

María Inés Arévalo Jaramillo

Ambición o Estrategia:

Estudio de carreras políticas
regresivas en Ecuador
(1979-2008)



• SERIE CIENCIA Y DEMOCRACIA •

Ambición o Estrategia:
Estudio de carreras políticas regresivas en Ecuador
(1979-2008)

MARÍA INÉS ARÉVALO JARAMILLO

Ambición o Estrategia:

Estudio de carreras políticas regresivas en Ecuador
(1979-2008)



República del Ecuador Consejo Nacional Electoral

Dr. Juan Pablo Pozo Bahamonde
PRESIDENTE DEL CONSEJO

Nubia Villacís Carreno
VICEPRESIDENTA DEL CONSEJO

Paúl Salazar Vargas
CONSEJERO

Ana Marcela Paredes Encalada
CONSEJERA

Mauricio Tayupanta Noroña
CONSEJERÓ

Instituto de la Democracia

Dr. René Maugé Mosquera
DIRECTOR EJECUTIVO

Dra. Raquel Pacheco Avilez
DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN Y PUBLICACIONES

Mgs. María de Lourdes Muñoz Astudillo
DIRECTORA DE CAPACITACIÓN

Mgs. Gabriel Ponce Trávez
DIRECTOR DE PROMOCIÓN

Edición

Mónica Vargas
Pacôme Girod
Raquel Pacheco

Diseño y diagramación

Karla Jiménez Torres

Primer Lugar del Concurso de Tesis de Maestría y Doctorado "Ciencia y Democracia", categoría Maestría.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Políticos
Convocatoria 2014-2016
Tesis para obtener el título de maestría en Ciencias Políticas
"Ambición o Estrategia: Estudio de carreras políticas regresivas en Ecuador (1979-2008)"
Autora: María Inés Arévalo Jaramillo
Quito, marzo de 2017

Esta publicación no expresa ni compromete los fines constitucionales y legales del Instituto de la Democracia, es un aporte al debate académico, pluralista y democrático sobre los temas centrales de la participación ciudadana, las organizaciones políticas y la democracia.

Dedicatoria

A mis papás y a mi hermana por ser a lo largo de mi vida mi mayor inspiración.
Para Alejandra y Eduardo José, por sus infinitas risas.

Agradecimientos

Siempre a mi familia por su apoyo incondicional.

A quienes son parte del Departamento de Estudios Políticos de Flacso-Ecuador por sus grandes enseñanzas, de manera especial al profesor Santiago Basabe por su paciencia y por exigir que las cosas se hagan bien.

A l@s grandes amigos que me deja Flacso-Ecuador, porque dimos juntos cada paso.

Índice

Agradecimientos III

Resumen V

Introducción 1

Capítulo 1 6

La carrera política: definición y características 6

1. Tipos de carrera política 7
 - 1.1. Carrera tipo ascendente 9
 - 1.2. Carrera tipo estática 12
 - 1.3. Carrera tipo discreta 15
 - 1.4. Carrera tipo regresiva 17
2. Propuesta teórica 21
 - 2.1. Autonomía política 24
 - 2.2. Autonomía en el manejo económico 26
 - 2.3. Capital social 28

Capítulo 2 31

Quiénes son los políticos con carrera regresiva en países unitarios. Evidencia empírica Ecuador 1979-2008 31

1. Metodología descriptiva 32
2. Entorno electoral y político de la legislatura y los gobiernos locales en Ecuador 33
3. Quiénes son y cómo se comportan los políticos de carrera regresiva. Análisis del caso ecuatoriano 37
 - a. Tipos de carrera política en la legislatura ecuatoriana 37
 - b. Periodos legislativos 39
 - c. Experiencia política 41
 - d. Partidos políticos 43
 - e. Provincias 46
 - f. Partidos políticos y regiones 47
 - g. Género 49

- h. Edad 51
- 4. De legislativo nacional a ejecutivo del gobierno subnacional 52
- a. Género y cargos políticos 55

Capítulo 3 59

Análisis explicativo de la carrera regresiva y de las estrategias utilizadas 59

- 1. Metodología causal 59
- 2. Carrera regresiva: racionalidad o estrategia 62
- 3. Autonomía y prestigio en los cargos locales: variables explicativas de la carrera política regresiva 69
 - 3.1 Autonomía Política 70
 - 3.1 Independencia en el manejo económico 76
 - 3.1 Capital social 82

Conclusiones 89

Anexos 97

Glosario 104

Lista de referencias 105

Resumen

El objetivo de esta tesis es conocer quiénes son los políticos ecuatorianos que deciden abandonar la legislatura para desempeñar cargos a nivel subnacional y los factores que explican esta conducta. Este tipo de carrera política conocida como regresiva, ha sido predominante en países federales a causa de la estructura institucional que motiva la acumulación de poder político y económico en los gobiernos locales. El presente trabajo se convierte en uno de los primeros que estudia esta carrera en países unitarios¹. Para ello, se tomó como evidencia empírica la legislatura ecuatoriana durante quince periodos, desde 1979 hasta el 2008, tiempo en el que un total del 14,63% de los legisladores demostró una ambición regresiva eligiéndose como alcaldes o prefectos luego de haber iniciado su vida política en la Asamblea Nacional.

Los datos recolectados se trabajaron mediante una metodología mixta que incluyó estadística descriptiva aplicada a una data original y entrevistas a actores claves. Los resultados se presentan en dos capítulos, uno descriptivo y otro causal. En la parte descriptiva se presenta un perfil de los actores con carrera regresiva a partir de las siguientes variables: periodos legislativos, partido político, circunscripción electoral, experiencia previa, género, edad y cargos que ocupan a nivel subnacional. Entre los resultados más interesantes tenemos que quienes optan por una carrera de tipo regresiva en Ecuador, son políticos de sexo masculino que llegan a la legislatura sin experiencia previa y que se hallan alrededor de los 35 y 45 años de edad. Representan principalmente a provincias de la región litoral. Los cargos que ejercen a nivel subnacional son en su mayoría, ejecutivos de elección popular.

A causa de la pretensión causal que persigue esta tesis se aborda el

1. Nota del Editor: José Gamas Torruco, en su libro "Derecho constitucional mexicano" define así al Estado unitario: "En el Estado unitario tradicional se da la concentración de poder en una sola "unidad" [...] Hay un solo orden con sus respectivos órganos creadores y aplicadores de derecho. Las provincias no tienen facultad para expedir su propia Constitución ni sus propias leyes, sino que las reciben de los órganos centrales, y aunque puede existir cierto margen de autonomía, ésta nunca alcanza la que caracteriza al estado miembro de una Federación de darse su propio orden y objetivarlo en una Constitución". Disponible en <http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=568>

tema relacionado con la capacidad que tiene el legislador para tomar su decisión al momento de optar por una carrera regresiva. Interesa en este caso conocer si elegir un cargo subnacional es una opción preferida o el resultado de la imposibilidad para reelegirse. Para ello, tomo como evidencia el trabajo legislativo, apoyándome en los supuestos de la teoría de la conexión electoral. El detalle de los proyectos de ley demuestra un mayor interés por legislar en beneficio de una población definida por parte del político con carrera regresiva, frente a los trabajados por el político con carrera estática, quien se interesa por presentar normas de impacto nacional.

Para conocer las causas que explican la carrera regresiva en países unitarios se testeó variables institucionales y sociales. Se comprobó que los políticos con carreras regresivas en este tipo de administración priorizan los recursos económicos y políticos, además del alto reconocimiento social que obtienen en espacios locales. El paso fugaz por la Asamblea Nacional se transforma en un recurso electoral que es utilizado como recurso electoral en elecciones seccionales.

Introducción

A pesar del amplio desarrollo que ha tenido el tema de las carreras políticas dentro de la Ciencia Política, existen espacios poco explorados y que se relacionan con conductas que rebasan las concepciones tradicionales del comportamiento estable y ascendente del político. Esta investigación constituye un aporte para comprender la conducta de los políticos que deciden alejarse de la legislatura para convertirse en protagonistas de la política subnacional. El trabajo ofrece una mirada global sobre el desarrollo de la investigación académica dentro de este campo y cuestiona algunos supuestos tradicionales que tienen que ver con la linealidad ascendente de la carrera política. Estudia la ambición de tipo regresiva que hace visible al político que, a partir del cálculo racional sobre las posibilidades que le permiten obtener mayores beneficios, opta por construir su carrera a través de cargos a nivel local.

El estudio de este tipo de carrera surge a partir de las bajas tasas de reelección legislativa. Samuels (2003) acuña el término regresivo para describir el movimiento que realizan los legisladores al desempeñar cargos en la esfera local una vez que concluyen su periodo dentro del Senado brasileño. Varios autores (Jones et al., 2000; Samuels, 2003; Botero, 2011; De Luca, Jones y Tula, 2008; Caminotti, Rotman y Varetto, 2011) explican esta conducta a través del proceso de descentralización política y económica propia del sistema de organización federal. Sin embargo, esta conducta no es exclusiva de gobiernos federales, existen varios países de América Latina donde el poder legislativo no ha motivado la formación de carreras políticas con orientación ascendente o estática (Martínez, 2006) y, pese a eso, no existen trabajos que se interesen por estudiar a los actores que hacen carrera regresiva y sus motivaciones.

El objetivo de esta investigación es contribuir al estudio de las carreras políticas de tipo regresivas en países unitarios. Para ello, me

planteo las siguientes preguntas de investigación ¿Quiénes son los políticos que desarrollan carreras regresivas? y ¿Qué explica la presencia de políticos con ambición regresiva? La importancia de este estudio radica en la contradicción que esta conducta genera dentro de la literatura clásica, donde se asume que la ambición política orienta a los actores hacia instituciones nacionales. La ambición regresiva, por el contrario, refleja preferencias inversas al orden institucional, donde el político abandona la esfera nacional para integrar gobiernos seccionales.

Es importante recordar que la base empírica para los principales trabajos sobre carreras políticas ha sido tomada de países como Estados Unidos y Reino Unido, donde se observa que la mayoría de políticos se inserta a la vida política ganando elecciones seccionales o partidarias hasta llegar al Congreso o Senado. Por otra parte, en América Latina cuando surgen los estudios en torno a las carreras regresivas, Argentina y Brasil se convierten en los principales referentes empíricos a causa de su estructura federal. Este trabajo por su parte toma como evidencia empírica el caso ecuatoriano a través de quince periodos legislativos, de 1979 a 2008.

En Ecuador hemos observado como a lo largo de la historia varios políticos han abandonado la legislatura para ocupar cargos en provincias o cantones. Uno de los casos más conocidos es el de Pedro Falquez Batallas en la provincia de El Oro quien es electo diputado en el año 1979 y al terminar su periodo regresa a su provincia donde desempeña cargos de gobernador, alcalde y prefecto convirtiéndose en uno de los líderes más fuertes de su partido a nivel provincial. Otros casos paradigmáticos son: Carlos Saud Saud, diputado en el periodo 1986- 1988 y posteriormente alcalde de Esmeraldas, Nicolás Lapentti Carrión que abandona el Congreso luego de un periodo para convertirse en prefecto del Guayas; Humberto Guillem Muriello, político manabita que luego de ganar las elecciones e integrar el congreso en el año 1984 se postula a elecciones seccionales para asu-

mir la prefectura; y Franklin Delgado Tello, político que construye una carrera regresiva cuando se elige por dos periodos como prefecto de Zamora Chinchipe luego de su paso por el Congreso Nacional en el periodo 1998-2003. Es importante señalar que Ecuador no es un caso aislado en el tema de políticos con carrera regresiva, existen países en la región que, teniendo un gobierno unitario, registran una significativa presencia de políticos con este tipo de carrera. En Uruguay, por ejemplo, se estima que el 30% de políticos deja las instituciones nacionales para integrarse a gobiernos locales (Altman y Chasquetti, 2005: 239).

En el tema metodológico, esta investigación aplicó herramientas de carácter cuantitativo y cualitativo. Para observar las carreras legislativas se trabajó con una base de datos inédita que contiene los datos y trayectoria de los legisladores del periodo 1979-2008. Los resultados fueron procesados mediante estadística descriptiva y se exponen gráficamente haciendo posible conocer la trayectoria y las características de los políticos con carrera regresiva. Adicionalmente se realizaron entrevistas a actores políticos claves.

Dada la amplitud de este trabajo, se presenta información altamente significativa que da muestra del comportamiento de los políticos ecuatorianos. Menciono además que la recolección de datos significó una tarea complicada y extensa, dada las condiciones de un casi inexistente archivo histórico que facilite obtener detalles personales y partidarios de quienes han integrado la legislatura ecuatoriana, así como los gobiernos seccionales, ministerios o se han presentado como candidatos en las elecciones a lo largo de los últimos treinta años. Por tanto, la información es valiosa no sólo para la culminación del presente proyecto sino para las futuras investigaciones que tomen como objeto de estudio al poder legislativo o las carreras políticas.

Esta tesis se compone de tres capítulos en los que se recopila la información teórica y empírica que tiene que ver con las carreras re-

gresivas. El primer capítulo comprende la revisión teórica y el marco teórico. En la primera parte se exponen los trabajos más importantes en relación a las carreras políticas y se organiza tomando en cuenta la tipología clásica propuesta por Schlesinger (1966) que comprende las carreras de tipo ascendentes, estáticas y discretas, se le añade la propuesta hecha por Samuels (2003) que tiene que ver con las carreras de tipo regresivas y que se convierten en el objetivo central de este trabajo de investigación. En esta parte el lector puede encontrar tanto las condiciones políticas e institucionales que motivan la formación de cada uno de los tipos de carrera, así como las características sociales de los políticos que las desarrollan.

En el marco teórico se encuentra la propuesta diseñada para este trabajo en el que se anticipa encontrar elementos de tipo estratégico que permitan explicar el comportamiento regresivo de los políticos ecuatorianos. Se construye una propuesta basada en incentivos institucionales, políticos y sociales en donde el espacio subnacional ofrece una esfera más amplia para la toma de decisiones autónomas. A través del marco teórico elaborado para este trabajo, asumo que la carrera de tipo regresiva es resultado de la preferencia que las personas dan a un entorno donde existe capacidad para desempeñar una carrera de forma independiente y donde puede proyectar su futuro político de forma más estable gozando de los beneficios que le otorga el manejo de recursos económicos, una mayor capacidad política y un amplio capital social.

En el segundo capítulo se exponen los resultados procesados mediante estadística descriptiva que permiten identificar a los políticos con carreras regresivas en Ecuador. Las variables analizadas corresponden a los siguientes aspectos: periodos legislativos, experiencia política previa, partidos políticos, provincias, partidos políticos y regiones, género y edad. Se presenta además información referente a los cargos que ocupan los políticos con carrera regresiva en lo subnacional y sus características.

El tercer capítulo comprende la explicación de las carreras regresivas en países unitarios a través de variables institucionales y sociales. Se incluye en este capítulo información relacionada con la proyección de los actores hacia una carrera de tipo regresiva, el objetivo de esto es abordar uno de los cuestionamientos propuesto por Elster (1988) a la teoría de la elección racional y que se asocia con el tema de las preferencias y la imposibilidad de alcanzarlas, lo que este autor denomina disonancias cognitivas. Para el caso de los políticos con carrera regresiva me interesa conocer si la decisión de abandonar la Asamblea Nacional para ejercer cargos a nivel local, se da porque quiere o porque no puede mantenerse en el cargo de legislador. Para responder esta inquietud observo los proyectos de ley presentados por los legisladores con ambición regresiva y basándome en la teoría de la conexión electoral sostengo que la proyección que tiene el político sobre su futuro inmediato afecta el alcance de la ley que propone, favoreciendo con ello a intereses de una zona en particular.

A continuación, se presenta el resultado de testear las variables relacionadas con la autonomía política, autonomía en el manejo de los recursos económicos y el capital social. Los resultados que se obtuvieron a través del trabajo de campo demuestran un impacto altamente significativo en las tres hipótesis propuestas. Los datos con los que se trabajó este capítulo corresponden a entrevistas aplicadas a varios políticos con carrera de tipo regresiva más algunos de tipo estática. La información recolectada fue analizada a través de una metodología de carácter cualitativa.

Finalmente, se presentan las conclusiones con los hallazgos más importantes que arroja esta investigación. Se resalta la concepción de la carrera regresiva como una estrategia que le permite al político maximizar sus beneficios utilizando el capital electoral y social que le otorgó su paso por la legislatura y se consolida la idea que los espacios locales, aun en países unitarios, ofrecen condiciones de autonomía e independencia que alimentan una práctica política de

tipo personalista, altamente atractiva para los políticos. El político que decide renunciar a la legislatura para ocupar cargos locales busca independencia política, económica y un alto nivel de prestigio social. La carrera regresiva altera las características de las instituciones democráticas ya que vuelve menos profesional al poder legislativo, donde la incursión de personas sin experiencia es alta, mientras que los gobiernos locales acogen a una élite política que crea un estilo de carácter caudillista, con un alto capital político que le permite cambiarse de partido o crear nuevas agrupaciones. Finalmente, se presentan también algunas líneas de investigación futuras relacionadas con los efectos que deja en la política ecuatoriana el tipo de ambición política y la importancia de ampliar el estudio de las carreras de estos representantes hacia los espacios locales donde además se puede observar del rol de los partidos frente a la formación de cuadros y al electorado.

Capítulo 1

La carrera política: definición y características

En este capítulo se presenta una compilación teórica a partir de la investigación que existe en torno a las carreras políticas. Todos los trabajos citados parten de un análisis institucional en el que se reconoce a los incentivos y a las oportunidades como factores que moldean la ambición de los actores políticos, produciendo patrones de conducta clásica que pasan a ser conocidos como tipos de carrera política. Para dar cuenta de esto, en un primer momento recurro a trabajos que observan el comportamiento más frecuente de los políticos y las caracterizan de acuerdo al entorno y la conducta personal, entre ellos sobresale el trabajo de Schlesinger (1966) que se ha considerado como uno de los más importantes en esta línea. Por tanto, este apartado se organiza según la propuesta de este autor que abarca las ambiciones de tipo ascendente, estática y discreta y se incluye además las carreras de tipo regresivas que surgen para explicar condiciones propias de América Latina. Los trabajos de Samuels (2000, 2003) son claves para la comprensión de la conducta regresiva, este autor explica por qué los políticos de Brasil abandonan la legislatura para ocupar cargos subnacionales basándose en un principio de racionalidad que reconoce al sistema político federal como una estructura de oportunidades que moldea la ambición de los políticos.

Los estudios en torno al poder legislativo crecen dentro de la Ciencia Política desde finales de los años 70' y a la par que se reconoce la importancia de las instituciones dentro de los estados democráticos. De forma particular, el tema de las carreras legislativas ha cobrado importancia por su vinculación con niveles de estabilidad, calidad

de la democracia y resultados políticos (Aleman, 2013:16). La ambición y las oportunidades políticas han sido generalmente las variables que han explicado la conducta de los políticos (Matthew, 1984: 548; Fishel, 1971: 53). En el caso de América Latina, los autores han expuesto los problemas de generalización y capacidad explicativa que poseen para estos países los trabajos desarrollados en Estados Unidos, lo que ha ocasionado que se generen nuevas propuestas como el tipo de ambición regresiva y lateral (Samuels, 2003; Martínez, 2009) en las que se añaden elementos propios del entorno político.

Por tanto, el estudio de las carreras legislativas contribuye a validar y mejorar la comprensión sobre la política de nuestros países, permite también conocer quiénes son los que ejercen la representación política y toman decisiones. Articuladamente, este conocimiento puede arrojar luces sobre la capacidad institucional, incentivos y sistemas electorales, sistemas de partidos, resultados políticos o el funcionamiento interno de los sistemas democráticos (Aleman, 2013: 27). Los estudios más relevantes dentro de este tema han observado a los actores y sus patrones de conducta más comunes como efecto de la estructura institucional y la manera en que esta define las oportunidades que individualmente son aprovechadas por los políticos. Es aun posible anclar a este tema la comprensión sobre el cambio institucional, visto como un resultado de la acción interesada de los individuos en moldear las reglas de juego a sus beneficios (Borchert, 2011: 21).

Gran parte de los trabajos que estudian las carreras políticas y las carreras legislativas observan el comportamiento de las personas que ejercen un cargo político, asumiendo con ello que esta única condición lo convierte en actor político y, por lo tanto, hace parte de este universo de estudio. El tiempo de permanencia, tipo de cargo que desempeña, nivel de representación y estrategias de ascenso político se han mostrado como condiciones que estructuran los tipos de carrera. En los trabajos que siguen modelos explicativos institucio-

nales, el interés se ha centrado en descubrir las razones por las que se desarrolla un determinado tipo de carrera y las condiciones de entorno que las motivan como el prestigio, la edad, el género y el partido. Los trabajos que se han desarrollado hasta la fecha toman como muestra los cargos de diputados, presidentes, ministros, senadores y jueces para comprender la carrera política. Para este trabajo asumo que la carrera política es ejercer cargos de elección popular u otros de relevancia política que son de directa designación del poder Ejecutivo o que se designan por el resultado de la negociación política o interacción de los poderes del Estado y mediante los cuales se asume la representación política a nivel nacional o provincial.

1. Tipos de carrera política

Uno de los primeros trabajos en Europa que clasifica el comportamiento de los políticos por tipos lo desarrolla Buck, (1963) quien distingue, tomando en cuenta el tiempo de permanencia en la política, a políticos amateurs y profesionales, asumiendo que estos últimos obtienen un mejor rendimiento en sus funciones y son más exitosos frente al electorado. Similar tesis plantea Fishel (1971) al generar una clasificación que abarca tres tipos de diputados en función de sus estrategias de acción: los carreristas, los transicionales y los amateurs. La diferencia entre estos tres tipos de carrera se marca por la visión de la política como una forma de vida o por el interés de los actores de construir su futuro dentro de la política frente a quienes no lo hacen y participan de forma efímera.

Matthew (1984) considera que la estructura de oportunidades e incentivos institucionales se convierten en las condiciones que configuran el comportamiento político. Si los incentivos en espacios legislativos le permiten al actor incrementar sus beneficios, éste proyectará una permanencia larga, en la cual decide invertir capacidades profesionales y operativas, como ocurre en espacios como

el Congreso y Senado estadounidense o la Cámara de los Comunes en Gran Bretaña. Si, por el contrario, el interés por permanecer es débil, los cargos que ocupa serán de corta permanencia y en niveles jerárquicamente inferiores. Las carreras políticas según este autor se clasifican en fuertes y ligeras, cada una de ellas en relación con el tipo de incentivo.

Sin embargo, uno de los modelos conceptuales más utilizados es el propuesto por Schlesinger (1966) a través de su trabajo *Ambition and Politics*. Este autor estudia el comportamiento de los legisladores estadounidenses volviendo aplicable en sus conclusiones la propuesta hecha por Downs (1957) a través de la Teoría de la Ambición. Los cargos políticos son valorados jerárquicamente según la representación que alcanzan a nivel nacional. Sobre estos enunciados, Schlesinger (1966) propone tres tipos de carreras: las ascendentes, estáticas y discretas. El axioma es que las decisiones de los individuos políticamente orientados privilegian los espacios que les permita maximizar la renta, el prestigio y el poder, llegando a permanecer por más tiempo en los cargos con mayor importancia que son los que se ubican en la esfera nacional.

Esta tipología además de haberse convertido en clásica dentro del estudio de las carreras legislativas, ofrece también la posibilidad de operacionalizar la ambición política de los actores y los incentivos a partir de un enfoque institucional. Cobra importancia, bajo esta teoría, la estructura del sistema político que define oportunidades y la orientación de la ambición de los actores. Schlesinger (1966), al igual que muchos investigadores del tema legislativos en Estados Unidos (Payne y Woshinsky, 1972; Engstrom y O'Connor, 1980); Francis, 1993), afirma que la esfera de poder ubicada a nivel nacional determina el interés de los actores por direccionar su carrera a ese nivel. Si bien se trata de un modelo que tipifica a la clase política a través de un enfoque que supone existe de manera lineal una jerarquía territorial, sigue siendo influyente en los estudios sobre carreras

políticas y legislativas en la medida que su modelo teórico continúa explicándose y en algunos casos reformulándose, según el contexto. Para este trabajo tomo en cuenta los tipos de carrera ascendente, estática, discreta y regresiva para organizar la literatura existente.

1.1. Carrera tipo ascendente

Las carreras de tipo ascendente según lo propuso Schlesinger (1966) son aquellas en las que el actor proyecta alcanzar un cargo más importante. Sobre este tipo de carrera se encuentran trabajos desarrollados principalmente en Estados Unidos y Europa. Una de las razones es la existencia de una institución política estable y jerárquicamente organizada, es decir donde los cargos más importantes se ubican en la esfera nacional (Stone, 1980; Francis, 1993; Norris, 1999). Las variables que explican esta conducta tienen que ver con condiciones sociales e institucionales. Se advierte que el político ascendente es generalmente un político con gran influencia, especializado, que adquiere cierta autonomía partidaria y que mantiene una relación permanente con su electorado (Engstrom y O'Connor, 1980; Thomson y Moncrief, 1998). A este tipo de carrera pertenecen también los políticos con menos lealtad ideológica (Hibbing, 1986). Se han encontrado además algunas relaciones directas con la clase social y la edad, ya que tener una edad avanzada, provenir de una familia con pasado político o asociarse a esferas educativas y comerciales de un status social alto, presume capacidad y experiencia, lo que es favorable al momento de ascender políticamente (Soule, 1969; Llanos y Sánchez, 2006).

La clasificación propuesta por Schlesinger asume que la ambición está en el centro de la política (Schlesinger, 1966: 97) por tanto, los políticos buscan mejores cargos en función del incremento que pueden recibir sobre los beneficios que tienen en el cargo actual. El reconocimiento de los incentivos, lo otorgan de manera estable las instituciones (Rohde, 1979: 11). En consecuencia, las personas se mantienen en la política en la medida que se les permite gozar de

ciertos beneficios exclusivos a esta esfera y en respuesta se interesan por mantener la estructura institucional de forma estable volviéndose una forma de garantizar el equilibrio (Payne y Woshinsky, 1972: 540). Bernick (2001) sostiene que todos los legisladores se impulsan por el deseo de alcanzar mejores cargos. La ambición progresiva, por lo tanto, promueve capacidades sobre lo político que pasan a ser percibidas por el votante, garantizando una parte del éxito electoral necesario para ascender. Si bien en estos trabajos se cuestiona que existe una construcción lineal de oportunidades, el ascenso significa la consolidación de un actor fuerte, especializado y con poder (Norris, 1999: 105).

Engstrom y O'Connor (1980) afirman que las instituciones de gobierno en Estados Unidos son jerárquicamente influyentes, por tanto, el sujeto con ambición progresiva es políticamente el más vigoroso. Francis (1993) por su parte sostiene que la capacidad de ascendencia política está dada por la selectividad del grupo político y el acceso a oportunidades. Este autor asegura que los miembros del Senado estadounidense resultan ganadores en cuatro de cinco elecciones, una cifra que se ubica sobre el promedio del resto de candidatos, este importante margen de ventaja les facilita no solo gozar de prestigio, sino también acceder a los cargos que son de su interés. Thomson y Moncrief (1998) considerando similares condiciones, aseveran que la competencia por el ascenso construye legisladores más ambiciosos y más individualistas.

El interés de algunos investigadores por caracterizar al político que asciende nos permite reflexionar sobre algunas condiciones de tipo social o situacional que los definen. Soule (1969), por ejemplo, analiza el parlamento del Estado de Michigan y observa que la ambición de tipo progresiva es propia de individuos que han convivido con la política de forma más frecuente y a nivel familiar. El conocimiento de lo político y contar con los recursos sociales y políticos son vistos como factores externos que explican la posibilidad de ascenso. Desde

esta teoría las esferas más altas del poder político están conformadas por notables. Se trata de una clase política especializada, pero con un alto componente de clase social, que si bien ha sido más tradicional en países europeos se replica también en algunos países de América Latina (Llanos y Sánchez, 2006: 148).

El trabajo desarrollado por Stone (1980) es uno de los más reveladores en el tema de la construcción de las ambiciones políticas. Este autor aplica la tipología de Schlesinger (1966) en varios segmentos de la estructura gubernamental llegando a concluir que el tipo de ambición depende no solo de las oportunidades institucionales sino también de la educación, el género y la edad, siendo los hombres que se encuentran en niveles más altos de representación y que se hallan cercanos a los cincuenta años los que desean continuar sus carreras en niveles más altos de la esfera política.

La variable relacionada con la edad se fortalece con los estudios de Hain (1974) quien asevera que los políticos que ingresan a la esfera política en una edad entre los treinta y treintaicinco años son más proclives a tener una carrera ascendente. Se estima que este segmento de la población llegará a ocupar cargos altamente importantes a una edad cercana a los cincuenta años. La relación se basa en la mayor probabilidad que existe en alcanzar éxito cuando se acumula experiencia, un atributo favorable tanto en contiendas electorales como en designaciones directas.

Los trabajos que han seguido esta línea proponen además que el desarrollo de una fuerte conexión electoral es el recurso que le garantiza al legislador su permanencia en el cargo (Mayhew, 1974; Fenno, 1978; Rohde, 1979; Díaz, 2005). Observando el vínculo entre legislador y votante se vuelve posible predecir el comportamiento del primero a partir de la actitud que adopta el segundo. Miller y Stokes (1963) se ubican entre los primeros autores que abordan el estudio de la influencia que los votantes pueden ejercer sobre el comportamiento de los miembros del Congreso Americano. Black (1972) por

su parte, afirma que la decisión de participar en una elección popular buscando un cargo más alto es producto de un cálculo racional en donde intervienen elementos de probabilidad construidos en función de las características estructurales y la competencia electoral a la que se enfrenta el actor.

Una de las condiciones que desafía el político con ambición progresiva es el incremento del número del electorado que debe convencer. Por ello, las estrategias de visibilidad pública se extienden y las ofertas de campaña tienden a ser más generales. John Hibbing (1986) ha abordado las consecuencias de las carreras progresivas llegando a plantear que el aumento del electorado explica por qué el político se flexibiliza ideológicamente en las nuevas campañas electorales. El propósito es conciliar, dentro de su oferta de campaña, las posibles diferencias que presenta un electorado más amplio.

Los legisladores con ambición progresiva tienen más incentivos para cumplir sus ofertas de campaña ya que con ello construyen sus oportunidades de una forma estratégica (Brace, 1984: 560; Maestas, 2003: 441). Se trata de actores que dedican parte de su tiempo y esfuerzo a trabajar en su imagen pública, estar en medios de comunicación, intervenir sobre temas coyunturales y hacer seguimiento de la opinión pública. Proyectan demostrar su especialización en la política, en función de los temas que le interesan al electorado que le votará en la próxima elección, buscando siempre incrementar su éxito, una aspiración que Schein y Schein (1978) consideran propia del ser humano. Algunos autores consideran que la ambición progresiva genera legisladores más competentes (Ringe, Victor y Gross, 2013: 610).

A partir de los trabajos revisados en este apartado se fortalece el supuesto del éxito de lo ascendente en escenarios con una alta estabilidad política. La mejor forma de abordar estos temas ha sido el enfoque individual, que se basa en observar la trayectoria política sobre condiciones de tiempo y territorio para determinar cuáles son

los elementos que hacen posible la supervivencia del actor dentro del campo político. Si bien los incentivos se explican tomando en cuenta las condiciones institucionales, la formación de oportunidades, la relación es aún más compleja y se afecta por contextos económicos, sociales y culturales. Es importante añadir que la poca producción de trabajos en América Latina, que se ajustan a este tipo de carreras se justifica por el bajo índice de carrera legislativa que existe (Alcántara, 2012) y porque la construcción de intereses se ha afectado por elementos endógenos que han alterado la linealidad del ascenso político hacia lo nacional.

