

Gobierno y Coaliciones en Ecuador: 1979-2003

J. C. Campuzano
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Escuela Superior Politécnica del Litoral
Campus "Gustavo Galindo".Km. 30.5 vía Perimetral, Guayaquil, Ecuador
jcampuza@espol.edu.ec

Resumen

El actual entorno electoral y los últimos acontecimientos relacionados con la vida política del Ecuador son el contexto ideal para enriquecer el debate en el campo político - económico. El objetivo del presente documento es analizar la dificultad existente para obtener acuerdos fuertes en el escenario político. De acuerdo con datos del Banco Interamericano de Desarrollo, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú se encuentran entre los países que tienen sistemas políticos más fragmentados así como organizaciones partidistas débiles. En Ecuador, el Partido Social Cristiano (PSC) ha sido un actor fundamental al ser el partido que más veces ha obtenido el mayor porcentaje de curules en el Congreso. El ejercicio de construir coaliciones a partir de datos electorales indica que la dificultad para llegar a acuerdos políticos radica, entre otras cosas como el alto índice de fragmentación política, al poco número de coaliciones ganadoras y coaliciones ganadoras mínimas conectadas.

Palabras Claves: Coaliciones, Fragmentación Política, Partidos Políticos.

Abstract

The current electoral environment and the events related to the Ecuadorian political life are the ideal context to enrich the debate in this area. The objective of the present document is to analyze the difficulties to obtain strong agreements in the political scene. According with data of the Inter-American Development Bank, Bolivia, Brazil, Ecuador and Peru have the most fragmented political systems and weak partisan organizations. In Ecuador, the "Partido Social Cristiano (PSC)" has been a fundamental actor, has been the party with the greater percentage of seats in the Congress. The exercise to construct coalitions from electoral data indicates the difficulty to reach political agreements. Among other things like the index of political fragmentation, the small number of winning coalitions and connected minimum winning coalitions will be strong determinants.

Keywords: Coalitions, Political Fragmentation, Political Parties.

1. Introducción

El actual entorno electoral y los últimos acontecimientos relacionados con la vida política del Ecuador son el contexto ideal para enriquecer el debate en esta temática. Según el último informe Latinobarómetro 2006, de los 11 presidentes electos, sólo cuatro cuentan con mayoría legislativa propia: Morales en Bolivia, Bachelet en Chile, Uribe en Colombia y Chávez en Venezuela. En los siete países restantes (Brasil, Ecuador, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y Perú) el Ejecutivo deberá procurar acuerdos esporádicos o, preferiblemente, de mayor alcance para llevar a cabo su agenda de gobierno.

El objetivo principal del estudio es realizar un sencillo ejercicio de cálculo de coaliciones, mostrar algunos resultados interesantes que

ayuden a entender porqué es complicado llegar a acuerdos dentro del Congreso Nacional ecuatoriano.

Políticamente, Ecuador es uno de los países más volátiles de la región¹. Durante los últimos diez años han gobernado siete presidentes, tres de ellos removidos por el Congreso, una mujer que estuvo en el poder por unas horas y un Congreso en el cual es complicado tomar decisiones y llegar a acuerdos.

¹ El informe del BID Progreso Económico y Social de América Latina del 2006 ubica a Ecuador como el segundo país más fragmentado políticamente después de Bolivia y en el puesto 16 de 19 en el ranking del Índice de Estabilidad Política para los países de América Latina.

¿Son todos estos hechos simplemente producto de la costumbre o hay cuestiones más profundas que merecen ser analizadas?

Algunas veces, la mejor manera de entender un fenómeno es investigar sus orígenes o al menos revisar eventos parecidos en periodos relativamente recientes. Probablemente el renacimiento de la democracia en Ecuador en 1979 sea un lugar ideal para empezar. Burbano[1] menciona: “Assad Bucaram, líder del principal partido político en el momento de la transición – Concentración de Fuerzas Populares – fue impedido de participar en las elecciones como candidato a la presidencia de la República cuando todo hacía pensar que podía ser el ganador. Los partidos modernos, que debutaban en la vida política en el momento de la transición, estaban convencidos de que los partidos tradicionales, de corte oligárquico y aristocrático, constituían un obstáculo para la consolidación democrática y que debían, en consecuencia, ser superados históricamente. Los partidos tradicionales, a su vez, impugnaron el proceso de retorno por considerarlo una maniobra de la dictadura para favorecer a los partidos de la modernización estatal. Los partidos de la izquierda marxista, entre tanto, veían con sospecha y recelo ideológico el retorno a una democracia burguesa considerada como una democracia de fachada. Y los militares, en alianza con los partidos modernos, pensaron que la versión menos ilustrada del populismo - Assad Bucaram - debía estar fuera del proceso, como de hecho lo estuvo”.

