

# LA CRISIS ECUATORIANA:

**Sus Bloqueos  
Económicos,  
Políticos y  
Sociales**



**María Fernanda Cañete (compiladora)**

María Arboleda, Enrique Ayala M.,  
Manuel Chiriboga, Patricia De la Torre,  
Elsa de Mena, Miguel Donoso Pareja,  
Thalía Flores, Bertha García, Washington Herrera,  
Carlos Larrea, Ramiro Larrea S., Xavier Lasso, Magdalena León,  
Jorge León T., Pablo Lucio Paredes, Simón Pachano, Zonia Palán, Patricio  
Quevedo, Ramiro Rivera, Mariana Torres, Mario Unda

BIBLIOTECA

---

# **La Crisis Ecuatoriana: Sus Bloqueos Económicos, Políticos y Sociales**

**Mémoire del seminario, realizado el  
19 y 20 de enero del 2000**

---



**EDICIONES CEDIME**

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LOS  
MOVIMIENTOS SOCIALES DEL ECUADOR**

330.9  
C.R. 2  
y. 2

## Programa "Participación Política y Mujer"

### La Crisis Ecuatoriana: Sus Bloqueos Económicos, Políticos y Sociales

© CEDIME  
IFEA

Primera edición, Quito, Ecuador, diciembre del 2000  
1000 ejemplares

ISBN 9978-41-642-0

RES. 8333  
CUT.  
**BIBLIOTECA - FLACSO**

Compilación: María Fernanda Cañete, CEDIME

Edición y corrección de textos: María Fernanda Cañete, Viviana Mosquera, CEDIME

Levantamiento de texto: CEDIME

Diagramación e impresión: Editorial "Quipus"

Portada: Akua

**CEDIME**

Junín 574 y Jiménez

Quito, Ecuador

Teléfonos: (593-2) 582-478 / 282-211 / (09) 494-658

Correo electrónico: cedime@ecuanex.net.ec

**IFEA**

Contralmirante Montero 141, 2°. piso

Lima 18, Perú

**BIBLIOTECA - FLACSO - E C**  
Fecha: 05 oct. 2001  
Compra:  
Proveedor:  
Fondo: IFEA  
Donación:

Esta coedición corresponde al Tomo 130 de la serie  
"Travaux de l'Institut Français d'Etudes Andines"  
(ISSN 0768-424X)

Esta publicación es posible gracias al auspicio del Instituto Francés de Estudios Andinos y la Fundación Konrad Adenauer

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
<i>María Fernanda Cañete</i>	7
INTRODUCCIÓN	
Las crisis ecuatorianas en perspectiva	
<i>Jorge León T.</i>	13
<b>LA GLOBALIZACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN ACTUAL: REQUERIMIENTOS Y LIMITACIONES ECONÓMICO-SOCIALES</b>	
Introducción	
<i>Magdalena León</i>	25
Dinámica entre la globalización y lo particular	
<i>Manuel Chiriboga</i>	31
Globalización, cambio tecnológico y desigualdades sociales	
<i>Carlos Larrea</i>	45
<b>CAMBIOS DEL ESTADO Y SISTEMA FINANCIERO</b>	
Introducción	
<i>Zonia Palán</i>	55
Sistema financiero y mercado	
<i>Pablo Lucio Paredes</i>	57
La cuestión fiscal y la descentralización	
<i>Elsa de Mena</i>	67

## INTEGRACIÓN NACIONAL Y CUESTIÓN REGIONAL

Introducción	
<i>Mariana Torres</i>	83
La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador	
<i>Jorge León T.</i>	87
Elites regionales y locales: entre la ausencia de una conciencia de clase histórica y la ignorancia endémica de lo que debe ser un país	
<i>Miguel Donoso Pareja</i>	111
Las nuevas fronteras y la identidad "nacional"	
<i>Enrique Ayala Mora</i>	117

## SISTEMA POLÍTICO: LEGITIMIDAD Y REPRESENTACIÓN

Introducción	
La democracia en Ecuador: preguntas para apoyar su (re)construcción	
<i>María Arboleda</i>	127
Representación, clientelismo y corporativismo en Ecuador	
<i>Simón Pachano</i>	131
La redefinición del rol de los militares	
<i>Bertha García</i>	159

## LA NUEVA CIUDADANÍA Y LAS RESPUESTAS POLÍTICAS E INSTITUCIONALES

Introducción	
<i>Thalía Flores</i>	177
¿Pueden los movimientos sociales representar una alternativa a la crisis presente?	
<i>Mario Unda</i>	181

Etica pública y corrupción <i>Ramiro Larrea Santos</i>	195
---	-----

**ANÁLISIS CRÍTICO DE LA CRISIS ECUATORIANA  
(MESA REDONDA)**

<i>Washington Herrera</i>	205
<i>Xavier Lasso</i>	213
<i>Patricio Quevedo</i>	217
<i>Ramiro Rivera</i>	223
<i>Patricia De la Torre</i>	235

---

# **SISTEMA POLÍTICO: LEGITIMIDAD Y REPRESENTACIÓN**

---

# REPRESENTACIÓN, CLIENTELISMO Y CORPORATIVISMO EN ECUADOR\*

*Simón Pachano\*\**

## Presentación

Por medio de encuestas y de otros mecanismos de expresión, la población ecuatoriana ha manifestado crecientemente su rechazo a los partidos políticos. Junto con el Congreso Nacional, son las instituciones democráticas menos valoradas por los ciudadanos y, seguramente, las más incomprendidas. Al mismo tiempo, y en gran medida como respuesta a esta situación pero también derivada de otros factores, desde las instancias políticas se ha impulsado una larga cadena de reformas de las normas y los mecanismos de representación. Por otro lado, en las prácticas políticas se ha reforzado o, por lo menos, se ha mantenido la personalización, en el sentido de que cada vez pesan más los valores -supuestos o reales- de una persona, que las propuestas que ésta encarna o los intereses que expresa.

Es evidente que entre ambos elementos -desgaste partidista y personalización- existe más de un elemento de vinculación. Se puede asegurar que, en situaciones como la de Ecuador, se establece entre ellos un juego de suma-cero, en el que uno solamente puede ganar lo que el otro puede perder. En este sentido, es usual suponer que a mayor personalización corresponde menor vigencia de los partidos como instancias de representación, de canalización de intereses, de elaboración de propuestas, etc. Pero también es necesario destacar la relación inversa, esto es, que a menor fortaleza de los partidos corresponden mayores niveles de personalización. Más que de una línea de causa y efecto, se trata de una interrelación entre los dos términos, en la cual cada uno de ellos puede ocupar indistintamente el lugar de la causa o

---

\* Trabajo realizado sobre la base de la ponencia presentada en el Seminario "La Crisis Ecuatoriana: Sus Impasses Económicos, Políticos y Sociales".

\*\* Sociólogo. Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Ecuador.



del efecto. Por tanto, en lugar de buscar cuál de ellos determina al otro, considero necesario tratarlos como un problema único, que se deriva de causas propias del sistema político nacional. Dicho en otras palabras, esto significa que la erosión de los partidos y la personalización de la política expresan una constelación de hechos que deben ser identificados.

En el presente trabajo pretendo analizar las condiciones específicas que han llevado a la configuración de esta situación, caracterizada por partidos débiles y liderazgos individuales fuertes<sup>1</sup>. Mi hipótesis general es que ella se deriva de la vigencia de prácticas políticas largamente utilizadas en el país, de condiciones propias de la cultura política, de la presencia de formas alternativas de representación y de factores que tienen que ver con el diseño institucional. Como se verá a lo largo del texto, me siento incapaz de asignar mayor peso a uno de ellos que a los demás, a pesar de que, coyunturalmente, pueda presentarse así. De igual manera, se podrá apreciar que la presencia conjunta de todos esos elementos dificulta significativamente la posibilidad de encontrar soluciones.

## 1. Los problemas básicos

En torno al tema de la representación se encuentran algunos de los problemas centrales de las democracias. Las condiciones, la calidad y los rendimientos de la representación son -entre otros- aspectos fundamentales en la relación entre representados y representantes. Por consiguiente, lo son también en la relación entre sociedad y Estado. Todos los aspectos señalados aluden a la *legitimidad* de la representación, es decir, a las condiciones necesarias para que ella sea reconocida como válida, aceptada y sustentada por la sociedad. Por su propia naturaleza, porque se trata de una delegación desde un conjunto de personas a otra u otras, la representación necesita conservar su legiti-

---

1 Mientras no señale explícitamente lo contrario, utilizo el concepto de liderazgo en su connotación más restringida, referido al papel predominante de una persona en la definición de orientaciones políticas (de un partido, de un ámbito territorial, del gobierno) y, como contraparte, a la percepción que la sociedad tiene de esta persona. En ese sentido, puede tomarse como equivalente de personalización y, ocasionalmente, de caudillismo. Al respecto véase Kaase, Max: *Is There Personalization in Politics? Candidates and Voting Behavior in Germany*, en Varios Autores: *Studies of Democratic Government*, WZB, Berlín, 1998, págs. 119 y ss.

midad, para lo cual debe acogerse a varias condiciones básicas, que conviene tratar brevemente.

