

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Maestría en Estudios Latinoamericanos

Mención en Política y Cultura

**La competencia electoral organizada en el Ecuador durante el periodo  
1996 – 2013**

Alfredo Andrés Espinosa Rodríguez

Tutor: Pablo Roberto Andrade Andrade

Quito, 2019





### **Cláusula de cesión de derechos**

Yo, Alfredo Andrés Espinosa Rodríguez, autor/a de la tesis intitulada “Partidos Políticos y Competencia Electoral en el Ecuador entre 1996 y 2013”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 8 de febrero de 2019

Firma: .....



## Resumen

Este trabajo estudia cómo las constantes reformas electorales propiciadas por los partidos políticos en el período 1996-2006, se constituyeron en uno de los factores que dieron lugar a su colapso (a lo que se pueden sumar la corrupción y la crisis del sistema financiero de finales de los 90); esto decantó en un escenario de inestabilidad política tanto para los partidos y movimientos, así como para los gobiernos de turno. Mientras que, los cambios a la normativa electoral realizados entre 2009 y 2013 dieron lugar a una relativa estabilidad para que el gobierno de la época y su movimiento político puedan gobernar.

En este sentido, se realiza un ejercicio narrativo-descriptivo y analítico-reflexivo para caracterizar los dos periodos en mención y las diferentes reformas electorales que en ellos se implementaron para determinar el impacto de estas en el quehacer político de los partidos, movimientos y gobiernos. Es decir, analiza cómo las reglas de la competencia electoral (con sus distintos matices en cuanto a los actores que pueden participar, las condiciones para ganar, los recursos y estrategias aceptadas para competir) contribuyen a la formación de escenarios de estabilidad e inestabilidad política en el ámbito de las trayectorias dependientes y los rendimientos crecientes propuesto por Pierson (2017) y los teóricos nuevo institucionalismo histórico.

Por todo lo expuesto, se concluye que las reformas electorales propiciadas por los partidos y movimientos respondieron a criterios coyunturales (cortoplacistas), que hicieron de la inestabilidad y del cambio constante en la ley, la principal característica de la competencia electoral.

Palabras claves: partidos políticos; competencia electoral; trayectorias dependientes; rendimientos crecientes; institucionalismo histórico



A mis padres, Alfredo Oswaldo y Rosa Isabel; fuente inagotable de sabiduría y amor para sus hijos. Ejemplo de lucha y dignidad.

A mi tutor Pablo Andrade, por orientar de manera acertada el proceso de elaboración de mi tesis de maestría.

A Rodrigo Borja Cevallos, expresidente de la República; al doctor Carlos Aguinaga, expresidente del extinto Tribunal Supremo Electoral; y al doctor Santiago Basabe, catedrático de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – sede Ecuador, por el diálogo, las observaciones y las críticas constructivas tendientes a fortalecer mi tesis.

A mis profesores César Montufar, Daniel Benzi, Marco Romero, Esteban Nicholls, Pablo Ospina y Rafael Polo; por todo su compromiso desplegado dentro y fuera de clases en favor de la construcción de una academia más crítica y reflexiva.





## Tabla de contenido

Resumen .....	5
Introducción.....	13
Capítulo primero: institucionalismo histórico, trayectorias dependientes y sistema electoral .....	19
1.1.    Institucionalismo histórico y acción política .....	19
1.2.    Las trayectorias dependientes y las temporalidades .....	22
1.3.    El sistema electoral y los partidos políticos .....	26
Capítulo segundo: La ampliación de la competencia electoral.....	31
2.1.    La primera propuesta de reforma constitucional para ampliar la competencia electoral 33	
2.2.    León Febres-Cordero y los intentos por ampliar la competencia electoral a los independientes.....	35
2.3.    Los independientes llegan a la competencia electoral de la mano de un gobierno de derecha 37	
2.4.    Ejes comunes de los regímenes al momento de plantear la reforma electoral .....	40
Capítulo tercero: Los cambios a las reglas del juego electoral entre 1996-2006 y el debilitamiento de los partidos políticos .....	43
3.1.    Incremento en el número de competidores y pérdida de confianza en los partidos políticos tradicionales.....	43
3.1.1.    La eliminación del umbral electoral .....	46
3.1.2.    Las alianzas electorales .....	48
3.1.3.    La pérdida de confianza de los ciudadanos en los partidos tradicionales .....	49
3.2.    Los movimientos sociales en la escena política .....	54
3.3.    La producción de gobiernos inestables.....	57
3.4.    Los outsiders como alternativa política .....	61
Capítulo cuarto: Los cambios a la normativa electoral entre 2009 y 2013.....	69
4.1.    El camino hacia la aprobación de la nueva normativa electoral .....	69
4.2.    Los principales hitos del Código de la Democracia .....	71
4.2.1.    Registro y supervivencia de partidos y movimientos políticos .....	72
4.2.2.    El escenario de la competencia electoral.....	74
4.2.3.    Organismos de control electoral.....	75
4.3.    Las reformas a la normativa electoral.....	77
4.3.1.    La nueva asignación de escaños .....	78
4.3.2.    Una competencia desigual con el uso de la propaganda política .....	80
4.3.3.    La demarcación de las circunscripciones electorales.....	84
Conclusiones .....	87
Bibliografía .....	91



## Índice de Cuadros

Cuadro 1: Características de los rendimientos crecientes .....	25
Cuadro 2: Reformas electorales a institucionales 1979-2013 .....	28
Cuadro 3: Principales diferencias entre los textos constitucionales sometidos a referéndum en 1978.....	32
Cuadro 4: Referéndum del 15 de enero de 1978.....	33
Cuadro 5: Propuesta de reforma Constitucional de 1986 .....	35
Cuadro 6: Resultados de la Consulta Popular del 1 de junio de 1986 .....	37
Cuadro 7: Resultados de Consulta Popular del 28 de agosto 1994 .....	38
Cuadro 8: Número de potenciales competidores registrados por el Tribunal Supremo Electoral – TSE y el Consejo Nacional Electoral – CNE .....	45
Cuadro 9: Dispersión en la estructura partidaria del Congreso Nacional.....	46
Cuadro 10: Porcentajes de la votación regional de los partidos políticos. Diputados provinciales 1979-2002 .....	48
Cuadro 11: Principales denuncias de corrupción a los gobiernos desde 1980 hasta el 2005	51
Cuadro 12: El transfuguismo al interior del Congreso Nacional entre 1984 y 2002.....	53
Cuadro 13: El desgaste político de los expresidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez .....	58
Cuadro 14: Resultados de la Consulta Popular del 25 de mayo de 1997 .....	61
Cuadro 15: Porcentaje de escaños de los partidos políticos ecuatorianos en el legislativo entre 1979 y 2006 .....	63
Cuadro 16: Ley Orgánica Electoral: propuesta original vs objeciones del Ejecutivo .....	71
Cuadro 17: Criterios para la supervivencia de los partidos y movimientos.....	74
Cuadro 18: Metodología para la designación de autoridades TSE – CNE.....	76
Cuadro 19: Alianza País en el Legislativo 2009-2013 .....	79
Cuadro 20: Inversión publicitaria de precandidatos en los medios de comunicación 2011-2012 .....	83
Cuadro 21: Alianza País: relación entre la votación obtenida y la representación adjudicada. Elecciones 2013.....	85



## Introducción

Los cambios a las reglas de la competencia electoral iniciaron en el Ecuador en el año 1983, cuando se modificó por primera ocasión la Constitución de 1978. La reforma que impulsó el Presidente de la República, Osvaldo Hurtado, redujo el período en funciones del presidente, vicepresidente y diputados nacionales de cinco a cuatro años; y en el caso de los diputados provinciales, el período legislativo pasó de cuatro a dos años. Hurtado (1993, 27-30) defendió la reforma constitucional bajo el siguiente argumento:

La reducción del período presidencial de cinco a cuatro años -y como consecuencia del de la legislatura- no solo se debió a la necesidad de hacer posible la introducción, a mitad de período de las elecciones para diputados provinciales. Hubo una motivación más importante relativa a la necesidad de preservar el sistema democrático, en permanente riesgo por el carácter extremadamente conflictivo de la política ecuatoriana y por las secuelas sociales de la crisis económica. Creí que con la abreviación del período presidencial podría resolverse jurídicamente -y no mediante la alteración del orden constitucional- la pérdida de autoridad del presidente de la República, la erosión de su imagen en la opinión pública y la reducción de su capacidad de maniobra.

Lo expuesto evidencia cómo la “alteración del orden constitucional” fue un peligro latente desde los primeros años del retorno a la democracia, más aún cuando en su gobierno se ejecutaron medidas de ajuste económico<sup>1</sup> que provocaron el rechazo de la ciudadanía y de varios sectores sociales como el Frente Unitario de Trabajadores – FUT, que convocó en el año 1983 a un paro nacional de 48 horas<sup>2</sup>. En este sentido, la reducción del período presidencial permitiría oxigenar la Función Ejecutiva, a través de la elección de un nuevo mandatario para evitar problemas de gobernabilidad.

En el caso de la elección de los diputados nacionales y provinciales, la reducción del período legislativo tuvo como finalidad que el partido de gobierno, con minoría en el Congreso, pueda en un nuevo proceso electoral obtener la mayor

---

<sup>1</sup> Entre las medidas adoptadas por el gobierno de Hurtado constan: “devaluar el sucre en un 32%, implementar una reforma tributaria; reducir el subsidio de la gasolina y al trigo; renegociar la deuda externa y el salario mínimo; y adoptar medidas de restricción del gasto público” (CORDES 1999, 380). A las que se añade la sucretización de las deudas del sector privado, hecho que provocó una pérdida superior a los USD 1 300 millones (El Telégrafo 2016).

<sup>2</sup> “La gente no podía movilizarse de un lugar a otro porque no había taxis ni transporte público. La Federación Nacional de Choferes y la Confederación Nacional de Transportistas plegaron al llamado del FUT, que entonces aglutinaba a 150 organizaciones sindicales” (El Comercio 2015).

cantidad de escaños para: i) hacer frente a los partidos de oposición al cambiar o equilibrar la correlación de fuerzas al interior del Legislativo. ii) evitar las disputas entre las funciones Ejecutiva y Legislativa como las que se vivieron durante el gobierno de Jaime Roldós y que estuvieron a punto de ocasionar el llamado a una Consulta Popular<sup>3</sup> para disolver el Congreso (aunque este mecanismo no estaba contemplado en la Constitución de 1978). iii) viabilizar la gobernabilidad en el país.

Pese a estas razones, luego de entrar en vigencia las reformas constitucionales en 1984, Hurtado (1993, 29) sostendría que las mismas fueron un fracaso en la medida “en que dichas elecciones no han podido ser ganadas por los gobiernos en ejercicio, debido a su rápido deterioro y consecuente impopularidad [...]”. Lo cual decantó, en un ambiente de constante conflictividad y pugnas políticas no solo a escala interpartidista, sino también interinstitucional (sobre todo entre las funciones Ejecutiva y Legislativa), en la década comprendida entre 1996 y 2006.

Situación que cambió a partir del triunfo de Rafael Correa en el año 2007, cuyo discurso anti-partidos viabilizó su ascenso al poder y propició –con el aval de los electores- la edificación de una nueva institucionalidad jurídica para el país, que sumada a las constantes participaciones (directas e indirectas) de este líder carismático en los distintos procesos electorarios, abrió camino a las reformas electorales de 2009 y 2013; en un escenario caracterizado por el predominio del movimiento oficialista al interior del Legislativo, lo cual permitió una relativa convivencia y gobernabilidad para el Jefe de Estado.

En este contexto, mi tesis pretende describir y analizar el tipo de competencia electoral organizada en el Ecuador entre 1996 y 2013, entendiendo que este no es un periodo lineal; sino por el contrario, está marcado por la presencia de dos fases o momentos bien definidos: i) 1996-2006, cuyas marcas insignes son el declive de los partidos políticos tradicionales (PSC, ID, DP y PRE) y la pérdida de confianza de los ciudadanos hacia estos; el aperturismo a nuevos actores no partidizados en la competencia electoral; un Legislativo conformado por distintas organizaciones de minoría; la presencia de candidatos y partidos outsider; la corrupción y la crisis

---

<sup>3</sup> Las discrepancias entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el gobierno de Jaime Roldós se originaron cuando “la Cámara de Representantes aprobó subidas generales de salarios, reformó la Ley de Jubilaciones para que las mujeres se jubilen a los 55 años, y fijó los precios de los productos por Ley., entre otras cosas. En el primer año, el Presidente vetó de forma total 55 proyectos de ley de origen legislativo” (Sánchez 2008, 127). Para alivianar las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo el 15 de abril de 1980 se nombró una “Junta de Notables” que estuvo conformada por Galo Plaza Lasso, Andrés F. Córdova, Gonzalo Cordero y el Arzobispo Pablo Muñoz Vega (Herrera 2007, 17).

financiera de 1998-1999. ii) 2009-2013, considerada la etapa de la reingeniería jurídica en el ámbito electoral.

En efecto, durante esta etapa no solo se reestructuró el órgano competente en materia electoral<sup>4</sup>, sino que, además, se realizó una nueva inscripción y registro para los partidos y movimientos políticos; se aprobaron dos métodos diferenciados para la asignación de escaños entre dignidades nacionales y locales; se avaló el uso de fondos públicos para que las instituciones del Estado hagan propaganda y publicidad de sus servicios y obras en tiempos de campaña electoral; y, finalmente, cambió la cartografía eleccionaria del país con el establecimiento de circunscripciones en las tres provincias con mayor población.

El punto central que defiende mi tesis es que la serie de reformas electorales aprobadas por los partidos y movimientos políticos entre 1996 y 2006 ocasionaron el colapso de las organizaciones que las promovieron, sumadas a variables intervinientes como la corrupción y la crisis económica de finales de los 90; situación que en su conjunto decantó en la inestabilidad política de partidos, movimientos y gobiernos de turno. Mientras que, la reestructura a la normativa electoral de los años 2009 y 2013, afianzó al movimiento de gobierno y al Jefe de Estado en el poder; con incidencia también de la prosperidad económica, entre otros factores.

