

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

www.inwent.org.pe

SENPLADES

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

www.senplades.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

Índice

Presentación	9
Introducción	11
<i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i>	
Descentralización y autonomía en Ecuador	19
<i>Rodrigo Borja</i>	
Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina	25
<i>Gustavo Vega</i>	
I. INTEGRACIÓN	
La descentralización como geometría variable	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Descentralización e integración regional: experiencias europeas	51
<i>Wolfgang Merkel</i>	
Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria	69
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	

Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible	99
<i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i>	

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto	129
<i>Franz Thedieck</i>	

Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador	145
<i>Simón Pachano</i>	

El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia	163
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	

La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú	189
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	

III. PLURINACIONALIDAD

Procesos de construcción intercultural en Bolivia	213
<i>María Eugenia Choque Quispe</i>	

Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador	231
<i>Fernando García Serrano</i>	

Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina	253
<i>Bernd Gallep</i>	

Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú	277
<i>Javier Torres Seone</i>	

IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El eslabón perdido de la descentralización en América Latina	289
<i>Darío Restrepo</i>	

Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano	301
<i>Diego Ávila Navajas</i>	

Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina	321
<i>Néstor Vega Jiménez</i>	

Estado regional autónomo para el Ecuador	339
<i>Pabel Muñoz</i>	

Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos	363
<i>Janos J. Zimmermann</i>	

Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador

Simón Pachano*

Introducción

El tratamiento del componente político de la descentralización es uno de los que menos atención ha recibido dentro del abundante número de estudios producido en las últimas dos décadas. Resulta paradójico y contradictorio que ocurra esto si se considera que se trata de un proceso en el que la dimensión política está por encima de aspectos como el económico, el financiero y el administrativo. De manera especial, es casi inexistente la reflexión sobre la representación política y, dentro de ese campo, acerca del papel de los partidos políticos en los procesos de descentralización.

Por lo general, cuando se han abordado los aspectos políticos se lo ha hecho principalmente en su dimensión de formulación y gestión políticas públicas, relegando a un segundo plano el juego político local o, con mayor precisión, sub-nacional. Usualmente se le ha dado escasa atención a la diferenciación territorial de la política, con lo que se ha perdido un campo de estudio que puede ofrecer aportes significativos especialmente en sociedades diversas y plurales.

Llama la atención, sobre todo, el incipiente interés asignado a las manifestaciones locales y regionales de los partidos políticos y de los sistemas

* Profesor-Investigador. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador.

de partidos en los países latinoamericanos¹. La mayor parte de estudios los abordan como grandes agregados en el nivel nacional, lo que de manera implícita lleva a suponer que se trata de unidades homogéneas. Sin embargo, un acercamiento a las especificidades de la organización y el desempeño de los partidos en los ámbitos sub-nacionales demuestra la necesidad de realizar estudios en este nivel, no sólo por la importancia que tiene la comprensión de esas particularidades sino incluso para complementar las visiones de conjunto.

Con el presente texto pretendo contribuir a llenar ese vacío. Para ello abordo la conformación de sistemas de partidos sub-nacionales (provinciales) en el Ecuador en torno a dos objetivos. En primer lugar, me interesa demostrar la importancia de este tipo de estudios para la comprensión de procesos de amplio alcance, entre los que se destaca el de la descentralización, pero también para un mejor análisis del sistema nacional de partidos. En segundo lugar, intento ofrecer algunos instrumentos de análisis para el estudio de los sistemas de partidos sub-nacionales, lo que debe ser visto como algo tentativo y exploratorio, esto es, como una propuesta a ser debatida y contrapuesta por medio de otras investigaciones.

Estos dos objetivos establecen un corte y definen el alcance del trabajo, ya que me concentro exclusivamente en los sistemas de partidos sin entrar en otros ámbitos de enorme importancia que se relacionan con el estudio de los partidos en sí mismos y con los procesos de descentralización. Esto quiere decir que dejo de lado temas como la organización interna de los partidos, su definición ideológica y programática, su trayectoria electoral, las relaciones con la sociedad, la selección de dirigentes y de candidatos, entre otros (Alcántara, 2004; Freidenberg, 2005; Roncagliolo, 2007; Meléndez, 2007). Así mismo, dejo de lado no solamente todos los aspectos administrativos, económicos, financieros, etc., de los procesos de descentralización, sino incluso muchos temas que forman

1 Algunos estudios que abordan el tema subnacional tratan sobre la distribución territorial de la votación de los partidos (Jones y Maiwaring, 2003; Pachano, 2004b), sobre la relación entre el número de electores y el número de escaños, bajo el concepto de *malapportionment* (Snyder y Samuels, 2001), sobre la incidencia de los componentes del sistema electoral en el desempeño de los partidos en el nivel local (Morgenstern y Swindle, 2005) y sobre la relación entre el nivel nacional y el local en el desempeño de los partidos (Freidenberg y Alcántara, 2001; Anckar, 2000; Park, 2003).

parte de la esfera política. Por otra parte, he limitado el análisis a las elecciones legislativas de los años 2002 y 2006 y a la de asambleístas del año 2007, lo que obedece al carácter exploratorio del trabajo, pero también a que en ellas se hizo evidente el cambio sustancial del sistema de partidos nacional.