En primer lugar, la legitimidad de la representación debe asentarse en su origen, es decir, en las condiciones y los procedimientos en que ella se produce. Quizás conviene recordar que la noción de representación viene del derecho privado, en el cual una persona (generalmente un abogado o jurista) actúa en nombre de otra, que no está presente o que no puede hacerlo porque carece de los conocimientos técnicos específicos<sup>2</sup>. Para que ello ocurra, más allá de la voluntad de ambas partes, es necesario que existan normas y procedimientos que regulen aquella relación, de manera que no quede al arbitrio de cada una de ellas. Dentro de esas condiciones, el representado entrega un mandato al representante, quien debe cumplirlo dentro de los límites establecidos por las normas vigentes. En sí mismo, el mandato no puede ir más allá de éstas, aún cuando el mandante así lo desee, frente a lo cual recae sobre el mandatario la tarea de delimitarlo. Como quiera que esto suceda, en el ámbito privado el mandato es *vinculante* (en el sentido de que el mandatario debe ceñirse estrictamente a lo establecido por el mandante) y *revocable* (en cuanto puede ser retirado en cualquier momento por el mandante).

En términos generales, en el ámbito público la representación consiste, también, en la delegación que entregan varias personas a otra u otras para que cumplan determinados objetivos. De igual modo, la representación se produce no sólo porque el representado está ausente, sino fundamentalmente porque el campo específico en que ella se realiza exige, como en la relación privada, un grado de conocimiento técnico y destrezas. Así mismo, es una relación estrictamente regida por normas y procedimientos, fuera de los cuales no existe posibilidad de su realización. Sin embargo, la representación en el ámbito público tiene dos particularidades, que marcan diferencias con la que se produce en el espacio privado. La primera consiste en que el mandato no es vinculante, ya que no constituye la expresión directa de algún interés específico. Dado que en la sociedad existen múltiples -y generalmente contradictorios- intereses, es no solamente imposible sino absurdo suponer que el mandato pueda tener aquella característica, ya que, para lograrlo, necesariamente debería constituirse únicamente como la ex-

---

2 Véase Sartori, Giovanni: *En defensa de la representación política*, en *Claves de Razón Práctica*, N° 91, Madrid, abril 1999, pág. 2 y ss.

presión de uno o parte de los intereses, con la consecuente marginación de los demás. Por tanto, inmediatamente perdería legitimidad frente a los que no han sido incluidos en él. Es precisamente a causa de esta realidad, que uno de los objetivos de la representación, antes que la expresión de un interés específico, es la construcción del interés general <sup>3</sup>.

La segunda característica del mandato en el ámbito público es que no está sujeto a la revocación directa e inmediata, como puede suceder con el mandato privado. Quienes han entregado un mandato no lo pueden retirar si no es por medio de la aplicación de procedimientos que, en el fondo, llevan a la construcción de uno nuevo. La insatisfacción con el rendimiento del mandatario puede encontrarse con serias barreras, constituidas sobre todo por la duración de los períodos y por las condiciones exigidas para la revocatoria. Obviamente, esto se relaciona directamente con la primera característica, ya que al no constituir la expresión de un interés particular, que podría retirar directamente el mandato, para lograrlo se hace necesario su reemplazo por un nuevo interés general, construido socialmente.

En segundo lugar, la legitimidad de la representación depende de su rendimiento, entendido como la capacidad de responder a las expectativas y demandas de los mandatarios, pero también como la capacidad de construir el interés general. En este sentido, la representación es juzgada, en su ejercicio, por la sociedad, tomando en cuenta consideraciones ligadas a la eficiencia, a la eficacia, al desempeño dentro de los parámetros establecidos por la sociedad, entre otros. En términos concretos, la legitimidad por el rendimiento alude a la capacidad de gobierno de los representantes, lo cual significa no solamente el cumplimiento del mandato otorgado por los representados, sino también la capacidad de agregar intereses -en vías a superar el marco siempre estrecho de los intereses particulares, para construir el interés general- y de procesar los conflictos. Así, la representación encuentra una función adicional: la de gobernar, entendida en el sentido más amplio de la palabra <sup>4</sup>.

---

3 En sí mismo, el interés general no existe en la sociedad. Se lo construye, precisamente, en el marco de la representación; de ahí la importancia de ésta, no sólo como mecanismo de delegación y sustitución de una persona por otra sino como construcción de gobierno y conducción de la sociedad.

4 Sobre estos aspectos, tratados desde la perspectiva de la representación como mandato y como rendimiento de cuentas, véase Przeworski, Adam: *Democracia y representación*, en revista *Metapolítica*, volumen 3, N° 10, pág 227 y ss.

Estas condiciones mínimas, que marcan las especificidades de la representación política y que la diferencian de la que ocurre en el ámbito privado, exigen que, como contrapartida, existan por lo menos tres elementos básicos. Primero, una ciudadanía activa, que cuente con todas las condiciones para otorgar libremente el mandato. Segundo, un conjunto de normas, instituciones y procedimientos, que, al delimitar la relación entre representados y representantes, otorguen certidumbre a su funcionamiento. Tercero, un conjunto de prácticas sociales y políticas, que reconozcan como legítimos y únicos espacios de acción a los que se encuentran institucionalmente determinados.

## 2. Clientelismo y modelo de Estado

Cuando se definió el marco legal para el retorno al régimen democrático, en 1979, se puso especial énfasis en la creación de condiciones propicias para la conformación de un sólido sistema de partidos. Junto a la expedición de una nueva Constitución fueron promulgadas las leyes de partidos políticos y de elecciones, cuyas disposiciones eliminaban cualquier otra forma de participación política, y, a la vez, propendían a la conformación de organizaciones de alcance nacional, sustentadas en bases sociales relativamente amplias<sup>5</sup>. Un pasado de caudillismos y personalismos históricamente presentes en todos los niveles de la escena nacional, además de agrupaciones políticas que apenas funcionaban como comités electorales, llevó a buscar la solución en este conjunto de drásticas medidas. El objetivo central de éstas era forzar, desde el ámbito de las leyes, a una realidad que había sido esquiva a la formalización de las relaciones políticas.

Al establecer normas rígidas sobre la actividad partidista se buscaba producir efectos en dos niveles fundamentales: en las conductas políti-

---

5 La Constitución Política de 1979 decía que "Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político" (artículo 37). La Ley de Partidos Políticos establecía que los partidos debían contar con un número de afiliados no menor al 1.5% de los inscritos en el padrón electoral, y demostrar que se trataba de organizaciones de carácter nacional (artículos 9 y 10), para lo cual debían tener presencia en por lo menos 10 provincias, que equivalían a la mitad de las que existían en ese momento (artículo 12). La misma Ley determinaba que, también en las elecciones pluripersonales, cada partido debía participar en por lo menos diez provincias (artículo 39).

cas de la población y en el sistema político. En el primero se pretendía enraizar prácticas alejadas del personalismo, del caudillismo y de todo lo que -en términos poco rigurosos- se englobaba en la calificación de populismo. En el segundo se buscaba fortalecer y consolidar las instituciones y los procedimientos de la democracia, por medio del funcionamiento de los instrumentos fundamentales para la participación y la representación (especialmente partidos y sistema electoral). Sin embargo, los resultados no fueron los esperados.

En efecto, diversos estudios demuestran que, a pesar de la vigencia relativamente larga de aquellas leyes, la realidad ha ido por otros caminos. La mayor parte de estos acercamientos demuestran que: a) los partidos políticos no se han regido por las conductas que debían corresponder al diseño cuidadosamente elaborado; b) el sistema de partidos no ha logrado el grado de representatividad previsto y se ha visto rebasado por otras formas de representación y canalización de intereses; c) las condiciones del liderazgo se han mantenido dentro de las pautas tradicionales del personalismo; d) el reclutamiento de militantes, así como la captación de votantes, se han efectuado por medio de la reedición de prácticas que correspondían a la situación que se quería superar y no a la que se buscaba crear; e) representantes elegidos de las filas de los partidos han roto reiteradamente la disciplina; f) los partidos no han tenido la suficiente capacidad para recoger en sus idearios y en su práctica las demandas de la sociedad, y no han sido capaces de impedir la volatilidad del voto de sus electores <sup>6</sup>. En síntesis, esto ha llevado a que la relación entre la sociedad y el sistema político se efectúe por canales y procedimientos diferentes a los que se habían establecido en el diseño institucional.