1.2. Carrera tipo estática

Las carreras estáticas son aquellas en las que el político ambiciona mantenerse en el mismo cargo (Schlesinger, 1966: 56). Son propias de los modelos institucionales que incentivan la profesionalización (Mejía, 2003; Berry, Berkman y Schneiderman, 2000). Bajo este tipo de carrera la relación entre el político, el electorado y el partido político se construyen de forma más sólida porque el político encuentra incentivos para cumplir con los procesos de rendición de cuentas y mantenerse leal al partido (Dutton, 1975; Nacif, 1997; Morgenstern y Nacif, 2002). Se da en las esferas más altas de poder ya que el político se encuentra satisfecho con los beneficios alcanzados en el ejercicio de sus funciones y en una evaluación de costos y beneficios decide mantenerse en ellos (Best y Cotta, 2002). Es más común en políticos de izquierda, en aquellos que se encuentran cercanos al retiro y en mujeres, por ser estos los de mayor aversión al riesgo (Frantzich, 1978; Hall y Van, 1995; Palmer y Simon, 2003; Altman y Chasqueti, 2005).

Uno de los primeros trabajos los desarrolla Dutton (1975) quien afirma que el deseo de permanecer en el cargo favorece el proceso de rendición de cuentas. El político en su afán de ser reelegido se

muestra más dispuesto a responder el mandato de sus votantes. El nivel de profesionalización es otro de los elementos asociados a este tipo de carrera. Los políticos adquieren destrezas para desempeñar sus funciones; en el caso de los legisladores, la calidad de las políticas aumenta en relación con los años que ejerce el cargo (Mejía, 2003: 110).

Uno de los trabajos que aborda la relación entre reelección y sistema electoral es el desarrollado por Morgenstern y Nacif (2002), quienes sostienen que la reelección se fortalece en entornos donde el político prevé la posibilidad de formar parte del partido de gobierno o de coaliciones fuertes. Botero y Renno (2007) estudian las motivaciones que existen para que la carrera estática se desarrolle en países como Colombia y Brasil. Una de las conclusiones más importantes de este trabajo tiene que ver con el incremento que se da en las reelecciones en entornos donde existe la posibilidad de pertenecer a un partido político fuerte y los gastos de la campaña electoral para asumir nuevos cargos es oneroso. Para que esto último ocurra se debe contar con un electorado definido, lo que descarta costos de publicidad elevados, que serían necesarios en caso de competir con un rival poderoso o ganar nuevos adeptos.

En Uruguay, uno de los países latinoamericanos con más alta tasa de reelección se afirma que en los últimos años la ambición estática ha disminuido como consecuencia de la volatilidad electoral y la institucionalización de nuevos partidos políticos. El deseo de reelegirse se ha visto afectado por nuevas posibilidades de cargos políticos. La tendencia a la reelección se mantiene alta en los políticos de izquierda, como consecuencia de un electorado definido (Altman y Chasquetti, 2005: 250). Los autores sostienen que el modelo de carrera política es un factor individual que se determina por el partido político ya que cuando la organización es fuerte y ofrece posibilidades de alcanzar otros cargos políticos la legislatura no es prioridad.

Al igual que en las carreras de tipo ascendente, las de tipo estático

se explican por incentivos institucionales fuertes y estables. Es así que, políticos que se desempeñan en organismos altamente institucionalizados tienen mayor posibilidad de ganar una reelección (Berry, Berkman y Schneiderman, 2000: 864). El electorado proyecta su voto en función de la profesionalización y los políticos aumentan sus posibilidades no solo electorales sino de influencia y poder, cuando se mantienen en el mismo cargo. La posibilidad de negociar políticamente en busca de beneficios personales también aumenta en políticos que se reeligen, (Boatright, 2004) desarrolla su estudio en Carolina del Norte en el año 1992 y observa que algunas de las razones para que los políticos deseen permanecer en su mismo cargo corresponden a intereses de carácter económico y de prestigio que pesan más que las institucionales. Los políticos prefieren reelegirse porque asumen compromisos con proyectos, asignaciones de cargos laborales y beneficios empresariales privados que se desarrollan a largo plazo.

Hall y Van (1995) logran identificar cuáles son los políticos que privilegian la reelección. Para estos autores se trata de individuos que se encuentran en los niveles de representación política más altos y que superan los cincuenta años de edad. El análisis que sostiene esta afirmación es la siguiente: cuando el político se encuentra cercano a la jubilación, privilegia la posibilidad de reelección pensando en sus intereses personales y ésta es rechazada únicamente cuando el peligro de perder las elecciones es muy alto (Hall y Van, 1995: 133). La jubilación en la mayoría de políticos no es una decisión aleatoria sino que se toma mediante un proceso que mide la posibilidad de conservar los privilegios y el riesgo de una salida forzada (Frantzich, 1978: 270).

El estudio que realiza Paula Canelo (2011) en Argentina arroja resultados similares. Los integrantes de la Cámara Alta son los políticos que más optan por la reelección a su cargo. La autora llega a la conclusión que la ambición estática está más asociada a un tipo de

actor político de edad avanzada, con carreras políticas férreamente asentadas en estructuras poderosas y para quienes la posibilidad de la reelección le significa menos riesgo y mayores beneficios. La mayoría de ellos proviene de familias políticas y se han encontrado de manera favorable con una norma legal que les posibilita mantenerse en el cargo.

Otra caracterización del tipo de actores que desarrolla carreras estáticas lo encontramos en el trabajo desarrollado por Palmer y Simon (2003: 131). Su investigación observa los integrantes de la Cámara de Representantes de Estados Unidos en el periodo 1916- 2000 y concluye que las mujeres son las más propensas a la reelección. El proceso de evaluación costos – beneficios no es distinto al de los políticos varones; sin embargo, reconocen mayores beneficios en permanecer en el mismo cargo y rechazan de manera más frecuente la posibilidad de ascender. El carácter de la decisión sobre el tipo de carrera que construyen continúa siendo estratégico.

En el caso de los países centroamericanos la mayor parte de diputados que declara tener este tipo de ambición son aquellos que ocupan por primera vez el cargo. Sin embargo, en los casos en que la norma impide la reelección se ven motivados por tomar decisiones de carácter progresivas (Martínez, 2009: 143). En los dos casos la lealtad partidaria se mantiene como condición permisiva para mantenerse en la política. Siavelis y Morgenstern (2008) determinan que el comportamiento del político con el partido se define por sus intereses e identifican la lealtad retrospectiva como aquella en la que el vínculo con el partido y el electorado se mantienen de forma estable y progresiva.

Otro punto de reflexión sobre estas carreras tiene que ver con las motivaciones internas que ofrece la institución, es decir, las comisiones o cargos que ocupa dentro del poder legislativo y el prestigio o beneficio que ellas otorgan al político (Cabezas, 2012). En este caso se estima que el actor busca hacer una carrera de largo plazo

en una oficina en particular. Para que ello suceda las oportunidades se construyen principalmente dentro de su distrito electoral como ocurre con los senadores y congresistas estadounidenses (Schlesinger, 1966: 86). Este tipo de políticos maximiza las ventajas de la reelección una vez que alcanzan el sitio máximo sobre el que proyectan permanecer. El Senado estadounidense es uno de los lugares que más concentran este tipo de conducta. En él se observa que la permanencia de los integrantes de las oficinas principales es más alta y el nivel de edad es mayor al igual que la producción de políticas públicas e influencia que ejercen sobre el poder Ejecutivo (Schlesinger, 1966: 86). En conclusión, la carrera de tipo estática es, en características, semejante a la que Matthews (1984) define como fuerte. Comprende incentivos para la profesionalización de los actores y explica también los altos niveles de institucionalidad y estabilidad democrática.

Lo que Herrick y Moore (1993) proponen como ambición intra institucional constituye una causa explicativa sobre el actor que construye el tipo de carrera estática. Esta propuesta teórica plantea que el político se mantiene en su cargo por los incentivos que internamente le proporciona la institución. Es decir, los legisladores de mayor experiencia participan en comisiones legislativas más importantes, por lo que se mueven en el mismo cargo, pero sobre posiciones que reciben mayor poder y reconocimiento.

Con estos antecedentes, se puede inferir que la ambición estática se ve determinada no solo por incentivos sino por oportunidades, constituye una decisión que hace más observable el análisis estratégico de supervivencia de los políticos. Además, constituye una de las conductas más asociadas a la profesionalización, como un factor positivo y a la formación de grupos de poder internos, lo cual ha defendido la posición de los países por negar la reelección, aludiendo que la alternancia favorece el nivel de representatividad y la producción eficientes, políticas públicas obedece a interés no a la experiencia (González, 2013: 179).

1.3. Carrera tipo discreta

La carrera de tipo discreta es definida como aquella en la que el político participa por un solo periodo luego del que abandona la vida política (Schlesinger, 1966: 93). Los pocos estudios que hasta la fecha se han desarrollado sobre este tema revelan que este tipo de carrera se da en entornos más inestables o en las esferas más bajas de la representación política (Schlesinger, 1966: 98). Para el caso de Estados Unidos se verificó que las oficinas que reciben menor poder político y ejercen menor nivel de decisión presentan un alto índice de alternancia en los cargos; las personas que ocupaban dichos cargos demuestran intereses extra políticos (Schlesinger, 1966: 95). Quienes practican este tipo de conducta típicamente se caracterizan por tener bajos niveles de producción (Jones et al., 2000: 11), no desarrollan una lealtad partidaria y desempeñan su cargo de manera individual alejándose de sus votantes (Siavelis y Morgenstern, 2008: 96; Martínez, 2011: 233).

En trabajos donde se analiza la conducta política se señala que la falta de interés en la construcción de una carrera condiciona el comportamiento del legislador a una actitud pasiva y poco productiva (Jones et al., 2000: 15; Spiller y Tommasi, 2003; Ramírez, 2013: 8), aseguran que el trabajo político se da a partir de un costo transaccional, en el caso de que las instituciones no correspondan al esfuerzo y capacidad de las personas, éstas se inhiben de llevar a cabo intercambios políticos eficientes. Se ha mencionado además que existe un efecto directo sobre el control fuerte que asume el poder Ejecutivo frente a un Legislativo poco comprometido y con muy bajos niveles de legitimidad (Jones et al., 2000: 22). La falta de interés en la construcción de una lealtad partidaria y electoral es otro de los efectos que puede también considerarse perverso y dañino en entornos democráticos (Martínez, 2011: 245; Botero, 2011: 170).

Uno de los pocos trabajos que identifica este tipo de carrera y ca-

racterizan a los actores que la eligen lo desarrolla Squire (1988). Este autor observa el tipo de carrera política que mayoritariamente eligen los políticos en California, New York y Connecticut. Su conclusión sostiene que cada legislatura tiene un esquema diferente de organización que afecta al tipo de carrera. Connecticut es el lugar donde el índice de carrera discreta es más alto. Las posibles explicaciones tienen que ver con la dificultad de ascender en un sistema político fuertemente centralizado y elitista, contrario a lo que ocurre en New York y California, donde la antigüedad incide en las motivaciones. En el caso de Connecticut esta preferencia se marca de manera independiente a la edad o los años de desempeño.

Este comportamiento es explicado en cierta medida por el tipo de lealtades calificadas como prospectivas (Siavelis y Morgenstern, 2008: 110); es decir, aquellas que no generan motivaciones para crear lazos de respaldo y reconocimiento partidario o electoral. Si la posibilidad de una futura participación no existe o no interesa el legislador no actúa en función de generar posibles ventajas que le faciliten su permanencia o ascenso en la carrera política. En estudios desarrollados en América Latina es más evidente que los legisladores con poco interés en la reelección o postulación a nuevos cargos elegibles, no actúan como agentes de sus votantes (Carroll y Shugart, 2007: 81). Pese a detectar este problema, es muy poco lo que la literatura aporta sobre las carreras de tipo discretas. Con ello se advierte que existe un escaso análisis sobre las razones que las explican en entornos donde la normativa legal no es el impedimento.

Como ya lo mencioné, los incentivos y las oportunidades que ofrece el campo político influyen en las decisiones de los actores y cómo ellos moldean sus preferencias. Por tanto, es posible la existencia de un área, ubicada fuera de lo político que maximice los beneficios que en esta área se adquieren lo que representa una posible explicación a las carreras discretas. Es importante conocer, las motivaciones que tienen este tipo de políticos para rechazar la posibilidad de una

carrera cuando existe un contexto legal y político que se lo permite.

1.4. Carrera tipo regresiva

Se ha denominado como carrera regresiva aquella en la que los políticos ocupan cargos a nivel subnacional posterior a su paso por la legislatura o al desempeño de otro cargo de carácter nacional (Samuels, 2003: 107). Esta conducta se ha incrementado en países federales y en proceso de descentralización o regionalización a causa del nivel de autonomía que ostentan los gobiernos locales (Borchert, 2001; Put, 2010). Quienes tienen este tipo de carrera son en su mayoría políticos reconocidos que buscan independencia partidaria (Stolz y Fischer, 2014) y que mantienen el vínculo electoral con una población definida (Marks, Hoogher y Schaker, 2008).

En el caso de América Latina este tipo de ajuste conceptual resultó apropiado para explicar las decisiones de carrera política extra legislativa, sin apartarse de la lógica racional. Se considera que los políticos desarrollan ambición regresiva a causa de incentivos institucionales que favorecen la autonomía de los gobiernos locales esto origina que se rompa con un orden que se consideraba organizado jerárquicamente desde lo local hacia lo nacional. Por lo tanto, los políticos continúan maximizando sus beneficios, pero en una escala distinta a lo planteado por Schlesinger (1966).

En los trabajos desarrollados hasta la fecha las explicaciones más fuertes se han asociado al tipo de sistema electoral y sistema de administración política de un país. Como ya se mencionó los países con fuertes procesos de descentralización federal o regional han sido el principal foco de atención para este tipo de estudios por el reconocimiento de una nueva clase política que se forma a nivel subnacional (Stolz, 2003: 238). La literatura europea reconoce este tipo de carrera como “integrada”, sin embargo, la incluyo en este acápite en razón de que su objeto de estudio es similar comparado con lo que

en América Latina se define como regresivo.

En Alemania la estructura política organizada de forma jerárquica continúa siendo utilizada como explicación del tipo de carrera; no obstante, en dicha organización la oficina local gana poder e importancia por su nivel de autonomía y por los posibles vínculos que construye con otros niveles de gobierno (Borchert, 2001: 128). Stolz (2003: 2009) reconoce el fortalecimiento de un nuevo tipo de actor político, la autoridad regional que se profesionaliza y se muestra como una élite política por derecho propio. Este autor compara las regiones de Cataluña en España, Quebec en Canadá y Escocia en Reino Unido consolidan un proceso regional en democracias anteriormente unitarias y concluye que las carreras políticas con más alto nivel de supervivencia son aquellas que se mantienen en esferas locales. Sin embargo, la mayoría de los actores se identifican con un nivel de experiencia anterior, formado en lo nacional. Por lo tanto, lo subnacional puede pasar a constituirse en el ápice de las carreras políticas. Legisladores y ministros han sido identificados como los actores europeos que más inciden en este tipo de comportamiento (Blondel y Thiebault, 1991: 50; Stolz y Fischer, 2014: 158).

Estudios comparados entre Alemania y Bélgica (Vanlangenakker y Put, 2010: 65; Stolz y Fischer, 2014: 160) descartan que exista una dirección dominante hacia lo nacional y por el contrario se reconoce que en los dos países existe una clase política regional profesionalizada y partidos políticos que estratégicamente buscan el control en espacios locales. El poder político de las autoridades de gobiernos locales recibe una valoración sustancial por el nivel de autonomía y la facilidad en la toma de decisiones lo que ocasiona que sean cargos más codiciados que los de espacios nacionales (Fabre, 2009: 76; Vanlangenakker y Put, 2010: 68).

Swenden y Maddens (2009) afirman también que en estados de Europa Occidental el proceso de descentralización implica un cambio del poder político. El interés por lo legislativo, en algunos casos,

se reemplaza por entidades subnacionales. No solo los políticos se interesan más por este tipo de espacios sino también los partidos políticos. La razón está en la libertad para la acción estratégica. Uno de los antecedentes tiene que ver con el número de años de supervivencia a nivel individual y partidario, que es mayor a nivel regional que nacional. Marks, Hoogher y Schaker (2008) afirman que el político que opta por cargos a nivel regional aumenta sus posibilidades de supervivencia ya que se enfrenta a un electorado más fiel y la institución en la que se desenvuelve es más sólida por sus características de dominio autónomo y gobierno compartido.

En América Latina uno de los trabajos más importantes ha sido el desarrollado por Samuels (2003), quien observa las carreras políticas en Brasil y propone que la organización federal proporciona una estructura de oportunidad que da forma al interés de los partidos y los políticos por ganar espacio en las esferas locales. La naturaleza de la ambición política y la competencia electoral incide en el orden de preferencias. Los cargos de gobernadores o ejecutivos locales pasan a ser evaluados sobre la legislatura cuando el candidato es débil. Sin embargo, la lógica elitista que se estructura a nivel nacional hace que sean pocos los candidatos fuertes que optan por la reelección. La estrategia para la mayor parte de los políticos brasileños es, por tanto, reducir el riesgo al fracaso y optar por cargos a nivel local.

El trabajo de Leoni, Pereira y Renno (2004), agrega que lo regresivo de la carrera política se justifica por una decisión de supervivencia. La ambición política no es la única explicación, existe además la decisión de utilizar eficazmente los recursos de prestigio y poder con los que cuenta el político para enfrentarse a una campaña electoral. La competencia entre candidatos fuertes es más costosa en recursos económicos y políticos, por lo tanto, mantenerse en esferas nacionales no es lo más importante cuando existe una administración local en la que se puede disminuir costos de campaña electoral y asumir capacidades de decisión importantes.

Para el caso de Argentina los estudios sobre carreras políticas han tomado un rumbo similar. Los políticos se interesan poco por mantenerse en el campo legislativo y deciden desarrollar sus carreras a nivel provincial (Jones et al., 2000: 15). Esta decisión ha sido asociada a la falta de incentivos y al sistema electoral que privilegia la formación de un candidato independiente. Sobre este último tema, los trabajos publicados sostienen que la selección de candidatos en dicho país se ve afectada por el sistema político descentralizado (De Luca, Jones y Tula, 2008: 46; Caminotti, Rotman y Varetto, 2011: 202). Los partidos políticos destinan sus candidatos más fuertes para los cargos a nivel subnacional (De Luca, Jones y Tula, 2008: 47). Dentro de un legislativo amateur como ha sido calificado el argentino (Jones et al., 2000), se sobrepone el interés de las mujeres por profesionalizarse en este campo, asumiendo que los cargos ejecutivos a nivel nacional y subnacional son de más difícil acceso y han sido dejados a sus oponentes varones (Caminotti, Rotman y Varetto, 2011: 204).

La combinación de algunas situaciones de contexto con los tipos clásicos de carrera fue analizada también por Lodola (2009) en Brasil y Argentina. La relación con el sistema de partidos y la norma electoral determinaron la ambición de los políticos. El fortalecimiento de un político independiente justifica una mayor presencia de carreras políticas férreamente construidas a nivel local sobre cargos ejecutivos. Además de estas conclusiones, el autor propone tres nuevos tipos de carreras, la horizontal - progresiva, aquella que se dirige hacia cargos jerárquicamente superiores pero ubicados en el mismo nivel de gobierno. El horizontal estático, que es aquella en la que el actor se mantiene en el mismo cargo. Finalmente, la de tipo vertical progresiva, que significa el movimiento a posiciones superiores en diferentes niveles de gobierno (Lodola, 2009: 281). El interés de esta nueva clasificación fue agregar situaciones propias del contexto sobre las teorías clásicas.

Uno de los cambios a los que se enfrentan los legisladores de América Latina es el surgimiento de un protagonismo político subnacional. Las autoridades locales adquieren capacidad en el manejo de recursos volviéndose con ello más visibles, socialmente, mientras que el legislador es cada vez menos observado por los votantes. En Chile, por ejemplo, el protagonismo de la legislatura se ha debilitado notablemente a causa de la poca confianza que existe en la institución y la baja capacidad de sus miembros para producir efectos directos sobre las demandas del electorado (Toro, 2015, 22).

En los países centroamericanos, donde algunas constituciones prohíben la reelección, el desarrollo de carreras regresivas es una opción de continuidad. Martínez (2009) habla de una carrera lateral - local cuando los legisladores desempeñan cargos políticos a nivel local de elección popular o de tipo ejecutivo, luego de abandonar el congreso por la prohibición a la reelección. Se trata de decisiones negociadas por el partido político y que son más fáciles de ejecutar por políticos que construyen un vínculo de lealtad prospectiva con sus organizaciones y el electorado.

Con lo desarrollado previamente queda demostrado que los procesos de descentralización y regionalización obligan a ampliar el estudio sobre las carreras políticas a un espacio multi - nivel. Las carreras regresivas han introducido los incentivos de las instituciones de orden subnacional a competir con las de escala nacional. El resultado es el reconocimiento de una clase política que perfila sus intereses de manera racional en la que resulta más accesible el sector local.

Actualizar la relación entre las ambiciones políticas y las carreras políticas puede deteriorar la jerarquía que impuso la teoría desarrollada en Europa o Estados Unidos en los años 1970 e introducir escenarios alternativos donde la decisión de un político, por efecto de la norma o los incentivos opte por una carrera de tipo regresiva (Borchert, 2011: 122). No se trata, por tanto, de un ajuste de preceptos teóricos sino de explicar en función de nuevos elementos

políticos e institucionales.

En conclusión, los trabajos citados en este capítulo ofrecen una explicación al modelo “regresivo o integral”, basado en intereses y estrategias que se construyen en una base de división política federal. Se requiere un alto nivel de descentralización local para construir oportunidades de carrera política competitivas con las que se construyen en una esfera nacional. Sin embargo, estos elementos no permiten responder porqué políticos en países unitarios no construyen carreras estáticas o ascendentes donde existen condiciones institucionales, políticas y sociales que podrían ofrecer similares resultados.

2. Propuesta teórica

Luego de haber revisado gran parte de la literatura que existe en torno a las carreras políticas en cada uno de los tipos planteados, me proyecto formular el modelo teórico que se aplicará para estudiar las carreras regresivas en países unitarios. Es importante reiterar que, hasta la fecha, no existen trabajos que permitan entender las decisiones de carrera política con una dirección dominante hacia lo local en entornos donde el poder está centralizado. Desarrollar esta propuesta, por tanto, permite no sólo cubrir este vacío también facilita conocer las ventajas de este tipo de carrera y a los actores que las utilizan.

Los trabajos a los que he hecho referencia en el marco teórico explican el comportamiento político a partir de lógicas racionales. Para las de tipo regresivo la explicación construida por Samuels (2003) continúa guiándose bajo los mismos preceptos, es decir, los políticos maximizan sus beneficios a partir de los cargos federales o regionales. Además, se debe considerar que en muchos países de América Latina se ha reconocido que el legislador ha perdido relevancia y como consecuencia de ello mantenerse en el cargo no se convierte en prioridad, por otro lado, las autoridades locales han adquirido

un mayor protagonismo a causa de su capacidad de gestión directa (Toro, 2015: 7). El poder para ejecutar obras se presenta como una causa de la autonomía en el manejo político, económico y administrativo de los gobiernos locales (Samuels, 2003; Borchert, 2011) y a su vez produce mayores apoyos electores.

En los casos de los gobernadores argentinos y brasileños los beneficios se han concentrado en la potestad de decidir sobre los procesos de selección de candidatos de su partido. Por todo ello, lograr ser gobernador se vuelve una ambición para muchos políticos para avanzar en sus carreras (Cheibub, Figueiredo y Limongi, 2009: 9) y, quienes acceden al cargo, buscan permanecer en dicho puesto (Campomar y Suárez, 2014: 2).

Sin embargo, el comportamiento político en países unitarios no es distinto, existen muy pocos políticos que se mantienen en la legislatura, la gran mayoría abandona la política y otro porcentaje, que no deja de ser importante continua en la política a través de cargos locales (Samuel, 2003; Altman y Chasquetti, 2005; Martínez, 2006; Micozzi, 2009). Estos datos son importantes, en la medida que revelan que existen incentivos extra legislativos que superan el interés por permanecer en la Asamblea Nacional, a pesar de que éste es uno de los campos de mayor relevancia política y que en países unitarios se presume tiene igualdad de poderes que el Ejecutivo (Borchert, 2011: 11). Bajo el interés de cubrir este vacío, el presente trabajo se propone responder a las siguientes preguntas: ¿quiénes son los políticos que desarrollan carreras regresivas? y ¿qué explica la presencia de actores políticos con ambición de tipo regresiva en países unitarios?

Es importante conocer qué decisiones de continuidad están optando los políticos y los escenarios a los que están recurriendo para formar carrera luego de la legislatura. Para comprender estas decisiones, la acción estratégica y el cálculo racional son herramientas válidas que permiten explicar el comportamiento individual de los actores políticos y el interés que les lleva a mantenerse o alejarse de esta ac-

tividad. Para entender las carreras denominadas como regresivas, es importante reconocer que los niveles de gobierno organizados bajo estructura territorial no representan una jerarquía inamovible hacia lo nacional, ni que la conducta racional se comparta únicamente de manera unidireccional como lo plantea Schlesinger (1966). Por el contrario, los diversos tipos de instituciones son elementos constitutivos de una estrategia que le permita al político ganar.

Todos los cargos políticos constituyen oportunidades entre las que los actores eligen de acuerdo a su posibilidad de acceso más una evaluación sobre los costos y beneficios que les otorgan. El gran número de oportunidades otorgadas por cada espacio o nivel de gobierno fomenta que exista movimiento, pero no hay una clara definición de lo que es superior o inferior y, por lo tanto, las trayectorias profesionales varían mucho (Borchert, 2001: 25). El movimiento regresivo refleja una lógica que contradice el precepto estadounidense clásico del interés sobre lo nacional y sobrepone la lógica racional en un espacio multinivel que refleja los cambios institucionales y las oportunidades.

Esta propuesta pretende sumar al valor explicativo de los modelos teóricos aplicados en América Latina para países federales, elementos que permitan comprender el nivel de las mismas decisiones en entornos de administración política unitaria. Para ello, se identificarán las variables que puedan ser retesteadas en un entorno distinto y además agregar otras con capacidad de explicar este comportamiento. En el presente trabajo se observa el comportamiento de aquellos políticos con carrera posterior a la legislatura desempeñada en cargos a nivel local. Se incluye en esta categoría las designaciones de representación política que surgen de procesos de elección popular y los de designación directa.

El interés de los actores políticos por ir a cargos de representación local se explicará a partir de condiciones institucionales y de contexto social o cultural. Se asume que en un país unitario la máxi-

ma representación política se ubica en lo nacional, sin embargo, el protagonismo de los legisladores es cuestionado a partir de los altos índices de obediencia partidaria y el poco protagonismo que ejerce sobre el electorado. Algunos estudios sostienen que la población identifica más a la autoridad local que a su representante dentro del poder legislativo (Toro, 2015: 11). Esta condición ha provocado no sólo que el legislador se desinterese por reelegirse, sino que se consolide políticamente a través de la autoridad local.

Para este trabajo propongo que la autonomía política, la capacidad de manejar de forma independiente recursos económicos y el prestigio social que adquiere un político local, pueden ser usadas como variables explicativas. Las dos primeras han sido ya trabajadas por algunos investigadores en Brasil y Argentina (Jones et al., 2000; Samuels, 2003; Lodola, 2009) obteniendo resultados con alto grado de significancia. Añado a esta propuesta la condición del prestigio social asumiendo que existe una situación del interés racional que maximiza el protagonismo individual frente a la posibilidad de obediencia y poco reconocimiento social que lleva implícito el desempeño de un cargo ubicado en la esfera nacional.

Se estima, además, que la incidencia de estas tres variables determina el grado de interés de los políticos por ocupar cargos locales desechando la posibilidad de reelegirse en la legislatura aún bajo condiciones en las que existe una norma que favorece la continuidad en el cargo. A continuación, la descripción de cada una de las variables propuestas para esta investigación.

2.1. Autonomía política

Para evaluar esta variable exploro la relación que existe entre la ambición política y la capacidad del político para desarrollar una carrera de forma autónoma o independiente de un partido político. Considerando que la naturaleza de la ambición política implica un

mayor deseo por convertirse en lo que Siavelis y Morgenstern (2008) denominan el candidato de tipo emprendedor. Infero que en países unitarios también existe un alto índice de independencia partidaria utilizada por las personas para dirigir su carrera hacia el cargo que individualmente le reporte mayores beneficios. El político que no busca conservar su cargo es más proclive a desarrollar una lealtad retrospectiva (Siavelis y Morgenstern, 2008) causa que genera el incremento en el número de políticos que cambia de partida o crea nuevas agrupaciones políticas al momento de ocupar cargos en otras esferas de representación política, como la local.

Para el caso de Brasil esta variable ha sido observada explorando la especificidad de la carrera política y el grado en el que el éxito en la carrera depende del control de las élites de partido sobre recursos considerados valiosos por los políticos (Samuels, 2003). Al existir un elevado número de políticos que construye su carrera de forma regresiva se observó las ventajas que estos políticos adquieren en este tipo de cargos comprobándose que son mayores a las que les otorga la legislatura. Por ejemplo, los líderes de partido a nivel local ejercen control sobre los siguientes puntos: nominación de cargos legislativos, distribución de los fondos de campaña, patrocinio pork-barrel, y promoción de la carrera postlegislativa. Sin embargo, los líderes de partido brasileños no controlan ninguno de estos hilos sobre la carrera de los diputados (Samuels, 2003: 65). Similar condición se observa en el caso argentino donde los incentivos electorales de los legisladores son bajos, lo que ocasiona que se los acerque a los intereses del líder partidario provincial que es quien goza de mayores beneficios (Jones et al., 2000: 44). Con lo mencionado se demuestra que la carrera política subnacional responde a una lógica redistributiva de provisión de incentivos que deterioran las lealtades partidarias y fracciona a las organizaciones por los intereses de preservar o crear nuevos espacios de poder (Lodola, 2009: 267).

La lealtad partidaria es una herramienta que se utiliza en función

de la ambición de los políticos y, por lo tanto, es moldeada conforme los objetivos particulares de carrera y la posibilidad de lograr éxito en alcanzarlos (Schlesinger, 1966: 91). La información que esta variable ofrece determinará una de las causas por las que en entorno subnacional es más atractivo para los políticos, tomando en cuenta que fomenta el tipo de candidato emprendedor. Esto quiere decir que es más individualista y que su participación no se limita a una organización, por el contrario, es capaz de cambiarse de partido o crear nuevos en función de lo que le permita sumar recursos para ganar elecciones seccionales.

Los trabajos que se han desarrollado en América Latina y que dan cuenta de las carreras regresivas señalan además que la representación política legislativa encuentra un punto de relación con el partido político en la medida que éste controla o permite la reelección en el cargo. Los trabajos desarrollados por Lodola (2009) y De Luca, Jones y Tula (2008) observan que las reglas y procedimientos de selección de los candidatos dentro de los partidos generan incentivos que dan origen a diferentes tipos de ambiciones. Cuando los cargos a nivel nacional se destinan a grupos pequeños exigiendo un alto nivel de lealtad partidaria, los políticos buscan forjarse carreras de tipo no progresivas, es decir, acceder a mejores cargos, pero en niveles de gobierno menores. En el caso argentino se descubre además que los gobernadores adquieren capacidad de decisión sobre las candidaturas (Jones et al., 2000: 22). Esto hace que resulte más atractivo convertirse en la autoridad local con poder de decisión que ocupar el cargo legislativo con poca incidencia.

