

**Richard Ortiz Ortiz**

***INGENIERÍA ELECTORAL EN ECUADOR 1978-2020:  
DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA A LA  
REINSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO***

**Introducción**

Casi siempre los cambios radicales en materia electoral se producen en momentos de crisis y coyunturas políticas críticas. La última reforma a la Ley Orgánica de Elecciones y Partidos Políticos (LOEOP) no es la excepción. Todos los avances importantes del derecho electoral ecuatoriano estuvieron casi siempre vinculados a diversas crisis políticas que impulsaron las reformas electorales. Recordemos la crisis de 1859 cuando el Ecuador estuvo a punto de desintegrarse y que sirvió de antecedente a la introducción del voto universal de los varones en la Constitución de 1861 (art. 8); la Revolución Juliana (1925), que impulsó el voto de la mujer en la Constitución de 1929 (art. 13); y, la creación de los órganos electorales, después la revolución “La Gloriosa”, en las Constituciones de 1945 (arts. 21-22) y de 1946 (arts. 22-25).

Ya en este último periodo democrático (desde 1978/79), el diseño institucional empezó con la transición a la democracia, que introdujo el voto de los analfabetos en la Constitución de 1979 (art. 33) y la elección por mayoría absoluta

del Jefe de Estado (art. 74). La fragilidad del refundado sistema de partidos también tuvo su expresión en la introducción de las candidaturas de independientes en 1994, que se recogió en el art. 55.2 de la codificación de 1996 de la Constitución de 1979. Tres años después, en la crisis política que culminó con la destitución de Abdalá Bucaram, mediante consulta popular de 1997, se llevó a cabo una reforma fundamental con la introducción de la lista abierta y el voto personalizado, que se consagró en el art. 99 de la Carta Magna de 1998. Finalmente, cuando el sistema representativo entró en crisis a principios del siglo XXI, llegó al poder la Revolución Ciudadana en las elecciones de 2006 con la promesa de refundar el país. En octubre de 2008 se publicó la nueva Constitución que incluyó el voto de los jóvenes desde los 16 años (art. 62-2), la reelección limitada a una solo vez consecutiva o no (art. 114) y la separación de las funciones administrativas y las jurisdiccionales de la autoridad electoral que ahora corresponden por separado al Consejo Nacional Electoral, CNE, (arts. 218-219) y al Tribunal Contencioso Electoral, TCE, (art. 220-221). El sistema electoral fue diseñado en la LOEOP de 2009 en los arts. 120, 150, 160 y 164. Lo novedoso fue la subdivisión de las circunscripciones electorales mayores a siete escaños (art. 150), que trajo como consecuencia que casi todas las circunscripciones tengan una reducida magnitud y, por tanto, un marcado efecto desproporcional. La reforma de febrero de 2012 completó las reglas electorales del correísmo con el reemplazo del método Hare por D'Hondt (art. 164).

A pesar de que las elecciones de 2017 las ganó el partido de gobierno, Alianza PAIS (AP), el nuevo presidente Lenín Moreno se apartó del proyecto político de la Revolución Ciudadana e inició un proceso de reinstitucionalización democrática después de la experiencia autoritaria bajo el régimen de Rafael Correa (2007-2017). El sistema electoral del correísmo fue criticado duramente por el cercenamiento de los distritos provinciales y por haber introducido nuevamente el método de D'Hondt. En febrero de 2020, se hizo la última reforma electoral que retorna a la lista cerrada y bloqueada como en 1978, y reemplaza D'Hondt por Webster para todas las elecciones pluripersonales a nivel nacional y local. Este es el último intento de ingeniería electoral para reinstitucionalizar el sistema político con miras a las elecciones de febrero de 2021.

A pesar de los cambios frecuentes a las reglas de la competencia política desde

1978, la ingeniería electoral no ha contribuido a la estabilización del sistema democrático. Aunque el diseño del sistema electoral no es el factor decisivo que explica el bajo rendimiento de las instituciones democráticas, sí fue una variable que no favoreció la consolidación del sistema de partidos y atizó la pugna de poderes entre ejecutivo y legislativo, durante casi todo el periodo. También al factor institucional electoral se le achaca una concepción localista de la representación política que dificulta la construcción de políticas nacionales a largo plazo.

Con el fin de analizar las características de la ingeniería electoral de los últimos 42 años desde la transición a la democracia, este artículo se estructura de la siguiente manera: (1) se hace un breve balance de la democracia electoral desde 1979 a 2020, para enmarcar la reforma electoral en todo el periodo; luego, (2) se analizan los cuatro diseños del sistema electoral legislativo, que están caracterizados por los cambios más significativos de sus elementos; finalmente, (3) se resumen las principales conclusiones de este trabajo.

### **Balance de la democracia electoral 1979-2020**

Ecuador es uno de los países que inauguró la tercera ola democratizadora en América del Sur en 1978/79. Después de la última dictadura militar (1972-1979), el primer gobierno de la fase democrática asumió el poder en agosto de 1979. En 41 años de experimento democrático (1979-2020) se pueden distinguir claramente cuatro fases del desarrollo político ecuatoriano: (1) Fase I: 1979-1996, que se caracteriza por cinco gobiernos civiles que tienen su origen en elecciones competitivas<sup>1</sup>. (2) Fase II: 1996-2006, que se distingue por una abrumadora inestabilidad del sistema político y por el intento siempre frustrado de establecer un gobierno duradero.<sup>2</sup> (3) Fase III: 2007-2017, que

---

1 Estos gobiernos corresponden a los de: Jaime Roldós (1979-1981); Osvaldo Hurtado (1981-1984), que asumió el poder después del trágico accidente de avión del presidente Roldós; León Febres Cordero (1984-1988); Rodrigo Borja (1988-1992); y, Sixto Durán Ballén (1992-1996).

2 A esta fase pertenecen las presidencias de: Abdalá Bucaram (1996-1997), destituido inconstitucionalmente; Fabián Alarcón (1997-1998), que sucedió a Bucaram inconstitucionalmente; Jamil Mahuad (1998-2000), expulsado del cargo presidencial por golpe de estado; Gustavo Noboa (2000-2002), ocupaba el cargo de vicepresidente y asumió la presidencia después; Lucio Gutiérrez (2002-2005), destituido inconstitucionalmente; y, Alfredo Palacio (2005-2007), era vicepresidente antes de asumir la presidencia.

constituye un paréntesis excepcional en la historia política ecuatoriana y está marcada por el ascenso, dominio y caída de la Revolución Ciudadana que, bajo la promesa de refundar el país, intentó un proyecto autoritario enfrentado con las instituciones de la democracia representativa.<sup>3</sup> Y, (4) Fase IV: 2017 hasta la actualidad, que se define por una larga transición hacia la reinstitucionalización del Estado democrático.<sup>4</sup>

Por tanto, la primera fase está definida por el proceso de transición y por el intento de los primeros gobiernos por estabilizar la política democrática. La transición inició con el autogolpe de los militares en enero de 1976 y se extendió por más de tres años. Los militares controlaron el proceso de reinstitucionalización con el apoyo de grupos de los partidos políticos y la sociedad civil. Las elecciones generales de julio de 1978 y de abril de 1979 (segunda vuelta) las ganaron dos candidatos jóvenes apoyados por el partido populista CFP y por los demócratacristianos. Los presidentes desde 1979 a 1995 nunca gozaron de una mayoría absoluta en el Congreso Nacional que apoyara las políticas públicas del Ejecutivo. La constante pugna de poderes, las políticas públicas erráticas y la debilidad del Estado de derecho son las tres principales características de este periodo. El sistema institucional ya empezó a mostrar sus debilidades cuando, en octubre de 1995, el vicepresidente de la República Alberto Dahik tuvo que renunciar a su cargo y abandonar el país (Freidenberg y Pachano, 2016, pp. 7-36).

Las elecciones presidenciales de 1996 marcarían el inicio de un nuevo periodo caracterizado por los gobiernos inestables, los golpes de Estado y por el debilitamiento del sistema de partidos tradicional (Pachano, 2008). En esta etapa se llevaron a cabo tres elecciones relativamente competitivas. La victoria del populista Abdalá Bucaram, en las elecciones de julio de 1996 (segunda vuelta), llevó al gobierno a un presidente errático y con muchas acusaciones de corrupción. En febrero de 1997, Bucaram fue destituido inconstitucionalmente y se instaló un gobierno interino sin respaldo constitucional. Mediante consulta

---

3 A esta etapa corresponde la presidencia de Rafael Correa de enero de 2007 a mayo de 2017. Correa fue elegido primer mandatario en 2006, 2009 (elecciones de transición constitucional) y 2013 (reelección).

4 Esta fase se inicia con la elección de Lenín Moreno como Jefe de Estado, en segunda vuelta de abril de 2017. Moreno concluye su mandado en mayo de 2021.

popular se intentó legitimar el golpe de estado y se convocó a una Asamblea Constituyente que expidió en agosto de 1998 una nueva Constitución. Las elecciones de 1998 tenían como objetivo restaurar nuevamente la normalidad institucional; pero, la crisis financiera y bancaria de 1999 llevaría nuevamente a un golpe de estado contra el gobierno del presidente Jamil Mahuad y al remplazo radical de la moneda nacional (Sucre) por el dólar de los Estados Unidos.

El poder fue entregado al vicepresidente Gustavo Novoa con la venia de los militares. Mahuad fue el último presidente de los partidos tradicionales. Las elecciones presidenciales de octubre y noviembre de 2002 las ganó el coronel del Ejército Lucio Gutiérrez, que había participado en el golpe de estado contra el presidente Mahuad, con el apoyo del movimiento indígena. En la retórica y en su experimento autoritario, Gutiérrez estaba muy cerca de Hugo Chávez y después de lo que sería Rafael Correa, pero no tuvo ni la determinación ni el liderazgo para llevar a cabo su proyecto antidemocrático. En abril de 2005, Gutiérrez fue destituido por un nuevo golpe de estado y la presidencia de la República fue asumida por el vicepresidente de la República Alfredo Palacio.