A través del institucionalista histórico en la corriente de Paul Pierson y los neo-institucionalistas que teorizan sobre las trayectorias dependientes y rendimientos crecientes, esta tesis nos muestra la relación entre los distintos cambios a la normativa electoral y la conformación de escenarios de inestabilidad y estabilidad político-electoral en el país, entre 1996 y 2013. La evidencia que sustenta lo expuesto se recopiló de fuentes primarias y secundarias (trabajos académicos, entrevistas y documentos oficiales).

Por ello, en la tesis se plantea la siguiente pregunta: ¿Hasta qué punto las reglas electorales tienen un impacto sobre la estabilidad/inestabilidad de los partidos políticos?

En el primer capítulo, se realiza una revisión de los principales postulados teóricos del institucionalismo histórico en sus distintas vertientes: el institucionalismo histórico de corte tradicional; la *rational choice*; y el nuevo institucionalismo. De igual

---

<sup>4</sup> El antiguo Tribunal Supremo Electoral – TSE, dividió sus competencias en dos nuevas entidades: el Consejo Nacional Electoral – CNE, encargado de organizar los comicios; y el Tribunal Contencioso Electoral, responsable de llevar litigios en este ámbito.

manera, se revisan los conceptos de trayectorias dependientes y rendimientos crecientes para entender cómo funciona la dinámica de la producción y reproducción de las estructuras institucionales (políticas), así como la también la importancia que adquieren las secuencias temporales en la toma de decisiones. Este capítulo concluye con una breve incursión al sistema electoral ecuatoriano, sus reformas y la condición cambiante de las reglas del juego electoral.

El segundo capítulo, se aborda el escenario preliminar a 1996, referente a la ampliación de la competencia electoral en favor de actores políticos no partidizados y los distintos intentos de los gobiernos y partidos de derecha por viabilizar su participación en los procesos electorarios en igualdad de condiciones que los partidos políticos. Este momento corresponde a las condiciones antecedentes en las que se enmarcan los procesos de selección para la toma de decisiones.

En el tercer capítulo inicia el estudio de caso del período 1996-2006 que tiene como propósito dar respuesta a la primera pregunta planteada en este trabajo. Para ello, se contrasta el argumento del “momento anti-partidos” expuesto por Pachano y Freidenberg (2016) con aquel que sostiene que las flexibilizaciones de las reglas electorales tuvieron como objetivo hacer más accesible la competencia electoral, sin que esto haya implicado un inmediato incremento en el número de competidores. Desde esta perspectiva, se establecen tres causales –producto de las reformas a la normativa electoral- que explicarían el porqué del aumento de las organizaciones políticas a partir del año 2002, en detrimento de los partidos tradicionales. En ese sentido, se muestran datos estadísticos del número de los potenciales competidores y de la conformación partidaria del Legislativo. A esto se suma la inclusión de la variable corrupción como una causal adicional que incidió en el deterioro de los partidos relativamente estables (PSC, ID, DP y PRE). También se analiza el impacto de la presencia de actores no partidizados con capacidad de movilización, la inestabilidad de los gobiernos de turno producto entre otras razones por la crisis económica de 1998-1999 y la presencia de partidos y candidatos outsider. Este capítulo corresponde a la secuencia reactiva de la trayectoria dependiente.

El cuarto capítulo, se enfoca en la construcción del escenario de estabilidad que vivió el país a partir del año 2007, con el triunfo del expresidente Rafael Correa y, posteriormente, con la aprobación de una nueva normativa electoral en el año 2009. De igual manera, aborda los hitos más destacados de esta reglamentación, tanto en el ámbito de la institucionalidad de su organismo rector, como en el cuerpo de la



normativa. Este capítulo, describe y analiza las implicaciones del veto presidencial que reformó la Ley Orgánica de Elecciones – Código de la Democracia y cómo estas modificaciones se constituyen en un mecanismo de autoreforzo para la reproducción institucional.

Para finalizar, se presentan las conclusiones de esta tesis luego de desarrollar el cuerpo capitular de la misma. Estamos seguros de que este trabajo contribuye al debate sobre las instituciones políticas (partidos, movimientos y el organismo rector de la normativa electoral) y la condición cambiante de las leyes que rigen en la competencia electoral.



## **Capítulo primero: Institucionalismo histórico, trayectorias dependientes y sistema electoral**

En este capítulo, se realizará un breve recorrido por los postulados teóricos que giran en torno al institucionalismo histórico. Para, posteriormente, centrarnos en el desarrollo de las trayectorias dependientes, desde los aportes teóricos de Paul Pierson (2017) y los neo institucionalistas para el estudio de la política y el trabajo de Simón Pachano y Flavia Freidenberg (2016), para revisar algunos hitos del sistema electoral ecuatoriano.

Para el análisis de los cambios a la normativa electoral y su incidencia en la estabilidad, fortalecimiento/debilitamiento de los partidos políticos en la competencia eleccionaria; las trayectorias dependientes nos permiten comprender la importancia de la temporalidad y de las coyunturas críticas que en esta se enmarcan a la hora de tomar decisiones relacionadas a la producción de nuevas reglamentaciones electorales. Dicho de otra manera, los patrones de tiempo adquieren relevancia para entender por qué las modificaciones a la normativa electoral ocurrieron en determinadas coyunturas, arrojando una secuencia de sucesos (cambios legales e institucionales) que estructuraron un tipo de competencia electoral y no otra.

### **1.1. Institucionalismo histórico y acción política**

El institucionalismo histórico no es un enfoque monolítico, si rastreamos sus orígenes a lo largo de los siglos, encontraremos sus primeras manifestaciones en las reflexiones normativas de Aristóteles sobre la política y la justicia, aunque estas fueron asociadas más al ámbito de la filosofía y el derecho, no perdieron su esencia al intentar concebir un modelo ideal de convivencia entre el “buen gobierno” y el “ciudadano ejemplar”.

En efecto, esta visión armoniosa, se manifiesta también en los primeros contractualistas (Basabe 2007, 177). Thomas Hobbes y John Locke, por ejemplo, tienen como punto de sinergia la relación de respeto normativo que enmarca al contrato entre los ciudadanos y el Estado para la consecución de las libertades. Mientras que Durkheim y Marx (cada uno en su momento) exponían los pros y contras de las estructuras institucionales representadas en la figura del Estado (Torres 2001, 125).

Sin embargo, centrándonos en el ámbito de la convivencia y la regulación de la vida de los individuos por medio de las instituciones; se puede manifestar que, con el paso del tiempo, cobraron gran realce las constituciones de los Estados, pues estas estructuran los modelos institucionales que rigen sobre la vida de los pueblos. Artaza (2015, 49) sostiene al respecto que el institucionalismo tradicional “destacaba la importancia de las estructuras al considerar que determinaban el comportamiento, dejando apenas espacio para los individuos [...]. De ahí su preocupación por diseñar constituciones perfectas [...]”.

De esta manera, nos encontramos ante un tipo de enfoque –el institucionalismo clásico o tradicional- cuyo eje de análisis es la vigencia de la norma institucional como parte de la estructura eficiente de un “buen gobierno”, aunque las líneas argumentativas que se deriven de ello sean la distinción entre el “ser” y el posible “deber ser”.

Situación que presenta limitaciones, por ejemplo, que los análisis a las problemáticas económicas, políticas y sociales intenten plasmar en escenarios totalmente diferentes (a manera de recetas), esquemas prefabricados provenientes de países donde los diseños institucionales se encuentran consolidados, entre otras razones porque las burocracias estatales apoyan a los mercados y al proceso de acumulación de capital bajo una lógica corporativa coherente<sup>5</sup> (Evans 1996, 534). Lo cual abre una brecha entre lo normativo y lo fáctico.

Por otra parte, el institucionalismo tradicional se concibió así mismo como legalista, no solo por su preocupación en cuanto a la estructura formal de las instituciones del sistema político; sino también porque la creación de normativas era vista como resultado y repuesta frente a la realidad empírica de los individuos.

En este sentido, a través de la normatividad, las instituciones entendidas por Chang y Evans (2007, 218) como “modelos sistemáticos de expectativas compartidas, presunciones dadas por hecho, normas aceptadas y rutinas de interacción que tienen fuertes efectos en la configuración de las motivaciones y el comportamiento de conjuntos de actores sociales interconectados”; asumían un papel preponderante en el

---

<sup>5</sup> Evans (1996, 534) destaca que para Weber “el funcionamiento de la empresa capitalista en gran escala dependía de que existiera el tipo de orden que solo puede proporcionar un modelo de Estado burocrático”. Añade además que, “La capacidad del Estado para apoyar a los mercados y a la acumulación capitalista dependía de que la burocracia fuese una entidad corporativamente coherente y de que los individuos viesan en la consecución de las metas corporativas la mejor manera de promover su interés personal”.

análisis de los patrones de conducta de los individuos que, según su contexto, se encuentran ceñidos a determinados arreglos institucionales previamente aceptados y legalizados.

Esta visión del institucionalismo histórico asociada a la arena política, coincide con la de Douglas North (1984, 8) que desde la economía hace referencia a las instituciones como espacios restrictivos.

Las instituciones consisten en un conjunto de restricciones al comportamiento que adoptan la forma de normas y reglamentos, de un conjunto de procedimientos para detectar las desviaciones a las normas y los reglamentos y, por último, de un conjunto de normas morales, para el comportamiento ético que define las líneas dentro de las cuáles se restringe la manera en que las normas y reglamentos se especifican y se determina su cumplimiento.

Si bien es cierto, bajo ambos parámetros las restricciones forman parte del quehacer institucional y regulatorio de la vida de los individuos en la sociedad; no es menos cierto que también son “instrumentos facilitadores”<sup>6</sup>, por ejemplo, en la promoción de los derechos ciudadanos como el de la participación política.

Más allá del cambio en el uso de la retórica, en la década del cincuenta y sesenta la *rational choice* apadrinada por teóricos como Becker (1986) y Easton (1953) centran sus esfuerzos en predecir el comportamiento de los individuos desde un nuevo enfoque que apelaba a la matemática y a la estadística para predecir los escenarios prospectivos.

Una diferencia sustancial entre el institucionalismo histórico de corriente tradicional y el conductismo de la *rational choice* es que el primero enfatiza su análisis de las problemáticas económicas, políticas y sociales desde la óptica de las instituciones y su eficiencia en la reducción de conflictos. Mientras que el segundo lo hace desde la esfera social y económica de lo político para comprender así la realidad. Por tanto, como señala Basabe (2007, 185), “la economía y la sociedad determinan la política y no, como propugnaba el institucionalismo, que existía una interdependencia entre esas variables”.

Es así como los individuos adquieren cierta autonomía con relación al impacto que en ellos pueden generar las instituciones, por ejemplo, los partidos políticos; pues los candidatos miran en la estructura partidista una mera plataforma para conseguir objetivos políticos como la reelección (Downs 1957). Aunque esto nos remita a una visión instrumental y utilitarista de la política eleccionaria en donde los partidos son

---

<sup>6</sup> Chang y Evans (2000, 223) promueven este cambio en la retórica del discurso sobre las instituciones.

simplemente medios para conseguir un fin en el que las adhesiones ideológicas pasan a segundo plano por el factor costo/beneficio de ser candidato.

Será en la década de los ochenta cuando los estudios en ciencias sociales retornen al enfoque del institucionalismo histórico, como una crítica al *rational choice* y al conductismo de los años anteriores. En sí, el nuevo institucionalismo histórico destaca la importancia de las instituciones para moldear la conducta de los individuos. No obstante, estos últimos no asumen un papel pasivo; por el contrario, existe una correspondencia e interconexión entre las instituciones y los individuos. En este sentido, Basabe (2007, 189) sostiene que “la propuesta neo institucional se centra tanto en la adaptación de las preferencias individuales a las estructuras institucionales como en la capacidad de estas últimas para generar resultados sociales diversos a los objetivos de maximización de bienestar propuestos por los actores”.

En otras palabras, esta mutua dependencia entre lo institucional y lo individual origina que, las normas establecidas por los primeros incidan en el comportamiento de los segundos, sin que esto signifique que las conductas de los individuos se encuentren sedimentadas en el tiempo. Al contrario, estas variarán conforme a las modificaciones que sufran los marcos institucionales vigentes y en cómo los ciudadanos se sientan beneficiados y representados por ellos.

Ahora bien, a diferencia de la *rational choice* y el conductismo cuya propuesta enfatiza la visión instrumental y utilitarista de los individuos frente a las instituciones. El neo institucionalismo promueve lo opuesto, pues apela a los compromisos de los actores políticos con las instituciones, ya que en escenarios altamente cambiantes y por ende (en muchos casos) impredecibles, los criterios institucionales orientan la toma de decisiones y marcan el camino hacia determinadas prospectivas (Peters 1999, 34). Por ejemplo, las decisiones de un individuo que forma parte de un partido o agrupación política responderán no únicamente a la lógica del costo/beneficio político (en términos particulares); sino más también a los criterios de la organización que representa y por la cual llegó (o pretende llegar) al poder.

## **1.2. Las trayectorias dependientes y las temporalidades**

Como se mencionó al inicio de este capítulo, un elemento esencial para la formulación de explicaciones en el neo institucionalismo guarda relación con el tiempo y la importancia que este adquiere en las transformaciones políticas, sociales y

económicas. Desde esta perspectiva, podremos argumentar por qué los cambios a la normativa electoral y las modificaciones institucionales ocurrieron en determinadas coyunturas y no en otras.