En conclusión, cuando la carrera se construye a nivel local se vuelve posible un liderazgo autónomo, contrario a la posición que debe ocupar el político dentro del partido si su deseo es mantenerse en la legislatura. Resulta, por lo tanto, más atractiva la figura de un candidato de tipo emprendedor (Siavelis y Morgenstern, 2008) que construye su carrera en función de sus intereses, los cuales proyecta

según las condiciones personales y de entorno frente a la posibilidad de mantener una lealtad retrospectiva hacia quien posibilitó su elección, en este caso el partido político (Siavelis y Morgenstern, 2008). Esta condición ya ha sido trabajada por Samuels (2003) y propongo desarrollarla en el presente trabajo bajo la siguiente hipótesis para dar cuenta de las condiciones institucionales y políticas que pueden incidir en la formación de la carrera regresiva en países unitarios.

Hipótesis 1: Dado que a nivel subnacional la posibilidad de que los actores consoliden autonomía política es mayor que en espacios legislativos, el interés por desarrollar carreras de tipo regresivas aumenta.

2.2. Autonomía en el manejo económico

Mediante esta variable me propongo medir cómo afecta a la ambición regresiva la capacidad que asume el político como consecuencia de su cargo para administrar o recibir recursos económicos de forma autónoma. Los estudios que se han realizado en países federales incluyen entre los incentivos para que los políticos se muevan hacia cargos locales, la independencia económica ya que la política local se caracteriza por ser una administración que cuenta con recursos propios e independencia para su manejo. El manejo de recursos facilita la ejecución de proyectos y la construcción de obras que otorga al político no solo beneficios en la toma de decisiones sino en relación con su electorado (Samuels, 2000: 489). Comparativamente, el rol del legislador se presenta menos interesante ya que se sujeta a una dependencia partidaria y a la privación de recursos económicos para la gestión política.

En un país unitario, esta variable no pierde potencial explicativo ya que las condiciones de independencia en los recursos que le asigna el gobierno central a uno seccional no dejan de ser importantes para un político. Los cargos locales, por tanto, ofrecen condiciones de

independencia económica y un electorado pequeño, lo que significa menos inversión. Por tanto, la autonomía incluye la independencia de la toma de decisiones, que no exige cooperación política partidaria nacional y también facilita la coordinación de favores a costa de la acción política (Borchert, 2001: 40).

La independencia económica en este contexto influye en la carrera política por la evaluación sobre los beneficios que otorga cada cargo, lo que permite proyectar la utilidad que reportará para quien lo ocupe (Samuels, 2000: 490). En países unitarios la capacidad de las autoridades locales se ha fortalecido mediante procesos de descentralización que facilitan el cobro de impuestos y las negociaciones autónomas que realizan las municipalidades con organismos internacionales para la ejecución de proyectos. Por otro lado, el trabajo legislativo ha sido visto como una gestión poco productiva por parte de los electores (Toro, 2015: 6). Si bien esto ha provocado que los legisladores se conviertan en colaboradores de las autoridades locales, la capacidad legal de los primeros no les permite intervenir en decisiones de inversión pública.

Las capacidades de un legislador en el tema económico están altamente restringidas (Rodríguez y Bonvecchi, 2006: 489) lo que les impide ejecutar obras de forma directa. Sin embargo, la elección seccional compromete su gestión con un electorado en particular ante quien se muestra eficiente incluyendo sus demandas en un entramado legal y presupuestario que se construye a nivel nacional (Samuel, 2002). Sin embargo, se trata de un trabajo que requiere bloques legislativos fuertes y estabilidad económica, lo que en países de América Latina no es frecuente conseguir (Rodríguez y Bonvecchi, 2006: 510).

La capacidad de las autoridades locales para movilizar recursos económicos los ha transformado en algunos casos, en mediadores del voto legislativo en territorio (Contreras, 2012: 7). Esto implica que los legisladores deban apoyarse en quienes integran los gobier-

nos locales para mejorar su relación con el electorado y conseguir el apoyo en las urnas (Benton, 2003: 109). Su vínculo con estas instituciones le permite al parlamentario proyectar una gestión directa en beneficio de su electorado, esto cobra importancia en la medida que la desconfianza en la institución legislativa va en aumento.

La importancia de manejar recursos económicos para un político, radica en la capacidad que le otorga al político de mostrarse eficiente al atender las necesidades de su electorado. La tarea de legislar por otra parte, si bien tiene un efecto trascendental en la generación de política pública y control de las instituciones democráticas, no consigue afectar de manera directa al electorado. Pese a ello, los legisladores se han preocupado por atender las obligaciones de su electorado introduciendo sus necesidades en las propuestas de ley que impulsan (Pachano, 2008: 176) sin que ello signifique que exista un resultado efectivo más allá de mostrarse involucrado con los intereses y demandas de una provincia en particular.

Esta variable permitirá observar la influencia que ejerce la asignación de recursos sobre el interés por ocupar cargos políticos locales. Lo local, en este caso, construye como un escenario dependiente de la administración central pero que recibe un presupuesto sobre el cual las decisiones se toman con autonomía. Esta posición demostrará que el político con carrera regresiva no puede dejar de ser visto como un político profesional (Jones et al., 2000: 12) ya que su decisión obedece a una lógica racional que maximiza sus intereses en escenarios locales donde puede lograr un mayor espacio para la maniobra política y el manejo directo de recursos económicos.

Hipótesis 2: Dado que las autoridades locales tienen mayor autonomía en la administración de recursos económicos que los legisladores, el interés por desarrollar carreras de tipo regresivas aumenta.

2.3. Capital social

El atractivo sobre las oficinas locales se alimenta también de la posibilidad que el político recibe de mejorar su condición social convirtiéndose en un actor importante dentro de su circunscripción. El contacto cercano y constante con su electorado le facilita gozar de renombre, estima y una reputación sólida capaz de influir socialmente. En este caso, su posición de autoridad le permite alcanzar visibilidad pública e influencia sobre el personal que de él depende y su electorado. En un entorno donde la falta de poder e influencia de quienes conforman el poder legislativo disminuye notablemente, se observa que la incidencia social de la autoridad local aumenta (Toro, 2015: 20). Borchert (2011) afirma que el electorado reconoce en la autoridad local una capacidad de decisión que infunde respeto y lo hace ser visto como “el dueño de la oficina”, cosa que no ocurre en una legislatura.

El prestigio que otorga un cargo político puede ser entendido también como lo que Stolz y Fischer (2014) atribuyen a los cargos locales la condición de atractivo. Frente a la legislatura, que ofrece un campo de acción limitado los cargos políticos subnacionales desempeñan un amplio protagonismo social en cada territorio. En suma, no es sólo el impacto de las decisiones sino la influencia que la autoridad que las toma adquiere. Por ejemplo, la visibilidad pública de un gobernador o alcalde es mucho mayor, en una provincia, que los legisladores de la misma circunscripción. Por lo tanto, incluir esta variable para el caso ecuatoriano permitirá medir la incidencia que tiene sobre la carrera política el afán por gozar de prestigio social.

Hipótesis 3: Dado que esfera política subnacional ofrece mayor capital social, el interés por desarrollar carreras de tipo regresivas aumenta.

Esta variable permite referir el peso del capital social dentro de la ambición política de quienes se convierten en autoridades locales. Para el caso argentino se menciona que ser gobernador le permite a un político convertirse en la élite política partidaria lo que facilita

que se transforme en élite social (Levita, 2015: 43). Se estima, por tanto, que ocupar espacios de poder le facilita a una persona crear amplias redes sociales que se basan en relaciones con grupos, haciendo que una autoridad goce de multiposibilidades y de homología estructurante en distintos ámbitos de la vida social (Bourdieu, 2000: 196). Estas posiciones y relaciones implican un gran capital simbólico para el político, lo que afecta su decisión de carrera en la medida que valore el hecho de ser percibido y percibirse a sí mismo como una élite social. Considero que esta condición es importante cuando existe una inscripción territorial que funciona como un factor clave en la construcción de recursos y anclaje personal (Levita, 2015: 44).

Lo que se trata de verificar con este conjunto de hipótesis es la existencia de factores que inciden en la formación de carreras políticas sobre lo local, afectando el interés por mantenerse en la legislatura. Para el caso de Ecuador, se ha demostrado con trabajos previos que el interés por la carrera legislativa es bajo (Mejía, 2003; Martínez, 2006) lo que permite inferir que los políticos no se interesan en mantenerse en cargos de representación nacional y, por el contrario existen diferentes espacios que son preferidos y en los que deciden incursionar. Los políticos que luego de la legislatura regresan a lo local irrumpen en la visión de una jerarquía territorial. Descifrar patrones de conducta y las posibles razones que lo explican se supone un ajuste de supuestos que analiza las oportunidades y el tipo de ambición a nivel individual dentro del entorno de carreras políticas.

Las variables que se proponen en este trabajo sugieren que los supuestos explicativos construidos sobre entornos federales pueden ser ampliados a países unitarios poniendo a prueba su validez. Para ello, se reconoce que el nivel subnacional ha ganado importancia para los políticos y la toma de decisiones, incidiendo con ello en la importancia y el poder que ejercen. Esta propuesta teórica se construye mediante variables institucionales y de contexto que no han sido trabajadas en países unitarios, por lo que su resultado permitirá explicar

esta conducta en el Ecuador. Si bien existen otras variables que han sido trabajadas por otros autores para dar cuenta de procesos similares, la independencia partidaria y económica más el prestigio social se ajustan a la construcción de la teoría de la ambición y son válidas para la comprensión de este tema. Otras de las variables trabajadas son las reglas electorales (Jones et al., 2000; Lodola, 2009) y las reglas de los procedimientos de selección de los candidatos dentro de los partidos políticos (Lodola, 2009; De Luca, Jones y Tula, 2008) reconociendo que ellas son las que generan incentivos que dan origen a diferentes tipos de ambiciones en entornos donde la norma estable genera patrones de conducta regulares.

En los países unitarios cobran relevancia los incentivos institucionales y sociales más la ambición política como resultado de un proceso de decisión individual. En los últimos tiempos lo subnacional se reconoce como un espacio para la carrera política que irrumpe la concepción progresiva sobre lo nacional. Utilizando la misma construcción teórica sobre la ambición es posible explicar la formación de carreras aparentemente no progresivas pero que prioriza cargos en niveles de gobierno locales. Reconocer estos cambios y la tendencia de los políticos por tomarlos permite identificar cuáles son los patrones que predominan en sus trayectorias políticas, no solo en relación a los niveles territoriales sino también en los diferentes tipos de instituciones políticas.

Capítulo 2

Quiénes son los políticos con carrera regresiva en países unitarios. Evidencia empírica Ecuador 1979-2008

Este capítulo contiene las bases metodológicas y los resultados que permiten responder a la siguiente pregunta: ¿quiénes son los políticos que desarrollan carreras regresivas? utilizando un proceso de estadística descriptiva. Para ello, se trabaja con una base de datos inédita construida con quince periodos legislativos que van desde 1979 hasta el 2008 en la que se observa el tipo de carrera en cada uno de los legisladores a partir de las actividades que desarrollan una vez concluido su periodo. Para clasificar a los legisladores por tipo de carrera se toma en cuenta las categorías: ascendente, estático, discreto y regresivo para posteriormente extraer aquellos que corresponden al de tipo regresivo. El objetivo es observar el comportamiento de éste tipo de actores bajo diversas condiciones institucionales y sociales propias del entorno. A continuación, se describe la importancia del análisis descriptivo, los recursos metodológicos aplicados en este capítulo, las distinciones electorales y administrativas de los cargos legislativos y locales, finalmente los resultados obtenidos.

Para comprender la diversidad de las carreras políticas es necesario reconocer que existen diversos centros de poder uno de ellos es la esfera local desde donde los actores pueden tomar decisiones, adquirir prestigio social y administrar recursos. Las condiciones de autonomía política y económica, evaluadas como beneficios individuales que recibe el político, provocan que la esfera de la representación a

nivel nacional pierda la fuerza que la literatura clásica le ha otorgado dentro de las carreras políticas. Trabajos más recientes demuestran que la carrera política se puede formar en espacios multinivel afectando con ello las preferencias de los actores y volviendo a los espacios tradiciones de representación política, como la legislatura, zonas de tránsito para los políticos donde se fraguan estrategias para alcanzar otros propósitos (Altman y Chasquetti, 2005: 240).

Finalmente, hacer visible al político que no se mantiene en la Asamblea Nacional y que desarrolla su carrera en niveles de representación geográficamente más pequeños, ofrece la posibilidad de explorar el entorno subnacional como un espacio donde los políticos buscan acumular capital político y formar carreras territorialmente diferenciadas (Stolz, 2003: 227; Rodríguez, 2010: 88). Al ser Ecuador un país unitario el observar que existen políticos con conducta regresiva es importante ya que demuestra una débil estructura de ascenso político hacia lo nacional aun cuando el tipo de administración política y territorial se caracteriza por la centralidad y donde la legislatura ocupa un papel muy importante en la escala política (Altman y Chasquetti, 2005: 241). Describir el comportamiento de esta clase de políticos facilita entender este fenómeno en función de condiciones institucionales y sociales hasta ahora poco exploradas.

Este capítulo está compuesto de una primera parte donde se expone la metodología aplicada, luego se hace referencia a las principales características de los dos niveles de gobierno en los que se interesa el político con carrera regresiva que son: la legislatura y los gobiernos locales, así como también las normas electorales que rigen la designación de los cargos. En una tercera parte se introduce los datos estadísticos que corresponden a los resultados de forma general sobre los tipos de carrera política en Ecuador y de forma particular el detalle de la filiación partidaria, provincia y edad de los legisladores con carrera regresiva. Lo que tiene que ver con los cargos políticos a los que van este tipo de políticos en los gobiernos locales se detalla en

la parte final acompañada de un análisis sobre las características de cada uno de ellos y las posibles implicaciones que éstos tengan sobre su causa para que la carrera regresiva se de en países unitarios.

1. Metodología descriptiva

En lo que tiene que ver con las decisiones metodológicas aplicadas en este trabajo, señalo que la carrera política ha sido asociada al desempeño de cargos nacionales o locales sean estos de elección popular u otros de relevancia política que son de directa designación del Ejecutivo o que se asignan como resultado de la negociación política o interacción de los poderes del Estado. Para definir la carrera de tipo regresiva tomo en cuenta la definición de Samuels (2003) quien engloba dentro de esta categoría a todos los políticos que luego de ocupar cargos nacionales deciden desempeñar cargos de tipo local o subnacional. El punto de referencia de esta investigación es la legislatura, considerada como uno de los espacios políticos más relevantes políticamente y que de manera clásica ha sido considerado el ápice de la carrera política en países presidencialistas y unitarios (Mejía, 2003), este como el espacio nacional. Para considerarse la carrera como regresiva se observa que posterior a su periodo de legislador el político ocupe cargos de elección popular o designación directa para el ejercicio de la representación política dentro las instituciones del Estado, en niveles territorialmente inferiores, sean estos cantonales o provinciales.

La información con la que se trabajó fue recolectada bajo los siguientes criterios: a partir de la nómina de legisladores desde 1979 hasta 2008, que da un total de 875 legisladores, se elaboró una base de datos en la que se codificó el pasado y futuro político de cada uno de ellos en un plazo no mayor a 10 años para los dos tiempos. Para estimar si existía o no carrera política se aplicó las definiciones señaladas en el párrafo anterior tomando en cuenta los diversos

niveles de representación territorial. Se agregó una variable tipo de carrera en la que, en función de los 10 años posteriores se observó el tipo de cargos desempeñados y la dirección de estos codificando en función de la tipología clásica de Schlesinger (1966) y la propuesta de Samuels (2003) en lo que tiene que ver con el movimiento de lo nacional a local, quedando de la siguiente manera: 1= carrera ascendente; 2= carrera estática; 3= carrera regresiva y 4= carrera discreta. Para carrera ascendente se consideró los cargos de representación nacional tales como presidencia, vicepresidencia, ministerios, corte nacional, procurador, contralor, embajador y cónsul. La carrera estática se aplicó para quienes se reelegían en el mismo cargo de legislador. El tipo regresivo para aquellos que ocupan cargos políticos en esferas subnacionales como, por ejemplo: prefecturas, alcaldías, concejalías, gobernaciones, jueces cantonales o provinciales, consejerías, etc. Finalmente, la carrera de tipo discreta engloba a aquellos legisladores que terminado su periodo no desempeñan otro cargo político. En los casos de actores políticos que asumieron cargos continuos en diversos niveles de representación se codificó tomando en cuenta la inmediata a su periodo legislativo.

Además de los cargos políticos se tomó en cuenta otras variables que considero claves para un trabajo descriptivo, como: fecha de nacimiento, partido político, circunscripción electoral y género². La información se obtuvo mediante la revisión de hojas de vida, publicaciones de diarios nacionales y provinciales del país, fuentes de información electrónica a través de portales web institucionales (Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología-SENESCYT-, Registro Civil, Servicio de Rentas Internas –SRI) y entrevistas a actores políticos con trayectoria.

2 Para mayor referencia ver Anexo 1.

2. Entorno electoral y político de la legislatura y los gobiernos locales en Ecuador

En este apartado presento un análisis sobre el diseño institucional de la legislatura y de los gobiernos locales. Tomo como referente el sistema electoral en lo que tiene que ver con la designación de legisladores, prefectos, alcaldes, concejales municipales y consejeros provinciales más algunas atribuciones que la ley les otorga en el ejercicio de sus funciones. Este análisis es importante para comprender el entorno en el que se desenvuelven los políticos con ambición regresiva cuando se postulan como candidatos y cuando ejercen sus funciones en los dos niveles de gobierno.

El poder legislativo en Ecuador ha tenido varias modificaciones sustanciales en los últimos treinta años, pasando por su denominación de Cámara Nacional de Representantes a Congreso Nacional en 1983 y desde 2008 como Asamblea Nacional. Desde 1979 ha sido unicameral, con periodos de renovación cada cuatro años a través de elección popular en un calendario que coincide con las elecciones de Presidente de la República. El número de integrantes ha aumentado de 69 en el año 1979 a 100 en las elecciones del 2006, hasta llegar a 137 que se eligen actualmente.

Otro de los cambios que ha enfrentado la legislatura tiene que ver con la integración de asambleístas provinciales y nacionales cuya designación se distingue por la fórmula con la que se cuentan los votos y hasta el año 1994, también por el tiempo que permanecían en funciones. La reforma del año 1983 permitió que se integre por primera vez a doce representantes nacionales, esta designación se mantuvo durante cuatro periodos consecutivos (1984, 1988, 1992, 1996). Desde 1998 hasta el 2008 el Congreso se conformó únicamente con representantes electos por las provincias. Las reformas que incluyó la Asamblea Constituyente permitieron que desde el 2009 se elija nuevamente representantes nacionales e incluyó, además, seis legis-

ladores que representan a ecuatorianos migrantes. Sin embargo, esta última reforma no alteró el periodo en funciones de los asambleístas, lo que si estaba vigente hasta 1994.

En lo que tiene que ver con la forma de designación, el sistema electoral en Ecuador ha tenido un diseño heterogéneo e inestable. En la tabla 2.1., se resumen los principales cambios que han afectado la designación de representantes para la legislatura y para los gobiernos locales desde 1979. Se aprecia que la elección de representantes para la asamblea ha sido no solo intrincada, en muchos casos ha provocado que políticos con respaldos mayoritarios no logren ocupar cargos³.

Tabla 2. 1.
Normas electorales para designar legisladores y autoridades locales

Cargo de elección	Fórmula	Tipo de voto	Circunscripción	Unidad Administrativa
Diputados Nacionales	Proporcional por cocientes y residuos	Lista cerrada y bloqueada	Nacional único	País
Diputados Provinciales	1979-1996: proporcional por cocientes y residuos	Lista cerrada y bloqueada	Múltiples plurinominales	Provincia
	1996-1998: Mayoría por votación personalizada.	Personalizado en listas abiertas		
	Desde 1998: proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas		
Prefectos	Mayoría simple	Único por persona	Único provincial	Provincia
Alcaldes	Mayoría simple	Único por persona	Único cantonal	Cantón (municipio)
Consejeros Provinciales ⁴	1979-1996: proporcional por cocientes y residuos	Lista cerrada y bloqueada	Múltiples plurinominales (provincia)	Provincia
	1996-1998: Mayoría por votación personalizada.	Personalizado en listas abiertas		
	Desde 1998: proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas		
Concejales Municipales	1979-1996: proporcional por cocientes y residuos	Lista cerrada y bloqueada	Múltiples plurinominales (cantón)	Cantón (municipio)
	1996-1998: Mayoría por votación personalizada.	Personalizado en listas abiertas		
	Desde 1998: proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas		

3. Modalidad de divisores sucesivos para la asignación de puestos. En donde aunque la ciudadanía ha votado por personas, los votos se computan por listas y los puestos se asignan proporcionalmente (Freidenberg y Pachano, 2016: 82).

4. Los consejeros provinciales se eligieron hasta el 2009.

Las elecciones seccionales se realizan en Ecuador cada cuatro años sin coincidir con las elecciones de las autoridades nacionales. Se elige alcalde, prefectos, concejales municipales y hasta antes del 2009 se elegía también consejeros provinciales. Las circunscripciones más grandes eligen quince concejales y las más pequeñas siete. Quien gana las elecciones para la prefectura y alcaldía, asume la función ejecutiva dentro de la provincia y el cantón, respectivamente. En cuanto a las características de estos cargos se debe mencionar que las alcaldías y prefecturas tienen un periodo de elección cada cuatro años. La prefectura tiene a su cargo los asuntos relacionados con las zonas rurales de la provincia en lo que respecta a vialidad, medio ambiente, riego y manejo de cuencas hidrográficas; mientras que el alcalde es la máxima autoridad de la ciudad capital de provincia y tiene a su cargo la administración de los asuntos referidos a la cosa pública local (Freidenberg y Alcántara, 2001: 140).

A nivel subnacional existen también autoridades de libre designación como son: gobernadores y delegados de cada cartera de estado. Estas autoridades son de libre remoción y su función es coordinar acciones de atención entre territorio y gobierno central en cada uno de los temas. Sus funciones se regulan mediante la Ley Orgánica de Servicio Público y su designación generalmente, responde a negociaciones de carácter partidario.

Los gobiernos locales, actualmente se encuentran regulados por el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) que representa una reforma a las anteriores leyes de Régimen Municipal y Provincial. El marco legal sobre la administración subnacional establece que todos los niveles de gobierno son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera (Art. 40 COOTAD). Sus funciones están directamente relacionadas con la planificación, ejecución y administración de los recursos considerados propios (Art. 47 COOTAD), entre otras. Reciben no sólo parte del presupuesto del Estado, sino

que además tienen capacidad para generar nuevos ingresos ya sea a través de gestión, emprendimientos o tributos.

Desde 1998 la capacidad de administración autónoma de los gobiernos cantonales y provinciales se ha fortalecido. Mientras que en lo que tiene que ver con el manejo de recursos económicos los legisladores han visto reducida su capacidad. Hasta 1997 quienes integraban el Congreso Nacional, tenían la facultad de gestionar partidas presupuestarias para las provincias a las que representaban. Dentro del Presupuesto General del Estado se contemplaba alrededor de 500 millones de sucres para ser gestionado en partidas presupuestarias por parte de la legislatura (Mejía, 2009: 159). Mediante una reforma impulsada a través de una consulta popular se eliminó este derecho de los diputados negándoles la posibilidad de gestionar recursos para sus provincias.

La norma en torno a la reelección ha afectado la designación de legisladores y ejecutivos locales por igual, ya que en 1983 la norma constitucional estableció la prohibición a la reelección inmediata en todos los cargos de elección popular. Durante los seis periodos que duró la vigencia de dicha norma algunos legisladores optaron por la denominada “reelección cruzada” que les permitía mantenerse en el Congreso alternando entre la designación de diputado nacional y provincial (Freidenberg y Pachano, 2016: 128). En 1993 se elimina esta restricción dando paso a la reelección inmediata en todos los cargos, sin embargo, en el país esta reforma no logra cambiar la conducta de los políticos quienes siguen, en su mayoría abandonando la política de forma temprana.

Como se ha detallado previamente, la legislatura representa el órgano político nacional más importante; sin embargo, los continuos cambios y el engorroso diseño electoral ha deteriorado su estabilidad generando incluso que su capacidad se quebrante (Freidenberg y Pachano, 2016: 77). Los gobiernos locales si bien han contado con una normativa mucho más sencilla o estable, siguen sujetos a

la dependencia que impone un modelo de gobierno unitario. La existencia de políticos con ambición regresiva en este tipo de países es interesante ya que revela la configuración de un actor político que racionaliza su continuidad de forma poco comprensible desde la literatura clásica. Interesa conocer, por tanto, cual es el actor que prioriza este escenario y bajo qué condiciones lo hace. A continuación, se presentan los resultados que se obtuvieron para el caso ecuatoriano desde 1979 hasta 2008.

3. Quiénes son y cómo se comportan los políticos de carrera regresiva. Análisis del caso ecuatoriano

A continuación, los resultados descriptivos sobre los legisladores ecuatorianos desde 1979 hasta el 2008. Se considera características sobre periodos legislativos, filiación partidaria, provincia y edad de los legisladores con carrera regresiva. Se detalla también los cargos políticos que ejercen a nivel subnacional los políticos con carrera regresiva y las condiciones en las que se desempeñan.

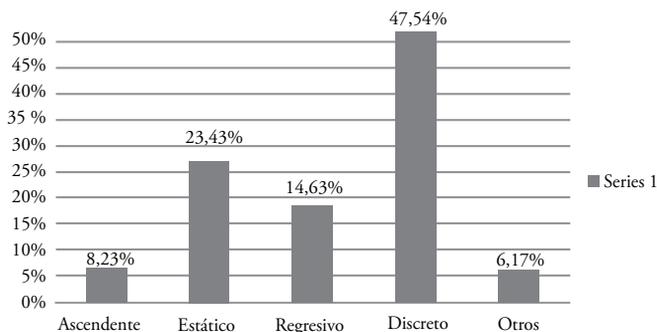
a. Tipos de carrera política en la legislatura ecuatoriana

Como ya se mencionó, la legislatura ecuatoriana se ha conformado con una mayoría de políticos inexpertos, como consecuencia de esta conducta la presencia de políticos con carrera, históricamente alcanza niveles muy bajos. Sin embargo, considero que para el estudio de carreras políticas la conducta de quienes, si demuestran ambición por conservar el cargo o adquirir fuerza política a través de escenarios extra legislativos, cobra relevancia. Los resultados de la Figura 3.1., demuestran el porcentaje para cada uno de los tipos de carrera política en los legisladores ecuatorianos. Como ya se mencionó, la clasificación se ha hecho en función de los tipos clásicos propuestos por Schlesinger (1966) más la de tipo regresiva que surge en estudios de América Latina (Samuels, 2003).

Como consecuencia del tiempo y la cantidad de información con la que se trabajó no fue posible conseguir los datos de algunos de los legisladores siendo por ello imposible definir el tipo de carrera o trayectoria política, esto se codificó como missing “99” y alcanzó un total de 4.3% del total de la muestra. Para la representación gráfica a este grupo se sumó el 2% que corresponde al total de políticos que fallecieron en el plazo de los diez años siguientes al término de su periodo como legislador.

Los estudios clásicos de carreras políticas y legislativas afirman que la ambición está en el centro de la política (Schlesinger, 1966: 7), aspecto que anticipa resultados de permanencia o ascenso notablemente altos, en análisis que toman como punto de partida la legislatura. Sin embargo, los datos que se obtienen en torno a dicho poder del Estado en Ecuador son contradictorios. En Estados Unidos y Europa las primeras investigaciones revelaron que el porcentaje de políticos con carrera discreta es irrelevante y se da únicamente en las oficinas que ejercen menor capacidad de influencia o consideradas menos importantes (Schlesinger, 1966: 23). Por lo tanto, los políticos deciden retirarse luego de un corto periodo para buscar mejores opciones de ascenso en el sector privado. En el caso ecuatoriano y con base en lo mencionado, se creería que la posibilidad de permanencia o ascenso para los legisladores ecuatorianos, aun llegando al cargo legislativo, es conflictiva. Esta situación podría estar generando que casi la mitad de políticos decidan retirarse de la política pasado un periodo.

Figura 2. 1. Tipos de carrera legislativa, Ecuador 1979-2008



Fuente: Base de datos inédita sobre la legislatura ecuatoriano 1979-2008.

(Llanos y Sánchez, 2006: 138) llegando a conformar una élite de líderes políticos y partidarios con los que es difícil competir electoralmente (Altman y Chasquetti, 2005: 251). En Ecuador se observa que es residual el número de legisladores que logra cargos de mayor rango en el nivel nacional. Contrario a lo que ocurre con el porcentaje de políticos que se reeligen o que eligen carreras regresivas, una de las principales teorías justifica este comportamiento por la posibilidad que tiene un político, que una vez logrado un triunfo electoral es más fácil alimentar el vínculo con sus votantes y lograr futuros éxitos (Mayhew, 1974: 34; Marks, Hoogher y Schaker, 2008: 116).

Para quienes deciden construir una carrera política a través de cargos que se ubican en la esfera subnacional se atribuye un tipo de acción estratégica y racional (Botero, 2011: 168) por la razón de que el proceso de maximización de beneficios continúa siendo determinante. Este tipo de políticos que pone en evidencia la estructura de una carrera política mixta que integra diversos niveles de representación, revela que el interés sobre los gobiernos locales no es insignificante en países unitarios. El liderazgo autónomo y la capacidad de gestión independiente son algunas de las razones que se han impuesto en este proceso de decisión (Samuels, 2003: 75). Para los políticos que han logrado consolidarse en esferas de representación local y nacional el poder estratégico es aún mayor que para aquellos que han sentado sus bases sobre uno solo de los niveles (Borchert, 2001: 121).

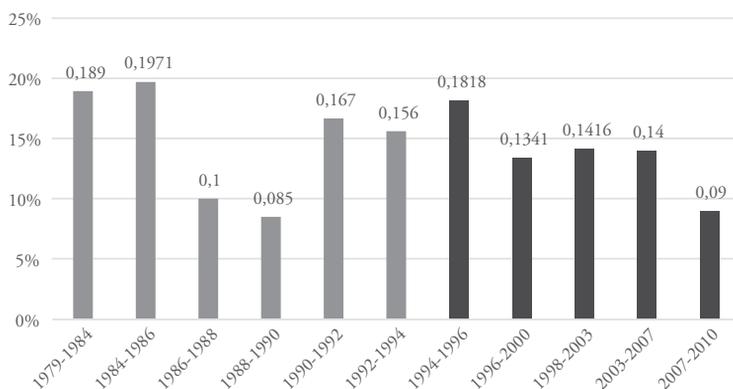
b. Periodos legislativos

Observar la presencia de los políticos con carrera regresiva en cada uno de los periodos legislativos es importante en la medida que facilita comprender su evolución y permite a su vez, analizar el efecto que han tenido las reglas electorales a lo largo de la historia. Para analizar la conducta de los políticos a lo largo de los quince periodos legislativos que se toman en este estudio es importante mencionar algunas decisiones metodológicas. La primera de ellas tiene que ver con

la conformación de los periodos legislativos ya que en algunos años existen tiempos diferenciados entre los diputados de representación nacional y los de representación provincial. Para esos casos tomo como referencia las elecciones intermedias quedando periodos de dos años y sumando a los legisladores provinciales, los legisladores nacionales que se renovaban cada cuatro años. En el caso de los políticos que durante los diez años posteriores al término de su periodo legislativo desempeñaron cargos en diversos niveles de representación política se codifica la más cercana al año que terminó su periodo como legislador.

