

La transición a la democracia en el Ecuador: una mirada histórico-política a un proceso de revalorización democrática

Ingrid Escobar
Oscar Ramírez
Iván Torres
Gabriel Villafuerte
Gloria Vilogné

Introducción

El período comprendido entre 1978 y 1990 fue crucial para la democracia en América Latina. Tras décadas de inestabilidad política y en contextos de profunda crisis económica, quince países transitaron desde regímenes autoritarios a otros más democráticos. Este proceso de cambio político se dio en el marco de altos niveles de movilización, consensos anti-autoritarios, expectativas sociales y entusiasmo popular. El proceso de transición desde regímenes autoritarios a otros de corte más pluralista no fue sencillo ni se llevó a cabo de la misma manera en cada país, de hecho “estuvieron condicionados por la naturaleza de las relaciones entre civiles y militares previas”¹. Así, los primeros países

que realizaron elecciones en América Latina, dentro de la ‘Tercera ola de democratización’ fueron República Dominicana y Ecuador en 1978; Perú en 1980, seguido de Honduras en 1981, Bolivia en 1982, Argentina en 1983, Uruguay y Brasil en 1985; Paraguay, Panamá y Chile en 1989; Haití y Nicaragua en 1990. Hubo que esperar a El Salvador en 1994 y Guatemala en 1996 para hablar de una verdadera democracia en la región.

Un primer grupo de países dio inicio al proceso de transición con la venia de la coalición autoritaria al permitir la participación de diversos actores sociales y políticos en el proceso decisonal. “Estas fueron transiciones controladas desde arriba”². En Ecuador, Perú Bolivia, Uruguay,

1 2006, p. 85

Alcántara, Manuel et al. *Reformas económicas y consolidación democrática (1980-2006)*, España, Síntesis,

2 *Ibidem*, p.87

Brasil, Paraguay y Chile, las Fuerzas Armadas como institución decidieron transitar hacia la democracia y tutelaron tanto la apertura del sistema autoritario, las reglas del juego que luego se iban a utilizar para la instauración del sistema democrático emergente, e incluso en algunos casos, quiénes podían participar en el nuevo escenario político que delinearía las condiciones para nuevos procesos de liberalización y democratización³.

El Final de la dictadura del Gral. Rodríguez Lara (1972-1976)

El 15 de febrero de 1972 termina el quinto y último velasquismo. La aventura dictatorial de José María Velasco Ibarra termina en el carnaval de 1972 con un golpe de estado incruento perpetrado desde Guayaquil por el Comandante Jorge Queirolo González. Producto de dicho golpe, siendo Guillermo Rodríguez Lara el oficial con mayor antigüedad del ejército, se le encarga el poder, mientras Velasco inicia su último exilio en Buenos Aires. Inicia entonces el experimento denominado 'Revolución Nacionalista', con características similares a las de procesos militares previos en América Latina. La bonanza petrolera afianzó la intentona de sustitución de importaciones y de desarrollo endógeno propiciado por leyes progre-

sistas pero de resultados ambiguos como la de Reforma Agraria. Otro rasgo característico de este período fue la desorganización institucional que reinaba entre los partidos políticos nacionales, consecuencia de una herencia velasquista que dependía de aliados para sostenerse en el poder; esto sin mencionar la gravitante fuerza ya consolidada del CFP con otro líder populista de amplia aceptación popular como Assad Bucaram.

El proceso nacionalista de Rodríguez Lara fue percibido como un gobierno que afectó los intereses de las clases oligárquicas nacionales mediante políticas progresistas como la redistribución de tierras, una industrialización tendiente a la sustitución de importaciones y acciones dirigidas a una mayor participación de la iniciativa estatal en la vida nacional. Dichas acciones se plasmaron a nivel doméstico en el fortalecimiento de CEPE y a nivel internacional adquiriendo un mayor poder y peso dentro de la OPEP. "La respuesta de la clase oligárquica fue directa: un inmediato retorno al orden constitucional"⁴.