Para ello, nos concentraremos en los aportes de Paul Pierson (2017) quien destaca el papel de la *Path Dependence* o Trayectorias Dependientes para entender las secuencias temporales que giran en torno a los cambios institucionales y las coyunturas que las desencadenaron, pues estas estructuran buena parte de la vida social (Collier y Collier 1991). Incluso aquellos fenómenos o situaciones que son vistos como minúsculos y por ende inadvertidos para un sector de la ciencia política, pueden incidir en la trayectoria de estabilidad/inestabilidad tanto de las instituciones como de los individuos que responden a ellas.

Un elemento adicional a lo expuesto guarda relación con el curso que tome la trayectoria en el tiempo, pues, aunque las causas de los resultados político sociales de las instituciones respondan a fenómenos “grandes” o “pequeños”, una vez que se opta por una decisión y no por otra, el cambiar lo actuado es prácticamente irreversible (Pierson 2017, 4). En otras palabras, una posible alternativa que no fue adoptada en su momento, difícilmente podrá ser aplicada después. Es más, la misma podría ser irre recuperable debido al paso del tiempo. Situación que afecta de una u otra forma las condiciones de desarrollo de los individuos, pero también de las propias instituciones.

Desde esta perspectiva, Pierson es contrario a las interpretaciones de la trayectoria dependiente que ven únicamente al “pasado” –en términos generales- como una fuente para explicar los fenómenos políticos y sociales de la actualidad. No bastaría entonces solo con entender la causa primigenia que determinó un fenómeno social o la estructura institucional y normativa de un país<sup>7</sup>. Por el contrario, Pierson propone salir del ámbito de la anécdota histórica para centrarse en los caminos que se derivan de la decisión inicial que toma la trayectoria. Para ejemplificar lo expuesto, Margaret Levi (1997, 28) propone la siguiente definición de trayectoria dependiente:

Una trayectoria dependiente significa, si significa algo, que una vez que un país o una región han comenzado por una trayectoria, los costos de reversión son muy altos. Habrá otros puntos de decisión, pero los atrincheramientos de ciertos arreglos institucionales obstruyen una fácil reversión de la decisión inicial. Quizás la metáfora de un árbol es mejor que la de una trayectoria. Del

---

<sup>7</sup> Pierson critica el concepto de trayectorias dependientes de William Sewell (1996, 262 – 263), pues este sugiere “que lo que sucedió en un momento anterior afectará los posibles resultados de una secuencia de eventos que ocurren en un momento posterior”.

mismo tronco, existen muchas ramas diferentes y ramas más pequeñas. Aunque es posible darle la vuelta o treparlo de un lado a otro —y es esencial si la rama electa muere— la rama sobre la cual empieza un escalador es la que tiende a seguir.

En efecto, la decisión inicial como expone Levi en su metáfora es trascendental. No obstante, los caminos adicionales responderán a la lógica de la matriz que los sostiene. Este auto refuerzo de la trayectoria dependiente se viabiliza a través del concepto de rendimientos crecientes, el cual proviene de la tecnología (Arthur 1994) y la economía (Krugman 1991) (North 1990) y que también se puede aplicar al ámbito de las instituciones políticas.

Krugman (1991, 80) por ejemplo, analizará el uso del concepto de rendimientos crecientes con relación a la geografía económica. Para el autor, el rendimiento de las empresas se encuentra asociado a la ubicación o al espacio en el que desarrollan su actividad económica. La decisión acertada de abrir una empresa o industria en una determinada localidad puede incidir con el tiempo en la ventaja comparativa que obtenga esta respecto a sus competidores. Añade Pierson (2017, 12) “La ventaja comparativa no es simplemente dada, a menudo, es creada a través de una secuencia de eventos en el tiempo”.

El autor destaca de igual manera el aporte de Douglas North al afirmar que: “Una vez establecidas, las instituciones son difíciles de cambiar y tienen un tremendo efecto sobre las posibilidades de generar un crecimiento económico sostenido [...]. Si la matriz institucional crea incentivos para la piratería, observa North, entonces las personas invertirán para convertirse en buenos piratas” (Pierson 2017, 14). Ejemplo que grafica la relación entre las instituciones y los individuos.

Ahora bien, en el ámbito de la economía como en las ciencias sociales y específicamente en la politología, los rendimientos crecientes presentan cuatro características que Arthur y Pierson exponen de la siguiente manera:



**Cuadro 1: Características de los rendimientos crecientes**

<b>Imprevisibilidad:</b> Los eventos iniciales tienen gran efecto. Sin embargo, son aleatorios, por ende, no se puede predecir qué tipo de resultado se alcanzará.
<b>Inflexibilidad:</b> Cuando se opta por un tipo de trayectoria y esta permanece con el paso del tiempo, es difícil cambiar a otra.
<b>No ergodicidad:</b> Los primeros eventos no se anulan. Estos se retroalimentan con las decisiones adicionales.
<b>Ineficiencia en la trayectoria potencial:</b> Los resultados de la alternativa por la cual se optó podrían ser poco favorables. Esto nos llevaría a pensar que la mejor opción pudo ser aquella que se descartó.

Fuente: (Arthur 1994, 112-113) (Pierson 2017, 8).

Como se puede apreciar en el Cuadro 1, las características expuestas por Arthur y Pierson detallan la importancia que tiene para las instituciones la toma acertada de decisiones, pues estas arrojan costos iniciales (eficientes o ineficientes) y de larga duración no solo en la estructuración de los marcos político-sociales, sino también en la adaptabilidad de los ciudadanos a estas instituciones.

En efecto, Pierson otorga importancia al papel que juega la acción colectiva como una relación de interdependencia (y hasta cierto punto confianza) entre individuos que influyen y legitiman la política gubernamental. Al respecto Pierson (2017, 18) anota, “En política, las consecuencias de mis acciones son altamente dependientes de las acciones de los demás. Lo que obtengo depende no solo de lo que hago, sino (sobre todo) de lo que los demás hacen”. Razón por la cual, el costo de salida de los actores involucrados en los arreglos institucionales resulta alto.

Otro punto para destacar es la sinergia entre determinismo y estocástica; la primera asociada al vínculo causa-efecto de la condición inicial de la trayectoria y su resultado y; la segunda, relacionada con los fenómenos aleatorios (o pequeños) que pueden surgir en la trayectoria dependiente de la institución política. Esto significa - como se mencionó al inicio de este apartado- que no solo los grandes fenómenos generan resultados significativos, sino también los pequeños acontecimientos pueden originar consecuencias relevantes. Por este motivo, para Pierson, ambos conceptos (determinismo y estocástica), aunque pueden parecer excluyentes, se complementan y en sí mismos son un mecanismo de refuerzo para la relativa estabilidad/inestabilidad institucional.

De todo lo expuesto se puede destacar que Pierson y los neo institucionalistas que siguen el enfoque de la Trayectoria Dependiente realizan una crítica a las explicaciones funcionalistas de la ciencia política que, en el ámbito de las instituciones miran como plausible el que una entidad X cumpla con una función Y (2017, 31). Al respecto, el autor advierte en torno a esta causa-efecto del análisis funcionalista tradicional, que “Muchas alternativas al resultado en cuestión podrían haber sido posibles y, una dinámica de rendimientos crecientes puede haber bloqueado una opción en particular, aunque se haya originado por accidente, o que los factores que le dieron una ventaja original pudieran haber estado desde hace mucho tiempo” (2017, 31).

Como veremos en los capítulos siguientes, en el caso ecuatoriano los incentivos han estado destinados a configurar escenarios normativos altamente cambiantes que refuerzan la lógica de la inestabilidad institucional, más que una modificación de este trayecto por otro (estable). Lo que viene, luego de esbozar los aportes teóricos del institucionalismo histórico en el enfoque de las Trayectorias Dependientes, es la revisión de Simón Pachano y Flavia Freidenberg para centrarnos en el contexto nacional de la competencia electoral.

### **1.3. El sistema electoral y los partidos políticos**

Para Simón Pachano y Flavia Freidenberg en su texto “El sistema político ecuatoriano” (2016), el sistema electoral es “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”. Sin embargo, a lo largo de los años, las reglas del juego electoral se han modificado generando un ambiente de inestabilidad para los partidos políticos, entendidos por Sartori (1992, 90) como “cualquier grupo político que se presenta a las elecciones y es capaz por medio de las elecciones de colocar candidatos para cargos públicos [...]”. Vale anotar que esta definición, aunque puede resultar algo amplia, es útil para incluir también a las organizaciones políticas que si bien es cierto no se reconocen como partidos (movimientos), si actúan y participan en los procesos electorales bajo las mismas consideraciones y prácticas.

El cuestionamiento de Pachano y Freidenberg a los cambios del sistema electoral radica en la conformación de una competencia eleccionaria poco estable, con

reglas difusas que afectan a los partidos y movimientos políticos, pues estas no ofrecen escenarios de certidumbre a candidatos y electores. Además, los autores mencionarán lo siguiente:

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 (2016, 135).

Ahora bien, en el ámbito del comportamiento de las organizaciones políticas en el sistema electoral, Pachano y Freidenberg (2016) tienen su punto de sinergia con el trabajo de Pierson sobre las trayectorias dependientes y rendimientos crecientes, específicamente en la incorporación de nuevos actores a la competencia electoral. Para Pachano y Freidenberg esto tiene su caldo de cultivo en la modernización de la sociedad que tiende a politizar a grupos que se encontraban fuera de la esfera política electoral<sup>8</sup>. Desde la perspectiva de Pierson (2016, 20-21), esto ocurre a través de los incentivos que ofrecen las instituciones políticas a los individuos y organizaciones, dictando las reglas del juego sobre lo que se puede y debe o no hacer. Es decir, estableciendo recompensas y también sanciones.

No obstante, estos incentivos y autoreforzos promovidos desde 1978 por los propios partidos políticos, no se enfocaron en la creación de condiciones para la estabilidad partidista a largo plazo. ¿Por qué ocurrió esto? Porque en la lógica cortoplacista de la política electoral<sup>9</sup>, las reformas a las reglas eleccionarias tuvieron la aceptación de los votantes, quienes (en la mayoría de los casos) las respaldaron y legitimaron en las urnas. Lo cual significó un espaldarazo para sus proponentes (que minimizaron las consecuencias de las reformas a largo plazo). Por ello, Pachano y Freidenberg señalan que: “Durante el período 1978-2002, la ciudadanía apoyó

---

<sup>8</sup> Los trabajos de Pachano y Freidenberg no cuestionan la politización de actores sociales. Su crítica se centra en el descontrol que se produjo con la presencia de los independientes, las reglas de participación electoral diferenciada y el constante incremento de competidores con organizaciones que no son de larga duración.

<sup>9</sup> Pierson (2017, 25) anota lo siguiente: “Muchas de las implicaciones de las decisiones políticas — especialmente las complejas intervenciones políticas o reformas institucionales importantes— sólo se desarrollan a largo plazo. Sin embargo, los actores políticos, especialmente los políticos, a menudo están más interesados en las consecuencias a corto plazo de sus acciones; los efectos a largo plazo tienden a ser minimizados. La razón principal es la lógica de la política electoral”.

mayoritariamente la retroalimentación del statu quo de los partidos dominantes. Esto se manifestó en el apoyo a los partidos tradicionales, aun cuando ciertos líderes desde dentro de ellos buscaban la participación fuera de los partidos” (2016, 188).

En efecto, los autores observan que las reformas electorales respondieron a intereses particulares antes que a un sistema de larga duración. Es decir, la falta de una norma estable es la sintomatología de una competencia electoral poco regular y cambiante. Es así, que desde 1983 se realizaron varias reformas institucionales y electorales que acentuaron una trayectoria de inestabilidad política, hasta la fecha irreversible<sup>10</sup>.

**Cuadro 2: Reformas electorales a institucionales 1979-2013**

Año	Contenido de la reforma	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 políticos y de elecciones

<sup>10</sup> Aunque el Código de la Democracia garantiza y promueve derechos, no elimina la votación por listas abiertas y entre listas, tampoco fortalece a los partidos políticos como organizaciones nacionales; sino por el contrario avala la presencia de grupos políticos independientes (muchos de ellos coyunturales y sin representatividad).

2008	Nueva Constitución	Constitución
2009	Nueva Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas	Leyes de partidos políticos y de elecciones
2010	Nuevo registro para la inscripción de partidos, movimientos y organizaciones políticas.	Leyes de partidos políticos y de elecciones
2012	Reformas al Código de la Democracia: Establecimiento de circunscripciones (Pichincha, Manabí, Guayas). La propaganda estatal en tiempos electorales. Métodos diferenciados para la asignación de escaños	Leyes de partidos políticos y de elecciones

Fuente: (Pachano y Freidenberg 2016, 137) (Freidenberg 2011, 20).

Elaboración propia

El cuadro 2 evidencia cómo las primeras modificaciones a la normativa electoral, se enfocaron en la reducción de tiempos en los mandatos presidencial y legislativo para evitar el desgaste de los gobernantes. Aunque, en términos generales, los constantes cambios electorales en el periodo 1978-2013, responden a un incipiente sistema electoral que con el paso de los años, la gestión gubernamental y el deterioro de las propias organizaciones políticas, se fue erosionando paulatinamente. La aprobación de dos constituciones en un lapso de 10 años da cuenta de ello.

Sin embargo, en el marco de esta temporalidad la propuesta inicial de crear estructuras partidarias fuertes que centralicen el monopolio de la participación política, a través de un sistema de elección cerrada, con un umbral bien definido y una representatividad nacional; no se pudo restablecer en medio de las distintas reformas electorales y la sustitución de la Ley de Partidos y Elecciones por el Código de la Democracia. Con esto, cobra realce lo expuesto por Pierson (2017), quien advierte que el descarte de unas opciones por otras, en el contexto de una temporalidad, puede dejar consecuencias irreversibles; a tal punto que el costo de salida es demasiado alto.

Mientras que Pachano y Freidenberg advierten que: “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” (2016, 145). Precisamente, la pugna por la participación y representación política responde a este contexto, cuyo resultado fue el inminente incremento de competidores (participantes) a partir de las elecciones de 2002 en adelante.