En varios de los estudios realizados en torno a las carreras legislativas y políticas, el sistema electoral ha adquirido la fuerza de variable explicativa (Jones et al., 2000; Samuels, 2003; Leoni, Pereira y Renno, 2004; Llanos y Sánchez, 2006), sin embargo, para el caso ecuatoriano esta única condición podría no ser suficiente, ya que el impacto que se observa es reducido (Figura 2.2.). Como se puede observar en la Figura 3.2., el nivel de varianza entre el porcentaje de políticos con carrera regresiva por periodo legislativo es muy leve, esto es interesante más aun cuando se han dado cambios sustanciales en el sistema electoral en varias ocasiones (Pachano, 2005: 110).

Figura 2.2. Carrera regresiva por periodos legislativos



Fuente: Base de datos inédita sobre la legislatura ecuatoriano 1979-2008.

La información que se presenta corresponde a todos los periodos legislativos desde 1979 hasta 2008, distinguiendo por la norma electoral en el tema de reelección. El primer grupo representa a los políticos que optaron por carrera regresiva cuando existía la prohibición a la reelección y el segundo a los que la practicaron aun cuando no tenían impedimento para continuar en la legislatura, es decir a partir del año 1994. Resaltar esta diferencia es importante ya que algunos de los estudios que anteceden a este trabajo mencionan que la carrera regresiva es constante en países donde la supervivencia política depende de la rotación de los cargos, única estrategia para enfrentar la prohibición para la reelección. Sin embargo, en Ecuador vemos que la ambición regresiva no tiene relación con la norma electoral.

La presencia de los políticos con carrera regresiva alcanza una media del 14,37%. Existen periodos donde el porcentaje disminuye notablemente, como ocurre en el periodo 1988 - 1990 cuando tan sólo el 8,50% de legisladores desarrolla una carrera regresiva, existen casos donde este porcentaje sube de manera importante sin que se pueda encontrar una correlación con el cambio de la norma electoral. Por ejemplo, en el periodo 1994 - 1996 cuando en el país se elimina toda restricción para la reelección inmediata de legisladores, la cifra de políticos con carrera regresiva que se esperaría baje, alcanza una de las cifras más altas (18,18%). En otros países este tipo de reforma electoral a favor de la permanencia en el cuerpo legislativo motiva la reelección de diputados y disminuye el interés de los políticos por ocupar otro tipo de cargos, sin embargo, en Ecuador esto no ocurre.

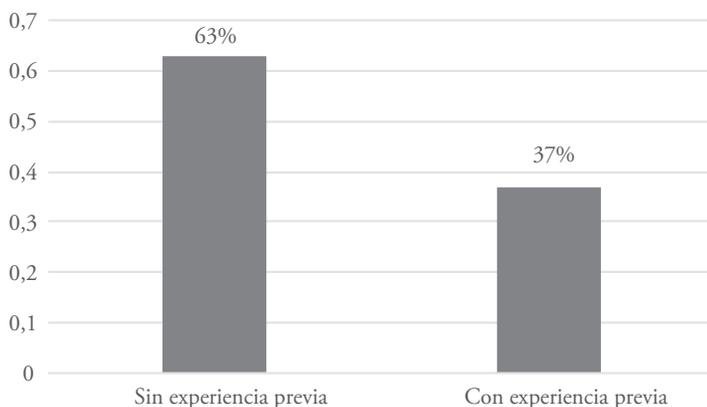
Aun cuando se reconoce el valor estratégico que tiene las carreras de tipo regresivas para los políticos que ambicionan poder y autonomía, existen condiciones institucionales o normativas que constriñen la voluntad de los políticos y que podrían estar haciendo de este tipo de carrera una posibilidad de sobrevivencia política. Condiciones como la prohibición en la reelección inmediata, asignación de escaños y costo de campañas electorales han sido mencionadas como

impedimentos para que la reelección ocupe un mejor lugar entre las preferencias de los políticos (Mejía, 2003: 253; Lodola, 2009: 263). En el caso ecuatoriano el peso de condiciones electorales e institucionales sobre la conducta de los políticos podría ser menor al que se ha comprobado existe en otros países de la región como Argentina, Brasil y México (Jones et al., 2000: 22; Samuels, 2003: 112; Leoni, Pereira y Renno, 2004: 112; Langston, 2008: 459; Langston y Celorio, 2009: 238).

c. Experiencia política

A continuación, se observa a los políticos con carrera regresiva en función de su experiencia previa (Figura 2.3). Esta variable nos permite distinguir entre aquellos legisladores que habían desempeñado algún cargo político antes de optar por la candidatura a legislador frente a los que iniciaron su vida política a través del Congreso Nacional.

Figura 2.3. Experiencia previa en políticos con carrera regresiva



Fuente: Base de datos inédita sobre la legislatura ecuatoriano 1979-2008.

Los datos expuestos refuerzan la idea de que la legislatura ecuatoriana se halla compuesta por una notable mayoría de personas inexpertas en el ámbito político. Al observar a los políticos con carrera regresiva se descubre que el 63% de ellos inicia su carrera política como asambleísta mientras que tan sólo el 37% llegó a la legislatura con experiencia previa. En este punto es importante mencionar el rol estratégico que el político puede dar a la legislatura en función de acumular recursos o usarlo como plataforma política, específicamente para los políticos con ambición regresiva podría funcionar como plataforma o cómo una manera de alternar cargos dando movilidad y prestigio a su carrera política.

Para el caso de los políticos que inician su carrera tomando la legislatura como su “oficina de base”, categoría que Schlesinger (1966) atribuyó al cargo desde donde el político aspira proyectar su carrera, el paso hacia los cargos locales puede ser consecuencia de la ambición individual de llegar a gobiernos menores con mayor autonomía (Samuels, 2003: 174; Stolz, 2009: 37). En otros casos puede ser consecuencia de un proceso de reclutamiento partidario y estrategia en la que el cargo de diputado permite proyectar el éxito hacia el cargo local (Jones et al., 2000: 32) como ocurre en Argentina. Otra de las explicaciones que la literatura expone tiene que ver con la alternativa de continuidad cuando las posibilidades de una nueva candidatura o cargo a nivel nacional son reducidas a causa de liderazgos fuertes o prohibiciones legales, como es el caso de la no reelección (Nacif, 1997: 117; Leoni, Pereira y Renno, 2004: 127); sin embargo, esta teoría en Ecuador no cobra mayor fuerza ya que se trata de una tendencia que no se altera en periodos donde las normas electorales se modifican a favor de la reelección sin límites para todos los tipos de cargos de elección popular.

Sobre los políticos que se mueven indistintamente en diversos cargos, Borchert (2011) sostiene que son aquellos que han logrado sobrevivir por más tiempo desarrollando una carrera conocida como

multinivel. Este tipo de conducta es el resultado de una previsión de éxito en función de observar carreras de políticos con más años de experiencia y ofrece un cierto nivel de vinculación positivo entre las instituciones donde las personas se mueven alternadamente. El vínculo institucional en este tipo de carreras se da por el nivel de previsión, es decir, porque es posible, conociendo la institución en la que están, anticipar hacia qué dirección se van a mover los actores políticos; además, se estima que existe un alto nivel de aprendizaje y coordinación (Borchert, 2011: 25). Sobre la previsión el autor afirma que las oficinas nacionales cada vez se vuelven el escenario donde los políticos se forman para ir a lo local o a su vez constituyen el escenario donde los partidos reclutan candidatos para elecciones seccionales. Además, se considera que esta conducta política facilita la conexión burocrática, es decir, que las carreras regresivas otorgan al político una mayor capacidad para gestionar recursos desde lo central hacia lo local, en función de la experiencia adquirida y las redes creadas en su paso por la legislatura (Toro, 2015: 123).

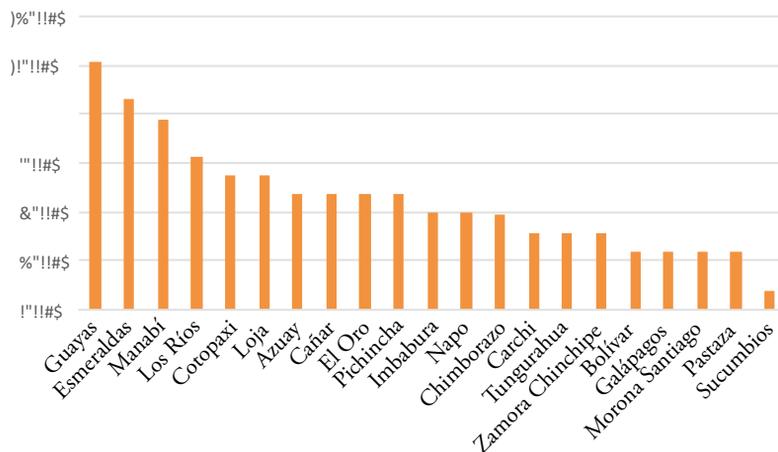
Tanto para los políticos con carrera regresiva como para los de carrera estática, el vínculo electoral es importante ya que sus aspiraciones dependen del éxito alcanzado en las urnas, principalmente. Dentro de este tema es importante reconocer que los ciudadanos reaccionan más favorablemente ante quienes han cumplido con procesos de rendición de cuentas y han realizado gestión focalizada en determinados territorios (Dutton, 1975: 507). Por lo tanto, la probabilidad de alcanzar éxito electoral entre quien ocupó un cargo y quien no lo hizo, es mayor para el primero ya que la percepción de una mayor capacidad de gestión le ayuda a ser reconocido ante el electorado (Díaz, 2005: 71). Además, se estima que la capacidad electoral de quien cuenta con pasado político y se postula para un cargo local, es mayor que la del candidato novato, ya que el primero le supera tanto en recursos como en trabajo en territorio (Toro y García, 2008: 404). Existe además una percepción ciudadana que

favorece el pasado de un político que se movió en esferas nacionales ya que este tipo de instituciones permite acumular un capital político suficiente para lograr un liderazgo regional en menos tiempo que la arena política local (Botella et al., 2011: 10), lo que podría estar favoreciendo al legislador que aspira luego de su periodo ser electo como autoridad local.

d. Partidos políticos

Para lograr éxito en alcanzar representaciones seccionales y nacionales es importante el partido político. Algunas de las agrupaciones políticas utilizan la legislatura como espacio de reclutamiento para nominaciones a cargos seccionales, el interés es mantener su fortaleza en determinados territorios a través de candidatos que gozan de un reconocimiento electoral (Llanos y Sánchez, 2006: 144). A nivel individual existen estrategias que ubican al partido político como recurso para ganar (Schlesinger, 1966: 63). En Ecuador la legislatura ha sido dominada por las agrupaciones políticas tradicionales como el Partido Social Cristiano (PSC), el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Democracia Popular (DP) y la Izquierda Democrática (ID), sin embargo, el incremento de nuevas agrupaciones políticas provocó que también el nivel de fragmentación aumente significativamente. Interesa para este estudio observar qué partido político presenta un mayor número de políticos con carreras regresivas.

La Figura 2.4. representa los resultados de los políticos con carreras regresivas en función del partido o movimiento político al que pertenecían al momento de su elección como legislador. Para el caso de los políticos que se eligieron por medio de una alianza tomo en cuenta el partido o movimiento que aparece primero en la inscripción de su candidatura.

Figura 2.4. Políticos con carrera regresiva y partidos políticos

Fuente: Base de datos inédita sobre la legislatura ecuatoriano 1979-2008.

Como se puede observar los políticos con carrera regresiva, en su mayoría corresponden a dos de los partidos tradiciones la Izquierda Democrática (21.10%) y el Partido Social Cristiano. (20.31%). Si bien Democracia Popular (14%) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (9.37%) se ubican en el tercer y cuarto lugar, tienen porcentajes significativamente inferiores. Es importante advertir que el alto nivel de dispersión que se observa entre el resto de agrupaciones políticas demuestra que no existe una relación entre la conducta regresiva y el partido político sin que por ello deje de ser importante analizar las condiciones partidarias en las que se respaldaban los políticos para definir su carrera.

Una condición de los partidos tradiciones como el PSC, PRE, ID y DP es la existencia de líderes fuertes que concentran el poder de decisión (Freidenberg, 2005: 73). Por ejemplo, el caso del PRE es reconocido por la influencia de la familia Bucaram, siendo ellos los que decidían no solo votaciones legislativas sino candidatos para cada contienda electoral (Freidenberg, 2005:

88). Es posible que la carrera regresiva, sea considerada por algunos políticos como la posibilidad de quebrantar la dependencia partidaria, buscando espacios más pequeños donde el control de líderes o caciques partidarios pueda ser inferior o asumido por ellos.

Basándonos en los primeros resultados se debe reconocer que se trata de personas con filiación política a las organizaciones consideradas con mayor relevancia a nivel nacional y con un creciente apoyo popular en las elecciones legislativas (Freidenberg y Alcántara, 2001: 21). El criterio de relevancia aplicado a la ID y al PSC, se basa principalmente en la condición favorable en cuanto a “peso electoral, presencia territorial de la estructura organizativa y la capacidad de chantaje de la organización partidista” (Freidenberg, 2005: 62). Hasta 1998 se configuró una tendencia de concentración de la votación en cuatro partidos (Social Cristiano, Roldosista Ecuatoriano, Izquierda Democrática y Democracia Popular), que en conjunto llegaron a obtener hasta el ochenta por ciento de los votos válidos en las elecciones legislativas (Freidenberg y Pachano, 2016: 182). Las explicaciones de este fenómeno se encuentran en factores sociales, económicos y culturales que confluyen en prácticas políticas clientelistas, en las cuales los partidos cuentan no solamente con gran experiencia sino también con aparatos que garantizan su reproducción.

Si bien, este dato no asegura que la representación local a la que luego accedieron los políticos sea bajo el mismo partido, en especial, considerando el alto porcentaje que existe de cambios de partido en el país (Mejía, 1999: 15), permite tener una muestra de la conducta partidaria al momento de llegar a la legislatura y que, a pesar de pertenecer a un partido considerado fuerte, la carrera política se mueva hacia espacios locales. Pachano (1991) sostiene que se ha visto un notable desplazamiento de lo nacional hacia lo local a causa del surgimiento de nuevos partidos, actores

con nuevas ideologías y planteamientos más acordes con las nuevas realidades del país (Pachano, 1991: 59). En consecuencia, los partidos políticos se fortalecen más sobre espacios territoriales o regionales lo que provoca que algunos de los partidos sostengan su identidad con una fuerte influencia territorial.

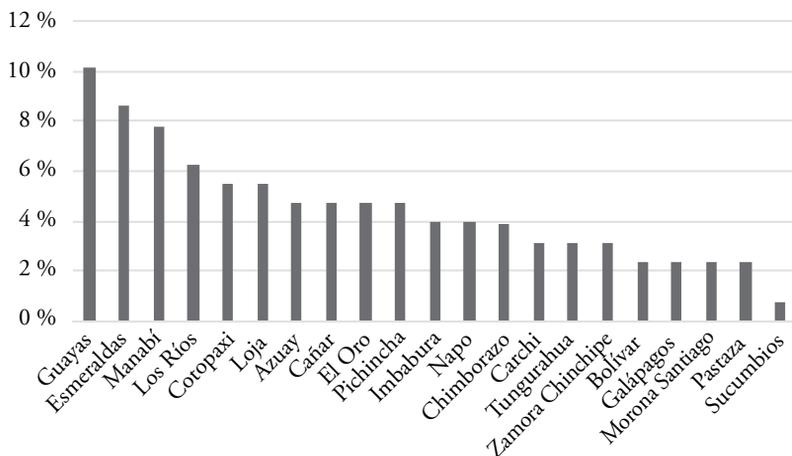
Uno de los criterios por los que se ha considerado a la ID, DP, PSC y PRE como los partidos políticos más importantes en el Ecuador tiene que ver con su presencia en la legislatura ya que, hasta 1998, concentraron el 80% de los votos válidos (Freidenberg y Pachano, 2016: 156). Se les atribuye una presencia a nivel nacional y también provincial altamente diferenciada y superior a otras agrupaciones políticas del país. Parte de la estrategia utilizada por estos partidos políticos para crecer e identificarse, fue ubicar un bastión territorialmente perceptible en determinadas provincias (Freidenberg y Pachano, 2016: 183) es decir, un apoyo electoral que le incrementaba la posibilidad de triunfo a sus candidatos en elecciones sobre determinados cargos, nacionales o provinciales.

La condición de permanecer en un partido fuerte al momento de presentarse a elecciones se ha considerado una ventaja frente a aquellos que pertenecen a partidos y movimientos débiles. En países con alto porcentaje de renovación legislativa, como ocurre en Ecuador, se considera que los partidos tradicionales logran controlar más fácilmente el escenario político nacional ya que respaldan con una gran maquinaria a sus candidatos aspecto que dificulta la competencia para aquellos candidatos independientes o de agrupaciones políticas recientes (Nacif, 1997: 128). Bajo la teoría de la ambición se considera que la capacidad individual para priorizar cargos públicos permite utilizar los recursos institucionales que faciliten alcanzarlos, uno de esos recursos es el partido que al ser hegemónico facilita a sus militantes la posibilidad de una carrera política exitosa (Schlesinger, 1966: 67).

e. Provincias

La representación legislativa en Ecuador a nivel provincial es relevante por las características propias de cada territorio. Por lo tanto, en este análisis es complementario observar el comportamiento de los políticos con carrera regresiva en función de las provincias (Figura 2.5.). Para trabajar este dato se toma en cuenta, al igual que para el partido político, la circunscripción territorial del político al momento de llegar a la legislatura.

Figura 2. 5. Políticos con carrera regresiva y provincias



Fuente: Base de datos inédita sobre la legislatura ecuatoriano 1979-2008.

La evidencia empírica nos demuestra que Guayas (10.15%), Esmeraldas (8.60%) y Manabí (7.81%) son las provincias donde se observa que existe una mayor presencia de políticos con carrera regresiva. A pesar de ello se descarta que exista una tendencia marcada por regiones, ya que existen otras provincias de la región Costa como El Oro donde el porcentaje es mucho menor, tan sólo el 4.70%. Así mismo, resulta interesante analizar que provincias como Loja y Cotopaxi, aun sin estar entre las principales circunscripciones elec-

torales del país, son las provincias de la región sierra que tienen más alta presencia de políticos con carrera regresiva, 5.50% cada una. Las provincias de Orellana, Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas no han sido incluidas en el gráfico ya que no registran ningún político con carrera regresiva.

Se podría considerar que existen condiciones geopolíticas que inciden sobre el futuro político de los legisladores, al observar que los porcentajes más altos se obtienen en provincias con un alto nivel de vida comercial que son los casos de Guayas, Esmeraldas y Manabí, no se observa una tendencia lo bastante fuerte como para regionalizar la conducta regresiva. Se podría hablar de condiciones particulares que inciden sobre la ambición política de los legisladores las cuales se hallan dispersas a nivel nacional.

Es importante además reconocer que la política partidista en Ecuador ha tenido un fuerte impacto regional pues se ha identificado a los partidos políticos más grandes con un apoyo focalizado en determinadas provincias del país. Para el caso del PSC y el PRE la votación más alta la ha obtenido en las provincias de la región Costa, mientras que la ID y la DP en la región Sierra (Freidenberg y Pachano, 2016: 183). Esta condición ha ocasionado que los partidos políticos desarrollen cierto tipo de estrategias intencionadas en conservar el dominio sobre las provincias que poseen electorados más grandes. El voto regionalista en Ecuador le ha significado no solo tener una legislatura altamente fragmentada sino la preferencia del electorado sobre políticos que surgen bajo la condición de ser “notables locales” (Mejía, 1998: 298).

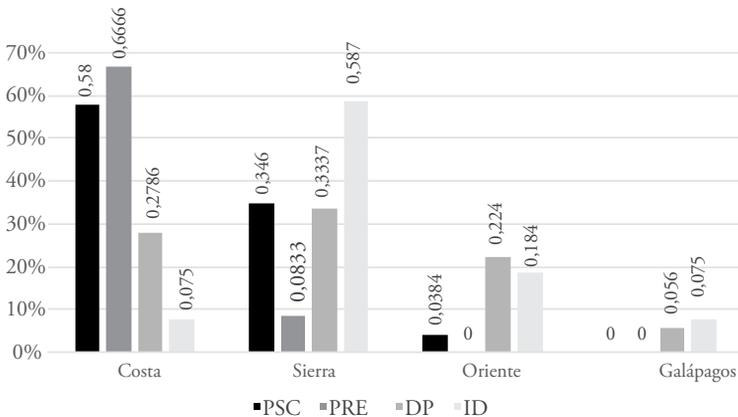
f. Partidos políticos y regiones

En la Figura 2.6., se observa si la filiación partidaria influye en el comportamiento de los políticos con carrera regresiva, asumiendo que, si un determinado partido tiene un mayor respaldo en una región del país, por lo tanto, en las provincias que pertenecen a esa región debería tener una mayor presencia de autoridades locales con la misma filia-

ción partidaria. Se analiza la información obtenida del comportamiento de los políticos con carreras regresivas en función del partido político y la circunscripción electoral a la que pertenecen. La representación territorial se agrupó por regiones y se tomó en cuenta únicamente a quienes representaron al PSC, PRE, ID y DP ya que constituyen los cuatro porcentajes más altos de políticos con carrera regresiva.

Los resultados obtenidos demuestran que los legisladores del PRE y del PSC que deciden ocupar cargos subnacionales luego de su periodo, lo hacen preferentemente en provincias de la región Costa. Este resultado guarda mucha coherencia con la literatura que hasta la fecha existe sobre sistemas de partidos políticos en Ecuador y que anuncia un marcado clivaje territorial entre los partidos políticos (Freidenberg y Alcántara, 2001: 127; Freidenberg y Pachano, 2016: 203). Políticos de la ID, por su parte, prefieren en su mayoría regresar a ocupar cargos subnacionales en provincias de la región Sierra, aunque en esta región es importante señalar que la presencia del PSC a nivel subnacional es importante, superando incluso al de la DP que históricamente ha tenido más apoyo en la región Sierra. En el Oriente la tendencia es observar políticos que regresan principalmente de los partidos DP e ID mientras que en la región Insular el porcentaje más alto corresponde a políticos de la ID.

Figura 2. 6. Políticos con carrera regresiva: partidos y regiones



Fuente: Base de datos inédita sobre la legislatura ecuatoriano 1979-2008.

Los resultados obtenidos demuestran que los legisladores del PRE y del PSC que deciden ocupar cargos subnacionales luego de su periodo, lo hacen preferentemente en provincias de la región Costa. Este resultado guarda mucha coherencia con la literatura que hasta la fecha existe sobre sistemas de partidos políticos en Ecuador y que anuncia un marcado clivaje territorial entre los partidos políticos (Freidenberg y Alcántara, 2001: 127; Freidenberg y Pachano, 2016: 203). Políticos de la ID, por su parte, prefieren en su mayoría regresar a ocupar cargos subnacionales en provincias de la región Sierra, aunque en esta región es importante señalar que la presencia del PSC a nivel subnacional es importante, superando incluso al de la DP que históricamente ha tenido más apoyo en la región de la Sierra. En el oriente la tendencia es observar políticos que regresan principalmente de los partidos DP e ID mientras que en la región insular el porcentaje más alto corresponde a políticos de la ID.

Estos resultados nos permiten analizar que no sólo los partidos políticos asientan su fuerza territorialmente a través de autoridades locales. Además, pone en evidencia el poder estratégico que tiene para una persona la pertenencia política al momento de definir su carrera política. Se puede anticipar parte del comportamiento político de una persona, en función del partido político al que pertenece. Para un político que decide dejar la legislatura para ocupar cargos a nivel local puede ser óptimo pertenecer al partido que tiene mayor legitimidad en ese territorio.

El interés de los partidos fuertes por dominar políticamente sectores periféricos ha utilizado como estrategia la integración de sus principales representantes en cargos locales. Esto no solo ha ocasionado que el nivel de institucionalización de los gobiernos seccionales se vea fortalecido también ha incrementado el número de movimientos políticos locales (Genieys, 1998: 11). En algunos países de Europa, como Alemania y España se ha visto que la carrera política regresiva ha ocasionado una fuerte competencia entre el centro y la periferia,

ya que las élites locales, respaldadas por partidos que tienen una gran legitimidad, han empezado a competir fuertemente por ser parte de la estructura de poder (Genieys, 1998: 15; Borchert, 2001: 34).

El fuerte clivaje territorial que ha marcado el sistema de partidos ecuatorianos impacta también la selección y designación de cargos políticos locales. Hasta la fecha, se había observado la tradicional distribución que logran los partidos políticos en las regiones, a través de la legislatura. El resultado aquí expuesto permite anticipar que los políticos que abandonan la posibilidad de reelegirse como legisladores ocupan cargos locales en aquellas provincias donde su partido es fuerte. Esta relación hace posible observar que la tendencia es una alta presencia de ex legisladores del PSC y el PRE que continua su carrera política en provincias de la región de la Costa; mientras que políticos de la ID y la DP logra ubicarse como autoridades seccionales en las regiones de la Sierra y Amazónica, principalmente.

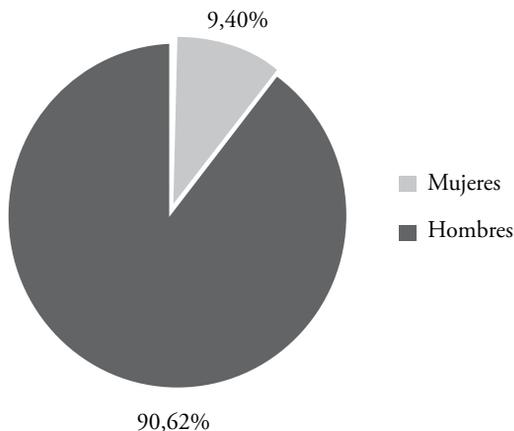
g. Género

Una rama de los estudios sobre las carreras políticas se ha concentrado en observar los factores sociales que influyen en el acceso a una carrera política. La importancia de eso no solo radica en el poder descriptivo, además hace posible identificar los mecanismos que cada sociedad reconoce en los integrantes que hacen parte de la élite política (Pachano, 2001: 12). Se ha considerado que parte de la estructura de oportunidades que facilitan una carrera política dependen de factores sociales como la edad, la educación o el género.

A continuación, presento los resultados que se obtuvieron al observar los políticos con carrera regresiva en función del género (Figura 2.7.), es importante mencionar que en la legislatura ecuatoriana la participación de mujeres hasta el año 1998 fue residual. Dentro de la muestra analizada, es decir de 1979 hasta 2008, tan

sólo el 9.40% corresponde a mujeres legisladoras, por lo tanto, no es de extrañar que la diferencia por género dentro de los políticos con carrera regresiva marque desigualdades tan grandes, ya que es reflejo del comportamiento general.

Figura 2.7. Mujeres con carrera regresiva



Fuente: Base de datos inédita sobre la legislatura ecuatoriano 1979-2008.

Del total de políticos con carreras regresivas el 4.70% son mujeres. Estudios previos han analizado este comportamiento advirtiendo que la capacidad estratégica no se distingue por género, si las mujeres que inician una carrera política deciden asumir cargos locales luego de la legislatura, esto obedece a un método de sobrevivencia política (Martínez, 2011: 236). En Estados Unidos y países de Centroamérica se ha observado que, si la posibilidad de ascenso es restrictiva y lo es más para las mujeres, aspecto que ocasiona que el número de reelección o carrera regresiva se incremente en este segmento de la población (Palmer y Simon, 2003: 135; Martínez, 2009: 123).

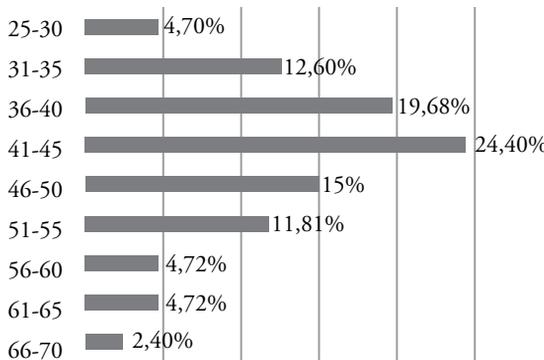
Estudios sobre carreras políticos resaltan el peso que ha tenido la variable género en este tema. Matthews (1984) observa que las carreras exitosas son en las que participan hombres que poseen un antecedente familiar político y que se han formado en instituciones

educativas de alto prestigio. En algunos escenarios se considera que aún bajo normas que favorecen la representación de minorías, como son los grupos indígenas o las mujeres, la morfología social de las personas que hacen política sigue estando marcada por hombres de una avanzada edad (Offerlé, 2011: 93). Similares condiciones han caracterizado a la élite política de países latinos (Cabezas, 2012: 230) lo que hace importante considerar aspectos sociales y su impacto en la carrera asumiendo que se trata de factores que describen y que posiblemente explican determinada conducta política.

h. Edad

Los estudios que se han desarrollado dentro de la corriente de la teoría de la ambición sostienen que mientras mayor es la edad del político la probabilidad de permanencia sobre los campos políticos más importantes aumenta (Schlesinger, 1966: 185). En este estudio tomo en cuenta la edad de los políticos al momento de iniciar su periodo legislativo para observar que la media de aquellos que deciden desarrollar carreras de tipo regresivas (Figura 2.8).

Figura 2.8. Edad de políticos con carrera regresiva



Fuente: Base de datos inédita sobre la legislatura ecuatoriano 1979-2008

Los políticos ecuatorianos que oscilan en una edad entre 41 y 45 años de edad son los más proclives a desarrollar carreras de tipo regresivas (24.40%). Schlesinger (1966), en su libro *Ambition and Politics*, sostiene que la edad al igual que la condición social de un político son claves al momento de determinar la estructura de oportunidad con la que cuenta. Los cargos locales, generalmente en Estados Unidos representan una oficina con acceso menos restringido que la legislatura y asegura un mayor éxito, condición que resulta más atractiva para los políticos que se encuentran en una edad media, muy similar a la de Ecuador comprendida entre los cuarenta y cuarenta y cinco años de edad, en donde aspiran continuar en la carrera política buscando puestos menos competitivos electoralmente (Schlesinger, 1966: 172).

La presencia de políticos con una edad que supera los cuarenta años de edad ha sido mayoritaria en los sistemas democráticos, tanto de América Latina como de Europa (Uriarte, 1997: 256). En el caso ecuatoriano esta condición no ha sido distinta ya que se han identificado aspectos de la cultura política que favorecen al candidato que proyecta juventud y experiencia (Pachano, 2001: 107). Ese reconocimiento social y partidario ha ocasionado que mientras mayor es la edad en los políticos la probabilidad que tome su decisión de carrera política de forma libre aumenta (Hain, 1974: 268). A diferencia de un político joven, a la persona que supera los cuarenta años de edad se le reconoce atributos como capacidad de gestión, experiencia y liderazgo (Canelo, 2011: 145).

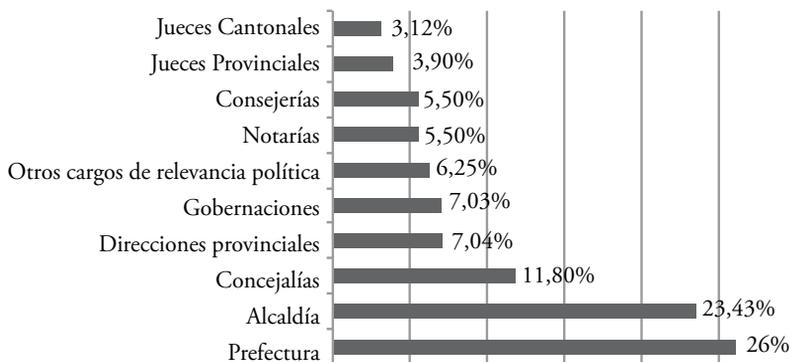
Investigaciones sociológicas sobre la clase política de España exponen que el político renuncia a representaciones nacionales para integrarse a cargos dentro de comunidades autónomas cuando llega a un rango de edad que va de los 35 a 45 años de edad. La posibilidad que presenta esta característica es un antecedente fugaz sobre la política nacional que le favorece electoralmente y la eventualidad de proyectar un futuro de dos o más periodos a

nivel provincial (Genieys, 1998: 20). En función de estos datos, se afirma que cuando la carrera política depende directamente de un electorado la edad debe reflejar experiencia e independencia de élites económicas y partidistas, mientras que, si alcanzar cargos políticos depende de la militancia partidista, quienes se ubican sobre los cincuenta años de edad obtienen mayores ventajas (Genieys, 1998: 34).

