

Ecuador 2002: sociedad, elecciones y gobierno

Fernando Flores Giménez
Universitat de València

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ESBOZO DEL PAÍS.—III. SISTEMA DE PARTIDOS Y SISTEMA ELECTORAL.—1. *Partidos y sistema de partidos.*—2. *El sistema electoral.*—IV. LAS ELECCIONES DE 2002.—1. *El contexto.*—2. *Partidos y candidatos.*—3. *La campaña.*—4. *Los resultados.*—V. NUEVO GOBIERNO.—VI. RECAPITULACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El Ecuador fue noticia en la última etapa del año 2002 debido a la celebración de unas elecciones de sorprendentes resultados, al menos a primera vista. Lucio Gutiérrez, un coronel que lideró en enero de 2002 la toma de Quito por los indígenas y el golpe que derribó al Presidente Jamil Mahuad, ocupa la Presidencia desde el 15 de enero de 2003.

De entrada, el triunfo de Gutiérrez, y los propios resultados de la primera vuelta, en la que quedó en segundo lugar Álvaro Noboa, otro «candidato atípico», han subrayado la crisis del sistema instaurado por la Constitución de 1978, sistema asentado en la fortaleza y protagonismo de la derecha representada en el Partido Social Cristiano (PSC), del populismo oligárquico (el rollosismo del PRE) y de la centroizquierda instalada en Izquierda Democrática (ID) y la Democracia Popular (DP), todas ellas ubicaciones ideológicas matizables.

Frente al nuevo Gobierno, compuesto por miembros del partido del Presidente –Sociedad Patriótica 21 de enero–, por líderes y cuadros del movimiento indígena –Pachakutik–, y de un ya tradicional partido maoísta –Movimiento Popular Democrático–, se ha abierto un escenario difícil y contradictorio. Difícil porque Ecuador está todavía inmerso en la crisis económica más importante de su historia (aunque las cifras macroeconómicas indican que

hay una cierta recuperación)¹, porque la oposición mayoritaria en el Congreso (el Presidente cuenta con 17 afines de un total de 100 diputados) no está por la labor de favorecer un pacto de gobernabilidad, y porque factores externos, como la inestabilidad venezolana, o la guerrilla y el narcotráfico colombiano y peruano, lo sitúan en una región en pleno desequilibrio. Contradictorio porque el Ejecutivo, en su interior, se enfrenta desde la primera semana de mandato a una constante tensión entre el denominado «Frente Económico», de marcado carácter fondomonetarista y neoliberal, y el «Frente Social», que de manos de los indígenas recoge el programa más radical de la campaña, el que a la postre llevó a Gutiérrez al Palacio de Carondelet.

Este artículo pretende describir someramente el país que encuentra el nuevo gobierno, analizar las claves políticas y electorales que le llevaron al poder y esbozar el escenario sobre el que ha de actuar en los próximos cuatro años.

II. ESBOZO DEL PAÍS

El Ecuador es un país con poco más de doce millones de habitantes, de los cuales algo menos de la mitad viven en zona rural. Se trata de un país con tres regiones geográficas muy señaladas —la Sierra, la Costa y la Amazonía (a las que podría añadirse la Insular, formada por las Islas Galápagos)—, regionalización que está presente en muchos ámbitos de la vida nacional.

Se considera que el país es un Estado democrático desde 1978, con la promulgación de su decimosexta Constitución, que entró en vigor en 1979 y que se vio superada por la reforma íntegral sufrida en 1998. Los años noventa han sido convulsos para el país, tanto en el ámbito económico (nota 1), social (en buena medida por las reivindicaciones del movimiento indígena), como en el político. En los últimos siete años, el Ecuador ha conocido a seis presidentes, dos de los cuales (Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad) viven en el extranjero, prófugos de la justicia².

¹ Según UNICEF, el país sufrió entre 1998 y 2002 el empobrecimiento más acelerado en la historia de América Latina, produciéndose de rebote una creciente concentración de la riqueza. Entre el año 1995 y el 2000 el número de pobres pasó de 3,9 a 9,1 millones (porcentualmente creció del 34 al 71%); la pobreza extrema dobló su número, de 2,1 a 4,5 millones (del 12 al 35%), y el gasto social disminuyó un 22% en educación y un 26% en salud. En cuanto a la concentración de la riqueza, mientras que en 1990 el 20% más pobre recibía el 4,6% de los ingresos, en 1995 recibía el 4,1%, y en 1999, apenas el 2,4%; entre tanto, el 20% más rico acumulaba el 52% de la riqueza en 1990, el 54,9% en 1995 y el 61,2% en 1999. El índice de inflación —que se ha reducido entre 2000 y 2002 de 67*20% al 9*36%— es un síntoma positivo. Véase Alberto ACOSTA, *Breve historia económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2001, pp. 196-197, y la *Información Estadística Mensual* del Banco Central del Ecuador (para el caso, a 14 de febrero de 2003).

² Para un acercamiento a la transición consúltese Patricia ESTUPIÑÁN DE BURBANO, «Recuento del período 1979-1990», en Enrique AYALA MORA (ed.), *Nueva Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1991, vol. 11, pp. 319 y ss. Puede seguirse en el tiempo con Ximena ENDARA, *Modernización del Estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, 1999. El contexto político-constitucional contemporáneo puede verse en Manuel ALCÁNTARA, *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 373 y ss., y en Roberto VICIANO (coord.), *La Constitución ecuatoriana de 1998*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

La crisis económica y social que arrastra Ecuador viene, en lo más evidente, desde principios de los años noventa. Los gobiernos que desde mediados de los ochenta —años en que pierde fuerza el *boom* petrolero— han dirigido el país no han sabido o no han podido adaptarse a las nuevas circunstancias, asistiendo a un continuo deterioro del nivel de vida de los ciudadanos. En un momento dado, pareció que el punto de inflexión había de llegar —tras la abrupta caída de Abdalá Bucarám y su mandato de excesos—, con la convocatoria en 1998 de una Asamblea Nacional Constituyente, fruto en buena medida de la demanda de los sectores sociales movilizados. Se pensaba que la fuerza adquirida por la protesta social podía trasladarse a una mayoría electoral que llevaría a democratizar los poderes del Estado y a instaurar un modelo económico de equidad³. Pero no fue así.

Como se ha dicho, el Ecuador sufrió en 1999 el retroceso económico más severo en América Latina. No son de extrañar, por lo tanto, determinados síntomas que desde entonces sufre el país: que se desangre en su población a causa de la emigración, que las remesas de divisas enviadas por sus ciudadanos en el extranjero se hayan constituido en la segunda fuente de divisas del país, tras el petróleo, que el paro se haya reducido en un 10% a mediados del 2001 (entre octubre de 1999 y febrero de 2000 había subido un 17%), o que los problemas de rupturas familiares y pérdida de mano de obra cualificada estén entre los de mayor calado social.

