

Simón Pachano

SISTEMA ELECTORAL **

El diseño del sistema electoral, la expedición de una nueva Constitución y la conformación de un sistema sólido y estable de partidos fueron los elementos centrales de la transición a la democracia en Ecuador. A diferencia de gran parte de los países latinoamericanos, donde predominaron los temas relacionados con la vigencia de los derechos humanos y de las libertades –en otras palabras, el establecimiento del Estado de derecho–, en este caso se otorgó mayor importancia a aspectos ligados directamente a la esfera política, en particular a los aspectos institucionales relacionados con la competencia política. En la base de esa preocupación se encontraba la inestabilidad que había caracterizado casi en su totalidad a las cinco décadas anteriores, así como el predominio de

* El presente capítulo se basa en –y reproduce partes de– los textos de Simón Pachano: *Democracia sin sociedad* (1996); “Ecuador: el proceso electoral” (2005); “El sistema de partidos en Ecuador: ¿cambio o colapso?” (2007b); “Partidos y sistemas de partidos en Ecuador” (2007c); “Reforma electoral en Ecuador” (2008a); *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú* (2011); de Flavia Freidenberg: *El Código de la Democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral de Ecuador (2008-2009)* (2010b).

*Este artículo corresponde al capítulo 5 del libro *Sistema Político Ecuatoriano*. 2017. Flavia Freidenberg y Simón Pachano (eds.) . FLACSO. Quito. Ecuador. El autor ha otorgado los respectivos derechos patrimoniales al Instituto de la Democracia.

la figura de un líder carismático a lo largo de cuarenta años y el surgimiento del clientelismo como forma de acción política. Todo ello impulsó la búsqueda de los factores que hicieran posible la estabilidad y la despersonalización de la política, lo que llevó a considerar el sistema electoral, un elemento de fundamental importancia.

No faltaban razones para colocar en primer lugar los objetivos relacionados con la estabilidad y con el fin del personalismo. Entre 1925 y 1948 se habían sucedido veintisiete Gobiernos, de los cuales solamente tres se originaron en elecciones directas, mientras doce fueron encargados del poder, ocho nacieron de golpes de Estado y cuatro fueron nombrados por asambleas constituyentes. Entre 1948 y 1961 se vivió un período de estabilidad con la sucesión de tres Gobiernos surgidos de procesos electorales, constituyéndose así en el más largo espacio de vigencia democrática en el país hasta ese momento de su vida republicana. Sin embargo, habría que esperar casi dos décadas para iniciar el período que pudiera superar aquella marca, ya que desde 1961 hasta 1979 se instaló nuevamente la inestabilidad con una sucesión constitucional (1961), un golpe militar (1963), la nominación de un presidente interino (1966), la conformación de una asamblea constituyente (1967), la nominación de otro presidente interino (1967), la elección de un presidente (1968), un autogolpe (1970) y un nuevo golpe militar (1972). Por consiguiente, la preocupación por la estabilidad tenía asidero en la historia de casi todo el siglo XX. El objetivo central de consolidar la democracia como régimen político exigía la eliminación de los factores adversos a esta; entre ellos se encontraban precisamente los de carácter institucional que se constituyeron en el centro del interés.

La conformación de Gobiernos que contaran con el apoyo mayoritario de la población y la consolidación de partidos sólidos se convirtieron en los medios para alcanzar esos objetivos. Se consideraba que, junto a la sucesión desordenada de Gobiernos, y en gran medida como explicación de esta, se encontraba la fragilidad de presidentes que habían sido elegidos con proporciones muy pequeñas de la votación y que no contaban con el apoyo de partidos enraizados en la sociedad. Era una apreciación que se basaba sobre todo en la última elección realizada en el país (1968), que se definió por mínimos márgenes, dentro de lo que se pudo interpretar como un empate de tres candidatos en el primer

lugar. Por consiguiente, no arrojó un mandato claro en términos políticos y dejó muchas dudas en lo que se refiere a la limpieza del proceso electoral. No se trataba de una excepción, sino de la continuación de una tendencia que se había instaurado en el país desde mucho antes. Dicha tendencia fue certificada por los resultados de la elección de 1956, en que se produjo un resultado relativamente similar, incluso con proporciones aún más bajas de cada uno de los candidatos.¹ A pesar de que no es posible detectar la correlación entre la votación obtenida y la duración de cada uno de los Gobiernos, lo que importa es que ese supuesto se manejó en esos momentos y constituyó el elemento orientador de la nueva institucionalidad. Además, este daba lugar a la introducción del segundo elemento señalado, esto es, la necesidad de contar con partidos fuertes, algo imprescindible para lograr la estabilidad de los Gobiernos y, en general, del régimen democrático.

Al contrario de lo señalado acerca del apoyo electoral de los presidentes, en lo que respecta a los partidos, sí existían algunas evidencias que permitían asociar buena parte de los problemas al desempeño de estos. Por lo menos desde la década de los años treinta se había ido debilitando el incipiente sistema de partidos, al mismo tiempo que surgían nuevos actores sociales y políticos (Ayala 1978; Manguashca 1991; Moncayo 2009; López, P. 2009; Quintero y Silva [1990] 1998). El predominio electoral del PL desde 1895 hasta 1933, bajo constantes acusaciones de fraude, cerró las puertas a la conformación de un verdadero sistema de partidos que, al basarse en la alternancia, habría constituido un ámbito adecuado para la expresión institucional de la oposición. La exclusión del Partido Conservador, realizada en la práctica más que en las leyes, y la debilidad del naciente Partido Socialista Ecuatoriano (PSE) fueron los factores que impidieron la constitución y consolidación de una arena política que a la vez pudiera estructurar un sistema de partidos.

Todo ello fue, además, el campo propicio para el surgimiento de formas alternativas de participación y de representación, encarnadas en el populismo de

¹ En 1968, cada uno de los tres candidatos más votados obtuvo aproximadamente un tercio del total (32,8%, 31,0% y 30,5%), mientras que en 1956 la votación de cada uno de ellos se movió alrededor de la cuarta parte de los votos (29,0%, 28,5 y 24,5%). Las excepciones fueron las elecciones de 1952 y 1960, en que el triunfador (Velasco Ibarra en ambas ocasiones) se acercó a la mayoría absoluta (43,0% y 48,7%, respectivamente).

Velasco Ibarra, que marcó con su presencia las siguientes cuatro décadas (de la Torre 1984; Maiguashca 1991), así como en el posterior populismo de la CFP con su líder Carlos Guevara Moreno (Guerrero Burgos 1994). En esas condiciones, la personalización de la política era fácilmente asociable a la debilidad o incluso a la inexistencia de los partidos, lo que llevaba a poner enorme interés en ellos y en la conformación de un sistema que constituyera el elemento central de la acción política.

Los siete años del gobierno militar (1972-1979) fueron el escenario de los mayores cambios en la economía ecuatoriana que, al amparo del auge de la exportación petrolera, logró niveles de crecimiento jamás conocidos. Con un promedio de crecimiento superior al 7%, el país entró en un proceso de transformaciones sociales que se manifestaron fundamentalmente en el surgimiento de nuevos sectores y, en consecuencia, en la expresión de nuevas necesidades y demandas. Entre estas se encontraban las de participación y representación política, planteadas fundamentalmente por los sectores que habían emergido en las áreas tanto urbanas como rurales. La redistribución del ingreso, con la instauración de nuevas actividades en los sectores secundario y terciario, así como el impacto de determinadas políticas (como la reforma agraria), jugaron un papel fundamental. En síntesis, se había establecido una nueva estructura social, y esta necesitaba de nuevos canales y mecanismos de expresión social y política. Se había creado así las condiciones estructurales apropiadas para la implantación de un régimen democrático. Todo parecía indicar en ese momento que los cambios estructurales del país eran de tal magnitud que sería imposible un retorno a las formas y prácticas del pasado. Por ello, existía gran confianza en que un adecuado diseño institucional se asentaría con bases firmes en esa nueva situación, sobre todo que se convertiría en el elemento básico para evitar el retorno al pasado.

Con esos criterios y en torno a esos objetivos se delineó el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado. Este era un mecanismo desconocido de retorno al régimen constitucional, ya que sustituyó a la tradicional Asamblea Constituyente con una serie de acciones entre las que se incluyeron reuniones de las autoridades gubernamentales con los representantes de los más diversos sectores sociales y políticos. En buena medida se trataba de una apertura a la

participación de sectores sociales, especialmente de los que habían surgido al amparo de las nuevas condiciones descritas arriba. Se podría afirmar que fue el primer paso dado por las esferas estatales, hacia el reconocimiento del papel que le debería corresponder a la sociedad civil en el régimen democrático. Por ello, no es casual que el proceso culminara con la convocatoria a un referéndum para escoger entre dos textos constitucionales, con lo que se sometía a la voluntad popular la aprobación de las reglas que en adelante regularían la convivencia política, social y económica. Era innegable que se buscaba la legitimación de esas reglas, lo que constituía un elemento adicional en el logro del equilibrio y la estabilidad. Se suponía que un orden aprobado por una mayoría de votantes contaría con mejores condiciones de supervivencia ya que tendría mayor protección frente a los elementos de disrupción.

Previamente, para la elaboración de una nueva Constitución y para la reforma de la que había sido promulgada en 1945 –los dos textos que serían sometidos a votación–, así como para la elaboración de una ley de partidos y una ley de elecciones, se integraron tres comisiones legislativas. Estas estuvieron conformadas por personas que, para asegurar el carácter pluralista, provenían de diversos sectores sociales y políticos. También con ello se intentaba conseguir un apoyo amplio al nuevo orden. Detrás de este ejercicio de diseño institucional subyacía la idea de que la inestabilidad que había caracterizado la historia política del siglo XX se debía no solamente a la conducta de los actores políticos sino también al poco arraigo de las instituciones y, en general, de la democracia. Con esa perspectiva se otorgó singular importancia a los aspectos propios del diseño institucional y de los procedimientos para la conformación de las entidades estatales, así como a la definición de los espacios y los mecanismos de representación.

El nuevo diseño colocaba a los partidos políticos en el lugar central y privilegiado entre las instituciones básicas de la democracia. Deberían ser, de ahí en adelante, los principales y prácticamente los únicos actores políticos, para lo cual se les otorgó el monopolio de la representación en ese ámbito. Para darle toda la fuerza necesaria a esta orientación; se la llevó incluso hasta el nivel constitucional, donde se consignó que “Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular.

Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político” (Constitución de 1978, artículo 37). Sin embargo, como se verá, la importancia asignada a los partidos en términos de representación no estuvo acompañada de otras disposiciones que aseguraran su fortalecimiento y que garantizaran su permanencia.