En consecuencia, algo ha fallado en alguno o varios de los aspectos señalados. A partir de esta constatación se abre una gama muy amplia de posibilidades con respecto a sus orígenes o causas. Es posible indagar, básicamente, en los aspectos relacionados con el *diseño*

---

6 Al respecto véase Conaghan, Catherine: *Loose Parties, "Floating" Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988*, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (editores): *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994; Mejía, Andrés: *Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación*, Cordes, 1998; Arias, Natalia: *Partidos políticos: ¿héroes o villanos?* en Ecuador Debate, número 36, CAAP, Quito, 1995; Freidenberg, Flavia: *Posiciones ideológico-programáticas de políticos y partidos en Ecuador*, ponencia presentada al *Workshop: Party Politics in Latin America*, School of International Studies, marzo, 2000.

*institucional*, en las características de la *cultura política* dominante en la sociedad ecuatoriana y, finalmente, en los *rendimientos económicos* de la democracia. Después de veinte años de vigencia del sistema democrático existen muchos argumentos para asegurar que los problemas se derivan de la conjugación de todos estos elementos, aunque en determinadas coyunturas uno de ellos haya tenido preeminencia sobre los demás. Por ello, cuando se busca responder a las preguntas acerca de las condiciones del liderazgo político y de la consolidación de los partidos, es preciso moverse en todos estos niveles.

En el presente trabajo no pretendo aborarlos en su totalidad -mucho menos agotar su tratamiento-, aunque me vea obligado a moverme indistintamente entre todos ellos. Es necesario hacerlo así, ya que pretendo encontrar algunas respuestas satisfactorias a las interrogantes sobre la relación entre partidos y personalización, en el caso ecuatoriano. En el fondo, intento adentrarme en los aspectos más relevantes de tres funciones clásicas de los partidos: la de *representación*, la de *agregación de intereses* y la de *reclutamiento de la clase política*, que son -dentro del amplio conjunto de funciones que les corresponden a los partidos- las que tienen relación directa con el tema del liderazgo<sup>7</sup>. En realidad, entre cada una de esas funciones y el liderazgo existen tensiones que ponen a prueba la solidez y la consolidación del sistema político, particularmente de los partidos. Generalmente, los liderazgos personales fuertes se superponen a esas funciones y terminan por sustituirlas, tal como ha sucedido en Ecuador.

En este campo se ha cumplido, pero en sentido negativo, el supuesto que dice que los partidos políticos fuertes y estables se constituyen en barreras para el surgimiento de personalismos dominantes. En términos ideales, los liderazgos individuales deberían estar seriamente limitados por la presencia de los partidos y por su funcionamiento, o, en caso de existir, manifestarse exclusivamente dentro de éstos<sup>8</sup>. También es válida la afirmación en sentido inverso: la ausencia de partidos

---

7 Otras funciones, tales como la de elaboración de propuestas políticas, no ocuparán un lugar central en el análisis, aunque tampoco serán dejadas de lado. Sobre las funciones de los partidos, véase Sartoti, Giovanni: *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1992, págs. 55 y ss; Garretón, Manuel: *Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales*, en Manz, Thomas y Moira Zuazo (coordinadores): *Partidos políticos y representación en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998, pág. 17 y ss.

8 Al respecto véase Kaase, Max: Op. cit.

fuerteras se constituye en terreno fértil para el surgimiento de liderazgos personales. Los estudios realizados al respecto en Ecuador llevan a pensar que esto es lo que ha ocurrido, ya que la personalización se impone sobre las características que deberían definir a los partidos: estructura, ideario, niveles de toma de decisiones, etc. De manera especial, se ha señalado que el predominio de las personas sobre las estructuras, dentro de los partidos, ha originado problemas para su consolidación como corrientes de opinión y como instancias de agregación de intereses. Entre otros resultados, esto ha desembocado en la generalización de actitudes confrontacionales y en la imposibilidad de establecer alianzas duraderas entre partidos políticos<sup>9</sup>. Así mismo, se ha atribuido a este hecho buena parte de la responsabilidad en la deslealtad hacia el partido de elección, dentro de lo que se conoce como el *cambio de camiseta* o simplemente *camisetazo*<sup>10</sup>.

Sin embargo, para ninguno de los autores ha pasado inadvertido que el problema no se resuelve en referencia a sí mismo, es decir, en la relación entre los dos aspectos mencionados. Por el contrario, el predominio de la personalización sobre la institucionalización de los partidos aparece en todos los textos como el resultado de otros factores. Entre estos se destacan los que aluden al diseño institucional y a la cultura política<sup>11</sup>. Según algunos autores, ambos aspectos aparecen ligados, como en la percepción de Conaghan, quien destaca la importancia de “considerar cómo las *reglas electorales* y una *mentalidad ‘antipartido’* entre los políticos ha afectado el desarrollo de los partidos y ha contribuido al síndrome de *stress* institucional”<sup>12</sup>. En la misma

---

9 Conaghan sostiene que la adscripción a los partidos es floja (*loose*) e instrumental aun entre los militantes incondicionales, y que esto se refleja en la proliferación de partidos que sirven como vehículos electorales personales. Véase Op cit. pág. 258.

10 El estudio más completo al respecto se encuentra en Mejía, Andrés: *Indisciplina y deslealtad en el Congreso ecuatoriano*, en Iconos número 6, Flacso, Quito, 1999.

11 Personalmente, considero necesario añadir el tercero, referido a los rendimientos económicos de la democracia, que, como se verá más adelante, no solamente ha contribuido a reducir la adscripción a las instituciones sino que también ha alimentado a otros problemas, de manera especial al clientelismo.

12 Op. cit. pág. 273 (las cursivas son mías). Entre las reglas electorales, la autora destaca: a) la aplicación de la fórmula de representación proporcional; b) las disposiciones que, pretendiendo fortalecer a los partidos, en realidad han funcionado como impedimentos legales para formar alianzas electorales y, a la vez, han contribuido a la conformación de un sistema de partidos atomizado. En trabajos anteriores he sostenido un argumento similar a éste último, pero me parece menos sustentable el primero, especialmente después de que la aplicación de un sistema electoral sin representación proporcional ha arrojado similares resultados a los que se obtenían anteriormente.

línea, varios trabajos han destacado la importancia de los problemas de *ingeniería institucional*, paralelamente a las orientaciones y actitudes de los políticos y los ciudadanos en la determinación de las características actuales del sistema político ecuatoriano<sup>13</sup>.

En este punto es necesario destacar que la mayor parte de estudios directos se han concentrado en el nivel del sistema político o del diseño institucional, mientras que en el ámbito de la cultura política -con un par de excepciones- solamente se han formulado apreciaciones generales<sup>14</sup>. En realidad, aparte de interpretaciones de encuestas o sondeos de opinión, son muy escasos los estudios sobre las orientaciones, los valores y las actitudes de los ciudadanos y los políticos. Inclusive se puede decir que el concepto de cultura política (en su versión clásica, originada en la obra de Almond y Verba, como cultura cívica) ha tenido poca acogida en el medio académico ecuatoriano. Por ello es fácil constatar que las explicaciones sobre este aspecto carecen del respaldo empírico necesario para que tengan consistencia. No obstante, este vacío se ha solucionado parcialmente por medio del tratamiento de relaciones políticas que tienen alta carga de factores culturales, especialmente el *clientelismo*.

En efecto, uno de los temas más atractivos para la investigación social y política ha sido el de las relaciones, redes y estructuras clientelares que, por lo demás, juegan un papel fundamental en el tema que nos ocupa. En gran medida, éste expresa muchas de las características de la cultura política pero también de otras condiciones que rigen en el sistema político ecuatoriano. El clientelismo se ha convertido en la forma generalizada de relación política, aun por encima de las estructuras partidistas e inclusive por medio de la utilización de ellas. La que inicialmente fue una práctica propia de determinadas organizaciones, en espacios geográficos delimitados y contextos socioeconómicos

---

13 Un buen ejemplo son los diversos capítulos sobre partidos, sistema electoral, desempeño de las instituciones (ejecutivo y legislativo), indisciplina partidista y cultura política, de la obra colectiva de CORDES: *La ruta de la gobernabilidad*, Quito, s/f. También Burbano, Felipe: *Cultura política y democracia en el Ecuador: una aproximación a nuestros vacíos*, Cordes, Quito, 1998.

