

Pachano, Simón. El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002. En publicación: La Gobernabilidad en América Latina: balance reciente y tendencias a futuro. Los 43 aportes más representativos de las unidades académicas de la FLACSO en el 2004 (formato CD). FLACSO, Secretaría General. 2005

**EL TERRITORIO DE LOS PARTIDOS.
ECUADOR, 1979-2002*
Simón Pachano****

* Trabajo presentado al seminario Situación actual de los partidos políticos en la Región Andina, organizado por IDEA Internacional y la Asociación Civil Transparencia. Lima, 25-26 de mayo de 2004.

** Coordinador del Programa de Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador

Presentación

La “cartografía en dos dimensiones” de la que habla Sartori (1992: 158) es siempre un buen punto de partida para el análisis de los partidos y del sistema de partidos. La combinación del número y la ubicación ideológica de los partidos da lugar a la tipología de sistemas que va desde el unipartidismo hasta el pluralismo polarizado, por el lado de la atomización, y desde el monopolio total hasta la polarización con alta fragmentación, por el lado de la dispersión. Ambas dimensiones permiten conocer la morfología del sistema de partidos y, a partir de ella, entregan valiosa información sobre la distribución del poder político. Así mismo, conforman un importante instrumento para evaluar y sobre todo para pronosticar su grado de estabilidad. Por ello, esos dos aspectos reciben preferente atención en el presente trabajo. Sin embargo, en casos como el ecuatoriano, aquella perspectiva resulta insuficiente, en especial porque no da cuenta de otras dimensiones (o *clivajes*) diferentes a las que configuran el continuo ideológico izquierda-derecha y que tienen tanta importancia como éste. El factor regional, por un lado, y el peso significativo de opciones populistas, por otro lado, obligan a desplegar un conjunto de reflexiones que se alejan de la perspectiva mencionada y que dirigen la atención hacia otras dimensiones. Entre éstas se encuentra la distribución territorial de los partidos, que en cualquier análisis sobre Ecuador debe estar presente y que constituye el tema central de este trabajo¹. El artículo concluye con la propuesta de un índice de medición de la distribución territorial de los partidos.

1. Características del sistema

La mayor parte de estudios sobre el desempeño de los partidos políticos ecuatorianos en los veinticinco años transcurridos desde el retorno a la democracia se ha concentrado en los aspectos negativos o en general en sus deficiencias. Débil institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995; Bustamante, 1999; Conaghan, 1994), constante cambio de las reglas (Pachano, 2003a), dispersión, fragmentación y atomización (Conaghan, 1995; Freidenberg, 2000), inestabilidad y volatilidad (Arias, 1995) y poca capacidad de representación (Mejía, 2002), se han destacado como las características centrales. Así mismo, han puesto énfasis en las prácticas clientelares y corporativas a las que se han adaptado los partidos (Bustamante, 1997; Pachano, 2001).

No faltan evidencias para sostener esas perspectivas. En primer lugar, el constante cambio de las reglas ha afectado negativamente a la estabilidad del sistema de partidos y, con ello, a su institucionalización². La permanencia y la regularidad de las normas que lo rigen es sin duda un elemento básico de la institucionalización del sistema en la medida en que establecen las pautas de conducta que, tanto electores como partidos, deben desarrollar para garantizar las condiciones de la competencia política³. En sentido contrario a esta

¹ Entre los estudios que, desde la perspectiva comparada, profundizan en este último aspecto se destacan los de Jones y Mainwaring (2003) y Snyder y Samuels (2001). En el primero se propone la utilización de un índice de distribución nacional (o de nacionalización) de los partidos, que será tratado más adelante.

² El tema de los problemas de institucionalización que se derivan de las constantes reformas lo he tratado en otro lugar (Pachano, 2003a), del que tomo parcialmente algunos de los puntos planteados aquí.

³ La importancia de la estabilidad de las reglas para la institucionalización del sistema de partidos ha sido destacada por Mainwaring y Scully (1995: 4 y ss), quienes consideran que ésta es la primera y más importante de cuatro condiciones sobre las que asienta ese proceso (junto al establecimiento de fuertes raíces los partidos

necesidad, el sistema de partidos ecuatoriano (conjuntamente con el sistema electoral) ha vivido constantes modificaciones, algunas de las cuales podrían interpretarse incluso como acciones de sustitución de un sistema por otro. Desde 1983, es decir antes de que se cumpliera el primer período presidencial y legislativo desde el retorno a la democracia, se han revisado reiteradamente las leyes que rigen a las elecciones y a los partidos políticos, así como las que determinan la estructura y funcionamiento del Congreso. Se han introducido múltiples reformas a la Constitución, ya sea por medio de reformas legales procesadas por la vía legislativa corriente o por plebiscito⁴. Finalmente, en 1997 se realizó una Asamblea Constituyente que concluyó con la expedición de una nueva carta política, que introdujo cambios significativos en el ámbito de los partidos y de las elecciones. De esta manera, más que los ajustes y las reformas que deben realizarse a lo largo del tiempo para adecuar las condiciones institucionales a las necesidades de la actividad política, se ha tendido a transformar constantemente esas condiciones y la propia conformación de las instituciones representativas. Como resultado, el país no ha contado con períodos relativamente largos de vigencia de un cuerpo normativo que pudiera ser puesto a prueba en procesos de mediano alcance y que a la vez ofreciera algún grado de certidumbre en tanto marco adecuado para las prácticas políticas, especialmente para la acción de los partidos y para su relación con los electores.

En gran medida como resultado de este proceso reiterativo de cambios se ha configurado una *institucionalidad incoherente*. Por lo general las reformas no han obedecido a objetivos claros y de conjunto, sino a intereses de sectores particulares y a las presiones coyunturales. A pesar de que deben actuar en conjunto, cada uno de los componentes del sistema apunta en un sentido específico y no se advierten los enlaces necesarios para que puedan impulsar procesos orientados hacia una determinada dirección. Consecuentemente, la característica central de este entramado es la falta de cohesión interna, materializada en resultados inesperados y contrarios a los objetivos de consolidación democrática y de gobernabilidad. De ahí que sus efectos puedan ser calificados como negativos y que se pueda afirmar por tanto que el diseño institucional ha contribuido a la inestabilidad, a la dispersión, a la fragmentación y al debilitamiento de los partidos.

El cambio constante en las normas que regulan los procedimientos políticos, ha producido una ruptura entre esas normas y las prácticas de los actores. Estos han debido escoger entre actuar fuera de cualquier elemento de regularidad o construir un espacio alternativo por medio de la reiteración de sus conductas. Utilizando cualquiera de las dos alternativas se ha llegado al vaciamiento de las instituciones propias del sistema político ya que los procesos de intercambio y negociación política tienden a ocurrir principalmente fuera de ellas. Los actores políticos han utilizado indistintamente cada una de ellas de acuerdo a las situaciones que deben enfrentar, en un pragmatismo que ha conducido al debilitamiento de las instancias políticas o, como una forma de supervivencia, a su adaptación a aquellas condiciones. Esto es precisamente lo que ha sucedido con los partidos, que han terminado

en la sociedad, la legitimidad otorgada por los principales actores tanto al proceso electoral como a los partidos y la organización autónoma de estos en relación a grupos de presión y a los intereses de los líderes)

⁴ Los electores ecuatorianos han debido pronunciarse en cuatro plebiscitos o consultas populares (1986, 1994, 1995 y 1997) sobre temas políticos referidos a los partidos, a las elecciones, a las funciones y forma de elección de los diputados, y en general a los mecanismos y formas de representación.

por acomodarse no solamente a una normatividad cambiante, sino que se han visto obligados a desarrollar prácticas y conductas propias de la institucionalidad paralela que se ha ido creando a partir de los vacíos que deja el cambio permanente.

En segundo lugar, el alto número de partidos que participan en las elecciones y que obtienen escaños legislativos (que se puede observar en el cuadro número 1) es un indicador claro de la dispersión y de la fragmentación del sistema. Desde 1979 ha habido un mínimo de 9 listas, tanto de partidos como de independientes, con representación en el congreso⁵. Esto quiere decir que 12,8 listas en promedio han ocupado escaños legislativos, lo que constituye un número muy alto para un congreso relativamente pequeño como es el ecuatoriano (cuyo tamaño promedio ha sido de 81,3 diputados a lo largo del período). Desde la perspectiva de cada período legislativo esto se muestra en que el tamaño promedio máximo ha sido de 13,7 diputados por bancada (en 1998) y el mínimo de 4,7 (en 1984), con un promedio total de 6,2.

El alto número de listas con representación parlamentaria se refleja en la presencia de un alto número de bancadas pequeñas (de tres legisladores o menos) que, como se observa en el cuadro número 2, han predominado en el Congreso. Solamente en un período legislativo (1998) éstas se han situado por debajo del 40%, mientras en la mayor parte de períodos han agrupado a más de la mitad de las bancadas, lo que se expresa en un promedio de 51.5% del total del congreso. De aquí se desprende el enorme peso que cobran los bloques legislativos pequeños, cuyos votos pasan a ser vitales dentro del juego político parlamentario, lo que a su vez, como una forma de retroalimentación, se convierte en un incentivo para la proliferación de partidos. Si a esto se añade el efecto de algunas disposiciones electorales, como la utilización de la fórmula proporcional para la asignación de puestos y posteriormente la utilización del sistema de votación personalizado en listas abiertas, que serán analizadas más adelante, se puede llegar a identificar las causas de la fragmentación.