A pesar de los esfuerzos realizados, entre los que se destaca la inclusión de las disposiciones correspondientes a nivel constitucional, los resultados no fueron los esperados. Durante todo el período no ha sido posible alcanzar los objetivos que guiaron la transición hacia la democracia, ni en lo relacionado con los partidos y el sistema de partidos ni en la conformación de Gobiernos que expresaran la voluntad de la mayoría. Más bien, entre las características del período transcurrido desde el retorno al régimen de derecho se destacan la permanente inestabilidad, la fragmentación del sistema de partidos, la personalización y el débil arraigo de las instituciones en la sociedad. Todo esto ha contribuido a generar problemas de ingobernabilidad, ha derivado en enfrentamientos entre los poderes del Estado y ha limitado seriamente la capacidad de impulsar políticas y programas de largo plazo.

Si bien estos problemas se derivan, en gran medida, de factores ajenos al nivel institucional –y tienen relación con determinaciones estructurales así como con las conductas, los valores y las percepciones de los individuos y de los grupos sociales–, no es menos cierto que aquel influye decisivamente en su configuración. Desde esa perspectiva, y sin desconocer la importancia de los otros factores, el presente capítulo busca identificar los principales aspectos institucionales que han incidido de manera determinante para la presencia de aquellos problemas. Por consiguiente, se trata de un ejercicio de análisis institucional que pretende valorar el peso que tienen los elementos propios del diseño en el desempeño de los actores sociales y políticos, así como en el procesamiento de los conflictos dentro del marco de la democracia.

La premisa general que guía esta reflexión es que los factores institucionales juegan un papel fundamental en la definición de las conductas de los actores sociales y políticos. Algunos de los requisitos institucionales se encuentran en

los ámbitos y procedimientos de participación, en las atribuciones de las diversas instancias decisoras, en los procedimientos de elaboración de las leyes, en el sistema electoral, en las condiciones de operación de los partidos políticos y en los mecanismos de *accountability*. Más allá de los valores y las pautas culturales, los elementos institucionales configuran el espacio y los límites dentro de los cuales pueden desempeñarse los actores. Por tanto, contribuyen significativamente a definir las pautas de acción y establecer comportamientos. Desde esta perspectiva, queda de lado el análisis de las condicionantes sociales, económicas y culturales, y se abordan las características y los efectos del diseño institucional. De manera especial, se adentra en el sistema electoral, entendido como las reglas de juego y los procedimientos establecidos para la participación y la representación de la sociedad, y como la vía fundamental de conformación de las instancias de gobierno y, en general, de la toma de decisiones. Pero, dado que el sistema electoral se enmarca en un conjunto más amplio de procesos e instituciones que inciden determinadamente sobre él, el estudio aborda también algunos otros aspectos, en especial los que tienen relación con los componentes de representación y participación propios del régimen democrático.

Un elemento central dentro de esta perspectiva es la valoración del peso de los factores institucionales en la gobernabilidad, entendida como la capacidad de las instancias políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia. En términos generales y sintéticos, la noción de gobernabilidad utilizada en este capítulo se refiere a la capacidad de ejercer el control institucional sobre el cambio social. Por consiguiente, no alude solamente a las facultades técnicas del Gobierno, sino a la capacidad del sistema político para adoptar decisiones oportunas, efectivas, coherentes y que gocen de apoyo social. El uso de este concepto de gobernabilidad lleva necesariamente a considerar todas las instancias y los procedimientos que permiten canalizar las demandas, elaborar y encauzar las respuestas dentro de un régimen democrático y, a la vez, tornar viable la representación de la ciudadanía en los ámbitos de toma de decisiones.

Asimismo, cobran especial importancia los partidos políticos y el órgano le-

gislativo, ya que los primeros constituyen los canales fundamentales de la participación y el segundo es, sin duda, la principal instancia en que ella se materializa. En esa medida, tanto los partidos como el congreso tienen a su cargo el desempeño de las principales funciones, no solo para el procesamiento de las demandas sociales sino también, y de manera privativa, para su agregación. Por ello, el análisis no puede circunscribirse al sistema electoral, aun cuando se lo considere en términos amplios. Sus características, sus particularidades y sus transformaciones se expresan de manera primordial en los partidos y en el parlamento; lo mismo se puede afirmar en sentido inverso.

Esos son los temas centrales del presente capítulo. Antes de entrar en su tratamiento, es necesario destacar que durante el período estudiado no se ha conformado en torno a ellos un contexto estable y homogéneo. Por el contrario, desde el retorno a la democracia, Ecuador ha vivido un proceso constante de reformas legales y constitucionales que ha tenido como un efecto, entre varios, la imposibilidad de consolidar un marco institucional que sirviera de referencia para las prácticas de los actores. Los cambios reiterados han contribuido a generar y alimentar conductas erráticas. Por tanto han sido un factor central para obstaculizar la implantación de rutinas en los comportamientos sociales y políticos.

Posiblemente, a través de esta particularidad es como se puede apreciar de la manera más clara la incidencia de los aspectos institucionales en las conductas de las personas. Dichos aspectos sirven, sobre todo, para crear un marco de referencia para el desarrollo de estas últimas. Sin ese marco se hace prácticamente imposible la consolidación de conductas afianzadas y enraizadas en los propios actores sociales y políticos. Por el contrario, el cambio constante en las reglas de juego da lugar a comportamientos que no mantienen regularidad a lo largo del tiempo y que, por consiguiente, alimentan la inestabilidad. Es así que, por ejemplo, las variaciones introducidas en intervalos muy pequeños en el sistema electoral no han sido la causa, pero sí han contribuido a la volatilidad del voto y a la dispersión de la representación. Obviamente, esto ha incidido de manera negativa también sobre la gobernabilidad, ya que sin regularidad en los comportamientos de las personas resulta extremadamente difícil que se puedan establecer los mínimos acuerdos necesarios para canalizar las demandas de la población.

Por otra parte, las reformas no han guardado coherencia entre ellas, menos aun con los objetivos que se perseguían desde el proceso de retorno al régimen constitucional.² La misma abundancia de ellas ha sido un factor adverso para mantener grados aceptables de racionalidad en el contexto general, lo que ha dado como resultado un ordenamiento legal caracterizado por la heterogeneidad e incluso por la coexistencia de elementos contradictorios en su interior. La presión ejercida por fuerzas que empujan en sentidos diversos ha tenido efectos nocivos para la gobernabilidad. Las dificultades para constituir Gobiernos que cuenten con fuerte apoyo político en el congreso y que, de esa manera, puedan impulsar y mantener políticas de largo plazo, se deriva en buena medida del carácter heterogéneo y contradictorio de algunas normas, especialmente las que rigen los procesos electorales.

El sistema electoral

Por sistema electoral se entiende el conjunto de procedimientos por medio de los cuales se expresa la voluntad ciudadana en las urnas y la manera en que los votos emitidos se transforman en puestos en las instancias de representación y de toma de decisiones. Se puede sostener que desde 1979, Ecuador ha contado con un sistema electoral mixto, conformado por tres procedimientos de selección.³ En primer lugar, la elección presidencial se ha regido por una fórmula de mayoría absoluta con el recurso de la doble vuelta para lograrla. En segundo lugar, para la elección de alcaldes municipales y prefectos provinciales se ha utilizado la fórmula de mayoría simple. En tercer lugar, las elecciones de diputados (provinciales y nacionales), consejeros provinciales y concejales municipales se rigieron inicialmente por una fórmula de representación proporcional, después por una de representación mayoritaria y finalmente por una mixta.

Dentro del sistema electoral ecuatoriano han coexistido tres tipos de distritos electorales, todos ellos coincidentes con jurisdicciones de la división política y administrativa sin que se hayan diseñado distritos específicos para este

2 Es sorprendente que las dos asambleas constituyentes, que expidieron las respectivas constituciones (1998 y 2008), no abordaran de manera integral este problema. Por cálculos de corto plazo se desperdiciaron esas oportunidades y se mantuvo la coexistencia de los elementos contradictorios en el sistema electoral (y, en general, en el sistema político).

3 Sobre el concepto de sistema electoral, véase Nohlen (1995).

fin.⁴ Para elección de presidente y vicepresidente de la república, así como de diputados nacionales, se ha utilizado un distrito único nacional. Las elecciones de diputados provinciales, consejeros y prefectos se realizan en distritos provinciales de diversa magnitud. Para la elección de alcaldes y concejales municipales se utiliza el cantón, es decir, el espacio de jurisdicción municipal, también de diversa magnitud.

La existencia de múltiples tipos de distritos electorales y fórmulas electorales debía expresarse necesariamente en tipos de voto también diversos. La diferencia básica en este aspecto es la que se observa entre elecciones unipersonales y pluripersonales. En cada una de ellas, el elector tiene un tipo de voto específico, ya que en las primeras lo hace por una persona o por una fórmula (presidente-vicepresidente), mientras que en las otras lo hace por conjuntos de personas. Es de sobra conocido que la manera en que se conforman las listas para las elecciones en distritos plurinominales, así como las opciones de voto, tienen efectos directos sobre la conformación del sistema de partidos y de las instituciones de representación democrática. Por ello, tiene importancia detenerse en este aspecto que, además, guarda directa relación con la conformación del congreso. Previamente, es necesario señalar que mientras las disposiciones para las elecciones unipersonales han permanecido prácticamente inalteradas a lo largo del período, las que regulan a las pluripersonales han sufrido cambios significativos.⁵

Inicialmente, estas elecciones se realizaban por medio de listas cerradas y bloqueadas. Por tanto cada persona disponía de un voto único, que al ser asignado

4 La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, actualizada en octubre de 2012, introdujo la utilización de distritos para la elección de asambleístas y concejales municipales. En las provincias que elijan entre ocho y doce representantes se deben conformar dos distritos, las que elijan entre trece y dieciocho deben subdividirse en tres y las que elijan diecinueve o más deben subdividirse en cuatro (artículo 150, numeral 2). Para la elección de concejales municipales, estableció que las circunscripciones urbanas que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán en dos distritos (artículo 157). En todos los casos, la delimitación de los distritos debe hacerse para cada elección, lo que deja amplio margen para el *gerrymandering* (la demarcación sesgada para favorecer al partido gobernante).

