

LA REVOLUCIÓN CIUDADANA, VIEJAS PRÁCTICAS POLÍTICAS Y EL NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS ECUATORIANO: CUANDO LO QUE SE INSTITUCIONALIZA ES EL SENTIMIENTO ANTIPARTIDISTA

Flavia Freidenberg
Instituto de Iberoamérica
Universidad de Salamanca
✉ flavia@usal.es

Resumen: Este trabajo explora las características del sistema de partidos ecuatoriano tras los últimos cinco procesos electorales (2006-2009) (dos elecciones generales, dos plebiscitos, una elección constituyente) y analiza el modo en que los continuos triunfos de la Revolución Ciudadana ha impactado sobre el sistema de partidos, identificando las tensiones y dilemas que éste enfrenta de cara a la gobernabilidad democrática. Se sostiene que Ecuador se encuentra en estos momentos con un sistema de partidos en transición, que ha ido transformándose en el período analizado desde un multipartidismo extremo de tipo polarizado a otro de tipo hegemónico, que mantiene una polarización de corte social, minoritaria, que aún no encuentra traducción político-partidista, y explora la manera en que esos elementos condicionan la gobernabilidad democrática.

Palabras Clave: Sistema de partidos, Revolución Ciudadana, multipartidismo, sistema de partido hegemónico, polarización, Ecuador.

Texto presentado en el Seminario "Ciudadanos vs. Partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de la democracia representativa", organizado por el Proyecto OIR, en el Instituto de Iberoamérica, el 27 de Febrero de 2009. Los argumentos y datos son responsabilidad de la autora y no forman parte del trabajo desarrollado por el Equipo del Proyecto OIR.

I. Introducción¹

Este trabajo explora las características del sistema de partidos ecuatoriano tras los últimos cinco procesos electorales (2006-2009) (dos elecciones generales, dos plebiscitos y una constituyente), lo compara con el sistema de partidos anterior y analiza el modo en que el triunfo de la Revolución Ciudadana ha impactado sobre el sistema de partidos, identificando sus transformaciones y las tensiones que éste enfrenta de cara a la gobernabilidad democrática. Se sostiene que Ecuador se encuentra en estos momentos con un “sistema de partidos en transición”, que ha ido cambiando desde un multipartidismo extremo polarizado a otro de tipo hegemónico, donde los ciudadanos y los políticos se enfrentan a nuevos escenarios de competencia y donde la polarización social existente (aunque minoritaria) no encuentra aún espacio para su traducción política.

Ecuador ha sido uno de los países que mayores dificultades ha enfrentado para generar marcos mínimos de gobernabilidad desde la reinstauración democrática en 1979. Los principales factores que han incidido sobre los magros espacios de gobernabilidad democrática han sido a) el diseño institucional y sus efectos sobre el comportamiento de los actores y b) la dinámica que generaba la competencia de su sistema de partidos (Freidenberg 2008). Eso llevó a pensar que la interacción de las reglas de juego, junto al modo en que los actores percibían esas reglas y por tanto se competía en el sistema de partidos, explicaban las dificultades para mantener la estabilidad democrática en el país². La evidencia mostraba que en diez años tres presidentes elegidos constitucionalmente no habían conseguido terminar sus mandatos, siendo sustituidos por vías extrainstitucionales y en escenarios de movilización popular y arreglos entre élites, lo que daba cuenta de la sistemática violación de las reglas por parte de los actores y la posterior adaptación de esas reglas a los intereses del momento³.

El sistema de partidos ecuatoriano que emergió luego de la transición en 1979 ha cambiado. Tras el carrusel electoral de 2006-2009 se ha generado un “sistema de partidos en transición”, que contiene algunas de las características del anterior sistema de partidos mientras otros elementos nuevos han surgido en la dinámica sociopolítica. El objetivo de este estudio es mostrar el modo en que el sistema de partidos ecuatoriano está cambiando, analizando cada uno de los momentos electorales en los que ha triunfado la Revolución Ciudadana y explorando hasta qué punto esas nuevas características pueden contribuir o no a superar los desafíos de la gobernabilidad democrática que ha vivido el país.

II. Escenario de juego I: el sistema de partidos ecuatoriano antes de la Revolución Ciudadana

Desde 1978-1979 Ecuador ha tenido un sistema presidencialista con bajos incentivos de cooperación interpartidista, alta fragmentación y polarización ideológica, gobiernos minoritarios, fuerte competencia centrífuga, oposiciones desleales, enfrentamientos entre poderes y actores corporativos que gozaban de gran capacidad de veto sobre las instituciones (Conaghan 1996; Mejía 2002; Pachano 2007; Freidenberg 2008). El sistema de partidos contenía características de un multipartidismo extremo,

¹ Agradezco los comentarios y sugerencias realizadas a este texto por mis colegas Simón Pachano y Arturo Moscoso Moreno así como también al grupo de estudiantes de la Maestría de Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Sede Ecuador), por la posibilidad de compartir con ellos mis inquietudes y preocupaciones sobre el sistema de partidos ecuatoriano durante el mes de agosto de 2009.

² Ver los trabajos de Conaghan (1996); Pachano (2007) o Freidenberg (2008).

³ El roldosista Abdalá Bucaram en febrero de 1997, el demócrata popular Jamil Mahuad en enero de 2000 y el ex coronel golpista Lucio Gutiérrez en abril de 2005 fueron obligados a abandonar la Presidencia de la República en diversas circunstancias y por distintos actores que, frente a la crisis, negociaron respuestas al margen del sistema y de la ley, diferentes en cada caso, con la pretensión de salvar –aunque sea momentáneamente– el orden constitucional vigente.

donde cinco o seis partidos contaban con fuerza electoral, capacidad de coalición o de chantaje; con gobiernos de coaliciones minoritarias e incluso presidentes sin ningún diputado en el Congreso; oposiciones movidas por mecanismos patrimonialistas o clientelares y *cleavages* que no terminaban de traducirse políticamente como el regional, generando subsistemas de partidos regionales diferenciados, que hacían que los partidos tuvieran más apoyos territorialmente concentrados que distribuidos de manera homogénea en todo el país.

Las preferencias de los ciudadanos eran tan volátiles que ningún partido elegido en las urnas ocupó la Presidencia de la República en dos oportunidades y, al mismo tiempo, cada cambio en la elección del partido también cambiaba la orientación ideológica del Gobierno. El espacio populista ganó las elecciones en 1978 con la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), en 1996 con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y en 2002 con Sociedad Patriótica (SP); la derecha lo hizo en 1984 con el Partido Social Cristiano (PSC) y en 1992 con el Partido Unidad Republicana (PUR), que era una escisión del anterior, el centro-izquierda en 1988 con la Izquierda Democrática (ID) y en 1998 con la Democracia Popular (DP), aunque éste último en ese momento se encontraba más alineado en el centro-derecha que en su posición original. En ninguna ocasión, hasta 2006, un líder político o movimiento de izquierda ganó las elecciones.