Las elecciones de 2006 constituyen el fin de una fase y el comienzo de otra, que habría de marcar indeleblemente la historia política ecuatoriana. Los ciudadanos, cansados de la incapacidad de la élite tradicional para resolver los problemas del país y hastiados de la inestabilidad y corrupción de la “partidocracia”, estuvieron ahora completamente expuestos a un discurso populista radical contra las instituciones democráticas y contra todo el sistema político. Con la promesa de refundar el país, Rafael Correa llegará al poder para reemplazar la democracia liberal por un régimen autoritario electoral, basado en la voluntad de una mayoría política que levantaría su base electoral mediante el clientelismo de una burocracia abultada y un sistema de asistencia social (Montúfar, 2016; Schedler, 2016, pp. 20 y 226).

Correa asumió el poder en enero de 2007 y gobernó el país hasta mayo de 2017. En esos diez años, con gran ímpetu, logró llevar a cabo su reforma institucional, extender su poder a todos los órganos del Estado y fabricar un sistema electoral para consolidar su posición hegemónica en el sistema político. Este tercer ensayo de diseño electoral se concretó en la LOEOP de 2009 y se per-

feccionó con la reforma de 2012. En este periodo se llevaron a cabo dos elecciones generales en 2009 y 2013. En estos dos eventos electorales, el Jefe de Estado logró imponerse en primera vuelta con la mayoría absoluta de votos – hecho que nunca había sucedido desde la transición a la democracia 1978/79–. Aunque, en las elecciones parlamentarias de 2009, el partido de gobierno solo obtuvo el 47,6% de los escaños en la Asamblea Nacional –lo que le obligaba todavía a negociar con parte de la oposición–; en 2013 –después de manipular las reglas electorales– logró una mayoría aplastante de 73,0% de escaños; pero esta posición hegemónica radicalizó el estilo vertical del presidente de la República. La crisis económica desde 2014 debilitó al régimen, y los partidarios de la Revolución Ciudadana tuvieron que renunciar a que su gran líder –Rafael Correa– fuera nuevamente candidato en las elecciones de 2017 (Ortiz y Burbano de Lara, 2017; Ortiz, 2018, pp. 553-558).

A pesar de que las elecciones de 2017 fueron ganadas por el partido de gobierno Alianza PAIS (AP), el nuevo presidente de la República Lenín Moreno se ha distanciado rápidamente de su antecesor y ha sepultado la Revolución Ciudadana. Mediante la consulta popular de febrero de 2018, Moreno consiguió que se eliminara la reelección indefinida del Jefe de Estado –lo que impide que Correa sea nuevamente candidato presidencial– e inició un proceso de reinstitucionalización mediante la renovación de los principales órganos del Estado (Corte Constitucional, Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, órganos electorales), con el fin de reducir los espacios de influencia del correísmo (Wray, 2018). En febrero de 2020 se concretó un cuarto ensayo de ingeniería electoral que intenta también distanciarse de la herencia correísta. Con ese fin se reintroduce la lista cerrada y bloqueada y el voto de lista como el 1978, y se reemplaza el método D'Hondt por Webster; sin embargo, no se abandona el legado más importante de la Revolución Ciudadana a la ingeniería electoral: la prohibición de circunscripciones grandes y, en consecuencia, la fragmentación de algunos distritos provinciales. Las próximas elecciones en 2021 son vistas como una nueva oportunidad para estabilizar las instituciones democráticas en Ecuador.

## **Los cuatro ensayos de diseño electoral en Ecuador 1978-2020**

Por sistema electoral –en sentido estricto– se entiende las reglas que regulan la forma en que los ciudadanos expresan su preferencia política por un partido o candidato a través del voto, y la manera como esos votos se transforman en un cargo público (Nohlen, 2004, p. 34). Este trabajo solo está dedicado a analizar los cambios del sistema electoral para la elección de los miembros del parlamento ecuatoriano desde 1978 a 2020.<sup>5</sup>

En los sistemas electorales legislativos, los especialistas identifican cuatro elementos fundamentales que están relacionados entre sí: forma de lista, procedimiento de votación, circunscripciones y fórmula electoral –a veces se menciona como elemento adicional la barrera legal–. A estos componentes, en este estudio se presta también especial atención al tamaño del cuerpo electoral, y al periodo y reglas de reelección de los legisladores.

En los 42 años desde la transición a la democracia de 1978/79, se identifican cuatro diseños básicos que introducen cambios tan significativos en las regulaciones del sistema electoral, que se pueden hablar de nuevos sistemas electorales parlamentarios. Esos cuatro ensayos de ingeniería electoral son: (1) las reglas elaboradas en la transición a la democracia en la Ley Electoral de 1978 y que fueron ajustes en las reformas constitucionales de septiembre de 1983, aunque después se hicieron otras reformas –como la participación de independientes (1994)–, la estructura básica se mantiene; (2) las reformas radicales aprobadas por consulta popular de mayo de 1997, que fueron recogidas en la Constitución de 1998 y desarrolladas en la Ley Orgánica Electoral (LOE) de 2000; (3) las reglas electorales de la Revolución Ciudadana que se plasmaron en la Constitución de 2008, pero sobre todo en la LOEOP de 2009, y perfeccionadas por la reforma electoral de febrero de 2012; y, finalmente, (4) el diseño de febrero de 2020, que intenta la reinstitucionalización democrática después del correísmo. Las características de estos cuatro ensayos de ingeniería electoral a la ecuatoriana serán analizados a continuación.

---

<sup>5</sup> El parlamento ecuatoriano tuvo tres denominaciones en el periodo de estudio: Cámara de Representantes 1978-1983, Congreso Nacional 1983-2008 y Asamblea Nacional desde 2008 hasta la actualidad.

## **Diseño I: la arquitectura electoral del retorno a la democracia 1978/79 y las reformas de 1983**

La ingeniería electoral de 1978 se distingue por diseñar las instituciones necesarias para reinstalar la política democrática en el Ecuador, bajo la dirección de la misma dictadura militar. En sus elementos recoge una regulación clásica que está pensada en función de la importancia de los partidos políticos como actores que dominan la arena electoral, parlamentaria y política.

### **El contexto de la reforma**

En términos comparativos, el diseño electoral de 1978 fue más meditado y congruente que las reformas posteriores. Los actores principales de la transición –militares, miembros de partidos políticos y la sociedad civil– estaban de acuerdo que había que darle una nueva oportunidad a la democracia dentro de un marco institucional pensado para combatir los males del pasado. De este modo, Freidenberg y Pachano señalan:

*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 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 hicieron posible la estabilidad y la despersonalización de la política, lo que llevó a considerar el sistema electoral, un elemento de fundamental importancia. (Freidenberg y Pachano, 2016, p. 119).*

Por tanto, el primer diseño de la fase democrática se distingue por el objetivo de fortalecer a los partidos políticos como actores centrales de la vida democrática, desterrar el personalismo, el clientelismo y el populismo de la cultura política ecuatoriana. Con este objetivo, en diciembre de 1976, el Consejo Supremo de Gobierno conformó tres comisiones con miembros de partidos políticos y ciudadanos independientes.<sup>6</sup> La primera de las comisiones se ocuparía de reformar la Constitución de 1945; la segunda, de redactar una nueva Carta

---

<sup>6</sup> Decreto Supremo N.º 995, publicado en el R.O. N.º 239, 23 de diciembre de 1976.



Magna; y, la tercera, de elaborar la Ley de Elecciones y Ley de Partidos Políticos. Las dos versiones de Constituciones se sometieron a referéndum aprobatorio en enero de 1978. El nuevo texto de la Constitución fue escogido por los ciudadanos con el 58,1% de los votos válidos, y publicada en marzo de 1979.<sup>7</sup> La Ley Electoral y la Ley de Partidos políticos fueron públicas en febrero de 1978, mediante sendos Decretos Supremos.<sup>8</sup>

Las reglas electorales de la transición fueron aplicadas en las elecciones legislativas de abril de 1979, que se llevaron a cabo en la segunda vuelta presidencial. A los tres años de iniciada la fase democrática, en septiembre de 1983, se hicieron reformas constitucionales que cambiaron la denominación del parlamento a Congreso Nacional, acortaron el periodo de funciones del Ejecutivo y Legislativo, e introdujeron las elecciones intermedias de los legisladores electos en las circunscripciones provinciales.

### **El sistema electoral de la transición democrática 1978 y 1983**

En esta parte se describe brevemente los aspectos básicos del diseño electoral de 1978 y de las reformas de 1983 –resumidos en la Tabla 1–: (1) tamaño del cuerpo legislativo<sup>9</sup> y (2) periodo y las reglas de reelección y, luego los cuatro componentes propiamente dichos del sistema electoral: (3) el tipo de lista, (4) el procedimiento de votación, (5) el tipo y magnitud de las circunscripciones electorales<sup>10</sup> y (6) la fórmula electoral. Eventualmente, podría considerarse un séptimo elemento que es la barrera legal, aunque en Ecuador normalmente no se lo ha incluido. Lo mismo se hará en cada uno de los cuatro diseños.

---

7 La Constitución Política aprobada en el referéndum del 15 de enero de 1978 fue publicada en el R.O. N.º 800 del 27 de marzo de 1978.

8 La Ley Electoral fue promulgada por el Decreto Supremo No. 2261 y publicada en el R.O. N.º 534 de 27 de febrero de 1978, y la Ley de Partidos, mediante el Decreto Supremo No. 2262 y publicada en el R.O. N.º 535 del 28 de enero de 1978.

9 Lijphart (1995, p. 29) considera a la *magnitud del cuerpo representativo* como una variable destacable del sistema electoral, pues influye en el grado de proporcionalidad de este: mientras más grande es el número de escaños del parlamento, mayor es la posibilidad de alcanzar un resultado proporcional entre votos y escaños.

