

# QUÓRUM

REVISTA DE PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

PRIMAVERA 2001

## *Partidos, democracia y desarrollo*

Introducción OSVALDO HURTADO

Partidos y clientelismo en Ecuador SIMÓN PACHANO

Chile después del autoritarismo CARLOS HUNEUS Y MAURICIO MORALES

El sistema de partidos en México

tras las elecciones del 2 de julio de 2000 PEDRO PÉREZ HERRERO

Partidos políticos y crisis institucional en Colombia PEDRO MEDELLÍN

Venezuela: del bipartidismo al neautoritarismo CARLOS BLANCO

El papel de los partidos en la nueva democracia española JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ

Partidos políticos. La contribución del orden jurídico

a la hora de abordar su crisis actual LUIS AGUIAR DE LUQUE Y GEMA ROSADO

## *Mano a mano sobre literatura*

Ética y Estética de la novela ANTONIO MUÑOZ MOLINA Y JUAN CRUZ

## *Otros temas*

El Globalismo: ideología de los ganadores RODRIGO BORJA

Economía y Violencia en Colombia CARLOS MARÍO GÓMEZ

Los derechos de la infancia desde la perspectiva del Defensor del pueblo MANUEL AZNAR

Ética y Servicio Público.

Un documento relevante para la OCDE JAIME RODRÍGUEZ-ARANA

## *La actualidad*

Hacia una Jurisdicción Penal Internacional HERNANDO VALENCIA VILLA

Elecciones en América Latina: un balance del año 2000 CARLOS MALAMUD

¿Sería preferible la dolarización

en las economías latinoamericanas? GONZALO RODRÍGUEZ PRADA

## *Libros y revistas*

# QUÓRUM

REVISTA DE PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

## DIRECTORES

Manuel Guedán, *Director de CICODE*  
Virgilio Zapatero, *Presidente de CICODE*

## DIRECTOR DE ARTE

Roberto Goycoolea, *Universidad de Alcalá*

## PRESIDENTES DEL CONSEJO ASESOR

Manuel Gala, *Rector de la Universidad de Alcalá*  
Julio María Sanguinetti, *ex Presidente de la República Oriental de Uruguay*

## CONSEJO ASESOR

Saturnino Aguado, *Director del Centro de Estudios Norteamericanos. Universidad de Alcalá*  
Andrés Allamand, *Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo*  
Alberto Couriel, *Universidad de la República, de Uruguay*  
Carlos Contreras, *Secretario Ejecutivo de la Comisión Sudamericana*  
Jaime Contreras, *Director del Instituto de Estudios Sefardíes y Andalusíes. Universidad de Alcalá*  
Daniel Edelman, *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*  
Rodrigo Egaña, *Director del Proyecto de Reforma del Estado, Ministerio de la Presidencia de Chile*  
Gustavo Fernández, *Cónsul General de Bolivia en Chile*  
Ricardo Ffrench Davis, *Asesor Regional Principal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*  
Osvaldo Hurtado, *ex Presidente de Ecuador*  
Ernesto Ottone, *Asesor en Asuntos Estratégicos del Presidente de Chile*  
Joan Prats, *Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad. ESADE*  
Alicia Puyana, *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en México*

Milton Santos, *Universidad de Sao Paulo*  
Joaquín Villalobos, *St. Anthony's College, Universidad de Oxford*  
Laurence Whitehead, *Nuffield College, Universidad de Oxford*  
Félix E. Martín, *Florida International University*

## CONSEJO DE REDACCIÓN

Alfredo Arahueté, *Universidad Pontificia de Comillas*  
Ignacio Astarloa, *Subsecretario del Ministerio de Justicia*  
Diego Azqueta, *Universidad de Alcalá*  
Martín Bassols, *Universidad de Alcalá*  
Joaquín Bosque Sendra, *Universidad de Alcalá*  
Emilio Chuvieco Salinero, *Universidad de Alcalá*  
Jose María Espinar, *Universidad de Alcalá*  
José Luis Gómez Navarro, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*  
Iñigo del Guayo Castiella, *Universidad de Almería*  
Edmundo Jarquín, *Banco Interamericano de Desarrollo*  
Carlos Jiménez Piernas, *Universidad de Alcalá*  
Adolfo Jiménez, *Secretario General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social*  
María Muñíz, *Parlamento Europeo*  
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, *Universidad de La Coruña*  
Miguel Sánchez Morón, *Universidad de Alcalá*

*Quórum* es una revista iberoamericana de pensamiento. Su periodicidad es cuatrimestral. El contenido de los artículos no refleja necesariamente los criterios de los editores, que se expresa únicamente en sus notas editoriales.

*Quórum* 2, primer cuatrimestre de 2001

EDITA: Servicio de Publicaciones de la UAH

# QUÓRUM 2

Primavera 2001

Presentación	
VIRGILJO ZAPATERO Y MANUEL GUEDÁN	6
Corolarios arquitectónicos. Noticias de Chiloé	
ROBERTO GOYCOOLEA	9

## *Partidos, democracia y desarrollo* 14

Introducción	
OSVALDO HURTADO	15
Partidos y clientelismo en Ecuador	
SIMÓN PACHANO	21
Chile después del autoritarismo	
CARLOS HUNEEUS Y MAURICIO MORALES	41
El sistema de partidos en México tras las elecciones del 2 de julio de 2000	
PEDRO PÉREZ HERRERO	59
Partidos políticos y crisis institucional en Colombia	
PEDRO MEDELLÍN	71
Venezuela: del bipartidismo al neoautoritarismo	
CARLOS BLANCO	87
El papel de los partidos en la nueva democracia española	
JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ	97
Partidos políticos. La contribución del orden jurídico a la hora de abordar su crisis actual	
LUIS AGUIAR DE LUQUE Y GEMA ROSADO	113

## *Mano a Mano sobre literatura*

132	Ética y Estética de la Novela CHARLA ENTRE ANTONIO MUÑOZ MOLINA Y JUAN CRUZ	133
-----	---	-----

## *Otros temas*

150	El Globalismo: ideología de los ganadores RODRIGO BORJA	151
	Economía y violencia en Colombia CARLOS MARIO GÓMEZ	159

[cont.]

Los derechos de la infancia desde la perspectiva  
del Defensor del pueblo  
MANUEL AZNAR 175

---

Ética y Servicio Público. Un documento relevante para la OCDE  
JAIME RODRÍGUEZ-ARANA 187

---

*La actualidad*

196

Hacia una Jurisdicción Penal Internacional  
HERNANDO VALENCIA VILLA 197

Elecciones en América Latina: un balance del año 2000  
CARLOS MALAMUD 214

¿Sería preferible la dolarización en las economías latinoamericanas?  
GONZALO RODRÍGUEZ PRADA 236

---

*Libros y revistas*

262

Desarrollo socio-económico de América Central de la segunda mitad  
del siglo XX  
Francisco Lizcano Fernández  
por Joaquín Leguina 263

América Latina en el siglo XX  
Oliver Dabéne  
por José Déniz 266

Informe sobre Desarrollo Humano en Honduras  
PNUD  
por Rolando Sierra 270

Convivencia y Seguridad: un reto a la gobernabilidad  
Jorge Sapoznikow, Juana Salazar y Fernando Carrillo (eds)  
por María Iraizoz 276

Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países  
Arend Lijphart  
por Mariángela Petrizzo 278

Informe sobre Desarrollo Humano en el 2000  
PNUD  
por Jaime Nadal 280

América Latina en el siglo XXI. De la esperanza a la equidad  
Carlos Contreras (comp)  
por Fernando Reyes Matta 284

---

# Partidos y clientelismo en Ecuador\*

SIMÓN PACHANO

*Sociólogo. Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador*

## Introducción

Los partidos políticos se cuentan entre las instituciones que reciben los mayores índices de rechazo por parte de la ciudadanía ecuatoriana. Junto con el Congreso nacional, obtienen los niveles más bajos de aceptación en encuestas así como en buena parte de la opinión expresada en los medios de comunicación. Las críticas más generalizadas giran en torno a su escasa renovación (especialmente en términos de cuadros dirigentes y en menor medida de sus postulados), a la corrupción de sus integrantes y a un conjunto de factores que en términos sintéticos podrían calificarse como baja capacidad de representación y de procesamiento de las demandas sociales. Sin embargo, aún después de que se han puesto en vigencia reformas electorales que permiten la participación de los independientes prácticamente en las mismas condiciones, los partidos políticos siguen ocupando los primeros lugares en las elecciones y obtienen la mayoría de puestos en las instituciones representativas<sup>1</sup>.