1975 es un año clave para el Gobierno de Rodríguez Lara puesto que en él se presentan acontecimientos que marcan el inicio del fin de un experimento nacionalista deslegitimado por el arribo al poder por vías ilegales. El 31 de agosto el General Raúl González Alvear lidera una

3 Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, volumen 4, 1988, p.23

4 Enrique Ayala Mora, et al., *Nueva Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1997, p.175

asonada que sería conocida como ‘el Golpe de la Funeraria’, que dejaría un saldo de 22 militares fallecidos y que fue derrotada por fuerzas leales a Rodríguez Lara acantonadas en la Brigada Militar ‘Galápagos’ de Riobamba. El 13 noviembre del mismo año se produce una huelga nacional con gran acogida en la que se pusieron de manifiesto demandas tendientes a un manejo nacional del petróleo, la energía y el comercio exterior, y que además recogía planteamientos sociales como el cese a la persecución y represión a los sindicatos. La dictadura experimentó un escaso margen de maniobrabilidad que se agravó con el exiguo apoyo popular que la respaldaba. “Mientras Rodríguez Lara intentaba apaciguar los ánimos, con ilusorias promesas de nacionalización de las empresas de buses, los transportistas iniciaban un paro y se hacían manifiestas las discrepancias al interior de las Fuerzas Armadas”⁵.

En el plano internacional, entre 1973 y 1977 se dan acontecimientos que marcan la deslegitimación, desprestigio y reprobación nacional e internacional de las dictaduras. Citemos por un lado el ejemplo del proceso de deterioro del franquismo en España, por medio del cual el caudillo merma su fortaleza física y política, crece la disidencia y el separatismo y su muerte marca el retorno a la España monárquica en un proceso que, salvando las distancias,

es similar al del fin de muchas otras dictaduras. En Sudamérica, por otro lado, la virulencia y el irrespeto a la vida humana por parte de las dictaduras del Cono Sur, especialmente en 1973 con Pinochet en Chile y 1976 Videla en Argentina, ocasionaron el exilio de muchos de sus ciudadanos y ahondaron aún más la crisis de legitimación de las dictaduras, que ya no solo operaban fuera de la democracia, sino que convertían en estrategias de gabinete a la violación recurrente e indiscriminada de los derechos humanos.

De esta forma, el desgaste del gobierno de Rodríguez Lara, sumado a las poco atinadas decisiones de manejo político típicas de las dictaduras, y el rechazo de los sectores económicos poderosos del país afectados por las decisiones revolucionarias nacionalistas, precipitan la dictadura militar. El epílogo de la administración de Rodríguez Lara se da en medio de un hecho anecdótico. En la madrugada del 11 de enero de 1976, mientras se celebraba la boda de una de las hijas del Presidente de facto, los altos mandos de las tres ramas de las Fuerzas Armadas apoyados por el mando policial, asumían la jefatura de gobierno en una nueva junta militar con el nombre de Consejo Superior de Gobierno, que sentaba en el poder nacional al Triunvirato conformado por el Vicealmirante Alfredo Poveda Burbano (Marina Nacional), General Guillermo Du-

rán Arcentales (Ejército) y Brigadier Luis Leoro Franco (Fuerza Aérea).

Así termina un período de cuatro años en los que se pretende consolidar un experimento nacionalista de industrialización a medias, de limitación de libertades individuales -aunque no se haya llegado al nivel de agresión que en otros lados del continente-, de mal manejo de los recursos petroleros, de pugna con los empresarios y terratenientes, de estancamiento de la actividad política y de hastío del ciudadano con su clase política y con su fuerza armada. Rodríguez Lara cae por sus propios errores, porque el tiempo de los dictadores se acababa en esta parte de América y porque el reformismo ganaba el favor del común ecuatoriano. Rodríguez Lara no es conducido a Buenos Aires como su predecesor, se retira a su vida personal en el campo sin la perspectiva del reconocimiento del pueblo por haber ejercido el poder desde la dictadura, pero con la certeza de que había puesto su nombre en la historia del Ecuador.

La transición pactada: de la 'dictablanda' a la democracia

“La estabilidad y la despersonalización de la política constituyeron los ejes del proceso de transición a la democracia en Ecuador”⁶. Entre 1925 y 1948 se habían sucedido 27

gobiernos, de los cuales solamente tres se originaron en elecciones directas, mientras doce fueron encargados del poder, ocho nacieron de golpes de Estado y cuatro fueron nombrados por asambleas constituyentes. Entre 1948 y 1961 se vivió un período de estabilidad con la sucesión de tres gobiernos surgidos de procesos electorales, constituyéndose así en el más largo espacio de vigencia democrática que había vivido el país hasta ese momento en su vida republicana. Sin embargo habría que esperar casi dos décadas para iniciar el período que pudiera superar aquella marca, ya que desde 1961 hasta 1979 se instauró nuevamente la inestabilidad con una sucesión constitucional (1961), un golpe militar (1963), la nominación de un presidente interino (1966), la conformación de una asamblea constituyente, la nominación de otro presidente interino (1967), la elección de un presidente (1968), un autogolpe (1970) y un nuevo golpe militar (1972)⁷.