5 El único cambio en la modalidad de voto y la fórmula de las elecciones unipersonales, establecido por la Constitución de 1998, fue la introducción de una salvedad en el sistema de doble vuelta en la elección presidencial. Esta consiste en que no se requiere mayoría absoluta en la primera vuelta cuando el candidato más votado obtiene más del cuarenta por ciento de los votos válidos y mantiene una distancia de más de diez puntos porcentuales con el siguiente.

a la lista completa no alteraba el orden de presentación de los candidatos. Para la asignación de puestos se usaba una fórmula de cociente y residuos que garantizaba la proporcionalidad y aseguraba la representación de minorías. La reforma de 1997, que recogió los resultados de la consulta popular realizada ese mismo año, sustituyó a las listas cerradas y bloqueadas por la votación personalizada en listas abiertas (*panachage*). En esta, se vota por personas seleccionadas de todas las listas presentadas, y se lo puede hacer por tantos candidatos cuantos puestos se encuentran en disputa.⁶ En las dos primeras elecciones en que se utilizó este sistema (para la Asamblea Constituyente de 1997 y para diputados, consejeros y concejales de 1998), la asignación de puestos se realizó por mayoría simple, esto es de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada candidato considerado individualmente, con lo que se configuró un sistema de fórmula mayoritaria. Posteriormente se introdujo nuevamente la fórmula proporcional al establecer el conteo por listas y aplicar la modalidad de divisores sucesivos (D'Hondt) para la asignación de puestos. Por consiguiente, aunque la ciudadanía ha votado por personas, los votos se computan por listas y los puestos se asignan proporcionalmente. Es por esto que se la puede calificar como fórmula mixta.

La combinación de las diversas fórmulas con los distritos de magnitudes diferentes y con las variadas modalidades de voto configuran los tipos que se presentan en el cuadro 1.1. Es fácil advertir que la heterogeneidad es una característica central del sistema y que se ha agudizado con las sucesivas reformas que se han introducido a lo largo del período. En sí misma, esta heterogeneidad no debería ser un problema para el funcionamiento y para la obtención de los resultados en la representación. Sin embargo, se hacen evidentes algunos inconvenientes cuando se considera su incidencia sobre el sistema de partidos y, sobre todo, cuando se la contraponen a los objetivos que guiaron el proceso de transición, como se verá en la siguiente sección.

⁶ Esta posibilidad de otorgar el voto a diversos candidatos de listas diferentes en la elección de una dignidad ha sido interpretada indistintamente como la disponibilidad de múltiples votos o de fracciones de voto por parte de cada elector. De cualquier manera, se puede hacer uso de todos esos votos o fracciones o solamente de parte de ellos.

Cuadro 1.1. Elementos del sistema electoral según cargo de elección

Cargo de elección	Fórmula	Tipo de voto	Circunscripción	Unidad administrativa
Presidente-vicepresidente	Mayoría absoluta ⁷	Único por fórmula presidente-vicepresidente	Nacional único	País
Diputados nacionales ⁸	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: Mayoritaria por votación personalizada	Personalizado en listas abiertas		
	1998 en adelante: Proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas		
Consejeros provinciales	1979-1996: Proporcional por cocientes y residuos	Lista cerrada y bloqueada	Múltiples plurinominales	Provincia
	1996-1998: Mayoritaria por votación personalizada	Personalizado en listas abiertas		
	1998 en adelante: Proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas		
Concejales municipales	1979-1996: Proporcional por cocientes y residuos	Lista cerrada y bloqueada	Múltiples plurinominales	Cantón (municipio)
	1996-1998: Mayoritaria por votación personalizada	Personalizado en listas abiertas		
	1998 en adelante: 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)
Juntas parroquiales ⁹	Proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas	Múltiples plurinominales	Parroquias (barrios rurales)

Notas:

- Hasta 1998, la segunda vuelta tenía lugar en caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta; desde ese año se mantiene esta disposición, pero se hace innecesaria la segunda vuelta cuando el candidato más votado ha obtenido más del 40% y mantiene una diferencia de por lo menos diez puntos porcentuales con el siguiente.
- La Constitución de 1998 eliminó la figura de los diputados nacionales. Se la incorporó nuevamente desde la elección de asambleístas constituyentes en el año 2007.
- La Constitución de 1998 estableció la elección de miembros de las juntas parroquiales.

El calendario electoral es otro elemento que ha tenido fuerte incidencia en la conformación del sistema de partidos y en la configuración de las características de la acción política. Con excepción de la primera elección del actual período democrático, la tendencia predominante ha sido la realización simultánea de las elecciones para todas las dignidades. Cada cuatro años, junto a la primera vuelta para la elección presidencial se han efectuado las elecciones de diputados (nacionales y provinciales), alcaldes, prefectos y de una parte de consejeros provinciales y de concejales municipales. Asimismo, cada dos años se han realizado las elecciones de diputados provinciales y de la otra proporción de consejeros y de concejales.⁷

Desde 1998, y como efecto del golpe de Estado del año anterior, se rompió la simultaneidad de las elecciones de los organismos provinciales con las presidenciales y parlamentarias; a la vez, por disposición constitucional, se eliminó la renovación de los diputados provinciales cada dos años.⁸ De esta manera, desde ese año se modificó en un doble sentido el calendario electoral. Por un lado, se separaron las elecciones provinciales y municipales de las nacionales y, por otro, se eliminaron las elecciones de medio período que significaban la renovación de aproximadamente el 85% del total de integrantes del congreso. Tres aspectos llaman la atención al considerar los cuatro elementos señalados (fórmula de representación, magnitud de los distritos, forma de votación y calendario electoral). En primer lugar, que en un contexto caracterizado por la diversidad –en el que es posible identificar sociedades locales o regionales– las regulaciones de los procesos electorales fueran establecidas de una manera uniforme. En segundo lugar, que no se guardara coherencia entre esas regulaciones y otras relacionadas con los procesos electorales así como las actividades de los partidos políticos. En tercer lugar, que tampoco se asegurara la coherencia entre el conjunto de esas disposiciones y los objetivos que se pretendía alcanzar.

7 Los concejales se renuevan parcialmente cada dos años. En una ocasión se reemplaza la mayoría (la mitad más uno) y en otra la minoría. Con los consejeros provinciales ocurría lo mismo, pero estos fueron eliminados por la Constitución de 2008, cuando los alcaldes cantonales pasaron a ocupar ese puesto.

8 La destitución de Abdalá Bucaram por parte del Congreso Nacional incluyó la designación –no prevista en el ordenamiento constitucional– de un presidente interino, para un período de dieciocho meses. Esto determinó que la elección presidencial que debía realizarse en el año 2000 tuviera lugar en 1998 y que se produjera el desfase con las provinciales y cantonales, ya que para ellas no fue alterado el calendario establecido.

Respecto al primer punto se puede asegurar que predominó el interés por homogeneizar los procesos políticos, lo que se hallaba estrechamente vinculado al objetivo de constituir partidos de alcance nacional y con gran capacidad de representación. En ese sentido, es importante destacar que la legislación vigente establecía que los partidos políticos deben tener alcance nacional, para lo cual deben “contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país” (LPP 1978, artículo 12). Al no cumplir con esa disposición, el partido no podía ser inscrito en el registro electoral, con lo que quedaba fuera de la competencia ya que no obtenía su legalización. Ya en la práctica electoral, estas organizaciones debían participar también al menos en diez provincias en las elecciones pluripersonales, esto es, en las de diputados, consejeros provinciales y concejales municipales (LPP, artículo 39). El incumplimiento de esta disposición era causal de cancelación inmediata de la inscripción y por tanto de extinción de un partido (LPP, artículo 37). Por consiguiente, todos los partidos, sin excepción alguna debían ser organizaciones nacionales aun cuando alguno pretendiera participar exclusivamente en ámbitos locales o provinciales.

Si esto se establecía para los partidos, era inevitable que se hiciera extensivo a los procesos electorales en los que participaban. La unificación de los procesos electorales, en términos tanto de la fórmula aplicada como de la forma de votación e incluso la simultaneidad en la realización, obedecía claramente a esa visión. Pero el desconocimiento, en las normas y las leyes, de las especificidades locales y regionales, introdujo una presión muy fuerte para la orientación de los actores políticos. Ellos se veían obligados a actuar en los espacios nacionales, o por lo menos en función del ámbito nacional, aun cuando sus reivindicaciones no rebasaran el marco de pequeños espacios territoriales. Estas regulaciones produjeron una contradicción evidente con una realidad caracterizada por la diversidad. La existencia de sociedades locales, que se manifiesta en la coexistencia de múltiples necesidades y demandas políticas, exige un correlato en las formas y en los mecanismos de representación. Sin embargo, al obligar a los partidos –único mecanismo de participación electoral– a constituirse en organizaciones nacionales se cerró la posibilidad de que esas demandas pudieran ser procesadas en los niveles correspondientes. Es decir, en la práctica se eliminó la potestad de toma de decisiones en los ámbi-

tos locales. Por consiguiente, la problemática local se desplazó obligadamente al ámbito nacional, con lo que se perdió la posibilidad de contar con el efecto positivo de solucionar los conflictos en los espacios locales y provinciales. El resultado inevitable fue la sobrecarga de demandas y conflictos en las instancias nacionales, así como la presencia dominante de intereses locales en estas. El resultado directo e inevitable de estas disposiciones en el sistema de partidos ha sido la multiplicación de pequeñas agrupaciones locales que se han visto obligadas a actuar en el escenario nacional. Así, en lugar de obtener los resultados señalados al inicio, en cuanto a la conformación de pocos y fuertes partidos, esos componentes de la legislación vigente contribuyeron al apareamiento de muchos partidos débiles, con lo que se alimentó la fragmentación.⁹ Por ello, es posible sostener que algún grado de flexibilidad en este aspecto —que diferenciara partidos y procesos nacionales de partidos y procesos locales— habría contribuido a evitar, o por lo menos moderar, la fragmentación y, en consecuencia, la ingobernabilidad.

En relación con el segundo aspecto, cabe señalar que existen muchas contradicciones entre todo ese conjunto de disposiciones. Posiblemente, el indicador más claro en este sentido es el de la prohibición de establecer alianzas en las elecciones de diputados, consejeros y concejales, que estuvo vigente por más de quince años y que, de hecho, contradice el objetivo de consolidar partidos o tendencias fuertes. Cada partido, como se ha visto, estaba obligado a actuar en el ámbito nacional, pero a la vez debía hacerlo solo, sin alianzas con otros partidos, lo que constituye un incentivo para la fragmentación. Otro indicador de las contradicciones es el que se presenta cuando se considera la utilización de la doble vuelta para la elección presidencial frente a la de la fórmula proporcional en la elección de diputados, la realización de las elecciones legislativas junto a la primera vuelta y las magnitudes de los distritos. La doble vuelta busca Gobiernos fuertes, lo que debe interpretarse como una amplia base de votantes pero también como bancadas legislativas de apoyo

⁹ La fragmentación se redujo únicamente cuando se combinó la casi total desaparición de los partidos con el surgimiento del liderazgo personalista de Rafael Correa. Esto se manifestó en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 2007, en las legislativas de 2009 y de 2013, así como en las municipales de 2014. Sin embargo, cuando las elecciones locales se separaron de las nacionales, como ocurrió en las municipales de 2014, se dibujó nuevamente un sistema fragmentado.

claro al Gobierno (así como fuertes bancadas de oposición).¹⁰ La aplicación de la fórmula proporcional con representación de minorías permite el acceso al congreso de múltiples partidos, gran parte de ellos minúsculos, lo que reduce las posibilidades de lograr mayorías, tanto de Gobierno como de oposición. Al mismo tiempo, la realización de las elecciones en la primera vuelta significa poner a competir a todos los partidos por puestos en el parlamento, los que por efecto de la proporcionalidad pueden ser fácilmente obtenidos. A esto se añade la existencia de gran cantidad de circunscripciones pequeñas, en las que los partidos pequeños pueden triunfar con relativa facilidad.