De esta manera se pone de manifiesto una contradicción entre los valores y las conductas de la ciudadanía, esto es, entre dos componentes de la cultura política. Por consiguiente, se abre un espacio

de análisis muy amplio, que puede situarse, por una parte, en el nivel de la cultura política propiamente dicha, en el que sería necesario adentrarse en aspectos que aluden a orientaciones, valores, creencias, identidades, actitudes y expectativas. Por otra parte, se puede buscar explicaciones en otros niveles que faciliten la comprensión de sus causas y que permitan desentrañar los aspectos de fondo que la originan. Por razones derivadas de la disponibilidad de información, pero fundamentalmente por necesidad explicativa, en el presente artículo me encamino por esta última vía, esto es, por la búsqueda de los elementos que, desde fuera de la cultura política, la construyen, la orientan y que, entre otros resultados, dan vida a la contradicción señalada. Previamente cabe señalar que, dado que se trata de una contradicción entre opiniones y conductas colectivas o generalizadas a amplios grupos de población, conviene desechar desde el inicio las interpretaciones basadas en atributos propios de la subjetividad de las personas e indagar más bien en las condiciones que originan a unas y a otras<sup>2</sup>.

Siguiendo esa línea, en el presente artículo propongo como hipótesis general que aquella contradicción nace de la confluencia de varios conjuntos

de elementos. Entre estos cabe destacar en primer lugar los de carácter institucional, que hacen alusión a las normas, procedimientos y diseño de los mecanismos de participación y de representación. En segundo lugar, los que provienen de las prácticas sociales y políticas, que se refieren fundamentalmente a las formas en que los diversos grupos sociales utilizan los dispositivos institucionales así como a las diversas modalidades que desarrollan para relacionarse con las instancias de decisión política y de producción de poder. Finalmente, los rendimientos del sistema político, entendidos como la capacidad de las instituciones para canalizar y responder a las demandas de la sociedad. Es importante destacar que, como telón de fondo de todos ellos se encuentra un modelo de desarrollo que constituye factor explicativo central ya que a su amparo se ha consolidado una concepción muy particular de la relación entre el Estado y la sociedad. Dado que actúa como el escenario en que se incuban y se desarrollan los otros, cabe comenzar por una breve descripción de éste último.

### 1. El contexto global y las condiciones institucionales

Desde el inicio de la década de los setenta, la economía ecuatoriana giró en torno a la exportación de petróleo, que se transformó en la principal fuente de divisas y en el mayor ingreso del presupuesto estatal. Más allá de la importancia que le otorga el peso económico relativo, es importante destacar que el control estatal de esta actividad provocó cambios sustanciales en las concepciones y en las prácticas políticas, en especial desde el retorno al régimen constitucional en 1979. La gran disponibilidad de recursos por parte del Estado le dio a éste una gran autonomía y le colocó en el lugar central de la economía. Por encima de su función reguladora, pasó a definir y a ejecutar directamente un amplio conjun-

to de actividades económicas, con un grado de intervención desconocido hasta entonces en la historia nacional. Rebasando el nivel estrictamente económico, pasó a ocupar el lugar central en el procesamiento y en la definición del conflicto distributivo, en la asignación de recursos y en la orientación de los procesos políticos. En definitiva, el país comenzó a construir lo que se ha denominado “matriz estado-céntrica”, caracterizada precisamente por elementos de la naturaleza que he señalado<sup>3</sup>.

Uno de los aspectos positivos que tuvo su implantación, como sucedió en todos los países en que se estructuró un modelo de este tipo, es que facilitó la incorporación política de los sectores sociales que habían permanecido excluidos bajo la dominación oligárquica. Hasta ese momento, la significación política 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>4</sup>. Sin embargo, aquellos intentos chocaban con las condiciones estructurales vigentes y con los mecanismos de exclusión que garantizaban la reproducción del modelo oligárquico. Por el contrario, el ordenamiento “estado-céntrico” tiene en esta integración a uno de sus elementos constitutivos o, dicho de otra manera, necesita de ella para su propia supervivencia ya que su legitimidad se asienta en la capacidad de satisfacer las demandas de los diversos sectores sociales<sup>5</sup>.

El retorno al régimen constitucional, en 1979, constituyó en gran medida una forma de sanción jurídica e institucional de esta matriz que se había incubado bajo el gobierno reformista militar. La Constitución, puesta en vigencia luego de su aprobación por un plebiscito, constituía clara muestra de esta orientación, en especial en el papel que le asignaba al Estado y en la serie de regulaciones econó-

micas que establecía<sup>6</sup>. A la vez, con el retorno al régimen de derecho no solamente se consolidó la inclusión de los sectores que habían permanecido marginados, sino que se tornó obligatorio encontrar al mismo tiempo formas de participación y representación adecuadas a esta nueva situación. Con ello se generó un elemento de tensión, ya que se trataba, por un lado, de consolidar el modelo “estado-céntrico”, con sus específicas formas de relación sociedad-estado y, por otro lado, la democracia como forma de participación-representación y como mecanismo de distribución del poder. Era, obviamente, una democracia representativa, de carácter liberal, con división de funciones, separación de poderes, partidos políticos como elementos centrales de la participación, asentada en la concepción del individuo como ciudadano portador de derechos, etc. Pero, a la vez, esa democracia debía convertirse en el ordenamiento que legitimara y fortaleciera un modelo económico que, por lo menos en algunos de sus componentes, tenía poco de liberal y mucho de intervención estatal.

De manera prácticamente inevitable, al asumir el estado el lugar central en la economía, en especial en la definición del conflicto distributivo y en la asignación de recursos, se limitaba fuertemente la posibilidad de consolidar las formas de representación que exigía la democracia que se buscaba implantar. En sí mismo, ese papel central del estado tendía a constituir mecanismos específicos de relación con la sociedad y exigía formas de representación adecuadas a ellos. En términos generales, cada uno de los diversos sectores sociales se veía obligado a establecer una relación directa con el Estado, ya que en éste debían procesarse sus demandas específicas. De ahí que todos los esfuerzos por estructurar las formas de participación y de representación propias de la democracia, -en especial lo partidos pero

también las instituciones representativas como el Congreso- encontrarán serios obstáculos a los cuales deberían vencer o adaptarse a ellos. Como se verá más adelante, ésta última fue la salida escogida mayoritariamente.

No fueron pocos ni insignificantes los esfuerzos por construir las formas democráticas de participación y de representación. Por el contrario, en ellas se centraron los esfuerzos de quienes se encargaron del diseño institucional en el momento del retorno al régimen democrático. De manera especial se puso énfasis en los partidos políticos, a los que se les otorgó el monopolio de la representación política y se les exigió presencia nacional<sup>7</sup>. En gran medida, esta forma de fortalecimiento excluyente de los partidos encontraba su justificación en los intentos de eliminar al populismo, que había dominado la vida nacional hasta ese entonces ya por más de cuarenta años<sup>8</sup>. Los partidos eran vistos como el antídoto de un fenómeno que se consideraba negativo para la democracia por su carácter desestabilizador. Sin embargo, no se veía la estrecha relación que existía entre las formas populistas de participación política y las condiciones estructurales del modelo de centralismo estatal. En la práctica, éste venía a convertirse más bien en un refuerzo de las condiciones propias del populismo, a las que se pretendía combatir, de manera que los partidos debieron actuar en un medio adverso. Sus posibilidades de consolidación eran muy bajas en un contexto que precisaba de otras formas de representación y de participación.

Por lo demás, la propia lucha contra el populismo fue infructuosa. Como es de esperar, un medio que propendía a la representación directa de los intereses particulares de cada sector social, era poco adecuado para la consolidación de formas fuertemente

institucionalizadas como son los partidos políticos. Inversamente, era bastante apropiado para afianzar las formas directas, personalizadas, con bajo grado de institucionalización, como son las que se engloban bajo el amplio manto del populismo. Por ello, es posible sostener que existe estrecha relación entre la vigencia del modelo mencionado y la larga historia de aquel fenómeno político en el Ecuador. Es una relación de ida y vuelta o de interacción, en la que cada uno se alimenta del otro. En el caso ecuatoriano parece necesario buscar la explicación a la larga vida del populismo y del clientelismo en la también larga vigencia del modelo de centralismo estatal. Es éste, en sí mismo, el que necesita de esas formas de participación, de representación y de procesamiento de las demandas.