TABLA I: PORCENTAJE VOTOS OBTENIDOS POR LOS DOS PRIMEROS CANDIDATOS ELECCIONES PRESIDENCIALES

Año	Fórmula	Partido	Primera Vuelta			Segunda Vuelta		
			Votos	%	MV* Dif.	Votos	%	MV* Dif.
1979	Jaime Roldós*	CFP	381.215	27,70	3,84	1.025.148	68,49	36,98
	Sixto Durán Ballén	PSC	328.461	23,86		471.657	31,51	
1984	León Febres Cordero*	PSC	600.563	27,20	1,53	1.381.709	51,54	3,08
	Rodrigo Borja	ID	634.327	28,73		1.299.089	48,46	
1988	Rodrigo Borja*	ID	744.409	24,48	6,87	1.699.895	54,00	8
	Abdalá Bucaram	PRE	535.482	17,61		1.448.059	46,00	
1992	Sixto Durán Ballén*	PUR	1.089.154	31,88	6,85	2.146.762	57,32	14,64
	Jaime Nebot	PSC	855.234	25,03		1.598.707	42,68	
1996	Abdalá Bucaram*	PRE	1.001.071	26,28	0,89	2.285.397	54,47	8,94
	Jaime Nebot	PSC	1.035.101	27,17		1.910.651	45,53	
1998	Jamil Mahuad*	DP	1.342.114	34,91	8,31	2.243.000	51,16	2,33
	Álvaro Noboa	PRE	1.022.667	26,60		2.140.481	48,83	
2002	Lucio Gutiérrez*	PSP, MPD, MUPP/NP	913.113	20,43	3,06	2.726.476	54,38	8,76
	Álvaro Noboa Pontón	PRIAN	776.132	17,37		2.286.819	45,62	
2006	Alvaro Noboa Pontón	PRIAN	1.464.251	26,83	3,99	2.689.418	43,33	13,34
	Rafael Correa*	ALIANZA PAÍS/PS-FA	1.246.333	22,84		3.517.635	56,67	
2009	Rafael Correa*	ALIANZA PAÍS/PS-FA	3.586.439	51,99	23,57	-	-	-
	Lucio Gutierrez	PSP	1.947.830	28,24		-	-	

+ Se emplea la categoría "Margen de Victoria" según la cual cuanto mayor sea la diferencia entre los dos candidatos, mayor es el margen de victoria y menor la competitividad entre los contendientes.

*Los candidatos señalados con asterisco resultaron ganadores de los comicios.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE (hoy denominado a partir de los cambios constitucionales como Consejo Nacional Electoral, CNE).

En ese período es que los presidentes no contaban con un importante apoyo legislativo de su partido, lo que dificultaba las relaciones Ejecutivo-Legislativo y afectaba la gobernabilidad del sistema. Eran presidentes con apoyos minoritarios en el Congreso que debían negociar en múltiples niveles y con

diferentes fuerzas en el Legislativo para conseguir mayorías que respaldaran sus proyectos. Sólo en tres oportunidades el Presidente contó con un bloque grande de su partido en el Congreso. Esto fue en 1979 con CFP (40,6%), en 1988 con ID (42,25%) y en 1998 cuando DP tuvo cerca del 28,83% de la Cámara y además contaba con el apoyo de los socialcristianos en una alianza que se denominó la “aplanadora”. Cuando el Presidente no ha contado con un partido que le apoyara desde el Legislativo, se han generado escenarios conflictivos, donde el Ejecutivo ha tenido dificultades para aprobar sus políticas (Tabla II).

TABLA II. PORCENTAJE DE VOTOS DEL PARTIDO DEL GOBIERNO Y DEL PARTIDO CON MAYOR CANTIDAD DE ESCAÑOS (AL MOMENTO DE LA ELECCIÓN)

Año Elección	Partido Gobierno	% escaños	Partido más grande	% escaños
1979	CFP	40,6	CFP	40,60
1984	PSC	12,68	ID	33,80
1986	PSC	19,72	ID	23,94
1988	ID	42,25	ID	42,25
1990	ID	19,44	PSC	22,22
1992	PUR	15,58	PSC	27,27
1994	PUR	3,90	PSC	33,77
1996	PRE	24,39	PSC	31,71
1998	DP	28,83	DP	28,83
2003	PSP-MUPPNP-MPD y alianzas*	23	PSC	24
2006	Alianza PAIS	0	PRIAN	28
2009	Alianza PAIS	47,58	ALIANZA PAIS	47,58

* Pero si se consideran sólo los diputados de SP es el 2%. En total la conformación del bloque fue la siguiente: SP 2; MUPP-NP 5; MPD 3; PS-FA 1; Alianza SP-MUPP-NP 6; Alianza MPD-PS 2; Alianza PS-MUPP-NP 2; Alianza MUPP-NP-MCNP 1; Alianza SP-MPD 1.
Las casillas sombreadas corresponden a elecciones generales.
Fuente: Elaboración a partir de datos del TSE.

El período se caracterizó entonces por: a) electores que han votado en contra del candidato del partido en el gobierno y han mutado de espacio ideológico; b) el desarrollo de una especie de ciclo en el que han participado de manera semejante tres de las tendencias analizadas; c) que un único partido, el Social Cristiano, ha llegado en cuatro oportunidades a la segunda vuelta electoral pero sólo una vez consiguió la Presidencia (1984) y d) que en las tres últimas elecciones presidenciales (2002, 2006 y 2009) los ciudadanos han apoyado mayoritariamente a los candidatos *antisistema*, como una crítica clara a la clase política tradicional.

Finalmente, los altos niveles de polarización ideológica, junto a la presencia de otras tensiones que ocupaban el espacio de la competencia, como la división regional y la étnica, dificultaban el funcionamiento de las instituciones. Esta polarización, que se daba en un escenario muy fragmentado, no impedía el juego de alianzas, aunque fueran volátiles e inestables. El ejercicio irresponsable de las élites, tanto cuando ejercían la oposición como cuando estaban en el gobierno y el manejo de la política como si fuera parte del “negocio personal o familiar”, no sólo provocó tres rupturas presidenciales sino que además minó las posibilidades de profundización de la democracia en el país andino y socavó los niveles de legitimidad del sistema democrático ante la ciudadanía.

III. Escenario de Juego II: El sistema de partidos tras los triunfos de la Revolución Ciudadana

La Revolución Ciudadana que propuso el Movimiento Patria Altiva y Soberana (PAIS) fue ampliamente legitimada en las urnas en cinco oportunidades desde 2006: a) el 26 de noviembre de ese año con el triunfo en la segunda vuelta electoral del binomio presidencial integrado por Rafael Correa y Lenin Moreno; b) el 15 de abril de 2007, cuando frente a la consulta sobre la convocatoria a una Asamblea

Constituyente, recibió el apoyo de más del 80% de los ciudadanos; c) el 30 de septiembre de 2007, cuando ACUERDO PAIS y otros movimientos políticos cercanos a Correa consiguieron cerca de 80 de los 130 escaños de la Asamblea Constituyente; d) el 28 de septiembre de 2008, cuando el 63,93% de los ecuatorianos dijo “sí” a la nueva Constitución y, finalmente, el 26 de abril de 2009, donde Rafael Correa fue elegido nuevamente Presidente de la República, con un amplio apoyo legislativo (59 de los 124 asambleístas) y el triunfo a nivel local de varias alcaldías y prefecturas.

El proyecto, encarnado por la figura de Rafael Correa, ha sabido interpretar las demandas de cambio y el hartazgo de los ciudadanos respecto al modo en que los partidos habían hecho política en el período 1979-2006 y a los magros resultados que estos habían conseguido en términos de la gobernabilidad democrática. Si bien esa necesidad de cambio era evidente desde hace varios años, la clase política y la mayor parte de los partidos no supieron (o no pudieron) dar respuestas satisfactorias a las exigencias ciudadanas desde dentro del sistema. Correa supo aprovechar ese deseo en clave de “poder democrático y ciudadano”, como antes lo habían hecho Lucio Gutiérrez e incluso Álvaro Noboa, creando sus propios partidos, lo que ha puesto en evidencia la crisis de los partidos tradicionales y sus dificultades para interpretar y dar respuesta a las demandas ciudadanas, lo que en la literatura sobre partidos se entendería como dificultades para adaptarse a los nuevos desafíos del entorno.