En enero de 1976, un grupo de generales disidentes consumaron un golpe de estado, reflejando irreversibles diferencias al interior de la cúpula militar⁸. Asumió el gobierno un triunvirato conformado por los militares más antiguos de las Fuerzas Armadas. Este Consejo Supremo de Gobierno anunció su intención de devolver el poder a los civiles a través de un proceso que culmina-

6 Simón Pachano, *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en Ecuador*, Quito, FLACSO, 2007, p.39

7 *Ibidem*, p.40

8 Andrés Mejía, *Gobernabilidad Democrática: Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*, Quito, Konrad Adenauer, 2002, p.42

ría con la celebración de elecciones libres en 1978. La nueva dictadura abandonó la filosofía nacionalista y progresista, y aunque mantuvo el papel de un Estado fuerte y de una política petrolera centralizada, se abrió al capital extranjero, flexibilizó las políticas económicas con criterios liberales y ante el aumento de los ingresos petroleros, no solamente el Estado, sino el sector privado iniciaron un agresivo proceso de endeudamiento externo. “Esto marcó el inicio de la creciente crisis fiscal del Estado y de las repetidas demandas del sector privado para recibir ayuda de los gobiernos civiles durante los siguientes años”⁹.

El objetivo primordial de la Junta Militar era devolver inmediatamente el poder político a la ciudadanía a través de elecciones libres y democráticas. Sin embargo, según Osvaldo Hurtado¹⁰, la dictadura encontraría en el camino tres obstáculos: la primera ‘desilusión’ democrática radicaba en que diversos grupos políticos y sindicales de extrema izquierda y de orientación marxista exigían al Gobierno Militar al mando del Almirante Alfredo Poveda, seguir en el poder por tiempo indefinido hasta que se cristalice esa revolución nacionalista que tanto anhelaban. Luego, grupos de derecha (conservadores y liberales) exigían

el inmediato retorno a la democracia con el fin de llamar a una Asamblea Constituyente y tomar amplio partido de ella para llegar el Gobierno. Finalmente, grupos progresistas proponían que se tome en cuenta el compromiso histórico de las fuerzas armadas en lograr un gran acuerdo nacional a fin de llegar a una democracia ampliamente participativa.

La transición del gobierno de facto al gobierno de Derecho resultó mucho más difícil de lo que se pensaba, tanto por dentro como por fuera del gobierno. Al asumir el mando, el Consejo de Gobierno anunció su intención de entregar el poder a un gobierno civil dentro de dos años, la entrega no se efectuó sino tres años y ocho meses después de comenzar el proceso¹¹. Tras sostener una ronda de conversaciones con los principales líderes políticos del país donde se recogieron sus distintos planteamientos y propuestas para la transición, el entonces Ministro de Gobierno, General Richelieu Levoyer anunció un Plan de Reestructuración Jurídica del Estado.

Una vez negociado el pacto de transición política, en diciembre de 1976 se conformaron tres comisiones de reforma del Estado con la participación de los principales representantes de la sociedad organizada, las que según Aragonés¹² con-

9 Liisa North “Militares y Estado en el Ecuador, ¿Construcción militar o desmantelamiento civil?”, *ICONOS* 26, Quito, FLACSO, 2006, p.91

10 Osvaldo Hurtado, *El poder político en el Ecuador*, Quito, Planeta, 2007, p.328

11 Nick Mills, *Crisis, conflicto y consenso. Ecuador: 1979-1984*, Quito, CORDES, 1984, p.24

12 Nelson Aragonés, *El juego del poder. De Rodríguez Lara a Febres Cordero*, Quito, CEN, 1985, p.94

templaba los siguientes pasos:

- El mantenimiento de un clima de concordia nacional y un diálogo político con los partidos y organizaciones de diverso tipo.
- Renovación de las cédulas de ciudadanía y confección de padrones electorales.
- Formación de tres comisiones jurídicas encargadas de reformar la constitución de 1945 y elaborar una Ley de Partidos y Elecciones y una propuesta de nueva Constitución.
- Formación de un Tribunal Supremo Electoral que organice un referéndum.

Entre los civiles también había diferencias. La disputa se centró en el mecanismo por el cual se realizaría el paso al régimen civil. Los defensores del Plan consideraban válido el sistema de las Comisiones Jurídicas y el posterior referéndum, mientras que los opositores cuestionaban la legalidad y legitimidad de una Constitución realizada por un grupo ad hoc. Ellos querían que se llevara a cabo una Asamblea Constituyente, mecanismo que había sido la forma tradicional con que se habían zanjado las crisis constitucionales en el Ecuador. Los detractores de esta opción consideraban que con la Asamblea se volvería a las prácticas tradicionales de la política ecuatoriana (corporativismo, populismo, clientelismo, personalismo, etc.). Además,

“con la Constituyente el sector modernizador que estaba conduciendo la transición corría el riesgo de perder la dirección del proceso”¹³.