Con lo anterior, cabría preguntarse si todo lo que tiene un comienzo débil tiene necesariamente un desarrollo débil. ¿Existirá esperanza para el futuro de la democracia en Ecuador? La respuesta es incierta todavía pero el objetivo en el presente documento es analizar desde un punto de vista de coaliciones porqué es tan difícil obtener acuerdos fuertes en el escenario político ecuatoriano.

2. Indicadores

Al revisar algunos datos sobre la situación política ecuatoriana se encuentran algunos indicadores claves² que muestran un panorama preliminar. Estos indicadores son: *Soprote para la Democracia como un Sistema de Gobierno en Latinoamérica*, *Confianza en los Partidos Políticos*, *Porcentaje del Público que Considera Indispensable a los Partidos Políticos para el Progreso del País* y el *Índice de Número de Partidos Políticos Efectivo* (Índice de Fragmentación). Se tiene especial interés en la

² Estos indicadores se obtuvieron de del Informe Latinobarómetro de varios años.

opinión pública sobre la situación de la democracia en general y en la situación de los partidos políticos en particular.

De acuerdo con los datos del 2006, el Soprote para la Democracia como sistema de Gobierno en Latinoamérica durante los periodos 1996-2000 y 2006 respectivamente fue 60.9% y 56% respectivamente mientras que en Ecuador este indicador se ubicó en 51% y 38%, porcentajes menores que el promedio de la región.

La Confianza en las Instituciones, particularmente la confianza en los partidos políticos muestra en promedio el 13% en Ecuador para el periodo 1996/2001 y el 22% para Latinoamérica para el mismo periodo. En el 2005, los partidos políticos fueron las instituciones con menos confianza, con un 19% de aprobación en Latinoamérica.

En 1997 el porcentaje de la población que consideraba indispensable los partidos políticos para el progreso del país fue 27.33% en Ecuador y 41.09% en Latinoamérica. El reporte del 2006 de Latinobarómetro argumenta que Ecuador es el país más débil con respecto a la legitimidad de estas instituciones; el Congreso y los partidos políticos tenían una aceptación del 9%.

Por otra parte, Mainwaring y Scully (1995) encuentran organizaciones partidistas débiles en Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú. “En Brasil y Ecuador es común para los políticos cambiarse de partidos y para los partidos exigir pequeñas restricciones sobre los legisladores individualmente en el Congreso” (Conahan 1995; Mainwaring 1995). En Ecuador, 54% de los diputados elegidos en 1979 abandonaron sus partidos para el final del periodo legislativo³.

También es interesante observar que de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo y la encuesta Latinobarómetro, los sistemas más fragmentados son Brasil, Ecuador (con unos de los índices de fragmentación más altos de la región en promedio: 5.70), Chile y Bolivia.

3. Partidos Políticos en Ecuador

Con respecto a los partidos políticos en particular, al inicio del artículo se preguntó porqué es tan complicado llegar a acuerdos políticos relevantes en Ecuador. Por acuerdos se entiende que son instancias en la que los legisladores deben decidir mediante su voto y necesitan en ciertas ocasiones formar coaliciones para lograr consensos. La Tabla 1 muestra que durante los 27 años de democracia, ningún

³ Futuros avances en esta investigación considerarán el impacto que ocasionan los diputados “independientes” al momento de lograr acuerdos y coaliciones.

partido ha obtenido más del 43% de los curules en el Congreso (ID en 1988).

Tabla 1. Elecciones 1979-2002

	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002
No. de curules	69	71	71	71	72	77	77	82	121	100
No. de Partidos	10	14	13	11	11	13	14	13	20	25
Porcentaje más alto de curules obtenido por un partido político	42%	34%	24%	43%	22%	27%	34%	33%	27%	24%
Partido	CFP	ID	ID	ID	PS C	PS C	PS C	PS C	DP	PS C

Para el periodo bajo estudio, el Partido Social Cristiano (PSC) ha dominado en el sentido de ser el partido que más veces ha obtenido el mayor porcentaje de curules obtenidos por un partido político (5/10), seguido por la Izquierda Democrática (3/10).