Momento I: ¡La Patria ya es de todos! (2006)

En las elecciones presidenciales del 15 de octubre de 2006 compitieron 13 candidaturas que cubrían todo el arco ideológico, político y regional, de las cuales las dos más votadas fueron: el multimillonario bananero y líder del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), Álvaro Noboa con un 26,83% y Rafael Correa de ALIANZA PAIS⁴, que sacó 22, 84%. Tras una intensa campaña por la segunda vuelta, Correa fue electo por el 56,67% de los votos, luego de haber moderado su discurso al mostrarse como un ciudadano más de clase media, reforzar su propuesta de política de vivienda (con el Bono PAIS), reiterar su compromiso con la dolarización (sin dejar de señalar críticas) e incluir a su familia en la campaña, personalizando el mensaje y dando cuenta de su devoción como católico practicante (para contrarrestar las acusaciones de comunista que Noboa hizo de él).

Tres fueron los ganadores de las elecciones de ese año: a) ALIANZA PAIS y Rafael Correa, que consiguieron la Presidencia de la República, articularon a su favor el voto del cambio, identificado fundamentalmente con la necesidad de acabar con la manera en que los partidos tradicionales gestionaban la política; b) el PRIAN⁵, que resultó ser la segunda fuerza más votada, con mayor número de apoyos tanto a nivel presidencial (ganó en primera vuelta y compitió en segunda por la Presidencia) como en el Congreso (consiguió el bloque más grande con 28 diputados de un total de 100) y c) Sociedad Patriótica, que ganó el segundo bloque legislativo y se convirtió en las primeras semanas en un “partido bisagra”. La posibilidad de que el PSP se transformara en aliado de Correa existió por momentos, aún cuando hubiera sido una “alianza contranatura”, ya que la caída de su líder, Lucio Gutiérrez, durante su gestión

⁴ ALIANZA PAIS integrada para esa elección por Movimiento País, Jubileo 2002, Iniciativa Ciudadana, Movimiento Bolivariano Alfarista y Acción Democrática Nacional (ADN), en alianza con el Partido Socialista-Frente Amplio y con el apoyo de múltiples movimientos provinciales, intelectuales de izquierda y militantes de Derechos Humanos.

⁵ El PRIAN ha funcionado como una empresa familiar y patrimonial, donde los dirigentes y candidatos son los directivos de sus negocios (Sylka Sánchez, Vicente Taiano, Wilson Sánchez) o su familia (Anabella Azin es su esposa, Antonio Noboa Ycaza su primo, María Elena Pontón su prima); la sede del partido en Guayaquil es la oficina de Industrial Molinera y los recursos de las empresas se trasladan sin restricción a la organización partidista para financiar sus actividades de campaña.

como Presidente en abril de 2005, fue propiciada por el movimiento forajido, uno de los sustentos sociales de ALIANZA PAIS.

El hecho de que tres de los binomios más votados fueran fuerzas nuevas; que Correa reivindicara la destitución del Congreso y que el voto nulo impulsado por el candidato presidencial ganara al menos en 14 provincias fueron manifestaciones de la crisis del sistema de partidos. El carácter antipartidista de los tres candidatos más votados se ponía de manifiesto en el modo personalista de creación de sus agrupaciones, en el discurso maniqueo hacia los partidos, en sus esfuerzos de movilización electoral por fuera de las organizaciones políticas y en el estilo populista de ejercicio del poder (Freidenberg 2007 Y 2008). En ese momento, el liderazgo del populismo se desplazó hacia Noboa y el PRIAN, por un lado, que se convirtió en un nuevo mecenas y, por otro, hacia el SP que dio muestras de ser un nuevo articulador del voto, ambos bajo un discurso victimista. Mientras Noboa utilizaba sus recursos económicos, la inversión en medios y su mesianismo caritativo, Gilmar Gutiérrez (hermano de Lucio y candidato de ese momento) trabajaba de manera soterrada, casi ausente de los medios de comunicación urbanos, en una campaña “puerta a puerta” fuera de las grandes ciudades y gracias a un denso intercambio clientelar⁶.

La caída de los partidos tradicionales se hizo evidente en la elección legislativa. Los datos muestran la crisis del PSC, que ha reducido su presencia a nivel nacional y regional, lo que se ha puesto en evidencia por el magro bloque legislativo (13 diputados), si se lo compara con los períodos anteriores. Lo mismo ha ocurrido con ID, que de ser la segunda fuerza política en 1979 con 15 diputados, pasó a tener 30 en 1988, 24 en 1994, 17 en 1998, 13 en 2003 y sólo 7 en 2006. El PRE también retrocedió de manera significativa y en el margen de apoyos recibidos en relación a la década anterior: a nivel presidencial sólo consiguió el 2,8% de los votos frente al 25% que tuvo Bucaram en 1996.

El triunfo de Correa fue el más paradigmático porque articuló la base de su liderazgo en el enfrentamiento directo con la clase política, los medios de comunicación y la partidocracia⁷. Su propuesta incluyó la convocatoria a una Asamblea Constituyente que desconociera a los legisladores electos y que generara una Revolución que devolviera la política a los ciudadanos. Su capacidad de generar una coalición heterogénea en torno a una clase media desencantada, estudiantes e intelectuales urbanos, partidos de izquierda, algunos sectores del movimiento indígena y diversos movimientos sociales, tanto de la Costa como de la Sierra, fue muy exitosa. No presentar listas de candidatos a diputados en esa elección, le colocó al margen de los “políticos de siempre”, aún cuando algunos de los principales dirigentes de Alianza PAIS contaban con trayectorias político-partidistas⁸.

⁶ El triunfo de Gutiérrez es el de la “cholocracia populista”, formado, bajo el discurso de la revancha, por comerciantes informales, campesinos pobres, subempleados, excluidos e incluso militares que no han conseguido cubrir sus expectativas. La estrategia clientelar fue diseñada durante su gestión de gobierno (2003-2005), a través del Frente Social como el programa “Aliméntate Ecuador”, que consistió en la entrega de arroz, fideos, aceite, azúcar y conservas a las comunidades más pobres así como también la atención especial a la Amazonía, región de donde Gutiérrez es originario, con la inversión en obras públicas.

⁷ Basta uno de los cortos musicales de la campaña como ejemplo: “Dale correa, Rafael; Dale correa, Rafael; la patria vuelve, el Congreso es decadente y la partidocracia es dictadura, con los políticos de siempre. El poder es ciudadano, te lo dice tu hermano. Por la Constituyente, el pueblo ecuatoriano. Dale correa; dale correa! A esos que se creen dueños del Ecuador, nos robaron el futuro y nos botaron el país. Dale correa; dale correa! Dale correa, Rafael; Dale correa, Rafael. La patria vuelve, lista 35. Voto ciudadano. Nosotros somos PAIS!”.

⁸ Entre estos dirigentes y candidatos con trayectoria se encontraban en ese momento: Trajano Andrade (Manabí), ex diputado de la ID y subsecretario de Educación de Rodrigo Borja; Virgilio Hernández (Pichincha), subsecretario de Gobierno de Lucio Gutiérrez; Gustavo Larrea (Pichincha), subsecretario de Gobierno de Abdalá Bucaram; Aminta Buenaño, funcionaria del Municipio de Guayaquil bajo el gobierno socialcristiano de Jaime Nebot o Raúl Patiño, ex diputado socialista y ex Ministro del Gobierno de Gustavo Noboa.

En términos regionales, Correa consiguió el 56,27% los apoyos que provenían de la Sierra y el 40,79% de la Costa; mientras Noboa ganaba el 65,42% de la Costa y el 35,57% de la Sierra (López 2009: 1). Asimismo, también se dio la reducción de los apoyos hacia los partidos tradicionales. PSC ganó en 2004 17 consejeros provinciales y, en esta elección, sólo 5. De 33 concejalías que estaban en disputa en el feudo electoral de ID (Pichincha) ganó sólo ocho (López 2009: 1), lo que ha provocado la pérdida de su feudo, mientras el PRIAN ganó el mayor número de concejales en un territorio nuevo para la agrupación, lo que da cuenta del éxito de sus estrategias clientelares de los últimos años, superando la división regional. Por su parte, PSP refrendó su fuerza en los bastiones de la Amazonía, siendo la primera mayoría en todos ellos a nivel local y regional y en diversas provincias de la Sierra que anteriormente tenían lealtad al MUPP-NP.