Distribución territorial y *malapportionment*

El estudio de los partidos y de los sistemas de partidos es uno de los campos en que mayores avances se han producido dentro de la ciencia política (Duverger, 1951; Sartori, 1992; Ware, 2004; Mainwaring y Scully, 1995; Lipset, 2000; Jones, 1994; Taagepera, 1999, 2003; Coppedge, 1997; Lijphart, 1994). Desde su fase inicial, la mayor parte de ellos se ha orientado hacia la visión de conjunto en el nivel nacional, en tanto que la visión hacia el interior de los países se ha limitado, en primer lugar, a los temas de la desproporción (*malapportionment*) entre la proporción de población (o de votantes) y la proporción de puestos que le corresponden a cada circunscripción electoral (Snyder y Samuels, 2001) y, en segundo lugar, a la distribución territorial de la votación de los partidos (Jones y Mainwaring, 2003; Pachano, 2004a). El primer tipo de estudios se concentra en los efectos que se desprenden de la diferente magnitud de las circunscripciones electorales, por tanto atiende a un tema propio del diseño institucional. El segundo tipo de estudios hace referencia al desempeño de los partidos y a las preferencias de los electores.

Las dos perspectivas resultan sumamente útiles para analizar los temas relacionados con la descentralización, especialmente si a esta se la entiende como la distribución territorial del poder. Por ello, cabe mirar brevemente la realidad ecuatoriana a través de esos prismas y extraer algunas conclusiones que pueden ser útiles en función no solamente del conocimiento académico sino también de los procesos que se impulsan en ese sentido.

En cuanto a la primera perspectiva, la del *malapportionment*, cabe señalar que cuando se utilizan circunscripciones de diversa magnitud resulta prácticamente imposible establecer una proporción única y equitativa

entre votantes y puestos para todas las circunscripciones (Nohlen, 1995). Por lo general, en las circunscripciones grandes se requiere un promedio más alto de votos que en las pequeñas para elegir a cada representante. Esto se traduce finalmente en diferencias en el peso del voto, según la ubicación territorial, lo que incluso viola el principio de la igualdad del voto (Snyder y Samuels, 2001: 147).

En efecto, los votos necesarios para la elección de un representante varían considerablemente entre las diversas circunscripciones, de manera que en una grande puede requerirse de una cifra varias veces mayor que la requerida en una pequeña. Esto se hace evidente en el Ecuador, ya que se presentan grandes brechas en la magnitud de sus circunscripciones electorales, como se puede apreciar en el cuadro número 1. De esta manera, la distorsión se presenta en el caso de la conformación del Congreso y de organismos similares como la sobrerrepresentación de las provincias pequeñas y a la subrepresentación de las grandes. Así, en el año 2006 en Galápagos se eligió a un asambleísta por cada 6 069 electores, en tanto que en Guayas se lo hizo por cada 131 258 electores. El promedio nacional fue de un diputado por cada 68 237 en el mismo año, pero la brecha entre los extremos llevó a una desviación estándar de 36 097. Por ello, el promedio de Guayas (131 258) equivalió a 21,6 veces el promedio de Galápagos (6 069)². Por consiguiente, no se puede lograr equilibrio en la representación de las provincias en el Congreso (o en la Asamblea Constituyente). Aunque en estricto sentido los diputados (o los asambleístas) no representan a las provincias de elección, esto constituye un desequilibrio en términos de la proporción de población representada³. Dicho de otra manera, la población de unas provincias está mejor representada que la que se asienta en otras provincias, lo que puede derivar en diferencias sustanciales en el momento de aprobar leyes o reformas de impacto territorial diferenciado.

2 Esto quiere decir que el voto de una persona de Galápagos tiene más peso que el de una persona de Guayas, a la vez que un diputado o asambleísta de esta última representa a más personas que uno de la primera. Todo ello da lugar a problemas de densidad y de magnitud de la representación. Así mismo, se establecen profundas diferencias en el esfuerzo que se debe realizar en la campaña (que puede ser visto en una relación costo-beneficio) y en la relación del representante con los electores.

3 La Constitución expedida en 1998 señala claramente que los "diputados actuarán con sentido nacional" (artículo 135), es decir que representan a la nación y no a un territorio específico.

Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador

Cuadro No. 1 Proporción de votos y de puestos por provincias (elecciones legislativas 2006)						
Provincia	Electores (a)	Electores % (b)	Esaños (c)	Esaños % (d)	Proporción (d/b)	Electores por escaño (a/c)
Galápagos	12.137	0,13	2	2	14,87	6.069
Pastaza	42.451	0,47	2	2	4,25	21.226
Napo	52.407	0,58	2	2	3,44	26.204
Zamora	52.472	0,58	2	2	3,44	26.236
Orellana	54.595	0,61	2	2	3,30	27.298
Morona	77.176	0,86	2	2	2,34	38.588
Sucumbíos	84.802	0,94	2	2	2,13	42.401
Carchi	118.474	1,31	3	3	2,28	39.491
Bolívar	136.842	1,52	3	3	1,98	45.614
Cañar	176.975	1,96	3	3	1,53	58.992
Cotopaxi	264.830	2,94	4	4	1,36	66.208
Imbabura	265.706	2,95	3	3	1,02	88.569
Esmeraldas	281.062	3,12	4	4	1,28	70.266
Loja	305.391	3,39	4	4	1,18	76.348
Chimborazo	327.601	3,63	4	4	1,10	81.900
Tungurahua	351.330	3,89	4	4	1,03	87.833
El Oro	384.376	4,26	4	4	0,94	96.094
Los Ríos	476.615	5,28	5	5	0,95	95.323
Azuay	480.309	5,32	5	5	0,94	96.062
Manabí	942.573	10,45	8	8	0,77	117.822
Pichincha	1.771.003	19,63	14	14	0,71	126.500
Guayas	2.362.652	26,19	18	18	0,69	131.258
Total	9.021.779	100,00	100	100		Media 68.237

La desproporción se manifiesta de manera más clara en la relación entre la proporción de votantes y la proporción de puestos de cada provincia. Como se puede ver en el cuadro número 1, la proporción de escaños de las provincias pequeñas supera en varias veces a la proporción de sus electores sobre el total nacional. El caso extremo es el de Galápagos, cuya proporción de escaños significa 14,9 veces la proporción de votantes. Las excepciones se encuentran en diez provincias intermedias, que eligen en-

tre 4 y cinco diputados (y una que elige a tres), en las que la relación entre las proporciones de escaños y de votantes se mueve alrededor del punto de equilibrio (que es 1,00). La relación entre ambas proporciones en esas provincias se encuentran entre 0,94 y 1,53, esto es, aproximadamente medio punto por debajo y medio punto por encima de la relación que expresaría el equilibrio exacto.

El segundo aspecto, la distribución de la votación de los partidos en las diversas circunscripciones electorales, tiene importancia en la medida en que esas diferencias pueden llevar a la conformación de bastiones electorales. Esto quiere decir que se conforman espacios en donde predominan o son fuertes determinados partidos y que a la vez resultan de difícil acceso o incluso inexpugnables para otros⁴. A su vez, esto, puede derivar en la creación de lazos de dependencia de los partidos con respecto a intereses delimitados localmente, con el consecuente sacrificio de la perspectiva nacional. Por consiguiente, mientras más pronunciados sean los sesgos en la distribución de la votación, menos posibilidades existirán de contar con organizaciones de alcance nacional, no solamente en términos de su votación sino sobre todo en lo que se refiere a sus posiciones y propuestas políticas.

Los partidos políticos ecuatorianos presentan grandes distorsiones territoriales en su votación, que se aprecian cuando se confronta la distribución de esta con la distribución del padrón electoral. En efecto, si se considera que la votación de cada partido debería distribuirse de manera relativamente similar a la del padrón, se podría esperar que en una provincia que contiene a un determinado porcentaje de la votación nacional cada partido debiera obtener allí alrededor de esa misma proporción del total de su votación nacional.

A manera de ejemplo, si en el año 2006 en la provincia de Guayas se encontraba el 26,19 por ciento del electorado nacional y en la de Pichincha el 19,63 por ciento, entonces para contar con una votación uniformemente distribuida cada partido debió haber obtenido alrededor del 26 por ciento de su votación nacional en la primera y *alrededor* del 19 por ciento en la se-

4 Un espacio que se constituye en el bastión de un partido puede convertirse en su *coto privado*, esto es, en un ámbito al que otros no pueden entrar. Pero, ello no ocurre siempre, lo que quiere decir que la existencia de un bastión no es causa suficiente para la exclusión de otros partidos en este espacio.

gunda⁵. Las diferencias que se producen en ese aspecto permiten apreciar las características y particularidades de la distribución de la votación de cada partido. Incluso, es posible llegar a cuantificar las brechas que existen entre la distribución territorial del padrón y la de cada partido, de manera que se puede contar con un indicador bastante confiable al respecto⁶.