10 Para Nohlen (2004, pp. 56-57), la magnitud de la circunscripción es decisiva para los efectos proporcionales del sistema electoral, y los divide a los distritos plurinominales en: (1) *pequeños*, de uno a cinco escaños; (2) *medianos*, de seis a nueve escaños; y, (3) *grandes*, de diez o más escaños.

En 1979, el tamaño de la Cámara de Representantes estaba determinado en relación con la representación territorial de las provincias y su población. Según el art. 56 de la Constitución Política (CP) de 1979, a cada provincia le correspondía dos escaños, excepto las que tenga menos de 100 mil habitantes, y uno más por cada 300 mil pobladores. En 1978 existían 20 provincias y el total de parlamentarios de todas ellas eran 57. A estos escaños se sumaban 12 representantes nacionales fijos. Por tanto, la magnitud del parlamento era de 69 en la primera Cámara de Representantes democrática.

**Tabla 1: Sistema electoral de la transición democrática 1978**

Componentes del sistema electoral			Artículo
1.	Tamaño de la asamblea	1978: 69 escaños; 1984: 71 escaños (unicameral)	56 CP
2.	Periodo y reelección	!! Nacionales: (5 años), ref. 1983: 4 años, reelección después de un periodo. !! Provinciales: (5 años), ref. 1983: 2 años, reelección después de un periodo .	57 CP
3.	Tipo de lista	Cerrada y bloqueada	56 CP 85 LE
4.	Procedimiento de votación	Voto de lista	56 CP 85 LE
5.	Circunscripción	Tipo: !! Nacional (una de 12 escaños) !! Provincial (20 con 57 escaños en total ) Tamaños: !! Grandes: 0 ( + 1 nacional). !! Medianas: 2 (Guayas 8; Pichincha 6) !! Pequeñas: 13 (3 de 2 escaños; 9 de 3; 1 de 5) Uninominales: 5 (provincias con menos de 100.000 h.)	56 C
6.	Fórmula electoral	Regla de decisión: !! Unipersonales: mayoría relativa. !! Binominales: un escaño para los dos partidos más votados, siempre y cuando el segundo alcance por lo menos el 50% de votos del primero. !! Pluripersonales: proporcional . Barrera legal : 50% de la cuota Hare en cada circunscripción. Método de adjudicación: sistema de doble cociente y resto mayor (Hare).	3 LE 83 LE 84 LE 85 LE

**Fuente: Constitución Política (CP) 1979; Ley Electoral (LE) 1978; Reforma constitucional 1983.**

En las reformas de 1983 se cambia el nombre del órgano parlamentario a Congreso Nacional, pero se mantiene la manera de determinar el número de legisladores. Para las elecciones generales de 1984, la magnitud de la asamblea llegó a 71 escaños (Guayas y Napo recibieron un puesto más en el cuerpo representativo). Al final de esta fase (elecciones de 1996), el tamaño del Congreso Nacional alcanzó 82 puestos, es decir que el cuerpo legislativo creció en 18,8% en comparación con 1979.<sup>11</sup>

En el diseño original del sistema electoral de 1978/79, todos los parlamentarios -independientemente de la circunscripción en que fueran elegidos (nacional o provincial)- tenían un periodo de cinco años -igual que el presidente de la República-. La intención de este largo periodo era darle mayor estabilidad a la política democrática después de las experiencias anteriores de inestabilidad. Pero el desgaste del primer gobierno democrático fue tal, que esa misma administración impulsó la reforma constitucional de 1983 para acortar el periodo del presidente de la República y legisladores nacionales a cuatro años, y de los parlamentarios provinciales a dos años. Esta reducción de los diputados provinciales implicaba que en medio de cada Legislatura debían renovarse la mayoría de los escaños. Las elecciones intermedias, en lugar de permitir refrescar la confianza de los parlamentarios y reducir la presión sobre el sistema político, trajo mayores complicaciones en las relaciones legislativo-ejecutivo. Así, en 1986, 1990 y 1994 hubo elecciones de medio tiempo, con resultados contraproducentes para el gobierno de turno.

Los parlamentarios solo podían reelegirse pasando un periodo completo (art. 57 Constitución de 1979).<sup>12</sup> Las reformas constitucionales, que se aprobaron en la consulta popular de agosto de 1994, permitieron la reelección indefinida de los miembros del Congreso Nacional y, además, rompieron con el monopolio de la representación de los partidos políticos<sup>13</sup> al permitir la participación

---

11 En las elecciones de 1988, también fue de 71 el tamaño del parlamento; en las de 1992 fue de 72.

12 Para el presidente de la República había prohibición absoluta de reelección (art. 73 Constitución de 1979).

13 El art. 37 de la Constitución de 1979 era terminante: “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.”

de los independientes como candidatos a cargos de elección popular. Como señalan Freidenberg y Pachano (2016): “La participación de independientes, en condiciones claramente menos exigentes que las que regían para los partidos, contribuyó a agudizar la fragmentación [del sistema de partidos]” (p. 143).<sup>14</sup>

Durante toda la primera fase del desarrollo democrático (1979-1996), la lista fue cerrada y bloqueada. En este tipo de listas, los electores solo podían escoger una opción partidista sin rebasar las fronteras de cada oferta electoral (cerrada) y tampoco podían dentro de la lista cambiar el orden de preferencia de los candidatos (bloqueada). Este tipo de lista está vinculado, obviamente, a un voto de lista (plancha), es decir que cada elector tenía un solo voto para elegir una de las distintas listas ofertadas por los partidos.

El tamaño y número de circunscripciones estaban regulados en el art. 56.1 de la Carta Política de 1979, que ordenaba:

*Art. 56.1.- [...] La Función Legislativa es ejercida por la Cámara Nacional de Representantes, con sede en Quito e integrada por doce representantes elegidos por votación nacional; dos representantes elegidos por cada provincia, a excepción de las de menos de cien mil habitantes, que eligen uno; y, además, por un representante elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil.*

Como se pudo notar, la provincia sigue siendo la base de la distribución de la representación territorial, y cada provincia podía tener por lo menos un legislador. Por tanto, en las elecciones de 1979 hubo: cinco distritos uninominales, de las provincias que no llegaban a los 100 mil habitantes (Galápagos, Morona Santiago, Napo, Pastaza y Zamora Chinchipe); la gran mayoría de circunscripciones eran pequeñas (13 de 20)<sup>15</sup> y solo dos medianas (Guayas con 8 escaños

---

14 Freidenberg y Pachano (2016) vieron también en la *prohibición de conformar alianzas* (vigente hasta 1994) “un obstáculo para la conformación de grandes corrientes ideológicas dentro del parlamento y se constituyó en una de las causas para la fragmentación de la representación legislativa” (p. 90).

15 En las elecciones legislativas de 1979, los distritos pequeños se repartían de la siguiente manera: 3 de dos escaños, 9 de tres, 0 de cuatro y una de cinco.

y Pichincha con 6).<sup>16</sup> Estos distritos estaban acompañados de una lista adicional a nivel nacional de 12 escaños. Aunque el reparto se hacía con un método de adjudicación bastante proporcional (Hare), era prácticamente imposible que en los distritos uninominales y pequeños se lograra un equilibrio entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que recibían los partidos políticos. Al final del periodo, en las elecciones de 1996, había 21 circunscripciones provinciales (Sucumbíos fue creada en febrero de 1989) y se mantenía la nacional. Desaparecieron las circunscripciones unipersonales, pues cada provincia tenía por lo menos dos escaños. Las circunscripciones pequeñas seguían dominando: 19 de 21.<sup>17</sup> Solo había una mediana (Pichincha 8) y una grande (Guayas 10).

El sistema electoral de 1978/79 estaba fundado en un principio constitucional de “representación proporcional de las minorías” (art. 34); pero que se traducía en reglas de decisión diferenciadas para las circunscripciones unipersonales, binominales y las mayores a dos escaños. En las circunscripciones con un solo escaño decidía la mayoría relativa de votos (art. 83 LE). En las binominales, cada escaño les correspondía a las dos listas más votadas, siempre y cuando la segunda lista alcance por lo menos el 50% de votos de la segunda (art. 84 LE). En los distritos de más de dos escaños, en cambio, se procedía a sumar todos los votos de las organizaciones políticas participantes en la respectiva circunscripción y se dividía para el número de puestos en disputa. La cifra resultante se dividía para dos y el resultado era el “cociente eliminador”, es decir que los partidos que no alcanzaran esta cifra eran excluidos del reparto de escaños. Luego, se volvía a sumar todos los votos de los partidos que habían superado el cociente eliminador y se dividía para el número de escaños (Hare). El resultado de esta última operación era el “cociente distribuidor”. Ahora los votos de cada partido se dividían para ese cociente y a cada lista le correspondía tantos escaños como números enteros se obtenían de esa división. Si restaban puestos a adjudicarse, los escaños sobrantes les correspondían a los partidos con los residuos mayores en orden descendente (art. 85 LE).

---

16 El promedio de la magnitud en las 20 circunscripciones provinciales es era de 2,9 escaños.

17 Las 19 circunscripciones pequeñas se estructuraban así: 9 eran de dos escaños; 7 de tres; 2 de cuatro y una de cinco.

En otras palabras, el sistema de doble cociente implicaba la regulación fáctica de una barrera electoral (50% de la cuota Hare), que eliminaba a los partidos que no alcanzaban esta cifra. Aunque la cuota Hare es muy proporcional, el dominio de las circunscripciones pequeñas hace prácticamente imposible cumplir con el mandato constitucional de la proporcionalidad (art. 34).<sup>18</sup> Este es uno de los males de sistema electoral que, en lugar de ser corregido, se agudizará en las posteriores reformas –sobre todo con la expedición de la LOEOP de 2009–, y que tampoco se afrontó en la reforma de febrero de 2020.