El estudio que realiza Paula Canelo (2011) en Argentina arroja resultados similares. Los integrantes de la Cámara Alta son los políticos que más optan por la reelección a su cargo. La autora llega a la conclusión que la ambición estática está más asociada a un tipo de actor político de edad avanzada, con carreras políticas férreamente asentadas en estructuras poderosas y para quienes la posibilidad de la reelección le significa menos riesgo y mayores beneficios. La mayoría de ellos proviene de familias políticas y se han encontrado de manera favorable con una norma legal que les posibilita mantenerse en el cargo.

4. De legislativo nacional a ejecutivo del gobierno subnacional

Aun siendo Ecuador un país presidencialista con una administración política unitaria donde los cargos más importantes siguen ubicándose en la esfera nacional, los datos obtenidos dejan en evidencia el interés de los políticos por ocupar cargos subnacionales, pero con condiciones de independencia administrativa. Tanto a nivel provincial como cantonal existen puestos políticos de elección popular y designación directa que otorgan capacidad de administración y que acumulan poder político. Esta variable permite observar cuáles son los principales cargos a los que van los políticos luego de su paso por la legislatura y permite comprender algunas de las condiciones que ellos privilegian al momento de elegir una carrera política de tipo regresiva (Figura 2.9).

Figura 2.9. Cargos que ocupan los políticos con carrera regresiva en lo subnacional

Fuente: Base de datos inédita sobre la legislatura ecuatoriano 1979-2008.

Para este trabajo se codificó cargos de elección popular como: alcaldías, prefecturas, concejalías cantonales y consejerías provinciales. Las gobernaciones por ser el cargo de representación directa del Ejecutivo. Se consideró también las direcciones provinciales de los ministerios. Cargos menores dependientes del poder judicial como notarías, jueces cantonales y provinciales, más otros de relevancia política como: registrador de la propiedad⁶, defensor del pueblo, procurador, contralor y representantes de los poderes del estado en las provincias como son el Consejo Nacional Electoral y Consejo de la Judicatura. El interés es observar el cargo de destino a nivel subnacional y de sus condiciones derivar algunos supuestos sobre intereses políticos.

La mitad de legisladores que se regresa a territorio local lo hace sobre los principales cargos de elección popular, prefecturas en un 39% y alcaldías, 23.43% el restante cincuenta por ciento se distribuye en cargos con menor poder de decisión. Las gobernaciones⁷, por su parte, no tienen una preferencia marcada ya que en ese cargo

⁶ Hasta 2008 el Registrador de la Propiedad era dependiente del Poder Judicial.

⁷ Representante del Ejecutivo en las provincias, siendo un cargo de libre designación y remoción.

se ubica un escaso 7.03%. Comparativamente los cargos ejecutivos de elección popular son los que reciben mayor capacidad administrativa y prestigio que los representantes de poderes del estado o ministerios, por lo que resulta lógico que un político que ambiciona poder, prestigio e independencia privilegie este tipo de cargos si decide regresar a la esfera subnacional.

En cuanto a las características de estos cargos se debe recordar que las alcaldías y prefecturas tienen un periodo de elección cada cuatro años. La prefectura tiene a su cargo los asuntos relacionados con las zonas rurales de la provincia en lo que respecta a vialidad, medio ambiente, riego y manejo de cuencas hidrográficas; mientras que, el alcalde es la máxima autoridad de la ciudad capital de provincia y tiene a su cargo la administración de los asuntos referidos a la cosa pública local (Freidenberg y Alcántara, 2001: 140). Los cargos de designación directa por su parte, tienen periodos más inestables ya que son de libre remoción y se encuentran dependientes del poder político de turno.

En estudios desarrollados en países federales, que son los antecedentes que existen en América Latina sobre este tipo de carrera, se considera que los políticos regresan a cargos que le otorgan la administración de entidades públicas locales “con presupuestos relativamente amplios y que ejercen influencia sobre áreas vitales de la política pública” (Jones et al., 2000: 11). Samuels (2003) observa también que los cargos políticos locales tienen la característica de concentrar el poder en una persona, atribuyéndola la facultad de “controlar el acceso a un gran número de empleos y determinar el destino de grandes sumas de fondos públicos” (Samuels, 2003: 24), condición que alimenta el interés de los políticos. Las gobernaciones, en el caso argentino, se consideran el vértice de la política desde los años 1980 (Jones et al., 2000: 36) a causa del control que ejercen sobre la designación de candidatos y campañas electorales. Esta misma condición se ha mantenido en el tiempo logrando que se

“consolide la centralidad de los gobernadores en el entramado de la política nacional” (Caminotti, Rotman y Varetto, 2011: 184). Esta situación hace que cargos ejecutivos, de manera especial sean los que definen el interés de los legisladores que se regresan a espacios federales, ya que siendo superior el nivel de poder político, así como la independencia partidaria y económica, la ambición por ascender o reelegirse pierde fuerza.

Con los resultados obtenidos para el caso ecuatoriano se comprueba que aún en países unitarios los políticos privilegian los cargos subnacionales con características de independencia y alto poder de decisión. Los legisladores con ambición regresiva, en su mayoría, continúan construyendo una carrera política a través de las urnas, las designaciones resultado de la negociación política o partidaria no alcanzan porcentajes significativos. Las alcaldías y prefecturas, por su parte constituyen el destino preferido y son las que acumulan el mayor peso político a nivel local. La división política del país ha otorgado la capacidad de gobiernos autónomos descentralizados a la administración cantonal y provincial y, dentro de ella el alcalde y prefecto son las principales autoridades.⁸

El trabajo desarrollado por Verónica Valdivia (2012) en Chile recoge algunas de las condiciones que hacen que la política en niveles locales sea más atractiva para quien busca poder y prestigio dentro de la política. La autora menciona que el rol de gestión y administración de recursos convierte a los municipios en los protagonistas políticos con mayor capacidad de seducción sobre el mundo popular, ya que, como resultado de la cercanía, la población percibe estos centros de administración como la cara más efectiva del Estado. Por lo tanto, captar dichos espacios incrementa la posibilidad de apoyo

8. El prefecto es considerado como “la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado provincial” (Art. 49, COOTAD) adquiere algunas facultades y voto dirimente en decisiones claves para la ejecución de obras en la provincia. Por su parte el alcalde a nivel cantonal El alcalde o alcaldesa es la primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal (Art. 59 COOTAD).

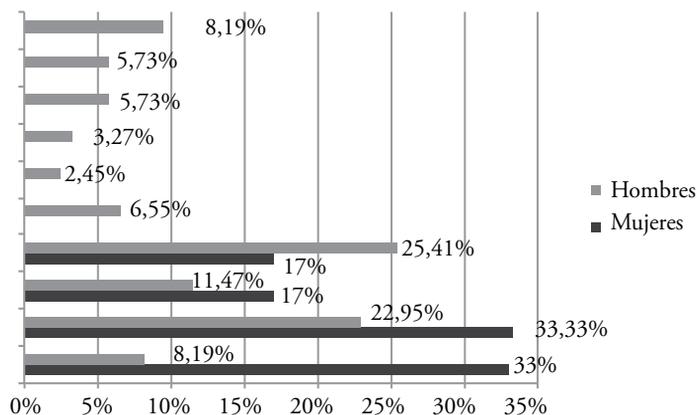
electoral y hace posible lograr una exitosa carrera (Valdivia, 2012: 83).

Borchert (2001) y Botero (2011) sostienen que los cargos locales empiezan a ser parte de las preferencias de los actores políticos cuando se reconoce que les ofrece no solo la posibilidad de continuar en la vida política disminuyendo el riesgo del fracaso al intentar permanecer en una esfera más restrictiva como lo es la legislatura. Además, les otorga la capacidad de disponer y manejar recursos propios provocando que el político se vea atraído por un cargo que le da independencia descartando la posibilidad de subordinación a las acciones de una bancada o un partido político (Toro, 2015: 56). Las atribuciones adquiridas en estos cargos van más allá de la administración, le ofrece también la capacidad de gestionar ante el gobierno central o entidades internacionales la entrega de nuevos recursos para su territorio (Toro, 2015: 58).

a. Género y cargos políticos

Como ya se ha mencionado los políticos con carreras regresivas ambicionan convertirse en autoridades locales. Sin embargo, una de las discusiones que ha rondado el tema de carreras políticas tiene que ver con la igualdad de género. Trabajos como los de Fernández Poncela (1995, 1997, 2003, 2008, 2016) sostienen que en el campo de la política los principales espacios están reservados para los políticos de sexo masculino y que aun cuando los cargos a los que se integran las mujeres sean los mismos, las funciones que asumen detentan menos poder. En este trabajo se observó la presencia de mujeres con este tipo de conducta para compararla con la presencia de los legisladores varones, en función del tipo de cargo que desempeñan (Figura 2.10). El objetivo de este análisis es conocer si las posibilidades de asumir un mayor poder a nivel local se ven afectadas por esta variable.

Figura 2.10. Cargos que ocupan los políticos con carrera regresiva en lo subnacional. Comparativo hombres- mujeres



Fuente: Base de datos inédita sobre la legislatura ecuatoriano 1979 -2008.

Los resultados obtenidos demuestran que comparativamente la presencia de las mujeres en alcaldías y gobernaciones es superior a la de los hombres. Si bien la distinción por género dentro de este tipo de carrera, era altamente mayor para los hombres, es importante resaltar que las mujeres que regresan hacia cargos locales lo hacen, en su mayoría en cargos ejecutivos. Al igual que los hombres se observa una marcada preferencia sobre los cargos de elección popular. Esto demuestra que a nivel local la distinción de género pesa menos haciendo posible que las mujeres no se vean relegadas a cargos de poca importancia, como podría suceder a nivel nacional.

Las claras diferencias que se demuestran en este cuadro pueden ser relevantes para sostener que la capacidad de acción estratégica en las mujeres políticas opera de la misma manera que los hombres (Martínez, 2011: 253). En el caso de las políticas con carrera regresiva la decisión de ir a lo local se da ante la posibilidad de ocupar cargos importantes. Mientras que la presencia de los hombres es más

dispersa sobre cargos ejecutivos y de menor rango. Estos resultados permiten diferenciar las condiciones de las mujeres ecuatorianas en el ámbito local, frente a lo que pasa en Argentina, donde se ha dicho que el principal interés de las mujeres que hacen política es llegar a la legislatura y profesionalizarse en este campo, asumiendo que los cargos ejecutivos a nivel nacional y subnacional son de más difícil acceso y han sido dejados a sus oponentes varones (Caminotti, Rotman y Varetto, 2011: 204).

Otra de las razones que puede estar asociada a estos resultados es la condición de independencia partidaria, la cual se incrementa en lo local. Si la permanencia en los cargos legislativos se encuentra condicionada al respaldo de un partido político, es posible que la selección de candidatos al interior de esta agrupación política se incline a favor de los hombres. En países de centro américa, por ejemplo, se estima que más del cincuenta por ciento de las mujeres que tienen carrera política no han dependido de partidos políticos y por el contrario inician su trayectoria de forma autónoma o liderando espacios con intereses específicos en escenarios locales (Massolo, 2007: 15).

En Ecuador aun el índice de representación de mujeres en cargos como alcaldías es muy bajo, en el año 2000 alcanzó tan sólo el 2.3 % (Massolo, 2007: 48), lo que no deja de ser un reflejo de la lenta incorporación que han tenido las mujeres en la vida política. Sin embargo, algunas normas como la ley de cuotas empiezan a cambiar el escenario y favorecer la incorporación de las mujeres. Aun cuando en cantidad se este logrando equidad es importante considerar algunas de las condiciones cualitativas que rodean sus designaciones. Masolo (2007), quien observa la participación de las mujeres de países andinos en gobiernos locales, afirma que una de las razones que favorece su incorporación en las listas de candidatos es la credibilidad, los partidos políticos prefieren invitar a participar a mujeres que tienen un antecedente de trabajo social ya que eso mejora la percepción en el electorado (Massolo, 2007: 26). Una vez alcanzado el triunfo

aun la permanencia en la vida política continúa siendo conflictiva.

En este capítulo se han expuesto las condiciones institucionales y sociales que hacen posible caracterizar a los políticos con carreras regresivas haciendo posible conocer quiénes son los políticos con carrera regresiva en Ecuador a partir del retorno a la democracia. Se ha logrado detallar quiénes con los políticos con carrera regresiva en función del partido político, provincia, cargo al que van luego de la legislatura, género, edad, provincia, etc. Este trabajo descriptivo completo facilita comprender los recursos con los que cuentan los políticos al momento de decidir continuar su vida política en entornos subnacionales, elementos que facilitan el análisis y la discusión sobre el tipo de ambición que desarrollan y sus implicaciones.

En el siguiente capítulo se evalúa algunas de las condiciones que podrían explicar esta conducta en países unitarios. El modelo causal que se desarrolla parte de una metodología cualitativa basada en entrevistas y que pretende poner a prueba el impacto de la autonomía política, la autonomía en el manejo de recursos económicos y el capital social, sobre la ambición de tipo regresiva. Se incluye también información relacionada con el trabajo legislativo que realiza este tipo de políticos con el propósito de ser analizado como un recurso de conexión electoral.

Capítulo 3

Análisis explicativo de la carrera regresiva y de las estrategias utilizadas

En este capítulo abordo algunas de las posibles explicaciones sobre la carrera regresiva en Ecuador. Desarrollo un análisis basado en los principios de racionalidad que propone la Teoría de la Ambición (Downs, 1957) y que han sido la base para los estudios sobre carreras políticas y sus tipologías. Asumo que el político con carrera regresiva es un actor ambicioso y estratégico que decide su futuro en función de las oportunidades y condiciones en las que desea desempeñar su cargo y construir su carrera. Para el efecto observo de manera comparada los escenarios legislativos y el de los gobiernos subnacionales a partir de las condiciones de autonomía política, económica y capital social evaluando su impacto en la decisión de los políticos. La importancia de poner a prueba estas variables radica en ampliar el análisis de esta conducta que hasta la fecha ha sido estudiada únicamente en países federales de América Latina.

Los referentes bibliográficos en los que se sustenta la noción de carrera regresiva proponen que los actores desarrollan este tipo de carrera como resultado del cálculo racional. Mi propuesta teórica se construye en función de lo ya trabajado en otros países de la región con la intención de medir su nivel de incidencia en Ecuador y además ampliar este estudio por medio de una variable de tipo social. Por tanto, en este estudio evalúo el comportamiento de los legisladores como un recurso que me permita conocer si continuar su carrera sobre cargos locales representa su decisión preferida o el resultado

de un cálculo estratégico, para mantenerse en la esfera pública sin asumir los costos que implica la reelección o el ascenso. Además, defino las variables relacionadas con la autonomía y el prestigio bajo las condiciones de un país unitario para posteriormente analizar el poder que ejercen sobre la decisión de los políticos.

1. Metodología causal

En el capítulo anterior se demostró que la carrera regresiva en Ecuador no es una conducta aislada, por lo contrario, se ha tratado de un tipo de carrera que ha tenido una presencia constante en todos los periodos. Se dejó en evidencia, además, que se trata de actores con una trayectoria política que resulta territorialmente diferenciada y orientada hacia lo subnacional, donde llega para desempeñarse como un ejecutivo con poder de decisión sobre las oficinas de la administración pública a nivel provincial y cantonal. Apoyada en esta evidencia más la literatura trabajada en países federales, considero que la decisión de ocupar cargos políticos de carácter local surge porque otorga un mayor beneficio que el espacio legislativo. Por tanto, la arena local pasa a ser considerada más atractiva en la medida que permite al político desenvolverse en un entorno menos competitivo políticamente con mayores niveles de autonomía política, autonomía económica y un mayor reconocimiento social.

Para responder a la pregunta sobre los factores que explican la carrera regresiva en países unitarios, se aplicó una metodología cualitativa basada en la aplicación de entrevistas a políticos con trayectoria. Las entrevistas fueron aplicadas en los meses de enero y febrero de 2016. Se aplicó un cuestionario semi estructurado.¹ Las entrevistas tuvieron una duración promedio de noventa minutos en cada una. Para un mejor análisis de los datos se realizó la transcripción de los

¹ Ver anexo 2.

testimonios obtenidos y en ellos se resaltó los aspectos más relevantes para este trabajo.

En el desarrollo de este capítulo se insertan fragmentos de las declaraciones realizadas por los políticos en función del impacto que tienen en cada una de las variables. Las declaraciones que hacen parte de este trabajo son expuestas guardando la confidencialidad de las fuentes. En las variables relacionadas con la autonomía política y económica se ofrece además datos estadísticos que permiten demostrar las preferencias de los políticos ecuatorianos al momento de optar por una carrera local.

Debido a las condiciones administrativas que derivan del tipo de gobierno unitario, en Ecuador la autonomía política y económica adquiere características distintas a los casos de Argentina y Brasil. Al contrario de lo que ocurre en países federales el nivel subnacional en este país se halla conformado por las provincias, cantones y parroquias que poseen gobiernos con administración autónoma pero que dependen de las funciones y recursos que les otorga el gobierno central. La autonomía en este caso es de carácter limitada y se sujeta a las normas y condiciones que la Constitución y las leyes les rigen. Por tanto, las variables que se refieren a las condiciones de autonomía hacen referencia a las capacidades que adquieren las autoridades locales bajo las limitaciones propias de un gobierno centralista como es el caso de Ecuador.

Para efectos de este trabajo se entenderá como autonomía política a la capacidad individual que le permite a un político tomar decisiones en torno a su carrera. Se reconoce que quien goza de autonomía podrá decidir su futuro sin mostrar dependencia a un partido u organización política. A su vez, la independencia en el manejo de recursos económicos es concebida como la capacidad que asume el político, por efectos del cargo que desempeña, para tomar decisiones sobre la administración o recaudación de recursos monetarios. Esta variable se vuelve observable empíricamente a

través de las normas legales que definen las funciones y capacidades del entorno legislativo y de los espacios subnacionales. El valor de la autonomía económica es perceptible no sólo a través de posibilidad de decisión sino por los recursos electorales que proporciona al político en tanto sea utilizado como un medio para satisfacer al electorado de quien depende.

En lo que se relaciona con la variable de tipo social que este trabajo implementa, su propuesta parte de la concepción de capital social que propone Bourdieu (2000) y que se define como el recurso intangible que permite a quien lo posee adquirir una red de influencia y colaboración a través de la cual goza de un capital de obligaciones y relaciones sociales que le proporcionan prestigio. Para comprobar el impacto de esta variable propongo rastrear por medio de las entrevistas el valor que el político otorga al vínculo social que le permite adquirir protagonismo dentro de un espacio, como consecuencia de ser quien ostenta el poder de decisión provocando convertirse en el eje de la vida social en un territorio determinado. En consecuencia, esta variable constituye un reconocimiento a la influencia que tiene el entorno social sobre las preferencias y ambiciones de los políticos.

Siendo el objetivo de este capítulo explicar por qué los políticos desarrollan una carrera de tipo regresiva en un entorno donde el poder político lo acumulan las instituciones nacionales, me planteo analizar cada una de las posibles respuestas. Una de las primeras explicaciones que ha sido planteada para este tipo de conducta tiene que ver con la norma electoral. En países donde la reelección a puestos legislativos esta prohibida la supervivencia de los políticos se ve condicionada al desempeño de otros cargos, muchos de ellos de tipo partidario o local. México y Costa Rica han sido países de la región donde tradicionalmente este comportamiento ha sido observado en políticos con carreras fuertes (Langston y Morayta, 2009). Sin embargo, en este trabajo considero que esta conducta continúa siendo estratégica aun en países

donde la elección a cargos políticos no se enfrenta a restricciones de orden legal, como es el caso de Ecuador.

Otro de los cuestionamientos que impone este tipo de conducta tiene que ver con las posibilidades que tiene el legislador para reelegirse, la pregunta puntual en este caso es: ¿la carrera regresiva se da por qué el político quiere o porque no puede conservar su cargo dentro de la Asamblea Nacional? Una discusión propia de la racionalidad limitada propuesta por John Elster (1988) donde se sostiene que las personas al verse impedidas de alcanzar un objetivo provocan un cambio de preferencias, que justifica su nueva decisión. Para acercarme a la intención del político y dar respuesta a esta inquietud, rastreo su comportamiento mientras fue legislador asumiendo que el trabajo que realiza en ese escenario fue realizado en función de su proyecto futuro.

Como ya mencioné, para encarar la discusión sobre la racionalidad de los políticos ecuatorianos con carrera regresiva, tomo como proxy el trabajo realizado por los legisladores en la Asamblea Nacional a través de los proyectos de ley presentados por cada uno de ellos, un trabajo que ya ha sido realizado en otros países (Micozzi, 2009, 2013, 2013; Calvo y Leiras, 2012). Basándome en la teoría del vínculo electoral (Black, 1972; Mayhew, 1974; Rohde, 1979) afirmo que es posible identificar las ambiciones de los políticos a partir del trato que da a su electorado. Por lo tanto, se espera observar que quien desea obtener cargos políticos a nivel local proyectará un trabajo en beneficio de sus futuros votantes. En este caso puntual evalué el alcance de los proyectos de ley que de forma individual presenta cada legislador identificando si se trata de una incidencia de alcance nacional o provincial.

Este capítulo contiene en un primer momento una discusión sobre la racionalidad que está detrás de la conducta regresiva de los políticos ecuatorianos. A continuación, se pone a prueba las hipótesis planteadas para este trabajo y que se han construido con variables

de tipo económicas, políticas y sociales. El supuesto que se trabaja es que los cargos políticos a nivel local ofrecen mayores incentivos que la legislatura y que, como consecuencia de ello, los legisladores proyectan su carrera desde el periodo que ejerce la legislatura mediante un trabajo que favorece a su electorado, el cual se halla territorialmente situado e identificado. Se evalúa los resultados para afirmar si bajo condiciones que favorecen el liderazgo partidario, la autonomía económica y el prestigio social la carrera regresiva constituye una decisión estratégica.

2. Carrera regresiva: racionalidad o estrategia

La presencia de políticos con carreras regresivas no solo cuestiona la existencia predominante de una carrera política que se construye con preferencia sobre los cargos nacionales, también representa la existencia de un nuevo orden de preferencias producto de las diferencias que existen en cada entorno. Para los países de América Latina donde las carreras legislativas alcanzan índices muy bajos (Martínez, 2006) se ha demostrado que existe una influencia predominante de los actores por abandonar la política y dedicarse a espacios extra legislativos. La falta de incentivos que proporciona la institución legislativa provoca que tanto los gobiernos locales como la empresa privada sean vistos como más atractivos ya que prometen mayores satisfacciones para las personas. En el caso de quien abandona el cargo legislativo para optar por representaciones a nivel local, se considera que se ha visto afectado por un nuevo orden de preferencias, lo que hace que su conducta no pierda su base explicativa en el cálculo racional.

Tomando como base la propuesta de Elster (1988) la acción humana se explica a partir de varias condiciones, una de ellas el conjunto de oportunidad que se compone de las restricciones y un mecanismo que determina qué acción, de las que se encuentran dentro del con-

junto de oportunidades, se realiza de forma efectiva. El resultado, por lo tanto, es producto de un cálculo racional que determina que decisión reporta mayor beneficio. En el caso de las carreras políticas se presume existe no solo un conocimiento de las condiciones bajo las que se desarrollaría cada uno de los posibles cursos de acción, sus costos y beneficios, además se cuenta con las condiciones que permiten alcanzarlas.

Desde la perspectiva clásica de la Teoría de la Elección Racional se diría que el tipo de carrera política que elige un actor es producto de la evaluación que realiza de forma libre sobre el curso de acción futura que le ofrece una mayor utilidad. Esto implica que tanto el beneficio como las preferencias están claramente definidas, que las opciones están determinadas, que el actor conoce la probabilidad que existe sobre los hechos futuros y que la decisión está relacionada con aquello que maximiza su utilidad (De La Garza, 1994: 362). Sin embargo, qué pasa cuando una persona no cuenta con los medios para alcanzar el propósito que desea. Este apartado propone el análisis en torno a las carreras regresivas, para analizar si son realmente producto de una elección o de una decisión residual, es decir de la falta de recursos para mantenerse en la legislatura.

Cuando cuestionamos que la decisión de una carrera regresiva se da porque el político quiere o porque era su única opción de continuar en la vida política, hacemos referencia a lo que Elster (1988) denomina disonancias cognitivas. Este enunciado que engloba una de las principales características de la teoría sobre la racionalidad limitada, busca cuestionar algunas decisiones en función del posible cambio de preferencias impuesto por la falta de medios que tiene una persona para conseguir el propósito más alto. Al analizar las condiciones que podrían motivar este cambio de preferencias en Ecuador consideramos en primer lugar un impedimento normativo para posteriormente evaluar a través de su conducta la intención libre o limitada bajo la cual el político decide construir una carrera sobre

cargos locales luego de su paso por la legislatura.

En cuanto al aspecto normativo tenemos que el sistema electoral ecuatoriano no ha representado un impedimento para la construcción de carreras políticas. En los periodos analizados no existe una restricción definitiva sobre la posibilidad de reelegirse, si bien ha habido cambios que se han dado a través del tiempo, se ha demostrado que estos no han afectado sustancialmente el comportamiento de los políticos. Desde 1979 hasta 1993 un político podía reelegirse para el mismo cargo saltando un periodo, razón que motivó la llamada reelección cruzada que consistía en reelegirse de manera alterna para legislador provincial y legislador nacional lo que garantiza la continuidad dentro del órgano legislativo (Mejía, 2003). Pese a este recurso muy pocos políticos se interesaron por mantenerse en la legislatura. Por el contrario, lo que se ha comprobado es que la tendencia por dejar la legislatura es alta aun en periodos en los que se ha permitido la reelección indefinida, como ocurre con la reforma del año 1993 y que se mantiene vigente. Esto abre la posibilidad de considerar que existen otro tipo de factores que los políticos utilizan como medios para mantenerse en la política.

Al observar que la legislatura ecuatoriana es una institución integrada mayoritariamente por personas sin pasado ni futuro político se impone la reflexión sobre las razones que obligan a los políticos a abandonar la posibilidad de reelección. Para el caso de quienes construyen una carrera regresiva se presume existe un capital electoral y político a nivel local, lo que provoca que lejos de abandonar la política la persona decida abandonar la contienda a nivel nacional que es mucho más costosa, para optar por una de tipo local en la que es más probable su triunfo. En este caso se trataría de una decisión de tipo estratégica.

Por otra parte, si asumimos que los legisladores deciden su futuro entre las opciones que mayor utilidad le reportan evaluando racio-

nalmente riesgos y ventajas, entendemos también que su decisión se ve afectada por las condiciones institucionales. Al respecto, la perspectiva sobre elección racional otorga una especial importancia a los incentivos. Esta teoría sostiene que las instituciones proporcionarían incentivos que inducen a los individuos a actuar de determinada manera (March y Olsen, 1996: 254). A partir de esta concepción se entiende que tanto la Asamblea Nacional como la administración pública local son evaluadas en función de las utilidades que ofrecen a sus representantes, lo que ocasiona que los intereses se vean moldeados en una de estas rutas. En consecuencia, la carrera regresiva puede ser resultado de una evaluación racional de costos y beneficios que supera a la legislatura o como ya se mencionó podría tratarse de una decisión producto de una estrategia en la que el actor busca una opción que le permita mantenerse en la política utilizando el capital acumulado.

Para resolver esta premisa observo el comportamiento de los políticos durante el ejercicio de su periodo legislativo, a través de los proyectos de ley presentados. El propósito de esto es contar con un dato que sirva como proxy para responder si la decisión la tomó porque no había otra opción para continuar su vida política o porque quiso. Se podría inferir que para aquellos políticos que deciden abandonar el espacio legislativo más no la política su capacidad de proponer leyes puede ser utilizada como un recurso estratégico. Se presume también que el político con ambición regresiva tiene motivaciones para demostrar su capacidad política a través de la elaboración de propuestas de leyes, al igual que el político que busca la reelección ya que su cargo futuro depende de un electorado al que tiene que convencer. La posible diferencia estaría marcada en el comportamiento del político con ambición regresiva como consecuencia de que decide continuar su carrera política bajo una determinada circunscripción territorial, por lo tanto, su interés estará claramente identificado con una

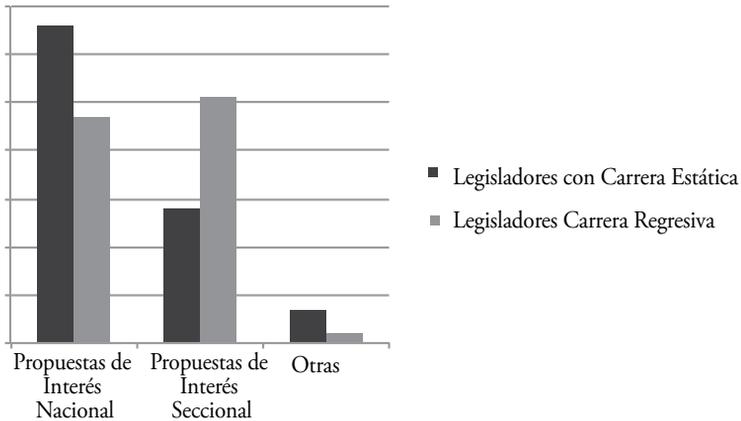
provincia en especial, ocasionando una representación de tipo vinculante (Micozzi, 2013: 407).

En la Figura 3.1. se representan los resultados del tipo de ley que presentaron los legisladores con carrera regresiva y los legisladores con carrera estática, divididas según el nivel de alcance que éstas tienen considerando el nivel nacional y el seccional. Se revisó un total de 2994 proyectos de ley que corresponden a los presentados desde 1979 hasta el 2008. Para su clasificación se consideró como alcance nacional a los proyectos de ley que afectan a cuerpos legales que se aplican a todo el país o actividades no limitadas a una determinada provincia. Mientras que se calificó como proyectos de alcance seccional a aquellas normas que pretenden modificar o regular la conducta o los recursos de una provincia en específico y aquellas que mencionaban agrupaciones indígenas, campesinas o de producción claramente asociadas con una zona territorial.

Para identificar la provincia de cada legislador se trabajó bajo los siguientes términos: en el caso de los legisladores con carrera regresiva se tomó en cuenta la provincia en la que posteriormente se eligieron como autoridades y para lo de carrera estática la circunscripción electoral por la que llegaron a la legislatura. Finalmente, los proyectos de ley que tenían un impacto individual o seccional, pero que no correspondía a la circunscripción electoral del legislador fueron representados como “otras”.

Se trabajó observando la orientación de todos los proyectos de ley donde constaba el nombre del legislador. Por lo tanto, se contabilizaron tantos proyectos de ley presentados de forma individual como grupal. Los datos se obtuvieron del archivo digital de la función legislativa que permite búsqueda por nombre de legislador. La información disponible en línea cubre todos los periodos que se consideraran para esta investigación de forma detallada y completa.