La ampliación de la competencia electoral es solo una arista dentro del abanico de normativas aprobadas y legitimadas por las organizaciones políticas en el marco del

sistema electoral. Otras reglamentaciones que modificaron el tipo de competencia interpartidista fueron la votación a través de listas abiertas y entre listas con lo cual, la votación dejó de ser por partidos y movimientos y pasó a ser por personas.

En todo caso, un elemento que no puede quedar al margen de los cambios electorales señalados en el cuadro 2, es el casi constante uso de la democracia directa como medio que avala en las urnas las reformas propuestas por los propios partidos y movimientos políticos; aunque esto se tradujo más como mecanismo de apoyo a la gestión de los gobiernos de turno. Pachano y Freidenberg lo expresan de la siguiente manera: “En la práctica, las consultas han funcionado más como referéndum sobre aspectos específicos de carácter político, institucional y legal. Por ello, su efectividad como mecanismo de reforma ha sido bastante limitado” (2016, 145). Esta situación cambió en 2012 cuando el gobierno de turno efectuó las reformas al Código de la Democracia vía veto presidencial.

Como se puede apreciar en este capítulo (y en sí a lo largo de este trabajo), la investigación histórica es la puerta de entrada para revisar las secuencias temporales relacionadas a los cambios normativo electorales. En palabras de Pierson (2017, 33), “Este trabajo es histórico porque reconoce que el desarrollo político debe ser entendido como un proceso que se desarrolla con el tiempo. Es institucionalista porque subraya que muchas de las implicaciones políticas contemporáneas de estos procesos temporales están incrustadas en las instituciones, ya sea como reglas formales, estructuras políticas o normas”.

En el segundo capítulo de esta investigación revisaremos cómo la ampliación de la competencia electoral estuvo presente en la trayectoria de los propios partidos políticos desde 1978, aunque esta fuera contra natura.

## Capítulo segundo: La ampliación de la competencia electoral

Este capítulo trata sobre el escenario preliminar a los cambios realizados en la normativa electoral entre 1996 y 2006, en el que se pueden destacar los intentos (de los partidos de derecha) por reformar las reglas electorales para que más actores tengan la posibilidad de participar en elecciones, sin la necesidad de pertenecer a partido alguno. Estos intentos datan del año 1983, en el gobierno de Osvaldo Hurtado.

Desde la perspectiva de Pierson (2017), Collier & Collier (1991) y Mahoney (2001) estas son las condiciones antecedentes que definieron las opciones por las cuales cursó la trayectoria dependiente, que para efectos de este trabajo se relaciona con los cambios a las reglas electorales que incidieron en la estabilidad/inestabilidad de los partidos políticos.

En este sentido, la literatura política ecuatoriana nos recuerda que la oposición de la derecha frente al monopolio de los partidos políticos en la competencia electoral viene desde la transición a la democracia, cuando el Triunvirato Militar convocó en el año 1976 a tres Comisiones Jurídicas como parte del Plan de Reestructuración del Estado para: i) reformar la Constitución de 1945 –con la que gobernaron los militares–; ii) elaborar una nueva Carta Magna; iii) crear una Ley de Partidos y Elecciones (Aragonés 1985, 94) (Sánchez 2008, 28). Una vez que concluyó el trabajo de las tres comisiones, los textos fueron puestos a consideración de los ciudadanos a través de un referéndum en 1978.

El Cuadro 3, nos muestra los principales puntos que contemplaron tanto la propuesta de Nuevo Texto Constitucional, como las Reformas a la Constitución de 1945.

**Cuadro 3: Principales diferencias entre los textos constitucionales sometidos a referéndum en 1978**

Reformas a la Constitución de 1945	Nuevo texto Constitucional 1978
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elección presidencial por simple mayoría.</li> <li>• Se mantiene la elección de diputados funcionales (corporativismo)*.</li> <li>• La reelección inmediata de los legisladores.</li> <li>• La elección no consecutiva del presidente.</li> <li>• Se mantiene el Sistema Bicameral.</li> <li>• El derecho al voto solo para quienes saben leer y escribir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elección presidencial en segunda vuelta, en caso de que ninguno de los candidatos tuviera mayoría absoluta.</li> <li>• La elección del Presidente y Vicepresidente como binomio.</li> <li>• La no reelección presidencial</li> <li>• La presencia de diputados nacionales</li> <li>• El Sistema Unicameral</li> <li>• El derecho al voto para alfabetos, analfabetos y mayores de 18 años.</li> <li>• Únicamente los partidos políticos reconocidos podían presentar listas de candidatos para una elección popular.</li> </ul>

Fuente: Sánchez (2008, 30); Freidenberg y Alcántara (2001, 21-22).

Elaboración propia.

\* El Art. 23, Núm. 2 de la Constitución de 1945 establece la figura de los diputados funcionales.

Los partidos de derecha como el Partido Social Cristiano, el Movimiento Velasquista y el Partido Nacionalista Revolucionario hicieron campaña por la abstención o el voto nulo del nuevo texto constitucional, por estar en desacuerdo con el mecanismo para el retorno al régimen civil. Dicho de otra manera, lo que estos partidos proponían era una Asamblea Constituyente para que sean ellos –y no las Comisiones Jurídicas- quienes se encarguen de redactar una nueva Constitución o reformar la vigente para su posterior aprobación.

¿Por qué los comisionados y los partidos de izquierda se opusieron a la convocatoria de una Asamblea Constituyente? Francisco Sánchez (2008, 29) sostiene que la principal preocupación de estos grupos fue que la Asamblea Constituyente continúe la tradición corporativista que tuvo el país entre 1945 y 1970, en la que los gremios de empresarios, trabajadores, docentes, agricultores de la Costa y la Sierra; así como las Fuerzas Armadas tenían su representación garantizada en el Parlamento y el Senado sin la necesidad de participar en la competencia electoral (Ibid. 1999, 265).

Para evitar que esta práctica continúe institucionalizada, la propuesta de nueva Constitución entregó el monopolio de la competencia electoral a los partidos políticos.

El Cuadro 4 presenta los resultados del referéndum del 15 de enero de 1978, en el cual –según el Art. 15 de la Constitución de 1945 con la que gobernó el Triunvirato Militar- sufragaron los ciudadanos mayores de 18 años que sabía leer y escribir.



**Cuadro 4: Referéndum del 15 de enero de 1978**

<b>Opciones</b>	<b>Votos</b>	<b>Porcentajes</b>
Proyecto de Nueva Constitución	632.961	41,94
Constitución de 1945 (reformada)	503.999	33,36
Votos Nulos	346.972	22,99
Votos Blancos	25.639	1,7
<b>Total</b>	<b>1.509.571</b>	<b>100</b>

Fuente: Registro Oficial No. 564 de 12 de abril de 1978

Elaboración propia.

### **2.1. La primera propuesta de reforma constitucional para ampliar la competencia electoral**

Pese a que la mayoría de ciudadanos facultados para votar apoyaron el Proyecto de Nueva Constitución en el referéndum del 15 de enero de 1978, los intentos de la derecha por reformar la nueva Carta Magna no se hicieron esperar. En 1983 un grupo de juristas presentó ante la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Representantes un proyecto de reforma constitucional para:

[...] eliminar el requisito de que para poder ser electo a cualquier dignidad era necesario ser afiliado a un partido político; el restablecimiento de un Congreso bicameral con la restitución del Senado; la eliminación del plenario de las comisiones legislativas; el retorno del mecanismo de control constitucional al poder judicial; la reforma del Tribunal de Garantías Constitucionales en un Consejo de Estado; y la supresión del estatus constitucional de institutos como el Consejo Nacional de Desarrollo (Montufar 2000, 116).

Con estas reformas, los juristas pretendían que el gobierno de Osvaldo Hurtado amplíe los cambios a la Constitución de 1978, más allá de la disminución del período en funciones del presidente, vicepresidente, diputados nacionales y provinciales; y a la vez, restablecer varios aspectos normativos de las Constituciones de 1945 y 1946.

En lo referente a la participación política en la competencia electoral, el Artículo 37 de la Constitución de 1978 entregó esta facultad solo a los partidos políticos que cumplían con los requisitos a continuación detallados:

Art. 38.- Para que un partido político pueda ser reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, debe cumplir los siguientes requisitos: sustentar principios doctrinarios que lo individualicen y un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; contar con un número de afiliados, estar organizado a escala nacional y obtener en las elecciones el cuociente es electoral, de conformidad con la ley. El partido político que no obtenga por lo menos el cuociente señalado por la Ley queda disuelto de pleno derecho (Constitución de la República 1978, 12).

Los argumentos del grupo de juristas versaron sobre la discriminación en el ejercicio de los derechos políticos entre los partidos y los ciudadanos, al ser estos últimos impedidos de participar en la competencia electoral de manera independiente. Alejandro Ponce<sup>11</sup> (1986, 102) uno de los promotores de la reforma constitucional, describe esta relación de la siguiente manera:

Uno de los muchísimos graves defectos que contiene la Carta Política es la discriminación en el ejercicio de los derechos políticos entre los miembros de las jorgas partidistas y los ciudadanos solo sujetos a los dictámenes de su conciencia, a tal punto que los analfabetos con tarjetas de crédito de variados colores está en capacidad de optar por funciones de elección popular, mientras aquellos que no enajenan sus convicciones solo tiene el deber, sujetos a sanciones, de concurrir a las urnas.

Hasta cierto punto, la visión de Ponce es maniquea pues presenta a los partidos como entidades con miembros poco preparados en el quehacer político que tienen como mérito a su favor, el disponer de recursos económicos para sus candidaturas, lo cual ya es un cuestionamiento a la democracia interna de los partidos y a sus mecanismos para la selección de candidatos. En cuanto a los ciudadanos independientes (no afiliados a los partidos políticos), Ponce deja entrever que estos son gente prístina y proba, alejada de cualquier interés que no sea únicamente el de servir a su patria.

¿Cuál fue el asidero empírico que sostuvo la consigna de que los independientes serían los mejores hombres y mujeres para conducir el destino del país en comparación con los integrantes de los partidos políticos? Ninguno, porque los partidos pese a sus falencias fueron los únicos autorizados para participar en la competencia electoral hasta 1994, año en el que se aprobó la Reforma Constitucional que permitió el ingreso de los independientes. Aun así, su presencia no garantizó la idoneidad y transparencia

---

<sup>11</sup> Alejandro Ponce, se desempeñó como jefe de la oficina de asesoría legal de la presidencia entre 1985 y 1986, durante el gobierno de Febres-Cordero.

a la que aludieron Ponce y el grupo de juristas que presentaron la propuesta de Reforma Constitucional en 1983.

## **2.2. León Febres-Cordero y los intentos por ampliar la competencia electoral a los independientes**

Aunque las propuestas de Reforma Constitucional del grupo de juristas no fueron aceptadas por el Ejecutivo y el Legislativo en 1983, estas –como señala Montufar (2000, 117)- sentaron las bases para que el gobierno socialcristiano de León Febres-Cordero fundamente en 1986 sus pretensiones de modificar la Constitución vigente (Cuadro 5).

**Cuadro 5: Propuesta de reforma Constitucional de 1986**

<b>Artículo a reformar</b>	<b>Propuesta de reforma</b>
Art. 37.- 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.	Eliminar el requisito de que todo ciudadano debía ser afiliado a un partido político para participar en elecciones. Los partidos políticos podrían hacer alianzas para participar en las mismas.

Fuente: Montufar (2000, 120-121). Constitución de la República de 1978 (codificada en 1984). Elaboración propia.

Las reformas propuestas por el régimen buscaron entre cosas disminuir la influencia del Congreso Nacional en temas como: la interpretación de la Constitución; las funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales y la conformación de este organismo. “En fin, más que retirar la tarea de interpretación constitucional del proceso democrático, lo que el proyecto presidencial apuntaba era a aumentar la influencia del Ejecutivo sobre ambos procesos. Ello hubiese transformado al Presidente de la República en el árbitro principal del sistema constitucional” (Montufar 2000, 121).

Pese a la amenaza del presidente Febres-Cordero de llamar a una Consulta Popular en caso de que el Congreso no aprobara su proyecto de Reformas Constitucionales, el Legislativo de mayoría opositora no viabilizó las intenciones del régimen. Por este motivo, en junio de 1986 el gobierno convocó a los ciudadanos a las urnas, pero solo para que decidieran sobre la participación de los independientes en los procesos electorales.

¿Por qué el gobierno de Febres-Cordero consultó a los ciudadanos únicamente sobre la participación de los independientes en los procesos electorales y no respecto a las demás propuestas de Reforma Constitucional que no fueron aprobadas por el Congreso Nacional? Propongo dos posibles razones:

Primero, porque la reforma para ampliar la competencia electoral a los independientes podía tener mayor aceptación en los ciudadanos, ya que los involucraba de manera directa a diferencia de las demás propuestas. Segundo, esta reforma rompía el monopolio de los partidos políticos no solo en la competencia electoral, sino también al interior del Congreso donde se debatían y aprobaban leyes, pero también donde se podía censurar e interpelar a ministros y funcionarios de Estado.

Sin embargo, estas posibles razones que justificaron el llamado a Consulta Popular para ampliar la participación de los independientes en la competencia electoral desembocaron en un intento desesperado del régimen febrescorderista por legitimarse ante la ciudadanía. Santiago Basabe (com. pers.) concuerda con este argumento. “¿Por qué planteó esa pregunta Febres-Cordero? En realidad, no era porque en el fondo le interesara que se de esa reforma electoral, sino era una forma de legitimación frente a la población luego de un gobierno que había tenido confrontación importante con los movimientos subversivos, con Alfaro Vive fundamentalmente”.