El resultado inevitable de la fragmentación del sistema de partidos ha sido la imposibilidad de que un partido, ya sea de gobierno o de oposición, pueda alcanzar la mayoría tanto en el Congreso como en la primera vuelta presidencial. Como se puede ver en el cuadro número 3, a lo largo de todo el período ningún partido ha conseguido más de la mitad de los escaños legislativos. Tanto en las elecciones generales, que se realizan conjuntamente a la primera vuelta presidencial, como en las de medio período, que tuvieron vigencia hasta 1998, la primera bancada apenas ha ocupado en promedio la tercera parte de los escaños, con un tamaño máximo de 44.9% y un mínimo de 22.2%⁶.

⁵ Desde el inicio del actual período democrático, en 1978-1979, y por más de quince años, se estableció el monopolio partidista de la representación. El primer intento de romper ese monopolio fracasó en el año 1984 cuando el gobierno convocó a plebiscito o consulta popular. El segundo intento tuvo éxito diez años después por medio del mismo mecanismo pero bajo otro gobierno y en condiciones de mayor desgaste de los partidos.

⁶ Las elecciones de medio período fueron introducidas por las primeras reformas del período democrático (1983) y determinaron que los diputados provinciales (57 de un total de 69 en ese momento) se renovaran en su totalidad cada dos años. Con ello se cambió el calendario electoral (que además redujo de cinco a cuatro años el período presidencial y de los diputados nacionales) y alteró sustancialmente la estructura del Congreso. La Constitución de 1987 eliminó estas elecciones, pero a la vez suprimió la diputación nacional.

En el análisis de las causas que han configurado esta situación se destaca la utilización de la fórmula proporcional en las elecciones legislativas que, como lo han demostrado varios estudios comparativos (Nohlen, 1995; IDEA, 1997; Taagepera y Shugart, 1989), tiende a desembocar en una representación fragmentada e impide la conformación de mayorías claras. Se debe añadir también la votación personalizada en listas abiertas, instaurada desde 1997, que alimentó en mayor medida aquella tendencia y debilitó a los partidos políticos⁷. Así mismo, es necesario incluir entre las causas a la utilización de la provincia como distrito electoral, tanto porque crea una ficción de representación territorial como por la diversidad de tamaño de éstas que lleva a distorsiones en la proporcionalidad (Cf. Snyder y Samuels, 2001).

Dentro del debate político más que del académico, la imposibilidad de conformar mayorías se ha atribuido principalmente a la realización de las elecciones legislativas conjuntamente a la primera vuelta presidencial. Esta es solamente una verdad parcial, ya que si bien es cierto que en la única ocasión en que se realizaron con la segunda vuelta presidencial (1979) se conformó el bloque legislativo que ha estado más cerca de lograr la mayoría, también se debe considerar que al mismo tiempo hubo 10 listas con representación y que las bancadas de menos de tres diputados equivalían al 60.0% del total del Congreso. Por otra parte, en las elecciones de medio período no ha habido un comportamiento diferente. Se trata, por tanto de una causa necesaria pero no suficiente, a la que deben añadirse las mencionadas antes.

La fragmentación del sistema de partidos y la dispersión de la votación se manifiestan también en las elecciones presidenciales. Allí se expresan en los bajos porcentajes que se obtienen en la primera vuelta. Como lo demuestra el cuadro número 4, en promedio los triunfadores han obtenido entre la cuarta y la tercera parte de los votos, con un máximo de 34.9%, en 1998 y un mínimo de 20.6, en 2002. Así mismo, se manifiesta en el alto número de candidatos, que van desde seis como mínimo hasta doce como máximo y que dan una media de nueve. Cabe recordar al respecto que la utilización de la doble vuelta se introdujo como un mecanismo para evitar la elección de presidentes con porcentajes de votación muy pequeños, pero también la proliferación de candidaturas. Se suponía que aquel mecanismo sería un incentivo para la conformación de grandes corrientes que confluirían en alianzas con capacidad de triunfo en la primera vuelta (CORDES, s/f), pero la evidencia muestra efectos totalmente contrarios, tanto por el alto número de candidatos como por la baja proporción con que pasan a la segunda vuelta.

Se debe considerar también que la ausencia de definiciones claras de apoyo a uno de los dos finalistas ha sido la práctica predominante de los partidos que han quedado fuera de la segunda vuelta, lo que constituye un elemento de erosión de este mecanismo y, hasta cierto punto, el reconocimiento de su escasa capacidad para orientar y definir la votación de sus

⁷ Por medio del plebiscito realizado en el año 1997 se aprobó el cambio de la forma de votación de listas cerradas y bloqueadas por la votación personalizada en listas abiertas (una forma de *panachage*). El resultado inevitable fue la mayor personalización de la política y la erosión de los partidos. Como una forma de reducir este impacto negativo, desde las elecciones del año 2002 se introdujo la fórmula D'Hondt para la asignación de los escaños, pero ésta fue derogada por el Tribunal Constitucional en el año 2004. En caso de que no se adopte una nueva fórmula, desde las elecciones de este año se volverá a la asignación por el simple orden de votación individual.

seguidores (Freidenberg, 2000). A esto se debe añadir que en un sistema de doble vuelta la verdadera fuerza de cada partido es la que se manifiesta en la votación de la primera ronda, de manera que las bajas cifras de votación en ésta son una demostración de la debilidad de los partidos. En estas condiciones, la utilización de la doble vuelta contribuye a la dispersión y se presenta como la mejor posibilidad para que los partidos pequeños encuentren amplias posibilidades de llegar a la presidencia, ya que pueden pasar a la segunda vuelta con escasa votación. Incluso, dado que no existen incentivos para que el elector vote por el mismo partido en la elección presidencial y en la legislativa –aunque se realicen en el mismo momento- el candidato de un partido que ha obtenido una votación insignificante en el resto de elecciones puede pasar a la segunda vuelta y triunfar en la presidencial⁸.

A la fragmentación y a la dispersión en las elecciones presidenciales se añade la volatilidad, que es incluso más evidente que en las legislativas (Cf. Mainwaring y Scully, 1995). En las siete elecciones presidenciales que se han realizado desde 1979, ningún partido ha podido obtener más de una vez la presidencia de la República. Aun si se incluye a los presidentes interinos (como se lo hace en el cuadro número 5), que han asumido por sucesión constitucional o a causa de derrocamientos de presidentes en funciones, se mantiene esa tendencia, con la excepción de Osvaldo Hurtado y Jamil Mahuad del partido Democracia Popular, pero que sólo el segundo de ellos fue elegido directamente⁹. Es indudable que todo ello refleja la frágil implantación de los partidos en la sociedad, pero también puede tomarse como una expresión de la personalización en el ámbito de la elección presidencial, que de esta manera sería un campo en que los partidos tendrían menos protagonismo y en definitiva menos oportunidades.

Así mismo, la volatilidad se manifiesta en la ausencia de regularidad en el apoyo a tendencias ideológicas y no sólo a partidos. Al agruparlos a estos según su orientación ideológica se logra una visión más cercana a la realidad, ya que se reduce la incidencia del surgimiento y la desaparición de partidos entre una y otra elección así como la ausencia de partidos cuando no presentan candidatos. De esta manera se obtiene la clasificación de cuatro dimensiones, que se recoge en el cuadro número 6, y que refleja las especificidades del sistema ecuatoriano¹⁰. La inestabilidad de la votación se hace evidente cuando se miden las variaciones que se producen entre cada elección y se aplica el índice de volatilidad que, si bien es menor al que se obtiene cuando se considera a cada partido de manera individual, no deja de ser alto.

⁸ Los casos más claros en este sentido se produjeron en las elecciones de 1984 y de 2002, cuando los candidatos triunfadores estuvieron acompañados de partidos que en la elecciones legislativas obtuvieron solamente 6.4% y 4.7%, respectivamente.

⁹ En este aspecto llama la atención que el Partido Social Cristiano, habiendo sido el que ha obtenido mayor votación desde 1996 en las elecciones legislativas, no ha podido acceder nuevamente a la presidencia desde 1984. Como se verá en la siguiente sección, la explicación puede encontrarse en la pérdida relativa del carácter nacional de los partidos y su reducción a espacios provinciales o regionales.

¹⁰ La clasificación mantiene como criterio la definición ideológica, pero además del continuo izquierda-derecha incluye al populismo como una categoría específica y deja en una categoría residual a un conjunto de partidos que no pueden ser incluidos en ninguna de las demás. Esta última puede ser controversial, pero se justifica porque muchas de las características de los partidos que la conforman los diferencian claramente de las que son propias de las otras categorías.