Existen algunos estudios que argumentan que las coaliciones son difíciles de formar bajo la forma de presidencialismo[9], otros argumentan que en Ecuador existe algo que se puede llamar "gobierno congresista", esto es, una situación en la cual el partido del presidente es minoría y no es ni el partido mediano ni el partido de veto[4].

En la misma línea, también se argumenta que algunos gobiernos de minoría presidencial existen porque los presidentes no necesitan formar coaliciones y otros porque nadie quiera aliarse con el partido del presidente, entonces es posible observar pocas coaliciones bajo presidencialismo[2]. Para tener una idea, el promedio de la proporción de curules del partido del Presidente en el Congreso Nacional para el periodo 1979-2002 fue 20.51%, con un máximo de 43.66% en 1988 y un mínimo del 7% en el 2002.

El detalle de los resultados obtenidos por los partidos durante todo este tiempo se presenta en la Tabla 2 (ANEXO), la misma fue construida con los datos obtenidos en cada proceso electoral, luego, la distribución de cada partido en la dimensión izquierda – derecha corresponde a la ponderación de medidas que se asignan a los partidos dentro de cada dimensión [3] y la localización de los partidos hecha por ellos mismos.

4. Coaliciones

La clasificación anterior y localización de los partidos permitirá realizar un poco de inferencia. Teniendo presente que el principal objetivo es analizar la dificultad de tomar decisiones en el

Congreso y que, la mejor vía de hacerlo es formando coaliciones, el primer paso fue calcular todos los posibles resultados: esto fue 6430 combinaciones aproximadamente para los 10 periodos. Sin embargo, dado que el interés no es conocer en detalle la mejor coalición que podría resultar y con el ánimo de simplificar el análisis, se redujo la dimensión a cinco grupos: izquierda, centro izquierda, centro, centro derecha y derecha.

Los partidos fueron asignados a cada una de estas categorías de la siguiente manera⁴:

Izquierda (I): PSE, PLRE, FADI, APRE, MUPP, MPD, PSP.

Centro Izquierda (CI): ID, FRA.

Centro (C): PRE, CFP.

Centro Derecha (CD): DP/UDC, PUR, PD, CID.

Derecha (D): PSC, PCE.

Con esta nueva clasificación se obtiene la Tabla 3.

Tabla 3. Dimensiones ideológicas

	I	CI	C	CD	D
	A	B	C	D	E
2002	23	16	20	15	26
1998	14	18	29	32	28
1996	16	6	20	11	29
1994	16	8	12	7	27
1992	11	8	14	17	27
1990	14	16	15	8	19
1988	9	33	13	8	9
1984	17	21	11	7	15
1979	10	30	10	8	11

Los números dentro de la tabla corresponden a la cantidad de diputados ubicados en cada categoría de la dimensión ideológica en el respectivo periodo de elección.

Esta nueva tabla permite realizar un mejor análisis en términos de calcular posibles coaliciones: coaliciones ganadoras (WC), coaliciones mínimas ganadoras (MWC) y coaliciones conectadas mínimas ganadoras (MCWC). Los resultados se presentan en la Tabla 4 (ANEXO).

Esta simplificación reduce el espacio de posibles coaliciones de manera significativa. Ahora se pueden observar 108 coaliciones ganadoras teóricas para el periodo completo (incluido unanimidad), 50 coaliciones mínimas

⁴ La agrupación se la realizó formando clúster o conglomerados tomando como referencia el mayor grado de similitud. entre las características de cada partido.

ganadoras y 16 coaliciones conectadas mínimas ganadoras.

Siguiendo a algunos autores en el sentido de que las mejores coaliciones o las más fuertes son aquellas que están más cercanas en términos de ideología, se puede identificar que existen 6/15 coaliciones conectadas mínima ganadoras de partidos de derecha, 5/15 de izquierda y 4/15 de centro.

Es también importante e interesante notar el poder de los partidos de derecha (PSC y PCE) para formar coaliciones; son indispensables en 29/50 de los casos. Los partidos de izquierda también son importantes (26/50) pero por la forma en cómo se los ha clasificado no son comparables, las ponderaciones son diferentes. En todo caso, los números son importantes como referencia.

Lo que se puede observar a estas alturas puede ser interpretado de varias formas. Primero, pocas coaliciones ganadoras mínimas conectadas (MCWC) podrían implicar mínimas posibilidades de lograr acuerdos. Segundo, con excepción de 1988 donde el partido del Presidente (ID) fue mayoría en el Congreso, en casi el resto de los casos, el partido del Presidente ha sido minoría o ha estado al otro extremo de la dimensión de los grupos de mayoría para formar una posible coalición ganadora.

