

Felipe Burbano de Lara, compilador

Antología  
Democracia,  
governabilidad y  
cultura política



FLACSO

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© **FLACSO, Sede Ecuador**

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador

Telf.: (593-2-) 2232030

Fax: (593-2) 2566139

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN Serie: 9978-67-049-1

ISBN Volumen: 9978-67-078-5

Compilador: Felipe Burbano de Lara

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Impresión: RISPERGRAF

Quito, Ecuador, 2003

# Índice

## *Estudio introductorio*

<b>Democracia, cultura política y gobernabilidad</b>	
-los estudios políticos en los años noventa- .....	13
Felipe Burbano de Lara	

<b>Bibliografía temática</b> .....	67
------------------------------------	----

## *Democracia, sistema político y gobernabilidad*

<b>La teoría del sistema político</b> .....	83
Julio Echeverría	

<b>Democracia, orden y conflicto</b>	
<b>Ecuador 1979-1994</b> .....	107
Simón Pachano	

<b>Mestizaje y ciudadanía</b> .....	143
Luis Verdesoto	

<b>Conclusiones y recomendaciones generales</b> .....	163
Felipe Burbano de Lara y Michel Rowland	

*Democracia, sistema político  
y gobernabilidad*

<b>La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas</b> . . . . .	189
Amparo Menéndez-Carrión	

<b>Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano</b> . . . . .	219
Catherine M. Conaghan	

<b>Los problemas de consolidación democrática en Ecuador</b> . . . . .	261
Anita Isaacs	

<b>Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación</b> . . . . .	287
Andrés Mejía	

*Cultura política y democracia*

<b>Abdalá es el repugnante otro</b> . . . . .	327
Carlos de la Torre	

<b>Cultura política y ciudadana en el Ecuador</b> . . . . .	341
Fernando Bustamante	

<b>El imaginario democrático en el Ecuador</b> . . . . .	383
Pablo Andrade A.	

<b>Adiós cultura y hasta la vista cultura política Sobre el tratamiento sociológico del regionalismo y populismo en el Ecuador</b> . . . . .	407
Xavier Andrade	

<b>Explorando en un agujero negro Apuntes para una crítica de las visiones dominantes sobre cultura política en el Ecuador</b> . . . . .	423
Franklin Ramírez Gallegos	

# Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano\*

Catherine M. Conaghan\*\*

Cada sistema de partidos es el producto de sus propios dramas particulares. Los sistemas de partidos reflejan los “momentos fundamentales” singulares, las disposiciones electorales idiosincráticas y las decisiones sucesivas tomadas por los políticos. A partir de su transición desde un gobierno militar, Ecuador ha estado definiendo y desarrollando por primera vez en su historia un sistema de partidos moderno. La nueva Constitución aprobada por referéndum en 1978 finalmente desmanteló las duras restricciones que limitaban el derecho de sufragio y, en consecuencia, los partidos enfrentaron un electorado expandido de más de dos millones de votantes.

Desde la transición, los partidos han sido sometidos a numerosas pruebas electorales. Se realizaron elecciones presidenciales con primera y segunda vuelta en 1978, 1979, 1984, 1988 y 1992. Se comenzaron las elecciones municipales en 1980 y se realizaron elecciones del Congreso en 1979, 1984, 1986, 1988, 1990 y 1992. Además, en junio de 1986 se efectuó un plebiscito a petición del gobierno referente a la enmienda de la ley electoral. Después de más de una década de intensas actividades partidarias y electorales, ahora se pue-

---

\* Este artículo corresponde al capítulo 13 del libro *La Construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*, editado por Scott Mainwaring y Timothy R. Scully. Santiago, CIEPLAN, 1995

\*\* Politóloga. Departamento de Estudios Políticos. Queen's University. Canadá.

den retratar las características claves del sistema de partidos ecuatoriano y considerar las inferencias para futuros acontecimientos políticos.

Tres elementos importantes del sistema de partidos del periodo después de 1978 deben ser considerados atentamente en función de sus posibles efectos sobre la gobernabilidad y la democratización. En primer lugar, Ecuador ha desarrollado un sistema multipartidario extremo que gira en torno a la competencia entre por lo menos cinco o más partidos. Este multipartidismo extremo afecta profundamente el comportamiento de las elites, así como también las estrategias políticas. Ha jugado un papel crítico en los conflictos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo que han sido frecuentes y a menudo debilitadores. En el período entre 1978 y 1992, veintitrés partidos políticos adquirieron personalidad jurídica y muchos otros movimientos aspiraron a tener dicha personalidad. El gran incentivo de esta proliferación radica en las competencias intensas que libran los políticos de carrera para obtener el control de las organizaciones partidarias y de la distribución de los favores políticos. A menudo se resuelven estos conflictos internos mediante divisiones y la creación de nuevos partidos. Aunque las leyes electorales de Ecuador están diseñadas específicamente para impedir la fragmentación de partidos, el marco legal que rige a los partidos no ha podido restringir las tendencias centrífugas. Como mostraremos en una sección posterior de este capítulo, algunos aspectos de las leyes electorales han contribuido (si bien sin intención de hacerlo) a la proliferación de partidos.

En segundo lugar, como explican Mainwaring y Scully en la Introducción de este libro, el electorado ecuatoriano no ha demostrado un alto nivel de adhesión continuada a partidos políticos específicos. Tanto en las elecciones presidenciales como en las elecciones del Congreso las preferencias partidarias de los votantes ecuatorianos han cambiado significativamente de una elección a la otra. Esta volatilidad del electorado se debe a varios factores convergentes. Salvo por unas pocas excepciones, los partidos ecuatorianos no han desarrollado vínculos estrechos con grupos corporativistas de la sociedad civil (trabajadores, campesinos, pueblos indígenas). Estos grupos cambian que votos o los dividen entre la amplia gama de partidos que se encuentran en el sistema. Este problema duradero de “vinculación” se vio agravado en la década del ochenta por los efectos de la crisis económica<sup>1</sup>. Las restricciones resultantes

---

1 Típicamente se piensa en la “vinculación” —el desarrollo de conexiones entre los ciudadanos y los gobiernos— como la función central de los partidos. Para un análisis de los diferentes tipos de vincula-

impuestas a los gastos públicos significan que los partidos no han podido desarrollar coaliciones sólidas. Con o sin razón, los votantes han castigado a los partidos en ejercicio por su asociación con la crisis económica. El descontento popular relacionado con las medidas de estabilización y con los malos resultados económicos explica al menos en parte la disposición de los votantes de abandonar a los partidos en ejercicio. Sin embargo, uno de los resultados de esta ira y volatilidad electoral es que se hace extremadamente difícil predecir los resultados electorales. Esto fomenta la perspectiva de “todo vale” entre las elites políticas. Los políticos de todas las ideologías procuran distanciarse de la política del gobierno, aun cuando dicha política se acerque bastante a su propia ideología. Este “ambiente opositor” intenso constituye un terreno fértil para los partidos populistas y genera un estilo político sumamente agresivo entre los políticos de todos los partidos.

En tercer lugar, aun cuando los partidos han estado poniendo a punto su capacidad para montar campañas electorales, se han visto marginados del proceso de formulación de políticas, especialmente en el campo económico. Ciertamente los votantes culpan a los partidos gobernantes por los males económicos, pero un análisis detallado del proceso de formulación de políticas revela que las organizaciones y funcionarios partidarios rara vez están involucrados directamente en las decisiones cruciales sobre la política económica. Al contrario, los presidentes generalmente han optado por dejar estas decisiones en manos de sus asesores económicos normalmente “independientes”. Los presidentes y sus asesores han estado más a tono con las presiones de la comunidad internacional que con las de los otros líderes partidarios o de los ciudadanos.

Como resultado de los acontecimientos resumidos arriba el sistema de partidos se encuentra cada vez más distanciado de los campos decisivos críticos del Estado y desconectado del electorado. El público considera que los partidos y las elecciones son cada vez menos relevantes para la formulación de las políticas públicas. La etiqueta partidaria no es una guía fiable para las futuras políticas de las elites, ni tampoco conlleva un significado o una identidad específica para grupos sociales en particular. Por consiguiente, los votantes no tardan en abandonar a los partidos gobernantes y manifestar su descontento por medio de apoyar a los partidos de oposición. Las divisiones partida-

---

ción, véase los ensayos en Kay Lawson, editora, *Political Parties and Linkage. A Comparative Perspective* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1980).

rias crónicas y las deserciones de líderes sólo realzan la imagen de los partidos como simples vehículos electorales para políticos ambiciosos. El sistema de partidos ecuatoriano se ha desarrollado como un sistema de “políticos flotantes” y “votantes flotantes”<sup>2</sup>.

El efecto de estos acontecimientos interrelacionados es que, ante los ojos del electorado, tanto los partidos como los políticos han perdido mucha legitimidad. Antes de considerar el significado de esta creciente separación entre el público en general y el sistema de partidos, consideremos primero la dinámica que contribuye a la proliferación de partidos, a la volatilidad electoral y a la marginación de los partidos de la formulación de políticas.

### El sistema: los premios y los competidores

La competencia electoral entre los partidos se realiza a nivel nacional, provincial y municipal. Se elige a los presidentes en una primera y segunda vuelta. Si ningún candidato obtiene más del 50% de los votos en la primera vuelta, se realizan una segunda vuelta entre los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en la primera vuelta. En el período después de 1978 se ha requerido una segunda vuelta en todas las elecciones presidenciales. Se elige a los presidentes por un mandato de cuatro años y la Constitución les prohíbe de por vida ser reelegidos al cargo.

La primera vuelta de las elecciones presidenciales se realiza conjuntamente con las elecciones del Congreso. El Congreso corresponde a un organismo unicameral compuesto actualmente por setenta y siete miembros. De éstos, doce se eligen a nivel nacional y el resto a nivel provincial<sup>3</sup>. Se asignan los escaños usando un esquema de representación proporcional basado en la cuota

2 Los “volantes flotantes”, votantes que tienen lazos partidarios débiles y que cambian de partido de una elección a otra, han sido tema de muchos análisis del comportamiento electoral en las democracias avanzadas. Para un análisis del debilitamiento del partidismo y la desalineación en estos sistemas, véase los ensayos de Russell J. Dalton, Scott C. Flanagan y Paul Allen Beck, editores *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984).

3 En la década del noventa se añadieron escaños adicionales para nuevos diputados provinciales, y de esa manera se elevó el número total de escaños de los setenta y uno anteriores. Para un análisis más profundo de la estructura del gobierno en Ecuador, véase Hernán Salgado, *Instituciones políticas y constitución del Ecuador* (Quito: ILDIS, 1987).



de Hare<sup>4</sup>. Tanto para los diputados nacionales como para los provinciales, los votantes escogen de una “lista cerrada”: es decir, no tienen la opción de indicar sus candidatos preferidos de la lista partidaria. Así que los aspirantes políticos de cada partido luchan intensamente por los primeros lugares en la lista respectiva. Los diputados nacionales sirven por cuatro años, mientras que los diputados provinciales sólo sirven por dos años. A los diputados se les prohíbe servir por dos mandatos consecutivos.

A nivel municipal, los votantes eligen a los alcaldes y a los consejos municipales. Las elecciones provinciales incluyen la elección de prefectos y consejos provinciales. En conjunto, 1.369 cargos a nivel local y regional se eligen mediante elección popular<sup>5</sup>. Los presidentes designan a los gobernadores y no existen las legislaturas provinciales.

En el período después de 1978 se ha otorgado personalidad jurídica a veintitrés partidos que han podido competir en las elecciones nacionales y municipales. Los partidos se enumeran en el Cuadro No 1. Salvo por el primer Congreso de 1979, en cada Congreso posterior han habido representantes de por lo menos trece partidos. Obviamente, no todos los partidos han tenido el mismo éxito en su persecución de los escaños del Congreso. Algunos sólo han obtenido uno o dos escaños. En la Introducción de este libro, Mainwaring y Scully se basan en el número de escaños del Congreso y calculan un promedio de 5,8 partidos “efectivos”. La cifra es incluso más alta si se consideran las elecciones por separado. Por ejemplo, basándose también en el número de escaños del Congreso, Taagepera y Shugart calculan 6,1 partidos efectivos en las elecciones de 1984. Tal como indican ellos, esta cifra coloca a Ecuador entre los países con mayor número de partidos efectivos de todos los tiempos<sup>6</sup>.

4 Dick Leonard y Richard Natkiel, *The Economist World Atlas of Elections: Voting Patterns in 39 Democracies* (Londres: Hodder and Stoughton, 1987), págs. 42–43.

5 El cálculo de los cargos corresponde al año 1988; los antecedentes están tomados de Vjekislav Dalic Mardesia, *Estadísticas del Ecuador 1988* (Quito: ILDIS, 1988), pág.15.10.

6 Rein Taagepera y Matthew Soberg Shugart, *Seat and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1989), págs. 82–83.