¿En alguna medida, de haberse aprobado el sí en la Consulta Popular de 1986 se habrían facilitado a futuro las negociaciones políticas entre el gobierno y los independientes con curules en el Legislativo? Posiblemente, aunque Febres-Cordero ya no estaría en el gobierno para ratificar o no esta hipótesis. Por este motivo fue la legitimación ante la ciudadanía más que un cálculo directamente electoral, el que primó a la hora de llamar a Consulta Popular, pues –como sostiene Santiago Basabe (com. pers.)- la presencia de los independientes habría perjudicado al propio Partido Social Cristiano, ya que para esa época no era la primera fuerza en la legislatura, pero tenía una representación política importante.

En cuanto a los resultados de la Consulta Popular de 1986, el Cuadro 6 identifica la pregunta que se les pidió a los ciudadanos que aprueben, con los respectivos porcentajes de votación a favor y en contra de ella.

**Cuadro 6: Resultados de la Consulta Popular del 1 de junio de 1986**

Pregunta	Votos	
	Si	No
“Compatriota: ¿Quiere usted que los ciudadanos independientes tengan pleno derecho a ser elegidos sin necesidad de estar afiliados a partido político alguno, confirmando así la igualdad de todos los ecuatorianos ante la ley?”	24,96%	56,86%

Fuente: Registro Oficial No. 563 del 13 de noviembre de 1986

Elaboración propia.

Pese a la campaña<sup>12</sup> de León Febres-Cordero “en favor de la participación de los independientes” en la competencia electoral, los resultados no fueron favorables debido a que los partidos de oposición convirtieron la Consulta Popular en un mecanismo de rechazo al régimen socialcristiano<sup>13</sup> (Freidenberg 2008, 34).

Por todo lo expuesto en este apartado, se podría afirmar que la cooperación entre los partidos políticos para mantener intactas las reglas de la competencia electoral, atravesó por tres momentos desde 1983 hasta 1986:

1. La negativa del gobierno de Osvaldo Hurtado y de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Representantes de viabilizar la propuesta de Reforma Constitucional de un grupo de juristas en 1983.
2. El rechazo del Congreso Nacional –de mayoría opositora- al proyecto de Reformas Constitucionales planteadas por el gobierno de León Febres-Cordero.
3. La campaña política de los partidos de oposición al régimen socialcristiano en favor del NO en el plebiscito del 1 de junio de 1986.

### **2.3. Los independientes llegan a la competencia electoral de la mano de un gobierno de derecha**

La derrota del gobierno febrescorderista en la contienda electoral de 1986 no significó que las intenciones por viabilizar la participación de los independientes en los procesos electorales cesaran. Todo lo contrario, tuvo que llegar al poder un nuevo

<sup>12</sup> Montufar (2000, 123) destaca que el Presidente de la República centró su campaña con críticas hacia los partidos políticos y al Congreso Nacional para desprestigiarlos.

<sup>13</sup> Flavia Freidenberg (2008, 34) resalta uno de los mensajes de campaña de la oposición en aquella época: “en las elecciones NO vota NO, como rechazo al engaño, carestía y prepotencia en el plebiscito NO, vota NO”. La Democracia Popular fue uno de los partidos que hizo campaña abierta en contra de la Consulta Popular.

gobierno de derecha, el de Sixto Durán-Ballén en 1992, para que los ciudadanos nuevamente acudan a las urnas a decidir sobre este y otros temas de índole política y electoral.

A continuación, el Cuadro 7 detalla las preguntas concernientes a la reforma electoral que el gobierno de Durán-Ballén presentó a la ciudadanía para su aprobación el 28 de agosto de 1994, con sus respectivos resultados.

**Cuadro 7: Resultados de Consulta Popular del 28 de agosto 1994**

No. Pregunta	Preguntas concernientes a la reforma electoral	Porcentajes*	
		Sí	No
2	¿Considera usted que los ciudadanos independientes no afiliados a partido político alguno deberían tener derecho a participar como candidatos en toda elección popular?	65%	35%
5	¿Debería existir la reelección, para toda función de elección popular, inclusive las de Presidente y diputados?	53%	47%
6	¿Las elecciones de Legisladores deberían efectuarse en la primera vuelta electoral o en la segunda vuelta electoral?	<b>Primera</b>	<b>Segunda</b>
		56%	44%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (1997). Elaboración Propia

\*No incluye votos nulos ni blancos.

A diferencia del plebiscito de 1986 donde los ciudadanos votaron -más que por el contenido de la Consulta Popular- en rechazo al régimen febreorderista. En 1994 (ocho años después) los electores aprovecharon el plebiscito para dirigir su voto contra la gestión de los partidos en el quehacer político y su monopolio en la competencia electoral. Es decir, la Consulta Popular de ese año fue el escenario propicio para que los ciudadanos expresen en las urnas su deseo de ampliar la participación en los procesos electorales a nuevos actores políticos, sin la necesidad de que estos deban afiliarse a cualquier partido.

¿Cuáles pudieron ser las razones que motivaron esta votación? En primer lugar, el hostigamiento de los ciudadanos hacia las confrontaciones violentas entre integrantes de los partidos políticos en el Congreso Nacional, y; en segundo, el hecho de identificar a estas organizaciones como las principales causantes de los bloqueos y obstrucciones que marcaron en sí las relaciones tensas entre el Ejecutivo y el Legislativo.

De esta manera, con la aprobación mediante Consulta Popular de la participación de los independientes en elecciones, la cooperación entre los partidos políticos por mantener su monopolio en la competencia electoral desde 1983, llegó a su fin once años después. Lo que vendrá a partir de 1996 –una vez que las reformas constitucionales entraron en vigencia- será la colaboración entre los partidos políticos para legitimar la destitución de dos presidentes, la designación de un gobernante interino, el llamado a una nueva Consulta Popular, y la elaboración y aprobación de una nueva Constitución.

En cuanto a la reelección de autoridades aprobada en la Consulta Popular de 1994, esta reforma –aunque pudo favorecer a los partidos políticos porque de inmediato echaron mano de sus viejos cuadros para participar en los distintos procesos electorales- terminó perjudicándolos a mediano y largo plazo, debido principalmente a que no se fortaleció su democracia interna ni tampoco la formación de nuevas figuras políticas con posibilidades reales de ser candidatos.

Por otra parte, para analistas como Julio Echeverría (2006), el plebiscito de 1994 intentó limitar el multipartidismo o pluralismo extremo, al proponer que se realicen las elecciones legislativas junto con la segunda vuelta presidencial. Según Echeverría (2006, 40) esto “permitiría que las preferencias electorales se definieran con mayor selectividad en función de las dos opciones finalista y no en referencia a la gama amplia de partidos que se enfrentan en la primera vuelta de la contienda electoral”.

No obstante, queda pendiente una inquietud. ¿Si se quería eliminar el multipartidismo, por qué no se restituyó la aplicabilidad del umbral electoral estipulado en la Constitución y la Ley de Partidos de 1978? Al respecto, bien se podría interpretar que la cooperación entre los partidos políticos de distintas tendencias ideológicas que integraron el Congreso Nacional<sup>14</sup>, se estableció en función de la supervivencia de cada una de sus organizaciones; pues desde 1984 ningún partido político alcanzó el 50% o más de las curules en juego, motivo por lo cual la estructura partidaria del Congreso estuvo conformada por minorías legislativas.

---

<sup>14</sup> Vale recordar que, hasta antes de las elecciones generales de 1992, todos los partidos políticos al interior del Legislativo –pese a sus diferencias ideológicas- cooperaron para que el umbral electoral dispuesto literal C del Art. 37 de la Ley de Partidos no se aplique, incluso a sabiendas de que podían negar la resolución de inconstitucionalidad que en 1983 dictaminó sobre este tema la Corte Suprema de Justicia.

Pese a ello, un mes después de que se realizaran las elecciones generales de 1992, los partidos políticos acordaron cambiar el porcentaje para su eliminación del 5% al 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales sucesivas (Sánchez 2008, 77) (Freidenberg 2011, 17). Esta modificación –que no tuvo carácter retroactivo– entró en vigencia recién en las elecciones legislativas de 1994 y fue eliminada luego de los procesos electorales de mayo y julio de 1996 para finalmente ser restituida en la Consulta Popular de 1997 y ratificada en la Constitución de 1998.

Lo expuesto da cuenta que la cooperación entre partidos políticos en lo concerniente al umbral electoral, estuvo marcada por la constante manipulación de la Ley de Partidos para que no se cumpla con el literal C de dicha reglamentación.

#### **2.4. Ejes comunes de los regímenes al momento de plantear la reforma electoral**

Aunque las administraciones de León Febres-Cordero (1984-1988) y de Sixto Durán-Ballén (1992-1996) corrieron con suertes distintas al impulsar la reforma electoral para la participación de los independientes en elecciones; sus gobiernos presentaron algunos patrones en común:

El primero de ellos es que el Estado, específicamente el poder Ejecutivo, tomó la batuta para impulsar la reforma constitucional y electoral; a diferencia de lo ocurrido en 1983, cuando un grupo de la sociedad civil solicitó a la Cámara de Representantes (antiguo Congreso Nacional) eliminar el Art. 37 de la Constitución de 1978 porque ceñía la participación de la competencia electoral únicamente a quienes estaban afiliados a los partidos políticos.

El segundo, es que tanto el gobierno de Febres-Cordero (1984-1988) como el de Durán-Ballén (1992-1996) no tuvieron mayoría legislativa para que la reforma constitucional y electoral se apruebe desde el Parlamento. Con este escenario poco favorable, de nada sirvieron estrategias como: 1) amenazar al Congreso Nacional con la convocatoria a una Consulta Popular en caso de que no aprobara la reforma enviada por el Ejecutivo (Febres-Cordero), y 2) comprar diputados y entregar prebendas para la aprobación de leyes (Durán-Ballén); porque la mayoría de partidos –excepto los de gobierno– cooperaron por mantener vigente el monopolio que la Constitución de 1978 y la Ley de Partidos les confirió sobre su participación exclusiva en los procesos electorales.



El tercero y último tiene que ver con el mecanismo que utilizaron los gobiernos de derecha para promover la reforma constitucional y electoral, esto es la democracia directa a través del llamado a Consulta Popular<sup>15</sup> previsto en el Art. 78, literal P) de la Constitución de 1978 codificada en 1984, que determina dentro de las atribuciones del Presidente de la República<sup>16</sup> el someter a escrutinio ciudadano temas que considere de trascendental importancia.

Ambos gobiernos, el de Febres-Cordero y el de Durán-Ballén buscaron con la Consulta Popular no solo romper los bloqueos de los partidos políticos de oposición en el Legislativo, sino también congraciarse con el ciudadano elector (independiente) a través de preguntas sugestivas que proponían la “igualdad de derechos” para su participación directa en la vida política del país, más allá de concurrir a las urnas cada dos años o estar afiliado a un partido político.

No obstante, en la práctica los resultados fueron distintos; ya que en la consulta de 1986 los ciudadanos –aunque se mostraron favorables a la participación de los independientes en las contiendas electorales- optaron por rechazar la propuesta de reforma del régimen como una muestra de descontento hacia el gobierno febrescorderista. Mientras que, en la consulta de 1994, los electores apoyaron la propuesta del gobierno de Durán-Ballén no como una muestra de respaldo hacia su gestión, sino como un síntoma de cansancio e insatisfacción con las normativas que restringían la participación de los independientes en la competencia electoral (Pachano y Freidenberg 2016, 155).

La mayoría de los patrones expuestos se mantuvieron vigentes hasta 1997, cuando el gobierno interino de Fabián Alarcón convocó a Consulta Popular para que los ciudadanos aprueben: i) los nuevos cambios a las reglas del juego electoral; ii) el

---

<sup>15</sup> Febres-Cordero envió su proyecto de reformas al Congreso Nacional –entre ellas la ampliación de la competencia electoral a los independientes-, pero este organismo se negó a aprobarlas. Por este motivo convocó a la Consulta Popular de 1986. Aunque los resultados de la misma no favorecieron al régimen, sentó un precedente para que el gobierno de Durán-Ballén no envíe su propuesta de reforma constitucional y electoral al Legislativo, sino que opte –directamente- por llamar a los ciudadanos a la Consulta Popular en 1994. De esta manera, el régimen evitó entramparse en negociaciones con las distintas bancadas legislativas.

<sup>16</sup> Según el Art. 78. Lit. P., es uno de los deberes y atribuciones del Presidente de la República: “Convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio sean de trascendental importancia para el Estado y, especialmente, los proyectos de reforma a la Constitución, en los casos previstos en el Art. 143; y, la aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales que, en su caso, hayan sido rechazados por el Congreso Nacional o por el Plenario de las Comisiones Legislativas o por el propio Presidente de la República” (Constitución de la República 1978, 23).

llamado a una Asamblea Constitucional para elaborar la décimo novena Carta Magna; iii) la decisión del Congreso Nacional de cesar en sus funciones al Presidente de la República, Abdalá Bucaram, y; iv) legitimar el mandato del presidente interino.

## **Capítulo tercero: Los cambios a las reglas del juego electoral entre 1996-2006 y el debilitamiento de los partidos políticos**

Aunque la Constitución aprobada mediante referéndum en 1978 y la Ley de Partidos de ese mismo año tuvieron la intención de crear un Estado con partidos políticos fuertes en el país; entre 1996 y 2006 la serie de cambios a las reglas del juego electoral –aprobados a través de la Consulta Popular de 1994 y contemplados tanto en la Constitución de 1978 (reformada) como en la nueva Carta Magna de 1998- ocasionaron todo lo contrario.

A través de este capítulo intentamos dilucidar qué aspectos de la competencia electoral propiciada entre 1996 y 2006 dieron lugar a la inestabilidad política de los partidos, movimientos y gobiernos de turno. En este sentido, se realiza un estudio de caso de la competencia partidista organizada en el periodo citado. Sin dejar de mencionar otras variables intervinientes en el colapso de las organizaciones políticas como son la crisis económica de los años 1998-1999 y la corrupción.