14 Entre estas excepciones se cuentan Freidenberg, Flavia: Op. cit.; De la Torre, Carlos: *Un solo toque: populismo y cultura política en Ecuador*, CAAP, Quito, 1996; Bustamante, Fernando: *La cultura política y ciudadana en el Ecuador*, en Hurtado, Osvaldo (compilador): *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, CORDES, Quito, 1996.



muy específicos, se ha generalizado al conjunto del sistema político nacional.

Los primeros estudios sobre este fenómeno destacaban las condiciones particulares que necesitaba para desarrollarse. Fundamentalmente hacían referencia a la situación de precariedad estructural de determinados sectores sociales, que se convertía en el origen de actitudes y comportamientos electorales utilitarios e inmediatistas. Estos primeros acercamientos ponían el énfasis en el carácter delimitado a sectores sociales específicos y en la manifestación electoral de la relación. En sí mismo, el primer estudio de esta naturaleza se cuidaba de hacer generalizaciones que fueran más allá de los límites de los barrios suburbanos de Guayaquil (el *suburbio*). Así, señalaba que “En la medida en que las condiciones estructurales propias del contexto barrial no sólo permiten sino que impelen al establecimiento de relaciones clientelares, la conquista de votos en el suburbio implica, inevitablemente, el desarrollo de una capacidad de distribución de incentivos materiales de corto plazo entre clientelas potenciales”<sup>15</sup>.

Formulada hace más de una década y media, esta visión puede aplicarse actualmente al conjunto de la vida política nacional. Las prácticas políticas han ido rompiendo los límites geográficos y situacionales que se identificaron inicialmente y se ha generalizado hacia otros sectores sociales y otras áreas. Ya no se circunscribe a los marcos de los barrios populares guayaquileños o de otras ciudades, ni se restringe a los períodos electorales (a pesar de que es en esos momentos cuando alcanza su máxima expresión), como tampoco se limita a la relación entre un determinado sector social y las maquinarias electorales. Luego de veinte años de vigencia democrática es posible afirmar que la relación clientelar ha permeado todos los niveles de la política ecuatoriana y que ahora es una característica central de ésta. Tanto en su original expresión de solución a problemas y necesidades estrictamente individuales, como en su manifestación de negociación colectiva (en donde se cobijan el prebendalismo y el corporativismo), es actualmente la principal forma de intercambio político<sup>16</sup>. El

---

15 Menéndez, Amparo: *La conquista del voto*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1986. Pág. 125.

16 En aquella formulación inicial ya se señalaba que “uno de los rasgos preminentes del sistema político ecuatoriano es el ‘personalismo estructuralmente inducido’, en un contexto en el cual las masas participantes carecen de acceso institucionalizado al poder, lo cual les obliga a la búsqueda de mecanismos alternativos para la sobrevivencia

clientelismo ha penetrado a la totalidad del sistema político y ha adaptado a éste y al conjunto de sus instituciones (entre ellas los partidos) a sus propias condiciones<sup>17</sup>.

Una primera explicación de este desbordamiento -quizás la más sencilla y bastante atractiva- podría aludir a la crisis económica y su secuela de generalización de la precariedad estructural. Podría decirse que, dado el empobrecimiento de amplios sectores de la población, se ha incrementado proporcionalmente el número de potenciales clientes para la relación electoral asentada sobre incentivos materiales de corto plazo<sup>18</sup>. Se podría asegurar, también, que el empobrecimiento de grandes contingentes sociales se constituye en aliciente para el desarrollo de actitudes y orientaciones individualistas, que, a su vez, propenden a la búsqueda de soluciones personales y de corto plazo. Es probable que estas condiciones hayan tenido algún peso en la conformación de la situación actual, pero no es posible atribuirles el lugar central e incluso la prioridad frente a otros factores. La generalización de las relaciones clientelares no viene solamente desde el momento en que se hicieron evidentes los efectos de la crisis y en que éstos comenzaron a sentirse como problemas que directamente afectaban a las personas. En realidad, ellas se manifestaron antes, cuando el país aún vivía la bonanza petrolera y, en gran medida, al amparo de ésta. Además, las relaciones clientelares no se restringen a los sectores afectados por la pobreza (o por la precariedad estructural) ni a individuos aislados, sino que abarcan los más diversos sectores sociales e incluyen -colectivamente- a sectores organizados.

Por consiguiente, es necesario buscar las explicaciones en otras dimensiones. Una posible pista se puede encontrar por medio de la comprensión de algunas características del modelo de desarrollo que ha

---

*individual*, en un medio hostil a la satisfacción *colectiva* adecuada de sus necesidades y demandas más básicas". Menéndez, Amparo: Op. Cit. pág. 45 (cursivas en el original). Como se verá de inmediato, uno de los cambios más notorios es el de la ruptura de esta relación, como mecanismo de sobrevivencia estrictamente individual.

- 17 Una apreciación de esta naturaleza se encuentra en De la Torre, Carlos: *Veinte años de populismo y democracia*, en revista *Iconos*, FLACSO, Quito, 2000.
- 18 Para sostener esta aseveración se podría aludir al incremento de la magnitud de la pobreza, del 34% de la población nacional en 1995 al 46% en 1998 y al 66% en 2000, así como a la caída del producto per cápita, de US\$ 1.655 en 1997 a 1.101 en 1999. Véase la información del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE).

tenido vigencia por más de dos décadas y de la *sui generis* representación socio-política que se ha consolidado en este período. Como se verá de inmediato, ambos aspectos están estrechamente vinculados y se explican en una relación mutua. En efecto, el modelo dominante en el país a partir del auge petrolero, que podría calificarse como *Estado-céntrico*, no puede ser aprehendido en toda su complejidad si se deja de lado la particular *estructura de representación y de procesamiento* de los intereses y de las demandas sociales que lo acompañaba y lo sustentaba<sup>19</sup>. Más bien debe considerarse entre las características propias del modelo a esta estructura particular de representación y de procesamiento, incluyendo a los grupos de interés que actúan por intermedio de ella.

En todos los países, en los cuales se estructuró un modelo de esta naturaleza, además del papel central del Estado -en sus funciones de intervención y regulación económica, de orientación y arbitraje social-, se advirtió como característica básica la incorporación política de los sectores sociales que habían permanecido excluidos bajo la dominación oligárquica. El Ecuador no constituyó una excepción en esta tendencia y, por el contrario, fue uno de los casos paradigmáticos en términos de la fortaleza y permanencia del modelo. Si bien es cierto que inicialmente se trató de un proceso lento, con muchos vacíos y notorios retrocesos, que llevaron a pensar que se trataba de una forma de continuidad de la dominación oligárquica<sup>20</sup>, las condiciones se tornaron favorables para su robustecimiento cuando el país se convirtió en exportador de petróleo. La doble posibilidad de controlar el primer rubro de la economía nacional y de manejar los mecanismos fundamentales en la asignación de recursos, otorgó al Estado un lugar central no sólo en lo económico sino también en lo político. Hasta ese momento, la incorporación de los sectores excluidos era materia de la lucha política, en especial de los partidos de izquierda y del populismo velasquista, desde los años treinta hasta los sesenta<sup>21</sup>. Por el contrario, el modelo *Estado-céntrico* tiene en esta integración a uno de sus elementos constitutivos.

---

19 La noción de modelo (o matriz) *Estado-céntrico* está tomada de Cavarozzi, Marcelo: *Más allá de las transiciones en América Latina*, México, 1998.

20 Algunas apreciaciones de inicios de la década de los setenta, cuando el modelo tomaba fuerza, tenían claramente ese sesgo. Véase Cueva, Agustín: *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Ed. Alberto Crespo, Quito, 1980.

21 Véase Maiguashca, Juan: *Los sectores subalternos en los años 30 y el apareamiento del velasquismo*, en Thorp, Rosemary (compiladora): *Las crisis en el Ecuador, los treinta y ochenta*, CEN, Quito, 1991, págs. 79-94.

De esta manera, a la par que el Estado asumía el lugar central dentro del conflicto distributivo y del conflicto político, se estructuraba un conjunto de demandas nuevas, como nuevos eran también los sectores sociales que las levantaban. Los tradicionales conflictos entre sectores dominantes -caracterizados, además, en este caso, por el enfrentamiento regional, surgido de su emplazamiento geográfico- debieron convivir con los que buscaban abrirse paso y provenían de los que habían emergido en la nueva situación. Así, el Estado se veía obligado a desarrollar los mecanismos necesarios para ofrecer respuestas institucionales a un cúmulo de demandas desconocidas hasta entonces. Esto le llevó, en buena medida, a desarrollar una capacidad de *respuesta anticipada*, que se facilitaba por la disposición de los ingresos petroleros<sup>22</sup>.