Esto quiere decir que, con excepción del populismo, la transferencia de votos –que es lo que mide el índice de volatilidad- no se produce dentro de la misma tendencia, lo que a su vez habla de un electorado muy poco apegado a las definiciones ideológicas y de tendencias débilmente afianzadas en la sociedad. La ausencia de regularidad constituye al mismo tiempo una explicación del divorcio entre el desempeño de los partidos en las elecciones legislativas y el de sus candidatos en las presidenciales. Dicho sea de paso, esto reduce significativamente la posibilidad de hacer previsiones sobre los resultados presidenciales basadas en el comportamiento electoral de los partidos.

Tanto la fragmentación del congreso como la ausencia de regularidad en las elecciones presidenciales son el reflejo de un conjunto de factores tanto institucionales como estructurales, que determinan las pautas de la votación y de las normas que rigen los procesos electorales y al propio sistema de partidos. Como lo han demostrado algunos estudios (Mejía, 2002; Freidenberg, 2000; Mainwaring y Scully, 1995; Conaghan, 1994), los altos niveles de volatilidad colocan al país con uno de los índices más altos en América Latina¹¹. Si se considera que la volatilidad mide los cambios absolutos de la proporción de votación (o de puestos obtenidos) de cada partido y del conjunto de ellos, se puede sostener que se trata fundamentalmente de una expresión de la conducta de los electores. Pero al mismo tiempo, dado que existe correlación entre la fuerza de cada partido y el arraigo en la sociedad, es también una expresión de su debilidad y una manifestación adicional de la escasa institucionalización del sistema de partidos.

La volatilidad expresa ausencia de vinculaciones fuertes entre el electorado y los partidos, así como lealtades muy débiles o incluso prácticamente inexistentes dentro de estos. Este ha sido uno de los factores que han determinado la presencia de altos niveles de indisciplina partidista especialmente en el desempeño de las actividades legislativas (Mejía, 2002). Sin embargo, esas acciones no se han traducido en alguna forma de castigo electoral, lo que puede explicarse porque un elector que muestra baja adscripción a una organización está menos dispuesto a sancionar con su voto a quienes la abandonan. Por el contrario, ese tipo de elector es más proclive a desarrollar un tipo de pragmatismo que valora los resultados y no presta mayor atención a los procedimientos ni a las identidades que se encuentran en la base de la adscripción a una tendencia. Por consiguiente, no es solamente una expresión de los cambios en las preferencias de los electores, sino también de la conducta de quienes han alcanzado puestos de representación, especialmente en el ámbito legislativo. Es por ello que se ha dicho que el sistema de partidos ecuatoriano está conformado por *partidos flojos y políticos flotantes* (Conaghan, 1994).

En tercer lugar, la polarización ideológica es otro de los signos que se destacan dentro del sistema de partidos. Sobre la base del único estudio que existe al respecto, es posible

¹¹ En la medición de Mainwaring y Scully (1995: 8), el Ecuador ocupa el tercer lugar en volatilidad media, después de Brasil y Perú. Los niveles más altos se encuentran en las elecciones presidenciales, mientras que en las legislativas tiende a moderarse, lo que podría interpretarse como una manifestación de cierta fuerza y arraigo de los partidos, así como de la coexistencia de lógicas particulares de cada tipo de elección. Las presidenciales estarían caracterizadas por mayor personalización.

afirmar que se ha conformado un sistema polarizado¹². Tanto la auto ubicación que hacen los miembros de cada uno de los partidos como la asignación de posiciones hacia los otros partidos coinciden en establecer distancias relativamente amplias entre ellos. Así, en el año 1999, dentro de una escala de izquierda a derecha de 1 a 10, la ubicación que se asignaban a sí mismos los integrantes de cada partido ocupaba un rango que iba desde 2, en la izquierda, hasta 7.1, en la derecha. Mientras a sus respectivos partidos les asignaban valores aún más extremos, en un rango que iba desde 1.7 hasta 7.2. Por su parte, la percepción de la ubicación de los otros partidos mantenía la brecha entre los puntos extremos, aunque se desplazaba hacia la derecha ya que se movía entre 3 y 9.4 (Freidenberg, 2000: 16). En términos generales, y con la excepción de un partido (Democracia Popular), estas percepciones no habían sufrido alteraciones significativas a lo largo del tiempo en las mediciones de 1996 y 1998.

Dos aspectos deben ser destacados a partir de esta información. Primero, que al tratarse de percepciones de los actores políticos constituyen a la vez pautas y referencias para la acción. Su mayor o menor predisposición para establecer alianzas o incluso cualquier tipo de acercamiento y acuerdo con los otros partidos depende en buena medida de la percepción acerca del lugar que cada uno ocupa en el espacio ideológico. Por tanto, en una situación de polarización como la que ponen en evidencia las brechas observadas, existen pocas posibilidades para una política consociativa. Por el contrario, impulsa prácticas confrontacionales y produce movimientos centrífugos. Segundo, los lugares extremos no están ocupados por partidos marginales, sino por algunos de los que han mantenido altos niveles de votación a lo largo del período y que consecuentemente han contado con importante representación parlamentaria, así como por los que han jugado papel central en la conformación de mayorías de gobierno o de oposición. Por tanto, la polarización se ha derivado de las posiciones de los partidos que, dentro de la tipología de Sartori (1992: 154-155), *cuentan* para la conformación de gobiernos o de oposición, esto es, de los que a lo largo del tiempo tienen posibilidades de *coalición* (de gobierno) o, por el contrario, de *chantaje*.

La polarización ideológica se ha nutrido de algunas disposiciones de la legislación que rige sobre las elecciones y los partidos. La prohibición de alianzas en las elecciones de diputados, consejeros provinciales y concejales municipales, vigente durante más de quince años, contribuyó significativamente en este sentido, ya que en esencia constituye una de las fuentes de la fragmentación¹³. La obligación de que cada partido presente candidatos en un número mínimo de provincias empuja en la misma dirección debido a que impulsa a la presencia de un alto número de partidos en la contienda electoral¹⁴. Adicionalmente, estas

¹² El estudio en mención forma parte del trabajo sobre elites parlamentarias que desarrolla el Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. El texto de Freidenberg (2000), tomado como referencia aquí, es uno de los productos de ese estudio.

¹³ Aún en la actualidad, en que están permitidas, siempre hay un costo para los partidos al establecer alianzas, ya que deben conformar una sola lista y por tanto reducen su protagonismo.

¹⁴ Es importante destacar que, en términos de requisitos para la participación electoral de los partidos, las leyes vigentes no diferencian los niveles provinciales y municipales del nivel nacional. Para obtener su reconocimiento deben “contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país” (Ley de Partidos Políticos, Título II, Artículo 12). Adicionalmente, entre las causas para la cancelación de la inscripción de un partido se incluye la no participación “en un evento electoral

dos disposiciones están entrelazadas con las regulaciones acerca del financiamiento público de las actividades políticas (ya que ellas se cuentan entre las condiciones requeridas para establecer el monto de participación) y con su propia supervivencia legal (Cf. Ley de Partidos Políticos, Título VI, Artículo 61). De igual manera, como se ha visto, la utilización de la doble vuelta electoral otorga amplias posibilidades para que partidos pequeños puedan participar con algunas probabilidades de éxito, de manera que constituye un aliciente para la fragmentación y la polarización ideológica. Finalmente, al haber regido durante quince años la prohibición de reelección inmediata de todas las dignidades de elección popular se introdujo un obstáculo para la profesionalización política y en consecuencia para el fortalecimiento de los partidos.

Por último, una de las características más sobresalientes del sistema de partidos ecuatoriano es la que podría denominarse regionalización o incluso provincialización de los partidos. A pesar de las disposiciones legales que pretenden impulsar la constitución de partidos nacionales (entre ellas las mismas disposiciones mencionadas antes), la realidad demuestra claramente que ha sucedido lo contrario. Los partidos ecuatorianos han tendido a recluirse en espacios muy restringidos y han ido perdiendo el carácter de organizaciones de alcance nacional. Dada su importancia, este constituye el material de la tercera sección, pero previamente es conveniente considerar el reverso de lo planteado hasta el momento.

2. Consolidación en la dispersión

El énfasis que los estudios políticos han puesto en los aspectos negativos ha hecho casi imperceptible la capacidad que han demostrado los partidos para sobrevivir en un medio que crecientemente se ha ido tornando hostil, en el que se los identifica como los causantes de los problemas políticos, económicos y sociales¹⁵. En gran medida, las ciencias sociales se han hecho eco de la opinión generalizada –sustentada en apreciaciones valorativas antes que en información confiable–, pero han dado poca importancia a la evidencia que se ha acumulado a lo largo de dos décadas y media en las que de ninguna manera es despreciable el desempeño electoral de los partidos. De manera especial, llama la atención que, dentro de ese contexto claramente adverso, cuatro de ellos han desarrollado la capacidad suficiente para obtener sostenidamente el apoyo de los electores. Los partidos Social Cristiano, Izquierda Democrática, Roldosista Ecuatoriano y Democracia Popular han dado muestras de cierta capacidad para remontar la corriente antipolítica.