Cabe mencionar que, el escenario propuesto, es la puerta de entrada a la selección de una opción entre dos o más alternativas. A esto se denominará coyunturas críticas (Pierson 2017), (Collier & Collier 1991), (Mahoney 2001).

### **3.1. Incremento en el número de competidores y pérdida de confianza en los partidos políticos tradicionales**

Una vez que se aprobaron los cambios a las reglas del juego electoral en la Consulta Popular de 1994 para su incorporación en la Carta Magna, las elecciones de 1996 abrieron un nuevo período en la historia política del país. Para algunos académicos como Simón Pachano y Flavia Freidenberg (2016), este es el inicio del momento “anti-partidos”, debido a que las reformas permitieron la participación de ciudadanos independientes y movimientos políticos en la competencia electoral, bajo una reglamentación diferenciada<sup>17</sup>.

Para los defensores de esta reforma, lo que se viabilizó fue una demanda – existente desde 1983- por flexibilizar las reglas del juego electoral, de manera que sea

---

<sup>17</sup> “Los independientes no están obligados a contar con inscripción ni a presentar listas en un número determinado de provincias y tampoco deben cumplir con todos los requisitos organizacionales que se exigen a los partidos. Como contraparte, no pueden acceder al financiamiento estatal” (Freidenberg y Pachano 2016, 56).

más fácil entrar en él; aunque en realidad las consultas que promovieron estos cambios fueron meros mecanismos de legitimación política de los gobiernos que las propusieron sin pensar en las consecuencias políticas para los propios partidos a corto y mediano plazo.

Sin embargo, esta reforma a la Constitución y a la Ley de Partidos no ocasionó una proliferación inmediata de nuevos competidores y listas con representación en el Legislativo, debido a las conductas políticas de la población y sus adscripciones partidistas (Pachano y Freidenberg 2016, 144).

Desde esta perspectiva, se podría interpretar que los ciudadanos aprobaron ampliar la competencia electoral hacia los independientes, no porque tuvieran la necesidad de cambiar abruptamente sus preferencias electorales; sino únicamente para dotar de una relativa equidad a las elecciones con la participación de nuevos candidatos y partidos<sup>18</sup>, aunque –como se verá más adelante- la reglamentación en torno a este tema fue ambigua y terminó perjudicando a los propios partidos políticos que entraron en una competencia desigual con relación a los independientes.

En todo caso, esta es una manifestación de la coyuntura crítica o el momento decisor en el que uno de los caminos adoptados por las instituciones -en este caso los partidos- (de entre dos o más opciones) marca el trayecto de su quehacer político, tal como lo veremos en el transcurso de este trabajo (Pierson 2017), (Collier & Collier 1991), (Mahoney 2001).

Los votantes -al menos hasta el año 2002- optaron por apoyar mayoritariamente en las urnas a los cuatro partidos políticos que dieron relativa estabilidad a la competencia electoral desde 1984. Estas organizaciones fueron: el Partido Social Cristiano – PSC, la Izquierda Democrática – ID, la Democracia Popular – DP y el Partido Roldosista Ecuatoriano – PRE.

Este apoyo a los partidos políticos tradicionales no ocurrió únicamente en las elecciones legislativas, sino también en las presidenciales; pues entre 1984 y 1998 el

---

<sup>18</sup> El ejemplo más significativo es la incursión electoral del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik- Nuevo País – MUPP-NP, en el año 1996. Organización política de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – CONAIE. La participación de Pachakutik en la competencia electoral tuvo resultados importantes. Como señala Angélica Porras (2003, 103), en las elecciones presidenciales de 1996 esta organización política participó con candidato propio (mestizo), quien alcanzó el tercer lugar. Mientras que en las elecciones legislativas obtuvo ocho curules. Pero fue en el año 2002 cuando Pachakutik, en una alianza (esporádica) con el Partido Sociedad Patriótica – PSP, llegó a la Presidencia de República y consiguió el mayor número de legisladores desde el inicio de su participación electoral.

PSC, la ID, el PRE y la DP llegaron al menos en una ocasión a la Presidencia de la República. Excepto en 1992, cuando el Partido de Unidad Republicana – PUR, de Sixto Durán Ballén, triunfó en el balotaje electoral frente al Partido Social Cristiano.

El incremento en el número de potenciales competidores (Cuadro 8) y de listas con representación en el Congreso Nacional (Cuadro 9), se dio a partir del año 2002 e implicó la puesta en escena de dos nuevos partidos políticos: El Partido Renovador Institucional de Acción Nacional – PRIAN (escisión del PRE) y el Partido Sociedad Patriótica – PSP. No obstante, incluso con la incursión electoral de estas nuevas agrupaciones, los partidos políticos tradicionales mantuvieron una importante presencia legislativa ese año.

**Cuadro 8: Número de potenciales competidores registrados por el Tribunal Supremo Electoral – TSE y el Consejo Nacional Electoral – CNE**

Año	Proceso	Part. Pol.	Ámbito	Mov. Pol.	Ámbito*		
					Nac.	Prov.	Cant.
2002	Elecciones Presidenciales y Legislativas	13	Nacional	74	17	33	24
2004	Elecciones Seccionales	9	Nacional	155	9	73	73
2006	Elecciones Presidenciales y Legislativas	10	Nacional	111	31	43	37
2007	Elecciones Presidenciales y Legislativas	11	Nacional	219	50	169	----
2009	Elecciones Presidenciales y Legislativas	13	Nacional	371	37	205	129

Fuente: Consejo Nacional Electoral. Elaboración propia.

\* El ámbito incluye movimientos políticos nacionales, provinciales y cantonales sin considerar las alianzas políticas.

El debilitamiento del PSC, ID, PRE y DP se manifestó en las elecciones presidenciales del año 2002, pues ninguno de ellos obtuvo la votación suficiente para competir en el balotaje electoral. Fueron el PRIAN y la alianza PSP/MUPP-NP quienes disputaron la Presidencia de la República.

**Cuadro 9: Dispersión en la estructura partidaria del Congreso Nacional**

<b>Períodos legislativos</b>	<b>Número de listas</b>	<b>Total Diputados</b>
1979-1984	10	69
1984-1986	13	71
1986-1988	13	71
1988-1990	11	71
1990-1992	10	72
1992-1994	12	77
1994-1996	14	77
1996-1998	11	81
1998-2002	9	121
2002-2006	20	100

Fuente: Freidenberg y Pachano (2016). Elaboración propia.

Como se puede apreciar, a partir del año 2002 hay una tendencia hacia el aumento en el número de competidores. Situación que produjo una mayor atomización entre las organizaciones políticas y también confusión en los electores al momento de sufragar. ¿Cuáles fueron las posibles causas que explicarían este aumento en el número de participantes? En sus trabajos Francisco Sánchez (2008), y Simón Pachano y Flavia Freidenberg (2016) anota las siguientes:

- a) La eliminación del umbral electoral
- b) Las alianzas electorales
- c) La pérdida de confianza de los ciudadanos hacia los partidos políticos tradicionales

### **3.1.1. La eliminación del umbral electoral**

Una de las consideraciones que se establecieron a partir de 1978 con el retorno al régimen civil fue la del umbral electoral, como mecanismo para evitar la proliferación de partidos pequeños y fortalecer a las organizaciones políticas con mayor presencia en el territorio nacional. Sin embargo, esto no se cumplió debido a las reformas a la Ley de Partidos de 1978.

De manera inicial, esta normativa establecía en su Art. 37 Literal C, que los partidos debían obtener al menos el 5% de los votos válidos en dos procesos electorales consecutivos de carácter nacional. Es decir, la valoración cuantitativa de los resultados de la competencia electoral se constituía en un factor determinante para que el Tribunal Supremo Electoral – TSE declare la disolución de los partidos.

Pese a ello, la cooperación interpartidista consiguió que en 1983 se declare la inconstitucionalidad del umbral electoral. Posteriormente, en 1992 se lo retomó con un cambio en cuanto al límite del porcentaje que debían alcanzar los partidos políticos en dos procesos electorales pluripersonales y nacionales consecutivos, esto implicó pasar de la barrera del 5% al 0,04%. Para 1996 el Congreso de la época derogó el literal C del Art. 37; situación que duró tan solo un año, pues en 1997 se retomó el umbral electoral como requisito que debían cumplir los partidos políticos (Sánchez 2008, 77).

Cada uno de estos cambios no tuvo ejecución retroactiva para los partidos, de tal suerte que las organizaciones políticas que se vieron inmersas en el incumplimiento de la barrera electoral ganaron tiempo para continuar activos en la competencia electoral, pues no fueron eliminadas del registro de partidos.

Pero a más de su permanencia en los procesos electorales como opción política para que los ciudadanos entreguen su voto, lo que estaba en juego eran los estímulos económicos que recibían los partidos por cumplir con los requisitos establecidos en la Ley. El Art. 59 inciso tercero de la Ley de Partidos de 1978 establecía el financiamiento del Estado para los partidos políticos que hayan obtenido al menos el 10% de los votos en las elecciones pluripersonales, a través del Fondo Partidario Permanente.

Es decir, la asignación de recursos de parte del Estado se convertía en un estimulante para que los partidos pugnen por permanecer en el escenario político y sobre todo en la competencia electoral; aunque su presencia al interior del Legislativo haya sido reducida. Por lo antes expuesto, se puede colegir que el umbral electoral estuvo sujeto al interés político directo de las organizaciones partidistas (de mayoría y minoría legislativa), las cuales convinieron en varias ocasiones irrespetarlo. A esto se puede añadir el criterio de Mejía (2003, 288), quien considera que:

La Ley de Partidos no logró su objetivo original de racionalizar la competencia partidaria. Pocos partidos políticos han logrado contundentes triunfos electorales de manera consecutiva, casi ninguno ha podido proyectar su presencia en el territorio nacional y en más de una ocasión, todos han sufrido escisiones internas que han debilitado aún más su capacidad de articulación política.

En cuanto a la territorialidad de los partidos, Sánchez (2008,108) sostiene que “la influencia de las regiones en la política ecuatoriana” fue determinante para que estos respondan a intereses y realidades locales y regionales antes que nacionales. Es así –por ejemplo- que los cuatro partidos políticos tradicionales PSC, ID, PRE y DP

tuvieron por separado mayor respaldo electoral en determinadas regiones del país (Cuadro 10).

**Cuadro 10: Porcentajes de la votación regional de los partidos políticos. Diputados provinciales 1979-2002**

Partido	Costa	Sierra	Amazonía y Galápagos	Total
Partido Social Cristiano (PSC)	66.7%	31.8%	1.6%	100%
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	75.3%	23.4%	1.4%	
Izquierda Democrática (ID)	30.2%	65.5%	4.3%	
Democracia Popular (DP)	28.3%	66.4%	5.3%	

Fuente: Tribunal Supremo Electoral y Pachano (2004). Elaboración propia.

### 3.1.2. Las alianzas electorales

Los partidos políticos fueron habilitados a partir de 1996 para participar en los procesos electorales a través de la modalidad de alianzas. La prohibición inicial de la Ley de Partidos a este tipo de prácticas limitó el accionar de las organizaciones políticas, sobre todo de aquellas que contaban con un pequeño número de integrantes para competir en territorio nacional. De esta manera, cada partido debía participar en elecciones con candidatos propios, sin importar que las demás organizaciones cuenten con programas o lineamientos ideológicos similares<sup>19</sup>.

Esto no significa que antes de 1996 no se hayan ejecutado alianzas electorales. Todo lo contrario, estas fueron *ad hoc* y se pusieron de manifiesto durante las campañas electorales. Por ejemplo, cuando el Partido Roldosista Ecuatoriano – PRE, de Abdalá Bucaram, apoyó en 1984 a la Izquierda Democrática – ID, al organizar mítines políticos en Guayaquil para que su candidato, Rodrigo Borja, presente sus propuestas de campaña y le reste votos al líder socialcristiano León Febres-Cordero.

Otro ejemplo es el caso del Partido Conservador Ecuatoriano –PCE, que apoyó a Alberto Dahik para que compita en las elecciones presidenciales de 1992 como binomio de Sixto Durán-Ballén, fundador del Partido de Unidad Republicana – PUR.

<sup>19</sup> La Ley de Partidos de 1978 establecía en su Art. 39: “Cada partido deberá concurrir a las elecciones pluripersonales con sus propios candidatos, sin formar alianzas con otros partidos políticos y participar al menos en diez provincias, de las cuales dos deberán responder a las tres de mayor población”.



Al no estar habilitadas las alianzas electorales, la papeleta presidencial evidenció únicamente al partido de Durán-Ballén y no al PCE.

Una vez que se dio vía libre a las alianzas electorales, los partidos las practicaron inclusive por medio del establecimiento de acuerdos contra-natura. Es decir, entre agrupaciones políticas con distintos programas ideológicos que participaron juntos en elecciones únicamente con el afán de conseguir una curul en el Congreso Nacional o llegar a una Consejería.

En el caso de los partidos pequeños, estos vieron en la modalidad de alianzas un mecanismo importante de supervivencia complementario a la manipulación del umbral electoral. Al respecto, Pachano y Freidenberg (2016, 154) indican que los partidos con menor representación “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”.

Dicho de otra manera, los candidatos de los partidos pequeños, una vez que llegaron al poder a través de alianzas electorales con partidos de igual o mayor representación territorial, no tenían la obligación de permanecer en ella (2016, 154). Bien podían romper la alianza y actuar de manera independiente.

### **3.1.3. La pérdida de confianza de los ciudadanos en los partidos tradicionales**

Pachano (2008, 16) mira en la pérdida de confianza política de los ciudadanos hacia los partidos la principal razón para que los votantes prefirieran apoyar en las elecciones presidenciales a las nuevas organizaciones políticas.

La confianza política, pese a ser un componente de legitimidad tanto para los partidos como para cualquier institución (Weatherford 1992), sufrió un progresivo deterioro que se visibilizó en 1996, cuando inició una larga década de inestabilidad gubernamental, en la que los gobiernos fueron electos, pero no lograron en ningún caso terminar sus períodos, aún si estos salieron de los partidos tradicionales (el PRE en 1996 y la DP en 1998) o de partidos políticos nuevos (la alianza PSP/MUPP-NP en 2002).