<b>Cuadro N° 1</b>	
<b>Partidos políticos ecuatorianos, 1978-1992</b>	
<b>Derecha</b>	
PSC	Partido Social Cristiano
PRL	Partido Liberal Radical
PCE	Partido Conservador Ecuatoriano
PUR	Partido Unión Republicana
PNR*	Partido Nacionalista Revolucionario
CID*	Coalición Institucionalista Demócrata
ARNE*	Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana
PPP*	Partido Patriótico Popular
PNV*	Partido Nacional Velasquista
<b>Populista</b>	
CFP	Concentración de Fuerzas Populares
FRA	Frente Radical Alfarista
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PCD	Pueblo, Cambio, Democracia
APRE	Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana
PAB	Partido Asaad Bucaram
<b>Centro y centro izquierda</b>	
ID	Izquierda Democrática
DP	Democracia Popular
PD*	Partido Demócrata
PDP*	Partido del Pueblo
<b>Izquierda</b>	
FADI	Frente Amplio de Izquierda
MPD	Movimiento Popular Democrático
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano
LN	Liberación Nacional
* Partidos que perdieron su inscripción legal a partir del 1° de enero de 1992.	

La gran cantidad de partidos significa que existe una gran variedad de ideologías. Se pueden encontrar partidos de todo el espectro ideológico entre los partidos que participaron en las elecciones del Congreso de 1992. El partido principal de la derecha es el PSC. Sus candidatos presidenciales compitieron en la segunda vuelta de las elecciones de 1979, 1984 y 1992, León Febres Cordero, el candidato presidencial del PSC en 1984, venció por un estrecho margen a Rodrigo Borja de la ID. El PSC también ha mantenido el mayor número de representantes de la derecha en el Congreso.

Entre los partidos populistas, el PRE surgió inmediatamente después de la desaparición de la antigua CFP. El líder del PRE, Abdalá Bucaram, fue candidato en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 1988. Bucaram perdió frente a Rodrigo Borja, pero al PRE le ha ido bien en las elecciones posteriores.

La ID ha dominado desde el centro al centro izquierda del espectro político. Se considera que el partido socialdemócrata es el mejor organizado de Ecuador y que cuenta con la base de apoyo más amplia en las veinte provincias ecuatorianas<sup>7</sup>. En 1988 el partido consiguió una de las victorias más asombrosas en la historia de Ecuador: la presidencia, veintisiete diputados del Congreso, quince prefectos y ocho alcaldes. La ID también dominó las elecciones de los consejos municipales.

Por lo general los partidos de izquierda no han tenido mucho éxito en las elecciones del periodo después de 1978. Los votos combinados de los tres partidos de izquierda en las elecciones presidenciales o del Congreso nunca han sobrepasado el 18% de los votos. Los Cuadros N<sup>o</sup>s 2, 3, 4 y 5 resumen la fuerza y el rendimiento de los partidos entre 1979 y 1992.

---

7 Para un análisis de la penetración y la fuerza regional de los partidos, véase Bernardo León, "Ecuador 1978-1988: Diez años de elecciones" (Disertación presentada en el XV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Miami, diciembre de 1989).

<b>Cuadro 2</b>						
<b>Escaños obtenidos en las elecciones del Congreso por partido, Ecuador, 1979-1992</b>						
	1979	1984	1986	1988	1990	1992
<b>Derecha</b>						
PSC	3	9	12	8	15	21
PRL	4	4	3	1	3	2
PCE	10	2	1	1	2	6
PNR	2	1	0	0	0	0
CID	3	0	0	0	0	0
PNV	1	0	0	0	0	0
PUR	0	0	0	0	0	12
Subtotal	23	16	16	10	20	41
<b>Populista</b>						
CFP	29	7	6	6	2	1
FRA	0	6	3	2	1	1
PRE	0	3	3	8	11	13
PCD	0	0	1	0	0	0
APRE	0	0	0	0	0	1
Subtotal	29	16	13	16	14	16
<b>Centro y centro izquierda</b>						
ID	15	24	14	29	11	7
DP	0	4	4	7	6	5
PD	0	5	1	0	0	0
Subtotal	15	33	19	36	17	12
<b>Izquierda</b>						
FADI	1	2	2	2	1	0
MPD	1	3	3	3	1	4
PSE	0	1	6	4	7	3
LN	0	0	0	0	0	1
Subtotal	2	6	11	9	9	8
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>71</b>	<b>59</b>	<b>71</b>	<b>60</b>	<b>77</b>
<p><b>Nota:</b> Se realizaron las elecciones a mitad del mandato presidencial en 1986 y 1990 sólo para los diputados provinciales. Los doce diputados nacionales elegidos en la elección anterior retuvieron sus escaños. Entre 1979 y 1984 no se realizaron elecciones a mitad del mandato presidencial.</p>						

**Cuadro 3**  
**Porcentaje de votos para diputados nacionales por ideología partidaria,**  
**Ecuador, 1979-1988**

<i>Ideología partidaria</i>	<i>1979%</i>	<i>1984%</i>	<i>1986%</i>	<i>1988%</i>
Derecha	38,4	25,4	24,9	17,7
Populista	34,8	25,8	28,9	33,8
Centro	17,4	35,4	28,5	35,6
Izquierda	9,4	13,4	17,8	13,0

Fuente: Jorge León Trujillo, "Cambios estructurales y escena política en Ecuador, 1978-1988: Un ciclo político" (Disertación presentada en el XV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association. Miami, diciembre de 1989).

El regionalismo, tema principal de la política ecuatoriana, sigue afectando la actuación electoral de los partidos<sup>8</sup>. A excepción de las elecciones presidenciales de 1979 cuando Roldós obtuvo una victoria a nivel nacional, la votación regional ha jugado un papel importante en todas las elecciones presidenciales. La competencia entre Borja y Bucaram en 1988 fue la más polarizada regionalmente en la historia de Ecuador, Borja obtuvo el 62% de los votos en la sierra pero no ganó en ninguna provincia de la costa. Igualmente, en la primera vuelta de las elecciones de 1992, el ex alcalde de Quito, Sixto Durán Ballén, obtuvo el 44% de los votos en la sierra y en las regiones amazónicas. Sus competidores más cercanos, Jaime Nebot Velasco y Abdalá Bucaram, quedaron muy atrás en esas regiones, obteniendo el 13% cada uno. Sin embargo, en la costa compartieron el 46% de los votos mientras que Durán Ballén obtuvo sólo el 20%<sup>9</sup>.

8 La competencia política entre la costa y la sierra ha jugado un papel crítico en la política ecuatoriana desde el siglo diecinueve. Para un análisis de su impacto sobre la política de comienzos del siglo veinte, véase Linda Alexander Rodríguez, *The Search for Public Policy: Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830-1940* (Berkeley: University of California Press, 1985).

9 Los resultados electorales preliminares se comunicaron en *Weekly Analysis of Ecuadorean Issues*, No. 20 (25 de mayo de 1992).

### “Huasipungo político”: discordia y la división partidaria

El sistema de partidos ecuatoriano se originó en el siglo diecinueve en la competencia entre los dos partidos tradicionales: el Partido Liberal Radical y el Partido Conservador<sup>10</sup>. Ambos partidos funcionaron como vehículos electorales para segmentos rivales de la oligarquía ecuatoriana y ambos partidos siguieron influyentes hasta fines de la década del setenta. Los grupos que se separaron de los partidos tradicionales, así como también la creación de nuevos partidos que reflejan los cambios sociales que se han producido en Ecuador, han formado los perfiles del sistema de partidos del período después de 1978. Igual como había sucedido con los partidos tradicionales, en los nuevos partidos se produjeron disputas internas y posteriormente divisiones.

El populismo emergió en la década del treinta cuando apareció José Morúa Velasco Ibarra, quien se constituyó en una fuerza política mayor hasta que fue destituido de la presidencia por última vez en 1972. Junto con el velasquismo, surgió en Guayaquil en 1947 la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), un movimiento populista liderado por Carlos Guevara Moreno. Inicialmente el extremo izquierdo del espectro político fue ocupado por el PSE, fundado en 1926, que en 1931 dio origen al PC. Un partido que más adelante se convirtió en el MPD resultó de una escisión del PC en 1963. El PC luego se convirtió en el principal partido del FADI, un frente electoral que unió a varios partidos pequeños de izquierda<sup>11</sup>.

El descontento con los partidos liberal y conservador impulsó la formación de nuevos partidos. En 1951 Camilo Ponce Enríquez, miembro de una de las principales familias terratenientes de la sierra, estableció el Movimiento Social Cristiano (que más adelante se denominó el Partido Social Cristiano). Posteriormente, Ponce se alió en 1956 con el Partido Conservador y el Partido Velasquista y obtuvo la presidencia. La fragmentación política de la derecha guayaquileña se produjo cuando se formó en 1965 la Coalición Institucionalista Demócrata encabezada por Otto Arosemena Gómez y en 1966 el Partido Nacionalista Revolucionario encabezado por Carlos Julio Aroseme-

10 El análisis más comprensivo de la política partidaria del siglo diecinueve se encuentra en Enrique Ayala, *Lucha política y origen de los partidos políticos en Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1985).

11 FADI se constituyó oficialmente en 1978 para participar en las elecciones; apareció en la papeleta de votación de 1978–1979 como la Unión Demócrata Popular (UDP). FADI se dividió en 1988 en torno a la selección del presidente. Un grupo, “FADI Revelde”, quería respaldar la candidatura del disidente militar, general Frank Vargas Pazzos, y los miembros formaron un nuevo partido, Liberación Nacional.

na. Ambos partidos agruparon a ex liberales y ex velasquistas en torno a las ambiciones políticas de dos consabidos primos<sup>12</sup>.

Cuadro 4

Porcentaje de votos obtenidos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales por partido, Ecuador, 1978-1992.

	1978%	1984%	1988%	1992%
<b>Derecha</b>				
PSC	23,9	27,2	14,7	25,0
PRL	22,7	-	1,6	0,9
CID	-	-	1,1	-
PUR	-	-	-	32,5
<b>Total</b>	46,6	27,2	17,4	58,4
<b>Populista</b>				
CFP	27,7	13,5	7,9	1,2
FRA	9,0	6,8	3,4	-
PRE	-	-	17,6	21,8
APRE	-	-	12,6	3,2
PAB	-	-	-	0,3
<b>Total</b>	36,7	20,3	41,5	26,5
<b>Centro y centro izquierda</b>				
ID	12,0	28,7	24,5	8,4
DP	-	4,7	11,6	1,8
PD	-	6,6	-	-
<b>Total</b>	12,0	40,0	36,1	10,2
<b>Izquierda</b>				
FADI	4,7	4,3	-	0,5
MPD	-	7,3	5,0	1,9
PSE	-	12,4	-	2,5
<b>Total</b>	4,7	12,4	5,0	4,9

Fuente: Vjekosalv Dalik Mardesia, *Estadísticas del Ecuador 1988* (Quito: ILDIS, 1998, págs. 15.3-15.4; *Keesing's Record of World Events* 38 (mayo de 1992), pág. 38908.

Nota: En cuanto a las fechas de las elecciones presidenciales, la primera vuelta se realizó en julio de 1978 y la segunda vuelta se postergó hasta abril de 1979. Esta fue la única elección presidencial donde se produjo un retraso importante entre las dos vueltas.

12 Para una exposición general del sistema de partidos antes de 1972, véase John D. Martz, *Ecuador: Conflicting Political Culture and the Quest for Progress* (Boston: Allyn and Bacon, 1972), págs. 108-45. Para una historia concisa de los partidos, véase Enrique Ayala, *Los partidos políticos en el Ecuador* (Quito: Ediciones La Tierra, 1986).

**Cuadro 5 Porcentaje de votos obtenidos en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales por candidato, Ecuador, 1979-1992.**

<i>Año</i>	<i>Candidato</i>	<i>% de los votos</i>
1979	Jaime Roldós (CFP)	68,5
	Sixto Durán Ballén (PSC)	31,5
1984	León Febres Cordero (PSC)	51,5
	Rodrigo Borja (ID)	48,5
1988	Rodrigo Borja (ID)	54,0
	Abdalá Bucaram (PRE)	46,0
1992	Sixto Durán Ballén (PUR)	57,8
	Jaime Nebot Velasco (PSC)	42,2

**Fuentes:** Las cifras de 1992 corresponden a los resultados extraoficiales informados en *Weekly Analysis of Ecuadorean Issues*, N° 27 (13 de julio de 1992). Todas las otras cifras están tomadas de Mardesia, *Estadísticas del Ecuador 1988*.