Figura 3. 1. Alcance de los proyectos de ley. Comparativo legisladores con carrera regresiva- legisladores con carrera estática



Fuente: Archivo Digital de la Legislatura Ecuatoriana

Aun cuando el trabajo en los dos grupos de legisladores sea con proyectos de interés nacional y seccional existe una preferencia más claramente marcada en los legisladores con carrera estática hacia las propuestas que tienen un alcance nacional (65.96%). Los legisladores con carrera regresiva por su parte, muestra un comportamiento que marca menores distancias entre estos dos tipos de proyectos de ley, la preferencia por proponer normas que afecten a la provincia a la que aspiran regresar como políticos es del 51% frente al 47% de propuestas con interés nacional.

Otro factor de análisis sobre este tema que aporta la teoría de la ambición tiene que ver con la adecuación entre medios y fines. Se puede afirmar que existe coherencia entre estos dos elementos se da en función de la racionalidad y el cálculo optimizador del actor (De La Garza, 1994: 364). Se ha considerado la capacidad de legislar como un recurso que el político utiliza para acercarse a su electorado haciendo que el tipo de ley refleje intereses particulares o nacionales

dependiendo del curso de acción que proyecte a futuro cada actor político. La lealtad prospectiva que desarrollan los legisladores con carrera estática se expresa en propuestas de ley que impactan a toda la ciudadanía. Mientras que los políticos con ambición regresiva cultivan una reputación personal ante quienes podrían despejarles el camino en el ámbito subnacional para promover su carrera política (Bejár, 2012: 641).

Observar esta conducta por actor hace visible de forma más clara el nivel de impacto que pueden tener estas propuestas a nivel del electorado. Para ello, es importante considerar a quien se dirigen las propuestas de ley y si existe una relación directa con la circunscripción que administran en su carrera de forma inmediata, para ello expongo a continuación algunas de las propuestas de ley impulsadas por dos legisladores con carrera regresiva.²

Tabla 3.1.
Proyectos de ley de impacto local presentados por el legislador Harry Abdón Álvarez

Legislador	Proyectos de interés local
Harry Abdón Álvarez García. Diputado por la provincia de El Oro en el periodo 1979-1984. Alcalde de Machala en el periodo 1988-1992.	Exonerar de todo arancel, impuestos y tasas a la importación de nuevas unidades de transporte terrestre en favor de la cooperativa de transportación turística El Oro - Guayas.
	Mejorar la condición de vida de los habitantes en el cantón Huaquillas y parroquia Chacras del cantón Huaquillas de la provincia de El Oro.
	Crear la universidad particular interamericana de la ciudad de Machala.
	Participar de la explotación minera para el municipio y consejo provincial de El Oro.
	Crear el fondo de financiamiento de obras para Puerto Bolívar en la provincia de El Oro.
	Legalizar la tenencia de la tierra en el cantón Huaquillas.
	Crear el fondo de saneamiento ambiental, vialidad y riego de la provincia de El Oro, FONDORO.

Fuente: Archivo Digital de la Legislatura Ecuatoriana.

² Las leyes detalladas en los cuadros no corresponden a la totalidad de los proyectos de ley presentados por los legisladores.

Tabla 3.2.
Proyectos de ley de impacto local presentados por el legislador
Eudoro Bienvenido Loor

Legislador	Proyectos de interés local
Eudoro Bienvenido Loor. Diputado por la provincia de Manabí en el periodo 1979-1984. Alcalde de Portoviejo en el periodo 1988-1992.	Considerar a la provincia de Manabí zona de emergencia nacional y de atención prioritaria por el tiempo necesario hasta la solución del suministro de agua.
	Autorizar al centro de rehabilitación de Manabí la venta de terrenos ubicados en la parroquia urbana Andrés de Vera en Portoviejo a favor de sus empleados.
	Autorizar a la municipalidad de Portoviejo venda los solares de su propiedad ubicados en la zona de reserva industrial del cantón a favor de las personas naturales o jurídicas que establezcan industrias en el plazo de un año.
	Crear en Manta la zona franca para tránsito de comercio e industrias.
	Declarar obra prioritaria para la provincia de Manabí el trasvase de las aguas de los ríos Daule-Peripa.
	Crear ciclo diversificado del colegio Albertino Rivas con la modalidad agropecuaria, en la provincia de Manabí.
	Crear las extensiones universitarias de agronomía y veterinaria en las ciudades de Jipijapa y Chone provincia de Manabí, adscritas a la Universidad Técnica de Manabí.
	Crear un impuesto adicional de diez suces en toda clase de wiskey extranjero, cinco suces a otros licores extranjeros y cinco suces en cada botella de licores nacionales para la construcción del edificio de la Casa de la Cultura de Manabí.
Asignar al fondo nacional de participaciones la suma de veinte millones de suces anuales para la construcción del palacio de justicia de Manabí.	

A partir del interés que atienden los legisladores a través de los proyectos de ley que presentan, es posible inferir que el político con carrera regresiva dedica gran parte de su esfuerzo para beneficiar a una provincia en particular a través de incentivar beneficios en obras y proyectos. Varios estudios derivados de la teoría de la conexión electoral propuesta por Mayhew (1974), sostienen que la producción legislativa refleja la ambición política de un legislador ya que es una facultad utilizada para crear un vínculo con los electores cuando recoge las demandas de una población determinada (Fiorina, 1977; Pezzola, 2017). Al tomar esto como una premisa que permita anticipar el futuro político que interesa a cada legislador, se puede inferir que quien decide ir a lo local utiliza sus medios para motivar el éxito de su carrera.

En los políticos con carrera regresiva es más claro el interés por demostrar sus capacidades para legislar y para gestionar, aspecto que podría estar mediado por su interés de ganar apoyo electoral con un sector definido. Los políticos con carreras regresivas tanto en América Latina como en Europa han sido vistos como políticos profesionales (Jones et al., 2000; Borchert, 2011) como resultado de la capacidad que demuestran al momento de potenciar los recursos políticos, económicos y electorales con los que cuentan. Se trata en mucho de los casos de políticos que se interesan en demostrar capacidad para administrar y gestionar recursos consientes del apoyo electoral que necesitan para continuar su carrera política. Borchert (2011) sostiene que el político que desarrolla un interés de alcanzar espacios políticos en diversos espacios desarrolla una capacidad de gestión que genera resultados más rápidos y evidentes frente a aquellos que adquieren destrezas en un solo campo.

En definitiva, la carrera regresiva en Ecuador en muchos casos es resultado de una proyección consiente que realizan los políticos por desarrollar una carrera local. El político con carrera regresiva, no sólo se interesa por demostrar su capacidad en legislar sino también, en reconocer a una población determinada como sus mandantes. Si el político mantiene una ambición inmediata de transformarse en ejecutivo local es claro advertir que ese reconocimiento a la población obedece al interés implícito de contar con un resultado electoral que le favorezca. La legislatura en este caso, pasa a ser utilizada como la plataforma que le proporciona un capital social y político utilizado para alcanzar nuevos beneficios.

Una vez que se ha detallado el comportamiento de los políticos con ambición regresiva en miras de conocer la naturaleza de su decisión, este trabajo ofrece los resultados que se obtuvieron del trabajo de campo y que proponen medir la incidencia que tienen los factores institucionales, políticos y sociales sobre este tipo de carrera. Siendo residuales los trabajos realizados en América Latina que toman como

objeto de estudio a los políticos con carreras regresivas, esta investigación constituye una indagación sobre los fenómenos asociados a su explicación. Elaboro para el caso ecuatoriano hipótesis asociadas a la existencia de condiciones de autonomía y vínculos sociales que hacen que la arena política local compita con la nacional. A continuación, el desarrollo de cada una de las variables propuestas a partir de una discusión metodológica cualitativa que comprende entrevistas a actores claves a quienes se les ha garantizado la confidencialidad, más algunos datos estadísticos que hacen comparable el escenario legislativo con los cargos ejecutivos que ejercen los políticos a nivel subnacional.

3. Autonomía y prestigio en los cargos locales: variables explicativas de la carrera política regresiva

A continuación, se expone el trabajo que permite responder a la siguiente pregunta ¿qué explica la presencia de actores políticos con ambición de tipo regresiva en países unitarios? Las variables formuladas tienen que ver con la autonomía política, la autonomía en el manejo de recursos económicos y el prestigio social asociadas directamente con esta conducta.

A continuación, se presenta el resultado que se obtuvo de testear estas variables en el entorno ecuatoriano.

3.1. Autonomía Política

Para efectos de este trabajo se entenderá como autonomía política a la capacidad individual que le permite a un político tomar decisiones en torno a su carrera. Por tanto, infiero que quien goza de autonomía política podrá decidir su futuro sin mostrar dependencia a un determinado partido u organización política. Para trabajar esta variable, observo la representación política que asume un político

con carrera regresiva al momento de ser legislador para considerar si existe o no cambio al momento que decide regresar a lo local. Se espera observar que como resultado de potenciar el capital político que adquiere por medio de la legislatura este tipo de actor demuestra mayor capacidad que aquel que se reelige, para cambiarse de partido o crear una nueva organización política que respalde su carrera local.

Los trabajos realizados sobre carreras regresivas en Brasil y Argentina (Jones et al., 2000; Samuels, 2003) argumentan que la posibilidad de lograr independencia política es mayor en esferas locales, razón que motiva que muchos de los legisladores opten por cargos a nivel subnacional. En Ecuador esta misma variable toma dimensiones distintas, una de las principales causas es la naturaleza débil de los partidos políticos, razón que impulsa pensar en un posible cambio de partido, cosa que no ocurre en los países federales que se ha mencionado en este trabajo, donde el político sin necesidad de cambiarse de partido político se convierte en un líder local que asume poder de decisión sobre la agrupación política a nivel local.

Esta investigación, sin embargo, permite observar la autonomía política en Ecuador a través del posible cambio de partido político que pueda tener el político con carrera regresiva. Esta decisión obedece a las condiciones de los partidos políticos que se caracterizan por ser altamente desinstitucionalizados y donde prima la influencia de los caudillismos ocasionando que el grupo de políticos que logra reelegirse o ascender políticamente representa a una élite política que se constituye como dueños del partido (Freidenberg y Alcántara, 2001). En consecuencia, mientras el partido político respalda a una pequeña élite política para que se mantenga en la Asamblea Nacional existe otro tipo de políticos que proyectan su carrera en un espacio local que le ofrezca mayores posibilidades de construir una carrera. Esta decisión obedece al reconocimiento de un espacio más libre donde se puede potenciar el capital político que les otorga la legislatura a sus integrantes de forma individual.

Samuels (2003) argumenta que la figura del candidato emprendedor, que es aquel que no alimenta lealtades para mantenerse en el cargo, es más atractiva en condiciones en las que la estructura institucional incentiva liderazgos regionales o locales fuertes o más influyentes que los que se juegan a nivel legislativo. La dinámica partidaria en países federales atribuye a la autoridad local la posibilidad de elegir candidatos, convertirse en el jefe de partido y manejar recursos relacionados con la administración local y también campañas electorales (Samuels, 2000: 490). Lo que dejan al descubierto los trabajos hasta la fecha desarrollados en países federales de América Latina, es que cuando los incentivos institucionales son débiles y el costo de desarrollar carreras estáticas o ascendentes es más elevado, los políticos buscan acceder a cargos ejecutivos en gobiernos locales que les otorguen similares beneficios sin ver condicionada su permanencia a un cargo dependiente del partido político.

Si bien en Ecuador las condiciones son distintas a causa la poca institucionalización partidaria que existe (Freidenberg y Alcántara, 2001: 123), a nivel local hay condiciones que favorecen la toma de decisiones de manera más libre e independiente. Una de las más sugestivas es la posibilidad de convertirse en jefe de partido o la de crear nuevas agrupaciones políticas de carácter provincial, cantonal o regional. A partir de esta discusión propongo la siguiente hipótesis:

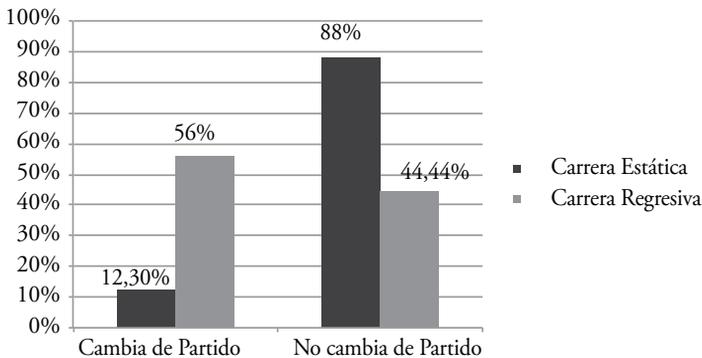
Hipótesis 1: Dado que a nivel subnacional la posibilidad de que los actores consoliden autonomía política es mayor que en espacios legislativos, el interés por desarrollar carreras de tipo regresivas aumenta.

A fin de comprobar esta hipótesis tomo tres periodos legislativos 1998-2003, 2003-2007 y 2007-2010 en los que observo la permanencia o cambio de partido político entre elección de los políticos con carrera estática y carrera regresiva. Trabajo esta información a través de una variable dicotómica en la que 1 significa que la persona se cambió de partido en dos elecciones continuas, y 2 que no se cam-

bió de partido político. Para los políticos con carrera estática el análisis lo realizo observando el partido político con el que participan en la primera elección como legislador más la contienda electoral por la que se reelige. Mientras que para los políticos con carrera regresiva considero la posible varianza que existe entre el partido político al que pertenecían al momento de elegirse como legisladores y aquella a la que representaron al ser designados autoridades locales. En caso de candidaturas con alianzas se consideró la agrupación política en la que militaban previo a la contienda electoral.

Finalmente, en esta variable considero únicamente a los políticos con carrera regresiva que ejercieron cargos de alcaldes y prefectos. La información con la que se trabajó estos resultados se obtuvieron a partir de una data original trabajada para esta investigación que contempla la pertenencia partidaria de cada legislador al momento de elegirse en cada periodo. Mientras que para los políticos con carrera regresiva en los que la información necesaria incluye un cargo local, la filiación partidaria se obtuvo a partir del portal electrónico del Consejo Nacional Electoral (CNE) del Ecuador y de publicaciones de prensa.

Figura 3.2.
Autonomía política. Comparativo legisladores con carrera regresiva- legisladores con carrera estática



Fuente: Base de datos inédita sobre la legislatura ecuatoriana. 1979-2008, CNE.

Los datos obtenidos demuestran que los políticos con ambición regresivas son los que más cambian de partido (56%), mientras que aquellos legisladores que aspiran reelegirse en su cargo son los que mayoritariamente se reeligen militando en el mismo partido (88%). En el caso de los políticos que abandonan la legislatura para ocupar cargos a nivel subnacional se observó que dichos cargos son respaldados por agrupaciones políticas a las que no había pertenecido anteriormente. Algunos de ellos incluso abandonan su militancia en partidos tradicionales por pertenecer a movimientos pequeños de impacto local. Sin embargo, se debe considerar que un importante 44% de políticos con carrera regresiva se mantiene en el partido político lo que deja al descubierto que, a pesar de privilegiar espacios con mayor libertad política, el costo de crear una nueva organización es alta lo que ocasiona que sólo algunos puedan hacerlo.

Una de las condiciones que podría estar asociada al interés de los políticos que aspiran convertirse en autoridades locales, de abandonar el partido político para buscar una nueva agrupación que respalde su candidatura, es el poco nivel de institucionalización que tienen los partidos políticos en Ecuador. Esta desinstitucionalización ha afectado no sólo la confianza ciudadana en los partidos tradicionales sino también el proceso de selección de candidatos. Es reconocido que en Ecuador muchos de los políticos locales decidieron apartarse de las estructuras partidarias tradicionales, para proponer la creación de nuevas organizaciones de impacto local en las que asumían una lógica caudillista, replicando así la misma lógica de estructura partidaria (Basabe, 2016: 10). Hay que reconocer que a pesar de la corta duración que tuvieron muchas de las organizaciones locales, las cuales en algunos casos desaparecieron tras la muerte o retiro de su principal líder (Basabe, 2016: 10) permitieron al político contar con un respaldo electoral haciendo posible alcanzar la designación de alcalde o prefecto, en su mayoría y además contar con un espacio político en el que pasa a convertirse en líder. Por el contrario,

la probabilidad de lograr el mismo poder de decisión al interno de partidos como la ID, PSC o PRE es mínima considerando que se trata de organizaciones en las que existe una élite que tradicionalmente excluye a sus integrantes en el proceso de toma de decisiones (Freidenberg y Alcántara, 2001; Basabe, 2016).

En las encuestas aplicadas se preguntó a los políticos con carrera regresiva la motivación que existe para la creación de un partido o movimiento político. Uno de los entrevistados que actualmente se desempeña como prefecto provincial, afirma que existen condiciones de importancia personal que al interno de un partido grande se ven afectadas, situación que al momento de ejercer un cargo local se combaten fácilmente. Él afirma, a partir de la realidad de su provincia que:

... el alcalde tiene su movimiento, la viceprefecta lo mismo, por lo tanto, el prefecto también lo hizo y está bien (...) Cada vez que nace un líder, quiere tener su propio espacio donde no dispute su espacio con otras personas. Es una especie de celo, una mezcla de celo de miedos de inseguridad y uno se busca un espacio pequeño pero seguro.³

Por lo tanto, la explicación a este cambio de partido asociada con las carreras de tipo regresivas tiene que ver directamente con el interés que tiene un político por adquirir mayor protagonismo al interno de un partido político, asegurándose con ello la posibilidad de construir su carrera de forma independiente postulando a los cargos que sean de su interés. Lo que intenta combatir con esta estrategia es la militancia partidaria que muchas veces no le otorga una oportunidad real de acceder a un cargo político. En Ecuador esto es aún más conflictivo ya que no existe una reglamentación clara al interno de los partidos políticos para la selección de candidatos. En muchos

³ Entrevista personal, R.D. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 22 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

casos el apoyo partidario se ve condicionado a situaciones ajenas a la filiación y militancia leal (Freidenberg, 2005: 75-78).

Lo que ocurre al interno de un partido político explica por muchas razones el cambio en la militancia. Según un político entrevistado en la margen del desarrollo de esta investigación, la condición de ser legislador y mantenerse leal a una agrupación política no siempre trae recompensas:

... cuando uno va a la asamblea o a un partido grande, uno tiene que aceptar que al interior hay diferencias y uno tiene que a veces aceptar botar en algo que uno no está de acuerdo pero uno acepta ser parte de una organización aun cuando uno no pueda salirse con la suya.⁴

La idea de un rechazo hacia la lealtad partidaria es constante entre los políticos. Son pocos los incentivos que se ofrecen al interior de una agrupación política y como resultado de ello existe un decreciente interés por mantener la militancia aun cuando exista interés en construir carreras con cargos de elección popular. Al interno de un partido existen desacuerdos ideológicos y de intereses que motiven la búsqueda de nuevas estrategias electorales. Existen estrategias que suplen la necesidad de la militancia leal y se construyen, por el contrario, posibilidades crear agrupaciones alternas que permitan la participación y consolidación de respaldos electorales. Al respecto uno de los entrevistados dice:

... en mi partido hubo discrepancias de orden político y algunas cosas por dinero, cuando vine a la provincia mejor me retiré, eso fue luego de la legislatura y lo hice por evitarme más problemas. Ya acá siendo alcalde me di cuenta que uno logra apoyos y puede seguir participando sin necesidad del partido.⁵

⁴ Entrevista personal, F.M. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 17 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

⁵ Entrevista personal, B.C. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 24 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

Uno de los políticos que luego de su paso por la legislatura desempeñó varios cargos a nivel provincial como prefectura, gobernación, concejalía y el encargo de dirección ministeriales a nivel provincial señala que:

... el partido no es importante. Una vez que salí del Congreso me manejé solo. Más valen las relaciones sociales y cómo saber llevarse con la gente (...) ese vínculo le permite llegar a cualquier lado y convencer a los Ministros para lograr favores o a la gente que lo vote.⁶

Nacif (1997) afirma que cuando existe un debilitamiento de la presencia partidaria a nivel nacional es más probable que los partidos locales aumenten y cobren fuerza política. Este autor asevera que, en México, al no existir mecanismos institucionales que motiven una militancia leal, los políticos buscan respaldo en otras organizaciones, muchas de ellas locales debido al impacto que proyectan en futuras negociaciones y próximas elecciones (Nacif, 1997: 122). En Ecuador se observa que se trata de partidos locales creados pensando en resultados electorales y con una alta tendencia personalista, en donde la figura del líder es determinante.

La consolidación de liderazgos políticos fuertes que desembocan en el manejo de partidos políticos ha sido calificada por muchos como caudillismo. En Ecuador la presencia partidaria no sólo se ha caracterizado por regionalismos sino por la presencia de personas que controlan el poder político a nivel provincial sin que por medio exista partidos fuertes.

Uno de los legisladores que ha conseguido reelegirse por cuatro ocasiones al respecto considera que: “existen políticos estratégicos, que son muy inteligentes en lograr el aval de organizaciones de for-

⁶ Entrevista personal, H.D. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 27 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

ma indiferente a la ideología”. Mencionando algunos casos de líderes locales que iniciaron como legisladores y posteriormente lograron permanecer por varios periodos en gobiernos locales sostiene que se trata de “caciques locales”. A su criterio la ambición de este tipo de políticos ocasiona que las personas:

... no tengan empacho en moverse entre partidos y hacer alianzas con cada gobierno, luego organizan movimientos regionales (...) la presencia en la asamblea les sirve para mantener su cacicazgo en la provincia porque con sus votos negocian con los gobiernos de turno.⁷

La condición de caudillo local, contrario a lo que se esperaría, no es rechazada por algunos políticos que han ostentado cargos locales de forma prolongada. Si bien en algunos casos se considera que está acumulación de poder con carácter altamente personalista afecta la estructura partidista, para los políticos que detentan este tipo de poder se convierte en un estímulo. Convertirse en “caudillo” es sinónimo de poder y autonomía. Uno de los entrevistados declaró lo siguiente:

... prefiero ser el caudillo local que ser la pieza de engranaje de un partido grande en la que yo tengo que cumplir órdenes.⁸

A estas afirmaciones, sumo la de un político con carrera regresiva que actualmente ejerce su tercer periodo de alcaldía y que desde su segunda elección seccional lo ha hecho representando a un movimiento local, este político afirma que “... cada vez que aparece un líder, éste quiere tener un partido político o un movimiento, yo lo hago porque es mi derecho...⁹”. Esta posibilidad es la que se juega a

7 Entrevista personal, F.M. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 17 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

8 Entrevista personal, R.D. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 22 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

9 Entrevista personal, B.C. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 24 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

nivel subnacional y para ello la legislatura ofrece la posibilidad de dar visibilidad. Varios de los entrevistados coincidieron que la legislatura es una tribuna utilizada para ganar espacio. Uno de los políticos textualmente señaló que:

... en la legislatura uno se logra hacer conocer. Nosotros podíamos coger el micrófono y nos escuchaban, luego de eso el político provincial si lo hace bien puede seguir por mucho tiempo. Los grupos se forman por líderes políticos y se arman y desbaratan muy rápido, pero una vez que uno logra volver a su tierra es fácil armar un respaldo político y seguir en los cargos... yo he pasado por la prefectura, la alcaldía, la junta parroquial y no pienso retirarme aun.¹⁰

Los datos hasta aquí expuestos nos permiten tener una exploración que reafirma la posibilidad de un alto impacto de la independencia partidaria sobre la ambición de tipo regresiva. El terreno de lo local es más adecuado para fomentar los liderazgos personales y con ello alcanzar la posición política más importante a lo interno del partido. Contrario a esta posición el político que llega a la Asamblea Nacional y aspira mantenerse en ella condiciona su permanencia a la lealtad partidaria. En Ecuador un partido político no ofrece los incentivos que el político desea ya que las candidaturas se asignan arbitrariamente y no reconociendo lealtades.

3.2. Independencia en el manejo económico

Una administración pública local con recursos económicos propios es más atractiva para quien decide permanecer en la política, que un cargo legislativo donde sus integrantes no tienen incidencia sobre la administración económica. Esta es la explicación que se atri-

¹⁰ Entrevista personal, H.D. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 27 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

buye a la decisión de los políticos de Argentina y Brasil (Jones et al., 2000; Samuels, 2003) que han abandonado cargos nacionales para desempeñar puestos en gobernaciones. En esos países la carrera regresiva se ha dado, entre otras cosas, por la posibilidad que tienen los políticos de manejar independientemente un mayor tesoro público con capacidad de autogestión (Dalla 2004).

Dentro de este trabajo considero a la independencia en el manejo de recursos económicos como la capacidad que asume un político para tomar decisiones sobre la administración de recursos monetarios. Para comparar los escenarios políticos en relación a esta variable, observo las condiciones normativas que determinan las acciones que pueden ejercer los legisladores y los ejecutivos locales en relación al manejo de capital económico. Tomo datos concernientes al marco jurídico que define las dos instancias, la administración local y la legislatura y además cuento con la opinión de actores políticos obtenida a través de entrevistas.

Previo a desarrollar este análisis es importante señalar las diferencias que existen entre las condiciones autónomas que avalúa Samuels (2003) en Brasil y las que existen en Ecuador. En primer lugar, los gobiernos autónomos en un país federal cuentan con constituciones y recursos propios que pasan a ser manejados de forma independiente por sus ejecutivos. Las provincias y cantones ecuatorianos, por su parte reciben asignaciones del gobierno central para cubrir las principales demandas ciudadanas. Sus capacidades de administración se encuentran determinadas por el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD). En esta ley se determina que los gobiernos locales gozan de autonomía financiera que se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo

a lo dispuesto en la Constitución y la ley (Art. 4 COOTAD).

Es importante señalar que desde 1979 la autonomía de los gobiernos locales en el país ha ido aumentando gradualmente. Por el contrario, la legislatura es un órgano encargado de legislar y desde donde sus integrantes se ven impedidos de manejar o gestionar recursos económicos. A pesar de eso, hasta 1997 a sus integrantes se les reconocía la facultad de gestión de partidas presupuestarias para las provincias a las que representaban, lo que pudo haber sido un incentivo institucional.

Si bien el manejo de recursos económicos puede resultar atractivo para un político per se dentro de esta investigación estimo que, además, se convierte en un medio para realizar contrataciones u obras en las que la autoridad local ejerce un gran poder de decisión. Esto se constituye en un recurso altamente apetecible para los políticos que buscan obtener beneficios ya que le permite proyectar una cercanía con su electorado a través de la toma de decisiones por las que la población siente un impacto directo. A través de la siguiente hipótesis, anticipo que con mayor autonomía en los gobiernos seccionales y capacidad de las autoridades locales para decidir su administración existe mayor interés de los políticos por alcanzar cargos ejecutivos a nivel provincial o cantonal. Esto se fortalece aún más cuando existen campos a nivel nacional, como la legislatura donde no existe actualmente la capacidad de manejo de partidas presupuestarias.

Hipótesis 2: *Dado que las autoridades locales tienen mayor autonomía en la administración de recursos económicos que los legisladores, el interés por desarrollar carreras de tipo regresivas aumenta.*

Para evaluar esta variable, propongo una revisión en torno a las condiciones normativas que permiten diferenciar el escenario legislativo del subnacional en lo que tiene que ver con la capacidad de manejo económico. Una parte fundamental es reconocer la inde-

pendencia que se da en el escenario local, contrario a lo que ocurre en la legislatura, institución que asume funciones de control y legislación, involucra también la pertenencia a un cuerpo colegiado que limita acciones y decisiones de sus integrantes. Es importante en este apartado conocer de manera puntual lo que ocurre con decisiones a nivel económico y desarrollar el análisis de lo que esto genera para los políticos. Por tanto, para verificar esta hipótesis, tomo datos concernientes al marco jurídico que defina las dos instancias, la administración local y la legislatura y cuento con la opinión de actores políticos obtenida a través de entrevistas.

Sobre las condiciones legales tenemos que la legislatura ecuatoriana antes del año 1997 permitía a los diputados gestionar partidas presupuestarias para asignaciones a nivel provincial. Dentro del Presupuesto General del Estado se contemplaba alrededor de 500 millones de sucres para ser gestionado en partidas presupuestarias por parte de la legislatura (Mejía, 2009: 159). Mediante una reforma impulsada a través de una consulta popular se eliminó este derecho de los diputados negándoles la posibilidad de gestionar recursos para sus provincias. Actualmente, un legislador se ve impedido legalmente de negociar dentro de asignaciones presupuestarias, ya que quienes integran la Asamblea Nacional no ejercen ningún tipo de injerencia sobre la asignación de recursos.

En el caso de los gobiernos locales, actualmente el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) determina que todos los niveles de gobierno son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera (Art. 40 COOTAD). Sus funciones están directamente relacionadas con la planificación, ejecución y administración de los recursos considerados propios (Art. 47 COOTAD), entre otras. Reciben no sólo parte del presupuesto del Estado, sino que además tienen capacidad para generar nuevos ingresos ya sea a través de gestión, emprendimientos o tributos. Es importante reco-

nocer que esta condición se ha venido fortaleciendo paulatinamente, previo a la vigencia del COOTAD se aplicaba las normas que contemplaba la Ley de Régimen Municipal y Provincial, respectivamente. Como muestra de ello cito el artículo 2 de la Ley de Régimen Municipal que determinaba lo siguiente: cada Municipio constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y la ley.

Tanto en los casos de prefecturas, alcaldías y juntas parroquiales la primera autoridad designada a través de voto popular ejerce sobre este gobierno seccional acciones de administración ejecutiva lo que le atribuye grandes capacidades de decisión. Considero que esta es una de las condiciones que podría estar afectando la decisión de los diputados por regresar a un espacio provincial. Además de lo expuesto tenemos que el proceso de descentralización y la relación que este genera entre recursos económicos y carreras políticas ha sido estudiado en algunos países europeos, el resultado ha sido una alta incidencia de carreras regionales o provinciales motivadas por la capacidad administrativa que adquieren este tipo de autoridades.

Por ejemplo, para el caso de España, Francia y Reino Unido Botella et al. (2011) afirman que los políticos que abandonan sus cargos a nivel nacional por regresar a espacios pequeños se motivan, entre otras cosas, por convertirse en ejecutivos que encabezan una administración con presupuesto público propio. Laura Flamand (2006) estudia el impacto de los gobiernos descentralizados sobre la clase política en México y sostiene que la asignación de recursos que reciben los gobiernos locales provoca que la capacidad de negociación de los políticos sea mayor. Como consecuencia existen autoridades locales convertidas en actores dominantes (Flamand, 2006: 319). Se ratifica con ello que el manejo de recursos económicos otorga al político la capacidad de direccionar proyectos e inversiones, condición

que afecta directamente su relación con el electorado.

En la siguiente tabla se muestra las condiciones normativas que regulan las asignaciones presupuestarias y el manejo de recursos en la legislatura y los gobiernos autónomos vigentes en Ecuador.

Tabla 3.3.
Normas legales sobre autonomía económica de legislatura y GADs

Asamblea Nacional Constitución	Gobiernos Locales COOTAD
<p>Art. 127.- Las asambleístas y los asambleístas no podrán:</p> <p>2. Ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado, salvo los destinados al funcionamiento administrativo de la Asamblea Nacional.</p> <p>3. Gestionar nombramientos de cargos públicos.</p> <p>4. Percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los correspondientes a su función de asambleístas.</p>	<p>Los Gobiernos Autónomos reciben del Gobierno central recursos que comprende:</p> <p>“las asignaciones que les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados del presupuesto general del Estado correspondientes a ingresos permanentes y no permanentes; los que provengan por el costo de las competencias a ser transferidas; y, los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, de acuerdo a la Constitución y a la ley.</p> <p>Art. 173. COOTAD.</p>

Fuente: Constitución del Ecuador (2008) y COOTAD.