Los derrocamientos y destituciones de Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez no fueron producto solo de sus cuestionadas administraciones o de sus polémicas formas de hacer política, unas veces alineadas y otras opuestas a los cánones

de las élites políticas y económicas del país. Sino que tienen su caldo de cultivo en el hartazgo de los ciudadanos hacia la praxis política de los gobernantes entre 1984 y 1996.

Algunos de los hechos más significativos fueron, por ejemplo, la disputa entre el Partido Social Cristiano – PSC y la Izquierda Democrática – ID por el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia que, si bien es cierto concluyó con un acuerdo entre ambos partidos políticos, tuvo como interludio la orden del gobierno de Febres-Cordero de bloquear el ingreso de los jueces (afines a la ID) con tanques de guerra. Muestra incuestionable de cómo el control de la justicia fue prioridad para los gobiernos de turno desde los primeros años del retorno al régimen civil.

Tampoco se pueden olvidar los famosos pactos entre los gobiernos y los partidos políticos con miras a que los proyectos de ley del Ejecutivo pasen sin obstáculos en el Congreso Nacional de mayoría opositora. Así lo reveló en 1995 el Vicepresidente de la República, Alberto Dahik, al denunciar que:

[...] el Partido Social Cristiano pactó con el gobierno [de Durán-Ballén] a cambio de partidas presupuestarias y cargos en las comisiones del Congreso, en la Corte Suprema de Justicia, en el Tribunal Supremo Electoral y en el Tribunal de Garantías Constitucionales. A cambio, la administración podría contar con el apoyo del Partido Social Cristiano, el bloque legislativo con mayor número de diputados para llevar a cabo sus proyectos (Cornejo 1996, 37).

Frente a estas declaraciones, la respuesta del líder socialcristiano, León Febres-Cordero, fue inmediata: "He concluido que Alberto Dahik o es un cómplice o es un cobarde, porque se quedó callado. Hasta ahora no había tenido la oportunidad de escuchar a un tipo de tal cinismo" (Ibid. 1996, 37).

A esta política de dimes y diretes, así como de chantajes, se suman los casos de corrupción a los que no fueron ajenos ni los partidos políticos, ni los gobiernos de turno; mucho menos el aparato judicial cuya independencia del poder político estuvo en entredicho desde el retorno al régimen civil, debido a sus cuestionadas sentencias y absoluciones (Cuadro 11).

**Cuadro 11: Principales denuncias de corrupción a los gobiernos desde 1980 hasta el 2005**

Gobierno	Partido Político	Casos	Situación Jurídica	Observaciones
Osvaldo Hurtado	DP	“Muñecas de trapo para la Policía”	Juicio Político	Destituido Carlos Feraud, Ministro de Gobierno
		Importación de arroz con gorgojo	Juicio Penal	Prescribió causa
		Venta de terrenos en la Isla Santay	Juicio Penal	Fallo absolutorio
León Febres-Cordero	PSC	Remate de cargos de Comisión de Tránsito del Guayas	Juicio Penal	Fugaron los implicados
		Compra de recolectores de basura	Juicio Penal	Fuga Joffre Torbay hasta que prescribe la causa
		Compra de avión Fokker para Tame – sobrepeso de USD 6 millones.	Investigación	Comisión de Fiscalización del Congreso determinó que no hubo sobrepeso en compra de avión. Contraloría emitió glosas por 20 millones de sucres.
		Sobrepeso de la vía Perimetral	Denuncia	Ninguna.
		Caso Ran Gazit – pago de USD 150 mil.	Denuncia	Orden de prisión contra León Febres-Cordero por la entrega de USD 150 mil al asesor israelí de seguridad Ran Gazit. En 1990, fue sobrepeso por la Corte Suprema de Justicia.
Rodrigo Borja	ID	Robo de leche del desayuno escolar	Juicio Penal	Prisión para una funcionaria de menor rango.
		Compra de planchas de acero para techar escuelas rurales	Juicio Político	Se destituyó al Ministro de Educación, Alfredo Vera.
Sixto Durán-Ballén	PUR	Caso “Flores y miel” – crédito de la CFN concedido a la nieta del Primer Mandatario.	Investigación	Fugó el responsable, sobrino nieto del Presidente de la República, en el avión presidencial.
		Utilización fondos reservados	Juicio Político Juicio por Peculado	Juicio político sin destitución por falta de votos. En 2013 la CSJ dispuso el archivo del juicio por peculado.
Abdalá Bucaram	PRE	Red Peñaranda	Juicio por Peculado	El Congreso destituyó a 17 diputados involucrados.
		Caso Mochila Escolar	Prescribió juicio por peculado	Destitución de Sandra Correa, Ministra de Educación. Abdalá Bucaram estuvo prófugo de la justicia.
		Caso Enrique Villón – se denunció que fugó del país con USD 3 millones.	Juicio por mala utilización de gastos reservados	Tiene asilo político en Panamá.
		Gastos reservados de la Presidencia de la República.	Prescribió la causa	Bucaram fue juzgado bajo la normativa constitucional de 1998.
		Caso Aduanas	Denuncia	No se comprobó si Jacobo Bucaram recibió su primer millón de dólares de las aduanas.

Fabián Alarcón (Pdte. Interino)	FRA	Utilización de fondos reservados – peculado y enriquecimiento ilícito	Paso de prisión preventiva a arresto domiciliario para César Verduga, ex Ministro de Gobierno de Fabián Alarcón.	Prófugo de la justicia con asilo en México.
		Caso “Garita 3” – los supervisores de esa caseta del Terminal Terrestre fueron obligados a exigir dinero a los choferes de las cooperativas para pagar a las autoridades de la Comisión de Tránsito del Guayas.	Denuncia por peculado contra Franklin Verduga, hermano de César Verduga, ex Ministro de Gobierno de Alarcón.	Actualmente concejal alternativo de Luzmila Nicolalde del PSC en el Municipio de Guayaquil.
		Caso “Pipones” del Congreso	Denuncia – Detención y Sobreseimiento para Fabián Alarcón.	Fabián Alarcón fue detenido por haber contratado más de 1.000 funcionarios para el Congreso Nacional cuando fue presidente de esa entidad.
Jamil Mahuad	DP	Financiamiento de la campaña electoral	Denuncia	El monto del supuesto financiamiento superó los USD 3 millones.
		Créditos vinculados para accionistas de la banca y sus empresas sin garantías.	Denuncia	Ocasionaron la crisis financiera de 1999 (quiebra del sistema financiero) que dio paso a la dolarización.
Lucio Gutiérrez	PSP	Nepotismo	Denuncia	Familiares estuvieron en cargos públicos.
		Apoyo del narcotráfico	Denuncia	César Fernández, acusado de narcotráfico acompañó en varios mítines a Gutiérrez y su binomio.

Fuente: Herrera (2007, 85-86) y diarios del país.

Elaboración propia.

Al respecto, se puede manifestar que la corrupción en el ejercicio del poder público fue utilizada por los partidos y sus líderes como un mecanismo de control político. Carlos Aguinaga, expresidente del Tribunal Supremo Electoral – TSE, en comunicación personal del 13 de noviembre de 2017, argumentó cómo operaba en términos generales la corrupción en el país: “mientras yo sepa que ‘A’, ‘B’ y ‘C’ son corruptos y les permita la corrupción; y mientras yo tenga el control de los poderes del Estado, todos deben estar bajo mi orden y mi mando”.

Mientras que, en el ámbito legislativo, a más de las grescas entre diputados de distintas tiendas políticas<sup>20</sup>, también se manifestaron los famosos “cambios de camiseta”, útiles para la conformación de mayorías coyunturales (móviles) a favor o en contra de los gobiernos de turno (Cuadro 12). Por lo regular, quienes hicieron uso de esta práctica fueron los diputados de los partidos políticos más representativos en el Parlamento: el PSC, la ID, el PRE y la DP.

**Cuadro 12: El transfuguismo al interior del Congreso Nacional entre 1984 y 2002**

Período Legislativo*	Número de diputados trásfugas
1984-1988	8
1988-1992	8
1992-1996	26
1996-1998	10
1998-2002	20

Fuente: Sánchez (2008, 181). \*Contempla períodos legislativos completos. Elaboración propia.

Como se puede apreciar, el “cambio de camiseta” de los legisladores no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, el repunte de esta práctica en los períodos 1992-1996 y 1998-2002 responde a coyunturas poco favorables para los gobiernos de turno, cuyos partidos no tuvieron mayoría legislativa para la aprobación de leyes como sucedió con Sixto Durán-Ballén; o simplemente no tuvieron un partido político que los respalde como en el caso de Gustavo Noboa, quien reemplazó en sus funciones a Jamil Mahuad luego del derrocamiento del 21 de enero del 2000.

Este transfuguismo se complementó con la presencia de diputados que, pese a llegar al Congreso por medio de una alianza entre partidos, optaron por el papel de “comodines”, no solo porque estuvieron al servicio de la organización más fuerte de la alianza electoral que los candidatizó, sino además porque la obtención de prebendas

<sup>20</sup> El Telégrafo, en su edición digital del domingo 11 de diciembre de 2011, en su nota titulada “La violencia es un arma recurrente en el Legislativo” menciona los casos más conocidos de grescas al interior del Congreso Nacional. “Entre las imágenes más crudas que se recuerdan de las riñas en el pleno de esta Función del Estado están los rostros ensangrentados, moreteados e inflamados de Jamil Mahuad y Vladimiro Álvarez, ambos de la Democracia Popular, es decir, representantes de la derecha ecuatoriana por antonomasia, al finalizar la sesión del 3 de octubre de 1990. En dicha reunión legislativa el tema central del debate se concentró en la posibilidad de otorgarle la amnistía a Abdalá Bucaram Ortiz, quien se encontraba autoexiliado en Panamá”. Otro de los casos más destacados fue la serie de improperios que el exdiputado Jaime Nebot profirió contra el entonces legislador socialista Víctor Granda, quien denunció actos de corrupción del gobierno de Febres-Cordero.

se convirtió en la hoja de ruta a la hora de ofertar su apoyo político (Sánchez 2008, 49).

Los encargados de crear estas mayorías coyunturales (móviles), bien sea por el transfuguismo o bien por el apoyo de diputados “comodines”, recibieron en la opinión pública el apelativo del “hombre del maletín”. En unos casos identificado como integrante de los gobiernos de turno y en otros, como representante de los partidos políticos con mayor fuerza en el Congreso Nacional.

Como hemos visto a lo largo de este apartado, la persistencia estructural de la trayectoria dependiente tiende a la reproducción de instituciones altamente cambiantes cuyo patrón de movimiento es la lógica cortoplacista del apoyo electoral. Sin embargo, la pérdida de confianza en los partidos políticos se agudizó a partir de 1996 no solo por los hechos mencionados, sino también por tres sucesos facticos:

1. La presencia de actores no partidarios con capacidad de movilización y poder de convocatoria.
2. La ineficiencia en la producción de gobiernos estables. Es decir, que culminen con sus respectivos períodos.
3. El apoyo a partidos outsiders en las competencias electorales de los años 2002 y 2006, como muestra de rechazo a las organizaciones políticas tradicionales.

### **3.2. Los movimientos sociales en la escena política**

El año 1996 da cuenta de una importante presencia de los movimientos y organizaciones sociales en las calles de la capital. Si bien es cierto se pueden encontrar antecedentes de ello en el levantamiento indígena de 1990 o en los paros sindicales de los ochenta; fue a partir de 1993 con la constitución de la Coordinadora de Movimientos Sociales – CMS, que las acciones de los trabajadores, indígenas y sindicatos dejan de ser aisladas y adquieren una mayor organicidad para enfrentar a los gobiernos de turno y sus estrategias de modernización neoliberal.

Por ejemplo, en 1995 los trabajadores de la FETRAPEC –miembros de la CMS- se encadenaron a un oleoducto de cartón e hicieron huelga de hambre para evitar que el gobierno de Durán-Ballén amplíe y licite el Oleoducto Transecuatoriano (SOTE), y solicitaron la destitución del ministro de energía y minas de la época. Los resultados fueron favorables para la Coordinadora y los trabajadores petroleros que evitaron la

ampliación y licitación del SOTE y consiguieron la dimisión del ministro del ramo (León 1996, 199).

De igual manera, los integrantes de la Coordinadora de Movimientos Sociales, hicieron campaña en contra de la Consulta Popular de 1995, que pretendía privatizar el sistema de seguridad social en el país.

En términos generales, el escenario previo a la competencia electoral de 1996 se caracterizó por:

Primero, el traslado de los problemas políticos de un escenario de conflicto y resolución institucional de dominio de los partidos (el Congreso Nacional), hacia las calles; porque estos lejos de reflejar con sus acciones el pensamiento de la mayoría de ciudadanos y de sus electores, exteriorizaron una política de acuerdos (muchas veces entre antagónicos) para beneficiar a sus caudillos.

Esta política de pactos entre organizaciones que durante la competencia electoral demostraron diferencias políticas e ideológicas, se utilizó para fortalecer o debilitar candidaturas presidenciales o gobiernos de turno; así como también para asegurar el reparto de puestos al interior del Congreso Nacional<sup>21</sup>. Incluso dentro del argot popular y los espacios de opinión pública, se denominó a uno de estos acuerdos de facto como “Febres-borjismo”.

Segundo, los actos masivos y la capacidad de movilización dejaron de ser exclusivos de los partidos. Aunque organizaciones como el Movimiento Popular

---

<sup>21</sup> Algunos de los principales acuerdos entre los partidos políticos fueron, por ejemplo, cuando el PRE apoyó en la segunda vuelta electoral de 1984 a la Izquierda Democrática, al organizar mítines políticos en favor de Rodrigo Borja en la ciudad de Guayaquil.