La aplicación de este índice permite apreciar la manera en que los partidos distribuyen su votación en el territorio nacional. Como se puede observar en el cuadro número 2, en las elecciones legislativas de 2002, al haber obtenido muy altas proporciones de su votación en una sola provincia, buena parte de los partidos obtuvieron un IDT relativamente alto (lo que expresa una distribución muy alejada del perfil del padrón o de la distribución de los votantes en el territorio nacional). Esto cambió en la elección de 2006, en la que se produjo una mejor distribución de nueve de los diez partidos considerados (los que aparecen con una variación de signo negativo). Todos ellos tuvieron niveles más bajos del IDT, lo que significa que distribuyeron su votación nacional de manera más cercana a la distribución territorial de la población. Cabe destacar, sin embargo, que en todos esos procesos electorales existió un alto número de listas que solamente se presentaron en una provincia y que, por tanto, concentraron el total de su votación exclusivamente en ella⁷.

5 *Alrededor* quiere decir dentro de un margen que no produzca distorsiones significativas, lo que depende en buena medida del tamaño de la circunscripción expresado en el número de votantes. Es poco factible que se pueda producir una correspondencia exacta entre la distribución del padrón y la distribución de la votación de un partido.

6 Este indicador, al que he denominado Índice de Distribución Territorial (IDT), 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 a la votación total del partido” (Pachano, 2004a: 86). Formalmente se presenta como $IDT = (S |P_n - V_{pn}|) / 2$, donde P_n son los valores del padrón en cada provincia y V_{pn} son los valores de la votación del partido también cada provincia. Por tanto, se trata de la diferencia –en términos absolutos– de los puntajes provinciales del padrón y los de la votación del partido. El indicador se mueve entre 0 y 100, siendo 0 la mejor distribución (ya que no existiría brecha en ninguna provincia) y 100 la peor distribución (que expresaría la concentración de toda la votación nacional del partido en una sola provincia).

7 Cuarenta y dos listas, de un total de sesenta y dos que se presentaron para las elecciones de diputados en el año 2006 (es decir, el 67,7 por ciento), lo hicieron en una sola provincia. El 64,3 por ciento de esas listas estuvo conformado por alianzas de partidos que se presentaron también en otras provincias, de modo que no constituyen propiamente agrupaciones provinciales (pero que en estricto sentido deben ser consideradas como listas diferentes). El restante 35,7 por ciento sí correspondió a movimientos conformados en una sola provincia.

En la elección de asambleístas del año 2007, por el contrario, la distribución territorial de la mayoría de partidos estuvo levemente más alejada de la distribución de la población electoral. Esto se aprecia en el incremento de la media del IDT (de 32,4 a 36,2) y en los incrementos de signo positivo de seis de los diez partidos considerados. Por otra parte, llama la atención en esta última elección el índice significativamente bajo de MPAIS, que expresa una distribución muy bien repartida en todo el territorio nacional. Como se verá más adelante, esta distribución está directamente asociada a la alta votación que este movimiento obtuvo en casi todas las provincias del país⁸.

Cuadro No. 2 - Índice de distribución territorial de los partidos más votados. Elecciones de diputados de 2002 y 2006 y de asambleístas de 2007					
Índice de distribución territorial					
Partidos	2002	2006	Variación 2002-2006	2007	Variación 2006-2007
PSP	90,1	20,55	-69,55	23,3	2,7
UDC	41,0	42,3	1,3	28,2	-14,1
PSC	52,4	30,6	-21,8	40,1	9,5
PRIAN	38,5	22,5	-16	25,0	2,5
PRE	37,2	35,7	-1,5	29,4	-6,3
ID	48,1	39,5	-8,6	37,6	-1,9
MPD	34,2	18,8	-15,4	30,0	11,2
PS-FA	42,5	35,2	-7,3	55,7	20,5
MUPP-NP	69,4	46,1	-23,3	83,9	37,8
MPAIS				9,07	
Media	50,4	32,4	-15,8	36,2	3,9

En síntesis, son dos las formas de desproporción de la distribución territorial de la votación o de *malapportionment*. La primera es la que se expresa por el desbalance entre la proporción de puestos y la proporción de esca-

8 Cabe destacar que la media se incrementa a 39,2 cuando se deja de lado al MPAIS y se considera solamente a los que ya habían participado en elecciones anteriores.