Como elemento final de la descripción del contexto en que ocurrió el retorno al orden constitucional y que ha prevalecido en el período de transición a la democracia y de su difícil e inacabada consolidación, es preciso señalar que fue también un momento de profundos cambios sociales. El auge económico y la incidencia de mecanismos de redistribución del ingreso (por lo menos hasta el inicio de los ochenta), dieron vida a nuevos sectores sociales, con sus demandas y sus expectativas específicas. De alguna manera, el propio ordenamiento constitucional se planteó como un mecanismo de significación de estos actores que habían surgido al amparo de la economía petrolera y de su secuela de industrialización y modernización. Pero nuevos cambios se produjeron de inmediato cuando a comienzos de los años ochenta se hicieron presentes los primeros síntomas de la crisis económica. Con ella aparecieron nuevas demandas sociales, ya sea por el surgimiento de nuevos sectores o bien porque se frustraba así la consolidación de los que se venían conformando en el momento del auge<sup>9</sup>. Como se verá más adelante,

esto planteó múltiples presiones sobre el sistema político en términos de mecanismos de representación y de canalización de las demandas.

En síntesis, los partidos y el sistema político en su conjunto encontraron condiciones poco favorables para su estabilización y para enraizarse en el medio ecuatoriano. Más que un problema de “ingeniería constitucional”, se debía enfrentar profundos problemas estructurales que, por las propias condiciones que habían contribuido a crear, no han podido ser resueltos hasta el momento. Los reiterados intentos de crear formas alternativas de representación y de relación entre las instancias de toma de decisiones y la sociedad han chocado con esta realidad.

## 2. Problemas de los partidos

Planteada en su nivel estrictamente político, la democracia encontraba su eje en la representación y en la manera en que los diversos sectores sociales pudieran canalizar y resolver sus demandas. En ese sentido, se justificaba el papel central asignado a los partidos. Al establecer normas rígidas sobre la actividad partidista se buscaba producir efectos en dos niveles fundamentales: en las conductas políticas de la población y en las estructuras institucionales. En el primero se pretendía enraizar prácticas alejadas del personalismo, del caudillismo y de todo lo que se englobaba en la calificación de populismo. En el segundo se buscaba fortalecer y consolidar las instituciones y 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 ha sido rebasado por otras formas de representación y de 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; 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; g) el sistema de partidos ha mantenido como constante un alto grado de fragmentación y de atomización; h) los partidos se han alejado de posiciones ideológicas y programáticas (para transformarse en *catch all parties*); i) con momentos excepcionales, ha sido prácticamente imposible conformar partidos que obtuvieran respaldo en todo el territorio nacional<sup>10</sup>. Como resultado final la relación entre la sociedad y el sistema político ha debido realizarse por canales y procedimientos diferentes a los que se habían establecido en el diseño institucional, mientras que los partidos se han visto obligados a adecuarse a esta situación, con lo que han negado su condición de tales.

En efecto, los partidos se han visto afectados por lo menos en cuatro de sus funciones básicas: en la de “representación”, en la de “agregación de intereses”, en la de “elaboración de propuestas políticas” y en la de “formación de gobierno”<sup>11</sup>. Además de la pérdida de legitimidad que he seña-

lado al inicio, esto ha desembocado en problemas específicos en cada uno de los niveles a los que aluden esas funciones. Son precisamente estos problemas los que interesa destacar en el presente artículo, ya que ellos permitirán encontrar las causas del desgaste de los partidos y de su erosión como formas legítimas en la opinión ciudadana.

Los problemas de “representación” aluden al que se puede considerar, posiblemente, como el papel fundamental de los partidos y a la vez como un factor fundamental en la democracia. En gran medida, la democracia moderna se mide por el grado de representatividad que puede encontrar la ciudadanía o, dicho de otra manera, por la capacidad de representación y de procesamiento de los intereses sociales en el sistema político. Una democracia puede considerarse tanto más avanzada cuanto mejores condiciones, mecanismos y procedimientos otorgue para la representación. Al mismo tiempo, si se considera que las sociedades contemporáneas -aún las más pequeñas en términos territoriales y poblacionales- son altamente complejas, se puede aceptar que son relativamente limitados los grados de participación directa que se pueden lograr y, en consecuencia, la representación deviene en la forma fundamental de la democracia<sup>12</sup>. En este contexto, a los partidos les corresponde el lugar central, ya que ellos son los únicos que pueden desempeñar esa función en toda la magnitud que demanda el régimen democrático. Su condición de elementos centrales del sistema político les otorga un conjunto de características que no pueden reunir las agrupaciones propias de la sociedad, de manera que su función básica e insustituible es la de representación.

Por una serie de factores, el sistema político ecuatoriano ha visto erosionarse su capacidad de

representación de intereses y de procesamiento de los conflictos, con lo que los partidos han sentido también la reducción de sus posibilidades para cumplir con ese papel. Aunque esos factores serán revisados con detenimiento en la tercera sección de este artículo, conviene describirlos brevemente. En primer lugar, la capacidad de representación del sistema político se ha ido debilitando a causa de las prácticas políticas generalizadas, entre las que destacan el clientelismo y el corporativismo. En segundo lugar, ella se deriva de diseños institucionales y de disposiciones normativas poco adecuadas a los objetivos de fortalecimiento de la democracia y, en particular de un sistema político dotado de representatividad. En tercer lugar, su origen se encuentra también en las condiciones internas de los partidos, especialmente en su baja capacidad de renovación y en la pobreza de sus propuestas. Finalmente, se deriva también de la persistencia del modelo económico y político de centralidad estatal, que establece una relación directa entre las instancias de toma de decisiones y la sociedad, lo que alimenta el juego de grupos de presión por encima del de partidos.

Los problemas de “agregación de intereses” hacen referencia también a una de las funciones centrales de los partidos políticos, ya que son ellos los que pueden cumplir de manera prácticamente exclusiva con la eliminación de la representación directa de los intereses particulares para lograr la construcción del interés general. El sistema político en su conjunto y los partidos políticos en particular, son las instancias en las que el mandato expresado en el voto pierde su carácter vinculante con respecto a los intereses particulares. Esta es una de las condiciones centrales de la democracia moderna ya que permite, por un lado, eliminar la posibilidad de que los múltiples intereses sociales se enfrenten directamente

en las instancias políticas y, por otro lado, disminuir el riesgo de que sectores económica o socialmente poderosos copen las instancias de representación. En síntesis, la condición de agregación de intereses busca reducir la conflictividad en el sistema político y hace posible la construcción de un interés que se sitúa por encima de los que legítimamente expresa cada grupo o sector. Obviamente, el éxito en este aspecto depende de la distancia que logren los partidos con respecto a los intereses particulares y de su capacidad para formular propuestas válidas para el conjunto de la sociedad.

En la medida en que los intereses particulares invaden el sistema político y en que los partidos actúan en gran parte como cadenas de transmisión de ellos, la realidad ecuatoriana arroja un saldo negativo. Esta situación, en cuyo origen se encuentran los mismos factores señalados antes, encuentra su expresión en el enfrentamiento directo de intereses sociales y económicos en el nivel del sistema político, lo que desemboca en prácticas excluyentes y en conductas políticas confrontacionales. De esta manera, es mínima la posibilidad de acuerdos y de consensos, ya que el predominio del interés particular lleva a considerar al adversario como un enemigo al que se debe anular. Sin embargo, debido a que no existen condiciones para que un solo sector logre ejercer la dominación sobre el conjunto, se abre un espacio de negociación que, lejos de facilitar la agregación de intereses y la construcción del interés general, conduce al fortalecimiento de cada uno de los intereses particulares. El enfrentamiento entre ellos contribuye a su significación como actores dentro de un juego que se desarrolla bajo otras reglas que las que están previstas en el sistema político<sup>13</sup>. Aún más, la condición de supervivencia de los propios partidos políticos es su adaptación a estas reglas y a estas condiciones.

Los problemas de “elaboración de propuestas políticas” se vinculan directamente con los elementos señalados en los dos puntos anteriores, ya que, por un lado, es una función propia de las instancias y de los mecanismos de representación y, por otro lado, deben expresar necesariamente un alto grado de agregación de intereses. Al contrario de lo que sucede en el nivel de la sociedad, en el que cada sector o grupo social elabora sus propuestas y las canaliza por medio de sus propias organizaciones, en el sistema político es necesario construir propuestas que sean aceptables para toda la sociedad. El papel central en esta construcción les corresponde a los partidos políticos, precisamente a causa de su capacidad de agregación de intereses, de su distancia con las demandas particulares y de su condición de instancias privilegiadas de representación. Además, el propio carácter representativo de la democracia exige que las propuestas políticas tengan un carácter integrador y no vinculante con los intereses sociales.