En conclusión cabe mencionar que durante el largo proceso de transición a la democracia se dieron dos tipos de fenómenos: por lado el modelo de ‘pacto’ no solamente entre militares y civiles sino entre los diversos actores y por otro el ‘diseño institucional’ con el que cristalizó el proceso de transición que sirvió de base para el posterior desarrollo democrático amparado por procedimientos, definición de espacios y mecanismos de representación.

Nuevo orden constitucional e institucionalidad

A modo de antecedentes podemos mencionar que, a lo largo de toda la historia constitucional ecuatoriana se dan ciertos rasgos preponderantes, como que:

1. La organización de sistemas jurídico-políticos que no pudieron llevarse a la práctica debido a la enorme brecha que se daba debido a unas leyes que no se correspondían con la realidad;
2. Los principios constitucionales no lograron trascender en el tiempo e institucionalizarse, dado que en varias ocasiones los presidentes elaboraron marcos legales con el fin de legitimar la orienta-

13 Francisco Sánchez, *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*, Quito, Atrio, 2008, p.29

ción de su gobierno, como fue el caso de Flores, García Moreno y Veintimilla, en el siglo XIX;

3. La inexistencia y posterior debilidad estructural de los partidos políticos, basados más en lealtades personales y caudillismos, rara vez aglutinados alrededor de una ideología política, lo cual influyó en el carácter excluyente de los partidos que obstaculizaba la consecución de la universalidad del sufragio;
4. La elaboración de los proyectos constitucionales fue una constante experimentación de ‘prueba y error’, mediante la constante introducción de nuevas instituciones, generalmente orientadas a aumentar las atribuciones del ejecutivo y a la periódica refundación del país, que no contribuyeron a acumular un mejor conocimiento del funcionamiento del Estado;
5. A pesar del reconocimiento del principio de separación de poderes, siempre se ha reflejado una pugna en los textos constitucionales entre la tendencia de aumentar las facultades del ejecutivo y del legislativo, simultáneamente, respecto del control que uno ejerce sobre la gestión del otro, lo cual se traduce en conflictos de competencias, obstaculización y duplicación de labores, y pugnas de poder; y,
6. Debido a la falta de participación

directa de la ciudadanía, la élite política era quien tomaba las decisiones nacionales sin el consenso de grandes grupos de opositores, como consecuencia de la resultante inestabilidad política, los actores tampoco desarrollaron un aprendizaje del funcionamiento del sistema democrático ni de su rol para consolidar la democracia¹⁴.

Plan de Reestructuración Jurídica

Para implementar el marco constitucional del retorno a la democracia, el gobierno decidió realizar un amplio proceso de consulta, cuya dirección fue encomendada al General Richelieu Levoyer. Dicho proceso involucró a líderes de diversos sectores políticos y sociales (cámaras de la producción, sectores sindicales, profesores universitarios), lo cual representó una modalidad distinta del acostumbrado sistema de la Asamblea Constituyente. El General Levoyer anunció un Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, mediante el cual se establecieron tres comisiones, a cada una de las cuales se le encargó trabajar en un tema específico. La primera comisión tuvo a cargo la elaboración de un proyecto de nueva Constitución y estuvo presidida por el socialista Carlos Cueva Tamariz. La segunda comisión, se encargó de la elaboración de un proyecto de reformas a la Constitu-

ción de 1945 y estuvo presidida por el conservador Ramiro Borja y Borja. La tercera comisión, trabajó en la elaboración de la Ley de Elecciones, la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Referéndum, y estuvo encabezada por el demócrata cristiano Osvaldo Hurtado.

El sistema de comisiones tenía la ventaja de ser flexible y de tamaño reducido; aunque los grandes partidos tradicionales argumentaron fuertemente en contra de este proceso, afirmando que los comisionados no tenían representatividad, y que sólo un Congreso Nacional elegido popularmente podría promulgar leyes de tal importancia, por lo que la dictadura solo debería emitir un estatuto electoral para realizar elecciones de diputados. Para Osvaldo Hurtado¹⁵, el no involucramiento de estos sectores en la elaboración del nuevo orden constitucional pretendía como telón de fondo un pacto de transición directa con los militares, excluyendo a los partidos emergentes, lo que les permitiría recuperar la hegemonía perdida. Por su parte, la izquierda debilitada no estaba en condiciones para presentar una propuesta alternativa de transición por lo cual solicitaron al gobierno militar continuar con la ofrecida revolución nacionalista. Sólo los partidos de centro izquierda apoyaron el proceso de transición. Cabe destacar

que, en la propuesta de reformas a la Constitución de 1945, se incluía la elección presidencial por mayoría simple, la reelección inmediata de los diputados y 'no consecutiva' para el Presidente¹⁶.