Los elementos que configuran el mapa de una crisis socioeconómica como la ecuatoriana, imposibles de resumir aquí, son múltiples y complejos, y pertenecen tanto al ámbito externo como al interno. Como factores exógenos destacan los desastres provocados por el fenómeno de «El Niño», los efectos de la crisis financiera internacional, la fuerte caída del precio del petróleo en 1998, el servicio de la deuda externa⁴, y el salvataje bancario (de nulos resultados). Los factores internos se concentran en la política económica de ajustes aplicada fundamentalmente entre 1992 y 1999, que culminó con la dolarización de la economía en enero del año 2000⁵. Una política económica «cimentada» en problemas estructurales como la fragilidad del mercado interno, el atraso de los sistemas de producción, los elevados niveles de desempleo y subempleo, la carencia de integración entre las diversas regiones del país, el débil desarrollo de las ciudades intermedias, el mal manejo administrativo del Estado, las

³ Enrique AYALA MORA, «Algunas reflexiones sobre la Asamblea Constituyente de 1997-1998», en R. VICIANO (coord.), *La Constitución ecuatoriana de 1998, op.cit.*

⁴ Del presupuesto de 2001 el 53% de los ingresos totales se destinó al servicio total de la deuda pública y el 33% de los mismos fue para el servicio de la deuda externa (lo que equivale al valor del 44% de las exportaciones previstas).

⁵ La política económica del Ecuador se aviene sin duda a los ajustes neoliberales contenidos en el recetario «propuesto» por el FMI, el Banco Mundial y demás organismos multilaterales de crédito, e indirectamente por el gobierno norteamericano y los conglomerados transnacionales de mayor influencia global. Son parte de este reconocido recetario la austeridad y disciplina fiscal, la reestructuración del gasto público, la privatización de las empresas públicas, un manejo cambiario competitivo, la liberalización comercial, la flexibilización de las relaciones económicas y laborales y la garantía y cumplimiento de los derechos de la propiedad privada.

estructuras oligopólicas que caracterizan los mercados, o la corrupción generalizada en toda la sociedad, factores que determinan, además, calificaciones muy elevadas de riesgo país⁶. Si podemos acordar que sobre estas bases no resulta fácil hacer funcionar para beneficio del Ecuador la política económica, habrá que asumir que la situación es preocupante al tener que aceptar que dicha política de estabilización y ajuste no se dirigía (ni se dirige) ni sólo ni fundamentalmente a reducir la inflación y a asegurar el crecimiento económico, sino que, instalada en una estrategia global, su objeto era (y es), en primer término, apuntalar las transformaciones de la economía mundial y, concretamente, asegurar los mercados para los productos de los países hegemónicos⁷.

Lamentablemente, la crisis ecuatoriana no se desenvuelve sólo en el marco económico y social, es reconocida asimismo la falta de seguridad jurídica y la debilidad de las instituciones democráticas. Existe un consenso general entre los ciudadanos de todos los estratos sociales sobre la falta de cumplimiento del Derecho, desde la Constitución hasta las normas de menor rango del ordenamiento, y sobre la corrupción institucional⁸. La capacidad de presión de los grupos de poder –tanto nacionales como internacionales– sobre las instituciones y los funcionarios que las componen es alta, y se ejerce con regularidad.

Algunos datos socio-económicos del Ecuador⁹:

	1998	1999	2000	2001	2002
Producto interno bruto (mill. dólar)	19.710	13.769	13.649	17.982	20.604
Tasa de crecimiento real PIB	0,4	-7,3	2,3	5,6	3,5
PIB per cápita (dólares)	1.621	1.109	1.079	1.396	1.571
Inflación de fin período	43,4	60,7	91	22,4	9,3
Déficit/superávit fiscal global, % PIB	-5,7	-4,7	1,7	0,7	1,6
Export. bienes y servicios (mill. dólar)	4.203	4451,10	4.926,60	4.678,40	6.321,7
Importaciones bienes y servicios	5.575,70	3.107,3	3.721,2	5.326,9	4.825,7
Balanza comercial (mill. dólar)	-1.327,70	1.143,80	1.205,40	-648,5	1.496
Reserva monetaria de libre disponib.	nd	827,7	1.179,70	1.073,8	1.171,3
Deuda externa pública, % PIB	67,2	99,9	83	63,2	55,3
Índice de desempleo	11,8	15,1	10,3	8,1	8
Índice de subempleo	51,8	46	49,9	34,9	29,8

⁶ El índice a principios del año 2003 se sitúa en 1.375 puntos. Fuente: Banco Central del Ecuador.

⁷ Véase Alberto ACOSTA, *Breve historia...*, op. cit., pp. 157-159 y 198 y ss.

⁸ Ecuador ocupa el 2º lugar entre los países más corruptos de Latinoamérica –entre Paraguay y Haití–, según el índice de percepción global de este flagelo elaborado por Transparencia Internacional.

⁹ Fuente: Banco Central del Ecuador.

III. SISTEMA DE PARTIDOS Y SISTEMA ELECTORAL

1. Partidos y sistema de partidos

En Ecuador, el sistema de partidos nace con la Constitución de 1978. Antes no se les conocía ni por vía de hecho ni de derecho ya que, desde los inicios de la República, las elecciones, de carácter censitario, más que alrededor de partidos se desenvolvían en torno a caudillos, caciques y notables¹⁰.

La Constitución del 78 y la Ley de Partidos que la desarrolla (todavía vigente), fieles a la idea modernizadora del Estado que las inspiraba, trataron de hacer de los partidos elementos centrales del sistema, unos partidos que, quizá inevitablemente, surgieron alrededor de las individualidades que hasta ese momento habían dirigido la vida política ecuatoriana.

Ese intento de subrayar su importancia pública explica los requisitos exigidos para que un partido político sea reconocido legalmente y, por ende, le sea aplicable el régimen de derechos que tal reconocimiento conlleva. Así, en virtud del artículo 115 de la Constitución, los partidos deben sustentar principios doctrinarios que los individualicen, han de presentar un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático, tendrán una organización en el ámbito nacional, y habrán de contar con el número de afiliados que la ley disponga. Además, al menos para su participación electoral, no han de bajar del cinco por ciento de votos válidos en dos elecciones pluripersonales nacionales consecutivas¹¹. La «identificabilidad», la fortaleza y la lucha contra el aventurismo político están en el origen de estas exigencias.

No obstante, a pesar del intento constitucional de ubicar a los partidos como protagonistas del sistema, éstos no han conseguido ocupar el primer plano como elementos funcionales a los reclamos y las demandas de una sociedad cambiante que hasta hoy ha preferido canales ajenos a ellos para llevar a cabo sus reivindicaciones frente al Ejecutivo¹², lo que explica, por ejemplo, la persistencia del sufragio obligatorio.

Desde 1979, y al menos hasta las elecciones de 2002, el sistema de partidos ecuatoriano ha basculado en torno a tres o cuatro grandes partidos: la Democracia Popular (DP), el Partido Social Cristiano (PSC), el Partido Roldosista

¹⁰ Agustín GRIJALVA, *Elecciones y representación política*, Quito, Corporación Editora Nacional, UASB, 1998, p. 138.

¹¹ Requisito que se implantó tras diversos avatares, finalmente tras la consulta popular de 1997; sobre el umbral mínimo de participación en Ecuador puede verse T. CASTILLO, «Propuestas de reforma al sistema electoral», en VV.AA.: *La reforma electoral (Documentos para la Mesa de Concertación sobre el Sistema Electoral)*, Quito, TSE, CELA-PUCE, 1998, p. 32 y ss. Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos en Ecuador, Fernando FLORES, «Partidos, sistema de partidos y derecho electoral ecuatoriano», en R. VICIANO (coord.), *La Constitución ecuatoriana de 1998*, op. cit.