Momento II: el Correazo a la “partidocracia” (2007)

El 15 de enero de 2007 Correa asumió el gobierno y puso en marcha su promesa de celebrar una Consulta Popular que legitimara la propuesta de convocar a una Asamblea Constituyente. Entre enero y abril se dieron fuertes enfrentamientos entre los poderes del Estado respecto a cuál debía ser el papel del Presidente en la convocatoria de la Consulta y cuál el contenido del texto del Estatuto que reglamentaría esa elección. En ese escenario, hubo varios hechos que violaron el Estado de Derecho y el respeto a la institucionalidad democrática y, en ese impasse, más de una vez el Ejecutivo quedó como mediador entre un TSE y un Congreso cada vez menos dialogantes, aunque el Ejecutivo liderara la mayor parte de las veces de manera activa la confrontación.

El intento de sustitución del presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE) por parte del Congreso, sin previo juicio político, fue respondido con la destitución de 57 diputados por el TSE, a quienes les quitó sus derechos políticos por un año. A ello, le siguió la formación de una nueva mayoría (llamada irónicamente de los “manteles”), integrada por los suplentes de los diputados destituidos que se posesionaron en contra de los partidos que habían apoyado sus candidaturas. Meses después, cuando todo parecía estar en calma, el escenario mediático se revolucionó con la difusión de videos sobre conversaciones reservadas entre el Ministro de Economía, Ricardo Patiño y otros funcionarios (los “Pativideos”), que daban cuenta de procedimientos poco transparentes en la gestión de la deuda pública ecuatoriana. Todo ello, junto al desconocimiento al Tribunal Constitucional (TC), en relación a su postura sobre la inconstitucionalidad de la medida tomada por el TSE, que llevó al cese de funciones de los mismos y al nombramiento de un nuevo TC afín al gobierno, son algunos ejemplos de la violación a la institucionalidad democrática por parte de un gobierno que buscaba cambiar de raíz la política y “devolvérsela a los ciudadanos”.

Finalmente, la Consulta del 15 de abril de 2007 legitimó nuevamente el proyecto de Correa. El 82% de los votantes respondió que estaba de acuerdo con que se convocara la Asamblea para elaborar una nueva Constitución y aprobó el Estatuto elaborado por el gobierno, que también había sido refrendado por el TSE. Con este apoyo masivo y una significativa participación (el 71,4% de los 9 millones de electores), la tesis de cambio radical recibió una contundente victoria, un jugoso regalo para los primeros cien días de gobierno, convirtiéndose Correa ante la opinión pública en un político que cumplía con sus promesas en un país donde esto no ha sido muy común en las últimas décadas.

Momento III: La Madre de todas las Batallas (2007) y la legitimación del Referéndum Constituyente (2008)

El 30 de septiembre de 2007 se libró la “Madre de todas las Batallas” y los ecuatorianos dieron el triunfo al presidente Correa para que se diseñara una nueva Constitución⁹. De los 130 asambleístas que se debían elegir, cerca de 80 fueron para el gobierno y sus socios, de los cuales 73 correspondían a PAIS¹⁰. Los resultados evidenciaron el triunfo de ACUERDO PAIS como la primera fuerza política y a Correa, su líder indiscutido, con una votación sin precedentes en un históricamente fragmentado sistema de partidos¹¹. Su votación fue interpretada como un plebiscito sobre su liderazgo, más que sobre sus obras. Correa personalizó el éxito, toda vez que era su cara la que empapelaba todo el país, quién hacía directamente campaña y quién además amenazó con renunciar a la Presidencia si sus partidarios no conseguían una mayoría suficiente para redactar la nueva Constitución.

La elección dio cuenta de que no había una oposición significativa que tuviera fuerza para defender un proyecto alternativo. Si bien la Asamblea tuvo la representación de diversos grupos opositores, su presencia fue minoritaria: PSP se erigió nuevamente como una segunda fuerza, seguido del PRIAN, RED, PSC, MPD, PRE y Movimiento UNO. Los socialcristianos, el principal partido de Ecuador durante el viejo sistema de partidos, recibió la menor votación de su historia, afectando estos resultados a su líder el Alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot y su propuesta de Consulta Popular¹². De manera paralela, la Izquierda Democrática perdió incluso en los distritos donde solía conseguir un apoyo mayoritario (como Pichincha), lo que dio cuenta del error de apostar por candidatos independientes en detrimento de sus militantes y del agravamiento de su crisis interna.

Esta elección también puso en evidencia el poco interés de los ciudadanos respecto al modo en que se llevaba a cabo la campaña electoral. Aún cuando el TSE prohibió el financiamiento privado de la publicidad y aprobó la asignación de las franjas en los medios de comunicación, pagadas por el Estado, esto no evitó que el gobierno empleara recursos públicos para apoyar a sus candidatos, a pesar de los llamados de atención del mismo TSE y de las advertencias de la Organización de Estados Americanos (OEA) respecto a la inequidad de la campaña. La inauguración de obras públicas, los programas de radio y televisión de los sábados del Presidente, la cobertura de actos de gobierno en clave electoral o la distribución de subsidios sociales (Bono de Desarrollo Humano) fueron una constante. Finalmente, el 28 de septiembre de 2008, un año después de iniciado el proceso, el 63,93% de los ciudadanos ecuatorianos aprobó en un referéndum constitucional el texto redactado entre los meses de junio y octubre por la Asamblea Constituyente en Montecristi (Manabí).

⁹ La “Madre de todas las Batallas” es la manera en que Correa definió la elección para integrar la Asamblea Constituyente: “Ahorita lo más importante es ganar la Asamblea. Es la madre de todas las batallas. Depende de ustedes” <http://www.eluniverso.com/2007/06/17/0001/>

¹⁰ El proceso de votación no fue sencillo, ya que se presentaron 3.435 candidaturas para 100 escaños provinciales, 624 para 24 nacionales y 66 para los 6 correspondientes a los ecuatorianos en el exterior.

¹¹ ACUERDO PAIS está integrado entre otros por Alianza PAIS, Nuevo País, Alternativa Democrática y Ruptura de los 25. Para 2008, estaba integrada por Alianza Democrática Nacional (ADN), Alternativa Democrática (AD) y el movimiento Patria Altiva y Soberana (PAIS). Ver *El Comercio*, 5 de abril de 2008.

¹² El PSC ha reducido su presencia a nivel nacional y regional, lo que evidencia su crisis, puesta de manifiesto en: a) la escasa renovación de sus cuadros y propuestas, b) el conflicto de liderazgo que se daba en ese momento entre los dos “jefes” (Jaime Nebot y León Febres Cordero), c) el deterioro de la salud de éste último, quien finalmente murió en 2008 d) las expulsiones, el reacomodo de diversos caciques provinciales que perciben cómo van disminuyendo sus apoyos (Luis Fernando Torres en Tungurahua, Simón Bustamante en Manabí) y e) las constantes desafiliaciones de concejales, ex diputados, diputados y alcaldes, que han comenzado a manifestar públicamente sus conflictos, algo poco común en esta tienda política.