Es innegable que la multiplicidad de partidos y el alto número de ellos que obtienen representación en el Congreso Nacional, así como la diversidad ideológica que los

pluripersonal, al menos en diez provincias” (Ibid, Título V, Artículo 35, Literal d). Por tanto, aunque solamente se intente participar en un municipio o en una provincia, es imperativo conformarlo como partido nacional.

¹⁵ Solamente como excepciones se encuentran estudios que rompen ese sesgo negativo, como los que ponen atención en las orientaciones ideológicas y en la organización interna. Nuevamente en este aspecto cabe citar el estudio realizado por la Universidad de Salamanca. (Véase Freidenberg, 2000; Freidenberg y Alcántara, 2002; Mateos y Alcántara, 1998)

caracteriza, justifican que se lo califique como un sistema altamente fragmentado¹⁶. Sin embargo, esa fragmentación convive con la concentración que se expresa en la alta proporción de la votación y del número de diputados que obtienen los cuatro partidos mencionados (como se puede apreciar en los cuadros números 7 y 8)¹⁷. De un total de 808 diputados que han ocupado escaños en el congreso, en conjunto esos partidos han obtenido 529, equivalentes al 65.5%. Solamente en las elecciones del año 2002 –después de prácticamente 20 años en que los cuatro mostraron apreciable crecimiento- se observa un descenso del número de puestos de esos partidos, pero nada lleva a pensar que pueda tratarse de un viraje definitivo de la tendencia anterior. En 1998, cuando llegaron a su punto más alto, en conjunto obtuvieron casi las tres cuartas partes de la votación, que se tradujo en más de las cuatro quintas partes de los escaños legislativos, lo que matiza la percepción de crisis total de los partidos y obliga a dejar de lado las generalizaciones.

La consolidación relativa de esos partidos resulta más sorprendente cuando se considera que han debido enfrentarse no solamente a la opinión mayoritariamente hostil de la ciudadanía (que sin embargo ha continuado votando por ellos), sino también a un diseño institucional poco coherente y nada adecuado para su fortalecimiento. Como he señalado antes, varias de las disposiciones legales han alimentado la fragmentación y la polarización, y se han constituido así en obstáculos para la consolidación de los partidos. De igual modo, las constantes reformas legales han creado un marco heterogéneo y contradictorio que ha arrojado resultados totalmente opuestos a los que se buscaban (Pachano, 2003b). Entre esas disposiciones que han afectado negativamente a los partidos se puede destacar la apertura casi indiscriminada para la participación de los independientes en cualquier elección, en contraposición a las regulaciones rigurosas que deben cumplir los partidos¹⁸. También se deben considerar los incentivos que en la práctica existen para los partidos pequeños y las condiciones favorables para su supervivencia¹⁹. De cualquier manera, en contra de esa corriente desfavorable, los cuatro partidos han tenido el predominio en la votación ciudadana y en la representación dentro del Congreso a lo largo del período.

La inclusión de los cuatro partidos en un solo grupo se deriva de su presencia legislativa predominante a lo largo del período y de la transferencia de votos que se produce entre

¹⁶ No pretendo entrar en este trabajo en el debate sobre el tipo de sistema de partidos que se ha conformado en Ecuador. He optado más bien por un nivel descriptivo que destaque las características sobresalientes y determinantes.

¹⁷ Al contrario de las elecciones presidenciales, que tienen un sesgo personalista y que sienten el efecto de la dispersión de la votación, las de diputados provinciales expresan de manera bastante clara la votación de cada partido. Por ello constituyen el indicador apropiado de su fuerza electoral.

¹⁸ Los independientes pueden participar con un respaldo de firmas equivalente al uno por ciento de los electores empadronados en la circunscripción correspondiente (Ley de Elecciones, Capítulo IV, Artículo 72) y no están obligados a presentar candidaturas en un número determinado de provincias ni a obtener un porcentaje mínimo.

¹⁹ A pesar de a lo largo de gran parte del período ha tenido vigencia un umbral mínimo de votación (entre el cuatro y el cinco por ciento), éste no actúa como barrera de representación sino de registro. Un partido puede ser borrado del registro legal en caso de que en dos elecciones consecutivas no supere el mínimo establecido, pero durante ese tiempo (es decir, hasta la conclusión del período abierto con la segunda elección) sus representantes elegidos pueden ejercer sus funciones. Así mismo, los partidos pequeños se benefician de la fórmula proporcional y de la diferencia de magnitud de los distritos electorales (especialmente en la elección legislativa que se realiza por provincias), ya que al concentrarse en los de menor magnitud pueden obtener escaños con votaciones que en el contexto nacional no constituyen sino proporciones insignificantes.

ellos, ya que el descenso de unos significa el ascenso de otros dentro de la tendencia creciente que ha sido señalada. Pero ello no quiere decir que conformen un conjunto homogéneo. Por el contrario, entre ellos se manifiestan algunas diferencias, entre las que cabe destacar la trayectoria histórica, las tendencias de votación, la presencia legislativa y el desempeño electoral parlamentario del partido cuando ha ocupado la presidencia de la República.

En primer lugar, es necesario considerar que dos de ellos (PSC e ID) se formaron antes del período democrático iniciado en 1978-1979, aunque no constituyeron sino expresiones minoritarias y supeditadas a los que han sido calificados como partidos tradicionales o históricos (Conservador y Liberal), de los cuales precisamente se derivaron²⁰. Los otros dos se fundaron dentro del presente período, también como desmembramientos de otros partidos (Conservador y Social Cristiano, en el caso del partido Democracia Popular y Concentración de Fuerzas Populares, en el caso del Partido Roldosista Ecuatoriano). Más allá de esa diferencia histórica, los cuatro debieron enfrentar al predominio de los partidos tradicionales que se manifestó en las primeras elecciones del retorno a la democracia (1979), y en esa medida se han convertido en los instrumentos de un discutible proceso de modernización de la política ecuatoriana²¹. La constitución del PRE es un caso muy claro de estructuración de un partido en torno a un fuerte liderazgo personal (véase Freidenberg, 2003), mientras que los otros tres apelaron en su momento a definiciones ideológicas.

En segundo lugar, dos de ellos (PSC y PRE) muestran considerable regularidad con tendencia ascendente en las elecciones de diputados provinciales hasta 1996. Así mismo, ambos experimentaron un descenso en las elecciones del año 1998 que, sin embargo, en el caso del PSC no se tradujo en la reducción de la proporción de diputados y recuperó su nivel anterior en las elecciones del año 2002. Los otros dos han carecido de esa regularidad tanto en la votación como en la proporción de puestos obtenidos en el Congreso. El caso más significativo es el de la ID, que después de un período de auge que lo convirtió en el primer partido nacional se desplomó desde 1992 hasta 1998, año en que comenzó un período de recuperación. En síntesis, dos de los cuatro partidos han mostrado regularidad en la votación y en la presencia legislativa, pero sólo uno de ellos ha mantenido la tendencia ascendente, mientras dos de ellos han seguido caminos sinuosos.

En tercer lugar, existe alguna correlación entre elecciones presidenciales y legislativas, como se ve por los incrementos de votación que logran los partidos cuando triunfan en las primeras. A pesar de que, como se ha dicho, la elección de diputados se realiza conjuntamente a la primera vuelta presidencial, lo que puede tomarse como un factor de dispersión de la votación, es indudable el fortalecimiento del partido de gobierno. Los incrementos en la votación y sobre todo en el número de escaños son significativos en

²⁰ El Partido Social Cristiano ocupó la presidencia de la República con Camilo Ponce en el año 1956, pero eso no fue una manifestación de su fuerza como partido (véase Menéndez, 1990). Izquierda Democrática obtuvo dos puestos en el Congreso del año 1968.

²¹ Muy tempranamente, desde los primeros años del retorno a la democracia, se desarrolló una percepción que establecía tajante separación entre los partidos tradicionales y los que habían surgido al amparo de las nuevas condiciones (especialmente ID y DP). Su carácter de partidos modernos e ideológicos, como fueron calificados, es algo que aún se encuentra en debate y que debe ser tratado a la luz de sus propuestas y de sus prácticas políticas.

todos los casos, pero en particular en el del PSC en el año 1984, sobre el que podría afirmarse que la presidencia de la República le llevó a formar parte del pelotón de partidos más votados y a convertirle más tarde en el primer partido del país. Sin embargo, dado que el incremento en la votación legislativa se deriva del éxito en la elección presidencial, y no al contrario, se puede sostener lo señalado antes en cuanto a la baja incidencia de los partidos en esta última.

Existen menos evidencias sobre otra correlación, esta vez de signo inverso, a la que generalmente se ha hecho referencia en medios de comunicación y en menor medida en estudios académicos (véase Schuldt, 1994), entre el ejercicio de la presidencia y el bajo desempeño del partido en las elecciones legislativas (tanto intermedias, de renovación de los diputados provinciales, como las del final del período, de renovación total del congreso). El comportamiento electoral no marca una tendencia definida en este sentido, ya que existen casos, como el PSC en 1986 y 1988, que siendo partido de gobierno incrementó su votación y el número de escaños, así como el PRE que en 1998 sufrió solamente mínimo desgaste después de su fugaz paso por la presidencia²². Pero también hay ejemplos de lo contrario, como los de la ID en 1990 y 1992, el PUR en 1994 y la DP en 2002, que sufren caídas en picada en la votación y en número de escaños en las elecciones de medio período, en el caso de los dos primeros, y en las generales, en el caso de los tres²³.