¹² Simón PACHANO, «Problemas de representación y partidos políticos en Ecuador», en T. MANZ y M. ZUAZO (coord.): *Partidos políticos y representación en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, pp. 142-45. También C.M. CONAGHAN, «Politicians Against Parties. Discord and Disconnection in Ecuador's Party System», en S. MAINWARING and T.R. SCULLY, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, 1995, pp. 447 y ss.

Ecuatoriano (PRE) y la Izquierda Democrática (ID). Junto a ellos encontramos otros partidos «menores» pero constantes en la vida política, sostenidos normalmente por fuertes liderazgos o por claras tomas de posición ideológica. La suma de todos ellos y su ubicación electoral han configurado un sistema de partidos competitivo que hasta las elecciones de 2002, tras un período de extrema fluidez¹³, pudo definirse como «pluralista moderado»¹⁴.

La última contienda electoral ha mostrado la fuerza de los movimientos o partidos teóricamente «antisistema». Sociedad Patriótica y el PRIAN, organizados bajo la dirección de los candidatos finalistas a la Presidencia —Lucio Gutiérrez y Álvaro Noboa, respectivamente—, han obtenido un apoyo muy relevante, aunque más como aparatos al servicio del candidato presidencial que como grupos representativos en la asamblea legislativa. El pluralismo permanece y se acentúa.

Los partidos políticos ecuatorianos pueden caracterizarse a partir de tres claves, como son la ideológica, la regional y la indígena. Es un lugar común que los parámetros ideológicos no son decisivos para identificar las diferencias entre los partidos ecuatorianos, y así puede decirse que el fraccionamiento ideológico tiene mucho que ver con intereses caudillistas o populistas en clave territorial, un populismo que recorre a todos los partidos (aunque a unos más que a otros) y los emborrona ideológicamente. Un intento de ubicar en una escala de derecha a izquierda a los partidos más relevantes colocaría al PSC y al PRIAN en un extremo, a Pachakutik y al MPD en el otro, y a ID, PRE y PSE en el centro.

La clave territorial es otro de los elementos que incide de forma relevante en el sistema de partidos: la inestable tensión entre la costa y la sierra (Quito-Guayaquil) es un elemento siempre presente en este ámbito. El Ecuador es un país que no se ha estabilizado por completo en la consolidación de un proyecto político cultural nacional, el cual se cuestiona en las variables regionales (la interpelación a lo nacional desde la Costa) y étnicas (la proclamada plurinacionalidad del movimiento indígena)¹⁵. La existencia de sociedades regionales, unida a la vigencia de un régimen centralista, ha provocado el surgimiento de identidades locales y regionales que generalmente se enfrentan a una visión de totalidad nacional. Se han constituido, pues, como espacios diferenciados en lo económico, lo social, lo cultural y lo político, donde los partidos se transforman como instrumento de expresión de sus identidades particulares¹⁶. Este hecho, unido a otras variables como el clientelismo, es abono para que los grupos políticos echen raíces fuertes en determinadas zonas, y si bien la Constitución y la Ley Electoral han previsto requisitos para atenuar esta tendencia, la realidad no las ha acompañado, persistiendo el factor territorial como clave

¹³ Véase C.M. CONAGHAN, «Politicians Against Parties», *op. cit.*, pp. 435 y ss.

¹⁴ M. ALCÁNTARA, *Sistemas políticos de América Latina*, *op. cit.*, p. 408.

¹⁵ Augusto BARRERA (coord.), *Ecuador: un modelo para (des)armar*, Quito, Grupo De Democracia y Desarrollo Local, 1999, p. 196.

¹⁶ Simón PACHANO, «Problemas de representación y partidos políticos en Ecuador», *op. cit.*, p. 150.

para entender el sistema de partidos. Podría decirse, en definitiva, que los partidos, fragmentados en «reinos», presentan dos proyecciones importantes: de una parte, son miembros de una red nacional de intercambios que engrazada conforma una estructura que les permite formar parte y ser parte de la política nacional; de otra, son los máximos representantes del partido en su provincia, a la que controlan como un pequeño feudo¹⁷.

En tercer lugar, debe indicarse la perspectiva indigenista, la cual no ha conseguido hasta 2002 una gran repercusión electoral, pero sí ha contado en la vida pública como movimiento organizado capaz de preocupar a los poderes establecidos. El proceso de reivindicación de la diversidad en Ecuador comienza hacia los años setenta, con una primera organización dirigida sobre todo a la lucha por la tierra; en la década de los ochenta el proceso desborda el elemento campesino y se detiene en la identidad (se acompaña con los Convenios 107, protección de pueblos en desaparición, y 169, protección de pueblos en desarrollo, de la OIT); en la década de los noventa se profundiza en la diversidad en la identidad y en la construcción de un Estado plurinacional, y se llega al Congreso Nacional (Pachakutik, 1996, siete diputados). En la actualidad el movimiento indígena, construido alrededor de la Confederación Nacional de Indígenas de Ecuador (CONAIE), y afectado también por la clave territorial (Amazonas-Sierra), se encuentra en un momento histórico, a saber, la corresponsabilidad en el gobierno (dos ministerios y altos cargos institucionales), ya que la victoria de Gutiérrez se ha debido en buena medida al apoyo del Partido Pachakutik¹⁸.

2. El sistema electoral

El Capítulo I del Título IV de la Constitución ecuatoriana recoge la regulación *De las Elecciones* (artículos 98 a 102). En estos cinco preceptos el texto constitucional establece los principios de la participación política, al indicar quiénes podrán presentar o presentarse como candidatos, adopta un sistema en el que la representación proporcional de las minorías debe estar presente, define las incompatibilidades y garantiza la igualdad de género en los procesos de elección popular¹⁹, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos. Además, en el marco de los derechos políticos se establece el

¹⁷ Flavia FREIDENBERG, *El reino de Abdalá Bucarám: el PRE en busca del poder (1998-2000)*, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2001, p. 233.

¹⁸ Sobre los orígenes y desarrollo de Pachakutik, Raúl VALLEJO, *Crónica mestiza de un nuevo Pachakutik. Ecuador del levantamiento indígena de 1990 al ministerio étnico de 1996*, The University of Maryland, College Park, 1996. Sobre la cuestión indígena, también, Diego ITURRALDE, «Nacionalidades indígenas y Estado Nacional en Ecuador», *Nueva Historia del Ecuador, op. cit.*, vol.13, pp. 9 y ss., y VVAA, *Los pueblos indios y el Estado-País*, Quito, Abya-Yala, 1997.

¹⁹ La Disposición transitoria 17ª reconoce a las mujeres el derecho a «la participación del veinte por ciento en las listas de elecciones pluripersonales».

derecho a elegir y ser elegidos (artículo 26 CE), así como el derecho al voto, que será universal, igual, directo y secreto; obligatorio para los que sepan leer y escribir, y facultativo para los analfabetos y los mayores de sesenta y cinco años, quedando excluidos de su ejercicio los miembros de la fuerza pública que estén en activo (artículo 27 CE).