En este aspecto es donde posiblemente se observa uno de los vacíos más significativos de los partidos ecuatorianos. La baja capacidad de identificar puntos o temas que puedan ser trasladados a la sociedad bajo la forma de propuestas políticas se ha convertido en una característica de estos y en uno de los elementos que limitan la posibilidad de echar raíces en la sociedad<sup>14</sup>. Como consecuencia de esta situación, de manera creciente, los partidos ecuatorianos se han restringido a una conducta reactiva antes que propositiva, lo que los ha llevado a su vez a desarrollar prácticas centradas en el corto plazo y en objetivos estrictamente limitados. Esto resulta bastante obvio si se considera lo señalado antes, en el sentido de que se han convertido fundamentalmente en portadores de intereses particulares en desmedro de su papel de elementos

básicos para la agregación de intereses. Al representar a sectores estrictamente delimitados de la sociedad, ellos solamente pueden ofrecer propuestas parciales y, en el mejor de los casos, entregar respuestas a las acciones de los otros actores<sup>15</sup>.

Finalmente, los problemas de “formación de gobierno” se derivan también de las causas señaladas para los aspectos anteriores, a las que se añaden otras de distinto origen. La democracia representativa exige que esta función sea asumida por entes dotados de gran representatividad, esto es, por quienes representan a la mayoría entendida no solamente en términos cuantitativos o electorales, sino también como expresión de la conjunción de múltiples intereses. Más allá de la adscripción ideológica de quienes reciben el encargo de formar gobierno, existe el imperativo de hacerlo en función del conjunto de la sociedad. Esto no solamente por la elemental regla democrática de no exclusión, sino inclusive por el propio éxito del gobierno, ya que son limitadas las posibilidades de obtenerlo por medio de propuestas y acciones gubernamentales sesgadas en algún sentido. Para ello son imprescindibles los partidos políticos, precisamente a causa de lo señalado antes acerca de la agregación de intereses y de la construcción del interés general. Como es obvio, esta función de los partidos está estrechamente ligada a la de elaboración de propuestas políticas, ya que son éstas las que los pueden conducir al gobierno<sup>16</sup>.

Los factores señalados (clientelismo, corporativismo, débiles estructuras internas de los partidos, deficiencias en el diseño institucional, modelo económico estructurado en torno al estado), han dificultado el cumplimiento de esta función por parte de los partidos ecuatorianos. A ese conjunto de factores se suman otros como la dispersión y la

atomización del sistema y la inexistencia de partidos nacionales<sup>17</sup>. Todos ellos, han configurado una orientación política caracterizada por las metas de corto plazo y el intercambio de votos (o en general de apoyo político) por favores concretos. Esto ha desembocado no solamente en la imposibilidad de formular políticas de largo alcance que se mantengan durante varios gobiernos, sino también en la más sencilla posibilidad de que por lo menos permanezcan en el corto período de gestión de uno de ellos<sup>18</sup>. Adicionalmente, la atomización ha condicionado negativamente la posibilidad de formar coaliciones, lo que ha obligado a los partidos que han alcanzado la presidencia de la República -siempre con minoría en el Congreso- a establecer acuerdos de simple supervivencia mas no de gobierno, lo que ha significado otorgar favores a otras fuerzas políticas y, sobre todo, sacrificar sus propias propuestas<sup>19</sup>.

Es de justicia señalar que no se puede atribuir exclusivamente a los partidos el origen de todos los problemas mencionados y que más bien ellos son en buena medida los más afectados. Sin embargo, sí cabe destacar su papel protagónico en la reproducción y por consiguiente en la permanencia de aquellas prácticas negativas. Como he señalado antes, en lugar de hacer frente a estos problemas, las organizaciones políticas ecuatorianas han preferido adecuarse a esas condiciones, con lo que han resignado la posibilidad de cumplir con varias de sus funciones básicas<sup>20</sup>. Además, ya que todas estas funciones se condicionan mutuamente, las deficiencias en una de ellas producen efectos en las demás. Así, por ejemplo, la baja capacidad de agregación de intereses se expresa directamente en las dificultades para elaborar propuestas y para formar gobierno. Pero, es indudable que la de representación, ocupa el lugar central

y condiciona significativamente a las otras, por lo que es imprescindible otorgarle alguna atención adicional.

Las condiciones y modalidades de la representación constituyen temas básicos de las democracias contemporáneas. A través de ellas se establece no solamente la relación entre representados y representantes, sino que por su intermedio se materializa el mandato de aquellos hacia estos. Esas condiciones y esas modalidades determinan estrictamente “quién”, “cómo”, “qué”, “para qué” y “a quiénes” se representa. De esta manera ellas establecen el mayor o menor grado de representatividad, es decir, la capacidad de expresar -y agregarlos intereses sociales y políticos, procesar las demandas y resolver los conflictos. Así, un sistema político estará dotado de mayor representatividad en la medida en que las respuestas al *quién*, *cómo*, etc. sean evidentes para el conjunto de la población y tengan tanta transparencia que no dejen espacio para interpretaciones. Al contrario de lo que ocurre en el ámbito privado, donde la representación usualmente tiene carácter unívoco, en el ámbito público siempre existe la posibilidad de múltiples lecturas acerca de las respuestas a los interrogantes mencionados. Por tanto, la claridad en las disposiciones y en los procedimientos se convierte prácticamente en un imperativo.

Entendida como la actuación de una persona en nombre y por delegación de otra (que no está presente o que no puede hacerlo porque carece de los conocimientos técnicos específicos), la noción de representación siempre plantea problemas de interpretación, cuyo eje se encuentra en la concepción del mandato. En el espacio privado, el representado entrega un mandato directo, explícito y determinado al representante, quien debe

ceñirse estrictamente a lo establecido por el primero bajo pena de que le sea retirado en cualquier momento o de que pueda ser sometido a sanciones. Por consiguiente, se trata de un mandato vinculante y revocable. En el ámbito público la representación consiste también en la delegación que entregan varias personas a otra u otras para que cumplan determinados objetivos. Sin embargo, la representación en el ámbito público tiene dos particularidades que establecen diferencias con la que se produce en el espacio privado. La primera, 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 expresión de uno o de parte de los intereses, con la consecuente marginación de los otros. 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 es la construcción del interés general<sup>21</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 lleven a la construcción de uno nuevo. La insatisfacción con el rendimiento del representante puede encontrarse con serias barreras, constituidas no solamente por la duración de los períodos y por las condiciones exigidas para la revocatoria, sino precisamente por su condición de representación del interés general. Para retirarlo se hace necesario

su reemplazo por un nuevo interés general construido socialmente ya que no es un único interés el que está representado.

El mandato no vinculante y la construcción del interés general devienen en condiciones básicas para que la representación tenga “legitimidad”, es decir, para que sea aceptada por el conjunto de la sociedad. Por consiguiente, son condiciones básicas también para la legitimidad del sistema político y de los partidos, ya que es allí y por medio de ellos que se establece la representación democrática. Visto desde esta perspectiva, el sistema político y los partidos se legitimarán frente a la sociedad en la medida en que tengan la capacidad de tomar distancia de los intereses particulares y, consecuentemente, de construir el interés general. El lazo que se establece entre la función de representación y las otras funciones de los partidos depende de su ejercicio, para lo cual se introducen consideraciones ligadas a la eficiencia, a la eficacia, al desempeño dentro de los parámetros establecidos por la sociedad<sup>22</sup>. Pero se trata de consideraciones referidas al conjunto de la sociedad y no a un grupo en particular. Cuando ocurre lo contrario, todo el sistema político entra en crisis y son los partidos los primeros en sufrir las consecuencias de esa anomalía. Eso es precisamente lo que ocurre en el caso ecuatoriano, lo que será materia de la siguiente sección.