A medida que menguó el atractivo de los partidos tradicionales, en la década del sesenta surgió una nueva generación de líderes políticos. Inspirados en el Partido Demócrata Cristiano de Chile, Osvaldo Hurtado y otros estudiantes universitarios católicos se unieron a los jóvenes disidentes del PSC y en 1964 crearon el Partido Demócrata Cristiano. Más adelante una facción disidente del Partido Conservador liderada por Julio César Trujillo se fusionó con el PDC y en 1978 se convirtió en la Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana. Jóvenes militantes del Partido Liberal también empezaron a abogar por cambios. Como resultado se produjo la división que en 1970 creó la Izquierda Cristiana de línea socialdemócrata. Las luchas entre los líderes del Partido Liberal causaron otras divisiones del partido en 1972 (cuando se creó el populista Frente Radical Alfarista encabezado por Abdón Calderón) y en 1978 (cuando se creó el Partido Demócrata encabezado por Francisco Huerta Montalvo).

Es importante notar que esta fragmentación de antes de 1978, que resultó de ambiciones políticas personales, también era indicativa de los cambios sociales que Ecuador había experimentado a partir de los años cincuenta<sup>13</sup>. La

13 La importancia en la modernización en el desarrollo del sistema de partidos se recalca en Jorge León Trujillo, "Cambios estructurales y escena política en Ecuador, 1978-1988: Un ciclo político". (Diser-



modernización de la economía y la diferenciación social produjeron una creciente población urbana y nuevos grupos de la clase media. Estos grupos buscaron la forma de ingresar al campo político y privilegiaron a los partidos que abogaban por temas reformistas. Tanto la Izquierda Democrática como la Democracia Popular atraían a esos grupos de votantes, así como también lo hacía la populista CFP.

En el período después de 1978 muchas de las divisiones en los partidos se originaron en la competencia intensa por posiciones de liderazgo entre los políticos de carrera. Una de las escisiones más importantes durante el período después de 1978 se produjo al interior de la CFP<sup>14</sup>. Comenzó cuando el gobierno militar decidió proscribir la candidatura presidencial del polémico líder de la CFP, Asaad Bucaram, en las elecciones de transición de 1978-1979 que pusieron fin al régimen militar. En una movida que reflejaba la naturaleza clientelista de la CFP, Bucaram escogió personalmente como su reemplazante a Jaime Roldós, su joven sobrino político<sup>15</sup>. Durante toda la campaña Bucaram y sus partidarios insinuaron claramente lo que sucedería en caso de que ganara Roldós: su lema era: “Roldós a la presidencia, Bucaram al poder”, Sin embargo, Roldós intentó distanciarse de su viejo mentor y negoció una alianza con la DP en la cual Osvaldo Hurtado postulaba como candidato a la vicepresidencia. La candidatura Roldós-Hurtado proyectaba juventud y cambio, para sorpresa de todos (incluyendo el gobierno militar saliente) vencieron al favorito Sixto Durán Ballén por un amplio margen<sup>16</sup>.

La victoria substancial de Roldós constituía un mandato personal, asombroso, y las tensiones latentes al interior de la CFP con respecto al liderazgo del partido irrumpieron inmediatamente después de su instalación como presidente el 10 de agosto de 1979. Bucaram, quien salió elegido al Congreso, criticó duramente a Roldós por pasar por alto a los fieles partidarios en la de-

---

tación presentada en el XV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Miami, diciembre de 1989).

- 14 Para un análisis de la primitiva CFP, véase John D. Martz, “The Regionalist Expression of Populism: Guayaquil and the CFP, 1948–60” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 22 (1980), págs. 289–314.
- 15 Para un análisis de los estilos de liderazgo en la CFP, véase John D. Martz, “Populist Leadership and the Party Caudillo: Ecuador and the CFP, 1962–81”. *Studies in Comparative International Development* 18, No. 3 (1983), págs. 22–49.
- 16 Los resultados de esta elección se comentan en FLACSO, *Elecciones en Ecuador 1978–1980* (Quito: Editorial Oveja Negra, sin fecha).

signación del gabinete. Durante el primer año del mandato de Roldós la lucha por el liderazgo y la influencia política al interior de la CFP se convirtió en un conflicto paralizador entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. La mayoría legislativa de la CFP se desintegró cuando los partidarios de Roldós y de Bucaram se enfrentaron. El presidente Roldós trató de romper el impasse mediante el anuncio de la formación de su propio partido, Pueblo, Cambio y Democracia. Poco después, en mayo de 1981, Roldós falleció en un choque aéreo y el partido se marchitó bajo el liderazgo de su hermano León Roldós<sup>17</sup>. Entretanto, otros miembros de la familia Roldós intentaron reunir a sus partidarios en un nuevo partido, el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), que fue formado en 1982 por Abdalá Bucaram, cuñado del fallecido presidente.

La muerte de Asaad Bucaram en 1981 fijó el escenario para una lucha por lo que quedaba de la antigua CFP. Dos de los hijos de Bucaram, Avicena y Averroes, lucharon por el control del partido. Cuando Avicena intentó encabezar la lista partidaria del Congreso en las elecciones de 1988, sobrevino la violencia entre los hermanos y sus partidarios. Averroes finalmente logró expulsar a su hermano del partido y asumió el control del partido<sup>18</sup>. Avicena luego formó otro partido, el Partido Asaad Bucaram. La desaparición de la antigua CFP significó que el campo electoral populista de Guayaquil estaba disponible. Abdalá Bucaram y el PRE se aprovecharon de la oportunidad. También lo hizo el derechista Partido Social Cristiano, que bajo el liderazgo de León Febres Cordero desarrolló un estilo agresivo y populista.

La campaña de Febres Cordero para dominar al PSC provocó una escisión importante en 1991. Comenzó su carrera política como líder de un grupo de interés empresarial, no un militante partidario. Se afilió al PSC para postular al Congreso en 1978. Una vez elegido al Congreso, Febres Cordero se perfiló como uno de los líderes de oposición más prestigioso, quien criticaba constantemente al presidente Osvaldo Hurtado. Fue designado el candidato presidencial de su partido en 1984 y venció a Rodrigo Boria de la ID en

17 El vicepresidente Osvaldo Hurtado asumió la presidencia luego de la muerte de Roldós. La esposa de Roldós, Marta Bucaram de Roldós, también falleció en el choque aéreo. El hermano León Rodós, fue elegido a la vicepresidencia por el congreso, pero el recién creado PCD se desintegró sin su fundador. Se produjo un gran éxodo del PCD después de la muerte de Roldós. El Tribunal Supremo Electoral registró 3.483 términos de afiliación al PCD entre junio de 1981 y mayo de 1982; esto representaba el 60% de todos los términos de afiliaciones al PCD registrados durante ese período. Véase *El Universo*, 14 de septiembre de 1983.

18 *Hoy*, 17 de mayo de 1987.

una estrecha segunda vuelta. Su mandato entre 1984 y 1988 fue polémico y marcado por graves conflictos con el Congreso opositor liderado por la ID y con disidentes de la Fuerza Aérea. El conflicto con los militares produjo dos insurrecciones infructuosas lideradas por el general Frank Vargas Pazzos y el secuestro del presidente durante un día por paracaidistas de la Fuerza Aérea<sup>19</sup>. Febres Cordero resultó ser muy perjudicado por esta humillación pública, por la continuada oposición en el Congreso y por la catastrófica coyuntura económica y apenas alcanzó llegar al final de su mandato, que concluyó con una gran victoria electoral de la ID. Ya que la Constitución ecuatoriana le prohibía postular a un segundo mandato, Febres Cordero inmediatamente comenzó a promover a uno de sus protegidos, Jaime Nebot Velasco, como el candidato presidencial del PSC para 1992<sup>20</sup>.

Sin embargo, a los otros líderes del partido, especialmente a aquellos que se consideraban la “derecha racional y civilizada” del PSC, no les gustó el intento de Febres Cordero de orquestar la candidatura y concentrar el poder en la camarilla guayaquileña<sup>21</sup>. Los líderes de la antigua clase gobernante conservadora se sintieron enajenados por el estilo agresivo de Febres Cordero y su uso beligerante de la autoridad presidencial. Sixto Durán Ballén, uno de los fundadores del PSC y candidato presidencial en dos oportunidades, decidió disputar la candidatura en la convención partidaria de febrero de 1991. Ganó Nebot, y Durán Ballén reclamó acerbamente acerca de irregularidades en los procedimientos para seleccionar a los delegados de la convención<sup>22</sup>. Posterior-

- 
- 19 El Congreso jugó un papel crítico en el deterioro de las relaciones civico-militares. Yo he analizado los acontecimientos relacionados con el secuestro en “Los Vargazos and the Crisis of Ecuadorean Democracy”, *LASA Forum* (Primavera de 1987). Para otras versiones, véase John Maldonado, *Taura: Lo que no se ha dicho* (Quito: Editorial El Conejo, 1988); y Gonzalo Ortíz Crespo, *Operación Taura* (Quito: Editorial Plaza Grande, 1988). Para ensayos sobre el secuestro y sus consecuencias, véase Fernando Artieda et al., *El secuestro del poder* (Quito: Editorial El Conejo, 1988). El secuestro desnudó los conflictos entre Febres Cordero y su vicepresidente, Blasco Peñaherrera. Para la versión del vicepresidente, véase Blasco Peñaherrera Padilla, *El viernes negro: Antes y después de Taura* (Quito: Editorial El Conejo, 1988). Febres Cordero publicó una replica airada a Peñaherrera en su *Autopsia de una traición: Testimonio para la historia* (Quito: Editora General del Ecuador, 1989).
  - 20 Nebot se desempeñó como gobernador de Guayaquil, un cargo designado, durante la presidencia de Febres Cordero. Para 1989 la prensa ya lo estaba llamando “el delfín” de la derecha. Véase “La candidatura de Nebot es un hecho”, *La Otra*, 28 de julio de 1989.
  - 21 La ilusión fue hecha por Jorge Zabala Baquerizo, líder del PSC y partidario de Durán Ballén, y se cita en *El Expreso*, 14 de febrero de 1991.
  - 22 Para un análisis de las irregularidades, véase *Hoy*, 7 de febrero de 1991; *El Comercio*, 8 de febrero de 1991; *El Telégrafo*, 16 de febrero de 1991; y *El Expreso*, 17 de febrero de 1991.

mente, Durán Ballén se separó del PSC, una decisión que resultó ser muy popular. Entendidos de la política le exhortaron a postular a la presidencia y su popularidad en las encuestas de opinión pública subió súbitamente. Una encuesta le dio un increíble 55% de los votos, Por haberse escindido de un partido de la clase gobernante Durán Ballén adquirió la imagen de ser una versión ecuatoriana de Alberto Fujimori: es decir, un candidato independiente que rechazaba a los partidos tradicionales<sup>23</sup>.

Después de meses de reflexión y de ofertas de otros partidos políticos, en mayo de 1991 Durán Ballén optó por formar el Partido Unión Republicana (PUR) para las elecciones presidenciales de 1992. Fue una decisión popular, pero luego decidió aceptar al economista Alberto Dahik como candidato a la vicepresidencia y así aliar al PUR con el derechista Partido Conservador Ecuatoriano. El director del PUR, Mauricio Gándara, temía que Dahik y el PCE usarían la alianza para socavar al PUR y acumular los mejores lugares en las listas municipales y del Congreso. Además, se preocupaba por la creciente influencia que ejercía Dahik sobre Durán Ballén. Dahik había servido como ministro de economía en el gobierno de León Febres Cordero y se conocía como un neoliberal de línea dura. Incluso Febres Cordero se refirió a las ideas extremas de Dahik y lo llamó “un terrorista económico”<sup>24</sup>. Gándara creía que al asociarse con Dahik la capacidad de Durán Ballén de presentarse como un candidato independiente en el centro del espectro político se vería disminuida. Irrumpieron los conflictos casi de inmediato. Las hijas de Durán Ballén dieron su apoyo a Dahik y al PCE y así se debilitó la posición de los militan-

23 “¿Sexto Fujimori?” fue el título de un editorial en un diario de Quito que vinculaba la popularidad de Durán Ballén con la imagen anti-orden establecida que recién había adquirido. Véase *HOY*, 23 de abril de 1991. Los editorialistas y los columnistas lo alabaron extravagantemente y se sumaron al clamor de aquellos que pedían con insistencia su candidatura presidencial. La fanfarria llegó a su punto culminante en un homenaje realizado en el elegante Hotel Alameda Real en Quito con la presencia de tres mil personas. Entre los notables que asistieron se encontraban el ex vicepresidente Blasco Peñaherrera, el ex congresista Roberto Dunn, el empresario Camilo Ponce y el ex congresista Rodolfo Baquerizo, todas personas vinculadas anteriormente con partidos políticos populistas y de derecha. Para una descripción del evento, véase *Hoy*, 10 de abril de 1991. León Febres Cordero se refirió a los invitados como “El club de los traidores”. Véase *El Universo*, 30 de abril de 1991.