Por su parte, la Ley electoral (LE)²⁰ recoge los elementos fundamentales del sistema, los relativos a los procedimientos, los administrativos, y los de garantía, dando entrada a una institución no específicamente electoral, como son las consultas populares (título V, artículos 130 a 133). La Ley Electoral se completa con un Reglamento, que sigue el mismo esquema de la norma legal, especificando sus contenidos.

Pueden presentar candidatos los partidos políticos legalmente reconocidos, sean afiliados o sean ciudadanos independientes (artículo 55 LE). También pueden ser candidatos a dignidad de elección popular en todos los niveles (nacional, provincial, cantonal o parroquial rural) aquellos ciudadanos no afiliados o patrocinados por un partido político, siempre que estén respaldados por un número de firmas equivalente al uno por ciento de los electores empadronados (artículo 72)²¹.

Un tema aparte, de indudable interés, y que ha dado mucho juego en las elecciones de 2002, es el relativo a la obligación para el Estado de promover y garantizar la participación equitativa de las mujeres como candidatas en los procesos de elección popular, recogida en el artículo 102 CE. A este precepto debe añadirse la Disposición Transitoria Decimoséptima, que dispone el reconocimiento a las mujeres del derecho a una participación del veinte por ciento en las listas de elecciones pluripersonales. El artículo 47 LE consagra la cuota política del treinta por ciento, en forma alternada y secuencial, porcentaje que había de incrementarse en un cinco por ciento en cada período electoral, hasta llegar a la igualdad del cincuenta por ciento. Lo cierto es que en 1997, aprobada la obligatoriedad del veinte por ciento, las mujeres quedaron relegadas a los últimos puestos de las listas, por lo que impusieron en las elecciones del 2000 la alternatividad y secuencia en las mismas. Sin embargo, de nuevo fueron ubicadas en puestos no salientes.

Por ello, la reforma al Reglamento General a la Ley de Elecciones²², en el artículo 7 –Igualdad de Género–, exigió «la inclusión obligatoria, de manera alternada, de mujeres en las listas de elección pluripersonal», y estableció que se

²⁰ La Codificación de la Ley fue publicada en el *Registro Oficial* el 11 de julio de 2000.

²¹ Ya en el año 1986 se sometió a consulta popular la cuestión de si los independientes, no afiliados a los partidos, podían participar en los procesos eleccionarios. En aquella ocasión la respuesta del electorado fue negativa, a pesar de que, como ha resaltado algún autor, ello no significaba el apoyo y confianza ciudadanos al régimen de partidos políticos vigente. Y si bien el tema no dejó de estar en la palestra política, no ha sido hasta la promulgación de la Constitución vigente (y tras una nueva consulta en el plebiscito de 25 de mayo de 1997, ésta sí, con resultado afirmativo), que los partidos han dejado constitucionalmente de ser agentes exclusivos para la presentación de candidatos electorales, Fernando FLORES, «Partidos, sistema de partidos y derecho electoral ecuatoriano», *op. cit.*

²² Resolución n°0001 Tribunal Supremo Electoral, R.O. n° 39, de 29 de marzo de 2002.

negará de oficio la inscripción de las listas que contravengan lo establecido en la Ley (para las elecciones del 2002, el treinta y cinco por ciento, artículo 59 LE). No obstante, el artículo 40 del Reglamento, dictado posteriormente por el Tribunal Supremo Electoral, señalando lo que debía entenderse por *secuencia* y *alternabilidad* en la presentación de listas de candidaturas pluripersonales para cumplir con el porcentaje de candidatas mujeres establecido por la ley, mereció un recurso de inconstitucionalidad por parte de algunos grupos de mujeres, recurso que tuvo éxito en el Tribunal Constitucional²³.

El Presidente y Vicepresidente de la República se eligen en una única circunscripción, por mayoría absoluta de votos. Si en la primera votación ningún binomio alcanza dicha mayoría, se realizará una segunda vuelta electoral en la que participarán los candidatos que en la primera vuelta hayan obtenido el primero y segundo lugares, salvo que, habiendo llegado una pareja al cuarenta y cinco por ciento, su diferencia respecto de los segundos sea de más de diez puntos (artículo 165 CE). El Prefecto Provincial y el Alcalde Municipal son elegidos por el mismo sistema de votación unipersonal (artículos 233 y 234 CE), aunque se entiende que, al no haber *ballotage*, resultan elegidos por mayoría relativa.

En cuanto a la elección de diputados del Congreso Nacional, la Constitución sólo establece la circunscripción provincial y la preferencia de los electores en la selección de los candidatos, reenviando a la Ley el desarrollo de las demás cuestiones (artículo 99 CE). La Ley electoral dispone que, en estas elecciones pluripersonales, el votante marcará dentro del casillero que identifique a cada candidato de una sola lista o entre listas, hasta el máximo de la representación provincial. Sin embargo, si desea expresar su voluntad por todos los candidatos de una lista, puede hacerlo directamente marcando un casillero al efecto. La misma fórmula es la prevista para los consejeros provinciales de elección popular, para concejales municipales y para miembros de las juntas

²³ La interpretación que realiza el Tribunal Supremo Electoral señala textualmente: «alternabilidad es la distribución en la lista en forma sucesiva entre hombres y mujeres» y secuencia como «serie de combinaciones que pueden realizarse en la lista saltando los lugares de inscripción en la lista al tratarse de representaciones de 3 a 5 dignidades, saltando uno o dos puestos; de seis dignidades en adelante pasando entre dos y tres puestos y así sucesivamente». El Tribunal Constitucional del Ecuador decidió por 6 votos a favor y dos en contra, declarar la inconstitucionalidad de la norma reglamentaria señalando, entre otros argumentos: «Que, el artículo impugnado realiza una definición de lo que es la alternabilidad y la secuencia, definiciones cuyo contenido no garantizan la participación equitativa entre varones y mujeres; mucho menos cuando al referirse a la secuencia regula la forma en que deben realizarse las combinaciones en serie, atentando a la igualdad de condiciones al establecer que una mujer podrá ser ubicada en la papeleta electoral luego de haber sido ubicados dos o tres varones; que, en la comprensión de que el Estado ha asumido el deber de eliminar las condiciones de desigualdad en la participación electoral entre hombres y mujeres, es necesario evitar los efectos de toda disposición que menoscaben este objetivo por cuanto resultarían inconstitucionales; y, por el contrario, resulta una obligación de toda autoridad u órgano administrativo regular en beneficio de lo que se conoce como acciones positivas (Caso No. 028-2002). Al respecto comenta Judith SALGADO que «es importante tomar en cuenta que aunque contenidos con avances normativos si éstos no son aplicados por las autoridades correspondientes quedan en simple letra muerta. La cabal comprensión de esta afirmación ha hecho que el movimiento de mujeres realice un permanente seguimiento de su aplicación, iniciando acciones para exigir dicho cumplimiento, como en el caso tratado», en Fernando FLORES (coord.), *Género y Derecho Constitucional*, Quito, Instituto de Derecho Público Comparado – Tribunal Constitucional – Corporación Editora Nacional, 2003.

parroquiales rurales (artículo 74 b LE). Tras la reforma de la Ley de Elecciones²⁴ se establece la aplicación de la fórmula D'Hont para la asignación de escaños (art. 106 LE).