Resulta inevitable que los intentos de uniformizar desde lo jurídico a una realidad claramente heterogénea, así como la escasa coherencia de las regulaciones, lleven al tercer elemento señalado, esto es, a la contradicción –o por lo menos la poca adecuación– de aquellas normas con los objetivos que se pretendía obtener. Se ha vuelto imposible en un contexto de esa naturaleza la conformación de Gobiernos sólidos y de parlamentos con alto grado de representatividad y, a la vez, con capacidad para legislar en función de las necesidades de la población, entendidos como los elementos básicos de funcionamiento del sistema político.

Reformas en el sistema electoral

A lo largo de todo el período democrático, Ecuador ha vivido un proceso permanente de reformas políticas que han revisado reiteradamente las leyes que rigen a las elecciones y a los partidos políticos así como las que determinan la conformación del congreso y sus condiciones de funcionamiento.

A pesar de las reformas profundas a la Constitución, en 1997-1998 y 2007-2008 se realizaron asambleas constituyentes que expedieron nuevas cartas políticas. Por consiguiente, los cambios han rebasado los ajustes que se deben ha-

¹⁰ La introducción de la doble vuelta pretendía evitar situaciones que se habían presentado en elecciones anteriores, en las que la baja votación obtenida por los candidatos triunfadores y la escasa diferencia con sus competidores dejaban dudas sobre su legitimidad (véase nota número I del presente capítulo). Sin embargo, como se verá, en las condiciones de fragmentación que caracterizan el sistema de partidos ecuatoriano, la segunda vuelta apenas otorga una ficción de mayoría absoluta.

cer a lo largo del tiempo con el fin de mantener las condiciones adecuadas para la actividad política. El resultado palpable es que el país no ha contado con un cuerpo normativo vigente por períodos relativamente largos, que pudiera ser puesto a prueba en procesos de mediano alcance y que ofreciera algún grado de certidumbre, marco adecuado para las prácticas políticas.

El cambio constante de las reglas de juego se ha convertido en un obstáculo para que los actores políticos y la ciudadanía pudieran desarrollar pautas de conducta relativamente estables. Al no contar con claros puntos de referencia no se han podido consolidar rutinas ni institucionalizar procedimientos. Resulta innegable que la alteración sucesiva y contradictoria de las reglas constituye una de las causas que explican los problemas que han aquejado a la política ecuatoriana y que han incidido en sus bajos rendimientos.

A esto debe añadirse que las sucesivas reformas no han guardado coherencia entre ellas y tampoco han respondido a los objetivos que guiaron originalmente el proceso de retorno constitucional. Por lo general, han obedecido a las condiciones políticas del momento y han respondido a los intereses particulares de determinados actores sociales y políticos, lo que ha sido un impedimento para consolidar un marco normativo homogéneo, armónico y claramente orientado hacia determinados fines.

Los cambios han desembocado no solamente en la inconsistencia del ordenamiento institucional, sino que —precisamente por su alteración constante— estos temas han pasado a convertirse en parte de la agenda diaria. Con ello, la acción política ha tenido un fuerte componente de debate constitucional. La posibilidad de obtener réditos políticos inmediatos por medio de reformas legales e institucionales ha hecho que estas se transformen en un elemento más de la disputa política, junto a las demandas sociales y las medidas de carácter coyuntural. De ahí que aun en los aspectos más cotidianos y pasajeros de la contienda política se ha puesto en cuestión, parcial o totalmente, al ordenamiento normativo.

Por consiguiente, este se ha mantenido en la incertidumbre y no ha podido funcionar como marco de referencia general para el conjunto de actores. La escasa o nula diferenciación entre los derechos y las normas generales, por un

lado, y las prácticas políticas, por otro, han convertido al primero en objeto permanente de negociación dentro de la acción concreta que se desarrolla en este último. La Constitución se ha convertido así en arena para el enfrentamiento político y al mismo tiempo en uno de los elementos que se encuentran en disputa en la política.¹¹

La otra característica, ya señalada en la sección anterior, el carácter contradictorio de las normas, se ha profundizado con las sucesivas reformas realizadas. En 1983 (es decir, solamente cuatro años después de entrar en vigencia la Constitución y antes de concluir el primer período de Gobierno y legislatura) se inició una serie de reformas legales y constitucionales que aún no ha terminado, y que configura una extensa serie, como se puede apreciar en el cuadro 1.2. Ninguna de ellas se ha enmarcado en una visión de conjunto del sistema político ni ha respondido a una concepción de ajuste de este a objetivos globales (como incrementar la gobernabilidad o lograr mejores rendimientos políticos, sociales y económicos). Todas han puesto énfasis en aspectos parciales, abordados aisladamente y de forma casi exclusiva en referencia a las necesidades coyunturales. Esto ha llevado a la coexistencia y superposición de normas y disposiciones que expresan lógicas contradictorias y que desembocan no solamente en resultados totalmente diferentes a los que se buscaba originalmente, sino en situaciones mucho más conflictivas que las existentes antes de su introducción.

¹¹ Las demandas de reformas constitucionales e incluso de asamblea constituyente, que se han constituido en elementos característicos de la política ecuatoriana, se derivan precisamente de esa visión que atribuye a la Constitución –o, en general, al nivel normativo– no solamente incidencia determinante, sino una condición de objetos de disputa.

Cuadro 1.2. Principales reformas institucionales y electorales, 1979-2003

Año	Contenidos de las reformas	Nivel
1983	Reducción del período presidencial y legislativo (de 5 a 4 años) Introducción de elección intermedia (cada 2 años) de diputados provinciales Cambio de elección general de diputados de la segunda a la primera vuelta presidencial Cambio de nombre del parlamento (de Cámara Nacional de Representantes a Congreso Nacional) Simplificación del mecanismo de aprobación del presupuesto del Estado Reconocimiento de la facultad del Ejecutivo para proponer leyes de urgencia económica	Constitución, leyes de partidos y de elecciones
1985	Sustitución del sistema proporcional por el de mayoría Eliminación del cociente mínimo como requisito de permanencia de los partidos (barrera de registro)	Leyes de partidos políticos y de elecciones
1986	Retorno a la fórmula proporcional	Leyes de partidos políticos y de elecciones
1994	Aprobación de la reelección inmediata para todos los puestos de elección popular, excepto para la presidencia de la república	Constitución y leyes de partidos políticos y de elecciones
1997	Introducción del sistema de votación personalizada en listas abiertas	Constitución y leyes de partidos políticos y de elecciones
1998	Nueva Constitución	Constitución
2000	Retorno a la asignación de puestos por listas (fórmula D'Hondt) manteniendo votación por personas	Leyes de partidos y de elecciones

Las primeras reformas (1983) fueron de gran profundidad. Redujeron los períodos de la gestión presidencial y de los diputados, cambiaron los términos de renovación del congreso, alteraron el calendario electoral y, de manera indirecta, afectaron la relación entre el ejecutivo y el legislativo. De los cinco años que establecía la Constitución, se redujo a cuatro el período de las autoridades del ejecutivo y el legislativo, a la vez que se introdujeron varias diferencias entre diputados nacionales y provinciales. La definición del período en cinco años (que rompía la tradición de cuatrienio que había caracterizado la historia política nacional) había sido una de las medidas para contrarrestar la inestabilidad, ya que se suponía que tiempos más largos reducirían la incertidumbre generada por elecciones sucesivas y serían propicios para obtener mejores rendimientos en la gestión del ejecutivo y el legislativo. Sin embargo, pronto, los partidos y fuerzas sociales que quedaban fuera de la presidencia y del congreso comen-

zaron a presionar. A estas voces se sumó la de la población que comenzaba a retirar el apoyo a las autoridades que ella misma había elegido. La situación se debía, en buena medida, a los efectos derivados de la condición de ganador absoluto inherente en el presidencialismo combinados con la rápida erosión de la legitimidad, producida por los bajos rendimientos económicos y sociales del sistema político. Por esto, antes de que las autoridades concluyeran su período de la nueva etapa democrática se procedió a esta reforma de gran magnitud.

Al establecer períodos específicos para diputados nacionales y provinciales se profundizaron las diferencias. Desde ese momento, los nacionales durarían cuatro años, mientras que los provinciales se renovarían cada dos. Antes de esta reforma la diferencia radicaba solamente en los requisitos exigidos para terciar como candidatos y en el tipo de distrito electoral en que eran electos.¹²

A partir de ella se introdujo un claro elemento de inestabilidad en las actividades del congreso, ya que significaba que cada dos años debía renovarse en más de las cuatro quintas partes de sus integrantes. A esto se añadía la renovación anual de las autoridades parlamentarias, que constituía un factor adverso para la continuidad. Evidentemente, esto no contribuía a la normalización de las relaciones entre las dos funciones del Estado y tampoco a los acuerdos que el congreso necesariamente debe llevar a cabo.

Los problemas se agudizaron con la prohibición de reelección inmediata, vigente hasta 1994. En efecto, recién en ese año, y por medio de una consulta popular convocada por el Gobierno, fue posible reformar la Constitución para permitir que pudieran ser reelegidas las autoridades de elección popular, entre las que se contaban diputados. Hasta ese momento, los parlamentarios solamente podían optar por la que se denominó “reelección cruzada” (consistente en la candidatura de un diputado nacional para una diputación provincial o viceversa) o esperar hasta el siguiente período para poder competir por un

12 Los doce diputados nacionales (número fijo incrementado a veinte por una sola ocasión, en 1998), se elegían en distrito único nacional, mientras los otros provenían de veinte distritos provinciales de diversa magnitud (elevados después a veintidós por la creación de dos provincias). La edad mínima para los candidatos era de treinta y veinticinco años, para la diputación nacional y provincial, respectivamente. El número total de diputados en el primer período fue de sesenta y nueve (doce nacionales y cincuenta y siete provinciales). La constitución de 1998 eliminó la diputación nacional.

escaño similar al desempeñado.¹³ El grado de inestabilidad y la necesidad de renovación permanente eran muy altos y erosionaban las estructuras de los partidos políticos, que se veían obligados a improvisar candidatos sin experiencia y sin trayectoria.