Paralelamente, como fenómeno estrechamente ligado a este proceso, el país asistía al surgimiento del populismo, una de cuyas características era, precisamente, la incorporación de los sectores excluidos<sup>23</sup>. Considerando que éste ha dominado la vida política nacional por más de setenta años, es posible apreciar su incidencia sobre todos los ámbitos. De manera especial, cabe destacar que sobre su larga trayectoria se estructuró una cultura política orientada hacia el caudillismo, dominada por una visión maniquea de las relaciones sociales y políticas, sujeta a expectativas de corto plazo, y, por tanto, extremadamente variable y con poco apego a la consolidación institucional. Además, su constante denuncia de fraude electoral, utilizada reiteradamente como mecanismo de permanencia y legitimidad de los tradicionales partidos Conservador y Liberal, alimentó un sentimiento contrario a la institucionalización, así como las tendencias opuestas a los partidos políticos como mecanismo de canalización de intereses y de representación<sup>24</sup>.

---

22 El Estado ecuatoriano había mostrado esta capacidad desde las reformas introducidas por el movimiento civil-militar de 1925, conocido como la Revolución Juliana, pero solamente pudo desarrollarlo a plenitud en la época petrolera. Al respecto véase Pachano, Simón: *La sociedad imperceptible*, en Thorp, Rosemary: Op. Cit., págs. 235-258.

23 Es abundante la literatura sobre el populismo en Ecuador, de manera que solamente me remito a los textos ya citados de Agustín Cueva y de Juan Maiguashca. Sobre el fenómeno populista, específicamente, véase De la Torre, Carlos: *La seducción velasquista*, Libri Mundi, Quito, 1993; Burbano, Felipe (compilador): *El fantasma del populismo*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

24 Como se verá más adelante, las prácticas clientelares y el populismo actúan como mecanismo de retroalimentación de la intervención estatal en la economía y en la

Este fue el escenario, en el cual se desarrolló la transición hacia la democracia y que marcó su especificidad. Es, también, el que permite comprender el énfasis puesto en las normas diseñadas para regir sobre el sistema de partidos y, en general, sobre las condiciones de participación y de representación política. Sin embargo, la búsqueda de esta nueva institucionalidad se guiaba exclusivamente hacia la superación del populismo, considerado como un obstáculo para la consolidación democrática, pero olvidaba que buena parte de los problemas que se intentaba superar se originaban en las condiciones estructurales. Aún más, es posible sostener que entre uno y otro existe estrecha relación, ya que el populismo -en su versión ecuatoriana- difícilmente habría surgido en condiciones diferentes a las que ofrecía el modelo mencionado. Al mismo tiempo, no se puede comprender la larga permanencia de este último sin el soporte que encontraba en las prácticas populistas.

Para el caso ecuatoriano parece necesario buscar la explicación a la larga vida del populismo y del clientelismo en la también larga vigencia del modelo *Estado-céntrico*. Es éste, en sí mismo, el que precisa de esas formas de participación, de representación y de procesamiento de las demandas. Empero, esto no se ha tomado en cuenta al momento de diseñar y aplicar medidas de *ingeniería constitucional*, con las que se ha pretendido combatir al populismo, lo cual explica, en gran medida, la evidente limitación y los consecutivos fracasos. Incidir solamente en uno de los aspectos, mientras el otro se mantiene intocado, ha sido el mejor camino para condenar al fracaso a cualquier reforma que se intente en ese sentido. El problema central aparece, precisamente, en esta integración entre el esquema societal de organización y las prácticas políticas generalizadas. No se puede comprender de otra manera la generalización de estas últimas a todos los ámbitos del sistema político, si no se tiene en cuenta la realidad del contexto global en que ellas ocurren.

### 3. Representación y agregación de intereses

La correspondencia entre el Estado interventor y las prácticas clientelares se expresa en múltiples campos, que tienen relación con los

---

política. La necesidad que ellas tienen de recursos para conservar sus clientelas, así como de rendimientos concretos y de beneficios tangibles, han sido el principal impedimento para concretar los intentos de reforma económica.

temas tratados en este artículo. De manera especial, a partir de ella se conforman modalidades específicas de representación y de intercambio, que inciden fuertemente en el sistema político, con especial énfasis en los partidos. Los efectos dominantes en este sentido son, por un lado, la utilización de las instituciones para fines diferentes de los que guían su concepción formal, y, por otro, la estructuración de un conjunto de relaciones y procedimientos ajenos a los que rigen en el sistema político. En síntesis, se trata de una práctica de despojo del sistema político y de su transformación en un cascarón vacío. En el trasfondo de esto se encuentra una compleja articulación de hechos y relaciones, que es preciso reseñar.

El retorno a la democracia, producido en un momento de cambios sustanciales en la estructura socioeconómica del Ecuador, debía ofrecer las condiciones propicias para canalizar los intereses del conjunto de sectores sociales que constituía el entramado de relaciones de aquellos cambios. Los actores sociales y políticos -viejos o nuevos, pero siempre dentro de un nuevo escenario- precisaban *significación* política dentro de un orden institucional que tuviera la capacidad de procesar sus demandas y, a la vez, ofrecer canales de representación. A esto se buscó responder con la nueva estructura jurídica y política que, en el campo que interesa aquí, se manifestó en la estricta normatividad que se diseñó para los partidos políticos y las elecciones. Por tanto, no solamente se buscaba establecer los mecanismos que permitieran eliminar el populismo, sino que se trataba, también, de conseguir las condiciones más adecuadas para lograr una relación fluida entre la sociedad y el Estado. Se pretendía, como lo ha sostenido uno de sus impulsores, obtener los dos objetivos a la vez, ya que se los suponía estrechamente ligados<sup>25</sup>. Al contar con las instituciones y los procedimientos idóneos para canalizar las demandas ciudadanas, se eliminarían aquellas otras formas que, desde esa misma perspectiva, habían sido el principal impedimento para la democracia. Dentro de este esquema, los partidos pasaban a ocupar un lugar central, ya que se constituirían en las fortalezas que impedirían la penetración del populismo.

Las condiciones económicas y sociales, en las cuales se produjo el retorno, hacían abrigar muchas esperanzas al respecto. Se suponía que el proceso de modernización de aquellos ámbitos se trasladaría también

---

25 Véase Hurtado, Osvaldo: *La política democrática. Los últimos veinticinco años*. CEN, Quito, 1990.

al nivel político. Esto equivalía a instituciones fuertes, con alta capacidad de respuesta a las demandas sociales y para el procesamiento de los conflictos, así como a partidos caracterizados por altos grados de organización e insertos en un juego de reglas y procedimientos que asegurarían su robustecimiento. Se esperaba, en definitiva, eliminar la precariedad institucional y el personalismo, que eran vistos como los problemas centrales de la situación previa. Para que esto ocurriera se hacía necesario contar con la concurrencia de dos condiciones esenciales: por un lado, que el sistema político ofreciera las condiciones de representatividad de los múltiples intereses que se manifestaban en la sociedad, y de real capacidad para el procesamiento de éstos; por otro lado, que se constituyeran actores políticos con capacidad de agregación de los intereses que, inevitablemente, en una sociedad compleja como la que se había conformado, mostraban enorme dispersión en múltiples sentidos. En el fondo, los aspectos institucionales y procedimentales debían someterse al escrutinio de la sociedad a través de su rendimiento en términos de satisfacción de las demandas.

No cabe insistir en lo señalado al inicio, acerca de la distancia entre las expectativas y los resultados, que, en gran medida, tiene sus causas en lo señalado en páginas anteriores. Lo que sí necesita una explicación es la manera en que esto ha funcionado a lo largo de tanto años. Es verdad que los partidos no han llegado a constituirse en lo que se esperaba, pero no han dejado de ser las formas prioritarias del juego político, aun a pesar de las reformas constitucionales y legales que apuntaban a su debilitamiento<sup>26</sup>. La explicación se encuentra en la adaptación que se ha hecho del sistema político y de los partidos en particular, para cumplir con los objetivos y los procedimientos que se encuentran enraizados en la sociedad. Fundamentalmente, se trata de una funcionalización de estas formas, que se piensan propias de la modernidad política, a condiciones que, desde esa misma perspectiva, son vistas como ajenas e incluso opuestas a ella.