24 Después de renunciar al gobierno de Febres Cordero, Dahik se afilió al moribundo PCE, obtuvo un escaño en el congreso en 1988 y criticó las posteriores políticas económicas de Febres Cordero. Febres Cordero consideraba que Dahik formaba parte del “club de los traidores”, antiguos colaboradores que se habían volcado en su contra. Durán Ballén también había desempeñado una función en el gobierno de Febres Cordero: jefe del Banco de la Vivienda. Para la caracterización de “terrorismo económico”, véase *Hoy*, 19 de marzo de 1991.

tes del PUR encabezados por Gándara. Gándara y sus partidarios fueron expulsados del partido. Posteriormente, sus apelaciones ante el Tribunal Supremo Electoral fueron rechazadas en enero de 1992<sup>25</sup>.

Conflictos facciosos afectaron profundamente a los partidos del centro. Los desacuerdos acerca de la estrategia y las posturas partidarias terminaron en una serie de renuncias y expulsiones de la DP en 1990-1991. Desde su fundación cuando se fusionaron dos partidos, la cohesión al interior de la DP había dependido del *modus vivendi* de los dos líderes, Julio César Trujillo y Osvaldo Hurtado. La precaria relación entre ambos finalmente se estropeó y en marzo de 1991 se expulsó a Trujillo de la DP. A Trujillo se le acusó de infringir la disciplina partidaria porque encabezó un movimiento disidente de “Nueva Democracia” y criticó al partido públicamente.

La competencia directa de Trujillo se produjo después de una lucha acerca por el liderazgo en la convención del partido en 1989. Muchos notables del partido se consternaron porque Hurtado hizo campaña activa a favor de Vladimiro Alvarez y su postura para ser un director del partido. Lo consideraban un líder sin brillo que cedería su autoridad a Hurtado. Hurtado hizo un trato de último minuto con el general René Vargas donde acordaron compartir el poder, y así reunió suficientes votos para asegurar la victoria de Alvarez. Las facciones perdedoras evidenciaron gran descontento y se quejaron de la “dictadura personal” de Hurtado en el partido. El acuerdo con Vargas no tardó en desmoronarse y se expulsó a Vargas del partido después de una disputa en el consejo de líderes del partido. Poco después, Vargas anunció la formación de su propio Movimiento Humanista. Luego se produjo la expulsión de Trujillo y la renuncia emotiva de Juan Pablo Moncagatta, uno de los fundadores originales de la DP. En enero de 1992 Wilfrido Lucero, el distinguido líder del partido en el Congreso, le siguió el ejemplo. Decenas de militantes renunciaron junto con Lucero y prometieron apoyar a Raúl Baca Carbo, el candidato presidencial de la ID<sup>26</sup>.

25 Entrevista con Mauricio Gándara, Quito, 1 de abril de 1992. Para una reseña de la disputa, véase *Hoy*, 27 y 30 de diciembre de 1991.

26 Una declaración de protesta y renuncia fue firmada por 172 militantes y publicada en *Hoy*, 27 de febrero de 1992. En entrevistas realizadas en Quito el autor conversó acerca de las divisiones en la DP con los siguientes líderes partidarios: Juan Pablo Moncagatta, 3 de abril de 1992; Osvaldo Hurtado, 6 de abril de 1992; general René Vargas, 10 de abril de 1992; y Francisco Rocha, 10 de abril de 1992. Todos creían obstinadamente que las divisiones se originaron en las ambiciones políticas personales de los otros líderes partidarios.

La ID socialdemócrata se salvó de cualquier división mayor, pero en 1988 casi se produjo una división en torno a su candidato presidencial, y en consecuencia muchos de los máximos líderes se escindieron. Dos líderes populares del partido, Rodrigo Borja y Raúl Baca, lucharon por la candidatura. Para resolver el creciente conflicto, el partido dirimió la candidatura mediante una elección preliminar directa (en vez de una votación en la convención)<sup>27</sup>. Baca, quien había sugerido el uso de la elección preliminar directa, aceptó su derrota y permaneció en el partido<sup>28</sup>. Otros oponentes de Borja, Hugo Caicedo y Alejandro Carrión, se escindieron y formaron el Movimiento Social Democrático, que luego se alió con el PRE de Abadalá Bucaram en las elecciones de 1988. Caicedo aceptó la candidatura a la vicepresidencia en la lista de Bucaram. Se expulsó a Fernando Larrea, quien había liderado el bloque de la ID en el Congreso. Finalmente se afilió con el PRE. Xavier Ledesma, quien había servido como director nacional del partido, también se escindió<sup>29</sup>. Volvió a aparecer en 1992 como candidato al Congreso del PUR, partido con tendencias derechistas.

Tal como se aprecia de los breves resúmenes anteriores, muchas de las divisiones del período después de 1978 se pueden atribuir a los conflictos entre políticos de carrera con respecto a los máximos cargos dentro de los partidos, a la influencia política y a la selección de los candidatos. Ciertamente, todos los partidos en un sistema democrático están sujetos a este tipo de conflicto, pero algunos partidos son más hábiles cuando se trata de evitar las divisiones. ¿Por qué se ha convertido la fragmentación partidaria interna en un elemento tan arraigado en el sistema de partidos ecuatoriano?

En su obra sobre los partidos políticos, Angelo Panebianco señala al menos dos tipos de incentivos que mantienen a las personas en las organizaciones partidarias<sup>30</sup>. Los incentivos colectivos son aquellos beneficios que provie-

27 Esta fue la primera vez que el partido decidió una candidatura mediante una elección preliminar partidaria directa. Debido a las dificultades en la organización del evento, la elección preliminar se limitó a las cuatro provincias más grandes: Pichincha, Guayas, Manabí y Azuay. Borja obtuvo el 73% de los votos válidos en la elección preliminar. Un breve análisis de la elección preliminar se encuentra en Oscar Ayerve, *Tu voto es poder*, tomo 2 (Quito: Taski Editora, 1988), págs. 32-42.

28 Baca se desempeñó como ministro de Bienestar Social durante el gobierno de Borja. Fue el candidato presidencial del partido en 1992, pero le fue mal en la primera vuelta. Véase la Tabla 4.

29 *El Telégrafo*, 20 de julio de 1987; *El Comercio*, 20 de agosto de 1987.

30 Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, traducción de Marc Silver (Cambridge, Inglaterra University Press, 1988). Para un análisis más profundo de cómo los incentivos definen el desarrollo partidario, véase León D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York:

nen de la identificación del individuo con la organización, con las metas políticas o con la orientación ideológica. Mayormente se produce la participación de las bases porque disfrutaban de estos incentivos colectivos. Los incentivos selectivos son las recompensas, los beneficios materiales y de posición social, que provienen de la participación y de los cargos en la jerarquía partidaria. Los incentivos selectivos son de especial importancia para los políticos de carrera y para los militantes. Los partidos difieren en cuanto a la mezcla de estos incentivos, pero en general deben tener arribos para mantener una organización. El problema de los partidos ecuatorianos es que los incentivos colectivos (el atractivo de la identidad, la solidaridad, la ideología) son especialmente débiles. De hecho, existe poco “pegamento” para mantener unidas a estas organizaciones cuando irrumpen rivalidades en torno a recompensas materiales o de posición social. Los orígenes de esta estructura de incentivos tan insatisfactoriamente desarrollada remontan a las circunstancias históricas que rodearon la cristalización de los partidos y el ambiente político-cultural en que han funcionado.

Muchas de las obras clásicas sobre los partidos políticos enfatizan la centralidad del “momento de fundamento” de un partido para poder comprender su desarrollo posterior<sup>31</sup>. Aun cuando los partidos exitosos ciertamente se adaptan a las condiciones cambiantes, las decisiones que toman los líderes partidarios en las etapas primitivas del desarrollo de la organización tienen consecuencias duraderas. En Ecuador, las experiencias de fundamento de la mayoría de los partidos crearon las líneas de dislocación para las escisiones posteriores. Como hemos señalado anteriormente, los primeros partidos ecuatorianos se constituyeron como vehículos electorales de segmentos rivales de la oligarquía. A fines del siglo diecinueve y comienzos del siglo veinte, las elites agroexportadoras concentradas en Guayaquil lucharon por el poder político con las elites hacendadas del interior del país. La mayor parte de la población —campesinos y trabajadores agrícolas— no formaba parte del electorado.

En este contexto, los atractivos ideológicos eran menos importantes que el desarrollo de redes clientelistas. En muchos casos, los aspirantes políticos ni

---

Praeger, 1967), págs. 105–29. Véase también Alessandro Pizzorno, “Interests and Parties in Pluralism”, en Suzanne Berger, editora, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics* (Nueva York: Cambridge University Press, 1981), págs 250-55.

31 Panebianco, *Political Parties*, págs. 49–68.

se molestaban con fingir un partido: creaban “movimientos” de corta duración que desaparecían después de las elecciones. Por ejemplo, en 1948 Galo Plaza Lasso resultó electo a la presidencia como candidato del Movimiento Cívico Democrático, una alianza *ad hoc* que se formó para bloquear al candidato del partido conservador; luego desapareció<sup>32</sup>.

Los nuevos partidos que se desarrollaron en los años sesenta y setenta se fundaron como organizaciones diseñadas para canalizar las ambiciones de aspirantes al poder político de la clase media. Sin embargo, ya que subsistían las limitaciones de alfabetismo en el derecho de sufragio, estas organizaciones no se concibieron ni se constituyeron como partidos “de masas”. Incluso en 1968 sólo el 15% de la población gozaba del derecho a voto<sup>33</sup>. La creación de estos partidos siguió siendo un proceso generado por las elites, es decir, se desarrollaron como invenciones “de arriba abajo” cuyo propósito principal era competir en las elecciones. Típicamente eran dominados por una pequeña camarilla de líderes fundadores (la ID, la DP), de redes de parientes (la CFP y más adelante el PRE), o una persona individual (el PNV, el PNR, la CID). A diferencia de algunos partidos europeos, los partidos políticos ecuatorianos no se desarrollaron como ramas de grupos que ya estaban organizados en la sociedad civil. Tampoco se desarrollaron en base a movimientos de bases. Las organizaciones se fundaron en los dos “núcleos” urbanos (Quito y Guayaquil), y sus líderes eran ya sea disidentes de partidos más antiguos o jóvenes de la clase media o media alta que buscaban distinguirse en el escenario político. Por consiguiente, estos partidos se estructuraron en torno a incentivos selectivos desde sus inicios.

El legado del velasquismo fortaleció este enfoque instrumentalista que tenían las elites hacia los partidos políticos. José María Velasco dominó la política ecuatoriana desde su ascenso político en la década del treinta hasta su última presidencia que terminó en 1972. A menudo se ha agrupado junto con otros líderes populistas de América Latina, pero a la verdad se diferenció de

---

32 En su obra clásica sobre Ecuador, George Blankstern mencionó la importancia de los partidos *ad hoc*. Véase *Ecuador: Constitutions and Caudillos* (Nueva York: Russell, 1964), págs. 70–71. Galo Plaza Lasso argumenta que nunca se interesó en desarrollar un partido político por temor a que se convirtiera en un partido “personalista”. Entrevista con Galo Plaza Lasso, Quito, 2 de septiembre de 1983.

33 La cifra está tomada de James Wilkie, editor, *Statistical Abstract of Latin America* (Los Angeles: Center of Latin American Studies, UCLA, 1980), 20:543.



ellos de varias formas<sup>34</sup>. Tal como lo demuestra la obra histórica de Rafael Quintero, los primeros éxitos de Velasco se debían a sus vínculos estrechos con las elites tradicionales<sup>35</sup>. A diferencia del populismo clásico de América Latina (por ejemplo, el peronismo), Velasco nunca ocasionó avances políticos ni materiales verdaderos para los partidarios de las clases bajas. Su discurso no enfocaba temas ni programas ideológicos claros. Tampoco se ocupó en desarrollar su propio partido velasquista u organizaciones aliadas (por ejemplo, sindicatos). Sin embargo, tuvo éxito en enseñar a toda una generación de políticos ecuatorianos sobre cómo obtener poder político sin desarrollar organizaciones ni perfeccionar plataformas partidarias. En suma, Velasco nunca encajó en el molde de algunos de sus contemporáneos, como por ejemplo Rómulo Betancourt y Víctor Raúl Haya, quienes fueron constructores de partidos políticos<sup>36</sup>.

El desprecio de las elites por los partidos está arraigado en la cultura política ecuatoriana. Los políticos reconocen prontamente las debilidades del sistema de partidos. Como dijo un congresista del PRE populista, el problema de la democracia ecuatoriana es que hay “demasiados partidos - y cada partido prefiere retener su parte, su propio espacio y sus propios líderes, y no participar con otros, Incluso se podría hablar aquí de ‘huasipungo político’”<sup>37</sup>. A menudo se refieren al débil sistema de partidos como una legado irresistible. Empapados en una larga tradición de retórica antipartidaria y de personalismo, muchos políticos parecen estar resignados a aceptar la dinámica del sistema y no creen que cambiará. Blasco Peñaherrera, el ex vicepresidente y líder liberal, explicó así los obstáculos que impedían la formación de un partido único de derecha: “En teoría se podría [crear un partido único de derecha].