En el espacio de los gobiernos provinciales y cantonales las autoridades ejecutivas asumen las funciones de administrar los recursos bajo las condiciones que la ley establece. Los políticos con carreras regresivas que fueron entrevistados, ejercieron en algún momento o se encuentran ejerciendo dichas funciones, por lo que su opinión ayuda a entender el valor que le dan a esta capacidad legal dentro de sus funciones. Considero que, en su mayoría, las opiniones recolectadas ratifican la hipótesis del impacto que la capacidad económica de los gobiernos locales tiene sobre la ambición de los políticos. El actual prefecto de una de las provincias de la Sierra donde existe uno de los más altos porcentajes de políticos con carrera regresiva sostiene que:

... el gobierno local permite ejecutar obras y eso es bueno porque la gente siente el impacto de lo que yo decido (...) en la legislatura uno no puede hacer nada (...) el trabajo consiste en hacer leyes pero eso a la gente no le importa, porque eso no le construye la escuela o la cancha.¹¹

Bajo esa misma línea otro de los políticos interrogados sobre este tema afirmó que:

... mi carrera política se definió por lo que yo podía hacer, acá (en la alcaldía) puedo contratar gente, negociar, construir obras, mandar a la gente que haga casas....¹²

Con lo citado previamente se reconoce que el político que se mueve a nivel local se motiva fuertemente por el ejercicio de capacidades, para ello, el tema económico es fundamental. Los recursos públicos le permiten, en el caso de alcaldes y prefectos, establecer su propia agenda. Los recursos económicos manejados de forma independiente le permiten a la autoridad local adquirir un peso políticamente importante, porque los puede manejar de forma conveniente en función de anticipar resultados electorales y con ello incluso protegerse de tendencias políticas nacionales.

Una de las reformas legales que enfrentó el Ecuador a partir de 1994 fue la supresión de partidas presupuestarias que podían ser gestionadas por los diputados. Para muchos de los políticos esto cambió el escenario volviendo más favorable la gestión de lo local a causa de los recursos que se pueden gestionar en este escenario a causa de la autonomía. A continuación, expongo algunas respuestas de entrevistados que reafirman esta idea. Un ex legislador y ex prefecto

11 Entrevista personal, R.D. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 22 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

12 Entrevista personal, B.C. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 24 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

provincial, sobre este mismo tema, señala que:

*... antes de la reforma el diputado no sólo tenía la posibilidad de hacer obras para su provincia sino también de gestionar empleos, actualmente eso ya no ocurre, por eso a nadie le interesa llegar a la Asamblea Nacional.*¹³

Además, un ex diputado que ejerció su cargo en el periodo 1984-1986 menciona que durante su gestión logró hacer obras para su provincia, lo que se convertía en un recurso electoral a nivel personal. Las obras de afectación directa a la ciudadanía le permitían mejorar la percepción de su eficiencia para la gestión pública y para atender las demandas ciudadanas. Las estrategias para lograrlo se basaban en negociaciones políticas, amistades o apoyo en época de campaña. Sobre este tema, transcribo las siguientes declaraciones:

*... conseguía buses para los estudiantes, hice carreteras, escuelas, todo eso porque uno negociaba su voto y conseguía hacer algo para su tierra (...) ahora ya nadie puede hacer nada, por eso a los diputados de ahora no los quieren.*¹⁴

Estas afirmaciones permiten entender que la capacidad económica es vista no sólo como un recurso sino como un medio utilizado por el político para mantenerse en su espacio. Los recursos que reciben los gobiernos locales son proyectados en función de mantener lealtades y lograr favores que se transforman en apoyo en las urnas. El electorado se muestra más satisfecho con el político que atiende sus demandas de forma directa y sus decisiones se transforman en recursos tangibles, por tanto, quien goza de recursos puede utilizar

¹³ Entrevista personal, C.L. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 10 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

¹⁴ Entrevista personal, H.D. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 17 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

la facultad de contratar o construir a su favor. Esto provoca que las autoridades locales no sólo cobren fuerza, sino que también sean capaces de mantenerse por más tiempo. Estudios desarrollados en Argentina y algunos países europeos sostienen que las carreras locales son más prolongadas que las nacionales.

Para el caso ecuatoriano, verificamos, a través de los datos expuestos, que la capacidad de manejo económico otorga al político un interés por los cargos ejecutivos de la esfera local. El beneficio es percibido no solo en relación a la posibilidad de administrar sino de construir apoyo electoral. La legislatura por su parte se muestra como un escenario débil electoralmente y un bajo nivel de retribución económica para sus integrantes.

3.3. Capital social

Esta variable propone analizar el impacto que tienen las condiciones sociales basadas en el respeto y prestigio inherentes al desempeño de un cargo, sobre la ambición de los políticos al momento de decidir su carrera. Tomo como referencia la propuesta de Bourdieu para definir esta variable asumo que es el recurso intangible basado en la pertenencia a grupos, relaciones, redes de influencia y colaboración que proporciona a quien lo posee un capital de obligaciones y relaciones sociales (Bourdieu, 2000: 43). Dada la gran carga valórica y subjetiva que está detrás de este concepto, mi análisis se construye a partir de algunos elementos que permiten resaltar la importancia de las relaciones sociales y los beneficios que estos aportan a quien se encuentra inmerso en ellas. Si bien la propuesta de Bourdieu (2000) es utilizada para definir esta variable y se utilizó el trabajo de otros autores, para dejar clara mi intención.

Analizar el impacto del capital social para los políticos con carrera regresiva permite conocer con mayor certeza el valor que estos políticos atribuyen al contacto social como un recurso para satisfacer

sus necesidades y a la vez reproducir en su entorno condiciones que mejoren sustancialmente su nivel de vida (Hannifan, 1920: 130). Infero a partir de estos enunciados que el político que se convierte en ejecutivo de un gobierno local adquiere una mejor posición dentro del entramado social que le rodea, que aquel que se mantiene en la legislatura. El capital social en estos casos se constituye en un recurso ya que a partir de las relaciones sociales una persona recibe beneficios puntuales como puede ser la pertenencia a grupos que gozan de alto reconocimiento social y por ende le facilita la acción coordinada entre sus miembros y un nivel de cooperación más alto que proporciona la obtención de determinados beneficios (Putnam, 1993: 67).

Actualmente, son pocos los trabajos que dan cuenta de la relación que existe entre carreras políticas y capital social. Por tanto, la aplicación de esta variable dentro de esta investigación permite tener una idea de la manera en que los actores definen cada escenario político a partir de los recursos sociales que le proporciona. Infero, por tanto, que un político reconoce que es distinto desenvolverse en un escenario lejano al electorado como ocurre en el caso del cargo legislativo, que recibir el reconocimiento social por el trato cercano en el que se desenvuelve un cargo a nivel subnacional. En algunos trabajos desarrollados en países de Europa se menciona que la autoridad local se reconoce como la “dueña de la oficina” y por lo tanto quien trabaja bajo su dependencia como los actores sociales reconocen en la persona que la dirige una posición de respeto (Borchert, 2011: 125).

Mejía (2003), en el caso ecuatoriano, anticipa que en las contiendas electorales a nivel seccional predominan los resultados favorables para personas que él denomina son los “notables locales”. Bajo estas premisas se puede anticipar que no sólo son las condiciones políticas e institucionales las que moldean la ambición de los políticos sino, la capacidad de desenvolverse en un entorno con alto impacto social. La hipótesis que me propongo trabajar alrededor de esta propuesta es:

Hipótesis 3: *Dado que esfera política subnacional ofrece mayor capital social, el interés por desarrollar carreras de tipo regresivas aumenta.*

La información para trabajar esta variable se basa en entrevistas realizadas a actores políticos. En especial políticos con carreras regresivas y algunos que se han mantenido dentro de la legislatura. En base a la experiencia personal y extrayendo de sus opiniones elementos reiterados en la manera de percibir el reconocimiento social que recibe la autoridad local, se discute el impacto de esta variable dentro de las carreras políticas en Ecuador.

Al indagar sobre el nivel de relaciones sociales que recibe un político a nivel social, la mayoría de ellos señaló que a nivel local el contacto con la comunidad se da de forma más continua y directa, provocando que el reconocimiento sea mayor. Ratificando este enunciado, transcribo la opinión de uno de los entrevistados que al preguntarle por qué abandonó la legislatura para regresar a la provincia, y señaló que:

... quizá es porque preferimos buscar espacios locales porque yo acá soy el dueño de las decisiones y no tengo que esperar que alguien me diga lo que tengo que hacer ni tampoco tengo que estar lidiando con consensos o reuniones de bloque en las que mi opinión es una más de veinte o de cien y no importa.¹⁵

Otro de los entrevistados menciona que el reconocimiento social que recibe dentro de su provincia le ha permitido no sólo trabajar en su cargo de forma más satisfactoria, sino también mantenerse en el escenario político por mucho más tiempo. Una de las condiciones

¹⁵ Entrevista personal, R.D. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 22 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

asociadas a este resultado es el protagonismo individual que alcanza en ese contexto. A continuación, el testimonio que resalta la importancia que el actor otorga al reconocimiento social.

*... acá siempre he estado presente en cada evento y eso porque la gente me reconocía, me invitaba y además me votaba (...) me llevaba con todo el mundo siempre estuve invitado a las celebraciones y atendí cada petición de las personas para acompañarlos...*¹⁶

Enfatizando más en las muestras que existen de ese prestigio social alcanzado gracias a la política, añade:

*... este año fue el shuar mayor de la zona (...) y siempre ha sido así siempre fue elegido como la persona que representaba a la provincia, son homenajes que han sido parte de mi vida.*¹⁷

Este tipo de testimonios ratifican que la importancia del capital social para el político radica en los beneficios que le proporciona y que se traducen no sólo en una red de relaciones sociales sino en apoyo electoral. Retomando la naturaleza de este concepto es posible advertir que las personas valoran las interacciones sociales en la medida que estas les facilitan la vida y les permite reconciliar intereses individuales y generales (Putnam, 1993: 73). Para los políticos este recurso es utilizado tanto para construir lealtades entre sus votantes y para ubicarse en un espacio privilegiado socialmente que le permita tener más ventajas para cultivar respeto y reconocimiento social.

Sobre este mismo tema, Baras et al. (1988) sostienen que el prestigio de las autoridades a nivel local corresponde a un plano simbólico representativo. En una esfera territorial pequeña la persona que se convierte en autoridad recibe de manera directa una identi-

¹⁶ Entrevista personal, B.C. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 27 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

¹⁷ Entrevista personal, F.D. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 27 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

cación que se impone de forma inmediata entre quienes le rodean. El capital social desde su propuesta se impone como un recurso atractivo para las personas ya que proporciona beneficios directos para lograr sus fines, sean estos de cualquier naturaleza. Para los políticos con carrera regresiva el capital social es importante, de acuerdo a las opiniones de los políticos entrevistados, ya que resalta su condición de autoridades y por ende fortalece el reconocimiento social que recibe.

Dentro del análisis de los incentivos que caracterizan la esfera política subnacional, como es el caso de esta investigación, el resultado de las entrevistas permite comprender que los políticos valoran altamente el prestigio social en el que se desenvuelven. Similar condición ha sido valorada en otros estudios, por ejemplo, en países europeos al referir la razón del retorno de ministros a cargos locales, se menciona que en un espacio pequeño se valora más el *cursum honorum* del actor político (Botella et al., 2011: 6). Otros autores mencionan que la bifurcación de las carreras políticas hacia el entorno subnacional ha provocado que dicho escenario se convierta en un espacio de notables (Bidégaray, 2004: 612).

Son varias las opiniones que ratifican este enunciado, por ejemplo, un ex legislador designado actualmente como prefecto al ser interrogado sobre cuál de los dos escenarios, la legislatura o la prefectura, la califica como más importante, menciona:

... en ambas actividades se cumplen funciones importantes, la diferencia es que en la prefectura que estoy ahora la decisión la tomo yo y siento que mis decisiones trascienden y siento que mis decisiones resuelven problemas. La asamblea es un cuerpo colegiado donde mi posición normalmente no pesa ni influye y no genera decisiones, ahí para lograr algo depende como esté políticamente ubicado y que tenga apoyo lo que es muy difícil lograr. Muchas veces ni su opinión ni su aporte no es escuchado y uno se siente impotente y no aporta

*en nada y no resuelve nada entonces uno termina creyendo que uno no es importante...*¹⁸

Tomo como referencia además de las ya citadas, la respuesta de uno de los políticos con carreras regresivas que se ha mantenido como alcalde por cuatro periodos. Su opinión permite comprender además como el campo legislativo permite determinar estratégicamente su próximo paso. Él atribuye su éxito político al conocimiento de cómo funcionan los dos escenarios, y señala lo siguiente:

*... me he podido mover entre la actividad ejecutiva pública y la legislatura, porque la legislatura, no es sino un círculo desde el que se ve todo el panorama y ahí uno aprende (...) en la legislatura existen condicionamientos que pueden resultar paralizantes y los liderazgos locales por otra parte son realmente el jugar en la cancha (...) como alcalde he podido estar junto a la gente (...) los acompaño en los eventos hacemos reuniones, visito barrios y la gente me escucha.*¹⁹

Como queda demostrado se trata de una condición sociológica asociada directamente al reconocimiento que el político recibe. El ejecutivo local proyecta ubicarse en la esfera más alta recibiendo beneficios en su trato, respeto o importancia. Estudios desarrollados en España atribuyen a esta condición una capacidad para jugar en la arena local que opera de forma distinta e independiente de lo que ocurre en la política nacional. Se ha dicho sobre ello que las autoridades locales constituyen la expresión del tejido de estructuras sociales que existen en determinados territorios (Botella, 1992: 152) representando su nivel más alto de autonomía.

18 Entrevista personal, R.D. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 22 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

19 Entrevista personal, B.C. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 24 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo..

Además de lo mencionado sobre el prestigio social que otorgan los gobiernos locales a los políticos, es importante añadir que al tratarse de una carrera regresiva en la que un actor político surge por el ejercicio de un cargo calificado como mayor, en este caso la legislatura, nos hallamos frente a un proceso de reapropiación del capital social que brinda la Asamblea Nacional. En el caso ecuatoriano podría afirmarse que las carreras regresivas surgen como una estrategia para proyectar el capital político que le proporciona la legislatura a una persona. Es la percepción de ese reconocimiento lo que hace posible alcanzar el liderazgo regional empleando menos tiempo que el que ocupa una persona que solamente se mueve en espacios locales.

Para estos actores es posible que la reelección sea considerada como una opción con demasiado riesgo. Uno de los entrevistados al ser cuestionado en torno a la razón que tuvo para abandonar la legislatura, señala:

... los congresos son como trapiches, destrozan la popularidad porque no se puede resolver problemas tangibles y la gente percibe en el legislador un ente inútil, la gente no percibe un beneficio tangible de la acción del legislador y se desencanta de él rápidamente.²⁰

Sin embargo, no deja de ser importante su desempeño en función de la imposición que le permite sobre nuevas posibilidades electorales. Por lo tanto, la valoración del cargo local se hace, no solo en función de los beneficios que le otorga de forma inmediata sino proyectando una carrera larga e influyente. Es altamente posible que las carreras regresivas en Ecuador se construyan como una posibilidad de mantener el prestigio y el capital social de los actores de manera estable y creciente, desarrollándola en un ambiente sólido y poco competitivo contrario a lo que podría ser el espacio nacional.

²⁰ Entrevista personal, C.L. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 10 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

El prestigio social que reciben y alimentan a lo largo del ejercicio de su cargo a nivel subnacional se convierte en un capital político. Esta condición abre la posibilidad de una carrera más exitosa que el campo legislativo. Por ejemplo, uno de los entrevistados señala:

*... en mi provincia no solo me conocen a mí sino a mi familia y siempre la gente me votaba, en cada elección, nos quieren mucho.*²¹

Por los datos obtenidos, concluyo que los políticos que abandonan la legislatura y asumen un cargo ejecutivo a nivel provincial o cantonal pasan a ser parte de un entramado social que les permite incluirse en grupos sociales locales y recibir el respeto de quienes le rodean. Quienes han desarrollado carreras de tipo regresivas en Ecuador reciben un espacio especial dentro de las actividades lo que le proporciona de manera tangible al político un recurso para crear vínculos con su electorado, recibe de manera preferente recursos que solamente se consiguen a través de una red que Bourdieu (2000) califica como numerosas y ricas.

Sobre el paso de los políticos en la legislatura se logra advertir que los políticos con carrera regresiva utilizan los recursos que le proporciona para ganar espacio electoral y también formar redes que posteriormente usan para incrementar los beneficios extra legislativos e incluso extra políticos. Son políticos que se interesan en mostrar capacidades para desarrollar funciones legislativas y de gestión en un mayor nivel que lo hacen los legisladores que buscan la reelección. Desarrollan un capital electoral a través de la promoción de beneficios particulares que se incluyen en los proyectos de ley.

Para concluir, en este capítulo se evaluó la proyección que el político hace sobre su futuro político a partir del trabajo que realiza en la legislatura, para conocer si la carrera regresiva es resultado de una de-

21 Entrevista personal, F.D. político ecuatoriano con carrera regresiva. Quito, 27 de febrero de 2016. Entrevistador y transcriptor: María Inés Arévalo.

cisión voluntaria o residual al no poder reelegirse. Además, se midió el impacto de las variables independientes propuestas para explicar la conducta regresiva en Ecuador. Estas nociones de racionalidad y causalidad permiten entender que el político ecuatoriano que desarrolla una ambición regresiva es un actor estratégico que privilegia los espacios de mayor autonomía y que emplea los recursos que le otorga la Asamblea Nacional para mantener lealtades electorales que le permitan en un faciliten acceder de forma inmediata a un nuevo cargo sobre los gobiernos locales.

En el siguiente capítulo presento las conclusiones de este trabajo de investigación de forma integral. Parto de los resultados más importantes que se desprenden de la revisión de literatura para en un segundo momento analizar lo obtenido mediante los capítulos relacionados con el proceso descriptivo y causal que hacen posible entender quiénes son los políticos con carrera regresiva en Ecuador y cuáles son los motivos que explican esta conducta en un país que posee una estructura administrativa centralizada. Finalmente, menciono algunas líneas de investigación que se pueden desarrollar en el futuro.

Conclusiones

El propósito de esta investigación fue en un primer momento, obtener elementos descriptivos en torno a los actores que desarrollan carreras políticas de tipo regresivas en países unitarios y además reconocer aquellas condiciones de tipo institucional, social o político que actúan como variables explicativas de este comportamiento. Para este objetivo se tomó como evidencia empírica la legislatura ecuatoriana en el periodo 1979-2008 resaltando la presencia de políticos que llegaron a la legislatura y posteriormente ocuparon cargos en gobiernos seccionales. Esta conducta que ya ha sido observada en países federales de América Latina y en algunos de Europa, hace perceptible importantes elementos para el análisis, uno de ellos la existencia de un bajo interés en los actores por construir una carrera en instituciones consideradas altamente importantes en estados democráticos, como es la legislatura para incursionar en gobiernos seccionales. Además, pone en evidencia el nivel estratégico de aquellos actores políticos por conservar y maximizar los beneficios que cada espacio de la esfera pública le ofrece.

En los trabajos que se han desarrollado tanto en América Latina como en Europa el comportamiento regresivo de los políticos no ha sido observado dentro de países unitarios. Este trabajo, por lo tanto, intenta suplir este vacío al tomar como unidades de análisis a los políticos que construyen una carrera política irrumpiendo la linealidad ascendente o estabilidad clásica de los países europeos o de Norteamérica y, por el contrario, eligen moverse hacia entornos subnacionales. La propuesta teórica que se aplica evalúa el impacto de las mismas variables que definen este tipo de carrera en países federales y que tienen que ver con la autonomía política y económica, se añade una variable de tipo social.

En este trabajo de investigación se tomó como unidades de análisis

a los legisladores de los periodos 1979-2008 que luego de desempeñar por un periodo el cargo de diputados o asambleístas deciden elegirse en cargos de representación local. Esta condición responde a la característica más relevante de las carreras regresivas otorgada por Samuels (2003), quien es el autor que desarrolla uno de los primeros trabajos que habla sobre esta conducta en Brasil y que se ha constituido en un referente teórico para los estudios posteriores en la región.

Las hipótesis de esta investigación se basan en el supuesto de la racionalidad para explicar que la carrera regresiva en países unitarios existe a medida que las posibilidades de aumentar los beneficios y la satisfacción de los políticos son mayores a nivel seccional que a nivel legislativo. Este tipo de carrera, sin alejarse de la lógica que implanta la Teoría de la Ambición (Downs, 1957) sobre el estudio del comportamiento político, advierte sobre la existencia de nuevos espacios y estrategias que no toman a la representación de carácter nacional o legislativo como eje central. El proceso de evaluación costo - beneficio que se hace sobre el tipo de carrera a elegir ocasiona, además que las preferencias de los actores políticos se modifiquen y los niveles de representación que se habían considerado de alto interés, como el espacio legislativo, sea utilizado como parte de una estrategia para captar capital social, electoral y político que le permita al individuo alcanzar cargos políticos en distintos niveles. En consecuencia, la carrera política se muestra como resultado tanto de elementos exógenos como de las condiciones personales que definen las posibilidades de cada individuo y entre las que elige aquellas donde el beneficio puede ser mayor.

La discusión teórica presentada en el Capítulo 1 demuestra que la carrera regresiva surge bajo condiciones propias de América Latina donde la continuidad en el poder legislativo es muy corta sin que ello signifique, para los políticos con ambición, abandonar la carrera política. Una de las razones que se impone en los países federales tie-

ne que ver con la administración de recursos económicos, asignación de cargos y un mayor protagonismo dentro del partido político, fortalecida en espacios subnacionales. En países europeos, las razones no son totalmente distintas, aunque se ha identificado que los actores políticos que realizan una carrera de tipo regresiva son aquellos de mayor edad que deciden culminar su carrera política en un escenario independiente y con menor riesgo al fracaso electoral. Un elemento adicional que motiva la existencia de carreras regresivas tiene que ver con la posibilidad de lograr un mayor tiempo de supervivencia ya que la evidencia demuestra que tanto para los partidos como para los políticos es posible mantenerse por más tiempo en una esfera local que nacional (Swenden y Maddens, 2009).

Teóricamente este tipo de carrera significó una transformación a la concepción clásica que concibe a los cargos de representación nacional como sustanciales para la carrera política y, por el contrario, agregó el espacio local como una esfera de interés que moldea intereses y conductas de los políticos. Los elementos explicativos se asocian directamente con los recursos y las condiciones que la institución local ofrece a los actores políticos, siendo las más importantes las características de una mayor autonomía más las facultades políticas y sociales de mayor valor estratégico y de impacto directo. El bajo nivel de carrera legislativa que se observa en varios países de América Latina puede ser producto de la existencia de políticos profesionales que definen sus intereses en función de las condiciones institucionales y sociales, las que pueden estar diseñadas de forma más favorable alrededor de los gobiernos seccionales.

El estudio de la legislatura ecuatoriana es interesante a causa de la evidencia que se observa en torno a una conducta poco convencional. Uno de los primeros aportes empíricos de este trabajo permite observar la presencia porcentual de actores según el tipo de carrera política que desarrollan. Con esos resultados tenemos que, desde 1979 hasta 2008 la mitad de los legisladores practicó una ambición

de tipo discreta, mientras que tan sólo un 23.43 % se mantuvo por más de un periodo. Un escaso 8.23% desarrolló su carrera política alrededor de cargos considerados de mayor importancia como ministerios o cortes y el 14.63% tuvo un comportamiento regresivo. El capítulo 2 de esta tesis contiene los datos descriptivos que permiten identificar a los políticos con carrera regresiva bajo condiciones institucionales, políticas, geográficas y sociales.

Desde 1979 hasta 2008 la presencia de políticos con carrera regresiva se ha mantenido estable y por debajo del 20% del total de la legislatura, cifra que cobra relevancia en un entorno donde la mitad de políticos abandona la vida pública luego de un periodo legislativo. Los cambios en la norma electoral no han afectado sustancialmente las preferencias de los políticos, a pesar de los múltiples cambios que se han dado en el país la conducta política analizada a través de la legislatura no se ha alterado en función de dichos cambios.

En Ecuador los políticos que han practicado una conducta regresiva corresponden, mayoritariamente, a personas que llegan a la legislatura sin contar con pasado político. En lo relacionado con el partido político tenemos que en su mayoría pertenecen a los partidos que dentro del país han alcanzado una mayor institucionalidad, como son la Izquierda Democrática (ID) y el Partido Social Cristiano (PSC), como los dos que ocupan los porcentajes más altos, 21.10% y 20.31% respectivamente. Esta pertenencia partidaria incide también en la posibilidad de éxito en determinadas provincias como consecuencia de la fuerte regionalización que existe en el país por parte de las agrupaciones políticas (Freidenberg y Pachano, 2016). Históricamente se ha identificado las bases políticas del Partido Social Cristiano y del Partido Roldosista Ecuatoriano en provincias de la Costa, mientras que la Izquierda Democrática y Democracia Popular han obtenido mayores triunfos electorales en la región Sierra.

Los resultados obtenidos en esta investigación ratifican esta tendencia ya que los legisladores del PRE y del PSC que deciden ocupar

cargos subnacionales luego de su periodo, lo hacen preferentemente en provincias de la Costa. Mientras que, políticos de la ID prefieren en su mayoría regresar a ocupar cargos en provincias de la Sierra. En la Amazonia, la tendencia es observar políticos que regresan principalmente de los partidos DP e ID. En conclusión, los políticos con ambición regresiva se mantienen leales al partido político con el cual llegaron a la legislatura en función de la utilidad que este les proporciona para ganar elecciones seccionales.

Otro de los resultados de esta investigación se obtiene al observar los datos en función del género. Entre los políticos con carrera regresiva la presencia de mujeres es minoritaria, corresponde al 4.70% del total. En el tema de la edad, se observa que mayoritariamente, los políticos con carrera regresiva llegaron a la legislatura con un margen que va de 35 a 45 años. Esta condición es similar a lo que se observa en otros países y una de las razones que se asocia con este resultado es la percepción de experiencia que la edad genera en el electorado. Por lo tanto, se trata de una condición que mejora las posibilidades de obtener la confianza del electorado y además, existe un margen amplio de continuidad política.

En relación a los cargos ocupados por este tipo de políticos a nivel subnacional, sobresalen las alcaldías y prefecturas, que son designaciones que se logran a través de elecciones. Estos puestos son los que ejercen mayor poder dentro de los gobiernos seccionales. En lo que tienen que ver con el género, se resalta que a nivel seccional las mujeres obtienen una mayor presencia en cargos ejecutivos que los políticos de sexo masculino. Mientras que la muestra de políticos varones se dispersa entre cargos ejecutivos y administrativos del sector público local, la presencia de las mujeres se centra en cargos ejecutivos, como son: alcaldías, prefecturas y gobernaciones.

En consideración a los resultados expuestos en el Capítulo 3 donde en primer lugar se aborda el tema de la racionalidad para discutir si los políticos ecuatorianos eligen cargos locales ante la dificultad de

lograr reelegirse o ascender, afirmo que los legisladores con ambición regresiva proyectan ocupar cargos locales durante el desempeño de su cargo como legislador, no como una manera de supervivencia sino de forma estratégica. Esto como resultado de observar los proyectos de ley presentados por los legisladores durante su periodo en donde se distingue que quienes tienen carrera regresiva priorizan el trabajo que beneficia al electorado de quien dependen en las próximas elecciones de forma directa, contrario a lo que pasa con los políticos que se reeligen que tienen una mayor producción con proyectos de ley de impacto nacional.

Las variables relacionadas con la independencia partidaria y el manejo de recursos han sido ya trabajadas en países federales. En este trabajo se realizó un retesteo para medir su impacto en un país unitario, como es el caso de Ecuador, obteniendo un resultado positivo. Se añadió una de carácter social relacionada con el prestigio local, es decir, el reconocimiento personal que recibe una persona y que se hace perceptible a través del protagonismo que alcanza dentro de esferas locales.

En lo que tiene que ver con la posibilidad de una autonomía partidaria se concluye, a partir de los resultados obtenidos, que los políticos con carrera regresiva demuestran un mayor interés por cambiar de partido o formar nuevas organizaciones políticas en las que se convierten en líderes. Como consecuencia de ello tenemos que en el escenario político local el impacto del partido político pierde la fuerza que tiene a nivel nacional y cobra relevancia la persona, provocando que la posibilidad de cacicazgos se fortalezca. Para el político con ambición regresiva la militancia partidaria se transforma en un recurso estratégico utilizado para ganar protagonismo, una vez que se consolida su figura de manera personalista, la probabilidad de abandonar el partido o incluso formar agrupaciones políticas nuevas aumenta.

Al trabajar la variable relacionada con la independencia en el mane-

jo de recursos económicos, se determina que en los gobiernos locales la administración autónoma se transforma en un recurso utilizado en incrementar el apoyo electoral. Desde el retorno a la democracia en Ecuador, en el año 1979 se reconoce el carácter de autónomo a las alcaldías y prefecturas reconociendo con ello la capacidad de administración y gestión en sus autoridades; esta condición no solo se ha mantenido, se ha ido fortaleciendo a través de los años. Por el contrario, en el escenario legislativo se han limitado los recursos y la capacidad de gestión a través de reformas normativas. Estos cambios han sido detectados por los legisladores y han alterado sus decisiones de continuidad.

Para muchos de los políticos con ambición regresiva el contar con recursos económicos es de vital importancia para mantener el apoyo electoral. Como consecuencia de esa valoración que reciben los recursos que se les asigna en tanto capacidad y utilidad, es más interesante ocupar cargos ejecutivos en gobiernos locales. Por tanto, la capacidad económica es vista por los políticos, no sólo en función de utilidad sino de estrategia para ganar un espacio político y mantenerse en esa arena construyendo obras que le permitan ganar el favor del electorado.

La última de las variables explicativas fue el prestigio local, que obtuvo resultados altamente significativos. Para medir esta variable se tomó en cuenta la valoración que los políticos dan a los recursos intangibles basados en pertenencia a grupos, relaciones, redes de influencia y colaboración, lo que Bourdieu (2000) denomina capital social y que proporciona a quien lo posee un bagaje de obligaciones y relaciones sociales. Tras comparar el reconocimiento social que recibe un político con carrera estática y un político con carrera regresiva se comprueba que el espacio local ofrece posibilidades más altas para la construcción de este tipo de capital. Pasar de legislador a autoridad local otorga a la persona un capital simbólico representativo que se construye sobre una esfera territorial específica (Baras et al.,

1988: 213). Mientras que, para quien se mantiene en la legislatura es más difícil construir este tipo de relaciones sociales sea por la distancia geográfica a la que le obliga el desempeño de su trabajo como por la poca visibilidad e importancia que la población le otorga al trabajo legislativo.

Otro de los hallazgos interesantes que se obtuvo a través de esta investigación, tiene que ver con la posibilidad de explicar el paso fugaz que realizan los políticos con carrera regresiva. Por medio de las entrevistas se determinó que el corto desempeño legislativo que tiene un político con carrera regresiva le otorga, un capital social construido en función del reconocimiento electoral, la carrera regresiva hace posible la reapropiación de ese capital para alcanzar espacios locales. Botella et al. (2011) denominan a esta condición *cursum honorum* y se refiere el recurso social que otorga el pasado político a un individuo que aspira ocupar un nuevo cargo.

Con base en los descubrimientos teóricos y empíricos de esta investigación se advierte que en Ecuador la carrera regresiva se construye como una forma estratégica de potenciar los beneficios que la esfera política ofrece. Esta conducta se explica a través de principios de racionalidad trabajados en la Teoría de la Ambición y la conexión electoral ya que permiten comprender que los actores eligen la posibilidad que maximiza sus ganancias reconociendo los recursos que tienen para alcanzarlos. La esfera política local compite con espacios nacionales, como el legislativo, en la medida que ofrece mayores incentivos para la permanencia de los políticos y se fortalece como un espacio autónomo capaz de administrar, gestionar y negociar recursos.