En efecto, esas dos disposiciones obligaban a los partidos a incorporar grandes contingentes de personas para participar como candidatos cada dos años a la diputación provincial y cada cuatro años para la totalidad del parlamento, además de los otros cargos de elección popular, una exigencia que la mayoría de partidos no pudo cumplir. Inevitablemente, se convertiría en aliciente para la personalización en la política y para el reemplazo de los referentes ideológicos por el pragmatismo en los partidos. De esta manera, la primera reforma del período constitucional tomó la dirección totalmente opuesta al fortalecimiento de los partidos, que había guiado al proceso de retorno. En la práctica, dicha reforma se tradujo en un serio obstáculo en el camino hacia los objetivos que guiaron el fortalecimiento, que constituían la garantía de su consistencia como un movimiento de conjunto hacia una nueva institucionalidad. La posibilidad de reelección inmediata, aprobada once años más tarde, se constituyó en una solución parcial para un problema que ya para ese momento había alcanzado grandes proporciones.

A esto se añadía la ya señalada renovación anual de las autoridades del congreso, cuya elección se realizaba por votación de los diputados, lo que usualmente se tradujo en situaciones sin salida. La fragmentación del legislativo y el peso que cobraban los partidos pequeños llevaron en varias ocasiones a largas y no siempre claras negociaciones para lograr los acuerdos necesarios para la elección de esas autoridades. La Constitución de 1998 propuso como solución que la presidencia del parlamento correspondiera a un representante del partido más votado y la primera vicepresidencia a uno del segundo partido. Sin embargo, como se verá más adelante, no fue un mecanismo eficaz para solucionar el problema de fondo, ya que se mantuvo las otras disposiciones legales (asignación

¹³ El reducido número de diputados nacionales limitaba significativamente las posibilidades de la reelección cruzada, ya que estaban disponibles apenas doce puestos para los cincuenta y siete diputados provinciales (21,0% de ellos). Al mismo tiempo, los diputados nacionales podían competir en el mejor de los casos solamente por doce puestos provinciales. Por tanto, potencialmente solo podían continuar en el parlamento veinticuatro diputados (34,8% del total).

proporcional de puestos, limitaciones a las alianzas, votación simultánea a la primera vuelta presidencial, apertura casi ilimitada para los independientes, entre otros), que actúan como factores que promueven la fragmentación debido a la presencia de organizaciones minúsculas en el congreso.

Entre las innovaciones introducidas en 1983, puestas en vigencia desde las elecciones de 1984, se desplazó la elección de diputados de la segunda a la primera vuelta presidencial. Este cambio adicional en el calendario electoral determinó que los diputados se eligieran antes de conocer a los dos candidatos que disputaran la presidencia en la ronda definitiva, lo que actuó como aliciente para la dispersión. Con esto se perdió el factor de arrastre que tiene la elección presidencial o, más grave aún, hizo que este funcionara en la primera vuelta cuando entra en la competencia un alto número de opciones. Los partidos políticos encontraron en ella una posibilidad real para lograr alguna presencia en el parlamento aun con votaciones relativamente pequeñas, ya que podían enlazar las candidaturas parlamentarias a las presidenciales y obtener así algunos puestos (especialmente en provincias pequeñas, donde se requieren bajas votaciones). De alguna manera, la elección de diputados en la primera vuelta ha convertido a los candidatos presidenciales en cabezas de lista para las elecciones legislativas.

Además, dado que los partidos obligados a presentar candidatos en por lo menos diez provincias, así como a obtener una votación mínima (del 4% o del 5% de acuerdo con las disposiciones del momento) y que prohibidas las alianzas, aquella reforma no hizo sino profundizar la tendencia a la fragmentación. Los partidos pequeños encontraron en ella un seguro para su permanencia. Debido precisamente a esa conjugación de normas contradictorias, no se le puede atribuir a la simultaneidad de la elección parlamentaria, con la primera vuelta presidencial, todos los efectos negativos. Es verdad que en la única ocasión en que se realizó junto a la segunda vuelta presidencial (en 1979) hubo un número relativamente menor de partidos representados en el congreso y que el partido del presidente electo se acercó a la mayoría absoluta (47,3%).¹⁴ Pero al tratarse

14 Llama la atención que el partido del candidato que ocupó el segundo lugar en la elección presidencial en esa ocasión apenas obtuviera el 2,8% de los escaños y que en conjunto con la coalición que lo apoyaba apenas llegara al 16,0%. Por tanto, la realización de la elección legislativa junto a la segunda vuelta presidencial no cumplió con la expectativa de concentrar la votación legislativa entre los partidos (o coaliciones) de los dos contendientes.

de un caso único y al considerar que intervienen todos los factores señalados, no es posible hacerlo extensivo a las situaciones posteriores. La explicación se encuentra en la amalgama de factores que conforman un diseño institucional heterogéneo, contradictorio y absolutamente desvinculado de los objetivos que se perseguían. De ahí que reformar exclusivamente este aspecto, como se lo ha propuesto muchas veces, resultaría insuficiente.

En 1985 se introdujo nuevas reformas políticas, centradas en el sistema electoral. De la fórmula proporcional con representación de minorías se pasó a la fórmula mayoritaria. La reforma fue impulsada por el Gobierno y posibilitada por la conformación de una mayoría parlamentaria pasajera, con el objetivo de fortalecer el ejecutivo al reducir el número de partidos representados en el congreso. Apenas un año después se retornó a la fórmula proporcional, para cambiarla nuevamente en 1997, cuando se introdujo la votación por personas en listas abiertas, la que a su vez fue modificada (por simple disposición del TSE) en el año 2000 por la introducción de la fórmula D'Hondt para la asignación de escaños.

En todos estos casos no se buscó obtener mejores condiciones de representación o incrementar la representatividad del parlamento, sino reducir la resistencia que encontraban las iniciativas del ejecutivo. Para el momento de las primeras reformas ya se había convertido en práctica común lo que se calificó como la pugna de poderes, es decir, el enfrentamiento entre ambas funciones del Estado en torno al procesamiento de instrumentos legales o políticos impulsados desde el Gobierno. Por consiguiente, se vio en el sistema electoral y en otros ámbitos institucionales un instrumento que permitiría fortalecer el ejecutivo en esa pugna con el legislativo y no una posibilidad de mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad.

Esas y las diversas reformas que se sucedieron estuvieron marcadas por la necesidad de eliminar los factores que establecían empates irresolubles entre los dos poderes, y que finalmente se han traducido en bloqueos permanentes a lo largo del período constitucional. Se trata de un problema central, pero las reformas realizadas no contribuyeron a resolverlo. En realidad, muchos de los cambios han pretendido abordar este conflicto, y han intentado hacerlo siem-

pre por el fortalecimiento de uno de los términos de la ecuación. El paso más claro es el que se dio en la Asamblea Constituyente de 1997-1998, cuando al congreso se le quitaron o se le redujeron algunas de sus funciones básicas en el campo económico y político. Pero debido a que no se orientaban a establecer un equilibrio apropiado entre ambos sino a fortalecer uno de ellos, el resultado de su aplicación ha sido una nueva y renovada manifestación de ese empate. A la vez, la solución escogida tampoco se materializó ya que el propio empate de fuerzas –que se explica en gran medida por el carácter provincial de los partidos– ha impedido que la balanza se incline decididamente a favor de uno de los dos poderes.

Como resultado inmediato e inevitable, estas operaciones han profundizado el desequilibrio propio del presidencialismo. En el fondo de todo se encuentra el debilitamiento del sistema de controles y balances, lo que se ha traducido en el incremento de la conflictividad en la política, ya que se han reducido o eliminado los espacios y los mecanismos necesarios para alcanzar el equilibrio entre las dos funciones del Estado.¹⁵ Frente a ello, ambas han apelado a la misma legitimidad de origen, esto es, a su condición de entidades conformadas por el voto popular y por tanto instancia privilegiada de representación.

Al debilitar los mecanismos de cooperación y contrapeso entre las funciones ejecutiva y legislativa, cada una se siente impulsada a justificar sus acciones mediante esa condición de instancia de representación constituida por el voto popular. Dado que las dos provienen de la voluntad expresada en las urnas, la apelación a la legitimidad de origen coloca el tema en el nivel de definiciones básicas del régimen, de manera que son estas las que se encuentran permanentemente en el centro del debate político. En cualquier situación, aun frente al problema más pequeño, se pone en cuestión los pilares básicos del ordenamiento político: los actores sociales y políticos dirigen hacia ellos sus acciones e impugnaciones. Es así que los conflictos propios de la política cotidiana se trasladan al nivel del régimen político y se convierten en una impugnación de

¹⁵ La Asamblea Constituyente de 2007-2008 le devolvió algunas funciones al congreso (denominado desde entonces Asamblea Nacional), como la de destituir a los ministros por medio de juicio político, pero le quitó algunas de las más esenciales, como la de interpretar la Constitución, participar en el nombramiento de autoridades y, sobre todo, le dio al presidente de la república la facultad de disolverlo. Por tanto, profundizó el desbalance entre ambos poderes.

sus bases.

Otro tema central de las reformas ha sido el de la pugna en torno a la representación o, más concretamente, en cuanto al derecho a la participación electoral. Como se vio, la Constitución de 1979 y las leyes de partidos y elecciones establecieron el monopolio partidista en la medida en que solamente los partidos podían presentar candidatos para las elecciones. En 1986, el Gobierno intentó romper ese monopolio, para lo cual acudió a una consulta popular en la que puso a consideración la posibilidad de que agrupaciones diferentes a los partidos pudieran presentar candidatos para cualquier dignidad de elección popular. Habiéndose convertido la consulta en un referéndum sobre la gestión gubernamental, la ciudadanía se pronunció negativamente, aunque ocho años más tarde aprobó la participación de independientes (sin el requisito de afiliación a un partido) por medio del mismo mecanismo.

La participación de independientes, en condiciones claramente menos exigentes que las que regían para los partidos, contribuyó a agudizar la fragmentación.¹⁶ Esto se hizo evidente en la multiplicación de listas y partidos que se han presentado desde entonces a las elecciones en los diversos niveles (nacional, provinciales, cantonales). Sin embargo, esta disposición no tuvo como efecto directo e inmediato incrementar el número de partidos con representación en el Congreso –que recién se hizo visible en las elecciones del año 2002–, como se puede observar en el cuadro 1.3.

16 Los independientes no estaban obligados a contar con inscripción ni a presentar listas en un número determinado de provincias; tampoco debían cumplir con todos los requisitos organizativos que se exigían a los partidos. Como contraparte, no podían acceder al financiamiento estatal.

Cuadro 1.3. Listas con representación en el Congreso Nacional, 1979-2006

Años	Listas	Variación %
1979-1984	10	
1984-1986	13	30.0
1986-1988	13	0.0
1988-1990	11	-15.4
1990-1992	10	- 9.1
1992-1994	12	20.0
1994-1996	14	16.7
1996-1998	11	-21.4
1998-2002	9	-18.2
2002-2006	20	122.2

Esto se puede atribuir a factores relacionados con las conductas políticas de la población y con las adscripciones partidistas, que habrían mediatizado los efectos de la mencionada disposición. Asimismo, esta apertura –junto a la fórmula proporcional, a la representación de minorías y a la existencia de distritos pequeños– abrió la posibilidad para que partidos minúsculos o listas sin mayor apoyo electoral puedan acceder a escaños parlamentarios.