En la base de esta funcionalización se encuentra la específica estructura sociopolítica ecuatoriana, que produce formas de representación corporativa y que limita enormemente la posibilidad de agregación de

---

26 En 1994 se aprobó, por medio de referéndum, la participación de los independientes (no afiliados a partidos) en las elecciones. En 1997, también por referéndum, se aprobó un sistema electoral de voto personalizado con listas abiertas (*panachage*). Sin embargo, los partidos políticos siguen manteniendo las preferencias de los votantes.

intereses. Por un conjunto de condiciones históricas (económicas, sociales, culturales), la sociedad no ha alcanzado los niveles de integración que se requieren para constituir espacios comunes de interacción. Su característica central es la fragmentación en varias dimensiones -no solamente en lo económico o en lo social-, lo cual lleva a la eclosión de identidades en lo regional, en lo étnico, en lo cultural, entre otros *cleavages*. La superposición de múltiples referentes de la acción social y política produce adscripciones parciales, que se enfrentan entre sí, con pocos campos de identificación común. En esas condiciones, es extremadamente pequeña la posibilidad de encontrar elementos de construcción de un interés que vaya más allá del grupo primario de adscripción y, obviamente, de alcanzar acuerdos aun en los aspectos elementales. De esto se derivan, por una parte, la orientación confrontacional de la política, y, por otra, las dificultades para construir la representación como una instancia autónoma, desprendida de los intereses particulares de cada sector.

En esas condiciones, los partidos tienen pocas posibilidades de sobrevivir como organizaciones encargadas de la agregación de intereses y de la elaboración de propuestas de gobierno para el conjunto de la sociedad. Por el contrario, para garantizar su permanencia en el espacio político deben adaptarse a las condiciones emanadas de esa realidad fragmentada, lo que, en gran medida, equivale a negar su condición de partidos en el sentido estricto de la palabra. Esto se expresa de manera bastante clara en su permeabilidad a intereses particulares, que tienden no solamente a invadir con sus propuestas, sino que logran directa participación en ellos<sup>27</sup>. En ese sentido se ven impedidos, también, de construir propuestas globales e integradoras, que puedan expresar posiciones ideológicas más allá de los intereses inmediatos de sus integrantes. Así, los contenidos programáticos o principios, obligatoriamente establecidos en la ley, no pueden rebasar

---

27 La presencia de representantes directos de sectores económicos y sociales se observa claramente en Alcántara, Manuel y Araceli Mateos: Op. Cit. Durante el debate de las leyes de reforma económica que se desarrolla desde 1999, en el Congreso se han conformado verdaderas alianzas de representación corporativa, que han asumido posiciones claramente identificadas con intereses particulares de sus integrantes. Los medios de comunicación los han calificado de *bloques* ligados a actividades específicas (*bloque camaronero*, *bloque bananero*), pero también podría identificarse formas de representación gremial (como es el caso de los profesores, que participan directamente en un partido; sindicalistas del sector público, que actúan en esa condición dentro de varios partidos).



el nivel más amplio de generalidad, dentro de una concepción de *partidos atrapa-todo*<sup>28</sup>. Aun los partidos considerados como *ideológicos* (frente a los otros que, en la clasificación de Sartori, podrían considerarse como *pragmáticos*) no escapan a estos condicionamientos, a pesar de que, en su caso, la manifestación tiene otras características<sup>29</sup>.

De cualquier manera, para asegurar su propia supervivencia, los partidos ecuatorianos están obligados a cumplir las funciones que les asigna el sistema político, y que justifican su existencia. No pueden enajenarse a sus papeles de instancias de representación, de elaboración de propuestas, de canalización de los conflictos, de conducción del gobierno y de oposición, pero deben hacerlo en condiciones hostiles o, por decir lo menos, poco adecuadas para todos esos cometidos, de manera que se ven obligados a no solamente adaptar las funciones a esas condiciones, sino también establecer un orden de prioridades entre ellas. Desde esta perspectiva, se puede asegurar que han privilegiado su condición de vías de expresión de las exigencias o demandas sociales por encima de su función de representación de la sociedad<sup>30</sup>. Adicionalmente, han asumido un papel activo en la canalización de los conflictos y en la solución de éstos, para lo cual pasan a sustituir en gran medida a las entidades públicas encargadas de hacerlo.

Obviamente, estas dos funciones guardan estrecha relación con lo señalado antes acerca de la vigencia del clientelismo en la política nacional. Entre ellas y éste existe interrelación, en un constante juego de intercambio entre causas y efectos. En su doble función de vías de expresión de las demandas y de instrumento para la solución de los conflictos, los partidos se ven obligados a arrojar rendimientos concre-

---

28 Entre los requisitos para obtener su registro como partido político, cada agrupación debe presentar una declaración de principios (artículos 9 y 10 de la Ley de Partidos Políticos). Sobre el nivel vago y general de estas declaraciones, véase Freidenberg, Flavia: *Posiciones... Op. Cit.*

29 El Movimiento Popular Democrático, de orientación maoísta, y el Movimiento Plurinacional Pachakutic, que se incluyen entre los ideológicos, constituyen expresiones de sectores muy acotados de la sociedad. El primero actúa prácticamente como la representación gremial de los profesores, mientras el segundo es el brazo político del movimiento indígena. Este último ha entrado en un proceso de debate acerca de las limitaciones que le impone esta adscripción y de sus potencialidades para construir una representación más amplia e integradora.

30 Sobre los partidos como *organismos representativos* frente a *instrumentos expresivos*, véase Sartori, Giovanni: *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1992, pág. 55 y ss.

tos, que pueden concretarse en obtención y transmisión de recursos, prebendas, puestos en el sector público e incluso fuentes de trabajo y de ingreso en el sector privado. En ese marco, la función de representación, siempre cargada de connotaciones ideológicas y programáticas, pasa a segundo plano. Así, los partidos se acomodan al funcionamiento de las redes clientelares y terminan por convertirse en parte importante de éstas. Se ven obligados a funcionar en el marco de esta compleja estructura de apoyos y rendimientos, que los lleva a someterse a parámetros inmediatistas y concretos de escrutinio por parte de sus clientelas. No son examinados desde la perspectiva ideológica, sino desde una óptica estrictamente utilitaria. Pueden conservar el apoyo (especialmente electoral), en la medida en que tengan la capacidad para ofrecer resultados concretos en términos de satisfacción de las demandas y expectativas concretas e inmediatas de sus votantes, militantes y simpatizantes<sup>31</sup>.

Es evidente que este fenómeno no es privativo del Ecuador, pero en este caso se observan, por lo menos, dos especificidades. En primer lugar, no se trata simplemente de la presencia de caudillos que operan al margen de los partidos o que los utilizan para sus fines particulares, sino de la adecuación de los partidos al juego clientelar. En segundo lugar, tampoco se trata de uno o dos casos dentro de todo el sistema de partidos, sino de una lógica que ha ido invadiendo a la totalidad. No es el caso, fácilmente observable en algunos países latinoamericanos, de líderes locales o nacionales que utilizan las estructuras partidistas para terciar en contiendas electorales. Tampoco se trata, estrictamente, del caso contrario, es decir, de partidos que reclutan a caudillos y líderes sociales para incrementar su electorado en determinadas regiones o localidades. Es, más bien, la implantación de una lógica clientelar en todo el sistema político, tanto en los partidos como en las instituciones representativas.

La adopción de esta lógica clientelar provoca fricciones entre la función del partido, en tanto instrumento de obtención de rendimientos inmediatos, y el partido, en tanto instancia de representación. Para

---

31 No es casual, por consiguiente, la transformación de los partidos en agencias de empleo cuando obtienen triunfos electorales. Una de sus preocupaciones centrales es incorporar en el sector público a sus seguidores. Con ello, además, se asegura fidelidad en la ejecución de políticas y programas. Como se verá más adelante, esto se relaciona, en buena medida, con las características del régimen presidencial.

cumplir con esta última, el partido debería cumplir una serie de procedimientos y normas que, en última instancia, constituyen la esencia de la institucionalidad. Sin embargo, hacerlo de esa manera -en un contexto como el ecuatoriano- significaría aislarse de sus clientelas y, consecuentemente, abandonar sus posibilidades de permanencia y éxito. La lógica clientelar está asentada sobre redes que se establecen al margen del sistema institucional, y que tienen altos grados de permanencia pero muy bajos umbrales de formalización. Por ello, el sistema político pasa a convertirse en un cascarón vacío, ya que lo fundamental del intercambio político y de la relación entre el Estado y la sociedad se produce fuera de sus márgenes.