## **Diseño II: la reforma radical del sistema electoral después de la crisis política de 1997 y la introducción de las listas abiertas**

Aunque el primer ensayo de ingeniería electoral tenía objetivos claros, el personalismo, el clientelismo y la orientación de corto plazo de la conducta de los actores políticos hizo fracasar los intentos de construir un sistema de partidos sólido y consolidar la democracia. A mediados de 1990, el sistema empezó a sentir el desgaste y se desató incontenible con la destitución inconstitucional de Abdalá Bucaram en febrero de 1997. Como solución a la crisis se realizó una consulta popular para legitimar el gobierno interino de Fabián Alarcón, modificar algunos componentes del sistema electoral y convocar a una Asamblea Constituyente.

### **Contexto de la reforma electoral 1997-2000**

Una de las reformas más radicales al sistema electoral legislativo se llevó a cabo en mayo de 1997, mediante la consulta popular que tuvo como antecedente la crisis institucional que se resolvió con la destitución del presidente Bucaram (febrero de 1997). La sexta pregunta de la consulta popular planteaba el cambio del procedimiento de votación, proponiendo como alternativa el clásico voto de lista (“completa”) o el voto por personas (“nombres”). El 25 de mayo de 1997, al elector se le preguntó:

“Sexta: ¿Para la elección de Diputados, Concejales Municipales y Consejeros

---

18 El art. 34 de la Constitución de 1979 ordenaba: “Se garantiza la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales, de conformidad con la ley.” El art. 3 era más enfático: “Se garantiza la representación de las minorías en las elecciones pluripersonales, como *principio fundamental del sistema democrático* [cursivas añadidas].”

Provinciales, con cuál de las dos alternativas de elección está usted de acuerdo? a. Votación por lista completa, como es ahora. b. Votación, escogiendo nombres de cada lista o entre listas”.

La opción b. de la pregunta sexta obtuvo el 51,7% de aceptación, y desde allí se introdujo en el Ecuador la lista abierta, que implica también un cambio en el procedimiento de votación (voto personalizado múltiple). El resultado de la pregunta sexta de la consulta fue plasmado en el artículo 99 de la Constitución Política (CP) de 1998.

Para las elecciones legislativas de 1998 rigieron disposiciones transitorias especiales dictadas por la Asamblea Nacional Constituyente. La décima de estas disposiciones establecía dos diputados por cada provincia y uno más por cada 200 mil habitantes o fracción que exceda de 133 mil pobladores. Con esta regla los legisladores provinciales ascendieron a 101. Para determinar el número de parlamentarios nacionales, se dispuso que éstos representen un quinto de los provinciales, es decir: 20. En total: 121. Estas reglas se recogieron parcialmente en la Constitución de 1998 (art. 126), sobre todo la base poblacional de 200 mil habitantes por escaño provincial poblacional, pero desaparecieron los asambleístas nacionales. En los distritos provinciales, las listas serían abiertas y los ganadores serían los más votados. En cambio, los legisladores nacionales serían elegidos en listas cerradas y los escaños se adjudicarían mediante D'Hondt.<sup>19</sup>

Los resultados de la consulta popular de mayo de 1997 y las reglas electorales de transición influirían en el diseño del sistema electoral definitivo que se concretará en la Constitución de 1998 y en la Ley Orgánica Electoral (LOE) de 2000.<sup>20</sup>

### **El sistema electoral de crisis 1997-2000**

Las características del segundo diseño de esta fase democrática se resumen en la Tabla 2. Como se puede notar, después de las elecciones de 1998, el tamaño

---

<sup>19</sup> Estas normas fueron publicadas en el R.O. No. 265 de 27 de febrero de 1997.

<sup>20</sup> La LOE fue publicada en el R.O. No. 117 de 11 de julio de 2000.

de parlamento se estabilizó en 100 legisladores provinciales, sin la presencia de parlamentarios elegidos en circunscripción nacional. Es decir que el Congreso Nacional creció en un 44,9% en relación con el parlamento de 1979.

El periodo de duración de los cargos de los legisladores se mantiene en cuatro años (art. 127.2 Constitución de 1998), y pueden ser reelegidos indefinidamente. En realidad, la regla del art. 98.3 de la Norma Suprema permite la reelección sin límites de todos los cargos de elección popular, excepto del presidente de la República que puede ser reelegido después de un periodo (art. 98.4).

Especialmente, lo que distingue al segundo ensayo de ingeniería electoral de esta fase democrática es el cambio del tipo de lista y, obviamente, del procedimiento de votación. La decisión de la consulta popular de 1997 de cambiar estos elementos del sistema electoral se recogen el art. 99 de la Constitución de 1998 que establece: “Artículo 99.- En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas. La ley conciliará este principio con el de la representación proporcional de las minorías.”

Por tanto, con la lista abierta –que rompe con la tradición electoral del país– se instituye la posibilidad del elector de escoger sus propios candidatos uno por uno (voto personalizado) entre las diferentes listas presentadas por los partidos políticos y, en consecuencia, puede fabricar su propia lista, hasta el número de escaños a elegirse en cada circunscripción. En las elecciones de 2002 y 2006, el sistema electoral se estabilizó con las reglas de la Constitución (art. 99) y la Ley Orgánica de Elecciones de 2000 (art. 74).



**Tabla 2: Sistema electoral legislativo de la consulta popular de 1997, Constitución de 1998 y Ley Orgánica Electoral 2000.**

Componentes del sistema electoral		Artículo
1.	Tamaño de la asamblea	(1998: 121 escaños) 2002 y 2006: 100 (unicameral) 126 CP
2.	Periodo y reelección	4 años, reelección indefinida 127.2 CP 948.3 CP
3.	Tipo de lista	Abierta 99 CP 74 LOE
4.	Forma de voto	Personalizado múltiple 99 CP 74 LOE
5.	Circunscripción	Tipo: Provincial (22) Tamaños: 19 pequeñas (7 de 2; 4 de 3; 6 de 4; 2 de 5 escaños) !! 1 mediana (8 escaños: Manabí) 2 grandes (14 escaños: Pichincha; 18 escaños: Guayas) 126 CP 165 LOE
6.	Fórmula electoral	Regla de decisión: mayoría relativa ("candidato con mayor votación nominal") Método de adjudicación a nivel de los partidos: Binominales: un escaño para los dos partidos más votados, a menos que el primero logre más del doble de votación que el segundo. De 3 o más escaños: D'Hondt, después de consolidar la votación de lista y nominal de cada partido. 104 LOE 105 LOE

**Fuente: Consulta popular de 1997; Constitución Política (CP) 1998; LOE 2000.**

El voto personalizado y la posibilidad de dispersar los votos entre distintas listas fue muy criticado por los especialistas en materia electoral; ya que, como opinan Freidenberg y Pachano (2016): “Fue determinante en el debilitamiento y la extinción casi total de los partidos [tradicionales], lo que evidentemente repercutió en el parlamento que es el espacio por excelencia de la presencia y la acción de los partidos” (p. 91).

El cambio más importante en cuanto a las circunscripciones del diseño electoral de 1998 es –como ya se ha mencionado– la eliminación de los parlamentarios elegidos en circunscripción nacional, que servían de contrapeso a los

intereses locales,<sup>21</sup> y solo se establecen distritos provinciales. Así, el artículo 126 de la Carta Política de 1998 dispone:

*Artículo 126.- La Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional [...]. Estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil. El número de habitantes que servirá de base para la elección será el establecido por el último censo nacional de población, que deberá realizarse cada diez años.*

En las elecciones de octubre de 2002, el total de circunscripciones provinciales eran de 22 (Orellana fue creada en julio de 1998). De las 22 circunscripciones, 19 son pequeñas,<sup>22</sup> una es mediana (Manabí con 8 escaños) y dos son grandes (Guayas con 18 y Pichincha con 14). El evidente dominio de distritos de magnitud pequeña hace imposible el mandato constitucional del art. 99 de conciliar las listas abiertas con el mandato de la “representación proporcional de las minorías.” En circunscripciones menores a cinco escaños es fácticamente imposible un reparto proporcional entre los principales partidos que presentan listas en cada uno de los distritos, más allá de las dos organizaciones políticas con mayor fuerza.

En cuanto a la fórmula electoral, la LOE de 2000 intenta conciliar las listas abiertas con la representación proporcional de las minorías mediante la introducción de un método proporcional de reparto de escaños a nivel de los partidos políticos; pero, rompe con la tradición de aplicar el sistema de cocientes y residuos que fue creado en la Ley de Elecciones de 1947 (art. 105)<sup>23</sup> y que se mantuvo en la Ley de Elecciones de 1978. Por primera vez en la historia

---

21 Freidenberg y Pachano (2016), además, sostienen que la eliminación de los diputados nacionales “contribuyó a profundizar el problema de la territorialización de la representación, [...], sin el elemento de cohesión nacional que [...] significan estos diputados, el congreso se convirtió en el agregado de intereses provinciales y locales” (pp. 86-87).

22 Las 19 circunscripciones pequeñas estaban estructuradas de la siguiente manera: siete con 2 escaños; cuatro, 3; seis, 4; y dos, 5. El promedio de la *magnitud de la circunscripción* en relación con los 100 escaños y 22 circunscripciones era de 4,5.

23 Ley de Elecciones de 1947 fue elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente y publicada en el R.O. N.º 817 de 24 de febrero de 1947.

electoral del Ecuador se introduce D'Hondt en la ley electoral, recogiendo una de las reglas de las elecciones de transición de 1998. Sin embargo, la LOE establece regulaciones de diferencias de reparto de escaños según el tamaño del distrito:

1. En las circunscripciones binominales, uno de los escaños le corresponde al candidato que haya obtenido la mayoría relativa de votos, y el segundo se le adjudica al candidato de la lista que siga en votos, siempre que haya obtenido más del 60% de los votos del primer escaño. De lo contrario, los dos escaños le corresponden a la primera lista (art. 104 LOE). La reforma de mayo de 2006 a la LOE<sup>24</sup> hace unos ajustes y ordena que los dos escaños se les adjudiquen a las dos listas más votadas, a menos que el partido con la mejor votación tenga más del doble de votación que la segunda fuerza política. En este caso, los dos puestos le corresponden a la organización política más votada.