Momento IV: La Revolución Ciudadana (2009)

Con las elecciones del 26 de abril de 2009 se cerró otra etapa de la Revolución Ciudadana. Por primera vez, desde la reinstauración democrática de 1978-79, un presidente ganó en la primera vuelta, con una importante diferencia de votos respecto al segundo candidato más votado (23,57 puntos porcentuales de diferencia), controlando un significativo bloque en la Asamblea Legislativa y en el marco de un vacío opositor que da cuenta de una fuerte desinstitucionalización del sistema de partidos que se había dado con diversos equilibrios durante los últimos treinta años de democracia. Este triunfo provocó además otra novedad en el sistema político: por primera vez una única formación política (o un conjunto de ellas bajo un paraguas como MPAIS) consiguió ganar cinco elecciones seguidas (dos generales y tres consultas populares), consolidando el apoyo hacia un conjunto de ideas defendidas por la tendencia (Tabla III). Correa triunfó con el 51,99% de los apoyos en la primera vuelta, en una elección en la que compitieron ocho candidaturas y votaron casi 8 de los 10 millones que estaban habilitados para participar¹³.

TABLA III. APOYOS HACIA RAFAEL CORREA Y MPAIS

Año de la elección	Tipo de Elección	Apoyo para MPAIS
2006 (octubre)	Elección general (primera vuelta, Presidente)	22,84%
2006 (noviembre)	Elección general (segunda vuelta, Presidente)	56,67
2007 (abril)	Consulta Popular	82%
2007	Elecciones Asamblea Constituyente	73 de 130 Asambleístas, 80 con alianzas
2008 (octubre)	Referéndum Constituyente	63,93%
2009 (abril)	Elección general (primera vuelta)	51,99%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE y del CNE.

Los apoyos regionales en la primera vuelta estuvieron divididos. Correa ganó en 20 circunscripciones electorales mientras que Gutiérrez lo hizo en 7 y Noboa en ninguna, a pesar de ser el segundo más votado en los distritos de Santa Elena, Europa y América Latina. En este sentido, se manifiesta claramente el apoyo que los hermanos Gutiérrez reciben de las provincias del Oriente. En 4 de las 6 provincias amazónicas el triunfo de PSP fue con diferencias mayores a los veinte puntos, mientras que en donde perdió (Sucumbíos y Zamora), lo hizo por menos de cinco puntos porcentuales, mostrando la elección una alta competitividad.

La mayor diferencia de votos en la elección de 2009 entre los dos candidatos más votados fue en las provincias de Imbabura y El Oro, donde Correa se impuso por más de 50 puntos de diferencia a su segundo, dando magros niveles de competitividad electoral. Entre tanto, las elecciones más reñidas fueron en Chimborazo, donde Gutiérrez ganó sólo por 0,34 y en Cotopaxi, donde Correa triunfó por 1,46 puntos porcentuales (Tabla IV), a diferencia de 2006, donde las provincias con mayor competitividad fueron Los Ríos (2,18), Esmeraldas (4,72) y Napo (8,12)¹⁴. Correa alcanzó más del 70% de los apoyos en 15 cantones y en un total de 132 consiguió apoyos mayores al 50% (López 2009: 7)¹⁵. De todos los

¹³ Lucio Gutiérrez consiguió el segundo puesto, con el 28,24% de los apoyos, seguido por Álvaro Noboa del PRIAN con el 11,41%. El resto de los candidatos no superó el 5% de los votos. Entre ellos: Martha Roldós Bucaram (RED/MIPD), con el 4,33%, Carlos Sagnay de la Bastida (MTM), con el 1,57%; Melba Jácome (MTF), 1,35%; Diego Delgado Jara (MITS), 0,63% y Carlos González Albornoz (MIJS), 0,49%.

¹⁴ Los Ríos, donde en la primera vuelta había ganado Sociedad Patriótica, ha sido el distrito de mayor competencia entre los dos candidatos. En el resto de las 19 provincias, los niveles de competitividad fueron muy bajos o bajos, llegando incluso a darse diferencias mayores a los 50 puntos porcentuales (Cotopaxi, 50,82 o Azuay, 49,92).

¹⁵ En San Lorenzo (Esmeraldas), Bolívar, Mira (Carchi), Cotacachi, Urcuquí (Imbabura), El Pan, Nabón, Oña, Pucará, Sevilla de Oro (Azuay), Balsas, El Guabo, Picñas, Zaruma (El Oro) y Zapotillo (El Oro).

cantones donde participó MPAIS, Correa consiguió menos votos en el Oriente, aunque esto no termina de ser significativo toda vez que el conjunto de las provincias amazónicas apenas constituyen el 4% de la población nacional.

TABLA IV: APOYO A LOS CANDIDATOS A PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR PROVINCIAS
(primera vuelta, primero y segundo candidato más votados 2006-2009)

Región/provincias	2009				2006
	% Correa	% Gutiérrez	% Noboa	Margen de Victoria (diferencia 1º y 2º)	Margen de Victoria (diferencia 1º y 2º)
Sierra					
Azuay	63,9	20,85		43,05	49,92
Bolívar	37,48	53,01		15,53	35,94
Cañar	46,93	42,49		4,44	35,15
Carchi	53,89	24,27		29,62	15,36
Cotopaxi	45,44	43,98		1,46	50,82
Chimborazo	42,61	42,95		0,34	38,4
Imbabura	66,77	14,69		52,08	35,62
Loja	60,78	23,78		37	25,38
Pichincha	58,22	20,34		37,88	43,48
Tungurahua	38,38	45,51		7,13	31,62
Sto. Domingo	58,35	26,03		32,32	-
Costa					
El Oro	65,24	15,14		50,1	28,74
Esmeraldas	55,93	18,34		37,59	4,72
Guayas	44,62	29,16		15,46	16,56
Los Ríos	52,33	35,35		16,98	2,18
Manabí	53,00	29,30		23,7	24,34
Santa Elena	65,37		21,44	43,93	-
Amazonía					
Morona Santiago	33,77	53,47		19,7	47,6
Napo	21,77	71,01		49,24	8,12
Orellana	26,17	64,37		38,2	23,74
Pastaza	32,44	56,22		23,78	35,46
Sucumbios	47,46	43,02		4,44	22,58
Zamora Chinchipe	46,55	41,64		4,91	28,76
Otros					
Galápagos	51,02	27,59		23,43	25,9
Europa	62,56		17,90	44,66	-
EE.UU. y Canadá	63,69	13,73		49,69	-
América Latina	60,95		19,72	41,23	-

Fuente: CNE.

Una de las principales características del sistema de partidos ecuatoriano ha sido su fragmentación, manifestada en el elevado número de binomios presidenciales que se han presentado en cada elección (14 en 1992 y 13 en 2006) y en el número efectivo de partidos en el Legislativo, medido según la fórmula de Laakso y Taagapera (1979)¹⁶, que ha sido uno de los más altos de la región (superado sólo por Brasil)

¹⁶ La fórmula para calcular el índice de fraccionalización a partir de la propuesta de Rae es la siguiente:

$$F=1-(\sum T_i^2)$$

donde T_i es el porcentaje de votos (o de escaños) de cada partido. Este índice permite apreciar la relación existente entre el número de partidos y su tamaño, se aplica tanto al campo electoral (votos) como al legislativo (escaños) y abarca teóricamente desde cero, que sería la situación hipotética de que todos los votantes se inclinaron por el mismo partido o que todos los legisladores pertenecieran al mismo partido, lo que supone una ausencia de competencia, y uno, que es la situación de que todos los votantes se inclinaron por distintos partidos. El número efectivo de partidos proporciona la misma información que el índice de fraccionalización sobre el sistema de partidos pero de una manera más sencilla ya que permite apreciar mejor cuántos partidos compiten electoralmente y cuántos en el Congreso. A partir de esa fórmula se puede calcular NEP del siguiente modo: $NEP = 1/(1-F)$.

en el período analizado. Lo interesante de la elección de 2009 fue la novedad del escenario de la competencia en términos de fragmentación electoral. El partido del Presidente pasó a controlar una Asamblea de 124 miembros, gracias a sus 59 legisladores. Si bien esta situación no tiene precedentes (Ver Tabla II), no le dio mayoría absoluta e incentivó las negociaciones con el “Acuerdo Democrático para la Descentralización y la Equidad”¹⁷, lo que hizo recordar a las “mayorías móviles” propias del sistema de partidos anterior.