La nueva Constitución debía elegirse mediante un referéndum, como uno de los mecanismos de democracia directa. En este sentido, el primer antecedente de una consulta popular para la aprobación de una Constitución ecuatoriana, fue la 'Carta Negra' de García Moreno, aprobada en julio de 1869¹⁷.

El referéndum se realizó el 15 de enero de 1978, con una participación histórica del 90% del electorado. La Nueva Constitución obtuvo el 45% de los votos, la propuesta por la Constitución de 1945 reformada alcanzó el 32% y el voto nulo el 23%.

La nueva Constitución

La naciente Carta Magna debía marcar una necesaria ruptura con los regímenes despóticos previos, por lo tanto, este proyecto pretendía introducir numerosas novedades respecto de las constituciones anteriores. Según la Constitución vigente desde 1979, en la parte *dogmática* se evidencia un avance filosófico al consagrar numerosos principios de corte social, como por ejemplo: la conde-

15 Hurtado, op.cit., p.329

16 Mejía, op.cit., p.42-43

17 Juan Pablo Morales, *Ecuador, Mecanismos de democracia directa*, EEUU, Research Centre on Direct Democracy (C2D), 2006, p.1-6.

na toda forma de colonialismo y discriminación; el derecho a la integración de los pueblos; el derecho a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios; la consagración de los principios de eficiencia y justicia social que deben animar a la organización de la economía; se reconoce que la acción del Estado tenderá a realizar una equitativa distribución del ingreso y la riqueza en la comunidad, para impulsar el desarrollo económico y elevar el nivel de vida; se prohíbe toda forma de abuso del poder económico, como las organizaciones monopólicas; se reconoce que además del sector público y el privado, existe un sector comunitario de autogestión colectiva; se instituye la función social de la propiedad; y se garantiza la propiedad de la tierra si es trabajada directa o eficazmente por su propietario.

En la parte *orgánica* se elegía al Presidente para un período de 4 años y debía estar afiliado a un partido político; se prohibía la reelección; se instituía la Vicepresidencia; el legislativo se organizaba de forma unicameral; se otorgaba la ciudadanía al analfabeto; se permite el voto facultativo del analfabeto, como un avance en la consecución de la universalidad del sufragio; se establece un nuevo mecanismo de democracia directa, adicional a la iniciativa po-

pular, como es la consulta popular, efectuada a través del plebiscito y el referéndum; se instauró la segunda vuelta para la elección presidencial, para que la elección de presidentes estuviera legitimada por una amplia mayoría electoral; y se incorporó la polémica noción de los ‘sectores estratégicos de la economía’ que debían reservarse al manejo exclusivo del Estado¹⁸ (Rivera, 2003:3).

Respecto del nuevo sistema de partidos y elecciones, cabe hacer varios comentarios. Los objetivos generales de estas reformas buscaron organizar y regular la actividad política, simplificar el número de partidos y dar estabilidad al sistema; frente a la historia política anterior. Antes, el caudillismo, la proliferación de opciones políticas, y el carácter efímero de las coaliciones que buscaban acceder al poder, fueron un obstáculo para la consolidación de las instituciones democráticas¹⁹.

A continuación comentamos las leyes de partidos políticos, de elecciones y del referéndum, anotando que estos tres cuerpos legales fueron aprobados y promulgados directamente, antes que la propia Constitución.

La ley de partidos políticos. Dentro del proyecto de crear un nuevo régimen político a través de un cambio en las formas de hacer política, se dio a los partidos el monopolio de la representación ciudadana frente al Estado, con lo que se en-

18 Freddy Rivera, *Democracia minimalista y "fantasmas" castrenses en el Ecuador contemporáneo*, Quito, FLA-CSO, 2003, p.3

19 Mejía, op.cit., p.49

focaron estas organizaciones, como la base del sistema político, descalificando otras formas de participación, petición y movilización. Así, la Ley de Partidos se convirtió en un filtro que regulaba la participación y acceso a la toma de decisiones sobre la cosa pública y a la conducción del Estado; seleccionaba las demandas sociales de la población; y reducía la complejidad social para que las reivindicaciones sociales no rebasaran el nuevo orden constitucional²⁰ (Rivera, 2003).