2. En los distritos de más de dos escaños, para la distribución de escaños a nivel de cada partido se emplea el método D'Hondt, después de sumar la votación nominal de cada organización política. Al final, los escaños corresponden “a los candidatos que mayor votación entre listas o nominal hubiesen alcanzado” dentro de cada lista (art. 106 LOE). El método de divisores continuos fue aplicado por primera ocasión en las elecciones generales de 2002. Sin embargo, el 17 febrero de 2004 fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional<sup>25</sup>, bajo el argumento de que no era compatible con la lista abierta; pero, fue reintroducido nuevamente en la reforma de mayo de 2006.

Para incluir nuevamente el método D'Hondt, el Legislador argumentó que, ya que el Tribunal Constitucional declaró que el método de divisores continuos no se puede aplicar a listas abiertas, para cumplir con el mandato de proporcionalidad del art. 99 de la Constitución, es “indispensable transformar, aplicando un método matemático, el voto personalizado o de lista abierta en voto de lista cerrada” (p. 3)<sup>26</sup>. Por tanto, el art. 105, número 3, de la LOE reintroduce D'Hondt, combinado con un procedimiento complicado de consolidación de

---

24 Publicada en el R.O. No. 268 de 11 de mayo de 2006.

25 La sentencia fue publicada en el R.O. N.º 282, Suplemento, de 1 de marzo de 2004.

26 La reforma fue publicada en el R.O. N.º 268 de 11 de mayo de 2006.

los votos de cada partido, mediante el factor ponderador que se obtiene de la división del número de electores que votaron por lista para el total de votos nominales de todas las listas. A pesar de este malabarismo matemático, no se alcanza la proporcionalidad, por la simple razón de que, en las circunscripciones pequeñas -que son casi todas-, hay poco que repartir. Pero también, no es correcto el concepto de que el voto por personas pueda transformarse en voto de lista, el uno busca la identificación elector-candidato y el otro fortalecer la relación elector-partido/ideología. Y este cambio de función no es problema matemático.

En las elecciones de 2006, llegó a la presidencia de la República Rafael Correa, que prometió refundar el país con un nuevo marco institucional que también incluía al sistema electoral. Para las elecciones al Congreso Nacional de ese año, el partido del presidente Correa, Alianza PAIS, no presentó candidatos para el legislativo, bajo el argumento de que la clase política representada en el Congreso Nacional había perdido legitimidad y era necesario una Asamblea Constituyente que sustituya al viejo parlamento.

### **Diseño III: las reglas de juego de la Revolución Ciudadana y la fragmentación de las circunscripciones**

El tercer diseño del sistema electoral en la fase democrática se elaboró en medio de la crisis de representación que vivía el país desde la mitad de la década de 1990. En octubre de 1995, el vicepresidente Dahik tuvo que renunciar y abandonar el país. En 1997, 2000 y 2005, tres presidentes democráticamente elegidos tuvieron que terminar sus mandatos abruptamente. La Revolución Ciudadana llegará al poder en las elecciones de 2006 y el presidente Correa se posesionó en su mandato en enero de 2007 para dejar el poder en mayo de 2017. Como parte de su estrategia de poder, el correísmo apostará por reglas de juego que acentúen la tendencia concentradora del sistema electoral.

### **El contexto de la reforma**

El presidente Correa se posesionó el 15 de enero de 2007 y el mismo día, mediante decreto ejecutivo, convocó a una consulta popular sobre la posibilidad

de llamar a una Asamblea Constituyente.<sup>27</sup> La oposición del Congreso Nacional al proceso constituyente tuvo como consecuencia que 57 de sus miembros sean destituidos por el Tribunal Supremo Electoral. En abril de 2007 se llevó a cabo la consulta popular para convocar a la Asamblea Constituyente y el Sí se impuso con el 81,7% de los votos válidos. En septiembre de 2007 fueron electos los 130 miembros del órgano del poder constituyente, con una mayoría de 80 asambleístas del partido de gobierno. La elaboración del texto constitucional llevó hasta julio de 2008, y fue aprobado en referéndum constitucional de septiembre de 2008.<sup>28</sup>

La nueva Constitución de la República (CR), en cuanto a los aspectos electorales, presenta las siguientes características: (1) mantiene el sistema electoral presidencial de mayoría relativa calificada (art. 143 CR); (2) introduce la regla general de reelección por una solo vez, consecutiva o no, incluso para el Jefe de Estado (arts. 114 y 144 CR); (3) elimina la lista abierta y el voto personalizado, y se menciona solo a la proporcionalidad como principio (art. 116 CR); y (4) se instituye la elección de asambleístas en circunscripción nacional, provincial, regional, distrital y del exterior (art. 118 CR).

Lo más destacable de la Carta Magna de 2008 es que la Constituyente de Montecristi elimina conscientemente la lista abierta y el voto personalizado de la Carta Política de 1998 (art. 99), para dar énfasis en la representación proporcional. Sin embargo, el Legislador volverá en la LOEOP de 2009 a reincorporar estos dos componentes del sistema electoral legislativo, que eran de dudosa constitucionalidad.

A pesar de que la LOEOP fue aprobada el 6 de abril de 2009, las elecciones de transición constitucional del 26 de abril de 2009 se llevaron a cabo con las reglas establecidas en el Régimen de Transición (RT).<sup>29</sup> Este RT es un cuerpo normativo con estándar constitucional añadido a la Constitución de 2008, para permitir el paso –lo menos traumáticamente posible– del viejo al nuevo orden

---

27 El Decreto Ejecutivo N.º 2 de 15 de enero de 2007 fue publicado en el R.O. N.º 8 de 25 de enero de ese mismo año.

28 La Constitución de 2008 fue publicada en el Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre de 2008.

29 La LOEOP fue publicada un día después en el R.O. N.º 578, Suplemento, de 27 de febrero de 2009.

constitucional e institucional. El RT se compone de 30 artículos y una disposición final, y lo primero que hace es regular las elecciones de transición; ya que, aprobada la nueva Carta Magna, todas las autoridades de elección popular debían renovar sus mandatos, y esta elección sería considerada jurídicamente como la primera, y no como reelección, para todos los efectos (art. 10 RT).

El sistema electoral de transición para el órgano legislativo, ahora rebautizado como Asamblea Nacional, estaba regulado en los artículos 3, 5 y 6 del RT. La forma de lista seguía siendo abierta y el voto personalizado (art. 5, núm. 2, RT). Los tipos de circunscripciones eran parecidos a lo establecido para la Asamblea Constituyente de 2007/08, es decir, se disponía que se elijan asambleístas en circunscripción nacional (15), provincial (103) y del exterior (6) (art. 3, núm. 3, RT). Pero, debido a la creación de dos nuevas provincias, el 7 de noviembre de 2007 (Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena)<sup>30</sup>, se sumaron dos circunscripciones provinciales con más de tres escaños cada una. En total, 24 distritos provinciales y una lista nacional adicional con 15 escaños.

La fórmula electoral para la conversión de votos en escaños estaba reglada en el artículo 6, numeral 4, del RT. Se empleaba Webster a nivel de las organizaciones políticas en las circunscripciones de tres o más escaños, con la ventaja de que, si a una lista le llegara a corresponder todos los escaños en una circunscripción, el último escaño sería para la segunda lista más votada. La regla de decisión a nivel de los candidatos también se conservaba: los escaños de cada organización política son asignados dentro de la lista a los “candidatos más votados”. En los distritos binominales, el un escaño le correspondía a la lista con el mayor número de votos y el otro a la lista que le sigue en votación, siempre que obtenga por lo menos el 35% de votos de la primera; de lo contrario, los dos escaños le corresponden a la primera lista.

---

30 Según Machado (2008), el cercenamiento de las provincias de Guayas y Pichincha se debió al cálculo electoral de AP: “el gobierno [correísta] muy hábilmente impulsó la creación de dos nuevas provincias, la Provincia de Santa Elena y la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, escisiones territoriales de la Provincia de Guayas y Pichincha, respectivamente. En un país en donde los apoyos electorales están fuertemente anclados a nivel provincial [...] esto significó asestar un duro golpe a partidos que han controlado tradicionalmente dichos espacios: la ID y la UDC en Pichincha y el PSC, PRIAN, PRE en la provincia del Guayas. Más todavía cuando se trata de las provincias con mayor magnitud electoral con 14 y 18 representantes al Congreso Nacional, respectivamente.” (p. 210).

A pesar que, en las elecciones de 2009, AP obtuvo una cómoda mayoría relativa (47,6% de los escaños), la Revolución Ciudadana tuvo dificultades para concretar su agenda legislativa en el periodo 2009-2013. Estaban represados proyectos de ley importantes como Ley Orgánica de Comunicación, que pretendía imponer un mayor control de los medios de comunicación privados, y el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, con el cual AP pretendía modernizar la legislación penal. Con esta experiencia, el gobierno se propuso tomar todas las medidas para asegurar una victoria contundente en las próximas elecciones de febrero de 2013. Entre esas medidas estaban la reforma electoral y la nueva configuración de las circunscripciones.

El artículo 117 de la actual Constitución de 2008 prohíbe hacer reformas electorales un año antes del proceso eleccionario. Por esta razón, el partido de gobierno diseñó una estrategia para realizar un cambio a la LOEOP con el tiempo suficiente para que surta efectos jurídicos para las elecciones de febrero de 2013. La iniciativa de la reforma provino del Consejo Nacional Electoral (CNE) y la mayoría de AP logró aprobarla en la Asamblea Nacional. El veto presidencial hizo los últimos ajustes.

Los objetivos principales de la reforma electoral era eliminar la no simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias, bajo el cálculo de que la popularidad del presidente arrastraría a las elecciones de los legisladores; y cambiar el método de adjudicación de escaños de Hare a D'Hondt, con el fin de maximizar el reparto de escaños del partido de gobierno. En estos cálculos, AP no se equivocó y logró obtener en las elecciones legislativas 100 de 137 escaños.