En este sentido destaca el hecho de que cerca del 47% de la Asamblea fuera afín al presidente, cambiando posiblemente la dinámica de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el país, en un escenario que tenía al menos 19 partidos con representación legislativa, pero donde las fuerzas políticas con capacidad de influencia eran muchas menos, demostrado esto en el número efectivo de partidos de esa elección que fue 3,6, el menor de la historia electoral de los últimos treinta años (Tabla V).

TABLA V: FRAGMENTACIÓN Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS (1979-2009)

	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002	2006	2009	Media
Número de candidatos presidenciales	6	9		10		14		9	6	11	13	8	-
Número de partidos que compitieron en la primera vuelta electoral presidencial	8	13		13		14		10	8	13	16		-
Número de partidos y movimientos con representación en el Congreso	13	13	13	11	10	12	14	11	9	20	13	19	-
Fragmentación sobre escaños (total Congreso)	0,75	0,84	0,87	0,77	0,86	0,84	0,82	0,80	0,80	0,87	0,83	0,73	0,82
Número efectivo de partidos en el Congreso	4,03	6,10	7,58	4,41	6,68	6,40	5,85	5,06	4,92	7,54	5,84	3,76	5,68

* La primera vuelta de la elección presidencial se realizó en 1978; la segunda vuelta se hizo en 1979 y coincidió con las elecciones legislativas.

Las columnas sombreadas indican por una parte la celebración de elecciones presidenciales y la elección conjunta de diputados nacionales y provinciales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales proporcionados por el TSE.

En la oposición legislativa, se encontraba agrupaciones tan diferentes entre sí como SP (19)¹⁸; PSC-Movimiento Cívico Madera de Guerrero (11), PRIAN (7), MUPP-NP (4), e incluso, el Movimiento Popular Democrático (5)¹⁹, un antiguo aliado. A pesar de que el elemento común pareciera ser estar “frente” a Correa, es poco probable que estos movimientos y partidos actúen como un bloque opositor unido debido a sus diferencias ideológicas, regionales e incluso exclusivamente de contenido político y programático. A pesar del espíritu renovador postconstituyente, sólo el 53% (66) de los legisladores actuó por primera vez mientras que el resto, 58 (47%), tenía experiencia previa. 37 de ellos habían estado como constituyentes, 9 como diputados de Congresos anteriores al 2007 y 11, del último, del que fueron destituidos 57 y reemplazados por sus suplentes²⁰. Incluso muchos de los que decían ser nuevos en la política, provenían de las formaciones tradicionales del sistema político. Del análisis

¹⁷ Bloque integrado por 12 legisladores del PRE (3), MAR (1), ARE (1), del Movimiento Municipalista (4), MIOSA (1), MSC (1), MIUP (1).

¹⁸ Aunque al asumir, uno de sus legisladores abandonó Sociedad Patriótica, declarándose “socialista”. El bloque pasó a contar con 18 asambleístas.

¹⁹ Además, hay otros legisladores de la ID (2), Movimiento Popular (1), MCDN (1), MI (1), Conciencia Ciudadana (1) y Movimiento Amanta Yuyay (1).

²⁰ Entre ellos, 21 diputados que fueron conocidos como los “diputados de los manteles”, por el apoyo dado al gobierno de Correa en contra de los partidos que les habían postulado en la campaña como suplentes.

realizado, al menos 30 legisladores había militado en otras agrupaciones tradicionales ecuatorianas (PSC, UDC, PS-FA, MPD, MUPP-NP, PRE, PSP)²¹.

TABLA VI: COMPOSICIÓN DEL CONGRESO POR PERÍODOS LEGISLATIVOS 1979-2009
(Número de diputados por partido político al momento de conformación de la Cámara)

Año	1979		1984		1986		1988		1990		1992		1994		1996		1998		2003	2006	2009
																				*	
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	4	24	1	6	1	6	1	5	1	2		1		2		1		1	1		
Izquierda Democrática (ID)	2	14	3	21	3	14	3	27	3	11	1	7	1	6	2	3	3	14	13	7	2
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	1	9		2		1	1		1	3	1	4	1	6		2	1	2			
Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE)	1	3		4		3		1		3		2		1							
Partido Social Cristiano (PSC)	1	2	2	7	2	12	1	7	1	15	3	18	3	23	4	22	5	23	24	13	11
Movimiento Popular Democrático (MPD)	1		1	2	1	3		2				2		6		1	1	1	3	3	5
Frente Amplio de Izquierda (FADI)		1	1	1	1	2	1	1	1	1											
Frente Radical Alfariista (FRA)			1	5	1	3	1	1	1	1		1		1		2		2			
Democracia Popular (DP) Unión Demócrata Cristiana (UDC)			1	3	1	4	1	6	1	6	1	5	1	5	1	11	4	31	4	5	
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)			1	2	1	3	2	6	2	11	1	13	1	11	3	17	4	20	15	6	3
Partido Socialista Ecuatoriano				1		6	1	3	1	7	2	1	2						1		
Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (MUPP-NP)															1	7	2	7	5	6	4
Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE)													2		2						
Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)																			10	28	7
Partido Sociedad Patriótica (PSP)																			2	24	18
RED																				5	
ALIANZA PAIS																					59
Mov. Municipalista																					4
Otros	2 ¹	4 ²	1 ³	5 ⁴	1 ³	2 ⁵					2 ⁶	11 ⁷	2 ⁸	2 ⁸	1 ⁹	2 ¹⁰			22 ¹¹	3 ¹²	11 ¹³
Total de Escaños	69		71		70		71		72		77		72		82		121		100	100	124

²¹ Entre los legisladores que contaban con experiencia en otros partidos se encontraban: los de PAIS, Raúl Abad y Angel Vilema que pertenecían a DP; Holger Chávez Canales que militó en SP; Humberto Alvarado Prado del PSC; César Gracia Gámez del PRE; Paola Pabón de la ID y Virgilio Hernández de MUPP-NP, por mencionar algunos. Entre tanto, los assembleístas de SP también provenían de otras fuerzas políticas como Luis Almeida que fue diputado del PSC o los de PSC-Madera de Guerrero que tienen en su bloque al ex dirigente de ID, Enrique Herrería.

El texto sombreado corresponde a los diputados elegidos en representación de la circunscripción nacional.

¹ 1 diputado de Coalición Institucionalista Democrática (CID) y 1 diputado del Partido Nacionalista Revolucionario (PNR). ² 2 diputados de Coalición Institucionalista Democrática (CID), 1 diputado del Partido Nacionalista Revolucionario (PNR) y 1 diputado de la Federación Nacional Velasquista (FNV). ³ 1 diputado de Partido Demócrata (PD). ⁴ 4 diputados del PD y 1 diputado del PNR. 1 diputado de Pueblo, Cambio y Democracia (PCD) y un diputado de FNV. ⁵ 2 diputados de Partido Unidad Republicana (PUR) ⁷ 10 diputados de PUR y un diputado de Liberación Nacional (LN). ⁸ 1 diputado de PUR y 1 diputado LN. ⁹ 1 diputado de la Alianza 2-14 ¹⁰ 2 diputados independientes ¹¹ 1 del Partido Libertad (PL), 1 del Movimiento Patria Solidaria (MPS), 1 del Movimiento de Integración Provincial (MIP) y 1 de Transformación Democrática (TD); a ellos deben sumarse los procedentes de Alianzas: 6 de PSP/MUUP-NP, 1 de ID/MIRE, 1 de ID/DP, 1 de ID/MCNP, 1 de MUUP-NP/MCPN, 1 de AN/PS-FA/DP, 1 de UN-UNO/PSC, 1 de PSC/AN, 2 de MPD/PS-FA, 2 de PS-FA/MUUP-NP, y 1 de PSP/MPD. 12 1 MCNP, 1 PS/FA y 1 ARE.