3. La dimensión territorial de los partidos

Como he señalado más arriba, una de las características sobresalientes del sistema de partidos del Ecuador es la regionalización o incluso la provincialización de sus integrantes en términos de la distribución de su votación. Aunque resulta prácticamente imposible encontrar un país en que la votación de los partidos se distribuya de manera uniforme y proporcional en todo el territorio, es innegable que el caso ecuatoriano llega a límites extremos, como se ha podido ver por mediciones anteriores²⁴. Las diferencias estructurales (económicas, sociales) constituyen la base de este fenómeno, pero no son suficientes para explicarlo ya que muchos países con diferencias tanto o más profundas (como Perú, Bolivia o España) presentan mejores niveles de distribución de la votación de los partidos. Por tanto, la explicación debe buscarse en las condiciones propiamente políticas, especialmente en la conformación de diversas culturas políticas con sus propias pautas de legitimidad y de

²² No se puede descartar que el desgaste casi imperceptible del PRE tenga relación con la corta duración de la presidencia de Abdalá Bucaram y también con su derrocamiento por un golpe de Estado promovido por el Congreso. El primer hecho impidió que el elector contara con los elementos necesarios para hacer una evaluación en profundidad, mientras que el segundo puede haber fortalecido la percepción, ampliamente difundida por sus dirigentes, de la existencia de una persecución por parte de los partidos tradicionales (o cabría decir *sistémicos*) hacia Bucaram.

²³ El Partido de Unidad Republicana fue formado como un partido instrumental para sustentar la candidatura de Sixto Durán Ballén en las elecciones presidenciales de 1992. Al contrario de lo sucedido con el PRE, la DP fue arrastrada por la caída de su presidente Jamil Mahuad, derrocado por un golpe de Estado de una fracción militar. La eliminación de las elecciones intermedias, puesta en práctica desde el período de Jamil Mahuad, impide conocer el efecto de este gobierno sobre su partido político.

²⁴ Ecuador ocupa el nivel más bajo de *nacionalización* del sistema de partidos, dentro de un conjunto de 17 países, de acuerdo al índice propuesto por Jones y Mainwaring (2003: 79). Los autores utilizan el índice de Gini (invertido) para medir la distribución territorial de la votación de cada partido o del sistema en su conjunto.

liderazgo, que a la vez constituyen fuertes identidades partidistas y terminan por estructurar bastiones electorales. Tradicionalmente, la política ecuatoriana ha reflejado la división Costa-Sierra, pero el fenómeno referido va mucho más allá de ésta, aunque es conveniente iniciar el análisis en esos términos²⁵.

Un indicador de la diferenciación regional de los partidos se encuentra en la proporción de votos que han obtenido en cada una de las dos regiones. Según el cuadro número 9, que recoge la votación que ha recibido cada uno de los cuatro partidos en cada una de las regiones a lo largo de todo el período, se puede asegurar que existen dos partidos (PSC y PRE) que tienen su fuerza en las provincias de la Costa y los otros dos (ID y DP) en las provincias de la Sierra. El sesgo más significativo se encuentra en el PRE, cuya votación costeña equivale a tres cuartas partes del total de sus votos. Los otros tres han obtenido en su respectiva región alrededor de las dos terceras partes de sus votos. En todos los casos se trata de proporciones muy superiores a las que representa cada región dentro del electorado nacional²⁶.

Además del sesgo regional de cada uno de los partidos, se observa que los partidos serranos han tenido mayor capacidad que los partidos costeños para obtener votos en las provincias amazónicas. Los últimos han obtenido allí porcentajes significativamente inferiores a la proporción de la región en el total nacional. Ambos hechos (sesgo regional y presencia en la región amazónica), se expresan también en la proporción de escaños obtenidos a lo largo del período, que se observa en el cuadro número 10, aunque se moderan las proporciones a causa de la presencia de los diputados nacionales. Si embargo, el sesgo se mantiene cuando se elimina a estos y solamente se considera a los diputados provinciales.

A partir de esas diferencias, que se plantean en el nivel más general de las regiones naturales del país, surgen los referidos bastiones electorales. De la misma manera que en la terminología militar de la cual proviene la palabra, estos son espacios en los que predomina un partido y en los cuales difícilmente pueden ingresar otros. Pero, dada la coexistencia de múltiples bastiones, al partido predominante en uno de ellos le resulta también difícil entrar en los otros o, dicho de otra manera, encuentra muchas dificultades para salir del propio. Aunque no se llega al extremo de los troyanos rodeados por los griegos, en que estos no pueden entrar a la ciudad ni los primeros pueden salir de ella, la figura puede ser útil para imaginar la dinámica que se produce por la presencia de estos espacios de predominio político. Incluso algunos de ellos (como la provincia de Guayas) han tendido a convertirse en sistemas unipartidistas y no pocos en bipartidistas.

²⁵ Es ilustrativa la conformación de los binomios (presidente-vicepresidente) entre un costeño y un serrano, o viceversa, como estrategia electoral. Con ella se busca dar una señal de equilibrio regional que impida la identificación del candidato presidencial con una sola de las dos regiones. Cabe señalar que éstas en conjunto y en proporciones casi similares agrupan al 97% de la población del país. La conformación del binomio con dos personas de la misma región podría llevar al suicidio político. La única excepción en cierto sentido, aunque no en los términos señalados, ha sido el triunfo de un candidato originario de una provincia amazónica (acompañado por un vicepresidente costeño), en las elecciones del año 2002.

²⁶ En la Costa se asentaba el 49.5% de los electores en las elecciones del año 2002, en la Sierra el 46.8 y en la Amazonía y Galápagos el 3.6%. Debido a los cambios poblacionales (diferentes tasas de crecimiento y migraciones internas), las proporciones han cambiado desde el inicio del período en que la Costa acogía al 44.7%, la Sierra al 53.2% y la Amazonía y Galápagos al 2.1%.

En términos electorales, esto se presenta bajo la forma de una distribución de la votación de cada partido que se aleja de la distribución del electorado en el territorio nacional. En otros términos, ya que los votantes se distribuyen en determinadas proporciones en las diversas circunscripciones, se puede suponer que un partido tendrá una distribución adecuada si obtiene similares proporciones del total de su votación en cada una de ellas. Así, si en una circunscripción (una provincia, en este caso) se encuentra el 5% de los votantes del país, cada partido debería obtener en ella aproximadamente ese mismo porcentaje de su votación nacional, y así en cada una de las unidades electorales. Sin embargo, como se ha dicho, ese es un caso casi improbable y lo usual es que existan distorsiones entre la proporción de integrantes del padrón electoral y la proporción de votantes por el partido. Por tanto, mientras más grandes sean esas distorsiones o brechas, menos adecuada a la distribución nacional será la votación del partido y mientras más pequeñas sean las brechas ese partido contará con mejor distribución nacional.

Como ilustración de esas diferencias, en el cuadro número 11 se presenta la proporción de cada provincia en el padrón electoral, en las elecciones legislativas provinciales del año 1996, y la proporción de la votación de los cuatro partidos relativamente consolidados, a los que se ha añadido Pachakutik debido a que ese año obtuvo alta votación con su candidato presidencial. Es posible observar no solamente aquellas diferencias con el padrón, sino también la conformación de los bastiones antes mencionados. A manera de ejemplo, el PSC obtuvo cerca de la mitad (44.8%) de su votación nacional en la provincia de Guayas, cuyo peso en el padrón fue de 27.0%, en tanto que los partidos DP y PK obtuvieron el 42.4% y el 39.6% de sus respectivas votaciones nacionales en Pichincha, cuyo peso en el padrón fue de 20.5%.

Las brechas en las provincias pequeñas e intermedias son tan importantes como en las grandes y también en ellas se conforman bastiones electorales. Así, se encuentran casos de notoria desproporción, como la ID en El Oro, con el 15.7% de su votación, mientras la provincia agrupaba al 4.5% del padrón electoral, y PK en Azuay, con el 19.2% de su votación, en tanto que en esa provincia se encontraba el 4.5% de los electores nacionales. Los casos extremos se encuentran en las provincias en que algunos partidos no obtienen votación, debido a que no presentaron candidatos, lo que por sí mismo habla de la debilidad y de los problemas de distribución de la votación

Considerando las brechas que se producen entre el padrón y la votación de cada partido he construido un índice de la distribución territorial (IDT) de esa votación (Pachano, 2003b). El objetivo de éste es calcular el grado en que cada partido se aleja de la distribución del electorado, precisamente por medio de la medición de las brechas. La construcción de este indicador toma como punto de partida la suposición de que un partido tendrá un carácter nacional en tanto su votación se distribuya *aproximadamente* de la manera en que se distribuye la población electoral. Esto quiere decir que, independientemente de la cantidad de votos que obtenga a nivel nacional, la votación de cada partido debería dibujar un perfil bastante cercano al que dibuja el padrón electoral²⁷. Por consiguiente, mientras menor sea

²⁷ En el anexo se incluyen los gráficos de los cuatro partidos consolidados y de Pachakutik, en los que se aprecian las brechas entre el perfil del padrón y el perfil de la votación nacional del partido.

la distancia entre ambos perfiles mejor será el grado de distribución de la votación de un partido en el territorio nacional.