### **El sistema electoral mayoritario de la Revolución Ciudadana 2008-2012**

Según la Tabla 3, que recoge los elementos principales del tercer diseño electoral, la magnitud de la Asamblea Nacional es de 137 legisladores (en las elecciones de 2013 y 2017), hecho que significa que el parlamento se duplicó en miembros desde 1979.<sup>31</sup> Este número se logra aplicando las reglas que deter-

---

31 Muchas veces ha sido criticado el *tamaño del parlamento* ecuatoriano; pero los especialistas hablan de que el cuerpo legislativo puede tener una magnitud equivalente a la *raíz cúbica* de la

minan la integración de la Asamblea Nacional establecidas en el art. 118 de la Norma Suprema y 150 de la LOEOP, y tomando como base el censo de población de 2010. Primero se recuperaron los asambleístas elegidos en circunscripción nacional en un número de 15. Segundo, a cada provincia le correspondía automáticamente dos escaños y uno más por cada 200 mil habitantes o fracción que supere los 150 mil; como eran 24 provincias, el total de escaños provinciales llegaron a 119. Y, tercero, a las tres circunscripciones especiales de exterior le correspondían dos escaños a cada una, en total seis puestos en la Asamblea.<sup>32</sup>

**Tabla 3: Sistema electoral según la Constitución de 2008, LOEOP de 2009 y Reforma electoral de 2012**

Componentes del sistema electoral		Artículo
Tamaño de la asamblea	137 escaños	118 CR 150 LOEOP
Periodo y reelección	4 años; reelección por una sola vez consecutiva o no.	118 CR 114 CR
Tipo de lista	Abierta	160 LOEOP
Forma de voto	Personalizado múltiple	120 LOEOP
Circunscripción	Tipo: Nacional (1 de 15 escaños) Provincial (22 con 74 escaños en total) Subprovincial (6 de 29 escaños en total) Subdistrital (3 de 13 escaños en total ) Exterior (3 de 6 escaños en total) Tamaños: 30 pequeñas (6 de 2; 6 de 3; 10 de 4; 8 de 5 escaños) + 3 del exterior (2 escaños cada una) 1 mediana (6 escaños: Los Ríos) 0 grandes + 1 nacional (15 escaños)	150 LOEOP
Fórmula electoral	Regla de decisión: A nivel de los partidos: proporcional. A nivel de los candidatos: mayoría relativa ("el más votado") Método de adjudicación a nivel de los partidos: 15 nacionales: Webster . 122 provinciales, subprovinciales, subdistritales y del exterior: D'Hondt.	164 LOEOP

**Fuente: Constitución de la República (CR) 2008; LOEOP, 2009; Reforma a la LOEOP de 2012.**

El periodo de los asambleístas se mantuvo en cuatro años (118.1 Constitución

---

población. Según el censo de 2010, la población del Ecuador era de 14.483.499 y su raíz cúbica, en consecuencia, era de 243,76. Por tanto, el parlamento ecuatoriano puede ser considerado de tamaño medio.



de 2008) y se fijó la regla general de que todas las autoridades de elección popular –incluyendo al presidente de República– podían ser reelegidas por una sola vez consecutiva o no (art. 114 y 144 Constitución de 2008). En su punto de mayor poder, el régimen de la Revolución Ciudadana intentó cambiar las reglas de reelección mediante la reforma a la Carta Magna de 2015.<sup>33</sup> Sin embargo, en consulta popular de febrero de 2018, se volvió a las reglas constitucionales originales de los arts. 114 y 144.

A pesar de que la Constituyente de Montecristi eliminó conscientemente el artículo 99 de la Carta Política de 1998, es decir ya no deseaba las listas abiertas y el voto personalizado, el Legislador volvió a reintroducir estos dos elementos en los artículos 160 y 120 de la LOEOP. A parte del art. 118 de Norma Suprema –que solo se refiere a la estructura unicameral de la Asamblea Nacional y su integración–, la Constitución solo establece, en el art. 116, los principios generales que deben ser respetados por el Legislador para diseñar los sistemas electorales pluripersonales, como son los del cuerpo legislativo. Esta disposición constitucional ordena:

“Art. 116.- Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.”

Como se puede notar, el objetivo constitucional era que se diseñe un sistema electoral que realice el mandato de proporcionalidad en sistema electoral de la Asamblea Nacional, objetivo que se entorpece con las listas abiertas, ya que el voto por personas difícilmente puede transformarse en voto de lista para un reparto proporcional entre partidos. Las últimas reformas de febrero de 2020 terminarían con esta inconsistencia entre Constitución y ley electoral.

En cuanto a las circunscripciones, el Constituyente (art. 118 Constitución de 2008) y Legislador (art. 150 LOEOP) recogen algunos avances del sistema electoral de la Asamblea Constituyente 2007/08, es decir, incluyen –cómo ya se mencionó– un distrito nacional con 15 escaños; provinciales (dos por cada

---

33 La reforma constitucional fue publicada en el R.O. N.º 653, Suplemento, el 21 de diciembre de 2015.

provincia y uno más por cada 200 mil o fracción que supere 150 mil) y los del exterior (dos por cada uno de los tres distritos) y, además, incluye, en consonancia con el artículo 118 de la Constitución de 2008, los representantes de los distritos metropolitanos<sup>34</sup> y de las regiones que se llegasen a constituir en los términos de los artículos 244 y 245 de la Norma Suprema.<sup>35</sup> Pero agrega una novedad que tendrá un impacto fatal en los efectos proporcionales de las reglas electorales: el fraccionamiento inconstitucional de las circunscripciones. El inciso 2 del número 2 del art. 150 de la LOEOP ordena:

*En las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones; cuando concurren las circunstancias que motiven la subdivisión de circunscripciones electorales, el Consejo Nacional Electoral decidirá su delimitación geográfica garantizando que la diferencia entre assembleístas a elegir en cada nueva circunscripción no sea superior a uno. (art. 150 LOEOP).*

Esta disposición, como sostiene Jorge Moreno (2017, pp. 28-29), está en franca contradicción con la representación territorial de las provincias, pues los legisladores de esta unidad territorial deben ser elegidos por la totalidad de los electores de la provincia, y no por partes seccionadas (art. 118, numeral 2, Constitución); y se contrapone al principio de representación proporcional consagrado en el artículo 116 de la Carta Magna, pues prácticamente torna a la totalidad de circunscripciones en pequeñas, lo que acentúa el carácter mayoritario del sistema, ya que es imposible una representación simétrica entre votos y escaños cuando hay apenas tres o cuatro escaños a repartir (Ortiz, 2016b, pp. 23-28). El Legislador olvidó que un cambio radical en la magnitud de los

---

34 El cantón Quito es el único distrito metropolitano en el territorio nacional. Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito fue publicada en el R.O. N.º 345 de 27 de diciembre de 1993. La decisión del CNE de considerar a Quito como un distrito electoral independiente en agosto de 2012 fue muy criticada, porque ese cantón aún no había concluido el procedimiento constitucional del art. 247 para la conformación de un distrito metropolitano, sobre todo con la aprobación de un estatuto de autonomía.

35 Hasta inicios de 2020 no se ha construido ninguna región según el procedimiento de los arts. 244 a 246 de la Constitución de 2008. Por ende, no hay assembleístas regionales.

distritos puede traer como consecuencia el cambio del principio de representación, en este caso, de proporcional a mayoritario (Nohlen, 2000, p. 167). Por tanto, la fragmentación de la representación provincial es la contribución más importante de la revolución ciudadana al diseño injusto del sistema electoral legislativo.

En consecuencia, con la disposición del art. 150 de la LOEOP desaparecen las dos únicas circunscripciones grandes: Guayas y Pichincha. Guayas fue dividida en cuatro subdistritos y a Pichincha se le restó el territorio del Distrito Metropolitano de Quito que, a su vez, fue cercenado en tres pedazos. La única circunscripción mediana (Manabí) también fue subdividida en dos partes. De estas subdivisiones se obtuvieron 10 circunscripciones pequeñas: seis de cinco escaños (cuatro de Guayas, una de Manabí y una del Quito D.M.), tres de cuatro (una de Manabí y dos de Quito D.M.) y una de tres (el resto de Pichincha). En total en el territorio nacional son 30 circunscripciones pequeñas de 31. La única mediana sobrante es Los Ríos con seis escaños –que puede ser considerada como pequeña–.<sup>36</sup> Estos distritos están acompañados por una circunscripción nacional con 15 escaños y por tres distritos especiales del exterior con dos escaños cada uno.

En la versión original de la LOEOP de 2009<sup>37</sup> aún quedaban rezagos de los afanes igualitarios de la Revolución Ciudadana en el método de adjudicación de escaños. El art. 164.2 de LOEOP establecía el método Hare para la asignación de puestos para los miembros de la Asamblea Nacional. Pero, el régimen correísta, en febrero de 2012, haría su más importante reforma electoral al introducir nuevamente D'Hondt en el sistema electoral legislativo.<sup>38</sup> El nuevo art. 164 establecía que, para el reparto de escaños para los 15 asambleístas nacionales, se emplee Webster (método de divisores impares) y, para los 122 legisladores de las todas las otras 34 circunscripciones (provinciales, subprovinciales, subdistritales y del exterior) se use D'Hondt (método de divisores

---

36 Las 30 circunscripciones pequeñas están estructuradas de la siguiente manera: seis de dos escaños, seis de tres, diez de cuatro y ocho de cinco. Con la mediana (Manabí con seis escaños), el promedio de la *magnitud del distrito* es 3,8.