Siguiendo a Colomer[3], se construyó la Tabla 5. Colomer argumenta que “Los resultados políticos, sin embargo, dependen no solo de reglas institucionales, también lo hacen de las posiciones relativas de tres actores decisivos: el partido del Presidente, el partido del Veto y el partido Mediano”. La Tabla 5 muestra estos tres actores. Como se puede observar, solo en 4 de 11 casos el partido del Presidente fue el partido de Veto, Mediano o ambos (1979, 1988, 1990 y 1992).

Tabla 5.

	Partido del Presidente	Partido de Veto	Partido Mediano
2003	PSP	PRE	ID
2002	DP	PRE	ID
1998	DP	OTROS	PRE
1996	PRE	FRA	ID
1994	PUR	PRE	PRE
1992	PUR	PUR	FRA
1990	ID	PRE	ID
1988	ID	ID	ID
1986	PSC	FRA	FRA
1984	PSC	FRA	PRE
1979	CFP	CFP	ID

5. Conclusiones

Finalmente, de todo lo anterior se pueden extraer cuatro conclusiones principales que podrían responder a la pregunta principal: ¿porqué es tan difícil obtener acuerdos fuertes en el escenario político ecuatoriano?

Desde el punto de vista práctico y real, existe un elevado número de posibles coaliciones que pueden ser formadas dado el número de partidos políticos existentes en el Congreso. La alta fragmentación de los partidos políticos también disminuye la probabilidad de formar coaliciones.

Desde el punto de vista teórico, se encuentra que hay pocas coaliciones que podrían funcionar, asumiendo que las coaliciones más fuertes son aquellas más cercanas en términos de ideologías. (MCWC).

Durante los últimos doce años, el gobierno en Ecuador, de acuerdo con la clasificación de sus actores, podría ser llamado “gobierno legislativo”. Esto es, una situación en la cual una minoría, el partido del Presidente no es ni el partido de Veto ni el partido Mediano. Esto complica la obtención de fuertes acuerdos entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Aunque no se ha mencionado a lo largo del documento, las pérdidas económicas y sociales son enormes. Las ineficiencias de no lograr acuerdos se traducen en tiempo y recursos mal gastados o nunca alcanzados que siguen manteniendo al Ecuador en una crisis que se espera superar..

6. Agradecimientos

Se agradece la valiosa guía, sugerencias y comentarios de Joseph Colomer en la versión preliminar de este documento, las pautas de Michael Greenacre, los comentarios de amigos y colegas así como las sugerencias de los árbitros anónimos en la revisión.

7. Referencias

- [1] Burbano de Lara, Felipe., *Coaliciones Fantasma, Esencialismos Políticos y Corrupción*, Revista de Ciencias Sociales. Num. 21, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de Ecuador, 2005, pp. 105-112.
- [2] Cheubub, José A., Przeworski A., and Saiegh, Sebastian, “*Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism*” B.J Pol. S. 34, 2004, pp. 565-587.
- [3] Colomer, Josep and Escatel, Luis., *La Dimensión Izquierda-Derecha en América Latina*. Desarrollo Económico. Revista de

- Ciencias Sociales IDES, Buenos Aires, vol 44 No.177. 2004. pp. 123-136.
- [4] Colomer, Josep and Negretto, Gabriel. Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?., 2005.
- [5] Colomer, Josep. Policy making in divided government: A pivotal actors model with party discipline, Public Choice, 2005, No. 125. pp 247–269
- [6] Chua, Vincent C.H and Felsenthal, Dan S. (2006). “Coalition formation theories revisited: an empirical investigation of Aumann’s hypothesis”. [online]. London: LSE Research Online. Available at: <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000767>
- [7] Dhillon, Amritha (2003). “Political Parties and Coalition Formation”.
- [8] Interamerican Developing Bank. (2002). “Democracies in Development. Politics and Reform in Latin América”.
- [9] Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy” p.19
- [10] Taagepera, Rein and Soberg, Matthew. (1989) “Seats and Votes” Yale University Press.