Este índice expresa el agregado de las diferencias que existen entre la proporción que cada provincia representa en el padrón y la proporción de votos que cada una de ellas aporta en la votación total del partido. Dicho de otra manera, se trata de contraponer el peso de cada provincia en el padrón electoral con el peso de la votación provincial en el total de votos del partido. En términos operativos, el indicador es el producto de la suma de los valores absolutos de las diferencias entre el peso de la provincia en el padrón y la votación provincial del partido, y se puede expresar en la siguiente fórmula:

$$IDT = (\sum | P_n - V_{p_n} |)/2,$$

donde P_n es el peso de la provincia en el padrón electoral y V_{p_n} es el peso de la votación provincial sobre la votación nacional del partido, ambas expresadas en porcentajes²⁸. De esta manera se puede contar con una cifra para cada partido en cada año electoral, como se observa en el cuadro número 12 con respecto a los partidos más votados y a los que han mantenido presencia constante en el congreso. Dado que el indicador expresa la distancia entre ambos perfiles (en términos porcentuales, por tanto en un rango de 0 a 100), una cifra más baja significa menor distancia con el padrón y en consecuencia mejor distribución nacional del partido.

Con excepción del Movimiento Popular Democrático, que aparece en el tercer puesto según el promedio general del período, son los partidos consolidados los que presentan los mejores índices de distribución territorial. Esto quiere decir que, a pesar de su condición de partidos claramente regionales, han tenido mayor capacidad que los otros para distribuir su votación en todo el territorio nacional, pero aún así no se puede afirmar que sean partidos de carácter nacional. Por el contrario, las cifras confirman que la distribución de su votación en el territorio nacional no es adecuada. Además, ninguno de ellos ha tenido regularidad a lo largo del período, ya que presentan altibajos en el IDT. Ciertamente, la comparación con los otros coloca a estos partidos en mejor condición, especialmente si se considera que la mayor parte de los partidos menos consolidados presentan índices significativamente altos.

De cualquier manera, cabe dejar planteada la pregunta acerca de la causalidad de esta relación, esto es, si la consolidación del partido es la causa de la mejor distribución territorial o a la inversa, si es ésta la que determina a la primera. Es probable que se trate de un proceso de retroalimentación permanente, pero de todas maneras constituye un tema de mucho interés y que debe ser analizado y explicado en futuros trabajos. Por el momento es posible afirmar que existe aquella correlación, pero que al mismo tiempo hay una tendencia generalizada de retroceso en el IDT, lo que viene a confirmar parcialmente la opinión corrientemente expresada de la provincialización de los partidos ecuatorianos, pero a la vez previene sobre las generalizaciones que se hacen al respecto.

²⁸ Taagepera y Shugart (1989: 104 y ss) utilizan un procedimiento relativamente similar para medir la desviación de la proporcionalidad

Es interesante destacar que no se encuentra un grado significativo de correlación entre las elecciones presidenciales y las legislativas en términos del IDT. Solamente en pocos casos se observan niveles relativamente similares y más bien, como tendencia predominante, existen brechas bastante altas entre ambos. Con ello se ratifica lo señalado antes acerca de la escasa incidencia del partido en las elecciones presidenciales y del alto grado de personalización de éstas. Una muestra de esto se puede encontrar en las elecciones presidenciales de 1998 (como se ve en el cuadro número 13) cuyos índices en general no guardan relación con el que muestran los respectivos partidos para los mismos años y solamente como excepción en algún caso se acorta la brecha. Finalmente, el IDT permite comprobar que tiene asidero la apreciación sobre los problemas de distribución territorial de los partidos y que constituye una de las características centrales del sistema de partidos ecuatoriano. Pero, a la vez, lleva a matizar las afirmaciones que se hacen en ese sentido.

4. Inclusión y representación

Dentro de este contexto contradictorio, caracterizado por la fragmentación del sistema pero a la vez por la consolidación de un grupo de partidos de carácter predominantemente subnacional, es conveniente preguntarse por la manera en que ellos han podido cumplir con las funciones que les corresponde dentro de un régimen democrático²⁹. La principal crítica que se hace a los partidos ecuatorianos –de la cual se deriva la insatisfacción de la ciudadanía y en consecuencia la erosión del apoyo- se origina principalmente en lo que se considera como deficiencias en la función de representación. Esta se entiende como la poca eficacia en la conducción de los intereses sociales hacia las instancias políticas³⁰. La conclusión a la que se llega por esa vía es a la necesidad de ampliar los mecanismos de participación y de inclusión del sistema político, en particular de los partidos, con lo que implícita o explícitamente se acusa a estos de poca apertura.

Esta crítica debe ser sometida a análisis con el fin de detectar su verdadero contenido ya que es claro que ella se asienta en una concepción de representación distinta a la que les corresponde a los partidos. Por lo general se alimenta de una visión de la representación política como portadora directa de los intereses de grupos sociales específicos o, dicho de otra manera, tiende a hacer equivalentes a la representación política y la representación social³¹. De esta manera, se exige a los partidos que actúen en función de grupos de presión y de sectores delimitados de la sociedad, lo que se constituye en un obstáculo para su función de agregación de intereses y, en el plano más abstracto, de construcción del interés

²⁹ Dentro de las múltiples funciones que desempeñan los partidos, en este contexto interesan las de representación, agregación de intereses, elaboración de propuestas políticas y formación de gobierno, que son las que pueden verse afectadas por las condiciones descritas. Sobre las funciones de los partidos véase Sartori, 1992, pág. 55 y ss; Garretón, 1998, pág. 17 y ss.

³⁰ Más que de una opinión académica, ésta se manifiesta generalmente en la opinión pública y en el propio ámbito político. Sin embargo, en alguna medida ha sido recogida por trabajos académicos, lo que llama la atención si se considera que, como se verá de inmediato, ella se asienta en una visión errada de la representación política.

³¹ La diferencia entre ambas radica fundamentalmente en el carácter directo y vinculante de la representación social que, por definición, expresa los intereses de grupos claramente delimitados. Por el contrario, la representación política debe tomar distancia de esos intereses y eliminar cualquier posibilidad de mandato vinculante. Esa es una condición básica para que en las instancias políticas se puedan formular propuestas globales para la sociedad.

general. Así, si existe algún problema de representación en el sistema político ecuatoriano, no es precisamente el que se ha señalado.

La relación directa con intereses específicos –que se expresa electoralmente en la conformación de los bastiones electorales y en la reclusión de los partidos a espacios territoriales acotados- reduce su espacio para la formulación de propuestas. Aún más, se dibuja un círculo nefasto para ellos en la medida en que su supervivencia está garantizada por su vinculación directa con sectores sociales específicos asentados en ámbitos territoriales delimitados. Los partidos deben responder directa e inmediatamente a las demandas de esos sectores, ya que de no hacerlo corren el riesgo de aislarse de los que podrían considerarse como sus electores naturales. De este modo, los partidos pierden no tanto su capacidad de representación sino más bien la de colocarse por encima de los intereses particulares.

A partir de esto se hace visible un problema adicional producido por la contradicción entre el tipo de representación y la función de procesamiento y solución de los conflictos sociales. Únicamente por su distancia con respecto a los intereses particulares y grupales, la representación política puede lograr efectividad en la canalización de demandas hacia el sistema político y, en consecuencia, en el procesamiento de los conflictos. Cuanto menor sea esa distancia, menor será también la posibilidad de cumplir a cabalidad con esos objetivos. Por tanto, al constituirse en la práctica como social, la representación que desempeñan los partidos ve minimizada su capacidad en este aspecto.

Al analizar el tema desde esta perspectiva se modera la percepción de los problemas de representación y se desplaza la atención hacia los rendimientos del sistema político y de los partidos en particular. Dicho de otra manera, no es que los partidos hayan fracasado en términos de la capacidad de representación, sino en los resultados que arroja su acción en las instancias de diseño de políticas y de toma de decisiones. Cualquier acercamiento al sistema político ecuatoriano lleva a conclusiones más bien positivas en lo que se refiere a su capacidad de inclusión, como lo demuestra no sólo la existencia de un alto número de partidos y listas de independientes sino las reales posibilidades que ellos tienen para lograr triunfos electorales (con los efectos mayoritariamente negativos que han sido destacados en las secciones anteriores). Así mismo, grupos tradicionalmente excluidos en términos económicos y sociales, como los indígenas, han encontrado condiciones apropiadas para participar con éxito en la política³². Pero a la vez, cualquier análisis conduce a conclusiones negativas en lo que hace relación a los resultados económicos y sociales de las políticas impulsadas desde el retorno al régimen democrático. Por ello, a pesar de la percepción generalizada, se puede asegurar que los problemas de la insatisfacción con los partidos y con el sistema político en general no tienen su origen en la mayor o menor capacidad de inclusión, sino en los rendimientos de los partidos en la conducción gubernamental.