37 La LOEOP, mal bautizada “Código de la Democracia”, fue publicada en el R.O. N.º 578 de 27 de abril de 2009.

38 La reforma fue publicada en el R.O. N.º 634 de 6 de febrero de 2012.

continuos). Este último sistema de adjudicación de escaños tenía como finalidad potenciar la tendencia mayoritaria de los distritos pequeños y, en consecuencia, la posibilidad del partido dominante (AP) de maximizar sus escaños. La receta funcionó: en las elecciones de 2013, AP logró una supermayoría de 100 de los 137 escaños, es decir el 73% de representación, con solo el 53,1% de votos (Ortiz, 2016b, pp. 23-28).<sup>39</sup>

La manipulación de las circunscripciones y el cambio del método de adjudicación de escaños fueron fuertemente criticados. Así, Basabe y Martínez (2014) hacen el siguiente diagnóstico: “un elemento que marcó diferencia entre este proceso electoral [2013] y los anteriores fue la demarcación en distritos electorales de las tres provincias más pobladas del país –Pichincha, Guayas y Manabí–. Más allá de cualquier argumento de orden jurídico, esta fue una decisión política orientada a beneficiar al partido en el gobierno. Así, la combinación de distritos electorales –*gerrymandering*– con la fórmula aplicada para la asignación de curules –D’Hondt– dio lugar a una clara sobrerrepresentación de AP, principalmente en las tres provincias mencionadas (p. 160).”

#### **Diseño IV: La reforma de febrero de 2020 y la reinstitucionalización del sistema político**

Las elecciones de 2013 marcarían el punto máximo de concentración de poder de la Revolución Ciudadana, pero también el inicio de su ocaso (Ortiz y Burbano de Lara, 2017). La época correísta se destacó por sus afanes autoritarios mediante la concentración del poder de todos los órganos del Estado, la neutralización de la separación de poderes y la manipulación de las condiciones de igualdad en la contienda electoral (Montúfar 2016; Ortiz, 2020). El nuevo gobierno, electo en las elecciones de 2017 se ha distanciado del estilo autoritario de su antecesor y ha intentado reinstitucionalizar el sistema político, y dentro de estos esfuerzos está la reforma electoral de 2020, que constituye el cuarto ensayo de ingeniería electoral en esta fase democrática desde 1978/79.

#### **Contexto de la reforma**

---

<sup>39</sup> Sobre los efectos políticos del sistema electoral de la Revolución Ciudadana, véase las contribuciones del libro *Reforma electoral en Ecuador* (Ortiz, 2016a).

El presidente Rafael Correa era un político carismático y muy popular, pero no era un demócrata, no creía en los mecanismos liberales de circulación de las élites en el poder. Correa deseaba cambios profundos en la sociedad ecuatoriana y, para eso, la democracia burguesa era sacrificable (De la Torre, 2010). La arremetida autoritaria de la Revolución Ciudadana empezó con la destitución de 57 legisladores en marzo de 2007 y con la reestructuración del Tribunal Constitucional en abril del mismo año. Al instalarse la Asamblea Constituyente, en su primer Mandato de noviembre de 2008, procedió a reemplazar varias autoridades de órganos públicos importantes con personas cercanas al régimen.<sup>40</sup> Después de aprobada la Constitución, el órgano del poder constituyente se transformó en la Comisión Legislativa y de Fiscalización que nombró a las autoridades electorales (CNE y TCE) y al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

El dominio sobre los órganos del Estado debía completarse con “la metida de manos” a la justicia.<sup>41</sup> Mediante la reforma a la Constitución de los art. 179, 180 y 181 aprobada en consulta popular mayo de 2011, se cambió la composición del Consejo de la Judicatura para asegurar el control del órgano de gobierno de la Función Judicial por parte del Ejecutivo.<sup>42</sup> En el 2014/15 se concretó otra reforma a los arts. 114 y 144 de la Carta Magna para permitir la reelección ilimitada del presidente de la República y demás autoridades de elección popular.<sup>43</sup> Todos estos hechos más el estilo vertical del Jefe de Estado pretendieron

---

40 El art. 8 del Mandato Constituyente N.º 1 ordenaba: “Art. 8.- Conclusión de periodos y designación provisional.- Se declaran concluidos los periodos para los que fueron designados los siguientes funcionarios: Contralor General del Estado, Procurador General del Estado, Ministro Fiscal General, Defensor del Pueblo, superintendentes de Telecomunicaciones, Compañías, Bancos y Seguros. Provisionalmente se designa a los siguientes ciudadanos: a) Carlos Pólit Faggioni, contralor general del Estado; b) Xavier Garaicoa Ortiz, procurador general del Estado; c) Washington Pesántez, ministro fiscal General; d) Claudio Mueckay Arcos, defensor del Pueblo; e) Paúl Rojas Flores, superintendente de Telecomunicaciones; f) Francisco Arellano Raffó, superintendente de Compañías; g) Gloria Sabando, superintendente de Bancos y Seguros.”

41 En su acostumbrada sabatina del 8 de enero de 2011, el presidente Correa afirmó: “Dirán que queremos meter mano en las cortes; sí, queremos meter manos: para bien del pueblo ecuatoriano [...]. Tenemos que cambiar el sistema de justicia, compatriotas (citado por El Universo de 07/01/11).”

42 Los resultados de la consulta popular del 7 de mayo de 2011 fueron publicados en el R.O. N.º 490, Suplemento, de 13 de julio de 2011.

43 Las reformas a la Constitución se publicaron el R.O. N.º 653, Suplemento, de 21 de diciembre de 2015.

sofocar a la oposición, perseguir a los medios de comunicación y establecer el control de los mecanismos electorales (Montúfar, 2016).

En las elecciones generales de febrero y marzo (segunda vuelta) de 2017, volvió a ganar el partido de gobierno AP. Sin embargo, el nuevo presidente Lenín Moreno se apartó inmediatamente del proyecto político de la Revolución Ciudadana e inició un proceso de reinstitucionalización del sistema político, con el fin de devolver la independencia a los principales órganos del Estado constitucional. Mediante consulta de enero de 2018, se eliminó la reelección indefinida y se reestructuró al CPCCS. Se destituyó al CPCCS en funciones –parte de la herencia correísta– y se estableció un CPCCS de Transición para que evalúe y nombre a las instituciones que constitucionalmente le corresponde designar. En este proceso fueron renovados la Corte Constitucional, el Consejo de la Judicatura, el CNE, el TCE (parcialmente), la Fiscalía General del Estado, la Defensoría del Pueblo y algunas superintendencias.

Finalmente, como parte de este proceso de reinstitucionalización democrática, se emprendieron las reformas electorales de febrero de 2020, con el fin de terminar con otro de los legados de la Revolución Ciudadana: la reintroducción del método D'Hondt. Sin embargo, no existió la mayoría suficiente para eliminar la pieza fundamental de la ingeniería revolucionaria: la fragmentación de las circunscripciones mayores a siete escaños, prohibiendo de jure las circunscripciones grandes y reforzando el efecto mayoritario del sistema electoral legislativo.

### **El sistema electoral de la reinstitucionalización democrática 2020**

El debate sobre la reforma electoral se venía arrastrando desde mayo de 2017, cuando el Consejo de Administración Legislativa calificó varios proyectos de ley y los envió a la Comisión de Justicia y Estructura del Estado para el correspondiente debate en los términos de los arts. 57 y 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL). En octubre de 2017 se aprobó el informe para primer debate y se discutió en el pleno de la Asamblea Nacional. El informe para segundo debate se aprobó en diciembre de 2017 y la segunda discusión en el Pleno se interrumpió por varias ocasiones.

La propuesta original de reforma a la LOEOP contenida en el informe para segundo debate no incluía ninguna modificación a los componentes del sistema electoral estudiados en este trabajo. Sobre todo, en cuanto a sus cuatro componentes centrales (lista, votación, circunscripciones y método de adjudicación), no se incluyó ninguna modificación, aunque sí hubo en la opinión pública propuestas de eliminar las listas abiertas y la subdivisión de las circunscripciones. Casi dos años después, en septiembre de 2019, se retomó el debate con una nueva conformación de las comisiones de la Asamblea Nacional; pero se le dio un nuevo giro completamente nuevo, al incluirse la reforma de los art. 120 y 160 de la LOEOP sobre el tipo de lista y el procedimiento de votación, y del art. 164 sobre el método de adjudicación de escaños. El 3 de diciembre de 2019 se aprobó el proyecto de ley en el parlamento. El presidente de la República, en su veto parcial del 3 de enero de 2020, intentó modificar el art. 150 de la LOEOP para eliminar la fragmentación de circunscripciones; sin embargo, el Legislativo no aceptó la objeción presidencial. El 22 de enero de 2020 se aprobó definitivamente la última reforma que cambia elementos importantes del sistema electoral legislativo. La reforma fue publicada y entró en vigor el 6 de febrero de ese mismo año.<sup>44</sup>

En consecuencia, después de la reforma de febrero de 2020, la magnitud de la Asamblea Nacional queda intacta: 137 legisladores. Este número deberá recalcularse después del censo de población de noviembre de 2020 y se aplicará para las elecciones de 2025. También el periodo de funciones y la regla de reelección no fueron modificadas: cuatro años y reelección por una sola vez consecutiva o no.

---

44 R.O. N.º 134, Suplemento, de 3 de febrero de 2020.

**Tabla 4: Sistema electoral según la reforma de febrero de 2020**

Componentes del sistema electoral		Artículo
1.	Tamaño de la asamblea	137 (unicameral) 118 CR 150 LOEOP
2.	Periodo y reelección	4 años, reelección por una sola vez consecutiva o no 114 CR
3.	Tipo de lista	Cerrada y bloqueada 120 LOEOP
4.	Procedimiento de votación	Voto de lista 120 LOEOP 160 LOEOP
5.	Circunscripción	Tipo: Nacional (una con 15 escaños) Provincial (22 con 74 escaños en total ) Subprovincial (6 con 29 escaños en total ) Subdistrital (3 con 13 escaños en total ) Exterior (3 con 6 escaños en total ) Tamaños: 30 pequeñas (6 de 2; 6 de 3; 10 de 4; 8 de 5 escaños) + 3 del exterior (2 escaños cada una) 1 mediana (6 escaños: Los Ríos) 0 grandes + 1 nacional (15 escaños) 150 LOEO P
6.	Fórmula electoral	Regla de decisión: proporcional Método de adjudicación: Webster . 164 LOEOP

**Fuente: Constitución de 2008; LOEOP 2009; Reforma a la LOEOP de 2020.**

La reforma de 2020, en cambio, se concentra –como ya se anticipó– en el tipo de lista y el procedimiento de votación por una parte (arts. 55 y 72 Ref. 2020), y en el método de adjudicación de escaños (art. 73 Ref. 2020), por otra. Actualmente, según el nuevo art. 120 de la LOEOP, “el voto será en listas cerradas y bloqueadas. Los electores marcarán la casilla de la lista de la organización política o alianza de su preferencia.” Es decir que el elector tiene un solo voto en todas las circunscripciones y únicamente puede votar por una lista (plancha), sin poder alterar el orden de los candidatos establecido por las organizaciones políticas. Con estas modificaciones se regresa parcialmente al diseño original de la Ley Electoral de 1978.