Recientemente el Tribunal Supremo Electoral ha propuesto la modificación del sistema de listas (art. 99 CE), para regresar al sistema de elección «en plancha». Para la mayoría del Tribunal el sistema de preferencia, de una lista o entre listas, creó muchos inconvenientes en las elecciones del 2000 (permite el fraude en el conteo de votos, en la entrega de actas y en la digitación en el centro de cómputo), y es por eso que se postuló, con poco éxito, su reforma.

IV. LAS ELECCIONES DE 2002

1. *El contexto*

Ecuador llegó al momento electoral en una situación interna difícil (algo suavizada por la emigración), y un marco latinoamericano y regional convulso, sobre todo en la vecina Colombia (frontera norte de Ecuador), en la cercana Venezuela y en la cambiante Brasil. En lo más coyuntural, la campaña se desarrolló entre dos noticias de fuerte impacto para los intereses económicos del país: de una parte, la suspensión de beneficios arancelarios para Ecuador (desde EEUU) por divergencias del Estado ecuatoriano con petroleras estadounidenses en el reintegro del impuesto sobre el valor añadido²⁵; de otra, la inminente salida del actual gobierno sin haber logrado el esperado acuerdo con el Fondo Monetario Internacional²⁶. En este contexto, las elecciones de 2002 se preparaban para remover de una sola vez buena parte de los cargos públicos del Ecuador²⁷.

²⁴ Suplemento del *Registro Oficial* n° 20, de 18 de febrero de 2000.

²⁵ El día 26 de septiembre el Gobierno de los EEUU anunció la «no elegibilidad» del Ecuador para la ampliación de preferencias arancelarias sobre 700 partidas previstas (se mantienen las preferencias de años anteriores), causando tal medida conmoción en el Ejecutivo y empresarios ecuatorianos, máxime cuando Ecuador ha apoyado la lucha contra el narcotráfico a través de la controvertida cesión a EEUU de la Base de Manta, y ha aceptado la fumigación aérea en la frontera norte (con Colombia), con grave riesgo para los cultivos de los campesinos ecuatorianos de Sucumbíos y el Carchi. Las causas de esta negativa, que el Gobierno estadounidense niega, se encuentran claramente en el problema fiscal que empresas privadas petroleras del país del norte tienen con el fisco ecuatoriano.

²⁶ El presidente Gustavo Noboa descartó en rueda de prensa «la posibilidad de poner al país en estado de «calamidad» por cumplir con las exigencias del Fondo Monetario Internacional», eso sí, en un momento político en que nada tiene que perder (en otros momentos no ha sido tan escrupuloso). Por su parte, el editorial de *El Comercio* de 16 de septiembre argumentaba que «la terminante negativa del Fondo Monetario Internacional (FMI) a negociar un acuerdo *Stand-by* con el actual Gobierno nacional, difiriendo su decisión prestamista hasta que el nuevo Presidente, que resulte nominado en la segunda vuelta electoral, se poseione en enero del 2003, testimonia las dudas internacionales en la eficiencia futura del Ecuador para manejar su economía en tiempos de vicisitud y crisis». Otro indicativo de desconfianza externa en el estado financiero ecuatoriano ha sido el séptimo puesto que viene ocupando Ecuador entre los de más alto índice de «Riesgo-país» en el continente americano, junto a Argentina, Brasil y Venezuela. (*Análisis de coyuntura Económica*, Friedrich Ebert Stiftung, Ildis, Quito, junio 2002).

²⁷ Se ha elegido el Presidente y el Vicepresidente de la República, los cinco representantes al Parlamento Andino, el Congreso (formado por cien Diputados provinciales), sesenta y siete Consejeros Provin-

Un número superior al de ocho millones de electores debían escoger entre más de veinte partidos y movimientos políticos²⁸, lo que da una idea de la dispersión electoral existente, tanto en la orilla de los políticos como en la de los ciudadanos. El electorado ha vuelto a demostrar que es en buena medida volátil, impredecible, que no demuestra una adscripción decidida y continua por determinados partidos políticos, un hecho que sin duda favorece a los populistas. Por su parte, también las elites políticas han reincidido en su carácter cambiante, muchas veces tan ambiguas en sus posiciones políticas y apoyos que el electorado queda confundido. De ahí que se haya dicho que en Ecuador coexisten *floating politicians* con *floating voters*²⁹. Dos notas pueden ilustrar esta situación: la primera es que desde 1978 nunca un partido ha repetido como gobernante; la segunda es que el más alto porcentaje de apoyo en los seis comicios celebrados hasta 1998 ha sido del 34,92% de los sufragios, quedando aquél normalmente por debajo de la treintena de puntos. La DP obtuvo en las elecciones pasadas (1998) dicho porcentaje puntero; en las elecciones de 2002 no ha presentado candidato presidencial y la suma de votos al Congreso no llegó al 10%.

2. Partidos y candidatos

En Ecuador hay una cierta dificultad para ubicar a candidatos, partidos, e ideologías, al menos de la manera a la que estamos acostumbrados en Europa³⁰. El populismo —con diversos grados según la personalidad del candidato— es un rasgo esencial, las divisiones y subdivisiones de los partidos y grupos

ciales (llamados de minorías), seiscientos sesenta y siete Concejales Municipales (de minorías) y dos Alcaldes en dos cantones de reciente creación.

²⁸ A nivel nacional, Partido Unión Nacional (UNO – Lista 1), Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE – Lista 2), Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP – Lista 3), Partido Concentración de Fuerza Populares (CFP – Lista 4), Partido Democracia Popular – Unión Demócrata Cristiana (DP – Lista 5), Partido Social Cristiano (PSC – Lista 6), Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN – Lista 7), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE – Lista 10), Partido Libertad (PL – Lista 11), Partido Izquierda Democrática (ID – Lista 12), Partido Alfarismo Nacional (AN – Lista 14), Partido Movimiento Popular Democrático (MPD – Lista 15), Partido Socialista Frente Amplio (PSFA – Lista 17), Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País (MUPP – Lista 18), Movimiento Ciudadanos Nuevo País (MCNP – Lista 21), Movimiento Transformación Social Independiente (TSI – Lista 22), Movimiento Patria Solidaria (MPS – Lista 24), Movimiento Independiente Amauta Jatari (MIA – Lista 28), Movimiento Esperanza Transformación y Acción (META – Lista 39), Binomio Roldós – Padilla (Lista 40). En provincias intervienen, además, otros movimientos.

²⁹ C.M. CONAGHAN, «Politicians Against Parties», *op. cit.*, p. 450.