ños. La segunda es la que se observa cuando se analiza la distribución territorial de cada partido. Ambas tienen efectos, tanto hacia el interior, como hacia afuera de las provincias en términos de la representación y del procesamiento de la política tanto en el nivel nacional como en los subnacionales. Las posibilidades de que los partidos, o en general las agrupaciones políticas puedan abordar temas de alcance nacional y presentar propuestas en ese nivel se ven seriamente restringidas por los efectos que se derivan de esa desproporción. Pero, el análisis resulta muy limitado si se presta atención solamente a este aspecto ya que no permite observar lo que sucede en el interior de las unidades subnacionales. Para ello es necesario adoptar una perspectiva diferente, que ponga atención al desempeño de los partidos dentro de aquellas unidades, lo que es posible por medio de la identificación de los sistemas específicos de partidos que se conforman en ellas.

Sistemas de partidos subnacionales

Los estudios sobre sistemas de partidos se han concentrado fundamentalmente en el nivel nacional. Desde los inicios de los estudios contemporáneos sobre partidos y sistemas de partidos (Duverger, 1951) hasta los que en la actualidad pueden considerarse como clásicos y constituyen referencia obligada (Sartori, 1992; Ware, 2004; Panebianco, 1990), han prestado poca atención a la conformación de sistemas en los niveles subnacionales. Incluso los conceptos desarrollados al respecto (como los de Sartori, que han tenido gran influencia en estudios posteriores) se mantienen en ese nivel sin atender a las particularidades de los espacios subnacionales. Las escasas excepciones (Morgenstern y Swindle, 2005) confirman esa tendencia, pero aún en esos casos no tratan el tema de los sistemas de partidos que se conforman en los niveles locales. De esta manera, se considera a los sistemas nacionales de partidos como un todo único y –de modo más implícito que explícito– como algo homogéneo. No se atiende a las diferencias y particularidades internas, esto es, a la conformación de verdaderos sistemas subnacionales, con lo que se sacrifica una gran parte de la información y por consiguiente se pierde una valiosa fuente de información así como las consecuentes explicaciones.

En países que muestran una gran diversidad territorial, como el Ecuador, en los que incluso se conforman sociedades regionales claramente diferenciadas, es necesario acompañar el análisis del nivel nacional con el de los niveles subnacionales. Dicho de otra manera, la cabal comprensión de las especificidades de situaciones de alta heterogeneidad hace imprescindible desplazarse en términos espaciales desde el ámbito nacional hacia los espacios más pequeños que lo conforman. Es un desplazamiento que se puede efectuar con los conceptos elaborados para el nivel nacional, lo que en este caso concreto quiere decir que así como se ha trasladado el concepto de partido hacia el nivel subnacional (por ejemplo al hablar de partidos locales), es también posible aplicar el concepto de sistema de partidos en estos ámbitos. Ese es precisamente el objetivo de esta sección.

Desde esa perspectiva, considero apropiado utilizar la clasificación de los sistemas de partidos propuesta por Sartori, que ha sido objeto de amplia difusión y que es sin duda la más apropiada para el análisis. En una superación de la formulación original de Duverger, que clasificaba a los sistemas de partidos en unipartidistas, bipartidistas y pluripartidistas, Sartori identifica siete clases al desagregar los unipartidistas en tres categorías y a los pluripartidistas también en tres (Sartori, 1992: 158). De esta manera, los sistemas de partidos se clasifican de la siguiente manera: a) de partido único; b) de partido hegemónico; c) de partido predominante; d) bipartidista; e) de pluralismo limitado; f) de pluralismo extremo; g) de atomización. Como lo señala el propio autor, la primera clase (que corresponde al universo del unipartidismo) se constituye cuando un solo partido monopoliza el poder político y no se permite la existencia de otros (Sartori, 1992: 160). La segunda (que también forma parte del mismo universo) aparece cuando se permite la existencia de otros solamente como “satélites” o subordinados del partido hegemónico (Sartori, 1992: 161). Por consiguiente, son dos clases que no interesan en el presente análisis ya que las normas vigentes en el Ecuador no pueden dar lugar a esas condiciones. Por tanto, para un caso como el ecuatoriano la clasificación se reduce a los otros cinco.

Un desafío de la investigación empírica es hacer operativa esa clasificación, lo que significa establecer puntajes adecuados para la identifica-

ción de cada una de esas clases de sistemas. Partiendo de los criterios que establece Sartori es posible establecer los límites superiores e inferiores para cada una de las clases, de manera que sea posible identificarlas con claridad y que no se superpongan entre ellas. Una propuesta es la que se encuentra en el cuadro número 3, que constituye un primer acercamiento en este sentido.