Volviendo a lo señalado al inicio de la presente sección, se puede afirmar que no se ha logrado el objetivo central que guió explícita o implícitamente la transición a la democracia, esto es, la construcción de un orden institucional con capacidad para procesar las demandas sociales y para mantener abiertos los canales de representación. Sin embargo, no cabe calificar a esto simplemente como un fracaso absoluto, ya que el problema es bastante más complejo de lo que se podría entender utilizando calificativos de esa naturaleza. Como se ha visto, existe alguna capacidad -o, más bien, una modalidad- para responder a las demandas, pero su aplicación y generalización al conjunto del sistema político ha llevado a sacrificar los otros dos aspectos: la representación y la institucionalización. En este sentido, los problemas centrales del sistema político ecuatoriano y, en particular, de los partidos políticos, se presentan en estos dos niveles. Su adaptación a las formas y los mecanismos de procesamiento informal de las demandas -por vía del clientelismo, del corporativismo y del prebendalismo- le permite arrojar rendimientos de corto plazo y directamente orientados hacia las clientelas, pero le impide consolidarse en términos institucionales y le resta representatividad frente a la sociedad. No se trata de que estas dos premisas básicas del sistema político dejen de realizarse, sino que tienen lugar fuera de él. No hay, ciertamente, elementos que tiendan a fortalecer la institucionalidad establecida (o, podría decirse, formal), pero ello no significa que deje de existir una institucionalidad *alternativa* o *informal*. Así mismo, los canales de representación no son los que están establecidos en la normatividad que rige sobre el sistema político; son sustituidos por los de las redes clientelares. Lógicamente, en ambos casos se atenta contra la consolidación del sistema político y de los partidos, pero, al mismo tiempo, ellos constituyen la única garantía de sobrevivencia en un medio dominado por estas prácticas.

Encontramos, entonces, que cuando se alude a la crisis de representatividad, como se lo hace frecuentemente, la aseveración resulta incompleta si no se incluyen también los problemas de institucionalización. Esto es así, ya que el problema central es la sustitución de la *formalidad* propia del sistema político por la generalización y consolidación de prácticas, mecanismos e instancias *informales*, en el sentido de que no están definidos en el diseño legal y procedimental del sistema político. La *informalización* de la política, como se la ha llamado en otro contexto, se expresa fundamentalmente en ambos niveles y afecta negativamente al sistema político<sup>32</sup>. Esto significa que, paralelamente a las disposiciones y normas establecidas en el sistema político, se han constituido otras que actúan simultáneamente y le dejan sin contenido. En estas condiciones, existe un cierto grado de institucionalización de los procesos que ocurren de esa manera, pero no son los que están establecidos formalmente y que podrían contribuir a consolidar prácticas y procedimientos dotados de certidumbre. Precisamente, uno de los problemas de la informalización de la política es la ausencia de rutinas y de predecibilidad, lo cual se deriva de su elevado nivel de discrecionalidad. Basadas en un alto grado de personalización, estas relaciones y estos procedimientos quedan al arbitrio de las circunstancias y de la voluntad de los individuos que participan en ellas.

Con todo, si bien el juego político no ocurre dentro del sistema, por lo menos mantiene relación con éste. Aunque se lo haya vaciado de contenido y los verdaderos rendimientos se obtengan desde otros ámbitos y por otras vías, aquél mantiene su utilidad en tanto instancia *formal* de acceso a los espacios de decisión y de gobierno. El conjunto de instituciones y, de manera particular, los partidos, deben funcionalizarse para las prácticas que les son ajenas y que, finalmente, constituyen elementos para su propia erosión. Fundamentalmente las elecciones, pero también las formas de agrupamiento y organización de las personas, así como la transmisión de las propuestas, se producen dentro de lo establecido formalmente en el sistema. Es decir, que los partidos y las instituciones se ven obligados a cumplir con las disposi-

---

32 El concepto de *informalización de la política* ha sido utilizado para explicar el caso boliviano. Véase Lazarte, Jorge: *Partidos políticos e informalización de la política*, en Mayorga, René (compilador): *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1992; Laserna Roberto: *Caudillos, partidos y democracia en Bolivia: informales, gringos-cholos y marxistas en la política*, en *Productores de democracia*, CERES-FACES, Cochabamba, 1992.

ciones legales que, en definitiva, son las que les otorgan su condición de ámbitos privilegiados -y durante largo tiempo exclusivos- para estos fines. Al mismo tiempo, la población debe acudir a ellos en tanto constituyen las maquinarias que aseguran el acceso a las instancias de decisión<sup>33</sup>. Se establece, por consiguiente, una interacción entre el nivel formal del sistema y el nivel informal de las prácticas, lo cual da lugar al surgimiento de un campo de roces y fricciones permanentes. Lo que sucede en un nivel repercute en el otro, especialmente en lo que se refiere a los rendimientos o, dicho de otra manera, a la posibilidad de ofrecer respuestas a las demandas de grupos sociales específicos. Esto, como se ha visto, no ocurre necesariamente *dentro* del sistema político sino a través de su utilización.

Las fricciones tienen que ver, principalmente, con dos aspectos. Por un lado, con la superposición de dos estructuras de participación, representación, procesamiento de demandas y solución de conflictos. En este aspecto, el partido se ve impelido a moverse entre las dos lógicas señaladas antes, por lo cual está obligado a desarrollar, de manera permanente, mecanismos de adaptación, e incluso a construir un doble discurso, con una interpretación específica para cada uno de los dos niveles en los cuales se mueve. Por otro lado, tienen relación con los rendimientos, que, a su vez, ponen en juego la legitimidad del partido (y, en general, de las instituciones del sistema político). En este campo, la organización política debe moverse también entre los dos niveles: el de la formalidad y el de la informalidad, siendo éste último en donde se juega lo fundamental de las respuestas que puede ofrecer a la población. En consecuencia, su legitimidad -y, por tanto, su apoyo electoral- depende, en gran medida, de los rendimientos que pueda ofrecer en ese amplio y dominante espacio de la informalidad, y no tanto en el restringido y hasta cierto punto secundario de la formalidad del sistema. Este último cumple un papel estrictamente utilitario, en esta perspectiva.

No obstante, desde el nivel formalmente establecido se generan múltiples exigencias para los partidos, especialmente en todo lo que se refiere al intercambio con sus similares y, en general, con las institucio-

---

33 Como se verá de inmediato, esta ubicación central de los partidos en el sistema político y, a la vez, como elemento constitutivo de las redes clientelares, se constituye en un elemento que puede actuar, indistintamente, como moderador o como impulsor de la personalización.

nes del sistema. En este nivel se abre un campo que, además del tratamiento de los aspectos propios del régimen representativo, incluye una permanente negociación de espacios y prebendas. A pesar del predominio de una cultura excluyente, en la cual el ganador obtiene todo, existen elementos estructurales del sistema, que obligan a llegar a entendimientos entre partidos, aunque en muchas ocasiones éstos no conciernen sino a temas muy puntuales. Condicionantes estructurales, tales como la fragmentación y atomización del sistema de partidos o la propia incapacidad de éstos para agregar intereses, obligan a llegar a acuerdos, tanto para gobernar como para consolidar la oposición<sup>34</sup>. Ello ha determinado que dentro de los ámbitos institucionales, especialmente en el Parlamento, los partidos desarrollen una extraordinaria capacidad de negociación y de formación de alianzas que, ciertamente, no obedecen a adscripciones ideológicas y generalmente tienen corta duración. Lo cual es obvio, si se considera que aquellas se establecen, en primer lugar, en torno a aspectos estrictamente puntuales, y que, en segundo lugar, están sujetas no sólo a los temas específicos que se tratan en ese nivel, sino que dependen altamente de lo que ocurre en el de las relaciones informales.

Esta es una de las características sobresalientes de la conducta política de los partidos ecuatorianos, ya que constituye una suerte de combinación entre las exigencias de ambos niveles: el formal y el informal. La definición de las líneas de acción de los partidos en el nivel formalmente establecido depende, en gran medida, de los efectos que ellas puedan tener en el otro nivel. La posición frente a un proyecto de ley, por ejemplo, puede definirse a partir de la obtención de prebendas en el aparato estatal, de recursos para determinadas localidades en las que se encuentran sus electores, o de cualquier otra consideración de esta naturaleza<sup>35</sup>. No tiene mayor importancia el que exista coherencia ideológica o programática entre los participantes, así como tampoco juegan algún papel consideraciones acerca de la gobernabilidad, puesto

---

34 Desde 1979 se ha mantenido un promedio de 14 partidos inscritos legalmente. En cada período legislativo, entre 10 y 12 de ellos han logrado representación en el Congreso, lo cual constituye un número extremadamente alto si se considera que el número total de parlamentarios no superaba los 70 hasta 1998, y que en la actualidad es de 123. Entre 1979 y 1994 actuaron 22 partidos diferentes en el Congreso.