³⁰ Véase, por ejemplo, M. ALCÁNTARA, *Sistemas políticos de América Latina*, *op. cit.*, pp. 406 y ss. Los binomios que se presentan a las elecciones presidenciales fueron: César Alarcón – Universi Zambrano, por el Partido Libertad; Ivonne Baki – César Fricione, por el Movimiento Metamorfosis; Rodrigo Borja – Eva García, por Izquierda Democrática; Jacobo Bucarám – General Frank Vargas, por el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE); Lucio Gutiérrez – Alfredo Palacio por el Partido Sociedad Patriótica – Pachakutik – MPD; Osvaldo Hurtado – Gloria Gallardo, por el Movimiento Patria Solidaria; Xavier Neira – Álvaro Pérez, por el Partido Social Cristiano; Álvaro Noboa – Marcelo Cruz, por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN); León Roldós – Dolores Padilla, por el Partido Socialista – Frente Amplio; Antonio Vargas – Modesto Vela, por Amauta Jatari; y Jacinto Velázquez – Patricio Larra, por Transformación Social Independiente.

políticos –debidas de nuevo a los personalismos– un hábito, y las coaliciones o pactos que a primera vista parecerían «contra natura», una costumbre que aquí en absoluto puede calificarse de sorprendente. Estas características se reflejan en el modo de plantear la campaña electoral.

Los candidatos que acaparan la atención mediática son los presidenciales, y entre éstos, los que más capital aplican a su campaña, en buena medida televisiva. Probablemente la excepción a esta visibilidad reducida a los presidenciables fuera la del candidato a diputado por la provincia de Guayas, León Febres-Cordero, ex-presidente de la República (1984-88) y líder del Partido Social Cristiano, quien no se postulaba a la Presidencia por razones de salud, pero que estuvo presente en su «sustituto» –Xavier Neira– y por él mismo como diputado, concentrando tanta o más atención en publicidad y entrevistas como Neira.

El número de candidaturas presidenciales fue elevada –once–, y aunque la lucha real en principio se reducía a la de cuatro binomios, los encabezados por Borja, Neira, Noboa y Roldós (al que se unió por sorpresa el del coronel Gutiérrez), nada parecía impedir que la segunda vuelta hubiera de celebrarse, pues en el mejor de los casos no parecía que el más votado en la primera vuelta superase más del veinte por ciento de los votos³¹, como así sucedió.

Los partidos «grandes» tuvieron dificultades en poner candidatos fuertes en escena. Así, el PSC y el PRE, no pudiendo contar con la participación de sus líderes de mayor opción electoral [León Febres Cordero y Abdalá Bucaram, el primero por cuestiones de salud, el segundo –ex Presidente de la República (1996-97)– por encontrarse exiliado en Panamá] debieron recurrir a candidatos con menor peso nacional (los socialcristianos con Xavier Neira y los roldosistas con Jacobo, hermano mayor del ex mandatario). La ID, por su parte, lanzó por quinta vez a Rodrigo Borja (Presidente entre 1988 y 1992), pese a que su perfil no era del todo fuerte en la Costa. En fin, la Democracia Popular, ante su debacle estructural tras la caída en enero de 2000 del Presidente Jamil Mahuad –hoy exiliado en Costa Rica–, optó por no presentar binomio y apoyarse en León Roldós para mantener su espacio de poder a nivel legislativo y seccional.

3. *La campaña*

En la campaña, como de costumbre, sobresalieron dos cosas: el dinero disponible por cada partido y la diferente implantación de la maquinaria electo-

³¹ El Presidente y Vicepresidente de la República se eligen en una única circunscripción, por mayoría absoluta de votos. Sus nombres constarán en la misma papeleta. Si en la primera votación ningún binomio alcanza dicha mayoría, se realizará una segunda vuelta electoral en la que participarán los candidatos que en la primera vuelta hayan obtenido el primero y segundo lugares, salvo que, habiendo llegado una pareja al cuarenta y cinco por ciento, su diferencia respecto de los segundos sea de más de diez puntos (artículo 165 CE).

ral. Las agrupaciones que mostraron cumplir de una u otra forma con estos requisitos fueron la ID, el PRE, el PSC, y el PRIAN. Este último, creado a su imagen por el empresario Álvaro Noboa, fue el partido que más gastó (de hecho, por encima del límite legal, por lo que se vio sancionado), fundamentalmente en el ámbito televisivo y, en ocasiones, con publicidad electoral engañosa³².

Por otra parte, la comentada dificultad de ubicar ideológicamente a la mayoría de partidos y candidatos tuvo fiel reflejo en la campaña. Por ejemplo, Febres Cordero y Neira (PSC) no dudaban en ubicarse a la derecha pero criticaron duramente al FMI (con quien sin duda hubieran pactado de haber llegado al gobierno); Gutiérrez (SP – Pachakutik – MPD) se postuló como el único candidato real de la izquierda, a la vez que reivindicaba el derecho a la propiedad, a la empresa privada y a la inversión, y ya en el poder está mostrando una línea claramente conservadora; la Izquierda Democrática (centro izquierda, pero mucho más centro que izquierda) pactó con los socialcristianos de Febres Cordero, tal y como ha quedado de manifiesto en las negociaciones del Congreso tras la elección de Gutiérrez; y el Partido Socialista (más centro izquierda) tuvo el apoyo ya en la primera vuelta de la Democracia Popular (que a estas alturas nadie califica como izquierda). Ante este panorama no extraña que el porcentaje de votantes indecisos sea altísimo.

De la mano de esa ambigüedad ideológica va la imprecisión de la campaña electoral, y así se recogía en la prensa: «la actual campaña no pasará a la historia por el desarrollo de estrategias electorales claras. Desde el punto de vista del mercadeo político, al poco tiempo disponible para la propaganda se suman las limitaciones que impone el control del gasto, lo cual hace difícil contar con expertos para definir objetivos y metodologías. Por ello, la consigna de los candidatos en la primera vuelta se reduce a buscar reacciones inmediatas en el electorado»³³.

La estrategia electoral se apoya casi exclusivamente en el atractivo personal de los candidatos, con muy pocas proposiciones dignas de tener en cuenta, por no ser factibles. Cada candidato presidencial puede darnos un ejemplo: el plan '*un solo toque 2*', de Jacobo Bucaram (PRE), ofrecía casa a 10 centavos de dólar, para reservarla, y 10 dólares al mes. «*Serán subsidiadas por el Estado, los 10 centavos son el valor del formulario*», aseveraba el candidato; lo que no decía

³² El ejemplo más claro lo protagonizó una publicidad –10 minutos y 46 segundos en TV– sobre la bananera *Los Álamos*, propiedad de la Corporación Noboa. La cuña promocionaba, indirectamente, al candidato presidencial. Eso lo dejó en evidencia el propio Álvaro Noboa, cuando en una entrevista televisiva minimizó el conflicto laboral con sus empleados e invitó al periodista de ese canal «a que vea el documental sobre la *Hacienda Los Álamos*». El «documental» recoge los testimonios de trabajadores de la bananera. En los relatos, los empleados, con nombre y apellido, repiten que tienen trabajo, dispensario médico, comisariato y que no se van a dejar sorprender por «sindicalistas». Ninguno se refiere a la última huelga ni a la incursión de armados para reprimir a los trabajadores, ni a los heridos resultantes. El vídeo muestra también la «fiesta de integración» en la que los empleados bailan con el grupo femenino *Candela y Son*; grupo que acompañó a Álvaro Noboa en sus giras electorales haciendo campaña por la lista 7 (la del PRIAN). Véase *El Comercio*, 13 de septiembre de 2002.