### 3. Los orígenes de la erosión

Al observar la realidad ecuatoriana a la luz de los planteamientos anteriores se pueden apreciar notorios sesgos en la manera en que los partidos políticos asumen las funciones descritas, lo que incide negativamente en el conjunto del sistema político. Como señalé inicialmente, los partidos se han constituido en el blanco de las críticas de

población, lo que podría interpretarse como una reacción ante el incumplimiento de una o varias de aquellas funciones. Sin embargo, creo que en el caso ecuatoriano el problema debe plantearse en otros términos. Si bien es cierto que, como he sostenido en páginas anteriores, ellos se encuentran alejados del cumplimiento satisfactorio de sus papeles fundamentales, el origen de la erosión de su credibilidad y de su legitimidad no se encuentra precisamente allí. Para que esto ocurra, la sociedad debería tener alguna expectativa en torno a ellas, es decir, debería tomarlas como los parámetros de su desempeño y en general del funcionamiento del sistema político. Pero, por un conjunto de razones, las expectativas de la sociedad se orientan por otras consideraciones que asignan papeles y funciones distintas a los partidos y a las instituciones de la democracia. Es decir, más que un juicio basado en las funciones tradicionalmente atribuidas a los partidos, la sociedad ecuatoriana ha desarrollado una “comprensión” diferente del papel que les cabe a estos en un régimen democrático. No son juzgados por el “deber ser” de la teoría o de cualquier democracia moderna, sino por medio de pautas específicas que responden a orientaciones y valores construidos desde una perspectiva específica.

De esta manera, se hace evidente lo señalado al inicio del presente artículo, en el sentido de que es necesario enfrentar un problema de cultura política o, si se quiere, de las actitudes, orientaciones, valores y expectativas de los ciudadanos frente a la democracia representativa y a todos sus componentes. Por tanto, más que limitaciones de la democracia en sí misma, como frecuentemente se ha planteado, la crisis de los partidos y en general del sistema político se encuentra en la manera en que la sociedad los interpreta y hace uso de las instancias y de los procedimientos correspondien-

tes<sup>23</sup>. Como se verá de inmediato, esa comprensión está basada principalmente en las causas ya anotadas en la sección anterior, esto es, en las prácticas sociales y políticas, en las condiciones internas de los propios partidos y, parcialmente, en el diseño institucional. Todo ello se enmarca en el modelo económico rentista con eje en la intervención estatal, que constituye el terreno apropiado para su germinación y desarrollo.

Desde esta perspectiva, el clientelismo, como práctica dominante en la política ecuatoriana, contribuye a configurar aquella comprensión en la medida en que establece una relación entre sociedad y sistema político paralela a la que se halla determinada institucionalmente. Tanto el procesamiento de las demandas como la solución de los conflictos se desarrollan en ámbitos distintos y por mecanismos diferentes a los establecidos en la normatividad política. La relación clientelar construye lazos directos, en los que juega papel fundamental la interacción personal y destaca la acción de los intermediarios<sup>24</sup>. En ese sentido, el clientelismo impulsa la personalización de la política y debilita las instituciones, a pesar de que utiliza a estas últimas como mecanismos y como espacios para su acción. Por tanto, obtiene provecho de las instituciones e incluso de los procedimientos formalmente establecidos para la consecución de fines ajenos a ellos.

Precisamente en esta utilización de las instituciones y de los procedimientos (con los partidos políticos a la cabeza) radica el principal problema, ya que las instituciones propias del sistema político se mantienen en funcionamiento, pero habiendo sido previamente vaciadas de su contenido y de sus capacidades. “Formalmente”, ellas mantienen su lugar dentro del sistema político y continúan

con sus rituales de conformación y de alternancia, pero “prácticamente” han sido despojadas de sus elementos constitutivos. Estos han sido trasladados a redes clientelares que operan con otra lógica, que responden a otras motivaciones y que operan por otros mecanismos. Sin embargo, aquella formalidad institucional sigue siendo la referencia de la acción política de la sociedad. Por tanto, a la formalidad establecida se le exige cuentas por acciones que no está en capacidad de desarrollar y que en la práctica son realizadas fuera de sus límites y de sus parámetros<sup>25</sup>. Las relaciones clientelares ocupan esos espacios, pero procesan las demandas y resuelven los conflictos bajo sus propios procedimientos. Así, los partidos (y en general el conjunto de instituciones del sistema político) se transforman en instrumentos de las redes clientelares y de su lógica de acción, con escasas probabilidades de escapar a menos que se encuentren dispuestos a enajenar el apoyo electoral<sup>26</sup>.

Tres son las principales consecuencias de esta tensión entre las disposiciones formales y la práctica política derivadas del imperio de las relaciones clientelares y que tienen estrecha relación con los problemas reseñados antes. En primer lugar, la ya aludida personalización de la acción política, con su secuela de caudillismo, caciquismo, autoritarismo y ausencia de renovación en los partidos. En segundo lugar, el debilitamiento de las instituciones propias del sistema político, especialmente a causa de la limitación que encuentran para cumplir con unos objetivos y unas metas que se sitúan fuera de su ámbito de acción, pero por las cuales están obligadas a rendir cuentas. En tercer lugar, la dificultad para agregar intereses, ya que el clientelismo es usualmente una relación entre las instancias políticas y un grupo social en particular. Obviamente, todas estas consecuencias apuntan

hacia los problemas señalados en la sección anterior, ya que introducen distorsiones en la representación, presentan obstáculos para la agregación de intereses así como para la elaboración de propuestas integradoras del conjunto de la sociedad y reducen el horizonte de acción de cualquier gobierno que se asiente sobre este tipo de prácticas.

Cabe reiterar que, debido a la superposición de dos estructuras (la formal y la informal) de participación, representación, procesamiento de demandas y solución de conflictos, los partidos se ven impelidos a moverse entre las dos lógicas, por lo que están obligados de manera permanente a desarrollar mecanismos de adaptación e incluso a construir un doble discurso, con una interpretación específica para cada uno de los dos niveles. Esto repercute en los rendimientos que puede ofrecer como instancia de participación y de canalización de demandas, así como en los que puede arrojar el sistema político en su conjunto. 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 (que cumple un papel estrictamente utilitario). En definitiva, al utilizar al sistema político, de la manera en que lo hace, el clientelismo se convierte en uno de sus elementos de erosión, debilitamiento y pérdida de legitimidad.

Por su parte, el corporativismo, como otra de las prácticas dominantes en la política ecuatoriana, también incide en la conformación de la comprensión errada acerca del papel de los partidos en el régimen democrático. El corporativismo no llega a configurar una estructura paralela de representación y procesamiento, pero igualmente utiliza al

sistema político para sus propios fines, esto es, para lograr la representación directa de intereses particulares y, por esa vía, para obtener prebendas y beneficios en el ejercicio de la función pública. En este sentido, su presencia afecta directamente a las funciones básicas de los partidos, ya que introduce distorsiones en la representación, obstaculiza la agregación de intereses y la elaboración de propuestas válidas para el conjunto de la sociedad y, sobre todo, incapacita seriamente a los partidos en su función de formación de gobierno.

En sí mismo, el corporativismo puede interpretarse como la representación directa de grupos de interés, lo que constituye un obstáculo para que se realice la función que en ese campo les corresponde a los partidos políticos. Los grupos de interés invaden a los partidos para convertirlos en apéndices de sus propias organizaciones (cámaras empresariales, sindicatos de trabajadores, gremios profesionales) o simplemente para utilizarlos como vehículos de expresión de sus demandas específicas<sup>27</sup>. De esta manera el sistema político se ve atravesado por múltiples intereses que no han sido previamente procesados y sometidos a un proceso de agregación por los partidos. El sistema político se convierte en la arena donde se enfrentan directamente esos intereses, con su secuela de radicalismo, de exclusión y de reducción de las posibilidades de encontrar puntos de acuerdo que puedan ser beneficiosos para todos.

Por esta vía se llega a la instauración de mecanismos complicados de negociación en donde no hay otra alternativa que un juego de “suma cero”, donde alguien puede ganar solamente a costa de lo que otro puede perder. La multiplicidad de intereses que se enfrentan directamente tiene el efecto contrario al que se espera para un ordenamiento plu-

ralista, ya que se basa en la exclusión y no en los acuerdos o en la integración de los intereses. Las consecuencias más importantes, en el nivel general del sistema político, son la fragmentación y la atomización, que a su vez se expresan en el sistema de partidos tanto en términos numéricos como en la orientación confrontacional. En este sentido, se conforma un sistema plural mas no pluralista, lo que permite en el mejor de los casos obtener acuerdos puntuales pero muy difícilmente arribar a consensos.