Cuadro No. 3 Criterios de clasificación de los sistemas de partidos	
Tipo de sistema	Criterios (según porcentaje de votación)
De partido predominante	Primer partido más del 40 por ciento
Bipartidista	Dos primeros partidos más del 50 por ciento
Pluralismo limitado	Tres primeros partidos menos del 66 por ciento
Pluralismo extremo	Cuatro primeros partidos menos del 75 por ciento
De atomización	Cinco primeros partidos menos del 66 por ciento

Los criterios adoptados para la clasificación provienen de las definiciones que Sartori hace de cada una de las clases. Por tanto, antes que una determinación arbitraria de límites, es una manera de hacer operativos a los conceptos. Obviamente, pueden ponerse en cuestión los límites establecidos para cada una de ellas, aunque es muy probable que una propuesta alternativa se mantenga dentro de unos rangos relativamente cercanos a los propuestos. Lo importante de esta demarcación entre las clases es que permite asignar un criterio excluyente para cada una de ellas, lo que quiere decir que resulta improbable que un caso se encuentre en dos clases a la vez. Finalmente, cabe señalar que esta clasificación solamente considera la dimensión numérica del sistema de partidos y no su dimensión ideológica. Por tanto, no resulta útil para analizar la polarización ni para comprender algunos aspectos que están estrechamente relacionados con ésta, como la formación (o la imposibilidad) de alianzas.

Dado que esta clasificación depende de los resultados electorales, es de esperar que los resultados sean cambiantes con el tiempo, especialmente en el caso de países con alta volatilidad, como es el caso del Ecuador. Por consiguiente, así como los sistemas nacionales de partidos pueden cam-

biar a lo largo de los diversos resultados electorales, es altamente probable que suceda lo mismo con los sistemas subnacionales. Incluso, se puede esperar que en estos se encuentren cambios más frecuentes y más drásticos a causa de varios factores, entre los que cabe destacar el efecto de leyes extremadamente permisivas como las ecuatorianas que apenas ponen condiciones mínimas para la presentación de candidaturas. Esas normas hacen posible la estructuración de listas uniprovinciales, ya sea por la aceptación de movimientos o agrupaciones políticas que existen solamente en una provincia (o incluso en espacios más reducidos) o por la constitución de alianzas o coaliciones que se conforman en uno de esos ámbitos independientemente de lo que hagan los partidos correspondientes en el nivel nacional. Obviamente, esto incrementa el número de candidaturas, lo que a su vez tiene efectos en la fragmentación de la votación y en la conformación de sistemas de partidos diferenciados en esos niveles subnacionales.

También incide en esto la volatilidad de la votación, que es mucho más alta en los niveles subnacionales que en el nivel nacional, ya que se ve influida por un conjunto de factores que tienen más fuerza en ellos, como la presencia de liderazgos fuertes o caciques locales que logran manejar electorados cautivos.

Es un hecho que esos cambios se producen de una elección a otra, como se puede ver en el cuadro número 4. Las provincias de la Sierra, que en la elección de 2002 mostraron altos niveles de fragmentación (expresados en la conformación de sistemas de pluralismo extremo y de atomización en todas ellas), en la elección de 2006 hubo una mayor concentración de la votación al conformarse sistemas de partido predominante en el 10 por ciento de sus provincias, bipartidistas en otro 10 por ciento y al reducirse los sistemas atomizados del 40 por ciento al 10 por ciento. En la Costa se presenta un movimiento diferente, aunque no exactamente opuesto, ya que se incrementa la proporción de provincias con sistemas de partido predominante, que pasan del 20 por ciento al 40 por ciento del total de esa región, pero a la vez se reduce la proporción de provincias con sistemas bipartidistas, mientras desaparecen las provincias con sistemas de pluralismo extremo y aparecen las que contienen a sistemas de pluralismo limitado. Por tanto, en esta región se dibujó una tendencia

más heterogénea que la que se marcó en la Sierra, con un leve sesgo hacia la concentración de la votación en pocos partidos. En la Amazonía y Galápagos se observa con mayor claridad la misma tendencia a la concentración que se manifestó en la Sierra cuando aparecen provincias con sistemas de partido predominante y de pluralismo limitado a la vez que se reducen significativamente (del 57,1 por ciento al 14,3 por ciento) las de pluralismo extremo y desaparecen las de atomización.

Sistemas	Sierra		Costa		Amazonía y Galápagos		Total	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
De partido predominante		10.0	20.0	40.0		28.6	4.5	22.7
Bipartidista		10.0	40.0	20.0	28.6	28.6	18.2	18.2
Pluralismo limitado				40.0		28.6		18.2
Pluralismo extremo	60.0	70.0	40.0		57.1	14.3	54.5	36.4
De atomización	40.0	10.0			14.3		22.7	4.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Esta tendencia a la concentración, expresada con relativa claridad en la Sierra y en la Amazonía y Galápagos pero también de alguna manera en la Costa, no se corresponde con el efecto esperado de la erosión de los partidos tradicionales que tuvo lugar durante esos años. Las elecciones del año 2002 marcan el punto de inflexión del sistema nacional de partidos conformado en torno a cuatro partidos (PSC, PRE, ID Y DP-UDC), por tanto se podría esperar que a partir de ese momento se incrementara la fragmentación también los niveles subnacionales y que, en consecuencia, tomen mayor impulso los sistemas de partidos de pluralismo extremo y de polarización. Como se ha visto, ello no ocurre y más bien en el agregado nacional se observa una reducción de estos (de 54,5 por ciento a 36,4 por ciento y de 22,7 por ciento a 4,5 por ciento, respectivamente).