De cualquier manera, la apertura indiscriminada a la participación de los independientes fue un nuevo retroceso en relación con los objetivos que habían guiado el retorno y, en general, a la necesidad de conseguir algún grado de estabilidad y cohesión en el sistema político.

La fascinación por las reformas se expresa en la realización de cuatro consultas populares entre 1986 y 1997 (además de la realizada en 1978 para aprobar la Constitución y las leyes de partidos y de elecciones).¹⁷ En cada una se consultó

17 La legislación ecuatoriana no establece diferencias entre plebiscito, referéndum y consulta

sobre asuntos relacionados con las instituciones del sistema político, así como con temas económicos y sociales.¹⁸

Los resultados han dependido en gran medida de las condiciones políticas así como del grado de aceptación del Gobierno que las ha convocado más que del contenido de las preguntas en sí. En la práctica, las consultas han funcionado más como referéndum sobre la gestión gubernamental que como referéndum sobre aspectos específicos de carácter político, institucional y legal. Por ello su efectividad como mecanismo de reforma ha sido bastante limitada. Más bien, en la medida en que ha colocado las definiciones institucionales en el mismo plano de los temas políticos corrientes, cada consulta ha contribuido a la inseguridad, a la pérdida de referentes y a la heterogeneidad.

El resultado de estos comportamientos ha sido la configuración de una normatividad flexible, sujeta a tantas interpretaciones cuantas sean necesarias para conformar mayorías pasajeras o para salir del atolladero provocado generalmente por esa misma conducta de los actores. Las normas, comenzando por la propia Constitución, no han sido el marco de referencia para el desempeño político, sino más bien uno de los componentes de la negociación. De esa manera, ha sido imposible lograr que la acción se enmarque en disposiciones estables y de aceptación general. Por el contrario, la relación entre ambos términos se ha producido en el sentido inverso, esto es, la acción política ha sido la que ha determinado al marco normativo que, por consiguiente, ha pasado a depender directamente de las necesidades coyunturales. El cambio constante de las regulaciones y de los procedimientos no expresa, entonces, la búsqueda de mejores condiciones para los procesos políticos, sino la adecuación a los intereses específicos de los grupos enfrentados.

La de 1997 abarcó un amplio espectro de temas (con catorce preguntas), entre los que se incluyó explícitamente el apoyo al Gobierno interino que se había conformado ese mismo año como consecuencia del golpe de Estado en contra de Abdalá Bucaram. Posteriormente se realizaron consultas en los años 2006,

popular. Todos estos mecanismos de expresión directa se agrupan bajo la última denominación.

18 La consulta de 1986 solamente trató la participación de los independientes. La de 1994 trató siete temas diferentes, entre ellos, algunos de carácter social, como la reforma al régimen de seguridad social. La de 1995 retomó algunos de esos asuntos por medio de ocho preguntas.

2007, 2008, 2009 y 2011. La última introdujo nuevamente reformas en las instituciones del sistema político.

Efectos del sistema electoral

Como se ha visto, el sistema de fórmula proporcional con representación de minorías, vigente hasta 1997, fue uno de los factores que causaban la dispersión y fragmentación del sistema de partidos, expresada de manera especial en la representación obtenida en el Congreso Nacional. Siendo un sistema que aseguraba la proporcionalidad en la transformación de votos en escaños, era al mismo tiempo la vía para la dispersión y la atomización. Sumado a los otros componentes del sistema electoral, arrojó los resultados reseñados, claramente contrarios a los objetivos que guiaron el proceso de retorno a la democracia. Resultaba prácticamente imposible que se lograra reducir el número de partidos y consolidar grandes tendencias nacionales si se actuaba sobre un diseño electoral de esa naturaleza.

En varias ocasiones se consideró su sustitución por un sistema de fórmula mayoritaria sin representación de minorías, e incluso se introdujo una reforma en ese sentido (en 1985), pero tuvo vigencia únicamente en una elección. El cambio más significativo estuvo dado por la introducción del sistema de votación por personas en listas abiertas, cuya asignación de escaños debía producirse por mayoría simple de acuerdo con los votos obtenidos por cada candidato.¹⁹ Sin embargo, la votación personalizada constituía en sí misma un elemento en sentido contrario a la concentración, ya que potencialmente podía fragmentar más la votación. La posibilidad de votar por tantos candidatos cuantos puestos se encuentran en disputa abre un abanico de posibilidades que no ofrece ningún otro sistema electoral y que puede conducir a la dispersión. En la práctica, se trata de un sistema contradictorio ya que, por un lado (por medio de la votación personalizada y la asignación individual de escaños), actúa bajo la fórmula de mayoría, mientras, por el otro (por medio de la apertura indiscriminada de las listas), promueve la dispersión de la votación. De esa manera se pierden

¹⁹ Aparentemente, a las personas que impulsaron la reforma (mediante una pregunta incluida en la consulta popular de 1997) les interesaba instaurar un sistema de voto preferencial. Sin embargo, la forma equívoca y poco clara en que fue formulada la pregunta llevó al sistema personalizado de listas abiertas (*panachage*).

los efectos concentradores del sistema de fórmula mayoritaria.

No obstante, estas características del sistema tuvieron vigencia solamente durante las dos primeras elecciones en que fue aplicado (en 1997 para la Asamblea Constituyente y en 1998 para diputados, concejales y consejeros). En aquellas ocasiones se asignaron los puestos de acuerdo con la votación obtenida por cada candidato, independientemente de la suma total de sus respectivas listas. En términos estrictos, la lista –y, por extensión, el partido– era nada más que un recipiente para la presentación de las candidaturas y, en la fase posterior, un instrumento para determinar la proporción alcanzada por cada partido.²⁰ Con ello se dio mayores alicientes a la personalización de la política, que ya constituía una tendencia notoria y que era precisamente vista como uno de los problemas que se pretendía erradicar desde el retorno a la democracia. Por consiguiente, el nuevo sistema electoral, adoptado a partir de la consulta popular celebrada en 1997, iba claramente en contra de los objetivos que se habían trazado inicialmente.

Después de esas dos experiencias, se introdujo un mecanismo de asignación de puestos por votación total de la lista. Con este fin se utilizó la fórmula de divisores sucesivos, que en la práctica transformó la votación personalizada que realiza el elector en una votación por listas. Al sumar los votos obtenidos por los candidatos de cada lista, se sustituye el criterio básico de este sistema, esto es, el del voto por individuos, y en su lugar se coloca el criterio de votación por partidos. Si bien con ello se tiene un recurso parcialmente efectivo para evitar la dispersión y la fragmentación, no es menos cierto que contradice el espíritu del sistema en su conjunto. Además, dado que no ha sido tomada en consideración la incidencia que tienen los otros factores del sistema electoral, la introducción de esta modalidad de asignar puestos ha tenido efectos extremadamente limitados.

El sistema electoral sigue propiciando la dispersión y la fragmentación debi-

²⁰ La suma de los votos de cada lista podría ser considerada contradictoria con la forma de votación por personas. Pero también se las podría interpretar como complementarias, ya que se puede suponer que el elector expresa al mismo tiempo la preferencia por personas y por corrientes ideológicas. De cualquier manera, esa suma es necesaria, en términos prácticos, para la conformación de bancadas parlamentarias así como para la asignación del financiamiento estatal.

do a los siguientes factores: los distritos electorales de diversas magnitudes (con el predominio de los pequeños), la obligación de contar con organización nacional y presentar candidatos en un número mínimo de provincias, la poca flexibilidad para conformar alianzas, la inexistencia de un umbral mínimo para alcanzar la representación parlamentaria, las facilidades otorgadas a los independientes para la presentación de candidaturas. Por ello, conviene hacer una breve revisión de sus efectos sobre el sistema político y sobre la gobernabilidad, en referencia exclusivamente a la conformación del congreso, que es el órgano político por excelencia y en donde se manifiestan los efectos de las disposiciones electorales.

Las circunscripciones electorales

Las circunscripciones electorales para elección de parlamentarios corresponden a las provincias, es decir, a uno de los ámbitos de la división político-administrativa. Esto significa, en primer lugar, que las circunscripciones se definen geográfica y administrativamente, lo que se traduce en espacios electorales de magnitudes diversas, dentro de un rango bastante amplio. De esta manera, se conforman espacios tan disímiles como Galápagos, que apenas cuenta con el 0,1% del padrón electoral, y Guayas, que agrupa el 27,0%. Entre medio se conforma una extensa gama de espacios que configura una situación heterogénea, como se puede ver en el cuadro 1.4. Esto da origen a problemas de representación en la medida en que se produce desproporción —o *malapportionment* (Snyder y Samuels 2001) — en el número de votantes por diputado. Pero, sobre todo, se genera gran desequilibrio entre los esfuerzos que deben realizar los partidos en cada uno, lo que se agrava por su carácter provincial. Adicionalmente, la existencia de distritos minúsculos es un aliciente para la presencia de partidos pequeños o agrupaciones de independientes que se conforman con fines estrictamente electorales, confiando en que pueden obtener un escaño legislativo con muy pocos votos.

Cuadro 1.4. Tamaño y número de diputados de los distritos electorales provinciales

Provincia	Tamaño (% del padrón)	Diputados (año 2002)	
		Número	%
Galápagos	0,1	2	2,0
Zamora Chinchipe	0,3	2	2,0
Orellana	0,4	2	2,0
Pastaza	0,4	2	2,0
Morona Santiago	0,6	2	2,0
Sucumbíos	0,6	2	2,0
Napo	0,9	2	2,0
Bolívar	1,5	3	3,0
Carchi	1,5	3	3,0
Cañar	1,6	3	3,0
Esmeraldas	2,6	4	4,0
Imbabura	3,0	3	3,0
Cotopaxi	3,1	4	4,0
Loja	3,3	4	4,0
Chimborazo	3,8	4	4,0
Tungurahua	4,5	4	4,0
El Oro	4,5	4	4,0
Azuay	4,8	5	5,0
Los Ríos	5,0	5	5,0
Manabí	10,1	8	8,0
Pichincha	20,5	14	14,0
Guayas	27,0	18	18,0
Total	100,0	100	100,0
Promedio	4,6	4,5	4,5

En segundo lugar, al superponerse la condición de distrito electoral (es decir, un mecanismo para contar los votos) a la condición político-administrativa, se crea la ficción de una representación territorial. De este modo se abren las posibilidades de establecer un mandato vinculante, en el entendido de que el

diputado es un representante de la provincia ante los niveles nacionales. A la vez, de ello se han derivado varios problemas, entre los que se destacan la desafiliación de diputados en función de los intereses provinciales y su intervención en la asignación de recursos a pesar de existir prohibiciones expresas a nivel constitucional.²¹ Esta percepción del diputado como un representante territorial contribuye al debilitamiento de los partidos, ya que pone en un segundo lugar la definición ideológica; más bien fortalece la adscripción directa con el electorado territorialmente definido. Eso explica que en gran medida los partidos se hayan visto obligados a establecer lazos muy fuertes con sectores sociales localmente delimitados y actuar como representantes directos de sus intereses. La eliminación de los diputados nacionales, en la Constitución de 1998 (que fue revertida posteriormente), significó la eliminación de un pequeño pero importante factor de contrapeso.