³³ Editorial de *El Comercio*, 11 de septiembre de 2002.

es de qué sector del presupuesto sacaría el dinero, que sólo ofrecía 40.000 casas y que el plan *'un solo toque 1'* (que se intentó implantar en la presidencia de su hermano Abdalá Bucaram) no tuvo recursos ni servicios básicos. El *'Ecuador electrónico'*, de Rodrigo Borja (ID), prometía computadoras para los centros educativos a través de convenios con *Microsoft* y créditos no reembolsables, pero no decía cómo iba a solucionar el problema de la luz, que en 4 años los equipos aún no estarían instalados (la Presidencia no es reelegible) y que desconocía el costo. Xavier Neira (PSC) presentaba como obras de los suyos las de sus aliados Álvaro Pérez, Macarena Valarezo y Leopoldo Baquerizo. *«Si eso hemos hecho donde nos elegiste, imagínate lo que haremos cuando sea Presidente»*. Pero no aclaraba que Pérez hizo sus obras como alcalde Liberal, que Valarezo lo hizo cuando Reina de Quito y Baquerizo como diputado independiente. León Roldós (Partido Socialista) propuso la unificación familiar en el exterior con el retorno en tres años. Teóricamente, el emigrante recibiría en el extranjero a su familia, ahorraría, y al volver emprendería inversiones y negocios, exonerado de impuestos cinco años. No decía, sin embargo, que el resultado de sus diálogos dependía de otros gobiernos y que la legislación y política de extranjería, al menos la europea, no se cambia a instancia de parte. Ivonne Baki (Metamorfosis) ofreció llevar al Ecuador a banqueros prófugos y devolver el dinero a 610.000 familias perjudicadas por la banca, con el siguiente argumento: *«cuando fui embajadora –en los EEUU– traje a Peñafiel y Peñaranda»* (banqueros prófugos). No decía, sin embargo, cómo recobraría los depósitos, que las extradiciones requieren de convenios y que depende de la voluntad de los gobiernos requeridos. Gutiérrez afirmó que si ganaba reuniría a los sectores sociales (empresarios, trabajadores, mujeres, intelectuales, estudiantes, agricultores, etc.), para llegar a un consenso y elaborar un programa de gobierno, algo que no ha llevado a cabo en los tres primeros meses de gobierno. En fin, Alvaro Noboa (PRIAN) propuso empleo a través de una solicitud, *«para que trabajen en las empresas»* que iba a traer al país. No dijo quiénes eran los empresarios que vendrían al país, qué tipo de mano de obra necesitarían y que su propuesta era similar a una agencia de empleos que no garantiza ningún trabajo real³⁴.

Por lo general, en los discursos electorales estuvo presente el problema de la pobreza, la inmigración, la corrupción y la falta de ética de los políticos, pero en la mayoría de los casos con discursos populistas y emotivos, acompañados en numerosas ocasiones de recursos y estrategias no menos llamativas (se regalan desde camisetas y víveres hasta dinero para atención médica; cupones para recibir cuatro libras de arroz, dos de azúcar, un aceite, fréjol y fideo; o concursos, como carreras de burros con premios de dinero en efectivo...). Sin embargo, no se habló salvo en contadas ocasiones del Fondo Monetario Internacional, de las relaciones con Estados Unidos, del Plan Colombia y los graves problemas que se están produciendo en la frontera norte con guerrilleros y para-

³⁴ Puede verse *El Comercio*, 15 de septiembre de 2002.

militares, de qué planificación económica se contempla para reducir el «riesgo-país», de qué plan educativo surgirá el nuevo sistema formativo ecuatoriano; no se habló del grave problema de la violencia familiar y los delitos sexuales, y si se hizo no fue acompañado de ideas o propuestas —de política gubernativa o legislativa— que animaran a pensar que detrás de la retórica había algo más que la intención de llegar al poder.

4. *Los resultados*

En el ámbito presidencial se cumplieron los pronósticos más desfavorables a los candidatos del sistema. El 20 de octubre de 2002 Lucio Gutiérrez (913.113 votos – 20,43%) y Álvaro Noboa (776.132 votos – 17,37%) pasaron a la segunda vuelta con cierta holgura respecto de sus inmediatos seguidores, León Roldós (689.438 – 15,43%) y Rodrigo Borja (627.501 – 14,04%)³⁵. Según algunos analistas, la lectura de los resultados respecto de Noboa reflejaban un nuevo clientelismo, en el que el pueblo se colocaba en calidad de beneficiario de la caridad oligárquica, mientras que la votación por Lucio Gutiérrez mostraba el voto protesta e insurgente de los ciudadanos³⁶.

La visible «derechización» de Gutiérrez entre la primera y la segunda vuelta y el mayor acierto mediático que en las últimas semanas mostró Noboa (las primeras fueron erráticas), posiblemente restaron al primero algunos votos, pero no los suficientes para impedir su elección —el 25 de noviembre— por el 54,79% de los sufragios (2.803.243 votos), frente al 45,21% (2.312.854 votos) del empresario costeño³⁷.

En las elecciones legislativas el reparto de los cien diputados del Congreso nos indica, en primer lugar, que los partidos tradicionales resisten sin problemas en la Asamblea, lo que da la razón a aquellos que defienden que, a pesar de sus defectos, desgaste y presumible rechazo popular, continúan vigentes³⁸. La existencia de un voto oculto a las encuestas (que percibieron más el voto protesta) denuncia el arraigo del voto clientelar. También se aprecia una dispersión muy importante de sufragios —nueve partidos tienen más de un diputado—, debido en buena medida al factor regional, el cual, de una parte refuerza el mantenimiento de el electorado de los partidos tradicionales, mientras que de otra favorece las coaliciones locales, sobre todo en partidos y movimientos que se definen como izquierda³⁹.

³⁵ Votos válidos: 4.468.044 (86,27%); votos blancos: 239.806 (4,63%); votos nulos: 471.035 (9,09%). Votos en total: 5.178.885. Fuente: Tribunal Supremo Electoral.

³⁶ En tal sentido, Alejandro MOREANO, «El segundo Triunfo del 21 de enero», *Tintají*, 2ª quincena de octubre de 2002, p. 8.

³⁷ Votos válidos: 5.116.097 (88,10%); votos blancos: 50.938 (0,88%); votos nulos: 640.074 (11,02%). Votos en total: 5.807.109. Fuente: Tribunal Supremo Electoral.

³⁸ Editorial de *Diario El Comercio*, jueves, 26 de septiembre.

³⁹ Los resultados pueden consultarse en http://www.tse.gov.ec/1ra_Vuelta/menuprincipal.htm.

	2002	1998
Partido Social Cristiano (PSC)	26 (2 coalic.)	20
Izquierda democrática (ID)	16 (3 coalic.)	3
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	15	7
P. Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)	10	-
Mov. Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País	5	7
Democracia Popular – Unión Demócrata Cristiana	3	10
Movimiento Popular Democrático (MPD)	3	-
Sociedad Patriótica 21 de Enero (SP)	2	-
Partido Socialista Frente Amplio (PS – FA)	1	-
SP – Pachakutik	7	-
SP – MPD	1	-
MPD/ PS – FA	2	-
PS – FA/ Pachakutik	2	-
Otros ⁴⁰	7	-

V. NUEVO GOBIERNO

Gutiérrez se ha definido, desde su victoria en la primera vuelta, como un militar patriota que no tiene ideología —«*mi ideología es Dios, mi Patria, mi mujer y mi hija*»—, que no es de derechas ni de izquierdas. Ya en la campaña de la segunda vuelta dejó muy clara su «opción de centro» y su voluntad de ser expresión de convergencia de todas las sensibilidades políticas. Sin embargo, en ese momento no consiguió —o no quiso— quebrar del todo la primera percepción que representaba, es decir, la dirección de una correlación de fuerzas de izquierdas antisistema, distintas a las visibles en el pasado.