35 El debate sobre reforma económica, ya referido antes, se ha constituido en verdadero laboratorio para analizar estos comportamientos. Durante poco más de un año se han sucedido por lo menos tres alianzas de signo ideológico radicalmente diferente, sin que hubiera cambiado la composición de los diputados.

que el cálculo se hace en apego estricto a los intereses del partido y, naturalmente, a la reacción de sus electores reales y potenciales. Como resultado, la posición adoptada por un partido y las decisiones que emanan de éste generalmente tienen poco que ver con su ubicación dentro del espectro ideológico<sup>36</sup>. Esto conforma, inclusive, un espacio de laxitud ideológica y programática que alimenta, por un lado, a los partidos *atrapa todo*, y, por otro, a un pragmatismo que oculta la ausencia de propuestas en los temas fundamentales<sup>37</sup>.

Un contexto de este tipo se convierte en terreno propicio para el desarrollo de conductas como la deslealtad y la indisciplina, ya que la superposición de los dos niveles genera dos cadenas de adscripciones por parte del político. Una es la que tiene con el partido y que puede ir desde los vínculos ideológicos hasta los puramente utilitarios. Otra es la que construye con su clientela, que está asentada exclusivamente en una relación de intercambio de favores por apoyo (expresado, por lo general, en votos, pero también en otras acciones, tales como la presión sobre instancias formales para lograr mejor posicionamiento en la negociación). Esta doble adscripción lleva a contrapesar permanentemente las ventajas de una y otra, lo cual puede desembocar en la desafiliación o en la indisciplina. Por lo general, esto se alimenta de una concepción de *mandato vinculante*, que le permite al político apelar a razones propias de la representación para justificar su actitud. Confundiendo -intencionalmente o no- representación con vinculación a determinados intereses, los políticos que proceden de esta manera aluden a la prioridad que tendría el mandato entregado por sus electores sobre la disciplina partidista o sobre las disposiciones que emanan de su organización<sup>38</sup>. Es evidente que, en casos como éste, predomina la adscripción a las redes informales o primarias antes que la de carácter formal, y la canalización de intereses específicos por encima de la agregación.

---

36 Véase Freidenberg, Flavia: Op Cit.

37 Para seguir con el ejemplo del proceso de reforma económica actualmente en marcha, cabe destacar que ningún partido ha tenido una propuesta general o, por lo menos, un diagnóstico global de la situación del país, que le permitiera definir un orden de prioridades. Más allá de declaraciones generales (como las de oposición a las privatizaciones o al incremento de impuestos), las definiciones de los partidos solamente han tenido un carácter reactivo.

38 En el caso de los diputados se alude, por lo general, a la defensa de los intereses de la provincia de elección. Con ello se otorga el carácter de representación geográfica a la elección de diputados provinciales, lo cual, en realidad, es un simple arbitrio del sistema electoral (un mecanismo para transformar votos en bancas).

En igual forma, esta doble adscripción abre la puerta para que en el nivel formal de la política se busquen los recursos que se necesitan para satisfacer las necesidades que se procesan en el otro nivel. No solamente eso, sino que los partidos están prácticamente obligados a manejar directamente los recursos públicos o, por lo menos, a lograr un alto nivel de influencia en su asignación. Su papel de instrumentos de rápida respuesta a las demandas concretas de la población los lleva a desarrollar una alta capacidad para obtener esos recursos, ya sea a través de alianzas como las señaladas antes, o bien por medio de presiones sobre las instancias gubernamentales. En este último caso, el partido puede mantener su discurso de oposición al régimen, pero al mismo tiempo colaborar con éste en temas significativos y sin necesidad de establecer una alianza explícita (más bien rechazándola). Todavía más, por medio de ese juego puede imponer políticas, medidas y líneas de acción al gobierno, el cual se ve obligado a ceder en todos esos campos, y de manera especial en la entrega de recursos<sup>39</sup>. Incluso durante largo tiempo, hasta 1997, los diputados provinciales contaban con una asignación presupuestaria (denominada *partidas de interés provincial*), de la cual podían disponer libremente para realizar obras en sus provincias. Obviamente, esto les permitía establecer relaciones clientelares -o reforzarlas si ya las tenían- con las entidades locales y provinciales de administración, en lo que podría denominarse *clientelismo de segundo grado*. Es decir, que los recursos no se canalizaban necesariamente de manera directa hacia la población en sí misma, sino que pasaban por municipios y consejos provinciales, los cuales, de esa manera, entraban a formar parte del entramado general, y, a la vez, empañaban su fidelidad hacia el diputado<sup>40</sup>.

Inevitablemente, todo lo señalado genera lo que se ha dado en llamar

---

39 El caso más conocido, que ha tenido amplia difusión, ha sido el del Partido Social Cristiano durante las presidencias de Sixto Durán Ballén (1992-1996) y de Jamil Mahuad (1998-2000). Oficialmente se ubicaba en la oposición, pero por un juego de presiones, amenazas y votaciones en temas trascendentales obtuvo apreciables montos extrapresupuestarios de recursos para las entidades locales que controlaba. Al mismo tiempo, a cada uno de esos gobiernos pudo imponerle medidas y leyes claramente opuestas a la orientación de ellos. Por las connotaciones que tenía esta estrategia, la prensa le dio el apelativo de *contrato colectivo*.

40 Esta disposición fue abolida en 1997, luego de que se demostró que se había convertido en un incentivo para la corrupción en todos los niveles que se involucraban en su ejecución. Sin embargo, en ningún momento se la cuestionó como elemento de distorsión de la representación de los diputados provinciales ni como instrumento clientelar.



crisis de representatividad, entendida como la baja o nula capacidad de los partidos -y, en general, de las instituciones del sistema político- para representar los intereses y procesar las demandas de la sociedad. Sin embargo, como se ha visto, ésta proviene de ese conjunto de elementos específicos de la realidad ecuatoriana, mas no de obturaciones en el sistema político o de la presencia de obstáculos para la participación de la sociedad. El eje del problema se encuentra en la existencia de un entramado de relaciones sociales y políticas que se expresan y procesan fuera de los canales establecidos, pero que, al mismo tiempo, colocan a éstos en el centro del escrutinio ciudadano. La existencia de los dos niveles, en los cuales deben desempeñarse los partidos, generan confusión acerca del lugar de la representación y del procesamiento de los conflictos. La sociedad evalúa al nivel formal con los parámetros de lo que deberían hacer, pero esas funciones -por lo menos una parte importante de ellas- se realizan en el otro nivel y bajo otras modalidades.

De ahí que oponer participación a representación, como usualmente se hace, resulta un contrasentido, ya que cada una de ellas se produce por canales y en espacios diferentes. Al realizarse la participación en el exterior del sistema político, éste aparece como algo inútil o como una estructura condenada al fracaso. La confusión lleva a considerar a los dos niveles como una totalidad, lo cual impide que se evalúe adecuadamente. Además, debido a estas mismas condiciones, los partidos han perdido o simplemente no han tenido la capacidad de agregación de intereses. Contra ello conspira esa otra cara de la lógica clientelar, la corporativización de la política, estrechamente relacionada con la debilidad de los partidos en tanto instancias de representación.

A pesar de estas condiciones, como he señalado antes, los partidos se mantienen como las instancias privilegiadas de acción política. En esto no se debe ver solamente la incidencia de las leyes largamente mantenidas, que les aseguraba el monopolio en el juego electoral, sino más bien ese juego entre ambos niveles, que he reseñado antes. Aún cuando fuera solamente desde una perspectiva utilitaria, los partidos son necesarios como instancias de participación electoral, como maquinarias de propaganda y como mecanismos de presión. En todos esos aspectos tienen enormes ventajas sobre los independientes y sobre los movimientos ciudadanos, aunque actualmente tengan las mismas condiciones y los mismos requisitos para participar en las elecciones<sup>41</sup>.

---

41 En realidad, los partidos deben cumplir más condiciones que los independientes, ya

Gracias a ello, incluso los partidos tildados de populistas han constituido organizaciones fuertes, bastante estables y dotadas de una estructura orgánica jerárquicamente establecida <sup>42</sup>. Esto es así porque el problema no se encuentra en el sistema de partidos en sí mismo, sino en este complejo juego de niveles de la acción política, en el cual los partidos son uno de los engranajes.

---

que aún se mantienen las obligaciones y los requisitos de presentación de candidaturas señalados antes (véase nota número 2).

- 42 El más antiguo de ellos, Concentración de Fuerzas Populares (CFP), tenía todas las características orgánicas de un partido con fuerte relación con sus bases populares. A lo largo de más de tres décadas pudo sobrevivir a la renovación del liderazgo, cuando pasó de Carlos Guevara Moreno a Asaad Bucaram y, finalmente, a Jaime Roldós. El Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), formado a partir de un desprendimiento del anterior, ha girado en torno a un fuerte liderazgo personal de Abdalá Bucaram, pero, a la vez, ha conformado una de las estructuras partidistas más sólidas, que indefectiblemente se confunde con la red de clientelas que lo sustenta.