Es posible que una parte de la explicación se encuentre precisamente en la dinámica propia de los subsistemas nacionales, que no reflejarían

directamente lo que sucede en el nivel nacional ni este último se configuraría por la simple agregación de sus componentes.

Otra parte de la explicación se puede encontrar en las propias estrategias de los partidos, que tenderían a fortalecerse en los niveles locales, especialmente en los que se han venido constituyendo como sus bastiones electorales. Con ello pueden sacrificar su carácter de organizaciones de alcance nacional, pero pueden asegurar un considerable número de escaños legislativos por medio del predominio en provincias específicas. De esta manera, la propia crisis de los partidos en el nivel nacional habría sido un impulsor de la conformación de sistemas de partidos más concentrados en los niveles subnacionales.

Sin embargo, esta tendencia apenas duró el lapso que medió entre las dos elecciones mencionadas, ya que a elección de asambleístas del año 2007 hizo evidente no sólo el fin del sistema nacional de partidos que había perdurado prácticamente desde la transición a la democracia, sino también las posibilidades de su permanencia por medio de la renovación. Este fue el cambio más significativo en términos de resultados electorales en los veintiocho años de vigencia del régimen constitucional, ya que además de reducirse considerablemente la presencia de los partidos predominantes –casi hasta el punto de desaparecer–, se conformó un sistema nacional de partido predominante (en torno al recientemente creado MPAIS), desconocido en la historia reciente.

Por consiguiente, la crisis de los partidos denominados tradicionales no desembocó –como se pudo suponer a partir de los resultados de las elecciones del año 2006– en la conformación de un sistema de pluralismo (ya sea limitado o extremo) estructurado en torno a los dos partidos que triunfaron en esas elecciones (PRIAN y PSP), sino que arrasó también a estos e impuso un nuevo sistema radicalmente diferente. Dada la magnitud del triunfo del partido predominante (69,5 por ciento en asambleístas nacionales y 38,5 por ciento en asambleístas provinciales) era casi imposible que no ocurriera lo mismo en las provincias. Esto llevó a la conformación de sistemas de partido predominante en 17 provincias (de las que solamente una no tuvo a MPAIS como el partido central) y de sistemas bipartidistas en las cinco restantes.

Conclusión

El análisis de la conformación de sistemas de partidos subnacionales ofrece sin duda una perspectiva que no se puede lograr cuando el estudio se mantiene en el nivel nacional. Al proceder de esta manera se hace posible identificar las especificidades propias de las sociedades plurales y se puede comprender de mejor manera la complejidad de los procesos políticos. Estudios de esta naturaleza pueden arrojar luces sobre las características del juego político en aquellos espacios, que generalmente está determinado por factores propios, diferentes a los que inciden en el nivel nacional. Fenómenos como el caciquismo, el clientelismo y el corporativismo pueden encontrar un fuerte complemento y un excelente apoyo en este tipo de acercamiento. Pero, sobre todo, este puede ser un poderoso instrumento para el análisis y el diseño de los procesos de descentralización.

Cabe destacar, en este sentido, que el sistema de partidos es el resultado del juego de las fuerzas políticas, de manera que su conocimiento resulta indispensable para acercarse a los componentes políticos de aquellos procesos.

Finalmente, los cambios que se producen a lo largo del tiempo en los sistemas de partidos subnacionales constituyen un excelente indicador de la dinámica política de las respectivas sociedades, quizás incluso más importante que la identificación de los partidos triunfadores y perdedores. En efecto, el seguimiento de la evolución de los sistemas subnacionales de partidos puede arrojar mayor información que el análisis del comportamiento electoral de cada uno de los partidos que lo integran, ya que al hacer referencia al conjunto permite controlar los factores que pueden producir altibajos en cada uno de ellos. Por todo lo señalado, considero que es un campo que debe enriquecerse con estudios de caso y sobre todo con estudios comparados, de manera que se pueda no solamente incrementar de manera significativa el arsenal de información sino que se logre también el perfeccionamiento de los conceptos.