En tercer lugar, la diferente magnitud de los distritos y la percepción del mandato territorial han sido algunas de las causas para que las provincias pugnen por contar con mayor número de diputados. A la vez, este ha sido el factor central para no reducir el número de integrantes del parlamento, propuesta que ha sido obstaculizada en varias ocasiones. Por el contrario, el tamaño del congreso se ha incrementado, no solo por el crecimiento poblacional –ya que el número de diputados provinciales se basa parcial y principalmente en la magnitud poblacional–, sino también por efecto de las reformas. Inevitablemente, estas llevan la huella de los intereses particulares que las han impulsado y de la coyuntura específica en que han ocurrido.

La organización nacional de los partidos

Entre los elementos menos debatidos del sistema electoral está el que obliga a los partidos a tener una organización nacional y participar en las elecciones en todo el país (o por lo menos en un número mínimo de provincias). La medida

24 La desafiliación de los diputados –conocida como el cambio de camiseta o el camisetazo– ha sido un problema que recurrentemente ha debido enfrentar el parlamento ecuatoriano, incluso con la promulgación de leyes como el Código de Ética (al respecto, véase Mejía 2002). La participación en la asignación de recursos llevó a que durante algunos años se incluyeran en el presupuesto general del Estado las partidas de interés provincial, cuyo destino estaba determinado por cada uno de los diputados provinciales. Fueron abolidas en 1997 después de comprobarse que en torno a ellas se habían tejido redes de corrupción.

fue concebida para impulsar la conformación de partidos de alcance nacional que lograran rebasar las expresiones locales o regionales. Sin embargo, la disposición ha tenido, hasta cierto punto, el efecto contrario, o por lo menos no ha sido totalmente coherente con aquel objetivo. En lugar de lograr que se conformen verdaderas agrupaciones nacionales, lo que se ha conseguido ha sido que pequeñas organizaciones locales se vean obligadas a abandonar su espacio e invadan el campo nacional. Al mismo tiempo, los partidos que, por la distribución de su votación, podrían considerarse nacionales han mostrado claro retroceso. Con creciente frecuencia, su votación ha tendido a concentrarse en una provincia o, en el mejor de los casos, en un pequeño conjunto de estas. Independientemente de los factores que hubieran incidido sobre esto, lo cierto es que las tendencias de votación demuestran que la disposición no ha tenido el efecto esperado.

Por otra parte, al obligar a los partidos políticos a presentar candidaturas en un número mínimo de provincias, se cerraba la posibilidad de que existieran agrupaciones locales que pudieran actuar en esos ámbitos sin necesidad de trasladarse al nacional. De este modo, si un partido hubiera querido participar únicamente en la elección de alcalde o concejales cantonales o, incluso, de prefecto y consejeros provinciales, estaba obligado a inscribir candidatos en por lo menos diez provincias. De hecho, y sin contar con la organización ni con los recursos humanos necesarios, se colocaba así en el ámbito nacional a pesar de ser la expresión de intereses locales. Por consiguiente, debía enfrentar problemas organizativos, logísticos e incluso programáticos de difícil resolución. Finalmente, junto a un sistema político fuertemente centralizado, este factor ha contribuido a desplazar las demandas locales y provinciales al ámbito nacional. En gran medida ella ha mermado la capacidad de los organismos cantonales y provinciales para el procesamiento y la solución de los conflictos.

Esto es el resultado de haberlas colocado en manos de partidos que deben abrirse campo en el plano nacional y que deben privilegiar su accionar en los organismos propios de este último nivel.

En pequeño grado se modificó esta incidencia negativa –y claramente opuesta a los objetivos que explicitamente la guiaban– al dar luz verde a la participa-

ción de los independientes, ya que permitió que los intereses locales se organizaran y compitieran en las elecciones en sus respectivos espacios. Sin embargo, esto es válido solamente para las elecciones orientadas a conformar los organismos provinciales y cantonales. No surte efecto en el congreso ya que, como se ha señalado, esta apertura constituye un aliciente para la presencia de agrupaciones minúsculas en el parlamento.

El problema de fondo en este tema es la concepción inflexible de la legislación de partidos y de elecciones. El objetivo de contar con mecanismos que llevaran a la consolidación de partidos nacionales –importante y necesaria para la conformación del congreso y del ejecutivo–, no permitió comprender que la diversidad social, económica, étnica, cultural y política precisaba de canales de expresión en niveles diferentes a aquellos. Por tanto, se legisló con criterio general, sin atender a las especificidades y sin considerar que sería conveniente contar con normas, formas, mecanismos y procedimientos adecuados a cada uno de los niveles. Llama la atención que, durante más de tres décadas y con una sucesión interminable de reformas, no se introdujeran los cambios que tendieran a solucionar los problemas mencionados. Es fácil advertir que la solución se podría encontrar en la configuración de sistemas diferenciados para el ámbito nacional, por un lado, y para los niveles provinciales y locales por otro. De manera especial, sería un paso muy importante para impedir que los intereses locales se trasladen al nivel nacional y provoquen una sobrecarga que genera problemas de gobernabilidad. A la vez, se convertiría en un aliciente para la descentralización, ya que daría mayor capacidad para el procesamiento de las demandas en los espacios locales. Sin embargo, este es un tema que no ha recibido atención en los medios políticos ecuatorianos y, por consiguiente, no ha formado parte de la agenda de reformas.

Los límites para las alianzas y el umbral de registro

La intención de fortalecer los partidos tenía como un objetivo reducir su número, ya que se suponía que la convivencia de muchas organizaciones terminaría por debilitarlas a todas. Al mismo tiempo, se pretendía que los partidos expresaran grandes corrientes ideológicas o de opinión, de manera que se superaran las experiencias populistas que habían caracterizado la historia reciente del

país. Para lograr estos objetivos, se estableció un umbral mínimo de votación como condición para mantener su registro y se prohibieron las alianzas en las elecciones pluripersonales (concejales, consejeros y diputados). Las dos condiciones actuaban en conjunto, ya que estaban dirigidas a impedir la presencia de partidos pequeños. La primera lo hacía de manera directa, por medio de la cuantificación del apoyo electoral, mientras que la segunda actuaba indirectamente al impedir que, por medio de alianzas, pequeñas agrupaciones pudieran beneficiarse de la votación de partidos grandes. Sin embargo, en la práctica ninguna de las dos disposiciones arrojó los resultados esperados; más bien se puede afirmar que por lo menos la prohibición de las alianzas tuvo efectos contrarios.

La definición de un cociente mínimo de votación en dos elecciones seguidas actuaba como barrera de registro pero no de representación. Esto quiere decir que un partido perdía su reconocimiento oficial y por consiguiente no podía participar en procesos electorales si no obtenía ese cociente en dos elecciones consecutivas, pero mantenía los cargos obtenidos en esas mismas elecciones. Por tanto, los efectos de la sanción recién se hacían efectivos al final del período que se inició con la segunda elección. En la práctica esto constituye un aliciente para los partidos pequeños, ya que pueden mantenerse en la escena política (por hasta dos períodos seguidos) sobre la base de votaciones muy bajas y sin hacer mayores esfuerzos. Esta es una de las razones de la presencia de un alto número de partidos en el congreso, la mayor parte de los cuales apenas obtenía uno o dos representantes.

Los resultados serían radicalmente contrarios si se tratara de una barrera de representación, esto es, de un impedimento para que los partidos que no han alcanzado el mínimo establecido puedan acceder a los cargos. En ese caso actuaría como un elemento determinante para evitar la fragmentación y la dispersión.

Por un lado, eliminaría a los pequeños y, por otro, en la medida en que estos no tuviesen mayor oportunidad electoral, funcionaría como un aliciente para la agregación en organizaciones con reales posibilidades de acceder a cargos. Siendo apenas una barrera de registro, que solamente actúa a posteriori, no se constituye en un incentivo en esa dirección.

Durante la mayor parte del período analizado estuvieron prohibidas las alianzas para las elecciones de diputados, consejeros provinciales y concejales cantonales, lo que funcionó también como factor de impulso a la fragmentación. En efecto, cada partido debía presentarse aisladamente en las elecciones, lo que de hecho se transformó en un mecanismo multiplicador de su número. A pesar de la cercanía ideológica e incluso del impulso a una misma candidatura presidencial, los partidos no podían conformar alianzas ni presentarse dentro de una misma fórmula electoral. Adicionalmente, la disposición comentada acerca de la obligación de presentar candidatos a nivel nacional, reforzaba esta tendencia, con los resultados mencionados.

Desde el año 1996 se eliminó la prohibición que pesaba sobre las alianzas, pero se introdujo una modalidad que no contribuyó a superar en su totalidad los problemas reseñados. Según esas disposiciones, la alianza se materializa en una sola lista, en la que confluyen todos los partidos que la conforman, de manera que siempre existe un costo relativamente alto para ellos en la medida en que pierden sus respectivas identidades. No está abierta la posibilidad de que cada partido mantenga su identidad y presente sus propios candidatos dentro de alianzas, una salida que sería un aliciente mayor para la integración.

Dentro de esta nueva modalidad, las alianzas han funcionado como vías adicionales para la supervivencia de los partidos pequeños. Al unirse entre sí o con otros más grandes, han garantizado su permanencia electoral y su desempeño en el congreso prácticamente en los mismos términos que lo hacen cuando llegan solos. En efecto, debido a que una vez elegidos no tienen obligación de permanecer dentro de la alianza, al posesionarse la abandonan enseguida y actúan por su propia cuenta. No existen regulaciones que sancionen este tipo de comportamientos. De este modo, las alianzas terminan por convertirse en mecanismos para permitir que los partidos pequeños alcancen escaños legislativos y se reproduzca así la dispersión en el interior del congreso.²² En defini-

22 Una manera de contrarrestar estos efectos negativos podría ser la atribución exclusiva de determinadas iniciativas legislativas (proyectos de ley, juicios políticos) a las bancadas parlamentarias, las que a su vez deberían tener un número mínimo de integrantes por debajo del cual no podrían actuar como tales. A pesar de que la legislación regula el tamaño de las bancadas, no es clara en cuanto a las atribuciones exclusivas, lo que lleva a que cada legislador —especialmente de los partidos pequeños y menos organizados— actúe en términos individuales.

tiva, las alianzas han funcionado únicamente como componentes electorales y no como factores de agregación en la representación política.

