la de otros partidos caudillistas que anteriormente estuvieron presentes en la vida política ecuatoriana.

Tabla 2: Desinstitucionalización partidista en Ecuador, 1979-2014

| Dimensión | Sistematicidad de interacciones | Formación en valores/ideología | Autonomía de decisión | Capacidad de reificación |
|-----------|---------------------------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------|
| PSE | Media-Baja | Media-Baja | Media-Baja | Media-Baja |
| MPD | Media-Baja | Media-Baja | Media-Baja | Media-Baja |
| PCK | Media-Baja | Media-Baja | Media-Baja | Media-Baja |
| ID | Media-Baja | Media-Baja | Media-Baja | Media-Baja |
| DP | Media-Baja | Media-Baja | Media-Baja | Media-Baja |
| CFP | Baja | Baja | Baja | Baja |
| PSC | Media-Baja | Baja | Baja | Media-Baja |
| PRE | Baja | Baja | Baja | Baja |
| PSP | Baja | Baja | Baja | Baja |
| PRIAN | Baja | Baja | Baja | Baja |
| AP | Baja | Media-Baja | Baja | Media-Baja |

Fuente: Elaboración propia en base a resultados electorales.

A partir de las narrativas históricas expuestas y de la información relacionada a desempeño electoral, la Tabla No 2 identifica heurísticamente la trayectoria asumida por las organizaciones políticas ecuatorianas en cada una de las cuatro dimensiones que Randall y Sväsand (2002) consideran dentro del proceso de institucionalización de los partidos. Para cada dimensión se consideraron tres categorías analíticas (alta, media y baja) a partir de las que se imputaron dos valores a cada partido. El primer valor se refiere al momento inicial de la actividad de la agrupación política en la arena electoral y el segundo a su situación actual. En las primeras cinco filas se encuentran aquellos partidos que originariamente mantuvieron cercanía con asociaciones cívicas pero que con el paso del tiempo tales vínculos se fueron deteriorando hasta llegar a un estado de mayor desinstitucionalización. Como se observa, el patrón de conducta entre estos partidos es similar aunque con las particularidades apuntadas en las narrativas históricas.

Respecto a los partidos que surgieron sin ninguna base de apoyo en organizaciones ciudadanas hay algunas distinciones. En primer lugar, aunque en formación de valores ideológicos y autonomía para las decisiones el PSC siempre fue un partido con baja

institucionalización, la naturaleza de las interacciones entre los miembros de la agrupación y su capacidad de mantenerse presente en el imaginario del votante tuvo mejores rendimientos hacia el inicio de su vida político-electoral. Esta descripción coloca al PSC en una situación intermedia respecto a los otros partidos que han sido incluidos en el segundo patrón de conducta y que en la Tabla No 2 ocupan las seis últimas filas. Una posible explicación para el deterioro del PSC en las dos dimensiones mencionadas puede hallarse en la figura del ex presidente León Febres-Cordero. Por una parte, su consolidación como caudillo pudo haber afectado la sistematicidad interna del partido. Por otra parte, su fallecimiento podría vincularse al deterioro de la capacidad de reificación del PSC.

En segundo lugar, AP también presenta rendimientos dispares en cuanto a su proceso de desinstitucionalización. Aunque la sistematicidad de las interacciones al interior de la organización y la autonomía en la toma de decisiones siempre estuvieron ausentes, AP inicialmente intentó consolidar una formación ideológica específica y correlativamente con ello su capacidad de reificación entre el electorado también adquirió cierta presencia. No obstante, y al igual que en el caso del PSC, la concentración de poder alrededor del caudillismo del Presidente Correa habrían llevado a que la ideología de izquierda de AP se vaya diluyendo con el paso del tiempo y, a la par, que en el futuro cercano se deteriore la presencia de AP en el imaginario de los votantes. Aunque el momento histórico de AP impide hacer una valoración más precisa de su proceso de desinstitucionalización, sus dinámicas a la fecha se enmarcan claramente en el patrón de conducta que incluye a los partidos caudillistas sin sustento en asociaciones cívicas.