La aplicación de esta perspectiva al caso ecuatoriano permite entrar en un campo que puede aportar valiosa información y que, sin embargo, ha sido muy poco estudiado. Los cambios observados en las últimas contiendas electorales en los sistemas subnacionales demuestran que existe una

dinámica, que no es captada necesariamente cuando el análisis se mantiene de manera exclusiva en el nivel nacional. Como se ha podido ver, mientras el sistema nacional de partidos tendió a fragmentarse entre las elecciones de 2002 y 2006, los sistemas subnacionales mostraron más bien la tendencia opuesta ya que se incrementó la proporción de los de partido predominante y se redujo la de pluralismo extremo y de atomización. Por consiguiente, se hace evidente que existe una dinámica particular de esas unidades subnacionales y que, consecuentemente, tiene sus propias explicaciones⁹. En este texto he intentado ofrecer solamente las explicaciones básicas, pero es obvio que se hace necesario ir mucho más allá e indagar en las características específicas de cada uno de esos espacios.

Una sugerencia en este sentido es la realización de estudios comparativos de casos subnacionales –*vis a vis* el sistema nacional– a lo largo de períodos más largos. Así mismo, sería de mucha utilidad desarrollar estudios diacrónicos de un caso o de un número limitado de estos con el fin de comprender de mejor manera su evolución a lo largo del tiempo. Estos tipos de estudios serán de mucha utilidad en el futuro inmediato ya que es altamente probable que se produzcan nuevos cambios de gran magnitud, tanto en el nivel nacional como en los subnacionales, debido al carácter extraordinario de lo ocurrido en la elección de asambleístas. Seguramente será un tiempo de cambios tan drásticos como el que se produjo en esa ocasión, y el análisis de los niveles subnacionales será un excelente instrumento para abordarlos.

9 Obviamente, es posible que se manifieste la misma tendencia en el nivel nacional y en los niveles subnacionales, como ocurrió en los cambios producidos entre la elección de diputados del año 2006 y la de asambleístas del año 2007. Como se ha visto antes, la explicación central para esto se encuentra en la magnitud del triunfo de un partido en el nivel nacional, que inevitablemente debía manifestarse de la misma manera en la gran mayoría de los espacios subnacionales.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Anckar, Carsten (2000). "Size and Party System Fragmentation". *Party Politics*. Vol. 6, número 3 (305-328).
- Coppedge, Michael (1997). "District magnitude, economic performance, and party-system fragmentation in five Latin American countries". *Comparative Political Studies*. Vol. 30, número 2 (156-178).
- Duverger, Maurice (1951). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica (edición de 1988).
- Freidenberg, Flavia (2005). "Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos" en Sample, Kristen y Daniel Zovatto (Ed): *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: IDEA. 61-91.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001). "Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional". *América Latina Hoy*. Vol. número 27 (123-152).
- Jones, Mark P. (1994). "Presidential Election Laws and Multipartyism in Latin America". *Political Research Quarterly*. Vol. 47, número 1 (41-57).
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipset, Seymour M. (2000). "The Indispensability of Political Parties". *Journal of Democracy*. Vol. 11, número 1 (48-55).
- Mainwaring, Scott y Mark P. Jones (2003). "The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and Application to the Americas". *Party Politics*. Vol. 9, número 2 (139-166).
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995). "Introduction: Party Systems in Latin America" en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (Ed): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press. 1-34
- Meléndez, Carlos (2007). "Análisis comparado de las agrupaciones políticas de los Países Andinos" en Roncagliolo, Rafael (Ed): *La política por dentro*. Lima: Ágora Democrática-IDEA-Transparencia. 41-74.

- Morgenstern, Scott y Stephen Swindle (2005). "Are Politics Local? An Analysis of Voting Patterns in 23 Democracies". *Comparative Political Studies*. Vol. 38, número 2 (143-170).
- Nohlen, Dieter (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Pachano, Simón (2004a). "El territorio de los partidos". En: Roncagliolo, Rafael (Ed): *Partidos políticos en la Región Andino: entre la crisis y el cambio*. Lima: IDEA. 71-91.
- Pachano, Simón (2004b). "Partidos y representación en la Región Andina" en Roncagliolo, Rafael (Ed): *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: IDEA. 9-25.
- Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza.
- Park, Myounggho (2003). "Sub-National Sources of Multipartyism in Parliamentary Elections. Evidence from Korea". *Party Politics*. Vol. 9, número 4 (503-522).
- Roncagliolo, Rafael (2007). "Los partidos andinos: entre la crisis y el cambio" en Roncagliolo, Rafael (Ed): *La política por dentro*. Lima: Ágora Democrática-IDEA-Transparencia. 11-18.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Snyder, Richard y David Samuels (2001). "Devaluing the Vote in Latin America". *Journal of Democracy*. Vol. 12, número 1 (146-159).
- Taagepera, Rein (1999). "The Number of Parties as a Function of Heterogeneity and Electoral System". *Comparative Political Studies*. Vol. 32, número 5 (531-548).
- Ware, Alan (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.