La participación de los independientes

El diseño institucional del retorno a la democracia tenía en el monopolio partidista a uno de sus pilares. Pero rápidamente se hicieron evidentes los síntomas de cansancio e insatisfacción de la ciudadanía con lo que consideraba una limitación para su participación democrática. De esta manera se fue generando una corriente crítica que se transformó en un sentimiento generalizado en contra de los partidos y, en general, en contra de la política. Al igual que otros países de América Latina, Ecuador no pudo escapar del antipartidismo y la antipolítica aunque, como se verá a continuación, las formas de manifestarse fueron contradictorias y no siempre llevaron hacia los resultados que podrían esperarse a partir de un sentimiento que se arraigó fuertemente en el país.

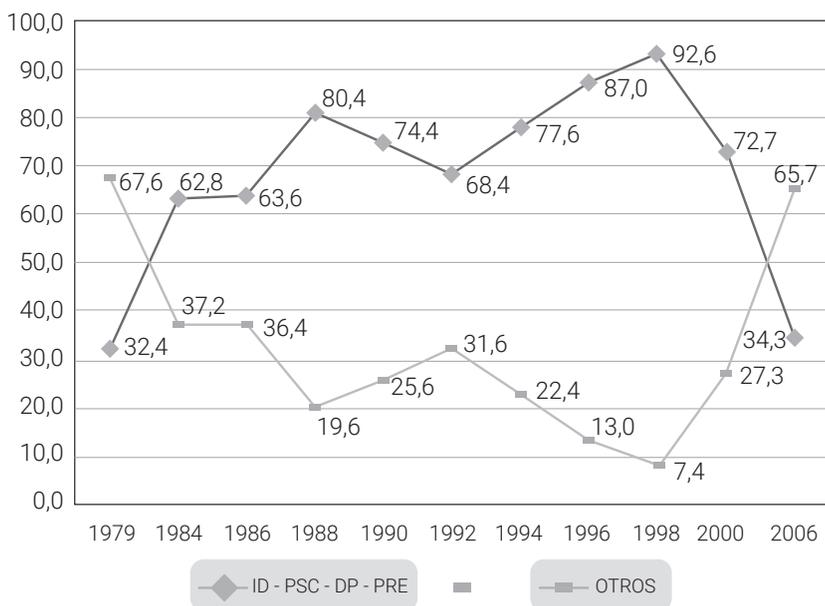
Los sentimientos adversos a los partidos se concretaron en una consulta popular convocada por el presidente de la república en 1995, en la que la ciudadanía aprobó la participación de los independientes en condiciones mucho menos exigentes que las que rigen sobre los partidos. Desde ese momento se rompió el monopolio partidista y se abrió de manera casi irrestricta la posibilidad de presentar candidaturas. El resultado visible ha sido el incremento del número de listas que compiten en las elecciones y, en menor medida, también el mayor número de estas que obtienen representación en el Congreso Nacional (cuadro 1.3). Sin embargo, posiblemente, el resultado más importante ha sido la competencia desigual a la que han sido sometidos los partidos debido a las facilidades otorgadas a los independientes.²³ En síntesis, en vez de abrir las posibilidades para nuevos actores políticos, estas regulaciones contribuyeron a la dispersión, especialmente en lo que se refiere a la oferta electoral. Asimismo, la participación casi ilimitada de los independientes alimentó la erosión de los partidos.

23 Al contrario de los partidos, los independientes no están obligados a contar con una organización nacional ni a presentar candidatos en un número mínimo de provincias. Únicamente deben presentar una cantidad de firmas de apoyo equivalente al 1% del padrón electoral de la circunscripción en la cual competirán.

Una manifestación de los efectos contradictorios de esta apertura del sistema electoral se observa al considerar los resultados electorales hasta el año 2002 (cuadros 1.5 y 1.6). Los partidos políticos predominaron en las elecciones legislativas, aunque se hacía evidente su descenso en las presidenciales.²⁴ Hasta 1998 se configuró una tendencia de concentración de la votación en cuatro partidos (PSC, PRE, ID y DP), que en conjunto llegaron a obtener hasta el 80% de los votos válidos en las elecciones legislativas (gráfico 1.1). El resto de partidos y las agrupaciones de independientes vieron reducirse su votación, aunque no por ello dejaban de obtener escaños y gravitar sobre las decisiones del congreso. 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. Por ello, resulta paradójico que precisamente los partidos, que dentro del diseño institucional de la transición constituían la barrera para el populismo y el clientelismo, terminaran convirtiéndose en sus instrumentos.

24 Desde 2002 se inició el declive de los votos recibidos por los partidos. La elección de asambleístas constituyentes de 2007 fue la expresión final del sistema de partidos que se había configurado desde la transición.

Gráfico 1.1. Votación por los *partidos significativos*, 1979-1996. Elección de diputados provinciales (%) sobre total de votos válidos



Fuente: TSE (1990; 1997a; 1997b; 2000).

Es posible que la misma competencia con los independientes haya sido uno de los factores impulsores de esto, pues los partidos se han visto obligados a jugar en un terreno donde valen más los resultados inmediatos que las reglas, los procedimientos y la coherencia ideológica y programática. De alguna manera, la presencia de los independientes, entre otros factores, ha configurado un tipo de competencia en la que se privilegia la obtención de votos por encima de las propuestas programáticas. Finalmente, este conjunto de elementos llevó a la combinación de la búsqueda de votos, la necesidad de mantener y fortalecer los lazos con electores duros y la obligación de arrojar rendimientos económicos y sociales.

Cuadro 1.5. Votación por los partidos significativos, 1979-1996. Elección de diputados provinciales (%) sobre total de votos válidos

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

Fuente: SISPSUB 1978-2014.

Notas:

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

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

Cuadro 1.6. Sistema electoral presidencial y sus reformas

Periodo	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	Magnitud cámara	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad reelección
1978	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	69	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	5	No
1983	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	71	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	No
1985	Mayoritario		Nacionales Provinciales	71	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	No
1986	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	71	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	No
1994	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	72	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	Sí
1996	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	82	21 +1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	Sí
1998	Proporcional mixta	Votación personalizada	Provinciales	121	21+ 1	Personalizado, de listas y entre listas	4	Sí
2000	Proporcional	D'Hondt	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	Sí
2003	Proporcional	Imperiali (corregido)	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	Sí
2006	Proporcional	Factor ponderado	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	Sí
2009	Proporcional	D'Hondt Hare	Nacionales Provinciales	124	24 pl. + 1 + 3 extraterritoriales	Personalizado, de listas y entre listas	4	Sí
2012	Proporcional	D'Hondt Hare	Nacionales Provinciales	136	24 pl. + 1	Personalizado, de listas y entre listas	4	Sí

Fuente: Freidenberg 2014.

A diferencia de las percepciones de la ciudadanía, los niveles de confianza de las élites hacia las instituciones y los actores políticos han decrecido. Los asambleístas de 2009 no confían en los partidos (solo el 23,8% se expresó

positivamente ese año), ni en el poder judicial (solo el 25,1%), ni tampoco en la Policía (el 34,2%). Expresaron confiar en el Congreso/ Asamblea Nacional (61,4%), las Fuerzas Armadas (61,5%) y el presidente de la república (59,5%). El hecho de que la ciudadanía cambie su histórica percepción negativa hacia las instituciones y el sistema político contribuye a la estabilidad democrática. Lo mismo ocurre cuando ese cambio se da en las élites políticas. El compromiso de la ciudadanía y las élites respecto al sistema político y al funcionamiento de sus instituciones es crucial para que dicho sistema supere los momentos de crisis o cualquier intento de ruptura autoritaria. Como bien apunta el dicho popular, una democracia necesita demócratas para sobrevivir.

Referencias

Ayala, Enrique. 1978. *Lucha política y origen de los partidos políticos en Ecuador*. Quito: Universidad Católica.

De la Torre, Carlos. 1984. *La seducción populista*. Quito: Librimundi.

Freidenberg, Flavia. 2010b. *El Código de la Democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral de Ecuador (2008-2009)*. Quito: Ágora Democrática, NIMD e International IDEA.

— 2014. “Un país de mil reinos: predominio de nuevos actores, estrategias políticas e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2014)”. En *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Editado por Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao, 181-222. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Guerrero Burgos, Rafael. 1994. *Regionalismo y democracia social en los orígenes del ‘CFP’*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.

López, Patricio. 2009. *Ecos de revuelta. Cambio social y violencia política en Quito (1931-1932)*. Quito: FLACSO.

Maiguashca, John. 1991. “Los sectores subalternos en los años 30 y el apareamiento del velasquismo”. En *La crisis del Ecuador. Los treinta y los ochenta*, editado por Rosemary Thorp, 79-94. Quito: Corporación Editora Nacional.

Moncayo M., Patricio. 2009. *Con la democracia a cuestras*. Quito: UNAP.

Mejía, Andrés. 2002. *Gobernabilidad democrática*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.

Nohlen, Dieter. 1995. “Elecciones y sistemas electorales”. Caracas: *Nueva Sociedad*.

Pachano, Simón. 1996. *Democracia sin sociedad*. Quito: FLACSO.

— 2005. “Ecuador: el proceso electoral”. En *Sistemas electorales andinos*. Editado por Rubén Vélez, 107-149. Bogotá: Parlamento Andino.

— 2007b. “El sistema de partidos en Ecuador: ¿cambio o colapso?”. En *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Editado por Isidoro Cheresky, 269-292. Buenos Aires: Manantial.

— 2007c. “Partidos y sistemas de partidos en Ecuador”. En *La política por dentro*. Editado por Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez, 161-211. Lima: Ágora Democrática.

— 2008a. “Reforma electoral en Ecuador”. En *Reforma política y electoral en América Latina*. Editado por Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco, 495-524. Ciudad de México: UNAM.

Pachano, Simón. 2011. *Calidad de la democracia e instituciones en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO Ecuador.

Quintero, Rafael y Érika Silva. (1990) 1998. *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: FLACSO.

Snyder, Richard y David Samuels. 2001. “Devaluing the Vote in Latin America”. *Journal of Democracy* 12, n.º 1: 146-159.

Documentos públicos

Constitución Política de la República del Ecuador. 2008. Quito.

Constitución Política de la República del Ecuador. 1998. Quito: Tribunal Supremo Electoral.

Constitución Política de la República de Ecuador. 1978. Quito.

LPP (Ley de Partidos Políticos de 1978). En TSE. Legislación Electoral Ecu-

toriana. Quito: Corporación Editora Nacional, 1990.

Ley Orgánica Electoral y de Organización Políticas de la República del Ecuador. Código de la Democracia. Proyecto de Ley aprobado en el Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, de la Asamblea Nacional, 12 de febrero de 2009.