En este sentido, el Art. 10 de la ley establecía los requisitos que debían cumplir los partidos, como: contar con una declaración de principios ideológicos, un programa de gobierno, la lista de dirigentes del partido, el registro de un mínimo de afiliados, acreditar una presencia y organización de alcance nacional, en al menos diez provincias. Para valorar el peso específico de cada partido se prohibieron las alianzas electorales en elecciones plurinominales, con el fin de impedir la creación de partidos pequeños y poco representativos; lo cual tuvo como consecuencia la proliferación de candidatos presidenciales con pocas posibilidades de ganar²¹.

Como la Ley y la Constitución consolidaron el régimen de partidos

políticos, favoreciendo su protección y financiamiento por parte del Estado, el nuevo sistema fue calificado por sus detractores como 'la partidocracia'²².

La Ley de Referéndum. Cuando se expidió esta norma específica para la realización del referéndum de 1978, se marca el inicio y la introducción de este mecanismo de ejercicio de la democracia directa en Ecuador, como parte de un proyecto jurídico integral que pretendía el retorno del país al sistema democrático²³.

La Ley de Elecciones. Como la estructura institucional electoral había desaparecido al instaurarse la dictadura, se hacía necesario un marco que regulara esta actividad al regresar al régimen democrático. En 1978 se conformó el Tribunal del Referéndum, encargado de organizar el proceso electoral, por el cual se pondría en vigencia una de las dos opciones constitucionales²⁴. Luego de aprobarse la Constitución de 1978 se vuelve a institucionalizar la función electoral. Sin embargo, renace el debate en cuanto a su independencia, ya que el Tribunal Supremo Electoral se integraba por representantes elegidos de entre ternas propuestas por las tres funciones del Estado²⁵. Adicionalmente, esta ley simplificó

20 Rivera, op.cit., p.4

21 Mejía, op.cit., p.50.

22 Tribunal Contencioso Electoral, *Evolución del régimen electoral en el Ecuador*, Coordinación de Asesoría e Investigación, s.p.i., p.6

23 Morales, op.cit., p.5

24 Tribunal Contencioso Electoral, op.cit., p.4

25 *Ibidem*, p.5

el proceso de escrutinio, instauró sanciones severas para las infracciones electorales y estableció un control del gasto en la propaganda electoral²⁶.

Balance de las reformas

Durante el período posterior a la transición a la democracia se presentó un nuevo panorama en el contexto político del país. Por ejemplo, se dio una mayor participación ciudadana en las elecciones, que con frecuencia ha superado el 70% del electorado empadronado; se ha dado un retroceso del fraude electoral; se han moderado las posiciones ideológicas del electorado, con un menor peso político de los partidos radicales; y, los militares se mantuvieron al margen de los procesos políticos, durante más de una década. A pesar de que los grandes objetivos de las reformas no se alcanzaron, como la disminución de la proliferación de partidos y movimientos políticos, y el fortalecimiento y la permanencia de los mismos, a pesar de la importancia que se les otorgó.

En el ámbito institucional, luego de 1979 se ha dado un permanente proceso de reformas legales y constitucionales, que no ha permitido la consolidación de un marco institucional que sirviera de referencia coherente para orientar y

desarrollar prácticas democráticas estables de los actores políticos, en función de alcanzar una mayor gobernabilidad, entendida ésta como: “la capacidad de las instancias políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia”²⁷.

Adicionalmente, las múltiples reformas no han sido coherentes entre sí, ni han respondido a los objetivos de estabilidad y legitimidad buscados con el retorno constitucional, ya que han dependido de las condiciones políticas coyunturales y han respondido a los intereses de ciertos grupos sociales y políticos. Destacamos que, las constantes reformas institucionales también han pasado a convertirse en parte de la agenda diaria, lo que se traduce en que la acción política tenga generalmente un fuerte componente de debate constitucional, que ha sido aprovechado por los políticos para figurar por medio de propuestas de reformas legales y constitucionales. Esto ha rebajado el nivel del debate constitucional para incluir materias del ámbito meramente legal, convirtiendo a la Constitución en un pretexto para el enfrentamiento político y en sí misma, en uno de los objetos de la disputa política²⁸.

26
27
28

Mejía, op.cit., p.51
Pachano, op.cit., p.45
Ibidem, p.54

El Proceso Electoral de 1978-79

Una vez que el referéndum constitucional del 15 de enero es resuelto a favor de la aprobación de la nueva constitución, las fuerzas políticas civiles del país se vuelcan al proceso de elecciones presidenciales previstas para el 16 de Julio de 1978. En el proceso participan varias fuerzas políticas del país, tanto los partidos tradicionales, o lo que quedaba de ellos, como las fuerzas populistas del post-velasquismo y diversos partidos y movimientos nuevos a lo largo y ancho del espectro político nacional.