³² En este punto me atrevo a señalar que muchos de los problemas del sistema político ecuatoriano se derivan de la apertura indiscriminada que, si bien ha tenido efectos positivos como la incorporación política de los indígenas y la relativamente importante presencia de mujeres en puestos de elección (en lo que se incluye la ley de cuotas para la presentación de listas en el elecciones plurinominales), también ha dado lugar a problemas como la desinstitucionalización y la pérdida de profesionalismo de la política, la presencia de intereses particulares en la arena política y, consecuentemente, la enorme dificultad para agregar intereses.

Si esto es así, entonces cabe preguntarse si los problemas pueden ser atribuidos exclusivamente a los partidos. Es verdad que al ser ellos los actores centrales de la acción política les cabe la responsabilidad fundamental en esos resultados, pero no por eso se puede dejar de lado la incidencia de otras instancias y de otros factores. En términos generales, los problemas y los bajos rendimientos se derivan de determinadas condiciones institucionales del sistema político, de las prácticas de los actores y de la cultura política. Los partidos constituyen una parte importante dentro de este conjunto, pero no son los únicos y tampoco se los puede identificar siempre en el campo de las causas. De igual manera que lo que ocurre con el resto de componentes del sistema político, los partidos están sujetos a constante interacción en una relación de causa-efecto, de modo que no se puede establecer una dirección única ni una causalidad de un solo sentido. Sin desconocer el grado de responsabilidad de los partidos, es conveniente señalar que en buena medida ellos deben acomodarse a condiciones previamente establecidas, lo que a su vez los transforma en engranajes de una situación que solamente puede desembocar en resultados negativos en el campo de la formulación de políticas y de la toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, el interés se desplaza hacia la gobernabilidad del sistema, ya que los bajos rendimientos se traducen en pérdida de legitimidad no solamente de los actores políticos –en especial de los partidos- sino del conjunto de las instituciones políticas. Con ello, a la vez, se alimentan tendencias de orientación populista, antipolítica y autoritaria con fuerte carga de cuestionamiento a la democracia. Así mismo, estas condiciones son las que han alimentado de manera permanente la orientación cortoplacista de la política, de la que no han podido alejarse los partidos y, por el contrario, han contribuido a fortalecerla. Sin embargo, siempre quedará planteada la interrogante acerca de qué proporción de esta situación puede ser atribuida directamente a ellos y a sus características particulares. Por el momento las respuestas solamente pueden plantearse en el campo de las hipótesis, en el que tienen tanta validez las que los señalan como los principales causantes y las que más bien los consideran como los que se ven afectados en mayor manera.

Bibliografía

- Ardaya, Gloria y Luis Verdesoto
1998: “La financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Ecuador”, en Del Castillo Pilar y Daniel Zovato (editores): *El financiamiento de la política en Iberoamérica*. IIDH-CPEL, San José.
- Arias, Natalia
1995: “Partidos políticos: ¿héroes o villanos?” en *Ecuador Debate* número 36, CAAP, Quito
- Bonilla, Adrián
1997: “Abdalá Bucaram. Regiones e identidades políticas: algunos retos actuales”, en *Espacios* número 7. CINDES, Quito
- Bustamante, Fernando
1997: “La cultura política y ciudadana en el Ecuador”, en Varios Autores: *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. CORDES, Quito.
- Bustamante, Fernando
2000: “Los partidos como orientaciones culturales”, en *Iconos* número 9. FLACSO, Quito.
- Carey, John y Matthew Shugart
1995: “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, en *Electoral Studies*, V 14 N° 4
- Collins, Jennifer
2001: “Opening up Electoral Politics: Political Crisis and the Rise of Pachakutik”. Mimeo
- Conaghan, Catherine
1994 “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
- Conaghan, Catherine
1995: “Politician Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador’s Party System”, en Maiwaring, Scott y Timothy Scully (editores) *Building Democratic*

- Institutions*. Stanford University Press, Stanford.
- CORDES *s/f La ruta de la gobernabilidad*. CORDES, Quito
- Dávalos, Pablo 2001: “Movimiento indígena ecuatoriano: la construcción de un actor político”, en *Revista Ciencias Sociales*, número 20, U. Central, Quito.
- Downs, Anthony 1957: *An Economic Theory of Democracy*. Harper Collins, New York
- Freidenberg, Flavia 2000: “Las posiciones ideológicas programáticas en los partidos ecuatorianos”, ponencia presentada al seminario Political Parties in Latin America. Institute of Latin American Studies (ILAS), Londres
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara 2001: *Los dueños del poder. Partidos políticos en Ecuador, 1978-2000*. FLACSO, Quito
- Garretón, Manuel: 1998: “Representatividad y partidos políticos. Los problemas actuales”, en Manz, Thomas y Moira Zuazo (coordinadores): *Partidos políticos y representación en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas
- León, Jorge 1994: “El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las elites tradicionales, apatía y cambio”, en *Ecuador Debate* número 32. CAAP, Quito.
- Mainwaring, Scott y Mark P. Jones 2003: “The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and Application to the Americas”, en *Party Politics*, V 9, N° 2, London
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully 1995: *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press
- Mejía, Andrés 2002: *Gobernabilidad democrática*. KAS, Quito.

- Neto, Octavio Amorin y Fabiano Santos 2001: "The Excecutive Connection, en *Party Politics*, V 7, N° 2, London
- Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales de América Latina*. Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1993
- Pachano, Simón 1998: *La representación caótica*, FLACSO, Quito
- Pachano, Simón 2003a: "Ecuador: Fragmentation and Regionalization of Representation", en Mainwaring, Scott (compilador): **Crisis of Representation in Adnean Countries**. Por aparecer.
- Pachano, Simón 2003b: "El tejido de Penélope", en **Reforma Política en América Latina**. KAS, Brasil
- Randal, Vicky y Lars Svasand 2002: "Party Institutionalization in New Democracies", en *Party Politics*, London, Vol. 8, N° 1 (5-29)
- Rowland, Michel "La crisis de representatividad del régimen político ecuatoriano; una aproximación institucional", en Jacksich, Carlota: *Representación política y democracia*, KAS, Bueno Aires
- Sánchez, Francisco y Freidenberg, Flavia 1998: "El proceso de incorporación de los sectores indígenas en el Ecuador: Pachakutik, un caso de estudio", en *América Latina Hoy* número 19, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.
- Sartori, Giovanni 1992: **Partidos y sistemas de partidos**. Alianza, Madrid (2ª edición)
- Snyder, Richard y David Samuels 2001: "Devaluing the Vote in Latin America", en *Journal of Democracy*, V 12, N° 1
- Taagepera, Rein y Matthew Shugart 1989: *Seats & Votes. The Effects & Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press, Binghamton.

Anexos estadísticos

Cuadro N° 1
Número de bancadas en el Congreso Nacional

Año	Número de listas	Tamaño del Congreso	Promedio diputados por lista
1979	10	69	6.9
1984	15	71	4.7
1986	14	71	5.1
1988	12	71	5.9
1990	11	72	6.5
1992	13	77	5.9
1994	14	77	5.5
1996	11	82	7.5
1998	9	123	13.7
2002	19	100	5,3
Promedio	12,8	81,3	6,2

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro N° 2
Proporción acumulada de las bancadas según tamaño
(% de total de bancadas)

	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002
1	30.0	26.7	28.6	25.0	9.1	30.8	28.6	9.1	0.0	0.0
2	50.0	40.0	28.6	50.0	27.3	46.2	57.2	45.5	22.2	16.6
3	60.0	60.0	50.0	50.0	54.6	53.9	57.2	54.6	33.3	41.6
4	70.0	66.7	64.3	58.3	54.6	53.9	57.2	63.7	44.4	49.9
5	70.0	73.4	71.4	58.3	54.6	61.6	57.2	63.7	44.4	58.2
6	70.0	80.1	78.5	66.6	54.6	69.3	71.5	63.7	44.4	58.2
7 a 10	80.0	93.4	85.6	91.6	72.8	77.0	85.8	72.8	55.5	58.2
11 a 20	90.0	93.4	99.9	91.6	100.0	92.4	92.9	91.0	66.6	83.2
21 y más	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro N° 3
Tamaño de la primera bancada legislativa según tendencia

AÑO	PRIMERA BANCADA (% escaños)	PARTIDO	TENDENCIA
1979	44.9	CFP	Gobierno
1984	33.8	ID	Oposición
1986*	23.9	ID	Oposición
1988	42.3	ID	Gobierno
1990*	22.2	PSC	Oposición
1992	27.3	PSC	Oposición
1994*	32.5	PSC	Oposición
1996	32.9	PSC	Oposición
1998	28.7	DP	Gobierno
2003	25.0	PSC	Oposición
Promedio	31.3		

* Elecciones de medio período.