6. Conclusiones y algunas ideas para una futura agenda de investigación

Este artículo debatió el proceso de desinstitucionalización de los partidos políticos desde un enfoque diferente a los que tradicionalmente se acude en Ciencia Política. Sin negar la influencia que el diseño institucional y las preferencias de los votantes generan sobre el desempeño de los partidos, he propuesto que el tipo de vínculo entre distintas formas de asociación ciudadana y agrupaciones políticas puede ser un elemento de juicio interesante para valorar el grado de institucionalización de los partidos. Así, cuando existe capacidad de asociación ciudadana las probabilidades de que los partidos que interpelan sus demandas se institucionalicen van en aumento. Por el contrario, en países en los que la ciudadanía es de baja intensidad y como consecuencia de ello la posibilidad de emprender en formas de acción colectiva también es marginal, los partidos recurrirán a prácticas clientelares y su vida electoral estará marcada por el ciclo político o de vida del caudillo.

A diferencia de otras perspectivas, en este artículo discutí la importancia de la asociación ciudadana como punto de partida para la generación de partidos políticos institucionalizados y no en sentido contrario, como se suele plantear en la discusión académica. En efecto, mientras en buena parte de los trabajos se argumenta que la baja institucionalización partidista se relaciona con la ausencia de vínculos con organizaciones sociales, lo que propongo aquí es que ante la ausencia de organizaciones sociales a las que representar, los partidos tienen que cumplir con su moral institucional

recurriendo a otros medios. En otras palabras, sostengo que es poco probable que los partidos se institucionalicen en sociedades en las que la capacidad de asociación de la ciudadanía es mínima.

La perspectiva planteada resulta innovadora en el campo de estudio de los partidos, de las instituciones políticas y de la democracia en general. Aunque prioritariamente la atención se concentra en la capacidad de articular formas de acción colectiva por parte de la ciudadanía, este enfoque avanza hacia observar los efectos de la asociación cívica sobre instituciones, como los partidos y su proceso de institucionalización, o sobre diferentes tipos de códigos de comportamiento cotidiano. La perspectiva propuesta, por tanto, no se puede incluir dentro de la tradición de los estudios sobre cultura política porque no analiza solamente las formas de relacionamiento de los actores sino que plantea también una discusión más estructural, como la relacionada con la necesidad de que los miembros de una sociedad se asuman como iguales de forma previa a establecer emprendimientos de asociación cívica (Tocqueville, 2005).

Empíricamente, el análisis del proceso de desinstitucionalización de los partidos políticos en Ecuador ha servido de base para evaluar las conjeturas que se desprenden de la discusión teórica que planteo. No obstante, en este caso de estudio no es posible observar asociaciones ciudadanas estructuradas y sólidas que se encuentren representadas por partidos fuertemente institucionalizados. En América Latina, los partidos uruguayos tradicionales podrían ser parte de este tipo de descripción mientras que en Europa los partidos verdes, como el de Alemania, se incluirían también en esta tipología. De hecho, el estudio de los vínculos entre asociaciones cívicas consolidadas y partidos políticos con mayor grado de institucionalización podría ser parte de una fértil agenda de investigación a futuro.

Finalmente, el análisis de las trayectorias y dinámicas asumidas por los partidos ecuatorianos da cuenta de que, más allá de cambios formales, en lo de fondo la lógica clientelar y sobre todo caudillista sigue imperando en ese país. Aunque la llegada del Presidente Correa generó expectativas en torno a la producción de una ciudadanía de alta intensidad, en la práctica lo que sucedió fue que el gobierno intentó articular la participación de las personas desde las instancias de poder. De esta forma, se ha construido una estructura clientelar más sofisticada y ordenada pero no una sociedad en la que las personas se observen como iguales y asuman la asociación como un ejercicio de participación ciudadana efectiva. Aunque ahora mismo la influencia de AP sobre la política ecuatoriana es abrumadora, ello no constituye más que un espejismo de la realidad. Esa realidad se verá cuando el Presidente Correa pierda influencia política e inevitablemente el colapso de AP se verifique. Ante la ausencia de formas variadas de asociación cívica que sostengan a AP, su pérdida de influencia electoral es solo cuestión de tiempo.