* En febrero de 2007, 57 diputados de la oposición fueron destituidos por el TSE, lo que modificó la composición del Congreso, ya que algunos fueron reemplazados por sus suplentes mientras que otros escaños simplemente no se han llegado a cubrir.

¹³ 1 MIAY, 1 ARE, 1 CC, 1 MSC, 1 MCDN, 1 MAR, 1 MI, 1 Mov. Popular, 1 MIOSA, 1 MIUP y 1 ex PSP, que se declaró socialista al asumir su escaño.

Fuente: TSE, Congreso Nacional, CNE y Asamblea Legislativa (para 2009).

Aunque la descripción del funcionamiento del sistema de partidos diera a entender que la Revolución Ciudadana fue la que provocó la desinstitucionalización del sistema, este proceso comenzó un poco antes de que Correa llegara a la presidencia de la República. Desde 2002, la presencia de los partidos tradicionales fue disminuyendo y de controlar cuatro fuerzas (PSC, ID, DP, PRE) el mayor número de escaños entre 1978-1998 (Freidenberg y Alcántara 2001), fueron emergiendo otras agrupaciones. En 2002, el PRIAN y PSP controlaban un escaso 14,18% del Congreso frente al 53,31% de los partidos tradicionales mientras que en 2006 tenían el 45,55% y la otras formaciones sólo el 32,6%²² (Batlle 2009; Freidenberg 2008a). En la elección de 2009, los actores cambiaron otra vez. El PRIAN y PSP dejaron de ser nuevas fuerzas y ahora son considerados como partidos tradicionales, mientras que MPAIS es el movimiento alternativo, no tradicional, que se presenta al margen del sistema político.

Otro elemento importante que ha cambiado en el sistema de partidos ecuatoriano tiene que ver con la distribución territorial de los apoyos. Si bien la mayoría de los partidos tradicionales han tenido dificultades para presentar candidatos en todos los puestos y provincias, haciendo que sólo participara en un número reducido de provincias, cuando no en una sola²³; las últimas elecciones han mostrado que esta tendencia ha sufrido modificaciones. A diferencia de esa característica estructural del sistema de partidos, MPAIS y PSP se presentan como las agrupaciones como mayor homogeneidad territorial de sus apoyos, modificando la tendencia histórica de que los partidos actuaban únicamente como organizaciones regionales, poco representativas del conjunto del país (Freidenberg y Alcántara 2001; Pachano 2007). En la elección de 2009, los apoyos de Correa se distribuyeron de manera más homogénea en el territorio (López 2009:2), del mismo modo que los votos hacia los hermanos Gutiérrez, aunque estos continúan con un importante apoyo en su bastión electoral en el Oriente. En ambos casos hay una mayor homogeneización en la distribución de los apoyos, algo novedoso en el sistema de partidos.

IV. Un sistema de partidos en transición: cuando lo nuevo no termina de instalarse y lo viejo no termina de morir

Uno de los principales retos de la política ecuatoriana desde la transición a la democracia en 1978 ha sido el de constituir un nuevo sistema político, sobre la base de un sistema de partidos poco fragmentado, institucionalizado, en donde las prácticas del comportamiento político tendieran al diálogo y la concertación. Lo que ha ido cambiando con las diferentes citas electorales celebradas desde 2006 ha sido la configuración de un sistema de multipartidismo extremo polarizado, con altos niveles de volatilidad electoral, donde al menos el 26,6% de los electores modificaba su voto de una elección a otra, lo que favorecía la presencia de políticos volátiles que cambiaban de partidos como de camiseta. La

²² En 2006 MPAIS decidió no presentar candidatos a legisladores.

²³ En las elecciones de 2002 sólo un partido presentó candidatos en las 22 provincias.

alta fragmentación, la polarización oportunista (enfrentando a quién más convenía en cada momento) y la ausencia de un bloque mayoritario afín al Ejecutivo hacían que los presidentes contaran con escaso apoyo en el Congreso y se armaran gobiernos de coaliciones minoritarias que facilitaban la estructuración de alianzas fantasmas (Pachano 2007; Mejía Acosta 2002) parecen ser rasgos del pasado.

Seis características importantes se deben destacar en este nuevo escenario: a) la elección de presidente en la primera vuelta; b) la reducción de la fragmentación a nivel legislativo, que en la elección de abril tuvo el menor valor de todo el período en términos del índice del número efectivo de partidos; c) la disminución de la competitividad a nivel nacional; d) la casi desaparición de los partidos que hasta hace poco controlaban el sistema político; e) la tendencia a una nacionalización de los apoyos por parte de las dos fuerzas mayoritarias (MPAIS y PSP) y, finalmente, f) la generación de una democracia de mayorías, sustentada en el control de las instituciones centrales del sistema político por parte de un único partido.

La consolidación del triunfo de la Revolución Ciudadana se presenta como una nueva manera de hacer política, aunque se sustenta en la reedición de viejas formas de liderazgo, presentes desde hace tiempo en la cultura política ecuatoriana (Freidenberg 2007). En este nuevo esquema, una única fuerza política se estructura como el eje articulador de la competencia, sobre la base de un estilo de liderazgo carismático, directo y personalista, que evita o minimiza cualquier tipo de intermediación y potencia la interpelación discursiva del individuo como parte de un colectivo y en oposición al enemigo de turno del líder, sea la partidocracia, los medios de comunicación de masas o algún vecino internacional.

Uno de los problemas centrales del sistema político ecuatoriano no parece haber cambiado tras todo el proceso que ha experimentado el país durante los últimos cuatro años. La dificultad para la negociación y la cooperación entre los actores sociales y políticos sigue siendo un rasgo clave del sistema, por el momento oculto detrás de una mayoría que gracias al apoyo electoral que tiene, desarrolla sus propuestas y proyectos sin necesidad de oposición. Conseguir acercar posiciones en torno a temas centrales, sin dejar de defender los intereses propios y preservando la autonomía y la identidad de los actores puede ser un aspecto sustancial para el cambio en el comportamiento de los actores estratégicos y un reto importante para garantizar la gobernabilidad democrática a largo plazo. La experiencia reciente demuestra que la inestabilidad crónica sólo se superó por uno de los caminos que se planteaban al inicio del proceso: un escenario de democracia de mayoría.

El desafío del Movimiento PAIS continúa estando en la capacidad que tengan para evitar la concentración de poder, en un contexto en el que los ciudadanos les han dado un cheque en blanco para reformar la República (Freidenberg 2008b). La cuestión no es menos importante. La duda está en establecer en qué medida podrán incorporar en su diseño institucional no sólo a los defensores de su proyecto sino también a quienes no piensan como ellos, en un marco de tolerancia y pluralismo democrático. La constante descalificación del Presidente hacia sus opositores y hacia los medios de comunicación críticos con él podría ser una muestra de esa imposibilidad. En este sentido, que el Movimiento PAIS se transforme en un partido institucionalizado y deje de ser una amalgama de dirigentes y grupos heterogéneos contribuiría a poner límites a los excesos del poder presidencial y también serviría para mostrar que la izquierda puede gobernar y ejercer el poder de manera democrática. Reconciliar a la izquierda con el poder y con el respeto a las instituciones representativas ayudaría a combatir y erradicar en el marco de la política democrática a la izquierda autoritaria y antisistémica.