34 Existe un debate acalorado entre los sociólogos ecuatorianos sobre la naturaleza del Velasquismo. Para una reseña de la literatura sobre este tema, véase los ensayos en Felipe Burbano de Lara y Carlos de la Torre Espinosa, editores, *El populismo en el Ecuador: Antología de textos* (Quito: ILDIS, 1989).

35 La emergencia del Velasquismo en la década del treinta se encuentra detallada en Rafael Quintero, *El mito del populismo en el Ecuador* (Quito: Editorial Universitaria, 1980).

36 Para un análisis del desarrollo del APRA en el Perú, véase Steve Stein, *Populism in Peru: The Emergence of the Masses and the Politics of Social Control* (Madison: University of Wisconsin Press, 1980). Para una apreciación del desarrollo orgánico de la Acción Democrática, véase John D. Martz, *Acción Democrática: Evolution of a Modern Political Party* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966).

37 En el sistema ecuatoriano tradicional de haciendas, “huasipungo” se refería a la parcela de subsistencia de un campesino. La cita está tomada de una entrevista con el congresista Roberto Dunn, Quito, 19 de diciembre de 1984.

Pero en la práctica no... Cada partido es gobernado por una camarilla, una mafia, y no quieren perder su poder. En el momento de crear un solo partido grande todos los líderes de segundo orden en estos partidos se convertirían en líderes de cuarto orden... Este 'divisionismo' constituye una parte importante de las idiosincrasias del carácter ecuatoriano"<sup>38</sup>.

Por lo tanto, los partidos ecuatorianos se cristalizaron en un marco histórico y una cultura ideológica que no eran conducentes al desarrollo de organizaciones fuertes, ni al establecimiento de una cohesión ideológica. Por otra parte, debido a su naturaleza débil y carente de toda amenaza, los partidos y los líderes nunca se vieron sometidos a la represión sistemática de una dictadura. En el caso del APRA peruana y la Acción Democrática venezolana, la experiencia de la represión fue crítica para el desarrollo de un alto grado de pujanza entre los líderes y para desarrollar su imagen pública como protagonistas de la democratización. Pocos líderes partidarios ecuatorianos podrían pretender tales actos heroicos: ser miembro de un partido nunca exigió mucho compromiso mental de parte de los partidarios.

Quizás el único partido que trató conscientemente de desarrollar un "mito partidario" enlazador fue la Izquierda Democrática. Líderes partidarios como Rodrigo Borja a menudo enfatizaron la "misión" del partido y recalcaron su importancia como fuente de camaradería e identidad<sup>39</sup>. Los militantes de la ID dan testimonio de la tenaz socialización: los interminables versos de la canción partidaria y el flamear de banderas naranjas en los eventos partidarios<sup>40</sup>. Dicho desarrollo de una subcultura partidaria podría ser la explicación del porqué el partido ha podido evitar los conflictos que habitualmente han despedazado a las otras organizaciones.

38 Entrevista con Blasco Peñaherrera, Pittsburgh, 14 de julio de 1987.

39 Entrevista con Rodrigo Borja, Quito, 6 de diciembre de 1984. Para un himno de alabanza al primitivo espíritu del partido, véase *Así nació la Izquierda Democrática* (Quito, 1982, folleto).

40 Entrevista con activistas de la ID, 9 de abril de 1992. Los militantes partidarios también enfatizan las cualidades especiales de liderazgo de Rodrigo Borja: sus esfuerzos infatigables por desarrollar el partido y su capacidad para la conciliación y acomodación. Para un estudio de la primitiva ID, véase Jessica Ehlers, "Izquierda Democrática or Democratic Left: A case Study of the Origins, Philosophy, Organization, and Quest for Power of a Political Party in Ecuador" (Tesis de doctorado, City University of New York, 1988).

## Los efectos involuntarios de las leyes electorales

Aunque la Ley de Partidos de 1978 se diseñó explícitamente para condensar y racionalizar el sistema de partidos, no ha tenido éxito en la eliminación de las tendencias centrífugas del sistema. El gobierno militar saliente designó una comisión civil para idear la ley. Dicha comisión fue encabezada por el sociólogo y líder de la DP Osvaldo Hurtado. Al crear un organismo gubernamental para supervisar a los partidos y establecer requisitos legales para ser miembro de un partido y para regir la actuación electoral, Hurtado creía que la ley finalmente “removerla” a los partidos más chicos y producirla un sistema moderadamente multipartidario<sup>41</sup>.

La ley encargó al Tribunal Supremo Electoral (TSE) la responsabilidad de otorgar los permisos a los partidos que los facultaban para competir en las elecciones. Sin dichos permisos, los partidos y los candidatos no pueden ser inscritos en la papeleta de votación. Según la Ley de Partidos, los requisitos son: (1) El partido debe tener inscritos oficialmente como miembros a un número de personas no menor que el 0.5% de todos los volantes inscritos en al menos diez provincias; (2) el partido debe haber entregado al TSE una declaración oficial de sus principios ideológicos, junto con una lista de directores partidarios; (3) para retener el permiso y competir en elecciones posteriores, el partido debe haber obtenido al menos el 5% de los votos en dos elecciones consecutivas del Congreso. La ley también exigía que los candidatos estuvieran afiliados a un partido legalmente constituido. Esto eliminaba la posibilidad de que candidatos “independientes” postularan a los cargos. El meollo de la Ley de Partidos era la idea de que el TSE usaría su autoridad en cuanto al otorgamiento de permisos para remover a los partidos pequeños del campo electoral, y que actuaría para detener una mayor proliferación de partidos haciendo que fuera difícil que candidatos “fugaces” aparecieran en la papeleta de votación<sup>42</sup>. Sin embargo, en la práctica el intento de controlar a los partidos usando métodos jurídicos resultó ser más problemático que lo esperado. En muchos casos se permitió que partidos que habían perdido su personalidad jurídica por no cumplir con la “regla del 5%” se reorganizaran y se volvieran a

41 Entrevista con Osvaldo Hurtado, Quito, 10 de diciembre de 1984.

42 El texto de las leyes se puede encontrar en *Leyes de Elecciones, partidos políticos, estatuto para la realización del referendun y reglamento* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1988).

inscribir. Para evitar acusaciones de que estaba proscribiendo a los partidos de izquierda, el TSE no hizo nada para impedir dichas reinscripciones.

Algunos otros aspectos de las leyes electorales han producido efectos secundarios involuntarios. Por ejemplo, la disposición exigiendo que los candidatos se afilien a un partido legalmente reorganizado obligó a muchas personas con ambiciones políticas a afiliarse superficialmente a un partido. A menudo el fundamento de los vínculos entre los aspirantes políticos y los partidos es la conveniencia y no la convicción. Existen muchos ejemplos de estas “uniones de conveniencia”. Aprovechándose de una ola de popularidad luego de haber desafiado al gobierno de Febres Cordero, el general Frank Vargas Pazzos empezó a buscar un vehículo político para montar su campaña presidencial de 1988. El resultado fue la resurrección de la APRE, un partido moribundo pero que todavía contaba con personalidad jurídica y servía para colocar el nombre de Vargas en la papeleta de votación.

Los partidos contribuyeron a esta dinámica al reclutar a personajes famosos para que se presentaran como candidatos en sus listas. Esta “entrada por la cocina” produce un incremento de las tensiones al interior de los partidos: los militantes de más antigüedad se sienten ofendidos por los recién llegados, porque piensan que les han robado el lugar que les correspondía dentro de la jerarquía del partido y en las listas de los candidatos partidarios. Luego de servir como jefe del Banco Central durante el gobierno de Febres Cordero, Carlos Julio Emanuel saltó al FRA populista y se convirtió en su candidato presidencial en 1988. Su ascenso meteórico enfadó a muchos y causó varias deserciones<sup>43</sup>. Sin embargo, Emanuel no duró mucho como militante del partido: después de los malos resultados en la primera vuelta en mayo renunció al FRA en julio. El enfado a causa de los miembros recién llegados también contribuyó a las tensiones que finalmente dividieron a la DP. Hurtado reclutó a nuevos notables como el financista Rodrigo Paz y el general René Vargas. Estos desplazaron a miembros más antiguos de su propia facción del partido, así como también de la facción de Trujillo.

La deserción por parte de los líderes partidarios de sus respectivas organizaciones y su afiliación a otro partido se conoce en la jerga popular como “cambio de camisetas” o “camisetazo”. En muchos de estos cambios se ve claramente la poca importancia que tiene la ideología y el enfoque instrumenta-

---

43 *Hoy*, 5 de agosto y 16 de septiembre de 1987.

lista hacia los partidos. Por ejemplo, como se mencionó en el caso de la ID, los líderes expulsados se cambiaron al Partido Roldosita, un partido personalista muy alejado del sobrio partido socialdemócrata donde se habían criado. Además de crear extraños aliados, el camisetazo ha afectado significativamente el comportamiento del Congreso. Por ejemplo, en 1985 el bloque de centro izquierda perdió su mayoría debido a una mezcla de deserciones y alianzas cambiadas. En una encuesta de Simón Pachano el 32% de todos los congresistas entre 1979 y 1988 confesaron al menos un camisetazo<sup>44</sup>. La carrera política de Marco Proaño Maya es un ejemplo externo. Proaño resultó elegido al Congreso de 1979 como diputado de la CFP. Al desaparecer la CFP, Proaño se afilió al recién creado PD. Después que las disputas internas destruyeran al PD, formó su propio Movimiento Radical Demócrata. Dejó al partido cuando surgieron conflictos y se unió al PRE<sup>45</sup>.

El TSE estaba encargado de regular el sistema de partidos y se convirtió en el campo de batalla donde se libraban las batallas entre las facciones partidarias. Ya que el TSE regla el otorgamiento de los permisos a los partidos, arbitraba las divisiones partidarias y decidía cuál facción controlaría el partido constituido legalmente. Por lo tanto, el TSE se convirtió en el mecanismo para resolver las disputas internas y eso lo expuso a acusaciones de politización y manipulación. Por ejemplo, el fallo del TSE a favor de la facción de Durán Ballén en la división del PUR se interpretó como un esfuerzo intencional por parte del gobierno de Borja por ayudar a la postulación presidencial de Durán Ballén y perjudicar a la de Jaime Nebot del PSC. En vez de bloquear la fragmentación partidaria, el TSE legitimó el monopolio de las facciones sobre el poder partidario e incentivó indirectamente la creación de nuevos partidos. Por ejemplo, la guerra entre los hermanos Bucaram para el control de la CFP terminó con la decisión del TSE a favor de la facción de Averroes. La facción perdedora encabezada por Avicena respondió creando el Partido Assad Bucaram que el TSE luego reconoció.

Las leyes electorales no ofrecen incentivos para que los partidos formen alianzas y de esa manera refuerzan las tendencias centrífugas que ya operan en

---

44 Simón Pachano, *Los diputados: Una elite política* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1991), pág. 143.

45 *Hoy*, abril de 1988. Proaño se convirtió en el compañero de lista de Abdalá Bucaram en la contienda presidencial de 1992.

el sistema. Según la Ley de los Partidos, un candidato puede aparecer en la papeleta de votación bajo la etiqueta de un solo partido inscrito oficialmente; un candidato no puede nombrar como su patrocinador a un frente electoral desconocido compuesto por varios partidos. Puesto que sólo se acredita un partido en la papeleta, los otros partidos se sienten perjudicados si forman frentes para apoyar a los candidatos. La primera vuelta de las elecciones presidenciales y las elecciones del Congreso se realizan simultáneamente y, por consiguiente, los partidos temen que al no presentar su propio candidato presidencial perjudicarán a su lista de candidatos al Congreso. Aun cuando un partido se encuentra dispuesto a aliarse con otros para apoyar a un solo candidato presidencial, se siente reacio a hacerlo porque implica enviar un mensaje muy confuso al electorado (“Voten por un partido rival en la contienda presidencial, pero voten por nosotros en la contienda del Congreso”). Cuando los partidos han intentado presentar una lista única en las contiendas del Congreso (dividiendo los distritos electorales entre los partidos y conviniendo en no competir en los distritos de los otros partidos), se han producido comicios explosivos entre las organizaciones partidarias locales. Por ejemplo, los líderes políticos del PUR se sintieron agraviados por el intento de su aliado, el PCE, de conseguir los mejores distritos electorales para los candidatos del PCE. Fue uno de los elementos del conflicto que terminó por causar la escisión de Gándara.