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro N° 4
Porcentaje de votación, primera vuelta presidencial
1978-2002

	1978	1984	1988	1992	1996	1998	2002	Promedio
1°	27.7	28.7	24.7	31.9	27.2	34.9	20.6	28.0
2°	23.9	27.2	17.7	25.0	26.3	26.6	17.4	23.4
3°	22.7	13.5	14.7	21.9	20.6	16.1	15.4	17.8
4°	12.0	7.3	12.5	8.5	13.5	14.7	14.0	11.8
5°	9.0	6.8	11.5	3.2	4.9	5.1	12.1	7.5
6°	4.7	6.6	7.8	2.6	3.0	2.6	11.9	5.6
7°		4.7	5.0	1.9	2.4		3.7	2.5
8°		4.3	3.3	1.9	1.2		1.7	1.8
9°		0.8	1.6	1.4	0.9		1.2	0.8
10°			1.2	0.9			1.0	0.5
11°				0.5			0.9	0.2
12°				0.3				0.0

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro N° 5
Presidentes de la República
1979-2004

Período	Presidente	Partido	Observaciones
1979-1981	Jaime Roldós	CFP	Fallecido en el cargo
1981-1984	Oswaldo Hurtado	DP	Sucesión constitucional
1984-1988	León Febres	PSC	
1988-1992	Rodrigo Borja	ID	
1992-1996	Sixto Durán	PUR	
1996-1997	Abdalá Bucaram	PRE	Derrocado, golpe de Estado
1997-1998	Fabián Alarcón	FRA	Interino
1998-2000	Jamil Mahuad	DP	Derrocado, golpe de Estado
2000-2003	Gustavo Noboa	Independiente	Sucesión constitucional
2003-	Lucío Gutiérrez	PSP	

No se incluye a Rosalía Arteaga (MIRA), ni a las dos juntas conformadas a partir del derrocamiento de Jamil Mahuad, que ocuparon la presidencia por pocas horas en los años 1997 y 2000, respectivamente.

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro N° 6
Votación por tendencias, primera vuelta
1979-2002

Tendencia	1979	1984	1988	1992	1996	1998	2002	Volatilidad media
Izquierda-centroizquierda	16.7	52.5	41.2	15.4	23.0	33.4	29.37	47.5
Derecha-centroderecha	46.6	27.2	16.3	57.8	40.7	34.9	13.18	58.2
Populismo	27.7	13.5	25.5	23.6	26.3	26.6	29.31	16.9
Otros	9.0	6.8	17.0	3.2	10.0	5.1	28.15	30.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Índice de volatilidad		35.8	22.2	41.5	17.1	10.7	25.8	25.5

Izquierda-centroizquierda: ID, DP (hasta 1992), PD, UDP, PSE, FADI, MPD

Derecha-centroderecha: PSC, PLR, PUR, DP (desde 1996)

Populismo: CFP, PRE, PAB, PRIAN

Otros: PK, APRE, MIRA, FRA

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro No. 7
Votación por partidos en elecciones de renovación total del Congreso
1979-1998
(en % de votos válidos)

Año	PARTIDOS						Total
	PSC	ID	PRE	DP	Subtotal	Otros	
1979	6.4	14.8	*	*	21.2	78.8	100.0
1984	11.5	20.0	5.1	7.3	43.9	56.1	100.0
1988	12.4	22.6	16.3	10.9	62.2	37.8	100.0
1992	23.3	9.5	16.0	7.2	55.9	44.1	100.0
1996	27.9	7.1	21.3	11.9	68.2	31.8	100.0
1998	20.3	11.9	17.5	24.1	73.8	26.2	100.0
2002	26.5	12.0	11.9	3.0	53.4	46.6	100.0

* No tenía reconocimiento oficial en ese año

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro N° 8
Presencia legislativa según partidos
1979-2002

AÑO	PARTIDOS						TOTAL
	PSC	ID	PRE	DP	SUBTOTAL	OTROS	
1979	4.3	23.2			27.5	72.5	100.0
1984	**12.7	33.8	4.2	5.6	56.3	43.7	100.0
1986*	**19.7	23.9	5.6	7.0	56.3	43.7	100.0
1988	11.3	**42.3	11.3	9.9	74.6	25.4	100.0
1990*	22.2	**19.4	18.1	9.7	69.4	30.6	100.0
1992	27.3	10.4	18.2	7.8	63.6	36.4	100.0
1994*	36.1	9.7	15.3	8.3	69.4	30.6	100.0
1996	31.7	6.1	**23.2	14.6	75.6	24.4	100.0
1998	22.8	13.8	19.5	**28.5	84.6	15.4	100.0
2002	25.0	17.0	15.0	5.0	62.0	38.0	100.0
TOTAL	21.8	19.2	13.7	10.8	65.5	34.5	100.0

* Elecciones de medio período

** Partido de gobierno

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro N° 9
Votación regional de los partidos
Diputados provinciales, 1979-2002

PARTIDO	TOTAL	COSTA	SIERRA	AMAZONÍA Y GALÁPAGOS
PSC	100.0	66.7	31.8	1.6
ID	100.0	30.2	65.5	4.3
PRE	100.0	75.3	23.4	1.4
DP	100.0	28.3	66.4	5.3

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro N° 10
Escaños obtenidos por partido, según región
1979-1998

Partido	Origen				
	Nacionales	Costa	Sierra	Amazonía-Galápagos	Total
PSC	11%	53%	29%	6%	100%
ID	10%	16%	59%	14%	100%
PRE	13%	67%	19%	1%	100%
DP	10%	13%	56%	21%	100%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro N° 11
Distribución provincial de la votación
Elecciones de diputados provinciales, 1996

PROVINCIA	PADRÓN	PARTIDOS				
		PSC	ID	PRE	DP	PK
GALAPAGOS	0.10	0.14	0.00	0.06	0.43	0.00
ZAMORA	0.38	0.39	0.00	0.34	1.10	0.00
PASTAZA	0.40	0.16	0.00	0.10	0.22	0.74
MORONA	0.64	0.47	2.03	0.27	1.23	1.73
SUCUMBIOS	0.65	0.49	0.00	0.31	1.14	1.57
NAPO	0.88	0.45	0.88	0.13	1.98	3.11
BOLIVAR	1.47	1.21	2.15	0.96	1.93	1.81
CARCHI	1.53	0.51	3.66	1.39	0.76	0.00
CAÑAR	1.63	1.27	2.21	0.92	0.45	3.03
ESMERALDAS	2.62	1.61	1.37	4.98	2.24	0.00
IMBABURA	3.01	1.65	5.86	2.28	2.42	6.22
COTOPAXI	3.11	1.43	1.98	1.63	2.93	6.03
LOJA	3.28	2.23	1.96	4.11	4.58	0.00
CHIMBORAZO	3.82	1.52	2.53	3.15	3.59	8.73
TUNGURAHUA	4.45	3.00	6.27	2.31	5.53	7.10
EL ORO	4.48	4.54	15.74	7.50	2.09	0.00
AZUAY	4.84	3.30	8.02	2.18	5.24	19.18
LOS RIOS	5.03	6.14	0.75	10.09	2.30	1.12
MANABI	10.15	11.19	6.42	15.24	8.21	0.00
PICHINCHA	20.51	13.53	29.55	7.72	42.39	39.63
GUAYAS	27.04	44.78	8.62	34.34	9.25	0.00
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración: S. Pachano

Cuadro N° 12
Índice de Distribución Territorial (IDT) por partidos
Elecciones de diputados provinciales, 1979-1998

PARTIDOS	AÑOS							Promedio
	1979	1984	1988	1990	1992	1996	1998	
PSC	22.12	18.05	14.03	29.07	26.53	20.4	21.06	21.61
ID	22.76	20.05	18.51	19.23	25.57	33.9	23.86	23.41
MPD	18.03	24.55	30.93	26.72	31.47	25.4	24.13	25.89
DP		24.09	26.13	36.91	32.15	28.6	21.22	28.17
PRE		51.43	39.01	27.43	22.38	23.1	27.14	31.75
FRA		23.69	27.89	38.96	29.10	27.1	44.41	31.86
UDP-FADI	22.55	24.34	57.78	26.56	33.57		26.41	31.87
CFP	17.94	32.35	22.97	36.59	35.77	37.8	46.26	32.82
PCE	45.27	41.57	23.48	24.10	48.56	44.9	33.36	37.32
APRE	46.27	43.55	22.91	31.88	30.71	36.4	60.82	38.94
PLRE	28.56	26.54	38.45	48.41	53.27	27.1	52.02	39.20
PSE	41.21	50.42	35.85	38.43	34.42	45.5	39.54	40.77
Promedio	29.41	31.72	29.83	32.02	33.62	31.84	35.02	

Elaboración: S. Pachano

Cuadro N° 13
Índice de distribución territorial IDT
Elecciones presidenciales, 1998

MAHUAD	9.5
LIMA	18.4
ARTEAGA	20.5
EHLERS	26.2
NOBOA	26.9
BORJA	37.7
Promedio	23.2

Elaboración: S. Pachano

Anexos gráficos