También hay dudas respecto a si finalmente serán capaces de articular los intereses que los diversos grupos que integran la coalición ganadora esperan que defiendan. Muchos creen que Correa representa todas las luchas de aquellos que le apoyan: la vieja izquierda, las demandas de los movimientos indígenas, las tendencias alternativas, los grupos ambientalistas, los activistas de derechos humanos, intelectuales y académicos que critican al *establishment* y a la vieja partidocracia (Freidenberg 2008). Aún cuando pueda representar algunas demandas de todos ellos, lo cierto es que “ni el Presidente ni Movimiento País han definido el programa que los une”²⁴ ni tampoco han establecido los límites de lo que se puede (y no se puede) satisfacer. Ofrecer todo lo que se pueda, aún cuando no se sea capaz de dar respuesta a ello, no es más que una muestra de la tentación populista del poder.

La Revolución Ciudadana y su líder han sabido llenar el vacío dejado por los partidos tradicionales. Correa utiliza todo lo que ya existió: apela a redes clientelares, al patrimonialismo, al nepotismo, elimina a la oposición y enfrenta a los medios. Utilizando las viejas prácticas consigue lo que muchos otros quisieron (y no pudieron) llevar a cabo: la hegemonización del sistema político. La duda que surge está en la base de esta estrategia: ¿por qué la Revolución Ciudadana y su líder consiguen hegemonizar el sistema político mientras otros fracasaron en ese intento? La respuesta a este interrogante clave seguramente se evidenciará en la segunda etapa de la Revolución Ciudadana.

V. Referencias Bibliográficas:

- Batlle, Margarita. 2009. “Actores reciclados y prácticas repetidas. La estrategia electoral de Rafael Correa (2006-2009)”. Trabajo en elaboración.
- Conaghan, Catherine. 1996. “Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano”, en Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. *La construcción de las instituciones democráticas*. Santiago: CIEPLAN (355-447).
- Freidenberg, Flavia. 2008 (a). “Correazos, Cholocracias, Populisme religieux et ingouvernabilité en Équater”, en Olivier Dabène. Eds. *Amérique latine, les elections contre la démocratie?* Paris: Presses de Sciences Po (215-236).
- Freidenberg, Flavia. 2008 (b). “El triunfo de la Revolución Ciudadana: Mitos, encrucijadas y desafíos del cambio político en Ecuador”. *DCidob* 103: 9-14 (Barcelona: Fundación CIDOB).
- Freidenberg, Flavia. 2007. *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.
- Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel. 2001. “Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional”. *América Latina Hoy* 27 (abril): 123-152.
- López, Adrián. 2009. “Elecciones 2009: Cómo se votó el 26 de Abril”. Quito: SENPLADES-SPPP.
- Mejía Acosta, Andrés. 2002. *Gobernabilidad democrática*. Quito: KAS.
- Pachano, Simón. 2007. *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en Ecuador*. Quito: FLACSO.

²⁴ Publicado en *Vanguardia* 106 (2-8 octubre de 2007), página 22.



ANEXOS

CALENDARIO ELECTORAL

Año	Presidencial		Diputados Nacionales	Diputados Provinciales	Prefectos	Consejeros	Alcalde	Concejales Municipales	Juntas	Consulta Popular	Asamblea Constituyente
	Primera Vuelta	Segunda Vuelta									
1978	16 julio				16 julio	16 julio	16 julio	16 julio		15 enero	
1979		29 abril	29 abril	29 abril							
1980						7 diciembre		7 diciembre			
1984	29 enero	6 mayo	29 enero	29 enero	29 enero	29 enero	29 enero	29 enero			
1986				1 junio		1 junio		1 junio		1 junio	
1988	31 enero	8 mayo	31 enero	31 enero	31 enero	31 enero	31 enero	31 enero			
1990				17 junio		17 junio		17 junio			
1992	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo			
1994				1 mayo						28 agosto	
1995										26 noviembre	
1996	19 mayo	7 julio	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo			
1997										25 mayo	30 noviembre
1998	31 mayo	12 julio	31 mayo	31 mayo							
2000					21 mayo	21 mayo	21 mayo	21 mayo	21 mayo		
2002	20 octubre	24 noviembre	-	20 octubre	20 octubre	20 octubre	20 octubre	20 octubre			
2006	30 octubre	26 noviembre	-	30 octubre		30 octubre		30 octubre			
2007										15 Abril	30 septiembre
2008										28 septiembre	
2009**	26 abril		26 abril	26 abril	26 abril	26 abril	26 abril	26 abril	14 mayo		

* Convocatorias Generales.

** En las elecciones de 2009, no se llevó a cabo la segunda vuelta (aunque estaba prevista para el 14 de mayo. A partir de esa elección, se eligieron concejales municipales urbanos y rurales, y los diputados pasaron a llamarse Asambleístas.

Fuente: Elaboración propia.

SISTEMA ELECTORAL PARA LA PRESIDENCIAL Y SUS REFORMAS

Fecha	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1 ^{ra} . vuelta	Candidatos en 2 ^{da} . vuelta	Período interelectivo	Mayoría en 2 ^{da} . vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1978-1979	5 años	No	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	+ 8 meses ^(a)	Relativa	Si (en segunda)
1984-1996	4 años	Si	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	^(b)	Relativa	Si (en primera)
1998-2002	4 años	Si	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	^(b)	Relativa	Si (en primera)
2002-2008	4 años	Si	Fórmula con vicepresidente	>40 y dif. de 10 puntos	2	45 días	Relativa	Si (en primera)
2008	4 años	Si	Fórmula con vicepresidente		2		Relativa	

^(a) Por única vez, en 1979, la elección de legisladores se realizó en la segunda vuelta electoral.

^(b) La fecha de la segunda vuelta electoral fue cambiada en múltiples ocasiones. En el art. 45 de la Ley de Elecciones de 1978 se indicaba que la primera vuelta se debía realizar el último domingo de enero y la segunda el primer domingo de mayo. En la reforma de 1987 se mantuvo la fecha de la primera vuelta pero se cambió la fecha de la segunda. En 1990 se volvió a reformar y se decidió acortar el período interelectivo ya que la primera vuelta se debía realizar el tercer domingo de mayo y la segunda el tercer domingo de junio. En 1991, se volvió a reformar éste artículo en la fecha de la segunda vuelta, pasándose a elegir el primer domingo de julio. En 2000, se reformó nuevamente y se estableció que la primera vuelta se realizara el tercer domingo de octubre mientras que la segunda el último domingo de noviembre de ese año.

Fuente: Elaboración propia.

SISTEMA ELECTORAL PARA LAS LEGISLATIVAS Y SUS REFORMAS

Período	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	m cámara	distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad Reelección
1978	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	69	21 +1	Lista Cerrada y bloqueada	5	no
1983	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	71	21 +1	Lista Cerrada y bloqueada	4 2	no
1985	Mayoritario		Nacionales Provinciales	71	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	no
1986	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	71	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	no
1994	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	72	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	si
1996	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	82	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	si
1998	Proporcional mixta	Votación personalizada	Provinciales	121	21+ 1	Personalizado, de listas y entre listas	4	si
2000	Proporcional	D' Hondt	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	si
2003	Proporcional	Imperiali (corregido)	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	si
2006	Proporcional	Factor ponderado	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	Si
2008	Proporcional		Nacionales Provinciales	124		Personalizado, De listas y entre listas	4	si

Distritos electorales: 21 plurinominales para diputados provinciales con magnitudes que iban de 2 a 18 y 1 de carácter nacional que pasó de 12 a 20 y luego fue eliminado con la Reforma Constitucional de 1998. En la reforma constitucional de 2008, se incluyó nuevamente a los Asambleístas Nacionales. A partir de la próxima elección, el sistema electoral cambia significativamente. Ver Código de la Democracia y Constitución de Ecuador de 2008. Fuente: Normativa electoral.