Una vez aprobada la carta magna de 1978, los diferentes partidos tratan de consolidar sus cuadros para la elección presidencial, fruto de largas negociaciones realizadas antes del plebiscito. Reconociendo sus limitaciones políticas, muchos de ellos buscan formar alianzas y coaliciones para llegar al poder²⁹. Las dos notables excepciones son la de dos partidos políticos relativamente nuevos, que con pocas oportunidades de ganar el poder buscan lanzarse candidaturas propias para consolidar su presencia: la Izquierda Democrática y la Unión Democrática Popular, quienes candidatizan los binomios Borja-Baca y Maugé-Muñoz respectivamente³⁰.

Los demás forman alianzas para llegar al poder. Sixto Durán es el candidato del Frente Nacional Constitucionalista con una coalición parecida a la que había llevado al poder a Camilo Ponce dos décadas antes³¹. El Frente Democrático Nacional candidatiza a Raúl Clemente Huerta Rendón luego de que el Tribunal Supremo Electoral descalifica a su sobrino el también liberal Francisco Huerta Montalvo. Finalmente, los cuadros son completados por el candidato del Frente Revolucionario Alfarista y por el finalmente victorioso binomio Roldós-Hurtado, que unía a la abrumadora fuerza populista del CFP en alianza con la democracia cristiana³².

En la primera vuelta electoral del retorno al orden democrático, resulta primero el binomio cefepista con 5 puntos porcentuales de ventaja sobre el binomio Duran Ballén-Icaza que alcanzo un 23% de la votación. Este resultado da lugar a varios maniqueos entre los sectores de derecha y los militares que buscan al mismo tiempo anular los resultados de la primera vuelta y cambiar a Duran Ballén por un candidato con mayor capacidad de vencer a Roldós³³. Ante el reclamo de la sociedad civil, la prensa y otros partidos políticos este plan no prospera y la segunda vuelta se da como legalmente estaba

29 Aragonés, op.cit., p.97

30 Aragonés, op.cit., p.97

31 Mills, op.cit., p.30

32 Ibidem.

33 Ibidem, p.31

prevista el 29 de abril de 1979 con un claro triunfo de Jaime Roldós Aguilera quien en la segunda vuelta había recibido un amplio apoyo de otros partidos como la Izquierda Democrática y de sectores populares tanto de izquierda como de centro-derecha.

Composición del Legislativo

El gobierno del triunvirato decide, casi a última instancia incluir en la segunda vuelta electoral las elecciones para el Congreso Nacional. De este modo por única vez desde el retorno a la democracia se dan las elecciones legislativas después de la primera vuelta electoral. La ventaja presidencial llevada por el binomio Roldós-Hurtado y el liderazgo de Asaad Bucaram, el CFP, partido de gobierno, gana una amplia mayoría aunque no absoluta en el Congreso. En general se nota una clara tenden-

cia hacia la centro-izquierda en la conformación de la función legislativa, con el CFP ganando 28 diputados y la Izquierda Democrática 16, un total de 44 de 69 curules³⁴. El resto de puestos son obtenidos por el Partido Conservador, 10, el Partido Liberal, 4, el PSC y el CID con 3 cada uno, el Partido Nacionalista Revolucionario, 2 diputados, y el MPD, la UDP y el Velasquismo, obtienen 1 diputado cada uno. De esta manera, el electorado da su voto por el reformismo, en contra de la derecha y los partidos más radicales y reaccionarios.

A manera de epílogo

Así tenemos que como pocas veces en nuestra historia, desde el retorno a la democracia, Jaime Roldós aglutinó una clara mayoría en el Congreso. Desafortunadamente esta oportunidad que se veía surgir en una naciente democracia se pierde por la

Datos de las elecciones presidenciales de 1978-79

Fórmula	Partido	1ª vuelta		2ª vuelta		Diferencia
		Votos	%	Votos	%	
Jaime Roldós	CFP	381.215	27,70	1.025.148	68,49	36,98
Sixto Durán Ballén	PSC	328.461	23,86	471.657	31,51	
Raúl Clemente Huerta	PLRE	311.983	22,67			
René Maugé	FADI	65.187	4,74			
Rodrigo Borja	ID	165.258	12,01			
Abdón Calderón	FRA	124.347	9,03			
Votos válidos		1.376.451	100,00	1.496.805	100,00	

Fuente: Sánchez, Francisco. ¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002, Quito, Atrio, 2008, p.253