La formación de Gobierno ha sido complicada, desde la decisión de quiénes habían de ser los titulares de los ministerios hasta la misma toma de posesión del Presidente en el Congreso. De lo primero resulta que el Ejecutivo es un crisol de las fuerzas que apoyaron a Gutiérrez en su ascenso al poder, y por eso mismo un aparato que nace ya con cierta debilidad estructural, con falta de cohesión, si no con evidentes contradicciones internas. Lo segundo —la contro-

⁴⁰ Obtuvieron un diputado el Partido Libertad, los Movimientos Independientes «Identidad Provincial» (Galápagos), «Trabajo y Democracia» (Carchi), y «Patria Solidaria» (Tungurahua), así como la Concentración de Fuerzas Populares (Loja), y Alfirismo Nacional/PS-FA/DP-UDC. Fuente: *Tribunal Supremo Electoral*.

vertida toma de posesión en el Congreso, al haber éste elegido a su presidente de forma poco clara, en un pacto entre ID y PSC— ha sido el primer aviso a Gutiérrez de que el camino de gobierno va a ser difícil, de continuas negociaciones, a riesgo para él de bloqueo institucional si no se aviene a la «cultura del pacto».

En cuanto a sus socios de Gobierno, puede decirse que Gutiérrez cuenta de modo incondicional con los cuadros de su partido —Sociedad Patriótica—, y que, al menos hasta ahora, el maoísta Movimiento Popular Democrático —partido especialmente beligerante en la oposición con las medidas económicas liberales— le ha sido sorprendentemente fiel, desactivando las protestas estudiantiles que tales medidas provocaron. La cosa se complica con el sector indígena, al que se identifica como Frente Social (el que gasta en temas sociales). Con él mantiene la tensión el Frente Económico (el que ingresa), decidido a olvidar muchas de las promesas de campaña y a pedir, en consecuencia, paciencia y sacrificio a los más pobres.

De este modo, en la primera semana de Gobierno Gutiérrez subió el precio de los combustibles y la electricidad, aunque no del gas como en principio estuvo previsto (la marcha atrás en este punto se explica en el componente simbólico que para los indígenas supone el precio del gas), medidas tendentes a crear un clima favorable a acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, con el que finalmente se suscribió una carta de intenciones. La consiguiente subida en los componentes de la canasta familiar, así como en los costes agricultura e industria, que castiga a la mejor productividad nacional exportadora, pues necesariamente sube sus precios y es menos competitiva, provocó los primeros problemas con el ala social del Gobierno, Pachakutik, quien por su parte exigió, como contrapartida, adoptar medidas que mejoren los derechos y las prestaciones sociales de los ciudadanos.

No extraña, pues, que a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), cuyo brazo político es Pachakutik, le asalten los dilemas desde la primera semana en el Ejecutivo, pues no es fácil ser gobernante y opositor a la vez, ser responsable de la credibilidad social de Gutiérrez y asumir un programa abiertamente fondomonetarista. En todo caso, desde la perspectiva indígena, si bien el actual es un momento histórico, en su esquema no deja de ser una etapa hacia la conquista del poder autónomo.

VI. RECAPITULACIÓN

El seguimiento de la campaña electoral y el resultado de la primera vuelta de las presidenciales ofrecieron por sí mismos algunas claves del estado en el que se encuentra el Ecuador.

En primer lugar, que la pobreza, la emigración y la corrupción institucional son las cuestiones que más preocupan a los ecuatorianos, así como la carencia de proyectos políticos claros para combatir esos problemas. Las propuestas, si existen, se pierden en la confusión ideológica de la mayoría de par-

tidos y candidatos, confusión superada por el clientelismo y el discurso populista.

Se constata también la regionalización, hasta la cantonalización, del país. Los candidatos reinan en sus feudos (el PSC en Guayas, la ID en Pichincha, el PRE en Esmeraldas...) y en consecuencia efectúan planteamientos localistas y poco integradores. De ahí se explica, por ejemplo, que Borja (ID), el candidato que se acerca al cincuenta por ciento de los votos en la zona interior del país (Quito y zona serrana), no llega al cuatro por ciento en la costa (Guayas – Manabí), y que, por el contrario, los socialcristianos arrasan aquí pero no suben de diez puntos en la capital. Y por lo mismo se entiende la grave fragmentación política –la suma de los dos candidatos presidenciales más votados en primera vuelta no llegó al cuarenta por ciento de los votos–, lo que se interpreta como un futuro (cercano) foco de problemas de legitimidad y gobernabilidad.

Se comprueba asimismo la debilidad de las instituciones (del Tribunal Supremo Electoral, del Tribunal Constitucional, de la Corte Suprema), poco respetadas y puestas constantemente en duda por el gobierno, los partidos y los candidatos, los mismos que se entrometen de forma reiterada en su funcionamiento.

Los resultados también muestran el doble sentimiento –renovador y conservador– del electorado ecuatoriano: de una parte, la apuesta por los candidatos presidenciales ajenos a partidos tradicionales, como son el PRIAN y los que apoyan a Gutiérrez (la izquierda y los indígenas), señala un rechazo de los partidos tradicionales y al «sistema establecido», en definitiva, un deseo de cambio. De otra, el mantenimiento de esas mismas fuerzas tradicionales a nivel regional indica la fuerza del clientelismo, la previsión de conservar el espacio de poder, influencia o dependencia que se ostenta. Se repite así, una vez más, el cambio de dirección política del país, pero sólo de modo formal y centralizado, pues ese cambio de dirección no puede afectar a todo el Estado, por la fuerza de los poderes regionales. Es éste uno de los problemas del Ecuador, que carece de proyecto de larga duración, pues se funda y refunda con cada nuevo Presidente en un contexto siempre hostil a nivel periférico.

El nuevo Gobierno se encuentra por tanto en una situación difícil, aunque probablemente no más que las de sus antecesores. Sus componentes aplican las medidas por las que antes se movilizaban, lo que probablemente impida durante un tiempo el fenómeno que el Ecuador ha vivido en los últimos gobiernos, la denominada «democracia tumultuaria», que ha venido produciendo los cambios a golpe de fuertes movilizaciones callejeras.

La intención del Presidente de someter a la consulta popular la reforma de las instituciones democráticas, con la intención de despartidizar el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y reducir el Congreso, está ya entrampada. Otros asuntos, para los que va a necesitar colaboración de la Asamblea, han parecido aconsejarle un freno en tal sentido. La reforma del sistema salarial, aduanero y tributario, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Plan Colombia, todos ellos asuntos de alta sensibilidad política y económica.

ca, requieren un pacto de gobernabilidad al que la oposición –sobre todo los socialcristianos, mayoría en el Congreso– sólo se sumará a cambio de que se le deje jugar en el marco del sistema de 1978, el mismo que se disponía a derribar quien hoy mismo es Presidente.