7. Bibliografía

- Carreras, M. (2012): "The Rise of Outsiders in Latin America, 1980-2010: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, 45 (12), pp. 1451-1482.
- Chiriboga, M. (2004): "Desigualdad, exclusión étnica y participación política: el caso de Conaie y Pachacutik en Ecuador", *Alteridades*, 14 (28), pp. 51-64.

- Conaghan, C. y R. Espinal. (1990): *Unlikely Transitions to Uncertain Regimes? Democracy without Compromise in the Dominican Republic and Ecuador*; Kellogg Institute, Working Paper No 139.
- Dávalos, P. (2014): *Alianza País o la reinención del poder*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo.
- Dietz, H. y D. Myers. (2007): "From Thaw to Deluge: Party System Collapse in Venezuela and Peru", *Latin American Politics and Society*, 49 (2), pp. 59-86
- Freidenberg, F. y M. Alcántara. (2001): *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador, 1978-2000*, Quito, FLACSO.
- Hardin, R. (2003): "Moralidad institucional", en R. E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa.
- Hurtado, O. (1989): *El poder político en el Ecuador*, Quito, Editorial Planeta.
- Hurtado, O. y J. Herudek. (1974): *La organización popular en el Ecuador*, Quito, Editorial Fray Jodoco Ricke.
- Kitschelt, H., K. et al. (2010): *Latin American Party Systems*, New York, Cambridge University Press.
- Lalander, R. (2010): "Dilema intercultural y lucha indígena en Otavalo", *Anales Nueva Época*, 12, pp. 107-134.
- Levitsky, S. (1998): "Institutionalism and Peronism: The Concept, the Case, and the Case for Unpacking the Concept", *Party Politics*, 4 (1), pp. 77-92.
- Lora, E. y U. Panizza. (2002): "Structural Reforms in Latin America under Scrutiny", Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de trabajo n° 470.
- Lupu, N. (2014): "Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America", *World Politics*, 66 (4), pp. 561-602.
- Mainwaring, S. (2006): "The Crisis of Representation in the Andes", *Journal of Democracy*, 17 (3), pp. 13-27.
- Mainwaring, S. y T. Scully. (1995): "Introduction: Party systems in Latin America", en S. Mainwaring y T. Scully (eds.) *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Cambridge UK, Cambridge University Press.
- Menéndez-Carrión, A. (1986): *La conquista del voto: de Velasco a Roldós*, Quito, Corporación Editora Nacional-FLACSO Ecuador.
- Menéndez-Carrión, A. (1988): "El análisis del proceso político en el Ecuador contemporáneo", en *Estado, Política y Democracia en el Ecuador*, Quito, Editorial El Conejo.
- Morgan, J. (2011): *Bankrupt Representation and Party System Collapse*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- Norris, P. (2005): *Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules*, Reporte elaborado para IDEA Internacional. Disponible en: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Building%20political%20parties.pdf> (Consulta: 20 de marzo de 2016).
- Pachano, S. (2004): "Partidos y representación en la Región Andina", en *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, IDEA.
- Pachano, S. (2011): *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*, Quito, FLACSO Ecuador.

- Panebianco, A. (1990): *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial.
- Panebianco, A. (1988): *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pérez-Liñán, A. (2007): *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, New York, Cambridge University Press.
- Randall, V. y L. Sväsand (2002): "Party Institutionalization in New Democracies", *Party Politics*, 8 (1), pp. 5-29.
- Roberts, K. M. (2015): *Changing Course in Latin America: Party Systems in Neoliberal Era*, New York, Cambridge University Press.
- Saltos, N. (2010): "El relevo: los dispositivos del poder", en *El discreto encanto de la Revolución Ciudadana*, Quito, Universidad Central del Ecuador
- Seawright, J. (2012): *Party-System Collapse. The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*, Stanford, Stanford University Press.
- Silvert, K. H. (1976): "Caudillismo", *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Editorial Aguilar.
- Tocqueville, A. (2005): *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.