En consecuencia, la lógica electoral dictamina que normalmente es menos conflictivo que los partidos presenten sus propias listas separadas en la primera vuelta de las elecciones presidenciales y en las elecciones del Congreso, aun cuando el electorado apenas pueda distinguir alguna diferencia ideológica o programática entre los candidatos. Por lo tanto, existe una abundancia de candidatos presidenciales. En las elecciones de 1978 se presentaron seis candidatos, en la de 1984 fueron nueve, en 1988 diez y en 1992 doce. Dicha proliferación puede producir resultados impredecibles y opciones extrañas en la segunda vuelta. Puede suceder que los candidatos ingresen a la segunda vuelta por un margen muy leve. En 1988 el líder populista Abdalá Bucaram del PRE apenas dejó fuera de la segunda vuelta a Durán Ballén y se enfrentó en ella a Rodrigo Borja de la ID. Como resultado, muchos votantes conservadores no estaban muy contentos con las opciones que tenían en la segunda vuelta. Similarmente, la primera vuelta de las elecciones de 1992 produjo dos finalistas de los partidos de centro derecha: Durán Ballén del PUR y Jaime Nebot del PSC. Ambos candidatos proclamaban ideas económicas neoliberales; por con-

siguiente, en la segunda vuelta casi no existía una opción “programática” para los votantes<sup>46</sup>.

Las elites partidarias a menudo se refieren a la necesidad de formar frentes electorales unidos para evitar este tipo de dilema pero poco se ha hecho al respecto. En las elecciones de 1984 se produjo una excepción importante en este tipo de comportamiento poco cooperativo entre los partidos. En el verano de 1983 el Frente de Reconstrucción Nacional (FRN) se formó para apoyar a la candidatura de León Febres Cordero. El FRN logró unir a todos los partidos tradicionales de la derecha que existían en ese entonces: el Partido Conservador Ecuatoriano, el Partido Social Cristiano, el Partido Liberal Radical, el Partido Nacionalista Revolucionario y la Coalición Institucionalista Demócrata. Algunos de los partidarios del FRN esperaban que se estableciera el fundamento del desarrollo de un partido único y unificado de la derecha<sup>47</sup>. La promesa del FRN como agente de la consolidación de la derecha duró poco. Febres Cordero ganó las elecciones por un margen estrecho, pero la conjunción que produjo el FRN no tardó en desaparecer. Irrumpieron los conflictos en torno a la influencia política y a los cargos políticos, y Febres Cordero abandonó el frente como una organización. Pensaba que en su calidad de presidente desautorizado no podía proporcionar los incentivos y la cohesión necesaria para mantener al FRN<sup>48</sup>.

### **Políticos flotantes y votantes flotantes**

La ambivalencia de las elites políticas con respecto a los partidos se compara con la carencia de fuertes lealtades hacia los partidos en el electorado. Tanto los antecedentes electorales como los estudios de encuestas revelan la debilidad y discontinuidad de los vínculos entre los partidos y el electorado. La política ecuatoriana se caracteriza por la presencia de políticos “flotantes” y votantes “flotantes”.

---

46 *Weekly Analysis of Ecuadorean Issues* 21 (29 de mayo de 1992).

47 Entrevista con Sixto Durán Ballén, Quito, 2 de septiembre de 1983.

48 Entrevista con León Febres Cordero, Guayaquil, 28 de julio de 1989.

Como han indicado Mainwaring y Scully en la Introducción de este libro\*, según sus cálculos Ecuador registra una alta volatilidad electoral. Los puntajes miden el cambio neto en la porción de escaños (o votos) de todos los partidos de una elección a la siguiente. En las elecciones del Congreso, Ecuador registró una volatilidad media de 32,5 entre 1978 y 1992. En las elecciones presidenciales entre 1979 y 1988 registró 43,8. Sólo el Perú y el Brasil registraron un puntaje más alto. Los políticos ecuatorianos están muy conscientes de esta volatilidad. Cuando hablan de las estrategias políticas se refieren a menudo a los que llaman el “efecto pendular”: la tendencia de los votantes de alejar sus preferencias de los partidos que ejercen el poder<sup>49</sup>. Desde 1979 ningún partido en ejercicio ha podido retener la presidencia por más de un mandato. La mayoría legislativa también cambió en las elecciones del Congreso de 1986, 1990 y 1992.

Además de los antecedentes electorales que ilustran la buena voluntad de los votantes para cambiar de partido de una elección a otra, la información disponible de las encuestas confirma que existe una baja adhesión a los partidos. En una encuesta de 1989 sólo entre un cuarto y un tercio de los encuestados; en Quito y Guayaquil se catalogaron como “militantes” o “simpatizantes” de un partido. Más del 70% se catalogaron como “independientes” o profesaron ser indiferentes. En la encuesta se expresó un profundo desprecio por los partidos: más del 80% de los encuestados en ambas ciudades respondieron con un negativo cuando se les preguntó si pensaban que los partidos se interesaban en los problemas de la gente<sup>50</sup>.

No sorprende que durante la última década los votantes no hayan desarrollado una adhesión duradera con los partidos. La relativa “novedad” del mismo electorado explica al menos parte de la volatilidad del sistema. Un grupo grande voló por primera vez en la década del ochenta. Como consecuencia del crecimiento demográfico, el fin de los requisitos de alfabetismo y las

---

\* Nota del E. Se refiere al libro del cual está tomado este artículo.

49 Entrevista con Rodrigo Borja, Quito, 6 de diciembre de 1984,

50 Los resultados de la encuesta del Instituto de Estudios Sociales se publicaron en *El Comercio*, 1 de mayo de 1989. En un intento anterior de estudio de encuestas, Espinosa informó que el 94% de los encuestados en una comuna de clase baja de Quito nunca habían participado en actividades de partidos políticos. En la misma encuesta, el 45,6% de los encuestados declararon que *ningún* partido político representaba los intereses de los pobres. Véase Malva Espinosa C., *Ecuador: El horizonte político popular* (Quito: FLACSO, 1984), págs. 112, 123.



campañas de inscripción entre 1979 y 1988, el electorado aumentó de dos millones de votantes a cuatro millones. Entre 1988 y 1992 se inscribió otro millón de votantes en los registros electorales<sup>51</sup>. Dada su falta de “experiencia” con los partidos, tiene sentido que muchos de estos votantes jóvenes o votantes que voten por primera vez no tengan una fuerte adhesión partidaria.

Sin embargo, existen otros factores que contribuyen a la volatilidad electoral. Las condiciones socio-estructurales subyacentes y las duras circunstancias económicas han creado un terreno que no es muy propicio para el establecimiento de una fuerte identificación partidaria. Los partidos han evolucionado como máquinas electorales dominadas por las elites, cuya vinculación con el público masivo se revigora periódicamente durante las campañas. Salvo por unas pocas excepciones, los partidos no han tenido éxito en establecer vínculos estrechos entre ellos y sectores específicos del electorado. El Partido Comunista (y más adelante el FADI) goza de una relación duradera con la Confederación de Trabajadores Ecuatorianos (CTE). La Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC) se dividió a mediados de la década del setenta entre una facción demócratacristiana y una socialista. El MPD también ha cultivado a sindicatos individuales. No obstante estos vínculos de tendencia izquierdista, el movimiento sindical logró cierta autonomía en la década del ochenta y actuó como un grupo de interés y no como el brazo de un partido en particular<sup>52</sup>. Además, los trabajadores sindicalizados no constituyen un segmento muy grande del electorado.

Sin embargo, la vinculación con el electorado normalmente tiene poco que ver con las organizaciones corporativistas. Antes bien, la mayoría de la vinculación se produce a través de redes clientelistas, muchas de las cuales se organizan a nivel de vecindario. El clientelismo puede ser eficaz para movilizar el apoyo del electorado a corto plazo, pero existen obvios peligros latentes cuando los partidos lleguen a depender demasiado de la distribución de re-

51 Las cifras de inscripción del TSE fijaron en 5.710.077 el número de votantes inscritos para las elecciones de 1992. Informado en *Hoy*, 10 de abril de 1992.

52 Para un análisis del movimiento sindical contemporáneo en Ecuador, véase Jorge León Trujillo y Juan Pablo Sainz, “Crisis y movimiento sindical en Ecuador: Las huelgas nacionales del FUT (1981-1983)”, en CLACSO, comp., *Movimientos Sociales en el Ecuador* (Quito: CLACSO, ILDIS, 1986), págs. 93-150. También véase León Trujillo, “Composición social y escena política en el sindicalismo ecuatoriano” (Disertación presentada en el XV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, New Orleans, marzo de 1988); Nick Mills, *Crisis, conflicto y consenso: Ecuador 1979-1984* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1984).

compensas materiales para poder captar votos. Cuando falla la capacidad de un líder partidario para proveer lo necesario, el apoyo electoral del partido fácilmente se disipará a medida que los clientes empiecen a buscar otros patrones más efectivos. El estudio de los partidos populistas en Guayaquil que realizó Amparo Menéndez-Carrión proporciona evidencias sólidas que comprueban esta afirmación<sup>53</sup>.

La insistencia en el clientelismo como el principal mecanismo de vinculación de los partidos está ligada a la misma naturaleza del electorado. Ecuador ha experimentado profundos cambios socioeconómicos en los últimos veinte años. Aunque este capítulo no da suficiente espacio como para presentar una descripción completa de dichos cambios, será esencial tratar con algunos aspectos básicos para poder evaluar las conexiones (y desconexiones) entre los partidos y el electorado.

Como consecuencia de una acelerada urbanización y de una disminución en los empleos agrícolas, se produjo un electorado mayormente urbano. Para 1988 el 75% de los votantes inscritos eran urbanos; el resto eran rurales<sup>54</sup>. Sin embargo, la modernización de la economía no produjo una clase obrera tradicional concentrada en las fábricas. Tal como ha sucedido en muchos otros países tercermundistas, la mayor parte de los nuevos empleos en las ciudades se produjeron en el “sector informal” de la economía. El trabajo en este sector abarca una amplia gama de actividades, como el comercio ambulante, los servicios domésticos y las microempresas. Se calcula que la mitad de la fuerza laboral de las ciudades ecuatorianas se dedica a labores del sector informal<sup>55</sup>.

La agregación de una parte importante del nuevo electorado en actividades del sector informal obviamente afecta su comportamiento político<sup>56</sup>. Una

---

53 Amparo Menéndez-Carrión, *La conquista del voto: De Velasco a Roldós* (Quito: FLACSO y Corporación Editora Nacional, 1986).

54 Tribunal Supremo Electoral, *El proceso electoral ecuatoriano* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1989), pág. 108.

55 Para un análisis comprensivo de los cambios en la estructura de empleos en Ecuador, véase Carlos Larrera, “Employment, Poverty, and Development Strategies in Ecuador, 1979–1989” (Tesis de doctorado, York University, 1992). Para un análisis más profundo del sector informal y estimaciones en cuanto a su tamaño en América Latina, véase Alejandro Portes, “Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Last Decades”, *Latin American Research Review* 20 (1985), págs. 7–40.

56 Aunque no se ha realizado ningún estudio sistemático del comportamiento político del “sector informal” en Ecuador, estudios realizados en otros países indican que su comportamiento electoral es flui-

gran parte de esta fuerza laboral no pertenece a las estructuras tradicionales de los movimientos sindicales, y por ende los sindicatos se han vuelto incluso menos importantes como transmisores potenciales de una identificación partidaria<sup>57</sup>. La clase baja a menudo se organiza en base a su lugar de residencia y no a su lugar de trabajo; las organizaciones pueden incluir sus asociaciones pastorales de la iglesia, juntas de vecinos y asociaciones culturales. Estas organizaciones locales son difusas y en general, no cuentan con asociaciones “culturales” que suman intereses a nivel nacional. Por consiguiente, no existe ninguna estructura orgánica central que puedan usar los partidos fácilmente para establecer vínculos con bloques específicos de volantes de la clase baja. Por necesidad, el clientelismo a nivel de vecindario sigue siendo el mecanismo básico para “conectarse” con el mundo social de los votantes de bajos recursos<sup>58</sup>.

Tal como sucedió en el resto de América Latina, los salarios y el nivel de vida de los votantes de clase baja bajaron significativamente como consecuencia de la crisis económica de la década del ochenta<sup>59</sup>. Los presidentes Hurtado (1981-1984), Febres Cordero (1984-1988), Borja (1988-1992) y Durán Ballén (1992 hasta la fecha) trataron de resolver el problema de la deuda ecuatoriana y promulgaron políticas de austeridad. Por consiguiente, los cuatro gobiernos y sus respectivos partidos se asocian con tiempos de depresión económica y medidas de estabilización dolorosas. Además, a pesar de la aplicación de estas medidas a estilo del FMI, la mayoría de los ecuatorianos no creen

---

do, debido en parte a su situación clasista ambigua. Véase Maxwell Cameron, “The Politics of the Urban Informal Sector in Peru: Populism, Class and ‘Redistributive Combines’”, *Canadian Journal of Latin American Studies* 16 (1991), págs. 79–104. Para un análisis fascinante de las actitudes políticas y el clientelismo entre los pobres, véase Susan C. Stokes, “Politics and Latin America’s Urban Poor: Reflections from a Lima Shantytown”, *Latin American Research Review* 26 (1991), págs. 75–102.