34 FLACSO, *Elecciones en Ecuador, 1978-1980, análisis, partidos, resultados*, Grafico 11-B, Quito, La Oveja Negra, 1984, p.83

Distribución de Escaños del Congreso Nacional del Ecuador 1979

1979	Diputados Nacionales	Diputados Provinciales	Total de Diputados	% Total de Escaños
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	4	24	28	40,58
Izquierda Democrática (ID)	2	14	16	23,19
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	1	9	10	14,49
Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE)	1	3	4	5,80
Partido Social Cristiano (PSC)	1	2	3	4,35
Coalición Institucionalista Democrática (CID)	1	2	3	4,35
Partido Nacionalista Revolucionario (PNR)	1	1	2	2,90
Movimiento Popular Democrático (MPD)	1	0	1	1,45
Frente Amplio de Izquierda (FADI)	0	1	1	1,45
Federación Nacional Velasquista (FNV)	0	1	1	1,45
Total de Escaños	12	57	69	100,00

Fuente: Sánchez, Francisco. ¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002, Quito, Atrio, 2008, p.258

amarga disputa entre el Presidente y su tío político Asaad Bucaram, líder del CFP y Presidente del Congreso. La ruptura del CFP se da porque Asaad Bucaram esperaba ser el poder tras el poder y tener en Roldós a un simple peón entronado. Esta idea fue rechazada por el Presidente, engendrando una disputa por el liderazgo del partido y del país. En consecuen-

cia, la abrumadora mayoría obtenida en el Congreso Nacional se convierte en una fuerza opositora hacia un Presidente colocado por el mismo CFP³⁵. El lamentable resultado fue un Ejecutivo y un Legislativo altamente ineficientes en los primeros años del retorno a la democracia.

Así se presentó entonces el panorama histórico-político del retor-

no a la democracia en el Ecuador, con una población que dio un giro hacia la centro-izquierda después de los intentos velasquistas y de la dictadura de volcarse a la derecha. La centro-izquierda madura nuevos actores como la Izquierda Democrática, las fuerzas populistas siguen vigentes aunque ahora lideradas por el CFP con el velasquismo entrando a su ocaso final. No es posible negar también la presencia de una derecha coalicionada que aunque es minoría no se encuentra de ningún modo derrotada y auspicia líderes fuertes como Durán-Ballén o el mismo León Febres Cordero, futuro líder del Partido Social Cristiano. Esto quizás fue un indicio de lo que vino a ser la norma de la vida democrática doméstica: una ascendiente fragmentación política del país y la confrontación permanente entre Carondelet y el Congreso Nacional, incluso cuando el partido gobernante era también de mayoría. Esta tendencia se viene a romper con un nuevo fenómeno del que ha adolecido el Ecuador los últimos años y que se ha constituido en una nueva institución política informal: el personalismo político.

Bibliografía

Alcántara, Manuel et al. *Reformas económicas y consolidación democrática (1980-2006)*, Síntesis, España, 2006.

Aragónés, Nelson. *El juego del poder. De Rodríguez Lara a Febres Cordero*, Quito, CEN, 1985.

Ayala Mora, Enrique, et al. *Nueva Historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1997.

FLACSO. *Elecciones en Ecuador, 1978-1980, análisis, partidos, resultados*, Gráfico 11-B, Quito, La Oveja Negra, p.83

Hurtado, Osvaldo. *El poder político en el Ecuador*, Quito, Planeta, 2007.

Loyola, Joaquín, “Los 900 días del retorno”, *Revista Nueva*, Quito, 1979.

Mejía, Andrés. *Gobernabilidad Democrática: Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*, Quito, Konrad Adenauer, 2002.

Mills, Nick. *Crisis, conflicto y consenso. Ecuador: 1979-1984*, Quito, CORDES, 1984.

Morales, Juan Pablo. *Ecuador, Mecanismos de democracia directa*, EEUU, Research Centre on Direct Democracy (C2D), 2006.

North, Liisa. “Militares y Estado en el Ecuador, ¿Construcción militar o desmantelamiento civil?”, *Revista ICONOS 26*, Quito, FLACSO, 2006.

O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, volumen 4, 1994.

Pachano, Simón. *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en Ecuador*, Quito, FLACSO, 2007.

Revista “NUEVA”, marzo/77, junio/78.

Rivera, Freddy. *Democracia minimalista y “fantasmas” castrenses en el Ecuador contemporáneo*, Quito, FLACSO, 2003.

Sánchez, Francisco. *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*, Quito, Atrio, 2008.

Tribunal Contencioso Electoral, “Evolución del régimen electoral en el Ecuador”, *Coordinación de Asesoría e Investigación*, s.p.i.