El tipo y tamaños de las circunscripciones se mantienen inalterados. Para las elecciones generales de febrero de 2021, habrá seis tipos distintos de circunscripciones (nacional (una de 15 escaños), provincial (22 con 74 escaños en total), subprovincial (6 con 29 escaños), subdistrital (3 con 13 escaños en total) y del exterior (3 con 6 escaños en total). En cuanto al tamaño, dominan –como



ya se constató— los distritos pequeños: 30 de las 31 circunscripciones en el territorio nacional. Hay un solo distrito mediano de seis escaños (Los Ríos). Después del censo de población de 2020 seguramente la magnitud de las circunscripciones será ajustada.

Aunque el tamaño de la circunscripción es el factor decisivo que afecta la proporcionalidad en reparto de escaños (Ortiz, 2016b, pp. 23-29), el debate se centró en cambiar el método de adjudicación de escaños. El método D'Hondt vigente hasta antes de la reforma de 2020 muy fue criticado por todas las tendencias políticas. Se le acusaba de despojar de oportunidades a las “minorías” en las distintas circunscripciones. Por esta razón, el art. 73 de la Reforma de 2020 sustituye el art. 164 de la LOEOP, y ordena que se utilice solo el método Webster para todas las elecciones pluripersonales a nivel nacional y local. Webster es un método de divisores de reparto de escaños bastante proporcional que emplea la serie de divisores impares (1, 3, 5, 7, etc.). Aunque es muy probable que disminuya la desproporcionalidad en las 31 circunscripciones del territorio nacional en las elecciones de 2021, no será suficiente para alcanzar un resultado justo en la relación votos-escaños por el dominio de las circunscripciones pequeñas.

Para concluir, se podría afirmar que, si se toma en cuenta todos los cuatro componentes del modo como se elige a los miembros de la Asamblea Nacional (forma de lista, procedimientos de votación y -sobre todo— la configuración de las circunscripciones y el método de conversión de votos en escaños), por sus efectos mecánicos, se debería clasificar al sistema electoral legislativo ecuatoriano en todas sus cuatro fases —por el dominio de los distritos de baja magnitud— dentro de los mayoritarios, y la denominación que más se acercaría sería la de un sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales pequeñas.

## **Conclusiones**

1. La tendencia crónica a la manipulación e inestabilidad de las reglas electorales muy conocida en Ecuador se prolongó hasta la última reforma de febrero de 2020. Aunque, en todo el periodo de estudio, solo se identifican cuatro diseños básicos, las reglas electorales fueron cambiadas prácticamente para cada pro-

ceso electoral, con el único fin de favorecer a cierto grupo político y a una perspectiva de corto plazo (Freidenberg y Došek, 2016; Freidenberg y Uribe 2019).

2. En los cuatro ensayos de ingeniería electoral se evidencia que nunca ha estado claro para el Constituyente, el Legislador y los estudiosos del sistema electoral legislativo en Ecuador que significa la “representación proporcional de las minorías”. En realidad, puede significar tres cosas: (1) que, dentro de un sistema electoral mayoritario, se establezca algún mecanismo para que las minorías estén representadas “proporcionalmente”; (2) que el mandato del constituyente se reduzca solo al método de conversión de votos en escaños y, por tanto, se haga posible alguna forma de reparto “proporcional”, aunque el resultado global sea una considerable asimetría entre la preferencia de los electores y la composición del cuerpo legislativo; y, (3) que la voluntad del legislador no sea a nivel del método de asignación de escaños, sino del principio de representación, lo que significa que, el sistema electoral -en su conjunto, en todos sus componentes- logre un resultado verdaderamente proporcional. En todos los cuatro diseños analizados se ha preferido una interpretación débil de la “proporcionalidad” -opción (2)-; pues, se cree que, para cumplir con la proporcionalidad (o que las minorías están representadas), es suficiente contemplar listas plurinominales (sin importar el tamaño) e introducir una fórmula más o menos proporcional de conversión de votos en escaños. En suma, el Legislador nunca se ha preocupado de diseñar mecanismos para lograr una adecuada proporcionalidad, y los politólogos y constitucionalistas tienden a no evaluar el sistema según sus resultados empíricos globales.

3. La representación política, cada vez más, se ha ido fragmentando territorialmente (en 1979 había solo 20 circunscripciones en el territorio nacional, y, en 2017, hubo 31) y se ha refugiado en el localismo de intereses particulares. La presencia de 15 asambleístas nacionales no logra compensar el marcado desequilibrio de la representación territorial, en un Estado que, por definición, es unitario (art. 1 Constitución) y que los asambleístas están obligados a actuar con sentido nacional (art. 127 Constitución). Aunque en el primer intento de diseño se pensó en una representación nacional a través del fortalecimiento de partidos políticos nacionales, el objetivo no se logró debido al personalismo, clientelismo y populismo -caracteres insuperables de la política ecuatoriana-

y a las reformas institucionales erráticas. Desde 1994 se empezó a desarmar el modelo de la transición y, ahora, se puede decir que no hay un concepto claro de representación política nacional, en razón de que el sistema de partidos se ha fragmentado tanto en número de partidos como en niveles de su funcionamiento (parroquial, cantonal, provincial, nacional y del exterior); y, la Asamblea Nacional, a pesar de ser unicameral (art. 118 Constitución), tiene una especie de bicameralismo escondido, donde la representación de la población nacional sede a la representación de grupos locales. Algún día tendremos que repensar nuevamente el modelo de representación política desde la sociedad, la participación ciudadana, las nuevas tecnologías y los retos del Ecuador del siglo XXI.

## Referencias

Basabe, S. y Martínez, J. (2014). *Ecuador: cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo... con elecciones*. Revista de Ciencia Política, 34(1), 145-170.

Consejo Nacional Electoral (2014). *Atlas electoral del Ecuador 2009-2014*. Quito: CNE.

Duverger, M. (2001). “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”. En A. Batlle (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 37-76). Barcelona: Ariel.

Freidenberg, F. y Došek, T. (2016). “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”. En K. Casas et al. (eds.), *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos* (pp. 25-92). Washington: OEA.

Freidenberg, F. y Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO-Ecuador.

Freidenberg, F. y Uribe, C. (2019). “Las Reformas Político-Electorales en América Latina (2015-2018)”. En <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/03/Freidenberg-Uribe-Reformas-Electorales-en-America-Latina.pdf>

Grijalva, A. (1998). *Elecciones y representación política*. Quito: Corporación Editora Nacional y UASB-Ecuador.

Lijphart, A. (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Machado, J. C. (2008). “Ecuador: ...hasta que se fueron todos”. *Revista de Ciencia Política*, 28(1), 189-215.

Montufar, C. (2016.). *¿Vivimos en democracia? Análisis conceptual del régi-*

*men político de la revolución ciudadana*. Quito: UASB-Ecuador y Corporación Editora Nacional.

Moreno, J. (2017). *Estudios de derecho electoral, circunscripciones electorales y métodos de adjudicación de escaños para la integración de la Asamblea Nacional en el Ecuador*. Cuenca, Universidad de Cuenca.

Nohlen, D. (1978). *Wahlssysteme der Welt*. Múnich: Piper.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.

Nohlen, D. (2008). *Sistemas electorales en su contexto*. México: UNAM.

Nohlen, D. (2012). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito: Instituto de la Democracia.

Nohlen, D. (2014). *Wahlrecht und Parteiensystem*. 7 ed. Opladen y Toronto: Barbara Budrich.

Nohlen, D. Valdés, L. y Zovatto, D. (Eds.) (2019). *Derecho electoral latinoamericano*. México: FCE.

Ortiz, R. (Ed.). (2016a). *Reforma electoral en Ecuador*. Quito: UDLA.

Ortiz, R. (2016b). “Las singularidades del sistema electoral legislativo en Ecuador”. En R. Ortiz (ed.), *Reforma electoral en Ecuador* (pp. 7-37). Quito: UDLA.

Ortiz, R. (2018). “Los problemas estructurales de la constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario”. *Estudios Constitucionales*, 16(2), 527-566.

Ortiz, R. (2020). *Elecciones y democracia en Ecuador: la receta autoritaria de la Revolución Ciudadana 2007-2017* (por publicarse).

Ortiz, S. y Burbano de Lara, A. (2017). *Comicios en Ecuador: victoria electoral de Alianza PAIS, disputa hegemónica en ciernes*. Quito: ILDIS.

Pachano, S. (2007). *La trama de Penélope*. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador. Quito: FLACSO-Ecuador.

Pachano, S. (2008). “Renovación, agonía y muerte del sistema de partidos de Ecuador”. En M. Alcántara y F. García. (Coords.), *Elecciones y política en América Latina* (pp. 145-173). México: IEEM.

Sánchez, F. (2008). *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador*. Quito: FLACSO-Ecuador.

Sartori, G. (1999). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Sartori, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. 3a. ed. México: FCE.

Schedler, A. (2016). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. México: FCE.

Wray, Norman (2018). “¿Después de la consulta, qué? Entre la transición y la incertidumbre”. En <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/14076.pdf>