El político que decide renunciar a la legislatura para ocupar cargos locales busca independencia política, económica y un alto nivel de prestigio social. Se apropia del capital electoral y social que le otorgó su paso fugaz por la legislatura para construir espacios locales donde incrementa la posibilidad de ganar elecciones y convertirse en una

autoridad ejecutiva local. Este tipo de carrera altera las características de las instituciones democráticas ya que vuelve menos profesional al poder legislativo, donde la incursión de personas sin experiencia sigue siendo alta, mientras que los gobiernos locales acogen a una élite política profesional que crea una política de carácter personalista, con poca lealtad partidaria.

Muchos de los resultados aquí expuestos dejan al descubierto la necesidad de una agenda de investigación más amplia que permita comprender más sobre los actores que hacen política en el Ecuador, el entorno en el que se desempeñan, sus ambiciones y los efectos que deja en la institución su comportamiento. Las posibles líneas de investigación comprenden aspectos relacionados con la legislatura o el espacio político subnacional, donde se reconocen a los actores políticos y tanto su ambición como conducta se vuelve perceptible.

Tomando en cuenta la tipología de las carreras políticas se debe fortalecer la investigación que permita conocer más sobre el tipo de actor que se desempeña en cada escenario. Si bien los trabajos sobre reelección o carrera estática han sido varios, existe aún el vacío sobre investigación de carreras ascendentes y discretas, estas últimas de mayor presencia en la legislatura ecuatoriana. Es interesante conocer aspectos descriptivos y causales relacionados con los tipos de carrera que se ha mencionado. A partir de esta clasificación es importante también estudiar el tipo de producción legislativa que practican los políticos de acuerdo a su ambición.

Si bien el estudio de las carreras regresivas ha observado a los ex legisladores que llegaron a ocupar cargos políticos a nivel local, sería de gran utilidad desarrollar una investigación que se ocupe de las carreras políticas subnacionales. El objetivo de dicho trabajo sería conocer a los actores que se han profesionalizado en gobiernos locales. Los datos que se obtengan harían posible caracterizar a la élite política local y tener elementos que permitan discutir sobre las condiciones electorales, partidarias e institucionales que diseñan la

contienda política a nivel local.

Al observar que los políticos de la región Costa son los que obtienen porcentajes más altos en la carrera de tipo regresiva, surge la inquietud por conocer si existen condiciones geográficas o geopolíticas que hacen más llamativo el ejercicio de la política local en determinadas provincias o cantones. Por lo tanto, la agenda de investigación futura que deja planteada esta investigación tendría una proyección sobre este tema. Lo que se podría derivar de este estudio se relaciona no sólo con los recursos económicos sino con el poder político que adquieren ciertas autoridades locales según la provincia a la que representan.

En esta investigación se mencionó también que los políticos con carrera regresiva son más proclives a cambiarse de partido o formar una nueva agrupación política. Sobre este tema falta conocer más sobre el efecto que este comportamiento ocasiona en la cultura política del país. Además de recolectar datos que permitan demostrar cual es el objetivo que persiguen las agrupaciones políticas de carácter local o regional y cuál es el rol que sobre esta agrupación ocupa el líder del partido además de las prácticas electorales o políticas que demuestra.

Para finalizar, un tema interesante, es investigar la presencia de mujeres en los espacios políticos nacionales o locales. Los temas de género dentro de la ciencia política aún no se han desarrollado de forma eficiente, por esa razón se vuelve imperante analizar los resultados de carrera política observando a las mujeres como actores que en los últimos años han ganado mayor protagonismo. Interesa conocer los factores que inciden para que ellas decidan el tipo de carrera política y su verdadero rol dentro de espacios como la legislatura, partidos políticos o gobiernos seccionales.

Anexos

Anexo 1. Libro de Códigos para base de datos de legisladores.

V1 Nombre del legislador

V2 Circunscripción territorial

V4 Representación política del legislador

1 Partido

2 Movimiento

3 Alianza de partidos

4 Alianza de movimientos

5 Alianza de partidos y movimientos

V5 Partido o movimiento político del legislador

V7 Periodo legislativo

1 1979-1984

2 1984-1988

3 1984-1986

4 1986-1988

5 1988-1992

6 1988-1990

7 1990-1992

8 1992-1996

9 1992-1994

10 1994-1996

11 1996-2000 (período culmina en 1998 por adelanto de elecciones)

12 1996-1998

13 1998-2003

14 2003-2007

15 2007-2010 (período culmina en 2008 por Asamblea Constituyente)

16 2009-2013

17 2013-2017

V8 Nivel de representación

1 Nacional

2 Provincial

3 Exterior

V9 Pertenencia a comisión legislativa

V10 Género

1 Masculino

2 Femenino

V11 Fecha de nacimiento

V12 Fecha de defunción

V13 Lugar de nacimiento

V14 Nacimiento en el exterior

1 Si

2 No

99 si se desconoce

V15 Educación

1 Primaria

2 Primaria y Secundaria

3 Técnica, no es un título de tercer nivel como licenciatura o ingeniería

4 Universitaria

5 Militar/Policial

6 Maestría

7 Doctorado

99 si no se tiene la información

V16 Universidad donde obtuvo el último título

(nombre de la universidad, ciudad, país. LD si se desconoce la información)

V17 Campo de especialización de educación técnica o superior

V18 Experiencia política previa

- 1 Si tiene experiencia política previa
- 2 No tiene experiencia política previa
- V19 Experiencia política posterior
 - 1 Si tiene experiencia política posterior
 - 2 No tiene experiencia política posterior
- V20 Años de experiencia legislativa previa
 - 99 no aplica (Si V17 es 2)
- V21 Años de experiencia legislativa posterior
 - 99 no aplica (Si V18 es 2)
- V22 Actividad/ocupación 1 año previo a la legislatura
- V23 Actividad/ocupación 2 años previos a la legislatura
- V24 Actividad/ocupación 3 años previos a la legislatura
- V25 Actividad/ocupación 4 años previos a la legislatura
- V26 Actividad/ocupación 5 años previos a la legislatura
- V27 Actividad/ocupación 6 años previos a la legislatura
- V28 Actividad/ocupación 7 años previos a la legislatura
- V29 Actividad/ocupación 8 años previos a la legislatura
- V30 Actividad/ocupación 9 años previos a la legislatura
- V31 Actividad/ocupación 10 años previos a la legislatura
- V32 Actividad/ocupación 1 año posterior a la legislatura
- V33 Actividad/ocupación 2 años posteriores a la legislatura
- V34 Actividad/ocupación 3 años posteriores a la legislatura
- V35 Actividad/ocupación 4 años posteriores a la legislatura
- V36 Actividad/ocupación 5 años posteriores a la legislatura
- V37 Actividad/ocupación 6 años posteriores a la legislatura
- V38 Actividad/ocupación 7 años posteriores a la legislatura
- V39 Actividad/ocupación 8 años posteriores a la legislatura
- V40 Actividad/ocupación 9 años posteriores a la legislatura
- V41 Actividad/ocupación 10 años posteriores a la legislatura
- V44 Expectativas políticas anteriores a la legislatura
 - 1 No se presenta a las anteriores dos elecciones ni ocupa otros cargos políticos.

2 Se presenta sin éxito a cualquiera de las anteriores dos elecciones y no ocupa otros cargos políticos.

88 información no disponible

99 No aplica (si actor ha estado más de una vez en la legislatura o ha ocupado otros cargos políticos anteriormente).

V45 Expectativas políticas posteriores a la legislatura

1 No se presenta a las siguientes dos elecciones ni ocupa otros cargos políticos.

2 Se presenta sin éxito a cualquiera de las siguientes dos elecciones y no ocupa otros cargos políticos.

88 información no disponible

99 No aplica (si actor ha estado más de una vez en la legislatura o ha ocupado otros cargos políticos posteriormente).

V46 Tradición política familiar

1 Padre o madre

2 Hermanos

3 Hijos

4 Tíos

5 Sobrinos

6 Cónyuge

7 Otros

88 No aplica

99 Información no disponible

V47 Estado civil

1 Soltero

2 Casado

3 Divorciado

4 Viudo

5 Unión libre

99 Si información no está disponible

Anexo 2. Cuestionario de entrevista aplicada a legisladores con carrera regresiva

1. Su trayectoria política inició con un cargo nacional en la legislatura ¿por qué decidió ocupar ese cargo?
2. ¿Cómo esa experiencia determinó su decisión de participar luego por la alcaldía/ prefectura/ etc. en los posteriores años?
3. ¿Existió algún factor que limite su interés por continuar en la legislatura?
4. ¿Cuál es la diferencia entre el ejercicio de la legislatura y los cargos locales?
5. Hay muchos actores políticos no sólo en Ecuador sino en varios países, que posterior a su cargo en la legislatura prefieren volver a sus espacios provinciales o locales. En su caso, ¿cuáles son los principales motivos?
6. Sin embargo, hay trabajos que señalan que también podría influir en esta decisión la mayor disposición de recursos económicos para la gestión. ¿Qué opina usted al respecto?
7. ¿Cuál de los dos niveles de representación política le proporcionó mayores experiencias para formarse políticamente?
8. ¿Cómo fue su relación con el partido político en el desempeño de sus cargos? ¿En algún momento se sintió más dependiente del partido?
9. ¿Cuáles son las ventajas de ser alcalde /prefecto?
10. ¿En qué lugar cree que se toman decisiones políticas más importantes, en el nivel provincial o nacional?
11. ¿Conoce las razones de por qué otros legisladores tomaron la decisión de no reelegirse?

Glosario

APRE	Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana
ARE	Movimiento Acción Regional por la Equidad
CFP	Concentración de Fuerzas Populares
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DP	Democracia Popular
FADI	Frente Amplio de Izquierda
FRA	Frente Radical Alfarista
GADs	Gobiernos Autónomos Descentralizados
ID	Izquierda Democrática
MIPS	Movimiento Independiente por Salinas
MPD	Movimiento Popular Democrático
PCE	Partido Conservador Ecuatoriano
PCK	Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik
PD	Partido Demócrata
PLRE	Partido Liberal Radical Ecuatoriano
PNR	Partido Nacionalista Revolucionario
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PSC	Partido Social Cristiano
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano
PSP	Partido Sociedad Patriótica
PUR	Partido Unidad Republicana

Lista de referencias

Alcántara Sánchez, Manuel. 2012. *El oficio del Político*. Madrid: Tecnos.

Alemán, Eduardo. 2013. “Latin American Legislative Politics: A Survey of PeerReviewed Publications in English”. *Journal of Politics in Latin America* 5 (1): 15-36.

Altman, Daniel y Daniel Chasquetti. 2005. “Re-election and political career paths in the Uruguayan Congress 1985–99”. *The Journal of Legislative Studies* 11 (2): 235-253.

Baras, Monserrat, Colomé, Gabriel, Botellal, Joan y Giol Jordi, Capo. 1988. “La formación de una élite política local”. *Revista de estudios políticos* (59): 199-224.

Basabe-Serrano, Santiago. 2016. “Asociación cívica y desinstitucionalización de los partidos políticos en Ecuador: rupturas y continuidades, 1979-2014”. *Política y Sociedad*. 53(3) En prensa.

Béjar Algazi, Luisa. 2012. “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”. *Revista Mexicana de Sociología*. 74(4): 619- 647.

Benton, Allyson Lucinda. 2003. “Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino”. *Política y gobierno* 10(1): 103-137.

Bernick, Lee. 2001. “Anchoring legislative careers”. *Legislative Studies Quarterly* 26 (1): 123-143.

Berry, William, Michael, Berkman y Stuart Schneiderman. 2000. “Legislative professionalism and incumbent reelection: The development of institutional boundaries”. *American Political Science Review* 94 (04): 859-874.

Best, Heinrich y Maurizio Cotta. 2002. “Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries”. *Revista Española de Investigaciones*

Sociológicas 98 : 212-219.

Bidégaray, Christian. 2004. "Quels Présidents pour les Régions? Les effets pervers des modes de scrutiny". *Revue Française de Science Politique* 54 (4): 595-620.

Black, Gordon. 1972. "A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentive". *The American Political Science Review* 66 (1): 144-159.

Blondel, Jean y Jean- Louis Thiebault. 1991. *Profession of Government Minister in Western Europe*. Londres: Palgrave Macmillan.

Boatright, Robert. 2004. "Static Ambition in a Changing World: Legislators' Preparations for, and Responses to, Redistricting". *State Politics & Policy Quarterly* 4 (4): 436-454.

Borchert, Jens. 2001. "Movement and linkage in political careers: individual ambition and institutional repercussions in a multi-level setting". Ponencia presentada en el ECPR Joint Sessions of Workshops Grenoble, EEUU. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/joint-sessions/paperarchive/grenoble/ws17/borchert.pdf>

Borchert, Jens. 2011. "Individual ambition and institutional opportunity: a conceptual approach to political careers in multi-level systems". *Regional and Federal Studies* 21 (2): 117-140.

Botella Joan. 1992. "La galaxia local en el sistema político español". *Revista de Estudios Políticos* 76: 145-160.

Botella, Joen, Rodríguez Teruel, Juan, Barberà, Oscar y Barrio, Astrid. 2011. "Las carreras políticas de los jefes de gobierno regionales en España, Francia y el Reino Unido (1980-2010)". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 133: 3-20.

Botero, Felipe. 2011. "Carreras Políticas en América Latina: Discusión teórica y ajuste de supuesto". *Postdata* 16 (2): 167-187.

Botero, Felipe y Lucio R. Renno. 2007. "Career choice and legislative reelection: evidence from Brazil and Colombia". *Brazilian Political Science Review* 1: 102-124.

Bourdieu, Pierre. 2000. *Poder, derecho y clases sociales*. México:

Desclée de Brouwer.

Brace, Paul. 1984. "Progressive ambition in the house: A probabilistic approach". *The Journal of Politics* 46 (02): 556-571.

Buck, Philip. 1963. *Amateurs and professionals in British politics, 1918-59*. University of Chicago Press.

Cabezas, Lina. 2012. "Profesionalización de las élites legislativas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú". *Postdata* 16 (2): 223-258.

Calvo, Ernesto y Marcelo Leiras. 2012. "The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina". *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos* 2: 2-19.

Caminotti, Mariana, Rotman, Santiago y Carlos Varetto. 2011. "Carreras políticas y oportunidades" generizadas" en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)". *Postdata* 16 (2): 191-221.

Campomar, Belén y Agustín de Jesús Suárez. 2014. "El camino hacia el poder Analizando la carrera política de los gobernadores argentinos (1983-2011)". *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* 59 (222): 369-389.

Canelo, Paula. 2011. "Acercas de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989." *Polhis-Boletín Bibliográfico del Programa Buenos Aires de Historia Política* 7: 140-153.

Carroll, Royce y Matthew S. Shugart. 2007. "Neo-Madisonian Theory and Latin American Institutions." En *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, editado por Gerardo L. Munck, 175-214. Oxford: Oxford University Press.

Contreras, Gonzalo. 2012. "Redes de intermediación política en Chile: retomando la discusión sobre los brokers políticos en el Chile post autoritario". Presentado en el X Congreso Chileno de Ciencia Política, Santiago, 17-19 de octubre. http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/11132013%20-%20Contreras,%20Gonzalo.pdf

Cheibub, José A. Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi. 2009.

“Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil’s Chamber 24” of Deputies, 1988-2006”. *Latin American Politics and Society* 51(1): 1-30.

Dalla Via, Alberto Ricardo. 2004. “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina”. *Integración & comercio* (21):11-26.

De la Garza Toledo, Enrique. 1994. “Las teorías de la elección racional y el marxismo analítico”. *Estudios Sociológicos* 12 (35): 357-379.

De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula. 2008. “Revisando las consecuencias políticas de las primarias: Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina”. *POSTData* (13): 81-102.

Diaz, Mercedes Mateo. 2005. *Representing Women?: Female Legislators in West European Parliaments*. Oxford: ECPR Press.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper Collins Publishers.

Dutton, William. 1975. “The Political Ambitions of Local Legislators: A Comparative Perspective”. *Polity* 15: 504-522.

Elster, Jon. 1988. *Uvas amargas: Sobre la subversión de la racionalidad*. Barcelona: Península.

Engstrom, Richard L. y Patrick O’Connor. 1980. “Lawyer- legislators and Support for State Legislative Reform”. *Journal of Politics* 42: 267-276.

Fabre, Elodie. 2009. *Belgian Federalism in a Comparative Perspective*. Lovaina: Catholic University of Leuven.

Fenno, Richard. 1978. *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston: Little Brown.

Fernández Poncela, Anna. 1995. “Participación social y política de las mujeres en México: un estado de la cuestión”. En *Participación política: las mujeres en México al final del milenio*, compilado por Anna Fernández Poncela, 26-40. México DF: Colegio de México.

Fernández Poncela, Anna. 1997. *Hombres, mujeres y política. Una mirada desde la opinión pública y sus protagonistas*. México, DF: UAM.

Fernández Poncela, Anna. 2003. *La sociedad, la política y las mujeres*. México, DF: UAM.

Fernández Poncela, Anna. 2008. “Las mujeres en la política latinoamericana: nuevos liderazgos, viejos obstáculos”. *Nueva Sociedad* 218: 57-72.

Fernández Poncela, Anna. 2016. “Caracterización de las mujeres en la política hoy: un estudio en la ciudad de México”. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 25 (49): 47-68.

Fiorina, Morris. 1977. “The case of the vanishing marginals: The bureaucracy did it”. *American Political Science Review* 71 (01): 177-181.

Fishel, Jeff. 1971. “Ambition and the Political Vocation: Congressional Challengers in American Politics”. *The Journal of Politics* 33 (1): 25-56.

Flamand, Laura. 2006. “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”. *Política y gobierno* 13(2): 315-359.

Francis, Wayne L. 1993. “House to Senate career movement in the US States: The significance of selectivity”. *Legislative Studies Quarterly* 13: 309-320.

Frantzich, Stephen E. 1978. “Opting Out Retirement from House of Representative, 1968-1974”. *American Politics Research* 6 (3): 251-273.

Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara. 2001. “Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional”. *América Latina Hoy* 27: 123-152.

Freidenberg, Flavia y Simón Pachano. 2016. *El Sistema Político Ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.

Freidenberg, Flavia. 2005. "Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos". En *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*, compilado por Kristen y Daniel Zovatto, 61-91. Lima: IDEA.

Genieys, William. 1998. "Las elites periféricas españolas ante el cambio de régimen político". *Revista de Estudios Políticos* 102: 9-38.

González Fernández, H. 2013. "La falacia de la profesionalización en el discurso de la reelección legislativa". *Revista de Postgrado en Derecho de la UNAM*. 9(17): 167-182.

Hain, Paul. 1974. "Age, Ambitions, and Political Careers: The Middle-Age Crisis". *The Western Political Quarterly*. 27(2): 265-274.

Hall, Richard y Robert Van Houweling. 1995. "Avarice and ambition in Congress: Representatives' decisions to run or retire from the US House". *American Political Science Review* 89 (1): 121-136.

Hannifan, Lyda Judson. 1920. *The community center*. Boston: Silver, Burdett.

Herrick, Rebekah y Michael K. Moore. 1993. "Political Ambition's Effect on Legislative Behavior: Schlesinger's Typology Reconsidered and Re-vised". *The Journal of Politics* 55 (3): 765-776.

Hibbing, John. 1986. "Ambition in the House: Behavioral consequences of higher office goals among US Representatives". *American Journal of Political Science* 30 (3): 651-665.

Jones, Mark, Sebastian. Saiegh, Pablo. Spiller y Mariano Tommasi. 2000. *Políticos profesionales, legisladores "amateurs": El Congreso argentino en el Siglo XX*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

Langston, Joy y Celorio Morayta, Gonzalo. 2009. "Instituciones políticas y reclutamiento político en México". *Foro Internacional* 49 (2): 237-270.

Langston, Joy. 2008. "La competencia electoral y la descentralización partidista en México". *Revista mexicana de sociología* 70 (3):

457-486.

Leoni, Eduardo, Carlos. Pereira y Lúcio R. Rennó. 2004. "Political Survival Strategies: Political Career Decisions in the Brazilian Chamber of Deputies". *Journal of Latin American Studies* 36 (1): 109-130.

Levita, Gabriel. 2015. "La política como profesión: perfiles y tipos de trayectorias en los senadores argentinos". *Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales* 17 (1): 38-57.

Lodola, Germán. 2009. "La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil". *Desarrollo Económico* 46(2): 247-286.

Llanos, Mariana. y Francisco Sánchez. 2006. "Council of Elders? The Senate and Its Members in the Southern Cone". *Latin American Research Review* 41 (1): 133-152.

Maestas, Cherie. 2003. "The incentive to listen: Progressive ambition, resources, and opinion monitoring among state legislators". *Journal of Politics* 65 (2): 439-456.

March, James. G. y Olsen, Johan. P. 1996. "Institutional perspectives on political institutions". *Governance* 9 (3): 247-264.

Marks, Gary, Liesbet. Hooghe y Arjan H. Schakel. 2008. "Measuring regional authority". *Regional and Federal Studies* 18 (2-3): 111-121.

Martínez Rosón, María del Mar. 2009. "La ambición política en situaciones adversas: Contextos institucionales y personales". *Revista de Estudios Políticos* 146: 113-148.

Martínez Rosón, María del Mar. 2011. "Ambición política y lealtad: Influencia sobre el comportamiento político". *Política y gobierno* 18(2): 231-264.

Martínez, María del Mar. 2006. "La Carrera parlamentaria ¿La calidad importa?". En *Políticos y Política en América Latina*, editado por Manuel Alcántara, 175-211. Madrid: Fundación Carolina.

Massolo, Alejandra. 2007. Participación política de las mujeres en

el ámbito local en América Latina. Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).

Matthews, Donald R. 1984. "Legislative recruitment and legislative careers". *Legislative Studies Quarterly* 63 (1): 547-585.

Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

Mejía Acosta, Andrés. 1999. "Indisciplina y lealtad en el Congreso". *Revista Íconos* 6: 13-21.

Mejía Acosta, Andrés. 2003. "La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-2003)". *Ecuador Debate* 62: 251-269.

Mejía Acosta, Andrés. 2009. *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador*. Quito: Flacso- Ecuador.

Mejía, Acosta, Andrés. 1998. "Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación". En *Antología Democracia, gobernabilidad y cultura política*, compilado por Felipe Burbano de Lara, 287-326. Quito: Flacso- Ecuador.

Micozzi, Juan Pablo. 2009. "The electoral connection in multi-level systems with non-static ambition: Linking political careers and legislative performance in Argentina". Tesis Doctoral, Rice University.

Micozzi, Juan Pablo. 2013. "Does electoral accountability make a difference? Direct elections, career ambition, and legislative performance in the Argentine Senate". *The Journal of Politics* 75 (1): 137-149.

Micozzi, Juan Pablo. 2013. "Ellos los representantes, nosotros los representados: reflexiones sobre la representación y la conexión electoral en la Argentina contemporánea". *Revista SAAP* 7(2): 401-411.

Miller, Wakken. y Donald Stokes. 1963. "Constituency Influence in Congress". *The American Political Science Review* 57(1): 45-56.

Morgenstern, Scott. y Benito Nacif. 2002. *Legislative Politics in*

Latin America. Nueva York: Cambridge University Press.

Nacif, Benito. 1997. "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México". *Política y gobierno* 4(1): 115-145.

Norris, Pippa. 1999. "Recruitment into the European Parliament". En *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, editado por Richard S. Katz y Bernhard Wessels, 189-233. Oxford: Oxford University Press.

Offerlé, Michel. 2011. "Los oficios, la profesión y la vocación de la política". *PolHis* 1(7): 84-98.

Pachano, Simón. 1991. *Los Diputados. Una élite política*. Quito: Corporación Editora Nacional- Instituto de Estudios Políticos.

Pachano, Simón. 2001. "Partidos y clientelismo en el Ecuador". *Quorum* 2:21-39.

Pachano, Simón. 2005. "Ecuador: el proceso electoral". En *Sistemas electorales Andinos*, compilado por Rubén Vélez, 107-149. Bogotá: Parlamento Andino.

Pachano, Simón. 2008. "Ecuador: la provincialización de la representación". En *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, editado por Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez, 163-185. Colombia: Grupo Editorial norma.

Palmer, Barbara. y Dennis Simon. 2003. "Political ambition and women in the US House of Representatives, 1916-2000". *Political Research Quarterly* 56 (2): 127-138.

Payne, James L., y Oliver H. Woshinsky. 1972. "Incentives for political participation." *World Politics* 24(4): 518-546.

Pezzola, Anthony. 2017. "Cooperación diacrónica para intereses diversos: Intereses y lealtades provinciales en la formulación de políticas en Argentina". *Política y gobierno* 24(1): 125-156.

Putnam, Robert. 1993. "The prosperous community". *The american prospect* 4(13): 35-42.

Ramírez, Lucero. 2013. *El Control Parlamentario y el Rediseño de las Políticas Públicas*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Ringe, Nils, Jennifer N. Victor y Justin Gross. 2013. "Keeping your friends close and your enemies closer? Information networks in legislative politics". *British Journal of Political Science* 43(03): 601-628.

Rodríguez, Jesús y Alejandro Bonvecchi. 2006. "El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004)". *Desarrollo Económico* 5: 487-521.

Rohde, David W. 1979. "Risk Bearing and Progressive Ambition: The Case of the United States House of Representatives". *American Journal of Political Science* 23:1-26.

Samuels, David J. 2002. "Pork barreling is not credit claiming or advertising: Campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil". *The Journal of Politics* 64(3): 845-863.

Samuels, David. 2000. "Ambition and competition: Explaining legislative turnover in Brazil". *Legislative Studies Quarterly* 25 (3): 481-497.

Samuels, David. 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.

Schein, Edgar H. y Edgan Schein. 1978. *Career dynamics: Matching individual and organizational needs*. New York: Addison-Wesley.

Schlesinger, Joseph A. 1966. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago, Rand McNally and Company.

Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern. 2008. *Pathway to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Filadelfia: Penn State University Press.

Soule, John W. 1969. "Future Political Ambitions and the Behavior of Incumbent State Legislators". *Midwest Journal of Political Science* 13(3): 439-454.

Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi. 2003. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Approach with Applications to Argentina". *Journal of Law, Economics & Organization* 19 (2): 281:306.

Squire, Peverill. 1988. "Career opportunities and membership stability in legislatures". *Legislative Studies Quarterly* 13(1): 65-82.

Stolz, Klaus. 2003. "Moving up, moving down: Political careers across territorial levels". *European Journal of Political Research* 42(2): 223-248.

Stolz, Klaus. 2009. "Legislative Career Paths in a Multi-Level Europe". En *Political Careers in Europe. Career Patterns in Multi-Level Systems*, editado por Michael Edinger y Stefan Jahr, 35- 54. Baden-Baden, Nomos.

Stolz, Klaus. y Jörn Fischer. 2014. "Post-Cabinet Careers of Regional Ministers in Germany, 1990–2011." *German Politics* 23(3): 157-173.

Stone, Pauline T. 1980. "Ambition theory and the black politician". *The Western Political Quarterly* 33 (1): 94-107.

Swenden, Wilfried. y Bart Maddens. 2009. *Territorial party politics in Western Europe*. Palgrave.

Teruel, Juan Rodríguez. 2010. "¿Gobierno parlamentario sin ministros parlamentarios? La influencia de la descentralización en las carreras de la elite ministerial española". *Revista Española de Ciencia Política* 24: 83-105.

Thompson, Joel. y Gary Moncrief. 1998. *Campaign finance in state legislative elections*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.

Toro M, Sergio. 2015. *El vínculo distrital de los parlamentarios: continuidad y cambio de la estructura de intermediación local en Chile*. XII congreso chileno de Ciencia Política Estado, Territorio y desafíos de la representación, Universidad de Concepción, Pucón, 19 y 21 de octubre. http://www.academia.edu/20239569/El_v%

C3%ADnculo_distrital_de_los_parlamentarios_continuidad_y_cambio_de_la_estructura_de_intermediaci%C3%B3n_local_en_Chile

Toro, Sergio y Daniela García Grandon. 2008. “Mecanismos de selección de candidatos para el poder legislativo: un examen a las lógicas de mayor y menor inclusión”. En *Reforma de los partidos políticos en Chile*, editado por Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker, 395-412. Santiago: pnud, cep, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y cieplan.

Uriarte, Edurne. 1997. “El análisis de las élites políticas en las democracias”. *Revista de Estudios Políticos* 97: 249-275.

Valdivia, Verónica. 2012. *La alcaldización de la política: Los municipios en la dictadura pinochetista*. LOM ediciones.

Vanlangenakker, Ine, Bart. Maddens y Gert-Jan Put. 2010. “Political careers in Belgium: an example of the integrated career model.” *Fédéralisme Régionalisme* 10: 1374-3864. <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index>

Referencia jurisprudencial

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Quito- Ecuador. R.O. N° 303 del 19 de octubre de 2010.

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Ley Orgánica de Régimen Municipal. 2005. Quito- Ecuador. R.O. N° 159 del 5 de diciembre de 2005.

Ley Orgánica de Régimen Provincial. 2001. Quito- Ecuador. R.O. N° 288 del 20 de marzo de 2001.

Consultas web

Sitio web del Consejo Nacional Electoral <http://cne.gob.ec/es/>
Archivo digital de la Asamblea Nacional del Ecuador <http://apps.asambleanacional.gob.ec/proleg/publico/busqueda.asp>

Ilustraciones

Figuras

- Figura 2. 1. Tipos de carrera legislativa, Ecuador 1979-2008 38
- Figura 2.2. Carrera regresiva por periodos legislativos 40
- Figura 2.3. Experiencia previa en políticos con carrera regresiva
41
- Figura 2.4. Políticos con carrera regresiva y partidos políticos
44
- Figura 2. 5. Políticos con carrera regresiva y provincias 46
- Figura 2. 6. Políticos con carrera regresiva: partidos y regiones
48
- Figura 2.7. Mujeres con carrera regresiva 50
- Figura 2.8. Edad de políticos con carrera regresiva 51
- Figura 2.9. Cargos que ocupan los políticos con carrera regresiva
en lo subnacional 53
- Figura 2.10. Cargos que ocupan los políticos con carrera regresiva
en lo subnacional. Comparativo hombres- mujeres 56
- Figura 3. 1. Alcance de los proyectos de ley. Comparativo legisla-
dores con carrera regresiva- legisladores con carrera estática 66
- Figura 3.2. Autonomía política. Comparativo legisladores con ca-
rerra regresiva- legisladores con carrera estática 72
- Tablas
- Tabla 2. 1. Normas electorales para designar legisladores y autori-
dades locales 34
- Tabla 3.1. Proyectos de ley de impacto local presentados por el
legislador Harry Abdón Álvarez 67
- Tabla 3.2. Proyectos de ley de impacto local presentados por el
legislador Eudoro Bienvenido Loor 67

Tabla 3.3. Normas legales sobre autonomía económica de legislatura y GADs 80

El Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral presenta la tesis ganadora de la categoría de maestría del concurso “Ciencia y Democracia”. El objetivo de este trabajo es conocer quiénes son los políticos ecuatorianos que deciden abandonar la legislatura para desempeñar cargos a nivel subnacional y los factores que explican esta conducta. Este tipo de carrera política conocida como regresiva, ha sido predominante en países federales a causa de la estructura institucional que motiva la acumulación de poder político y económico en los gobiernos locales. El presente trabajo se convierte en uno de los primeros que estudia esta carrera en países unitarios. Para ello, se tomó como evidencia empírica la legislatura ecuatoriana durante quince periodos, desde 1979 hasta el 2008, tiempo en el que un total del 14,63% de los legisladores demostró una ambición regresiva eligiéndose como alcaldes o prefectos luego de haber iniciado su vida política en la Asamblea Nacional.