Quizás cabría añadir que, como un caso especial de representación corporativa, el sistema político debe soportar la presión de los intereses regionales que actúan también por intermedio de los partidos políticos. Aunque la existencia de identidades regionales ha sido una constante en la historia nacional, su expresión como propuesta política data solamente de los últimos diez años, y es en este periodo cuando los partidos se han sentido obligados a adecuarse a esta demanda. Esto ha dado vida a un círculo, en el que los partidos que ya tenían un anclaje regional han visto la necesidad de encarnar los intereses regionales, lo que a la vez ha agudizado su condición de partidos regionales, provinciales o cantonales. Como señalé antes, los partidos ecuatorianos prácticamente no han logrado transformarse en expresiones políticas de alcance nacional, ya que su votación se concentra generalmente en una provincia, en un número reducido de éstas o, en el mejor de los casos, en una región específica<sup>28</sup>. Pero, al mismo tiempo y por esa misma razón, tampoco han podido alcanzar esa dimensión nacional en términos de sus propuestas y de sus posiciones políticas e ideológicas. Obviamente, aunque esto asegura un umbral mínimo de apoyo para cada partido, constituye a la vez un problema que debe enfrentar permanentemente. Es la dicotomía

entre conservar su electorado cautivo y propender a su transformación en partido nacional, por lo cual siempre debe sacrificar partes muy importantes de uno de los términos de la ecuación.

De cualquier manera, el corporativismo repercute sobre las funciones básicas de los partidos, ya que define una concepción de representación directa de intereses particulares, lo que va en contra de la representación general de la sociedad. Por ese motivo, reduce significativamente la posibilidad de agregar intereses y de formular propuestas para el conjunto de sectores sociales. De todo ello se deriva también la limitación para contar con las condiciones necesarias para formar gobierno, no solamente en el sentido de conformar una instancia de administración, sino de disponer de la capacidad de formular, diseñar y ejecutar satisfactoriamente políticas de beneficio para el conjunto de la sociedad. Por el contrario, el corporativismo dibuja un escenario excluyente, polarizado y siempre apto para la confrontación.

El tercer elemento determinante de la orientación mencionada es la propia concepción de partido vigente y dominante en Ecuador. Sus estructuras, las modalidades de reclutamiento de militantes y de cuadros dirigente, los procedimientos utilizados para relacionarse con la sociedad y su funcionamiento interno dependen en gran medida de las prácticas reseñadas -el clientelismo y el corporativismo-, de manera que también arrastran los problemas descritos. El principal problema, que cabe destacar aquí, es la configuración de un margen muy estrecho para formular políticas y, sobre todo, para actuar en concordancia con éstas en los casos aislados en que ello ocurre<sup>29</sup>. Esto resulta obvio si se considera que los partidos están obligados a responder a las demandas directas e inmediatas de sus

clientelas y que lo hacen desde ópticas sesgadas por los intereses que dominan sus organizaciones y que utilizan hábilmente sus estructuras.

Un segundo problema que deben enfrentar los partidos es la laxitud en la adscripción de sus militantes e incluso de sus dirigentes, lo que obedece fundamentalmente a tres causas. En primer lugar, por la superposición de las redes clientelares que, siendo más directas y más efectivas en el procesamiento de las demandas, logran los niveles de lealtad que por esa misma razón se les niega a los partidos. En segundo lugar, por la representación corporativa de intereses, que convierte a los partidos en simples instrumentos de grupos de presión, mas no en los espacios de construcción e implantación de propuestas ideológicas y programáticas. En tercer lugar, por la personalización de la representación y en general del juego político, que relega a la adscripción partidista a un segundo lugar, por debajo de la lealtad hacia individuos. Como resultado de todo esto, los partidos viven una situación de permanente tensión y de inestabilidad, ya que siempre está presente el riesgo de deserciones por parte de sus integrantes, así como de abandono por parte de sus votantes<sup>30</sup>.

El diseño institucional, ha sido también un factor de importancia en la estructuración de esta comprensión acerca de la representación, de los partidos y del sistema político en su conjunto. El tipo de régimen, el sistema electoral, la concepción dominante acerca del papel de los diputados provinciales, la utilización de la doble vuelta para elegir al presidente y algunas disposiciones legales y reglamentarias, han incidido sobre la cultura política de la población. Aunque los límites del presente artículo no permiten tratar cada uno de estos temas con el detenimiento que sería necesario, es

indispensable hacer por lo menos una breve referencia.

El tipo de régimen ocupa el lugar central dentro de este conjunto de factores agrupados en la denominación común de diseño institucional, ya que de éste se derivan en gran medida algunos de los demás<sup>31</sup>. El régimen presidencial introduce por lo menos tres elementos determinantes en la configuración de orientaciones políticas como las señaladas. En primer lugar, instaura una legitimidad dual, paralela y enfrentada entre el presidente y los diputados, ya que ambos provienen de elecciones universales y directas pero no guardan relación alguna en su origen. Tanto el presidente de la República como los diputados pueden apelar a su legitimidad de origen, lo que abre paso a comportamientos plebiscitarios que afectan negativamente a la institucionalidad y a la estabilidad del sistema<sup>32</sup>.

En segundo lugar, minimiza el papel de los partidos en la acción del ejecutivo, ya que al no existir un vínculo formal entre la constitución del Congreso y la conformación del Gobierno no se hace necesaria su participación y su responsabilidad en aquel nivel. De esa manera, hipotéticamente puede existir un Gobierno sin partidos, mientras que estos transforman al Congreso en su trinchera para combatir implacablemente al Gobierno<sup>33</sup>. Esto se constituye en el origen de prácticas irresponsables y desleales, que se alimentan de la inexistencia de exigencias normativas y procedimentales para desarrollar actitudes colaborativas. En este contexto, la presencia de algunos elementos que podrían hacer de balance entre ambos poderes (como la participación del Congreso en el nombramiento de las autoridades de control y de otros funcionarios, así como su facultad de interpelación a los ministros y de aprobación del presupuesto)

tiene más bien un efecto de alimentación de la pugna.

En tercer lugar, el presidencialismo agudiza la personalización, especialmente en condiciones como las referidas en los dos puntos anteriores, ya que ambos socavan la fuerza y la importancia misma de los partidos. La contrapartida de esto es la personalización, que aparece como la única posibilidad efectiva de apelar directamente al pueblo para lograr la legitimidad. La propia figura del presidente de la República, con sus funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno, sobrepasa largamente la dimensión de los partidos y provoca adscripciones mucho más fuertes que las que ellos pueden obtener, pero al mismo tiempo está sujeta a mayor y más rápido desgaste. Como respuesta y por efecto demostración, en el resto de niveles se reproduce la personalización, con lo que el conjunto de la actividad política termina pisando sobre ese terreno.

Estrechamente relacionada con los efectos del régimen presidencial está la introducción de la segunda vuelta en la elección de presidente de la República. Concebida con la intención de otorgar mayor legitimidad a quien resultara elegido, ha tenido más efectos negativos que positivos, especialmente porque ha actuado en un contexto de partidos débiles y caracterizados por la floja adscripción de sus seguidores<sup>34</sup>. En esas condiciones, la segunda vuelta nunca ha constituido una instancia de suma de fuerzas a favor de un candidato, sino la unión en contra de otro. Es decir, ha contribuido a promover el voto negativo entre la población y, derivado de ello, a incrementar la irresponsabilidad de los partidos frente a la conformación del gobierno.

Por su parte, el sistema electoral no ha ayudado al fortalecimiento de los partidos ecuatorianos. A

pesar de los múltiples intentos realizados para conformar un sistema de partidos sólidos, la realidad ha sido muy diferente. Desde 1979 hasta 1994 tuvo vigencia el monopolio partidista en la representación política, y estuvo acompañado hasta 1996 de un sistema electoral basado en la votación por listas cerradas y bloqueadas con una fórmula de representación proporcional<sup>35</sup>. Sus resultados no fueron los esperados, ya que se configuró un sistema multipartidista fragmentado, con fuerte volatilidad de la votación y sujeto a permanente inestabilidad. En aquellos años se introdujeron reformas que permitieron la participación de los independientes o no afiliados y se estableció la modalidad de votación personalizada en listas abiertas, todo lo cual agravó los problemas mencionados. Además, ambas reformas fortalecieron la tendencia a la personalización, ya que desde una y otra perspectiva socavaron los cimientos de los partidos y contribuyeron a que la política girara en torno a los individuos. Además, la votación personalizada en listas abiertas constituye en sí misma una invitación a la ruptura con cualquier adscripción partidista ya que le faculta al elector a votar por tantos candidatos -así mismo de tantas listas-cuantos puestos o escaños se eligen. Los resultados de esta modalidad han sido desastrosos para el sistema político y para la consolidación de los partidos, ya que han profundizado la dispersión<sup>36</sup>.