Anexo 1

Tabla 2. Curules obtenidos

Parliament Seats in the Left Righth Dimension

2002	MUPP/PSE/PSP	MPD/MPD-OTHERS	ID/ID-OTHERS	PRE	CFP/OTHERS	PRIAN	DP/UDC-DP/UDC-OTHERS	PSC			100
	18	5	16	15	5	10	5	26			
1998	MUPP/OTHERS	MPD	ID	FRA	PRE	OTHERS	DP/UDC	PSC	PCE		121
	12	2	15	3	24	5	32	26	2		
1996	PLRE/PSE/APRE/PLN	MUPP	MPD	ID	FRA	PRE	CFP	DP/UDC	PSC	PCE	82
	6	8	2	4	2	19	1	11	27	2	
1994	PSE/PLN/PLRE/APRE	MPD	ID	PRE	CFP	PUR	DP/UDC	PSC	PCE		70
	8	8	8	11	1	3	4	26	1		
1992	PSE/PLRE/APRE/LN	MPD	ID	FRA	PRE	CFP	DP/UDC	PUR	PSC	PCE	77
	7	4	7	1	13	1	5	12	6	21	
1990	PSE/PLRE/FADI	MPD	ID	FRA	PRE	CFP	DP/UDC	PSC	PCE		72
	13	1	14	2	11	4	8	16	3		
1988	PSE/PLRE/FADI	MPD	ID	FRA	PRE	CFP	DP/UDC	PSC	PCE		72
	7	2	31	2	8	5	8	8	1		
1986	PSE/FADI/PLRE/PCD	MPD	ID	FRA	PRE	CFP	PD	DP/UDC	PSC	PCE	71
	13	4	17	4	4	7	2	5	14	1	
1984	PSE/PLRE/FADI	MPD	ID	FRA	PRE	CFP	PD	DP/UDC	PSC	PCE	69
	7	3	24	6	3	7	3	5	9	2	
1979	PSE/PNR/FADI/FDU	MPD	ID	CFP	CID	PSC	PCE				69
	8	1	15	29	3	3	10				

Source: TSE
Elaboration: Autor

Anexo 2

Tabla 4. Coaliciones

	WC	n	MWC	MCWC
2002	ABC	59	ABC	ABC
	ABCD	74		
	ABCDE	100		
	BCDE	77		
	CDE	61	CDE	CDE
	ACE	69	ACE	
	ADE	64	ADE	
	ABD	54	ABD	
	ABE	65	ABE	
	BCD	51	BCD	BCD
BCE	62	BCE		
1998	ABD	64	ABD	
	ACD	75	ACD	
	ACE	71	ACE	
	ADE	74	ADE	
	BCD	79	BCD	BCD
	BCE	75	BCE	
	CDE	89	CDE	CDE
	ABCD	93		
	ABCE	89		
	BCDE	107		
ABCDE	121			
1996	ACD	47	ACD	
	ABE	51	ABE	
	CDE	60		CDE
	CE	49	CE	
	ACDE	76		
1994	ABCDE	70		
	ABCD	43		
	ABCE	63		
	ACDE	62		
	BCDE	54		
	ABC	36	ABC	ABC
	ABE	51	ABE	
	BCE	47		
	CDE	46		
	ACE	55		
AC	43	AC		
CE	39	CE		
1992	ABCDE	77		
	ABCD	50		
	ABCE	60		
	BCDE	66		
	ABE	46	ABE	
	BCE	49		
	CDE	58		
	DE	44	DE	DE
	CE	41	CE	
	ACD	42	ACD	
ACE	52			
ADE	55			
BDE	52			
1990	ABCDE	72		
	ABCD	53		
	ACDE	56		
	BCDE	58		
	ABC	45	ABC	ABC
	ABD	38	ABD	
	ABE	49	ABE	
	ACD	37	ACD	
	ACE	48	ACE	
	ADE	41	ADE	
BCD	39	BCD	BCD	
BCE	50	BCE		
CDE	42	CDE	CDE	
1988	ABCDE	72		
	ABCD	63		
	ABCE	64		
	BCDE	63		
	ABC	55		
	ABD	50		
	ABE	51		
	BCD	54		
	BCE	55		
	AB	42	AB	AB
BC	46	BC	BC	
BD	41	BD		
BE	42	BE		
1984	ABCDE	71		
	ABCD	56		
	ABCE	64		
	BCDE	54		
	ABC	49		
	ABD	45		
	ABE	53		
	ACE	43	ACE	
	ADE	39	ADE	
	BCD	39	BCD	
BCE	47	BCE		
AB	38	AB	AB	
1979	ABCDE	69		
	ABCD	58		
	ABCE	61		
	BCDE	59		
	ABC	50		
	BCD	48		
	BCE	51		
	AB	40		
	BC	40	BC	BC
	BD	38	BD	
BE	41	BE		