- 57 Por ejemplo, los vendedores ambulantes en Quito y Guayaquil han creado sus propias organizaciones, algunas de las cuales están afiliadas a las confederaciones sindicales. Sin embargo, no está clara la influencia que estos sindicatos realmente tienen en el comportamiento y las actitudes políticas de los “informales”. Gilda Farrell informa que el 75% de los vendedores ambulantes encuestados en Guayaquil no obedecían los llamados sindicales a participar en huelgas generales u otras acciones de protesta. Véase su estudio, “Los microcomerciantes del sector informal urbano: Los casos de Quito y Guayaquil”, en Daniel Carbonetto, editor, *El sector informal urbano en los países andinos* (Quito: ILDIS, CEPESIU, 1985), págs. 139-78.
- 58 Para un estudio de casos del clientelismo a nivel local, véase Misshy Lesser, *Conflicto y poder en un barrio popular de Quito* (Quito: Editorial El Conejo, 1987).
- 59 El salario mínimo urbano disminuyó en un 50% entre 1981 y 1988. Durante el mismo período el desempleo subió de un 6% a un 13%. Las cifras están tomadas de *Economic Survey of Latin America and the Caribbean* (Santiago: United Nations, 1989), págs. 60–62.

que sean una solución para los problemas económicos de Ecuador. El descontento popular con respecto a la política económica ayuda a fomentar la reacción de “echemos a los bribones” que se ha visto reflejada constantemente en las aplastantes derrotas de los partidos que ejercían el poder.

Frente a un electorado tan volátil, muchos de los principales estrategias de los partidos creen que la clave para ganar las elecciones es proyectar una fuerte imagen de oposición al gobierno. La importancia percibida de distanciarse del gobierno y de sus políticas económicas ha afectado el comportamiento legislativo de los partidos y ha originado conflictos al interior de ellos. Los partidos han recurrido comúnmente a las interpelaciones en el Congreso para mostrar su desprecio por la política gubernamental. Según la Constitución, los diputados pueden llamar a los ministros al Congreso para “sesiones de preguntas”. Esto puede culminar en un voto de censura del ministro por parte del Congreso, de esa manera obligándolo a renunciar. Para el gobierno, las eternas visitas de los ministros al Congreso se convierten en un espectáculo consumidor de tiempo que termina por debilitar la determinación de políticas. La frustración presidencial por las interpelaciones cansó varias crisis constitucionales durante los gobiernos de Febres Cordero y Borja.

Los conflictos en torno al tema de la oposición han sido difíciles, especialmente para la DP y la ID, dos partidos “progresistas” que nunca han llegado a una determinación respecto a lo que debe ser la relación entre ellos. Cuando en 1988 el gobierno de Borja ofreció cargos ministeriales a la DP, algunos líderes preferían una cooperación total. Sin embargo, Hurtado se opuso rotundamente a la idea. Creía que cualquier asociación directa con el gobierno de Borja expondría a la DP a acusaciones de ser socios del gobierno y que eso perjudicarla sus opciones en las siguientes elecciones. Hurtado perdió el debate interno y la DP aceptó los cargos. No obstante, Hurtado siguió creyendo firmemente que la decisión fue “un error histórico”, y el tema volvió a aparecer en la convención partidaria de 1989 donde convergió con las luchas por el liderazgo<sup>60</sup>.

Los esfuerzos a veces frenéticos de los líderes partidarios por retratarse como símbolos de la ira pública producen un estilo de discurso extremadamente agresivo que a menudo incluye maliciosos ataques personales. Tanto León

---

60 Para los puntos de vista de Hurtado sobre los problemas en el DP, véase sus entrevistas publicadas en Osvaldo Hurtado, *Política democrática: Testimonios 1964–1989* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1990).

Febres Cordero como Abdalá Bucaram se convirtieron en expertos de este estilo<sup>61</sup>. Sin embargo, este tipo de discurso político empaña a la clase política y al sistema de partidos en general. Al tratar de aprovecharse del desprecio de la población por los políticos, recurren a una retórica acalorada que sólo genera más desprecio por los políticos. Al mismo tiempo, los discursos beligerantes crean animosidades personales entre las elites. Esta tradición de luchas personales rencorosas puede dificultar mucho la cooperación (incluso entre partidos del mismo parecer).

### Partidos y políticas: la “desaparecida” función programática

En su búsqueda de éxitos electorales, los partidos y los candidatos individuales han recurrido a asesores profesionales como encuestadores y expertos en medios de información. Asesores extranjeros han contribuido a este proceso de profesionalización de los partidos. En 1984 la campaña de Febres Cordero contrató a Oscar Lombano, el experto colombiano de relaciones públicas quien asesoró al presidente Belisario Betancur. En 1988 Rodrigo Borja usó los servicios de asesoría del Sawyer Miller Group que está basado en la ciudad de Washington<sup>62</sup>. Han surgido empresas encuestadoras nacionales en respuesta a la demanda por información más sistemática de la opinión pública.

El auge de los asesores se relaciona con la creciente importancia de la televisión en las campañas políticas. Al igual que las campañas presidenciales de los EE.UU., las campañas ecuatorianas dependen en gran manera de los espacios publicitarios de la televisión, que varían desde atacar a los oponentes hasta vender la personalidad del candidato (ya sea como estadista serio o como “hombre del pueblo”)<sup>63</sup>. En 1988 la campaña de Borja utilizó un *réclame* que

61 Para una colección de las salidas más famosas de Febres Cordero, editadas por un líder del DP, véase Ramón Rivera, *El pensamiento de León Febres Cordero* (Quito: Ediciones Culturales 1986). Las declaraciones públicas de Bucaram se documentan en “¿Quién es Abdalá?” en Oscar Ayerve, *¿Quién gana la segunda vuelta?* (Quito: Taski, 1988), págs. 145–238.

62 El Sawyer Miller Group también asesoró a Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia y a Mario Vargas Llosa en el Perú en sus campañas presidenciales poco exitosas de 1988 y 1990 respectivamente. Para un análisis de la campaña de Vargas Llosa por un asesor de Sawyer Miller, véase Mark Malloch Brown, “The Consultant”, en “Vargas Llosa for President”, *Granta* 36 (Verano de 1991), págs. 87–96.

63 Para una consideración de la historia del spot publicitario en la política estadounidense, véase Edwin Diamond, *The Spot: The Rise in Political Advertising on Television* (Cambridge, Mass.: MIT, Press, 1984).

se inspiró en el video de música popular “Somos el mundo”. El *réclame* presenta a varios artistas ecuatorianos en un estudio cantando: “Rodrigo Borja ama a su gente”. En 1992 un *réclame* de Jaime Nebot, el candidato del PSC, lo presentó vadeando por agua que le llegaba hasta el pecho para saludar a los votantes. Bucaram probablemente utilizó los *réclames* más polémicos de todos en su campaña de 1988 cuando apareció “cantando” la canción de su campaña “Por eso me llaman loco”<sup>64</sup>. Otros *réclames* de la televisión mostraron a Bucaram sangriento y crucificado (un mártir para su pueblo) mientras que se retrató a Rodrigo Borja con cuernos del diablo<sup>65</sup>.

A medida que los líderes partidarios gastaban sus energías y recursos en dominar la televisión y descifrar las encuestas de opinión pública, la dimensión programática de la vida partidaria se estancó. Es decir, los líderes partidarios no han enfatizado la importancia de desarrollar los partidos como generadores de nuevas ideas acerca de la política pública. En cambio, los partidos se mantienen al margen del proceso de determinación de políticas que es dominado por grupos de expertos, economistas y organizaciones internacionales.

La determinación de las políticas económicas constituye el ejemplo más conspicuo de la marginalización de los partidos. Ninguno de los presidentes del período después de 1978 (Roldós, Hurtado, Febres Cordero, Borja) han pedido asesoría económica a sus partidos respectivos. Típicamente, los ministerios claves de Hacienda, Banco Central y Fondo Monetario han sido ocupados por “independientes”, es decir tecnócratas o empresarios sin ningún vínculo formal con los partidos. Esto ha sido una fuente de descontento crónico al interior de las organizaciones partidarias. Obviamente, los presidentes creían que tenían razones bien fundamentadas para mantener a los líderes partidarios tradicionales alejados del proceso de determinación de las políticas económicas. En su mayoría los líderes partidarios son abogados y los partidos no cuentan con un estrato desarrollado de economistas profesionales<sup>66</sup>. La política económica llegó a definirse como una esfera sumamente técnica que exi-

64 El refrán decía: “Por eso me dicen loco, todos los oligarcas... Me dicen loco por que lloro con mi pueblo”. La canción se hizo inmensamente popular.

65 Análisis de la campaña de 1988 extensamente en el capítulo sobre Ecuador en James M. Malloy y Eduardo Gamarra, editores, *Latin American and Caribbean Contemporary Record 1987-88* (Nueva York: Holmes and Meier, 1990), 7:B117-27.

66 En el estudio de congresistas realizado por Pachano se informa que en cuanto a profesión, el 52% eran abogados pero sólo el 2,6% eran economistas. Véase Pachano, *Los diputados*, pág. 114.

gía pericia en negociar con la comunidad financiera internacional: por ende el auge de los tecnócratas y empresarios<sup>67</sup>.

Los cuatro presidentes procuraron maximizar la autonomía del equipo económico y, concentrar los poderes decisivos en manos del poder ejecutivo. La idea era aislar la política económica de la pluralista, y en especial de la interferencia del Congreso<sup>68</sup>. Dicho aislamiento era esencial porque permitía que los presidentes adoptaran medidas de estabilización que no habrían resistido la oposición pública que hubiera generado un debate público. La Constitución ecuatoriana dispone de una apertura legal que usan los presidentes para promulgar medidas económicas sin examinación previa del Congreso. Pueden promulgar dichas medidas como decretos leyes económicas urgentes. Febres Cordero hizo uso extensivo de esta facultad: entre 1984 y 1985 usó veintiséis decretos de este tipo para promulgar los principales elementos de su programa económico neoliberal<sup>69</sup>.

Este estilo exclusivista para determinar las políticas y el concepto de “administración de crisis” que impregnaba al poder ejecutivo aseguraron que el Congreso y los partidos no jugaran un papel real en la tarea de gobernar. Los partidos de oposición en el Congreso mayormente se vieron restringidos a funciones de supervisión: exponer casos de corrupción e impugnar la constitucionalidad de las acciones presidenciales. Quizás esta experiencia de exclusión y marginalización haya ayudado a aguzar las técnicas de oposición: los ataques contra el gobierno, el desprestigio de las políticas y la generación de disputas en torno al Constitución. Sin embargo, todos los partidos carecen de la capacidad para generar alternativas programáticas creíbles para el modelo a corto plazo de “administración de crisis” que ha caracterizado la política económica de cuatro gobiernos sucesivos. Esta falta de visión fue uno de los factores que contribuyó al descontento popular con el gobierno socialdemócrata de Borja. Como dicen algunos críticos al interior de la ID, durante la década

---

67 Para un análisis perspicaz del creciente predominio mundial de esta profesión, véase John Markoff y Verónica Montecinos, “The Irresistible Rise of Economists”, (MS, University of Pittsburgh, mayo de 1990).

68 Para un análisis comparativo de este estilo de formulación de políticas, véase Catherine Conaghan, James Malloy y Luis Abugattás, “Business and the ‘Boys’: The Politics of Neoliberalism in the Central Andes”, *Latin America Research Review* 25 (1990), págs. 3-30.

69 Para una crítica del uso de estos poderes de excepción, véase León Roldós Aguilera, *El abuso del poder: Los decretos leyes económicos urgentes aprobados por el gobierno del Ing. León Febres Cordero* (Quito: Editorial El Conejo, 1986).

del ochenta los líderes partidarios enfocaron tanto en ganar las elecciones que nunca elaboraron un programa comprensivo de lo que harían una vez que estuvieran ocupando la presidencia. Durante el gobierno de Borja no se produjo ninguna iniciativa audaz en cuanto a políticas, a pesar de las promesas que se hicieron en la campaña de pagar la “deuda social”. En cambio, su gobierno parecía a menudo que estaba saliendo del paso a duras penas, de tal manera que hacía recordar sus gobiernos anteriores<sup>70</sup>. Quejas parecidas respecto a la falta de un enfoque sobre las políticas también se escucharon al interior de la DP, especialmente de parte de Juan Pablo Moncagatta. En su opinión, los líderes partidarios se estaban concentrando en las estrategias políticas y estaban dejando de lado el debate sobre ideas y políticas<sup>71</sup>.