Además de estos factores, en el mismo nivel del diseño institucional del sistema político han existido otros que han contribuido a debilitar a los partidos y a conformar, en la ciudadanía, la visión errada sobre ellos. Entre estos cabe destacar la obligación de que los partidos tengan alcance nacional, que operó exactamente en sentido contrario, ya que, al cerrar la puerta a organizaciones cantonales o provinciales, que pudieran actuar en sus respectivos

ámbitos, empujó hacia el escenario nacional a pequeñas expresiones de intereses locales. Con ello se alimentó el incremento del número de partidos, la dispersión del sistema en su conjunto y la representación corporativa de intereses específicos. Al mismo tiempo, durante la mayor parte del período democrático estuvo vigente la disposición que prohibía las alianzas para las elecciones pluripersonales (diputados, concejales municipales y consejeros provinciales), lo que contribuyó a profundizar los problemas señalados.

Finalmente, un factor que tiene relación con el diseño institucional pero que se deriva también de las relaciones clientelares y que ha afectado negativamente a los partidos políticos es el de la elección de diputados provinciales. Al utilizar a la provincia como distrito electoral, se ha generalizado una concepción según la cual los diputados allí elegidos serían portadores de un mandato territorial. Su condición de legisladores nacionales ha quedado en segundo plano, bajo el predominio de los intereses locales que han encontrado en esta institución un vehículo adecuado para expresarse. Esto ha provocado o ha alimentado la personalización de la política, además de que ha fortalecido la representación corporativa antes aludida<sup>37</sup>.

#### 4. Evolución posible

Si, como se ha visto, los problemas de los partidos se originan en varios niveles y se expresan a la vez en múltiples formas, quiere decir que el sistema político ecuatoriano debe enfrentar una situación bastante compleja que no es posible superar con reformas aisladas. Aún más, se puede asegurar que las soluciones no se encuentran principalmente en el nivel de la ingeniería institucional, ya que los problemas se originan fundamentalmente en las prácticas políticas y sociales, es decir, en el pantanoso

campo de la cultura política. Sin embargo, cualquier acción que se desarrolle en este último ámbito arrojará resultados solamente en plazos extremadamente largos, ya que exige trabajar con variables como la educación, las conductas y los valores, entre otros. Por ello, cabe prestar atención a la relación que existe entre estos elementos y el diseño institucional, esto es, las normas y los procedimientos que rigen sobre la práctica política y que la condicionan de alguna manera.

En este sentido, un cambio significativo en el tipo de gobierno que, sin llegar necesariamente a establecer un régimen parlamentario, obligara a los partidos con representación en el Congreso a asumir responsabilidades de Gobierno, podría reducir la incidencia de los factores institucionales sobre las actitudes y orientaciones políticas<sup>38</sup>. De

la misma manera, la supresión de la segunda vuelta para elegir presidente de la República podría impulsar los acuerdos parlamentarios para formar Gobierno. También podrían ayudar significativamente algunos cambios en el sistema electoral, especialmente los que se orienten a limitar la personalización y el clientelismo. Sin embargo, estos últimos son los más difíciles de impulsar y de obtener apoyo, ya que significaría remar en contra de la corriente dominante. De cualquier manera, las reformas institucionales pueden convertirse en un elemento central, siempre y cuando cumplan dos objetivos: que tiendan a eliminar las prácticas mencionadas y que aborden integralmente al sistema político. En síntesis, que tiendan a la formalización de la política, ya que, al contrario de lo que usualmente se sostiene, la democracia ecuatoriana tiene muy poco de formal.

## NOTAS

\*. Este trabajo fue realizado en el marco del proyecto de análisis comparado sobre liderazgo político y consolidación de los partidos en América Latina, impulsado por la representación en Brasil de la Fundación Konrad Adenauer.

1. Desde 1996 los no afiliados o independientes pueden participar en elecciones sin necesidad de afiliarse o de ser auspiciados por un partido. En gran medida, ellos cuentan con más facilidades para hacerlo, ya que no están obligados a presentar candidatos en varias provincias ni a seguir todos los trámites de inscripción en el Tribunal Supremo Electoral. Su desventaja se encuentra en la imposibilidad de acceder a los recursos que entrega el Estado.
2. Es muy generalizada la tendencia a explicar este tipo de fenómenos por medio de las que se supone son características de la cultura política, como cuando se afirma que ésta es confrontacional o cuando se sostiene que existe una orientación autoritaria (o, por el contrario, democrática).

3. Véase CAVAROZZI, MARCELO (1998): *Más allá de las transiciones en América Latina*, México.
4. Véase MAIGUASHCA, JUAN: "Los sectores subalternos en los años 30 y el apareamiento del velasquismo", en Thorp, Rosemary (comp.) *La crisis en el Ecuador, los treinta y los ochenta*, (1991) Quito: CEN, págs. 79-94.
5. Esta característica puede ser un elemento de diferenciación entre la "matriz estatocéntrica" y cualquier otra forma de predominio estatal, como la que se consolidó bajo las dictaduras militares en Argentina, Chile y Uruguay en la década de los setenta.
6. La Constitución de 1979 contenía disposiciones rígidas acerca de la organización de la economía. Entre ellas se contaba la que definía como áreas estratégicas a las de recursos naturales y de servicios públicos (artículo 46). En 1998 se puso en vigencia una nueva Constitución, que eliminó esta concepción.
7. 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 un número de afiliados no menor al 1.5% de los inscritos en el padrón electoral y demostrar que se trataba de organizaciones con carácter nacional (artículos 9 y 10), para lo cual debían tener presencia en por lo menos diez provincias, que equivalían a la mitad de las que existían en ese momento (artículo 12). La misma ley determinaba que en las elecciones pluripersonales cada partido debía participar también en por lo menos diez provincias (artículo 39)

8. La literatura sobre el populismo en Ecuador es muy amplia. Véase: MAIGUASHCA, JUAN, *op. cit.*, DE LA TORRE, CARLOS (1993): *La seducción velasquista*, Quito, Libri Mundi; BURBANO, FELIPE (comp.) (1998): *El fantasma del populismo*, Caracas, Nueva Sociedad; CUEVA, AGUSTÍN (1980): *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Quito, Ed. Alberto Crespo; HURTADO, OSVALDO (1979): *El poder político en el Ecuador*, Quito, (3era. edición).

9. El caso más evidente es el de la eclosión de un amplio sector informal urbano, conformado tanto por el desplazamiento de trabajadores industriales y de empleados públicos y privados, así como por la migración campesina a las ciudades. Esos diversos orígenes han dado lugar a necesidades, demandas y reivindicaciones así mismo diversas.

10. Al respecto véase CONAGHAN, CATHERINE: "Loose Parties, "Floating" Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-988", en LINZ, JUAN Y ARTURO VALENZUELA (eds.) (1994): *The failure of presidential democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press; MEJÍA, ANDRÉS (1998): *Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación*, Cordes; ARIAS, NATALIA (1995): "Partidos políticos: ¿héroes o villanos?" en *Ecuador debate*, Quito, CAAP, número 36; FREIDENBERG, FLAVIA: "Posiciones ideológico-programáticas de políticos y partidos en Ecuador", (2000), Ponencia presentada al Workshop: Party

Politic in Latin America, School of International Studies; PACHANO, SIMÓN: "Mapa electoral ecuatoriano", en *Democracia sin sociedad*, (1995) Quito, Ildis.

11. Sobre las funciones de los partidos, véase SARTORI, GIOVANNI (1992): *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, págs. 55 y ss; GARRETÓN, MANUEL (1998):

"Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales", en MANZ, THOMAS Y MOIRA ZUAZO (coords.): *Partidos políticos y representación en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, pag 17 y ss.

12. Al respecto véase SARTORI, GIOVANNI (1999): "En la defensa de la representación política", en *Claves de Razón Práctica*, N° 91, Madrid, pag. 2 y ss.

13. La evolución del movimiento indígena puede ser un buen ejemplo de la manera en que el ingreso en este juego otorga significación a los actores (y, de paso, que el problema afecta no solamente a los partidos). Habiéndose iniciado como una propuesta de transformación global de la sociedad ecuatoriana (con un discurso de ampliación de la ciudadanía y de reconocimiento de los derechos colectivos), ha transitado hacia algo muy similar a un grupo de presión con intereses particulares.

14. Este tema está tratado con detenimiento en Freidenberg, Flavia: *Posiciones ideológico-programáticas*, op. cit., en donde se destaca precisamente la limitación en la construcción de *issues* y paralelamente la baja coherencia entre la posición asignada o auto asumida por los partidos y sus propuestas.

15. Esto se traduce en el limitado alcance de las acciones políticas y en el carácter efímero de los puntos en debate. Los grandes temas - como la reforma del Estado o la definición del modelo económico- están prácticamente ausentes o aparecen solamente bajo la forma de temas específicos y muy acotados en el tiempo. Aún más, sobre aquellos temas - cuando ocasionalmente ocupan el centro del escenario político- resulta prácticamente imposible que existan acuerdos a causa de la presencia directa de intereses y de la ausencia de propuestas programáticas en los partidos.

16. Al respecto véase PRZEWORSKI (1999), ÁDAM: "Democracia y representación", en *Metapolítica*, vol. 3, número 10, México, págs. 227 y ss.

17. Desde 1979 ha habido un promedio de 16 partidos inscritos oficialmente. Entre 11 y 13 de estos han obtenido representación en el Congreso nacional en los diversos periodos legislativos. Con la excepción de momentos muy cortos en que algún partido ha obtenido votación relativamente distribuida en el territorio nacional, la base electoral de los partidos ecuatorianos es una provincia o, en el mejor de los casos, un pequeño conjunto de éstas.

18. La imposibilidad de mantener un mínimo de coherencia en la política económica - indispensable en una época de crisis como la que ha vivido el país en los últimos veinte años-, es el mejor ejemplo de lo señalado. En este aspecto tienen plena vigencia las conclusiones de un estudio realizado hace casi una década, donde se destaca precisamente la falta de continuidad como el elemento explicativo central del descontrol de la economía. Véase THOUMI, FRANCISCO Y MERILEE GRINDLE (1992): *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*. Quito, FLACSO.

19. En esto juegan papeles fundamentales tanto el sistema presidencial como la elección de Presidente a dos vueltas (*ballotage*) y otros elementos propios del diseño institucional, que abordaré más adelante.

20. Esta observación incluye no solamente a los partidos, sino a todas las agrupaciones que actúan en la política, como los grupos de independientes o las organizaciones sociales que generalmente reivindicán posiciones críticas y contrarias a los partidos.

21. 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 de sustitución de una persona por otra, sino como construcción de gobierno y conducción de la sociedad.

22. Esta problemática puede ser vista también desde la perspectiva de la representación como mandato y como rendimiento de cuentas. Al respecto véase PRZEWORSKI, ADAM: op. cit.

23. Especialmente desde el campo político, pero también en alguna medida desde el mundo académico, se atribuye la crisis de representatividad -y con ella los rendimientos del sistema político- a las características de la

democracia, esto es, al diseño institucional, a los mecanismos de participación, al sistema electoral, entre otros. Buena parte de las justificaciones esgrimidas por quienes impulsaron el golpe de Estado del 21 de enero de 2000 han tenido esa orientación. Como se verá de inmediato, son elementos que intervienen en la conformación de la cultura política, mas no la causa central o única. Acudiendo a una metáfora muy cercana a la realidad ecuatoriana, se puede decir que el problema no está exclusivamente en el diseño de las carreteras, sino en la manera como las personas conducen en ellas.

24. En uno de los trabajos pioneros acerca de este fenómeno se señalaba que «uno de los rasgos preeminentes 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 individual, en un medio hostil a la satisfacción colectiva adecuada de sus necesidades y demandas más básicas». MENÉNDEZ, AMPARO: (1986) *La conquista del voto*, Quito, Corporación Editora Nacional, pág. 45 (cursivas en el original).

25. Se produce lo que acertadamente se ha denominado “informalización de la política”. Véase LAZARTE, JORGE (1992): “Partidos políticos e informalización de la política”, EN MAYORGA, RENÉ (compilador): *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad; LASERNA ROBERTO (1992): “Caudillos, partidos y democracia en Bolivia: informales, gringos-cholos y marxistas en la política”, en *Productores de democracia*, Cochabamba, CERES-FACES.

26. El sistema político, y de manera particular los partidos, deben adecuarse a prácticas que les son ajenas y que, finalmente, constituyen elementos para su propia erosión. Las elecciones, fundamentalmente, pero junto a ellas todas las formas de participación política se producen dentro de lo establecido formalmente en el sistema. Por consiguiente, partidos e instituciones se ven obligados a cumplir con las disposiciones legales que, en definitiva, son las que les otorgan su condición de ámbitos privilegiados para estos fines. De allí se deriva la interacción entre el nivel formal del sistema y el nivel informal de

las prácticas, lo que da lugar a roces y fricciones permanentes.

27. Es muy usual que en Ecuador se hable irónicamente de la existencia de bloques parlamentarios de su presentación de los camaroneros, de los bananeros, de los sindicalistas petroleros o de los maestros. Sin embargo, la ironía refleja acertadamente la realidad.

28. Crecientemente, la votación de los partidos se ha ido concentrando dentro de los límites de una provincia o incluso de un cantón, con lo que se han conformado verdaderos bastiones electorales, en el sentido de fortalezas que dificultan la entrada de otros partidos, pero también la salida de los que triunfan allí. Al respecto véase PACHANO, SIMÓN (1999a): *Mapa electoral ecuatoriano*, op. cit.; PACHANO, SIMÓN (1999b): *La representación caótica*. FLACSO, Quito.

29. La información más actualizada al respecto se encuentra en FREIDENBERG, FLAVIA, op. cit.

30. Conaghan destaca que la adscripción a los partidos es floja e instrumental, y que esto se refleja en la proliferación de partidos que sirven como vehículos electorales personales. Véase op.cit. pág 258. Sobre la deserción y el abandono véase MEJÍA, ANDRÉS (1999): "Indisciplina y deslealtad en el Congreso ecuatoriano" en Iconos, no. 6 Quito, FLACSO.

31. Los efectos del presidencialismo los he analizado en PACHANO, SIMÓN (1998): "Presidencialismo y parlamentarismo" en Revista Mexicana de Sociología. México, UNAM, vol. 60 no. 3, julio-septiembre. Véase también LINZ, JUAN (1993): "Los peligros del presidencialismo" en Varios Autores: *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

32. Esta tensión ha provocado lo que se ha denominado la "pugna de poderes" y se ha manifestado también en situaciones límite como la que llevó a la destitución de Abdalá Bucaram por parte del Congreso. Véase SÁNCHEZ PARGA, JOSÉ (1998): *La pugna de*

*poderes*, Quito, Abya-Yala.

33. Desde enero de 2000 esa hipótesis es una realidad, ya que el gobierno del presidente Gustavo Noboa -producto de la sucesión constitucional luego de un golpe de Estado- no constituye la expresión de algún partido o de alguna alianza de varios partidos. Tampoco cuenta con el apoyo oficial y permanente de una bancada dentro del Congreso (lo que, por cierto, sería una situación imposible dentro de un régimen parlamentario).

34. No existen estudios que demuestren la incidencia del clientelismo en este comportamiento frente a la doble electoral, pero seguramente es uno de los elementos que pesan tanto en la conducta de los electores como de los dirigentes de partidos.

35. Las disposiciones correspondientes tenían rango constitucional, como lo tienen actualmente las que las sustituyeron. Véase nota número 7 del presente artículo.

36. Aparentemente, con esta reforma se pretendió implantar un sistema de voto preferencial, pero por algún error de concepción o simplemente de lenguaje se escogió la peor alternativa posible, que es la que se conoce con el nombre de *panachage*. Sobre los efectos de este sistema de votación, véase Pachano, Simón: *La representación caótica...* op. cit.

37. Esto se agudizará a partir de las elecciones del año 2002, cuando se ponga en vigencia la disposición constitucional según la cual se eliminarán los diputados de elección nacional y solamente se mantendrán los de elección provincial.

38. El cambio hacia un régimen parlamentario no es un tema de la agenda política ecuatoriana. En las pocas ocasiones en que se lo ha planteado ha sido claramente rechazado, seguramente porque se intuye que puede constituirse en un freno o en una seria limitación al caudillismo y al clientelismo. Por ello, es más realista suponer que se podrían introducir correctivos en el presidencialismo, como se hizo en Bolivia con resultados muy positivos.