La incapacidad de los partidos de “enchufarse” con las nuevas ideas y aspiraciones manifestadas por grupos de la sociedad civil ha sido quizás aún más preocupante que el vacío ideológico al interior de los partidos. El ejemplo más revelador de dicha incapacidad se produjo durante la insurrección indígena de junio de 1990, posiblemente el movimiento de masas más importante de los últimos tiempos<sup>72</sup>. Grupos indígenas participaron a través de todo el país en huelgas, barricadas en las carreteras, tomas de terrenos, tomas de edificios y manifestaciones callejeras en un derrame espontáneo de resentimientos. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) surgió como el interlocutor de los muchos grupos involucrados y proclamó sus demandas al gobierno en “trece puntos”. Entre ellos se encontraban la reclamación de tierras de las tribus y la autonomía de los pueblos indígenas. Sin embargo, frente a esta profunda inquietud social los partidos no tenían casi nada que decir<sup>73</sup>. Igual como el resto de la sociedad blanca/ mestiza, las elites

70 Las dos principales iniciativas sociales de Borja fueron la campaña de alfabetización nacional y el desarrollo de una red de guarderías nacionales. La campaña de alfabetización funcionó entre abril y septiembre de 1989 y en ella setenta mil estudiantes de enseñanza media se desempeñaron como tutores del programa. Gobiernos anteriores también habían promulgado programas de alfabetismo.

71 Moncagatta describió al DP, diciendo que había evolucionado y ahora era “una empresa electoral”. Sus críticas se citan en *Hoy*, 3 de marzo de 1992. También entrevista con Juan Pablo Moncagatta, Quito, 3 de abril de 1992.

72 Para una colección de ensayos que analizan estos acontecimientos, véase ILDIS, comp., *Indios: Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990* (Quito: ILDIS, El Duende, Abya-Yala, 1990).

73 Jorge León Trujillo menciona que René Mauge del FADI hizo la única declaración detallada sobre los acontecimientos. Véase su “Levantamiento indígena, levantamiento campesino: Actores, propuestas, contexto y perspectivas” (Disertación, FLACSO Sede Ecuador, octubre de 1990).



partidarias se escandalizaron por los disturbios y las animosidades raciales que reflejaban. La nula reacción frente a esta movilización social de envergadura constituyó una manifestación reveladora de la incapacidad de los partidos para entender las demandas indígenas y para comunicarse con un segmento importante del electorado.

### Conclusiones: un electorado descontento y un futuro incierto

Después de diez años de competencia electoral, se puede palpar la desilusión de la gente con el sistema de partidos. Incluso las elites de los partidos reconocen su mal rendimiento y su pésima imagen pública. Después de las divisiones al interior de su partido, Rodrigo Paz, el alcalde de Quito y militante de la DP, reconoció que los partidos “más parecen partidos de fútbol que partidos políticos”. Al reconocer la falta de visión de los partidos, Paz observó: “No existen ideologías, las ideas disminuyen y prevalecen las aspiraciones personales”<sup>74</sup>. Generalmente el público piensa en la política partidaria como en una serie de tomas de poder, escándalos, *vendettas* personales e intercambios de insultos. Las elites políticas con su retórica y su comportamiento son responsables en gran medida por la deshonra de las instituciones democráticas y por quitarles legitimidad a los ojos del público en general.

Siempre es riesgoso adivinar el futuro, pero concluiré este capítulo resumiendo en base a la dinámica descrita aquí dos posibles escenarios para el sistema de partidos ecuatoriano. Ninguno de los dos es muy optimista; ambos son de mal agüero para el futuro desarrollo político democrático.

El primer escenario -una ruptura del sistema de partidos incitada por el poder ejecutivo- ya se ha producido en el país vecino del Perú. En abril de 1992, el presidente Alberto Fujimori, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, destituyó el Congreso, se apoderó del poder judicial y suspendió la Constitución. Dijo que era la única forma de remediar la corrupción dentro del sistema político y deshacerse del comportamiento obstruccionista de los partidos en el Congreso. Según decía, la profunda crisis de gobernabilidad era el resultado del comportamiento irresponsable de los partidos. Se produjo la esperada condenación internacional del “Fuji-golpe”, pero dentro del Perú el apoyo

---

74 Paz citado en *Hoy*, 27 de febrero de 1992.

público a la movida fue amplio y substancial. Encuestas realizadas inmediatamente después del golpe revelaron que el 80% de la población apoyaba a Fujimori. Encuestas anteriores; también revelaron un alto grado de descontento con el Congreso<sup>75</sup>. Cuando se escribió este capítulo todavía quedaba por verse si el intento de Fujimori de reestructurar el sistema de partidos peruano tendría éxito.

Ecuador está experimentando algunas de las tensiones que llevaron al Perú a una ruptura constitucional. La actuación de los políticos ha creado profundas dudas respecto a la integridad y la eficacia del sistema político actual. En una encuesta de 1989, el 50% de los encuestados en Guayaquil dijeron que la democracia era más corrupta que la dictadura. En la misma encuesta, una tercera parte de los encuestados en Quito que la democracia y la dictadura servían igual para solucionar los problemas o que la dictadura era mejor<sup>76</sup>.

Tal como sucedió en el Perú, el desgaste de la confianza pública en el sistema político se ha acompañado con tandas debilitadoras de conflictos partidarios y confrontaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. En determinados momentos estos conflictos han generado un ambiente de crisis en la Constitución Política y evocado el fantasma de un colapso del sistema. Sin embargo, por ahora ningún presidente ecuatoriano ha enfrentado una crisis de gobernabilidad tan catastrófica como la que enfrentó Fujimori. En la secuela de la situación peruana es poco probable que en Ecuador se resuelva el conflicto generado por los partidos mediante un autogolpe, especialmente considerando el repudio internacional de ese camino. Los políticos ecuatorianos de todos los partidos se apresuraron en denunciar el Fuji-golpe y reafirmar su compromiso con el proceso democrático<sup>77</sup>.

El segundo escenario es simplemente que el sistema de partidos seguirá tal como está. Puede que sea rudimentario y disfuncional, pero la falta de una al-

---

75 Resultados de una encuesta de opinión pública informados en el *New York Times*, 9 de abril de 1992.

76 Los resultados de la encuesta se detallan en Anita Isaacs, "The Obstacles to Democratic Consolidation in Ecuador", (Disertación presentada en el XV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Miami, diciembre de 1989), págs. 18-19.

77 Para las condenaciones del Perú hechas por políticos ecuatorianos, véase *Hoy*, 7 de abril de 1992; y *El Telégrafo*, 7 de abril de 1992. Varios políticos y comentaristas ecuatorianos también se apresuraron en mencionar que Ecuador había sido el pionero del autogolpe en 1970. Igual como Fujimori, Velasco Ibarra clausuró el congreso y gobernó por decreto hasta que fue derrocado en 1972.

ternativa viable puede significar que seguirá vigente por bastante tiempo. Este no corresponde necesariamente al escenario más propicio de los dos. De hecho, podría culminar en algo parecido a un autogolpe. Para maximizar su capacidad para determinar políticas, los presidentes insistirán en más autoridad y así reducirán aún más el papel del Congreso, delimitando sus funciones supervisoras. Para hacerlo, un presidente ecuatoriano podría hacer uso de su derecho de llamar a referéndum para dotar la presidencia de atribuciones aun más extensas y completas<sup>78</sup>. En estas circunstancias, la formulación de políticas sería de la competencia del poder ejecutivo rodeado de tecnócratas y asesores extranjeros. Este modelo permitiría las consultaciones selectivas con grupos de interés. Sin embargo, la promoción de estos intereses sería limitada y por su propia naturaleza dejaría a grandes grupos de personas sin canales de representación directas.

En este segundo escenario, las elecciones se relegan a un ritual secundario que no tiene ninguna conexión significativa con la formulación de políticas. Lo que insinúa estos escenarios es la apariencia de un régimen que se acercaría a lo que Alexis de Tocqueville denominó hace mucho tiempo un “despotismo democrático” o “administrativo”. Esta forma de gobierno mantiene el relumbrón de la democracia, como por ejemplo las elecciones, pero concentra enorme poder en el estrato burocrático tecnócrata<sup>79</sup>.

Obviamente, estos dos escenarios no corresponden a una lista exhaustiva de las posibilidades para el futuro. Puede que emerjan nuevos partidos, o que los partidos se reinventen al descubrir la visión y las coaliciones sociales que

---

78 En la segunda vuelta de 1992, ambos candidatos presidenciales se refirieron a la necesidad de que los presidentes hicieran mayor uso de los referéndum. Varios han amenazado con hacerlo, pero hasta ahora sólo uno lo ha hecho. Febres Cordero llamó a un referéndum que coincidió con las elecciones del congreso de junio de 1986. El propósito era enmendar las leyes electorales para permitir que candidatos independientes postularan a los cargos. Cuando el 69,5% de los votantes rechazaron la enmienda, se tomó como un voto de desconfianza en el gobierno. La campaña del “no” fue encabezada por Hurtado, uno de los arquitectos originales de la Ley de Partidos y rival empedernido de Febres Cordero. Para su versión de este acontecimiento, véase Osvaldo Hurtado, *La victoria del no: Crónica de un pleibiscito* (Quito: FESO, 1986).

79 Los analistas de la política estadounidense también han señalado el estancamiento de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, la lucha institucional intergubernamental y la declinación de las elecciones. Véase Benjamín Ginsberg y Martin Shefter, *Politics by Other Means: The Declining Importance of Elections in America* (Nueva York: Basic Books, 1990). Para el análisis que hace Tocqueville del surgimiento del despotismo en regímenes oficialmente democráticos, véase Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, edición de J.D. Mayer y traducción de George Lawrence (Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1969), págs. 690–702.

puedan revigorizar el sistema de partidos. Pero esto no parece muy probable. De hecho, está en perspectiva una mayor proliferación e incoherencia partidaria. La derecha clama cada vez más para que se revise la Ley de Partidos con el propósito de permitir que candidatos “independientes” postulen a los cargos; una reforma de ese tipo abriría las puertas para aun más personalismo, populismo y la desestabilización de todo el sistema de partidos<sup>80</sup>.

En este momento resulta difícil pensar en una coyuntura que podría compensar la situación actual y producir una realineación fundamental del sistema de partidos. Algunos analistas políticos pensaron que la victoria electoral masiva de la ID en 1988 podría haber establecido el fundamento de ese tipo de realineación. No sucedió. Al contrario, la ID resultó repudiada por el electorado en las elecciones de 1990 y 1992. Borja malgastó la oportunidad de usar su presidencia para desarrollar una hegemonía socialdemócrata en el sistema de partidos.

Aun cuando haya enfocado en algunos problemas específicos del sistema de partidos ecuatoriano, es importante notar que la desilusión pública con los partidos no se limita a los sistemas de partidos “rudimentarios” de América Latina. Los acontecimientos recientes dan testimonio de un amplio y extendido descontento público con los partidos que abarca una amplia gama de tipos de sistemas de partidos. La indiferencia de la reacción pública frente al fallido golpe militar en Venezuela en febrero de 1992 fue una clara señal del desprecio que sentía el pueblo venezolano por Carlos Andrés Pérez y su gobierno de la AD, así como también del profundo malestar de la democracia venezolana. La ola de apoyo en 1992 a la candidatura presidencial de H. Ross Perot en los Estados Unidos reflejó gran descontento público con los políticos de carrera y con los dos partidos tradicionales. Una serie de encuestas transnacionales de las democracias desarrolladas reveló una verdadera declinación en la adhesión partidaria entre los votantes, y niveles crecientes de desconfianza política<sup>81</sup>.

---

80 Bolivia, otro sistema de partidos “incoactivo”, actualmente está experimentando un surgimiento de la política personalista. Jorge Lazarte se ha referido a esto como a una “informalización” de la política. Véase “Partidos, democracia, problemas de representación e informalización de la política (El caso de Bolivia)”, *Revista de Estudios Políticos* 74 (octubre-diciembre de 1991), págs. 579–614. Para el estudio fascinante sobre Max Fernández, el empresario boliviano que ha emergido como una nueva y singular personalidad política populista, véase Fernando Mayorga, *Max Fernández: La política del silencio* (La Paz: ILDIS, UMSS, 1991).

Una perspectiva comparativa sugiere que muchos sistemas de partidos se encuentran con problemas por la tarea de vincular a las personas con sus respectivos gobiernos, no solamente los sistemas de partidos incoativos. Obviamente, dada la presencia de organizaciones alternativas en la sociedad que puedan funcionar como representantes de las personas, las democracias más duraderas se encuentran mejor equipadas para salir adelante “cuando fracasan los partidos”. Sin embargo, los problemas de vinculación en los sistemas de partidos latinoamericanos podrían generar soluciones más sombrías. Tanto el Sendero Luminoso como el Fuji-golpe ilustran lo que puede suceder cuando fracasan los partidos<sup>82</sup>.

---

81 Para un análisis de la declinación del partidismo en las democracias avanzadas, véase Russell J. Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France* (Chatham House, 1988). Véase también los ensayos en Ivor Crewe y David Denver, editores, *Electoral Change in Western Democracies: Patterns and Sources of Electoral Volatility* (Londres: Croom Helm, 1985). Para un análisis comprensivo de la declinación del partidismo y de la confianza política en los Estados Unidos, véase Paul R. Abramson, *Political Attitudes in America* (San Francisco: W. H. Freeman, 1983).

82 Kay Lawson y Peter H. Merkl, editores *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations* (Princeton University Press, 1988).