En 1985 el PRE y el PSC, ambos partidos de oposición al gobierno de Rodrigo Borja, se unieron para nombrar a Averroes Bucarán como Presidente del Congreso Nacional, con el objetivo de limitar la fuerza de la Izquierda Democrática al interior del legislativo. Mientras que, en 1987 con los votos de los legisladores del Partido Social Cristiano, el Partido Roldosista consiguió la primera amnistía para Abdalá Bucarán, quien se encontraba exiliado en Panamá por el supuesto sobrepago en el acarreo de material pétreo (cascajo), cuando fue Alcalde de Guayaquil. El objetivo de la amnistía fue “quitarle apoyo a Rodrigo Borja en el electorado de centro-izquierda” (Freidenberg 2003, 259).

El acuerdo PSC-PRE se reeditó nuevamente en el año 1990, cuando los legisladores socialcristianos – junto con los diputados de otras bancadas - amnistiaron por segunda ocasión a Abdalá Bucarán, quien se encontraba exiliado en Panamá, luego de que en 1988 se reanudara el juicio por el denominado “negociado del cascajo”. Al respecto, Jaime Nebot, diputado del PSC manifestó: “Con nuestro voto traernos a nuestro principal adversario para enfrentarlo políticamente y derrotarlo en las urnas” (Freidenberg 2003, 259). Hugo Quintana, titular de la Corte de Justicia del Guayas (vinculado al PSC), dictó el sobreseimiento provisional sobre la causa para viabilizar el retorno de Bucarán. En 1994 con el denominado “pacto de la regalada gana” el Partido Social Cristiano llegó a la Presidencia del Congreso con el diputado Heinz Moeller; y el Partido Roldosista Ecuatoriano, con el diputado Marco Proaño Maya, a la Vicepresidencia de dicho organismo.

Democrática – MPD con el apoyo de sus facciones en el magisterio y en los gremios estudiantiles secundarios y universitarios hicieron de las calles una importante tribuna política. Los movimientos sociales en su conjunto, plantearon desde este mismo espacio una forma no partidista de hacer política y de enfrentar al poder por fuera de las intermediaciones de la democracia representativa.

Esto no significó que los partidos con afinidad ideológica a los movimientos sociales como el Partido Socialista, Pachakutik y el propio MPD no demostraran abiertamente su respaldo a las medidas de hecho impulsadas por los activistas. Los partidos en mención también se sumaron a las marchas y concentraciones.

Tercero, a la presencia no partidista de los movimientos sociales se sumó la creación de una nueva organización política que desde 1996 participó en las distintas competencias electorales. El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik/Nuevo País – MUPP/NP, brazo político de la CONAIE, cuya emergencia en el escenario político responde a dos causales: 1) la ausencia de una representación política que se abandere de los intereses y demandas de las zonas rurales<sup>22</sup>; y 2) el incremento de la pobreza con motivo de las medidas de ajuste estructural (Andrade 2004, 31-32).

La presencia de Pachakutik dio cuenta de que por un lado la CONAIE<sup>23</sup> apeló a la creación de canales directos de diálogo con los gobernantes a través de la toma de las calles<sup>24</sup>; y por otro, estructuró una agrupación política para pugnar los espacios de representación nacionales y locales con candidatos indígenas y mestizos.

---

<sup>22</sup> Al respecto, Andrade (2004, 31) señala que “los partidos políticos existentes carecían de vínculos corporativos o clientelares con los sectores rurales organizados, y por lo tanto no podían representar los intereses y demandas de éstos ante la sociedad política (polys)”.

<sup>23</sup> De manera independiente y a través de la Coordinadora de Movimientos Sociales, la CONAIE planteó sus históricas demandas sobre la tenencia de la tierra y el territorio, así como la educación bilingüe, el acceso al agua y el respeto al medio ambiente, cuyo eje articulador fue la lucha por el reconocimiento constitucional de los indígenas en cuanto a sus formas de participación, costumbres, tradiciones, valores, justicia y política. Aspectos que no fueron contemplados por la Constitución de 1978 en sus distintas codificaciones (Echeverría 2006, 44). “La fuerza de las movilizaciones presiona a la generación de canales de negociación directa de estas reivindicaciones con los gobiernos de turno que apunta a superar las lógicas de intermediación, de delegación o de representación sobre las cuales funciona la institucionalidad de la democracia representativa” (Echeverría 2006, 44).

<sup>24</sup> “La fuerza de las movilizaciones presiona a la generación de canales de negociación directa de estas reivindicaciones con los gobiernos de turno que apunta a superar las lógicas de intermediación, de delegación o de representación sobre las cuales funciona la institucionalidad de la democracia representativa” (Echeverría 2006, 44).



A partir de 1996 los movimientos sociales pasaron de la presencia en las calles para reivindicar derechos y buscar canales de diálogo directo con los gobiernos de turno; a férreas movilizaciones que coadyuvaron a la destitución y derrocamiento de tres mandatarios.

Esto puso en evidencia la cooperación política entre el movimiento indígena y sus aliados urbanos: “los sindicatos de trabajadores públicos, quienes se sentían amenazados por la reducción del tamaño del estado [...]” (Andrade 2004, 38). Pero también los partidos políticos de izquierda y derecha<sup>25</sup>, así como los mandos medios de las Fuerzas Armadas.

### **3.3. La producción de gobiernos inestables**

Durante una década (1996-2006) el Ecuador experimentó una fuerte crisis política que se caracterizó por la presencia de gobiernos que iniciaron sus gestiones con amplios porcentajes de aceptación, aunque no culminaron con sus respectivos mandatos. Entre ellos se encuentran los gobiernos del Partido Roldosista Ecuatoriano – PRE (1996) y de la Democracia Popular – DP (1998), organizaciones con amplia trayectoria política desde 1984; y el Partido Sociedad Patriótica – PSP (2002), una agrupación outsider que surgió a raíz del derrocamiento del exmandatario Jamil Mahuad.

El desgaste político de los expresidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, puso en evidencia la pérdida progresiva de su autoridad como mandatarios frente a los ciudadanos. Este desgaste político, más allá del tiempo en el ejercicio del poder, fue una respuesta en rechazo tanto a su estilo para gobernar como a la serie de medidas políticas y económicas que adoptaron durante sus respectivas gestiones (Cuadro 13).

---

<sup>25</sup> Bolívar Lucio (2013, 54) destaca los diálogos entre los integrantes de Pachakutik con el líder socialcristiano León Febres-Cordero dos meses antes de la caída del expresidente Abdalá Bucaram. “Napoleón Saltos, un diputado de la oposición, señala que su bloque (Pachakutik) no tuvo empacho en reunirse con el líder social cristiano León Febres Cordero, dos meses antes de la caída en diciembre de 1996. Según el testimonio de Saltos, el líder derechista del PSC dijo que había que esperar una sublevación en Quito y que esta se extienda por todo el país”.

**Cuadro 13: El desgaste político de los expresidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez**

Presidente	Período	Medidas que causaron su desgaste político	Forma de destitución
Abdalá Bucaram (PRE)	10-08-1996 06-02-1997	No gobernó desde Carondelet, sino desde su domicilio en Guayaquil y una suite del Hotel Colón en Quito.	Gran presencia en las calles de la Coordinadora de Movimientos Sociales, principalmente del movimiento indígena. Pero también de las elites quiteñas. Los partidos políticos acuerdan destituir a Bucaram declarándolo incapacitado mental. Los partidos políticos en el Congreso violan la constitución y crean la figura del interinazgo en la Presidencia de la República.
		La creación de la gobernación de Pichincha como institución fiscalizadora de la Alcaldía y la Prefectura.	
		Rumor sobre un posible cambio de capital para los ecuatorianos.	
		La intención de prohibir la muerte de los toros en la Feria “Jesús del Gran Poder” durante las Fiestas de Quito.	
		Asamblea de la ciudad convocada por el Alcalde Mahuad	
		Casos de corrupción como la mochila escolar, enriquecimiento en las aduanas y los gastos reservados.	
		Eliminación de los subsidios al gas y a los combustibles	
		El cierre de una decena de colegios que se manifestaron contra el gobierno	
		Acusación de traición a la patria por haber pedido “perdón” durante su visita al Perú.	
Jamil Mahuad (DP)	10-08-1998 21-01-2000	A un mes de funciones, en septiembre, devaluó el sucre un 15%, acogió las exigencias del FMI e incrementó la tarifa eléctrica, la gasolina subió en 71% y el gas pasó de 6.000 a 25.000 sucres el cilindro.	Concentraciones de los movimientos sociales en rechazo a la crisis económica del país y a la dolarización. El movimiento indígena se toma las calles de la capital y con apoyo de los mandos medios del Ejército ingresa al Congreso Nacional, declara la destitución de Jamil Mahuad y se crea una Junta de Salvación Nacional de vida esporádica. Gustavo Noboa asume la Presidencia de la República.
		Creación del impuesto del 1% a la Circulación de Capitales (ICC).	
		Creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) para administrar los bancos quebrados.	
		En febrero de 1999 con apoyo del PSC aprobó una proforma presupuestaria que recortaba gastos fiscales en áreas como salud y educación.	
		Intentó incrementar el IVA del 10% al 15%.	
		Decretó el “Feriado Bancario”, cierre de las instituciones financieras durante cinco días. Las cuentas de los depositantes se congelaron.	
		Dolarización de la economía. Un dólar equivalía a 25 mil sucres.	
Lucio Gutiérrez (PSP)	15-01-2003 20-04-2005	Firmó una carta de intención con el FMI y puso a cargo del frente económico a tecnócratas.	Fuertes movilizaciones sociales y de ciudadanos que se concentraron en las calles de la capital, muchos de ellos convocados por Radio La Luna. Estas acciones estuvieron acompañadas de contra marchas auspiciadas por el gobierno que generaron enfrentamientos y violencia. Los denominados “Forajidos” ingresan a la Plaza de la Independencia y el
		Nepotismo al interior de varias instituciones del Estado y del cuerpo diplomático.	
		Elaboración de la “lista negra de enemigos del gobierno” las cual incluía a varios actores políticos y sociales.	
		Con apoyo del PRE, PRIAN y MPD el Congreso destituyó a los jueces de la CSJ. En su lugar se posesiona la denominada “Picho Corte” afín al PSP y al PRE.	
		El partido de gobierno con apoyo del PRE, PRIAN y MPD destituyó a los jueces del Tribunal Constitucional y a los vocales del Tribunal Supremo Electoral.	

	Abdalá Bucaram retorna al país una vez que la “Pichi Corte” deja sin efecto los juicios en su contra.	Presidente huye en helicóptero. El Congreso reunido en el auditorio de CIESPAL decide destituir al mandatario bajo la figura de “abandono del cargo”. Alfredo Palacio asume la Presidencia de la República.
	Denomina “forajidos” a los manifestantes convocados por radio La Luna.	
	Uso las contra marchas como estrategia para medir fuerza con los ciudadanos en las calles.	

Fuente: Burbano de Lara (2009), Ciriza (2000), Montufar (2006). Diarios del país.  
Elaboración propia.

Las destituciones de los expresidentes, aunque irrumpieron con las normativas constitucionales vigentes en cada uno de sus períodos (las Constituciones de 1978 y de 1998), se legitimaron a través de dos mecanismos:

1. Los artificios político-legales avalados por la cooperación interpartidista del Congreso en medio de la presión de las organizaciones sociales en las calles.
2. El golpe de Estado con respaldo en fuertes movilizaciones y el apoyo de los mandos medios de los militares.

Para el primer punto, los ejemplos prominentes son las destituciones de los expresidentes Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez.

En el caso de Bucaram, el Congreso Nacional aprobó por mayoría simple la ejecución del Art. 100 Literal d) de la Constitución Política de 1978 codificada en 1996 que avala la destitución del presidente por “incapacidad física o mental declarada por el Congreso”. Sin embargo, nunca hubo un examen médico que afirme la supuesta “locura” de Bucaram más allá de sus propias palabras.

Mientras que, en el caso de Gutiérrez, los legisladores de oposición optaron por aplicar el Art. 167 Numeral 6 de la Constitución Política de 1998 que facultaba al Congreso a cesar en sus funciones al Presidente de la República por “abandono del cargo”. ¿Abandonó Gutiérrez su cargo? Bolívar Lucio (2013, 107) en base al Acta No. 25-047A del Congreso Nacional que sesionó el 20 de abril de 2005 presenta algunos de los argumentos expuestos por los legisladores de la época que dieron vía libre a la destitución: “La moción de censura acusa a Gutiérrez de haber roto la Constitución, de intervenir indebidamente en otros poderes del Estado (la Corte y el TC), de uso indebido de la fuerza pública en referencia a cómo se reprimieron las marchas y que, amparados en el artículo 167 de la Constitución, el Congreso podía declarar que el presidente había abandonado el cargo para el que había sido elegido”.

En cuanto al segundo punto, la caída del expresidente Mahuad tuvo como antesala una presencia mucho más activa de los movimientos sociales en las calles quienes, sin la necesidad de recurrir al voto de los partidos políticos, destituyeron al presidente de forma directa con el apoyo de los mandos medios del Ejército, debido a la crisis económica de 1999 que, según cifras del Banco Central del Ecuador ocasionó el cierre de 16 instituciones financieras del país (es decir el 70% del total existente), pérdidas que superaron los USD 8 600 millones, un incremento del desempleo del 9% al 17%, la inflación llegó al 96,1%; mientras que el Estado utilizó como solución el desembolso de fondos públicos por USD 1 600 millones hacia los bancos quebrados (El Telégrafo 2017). La cual estuvo amparada en la Disposición Cuadragésima Segunda de la Constitución de 1998<sup>26</sup>, avalada y aprobada por los partidos políticos que integraron la Asamblea Constituyente de 1997 (entre ellos figuraron la DP, ID, PSC y el PRE).

Todo esto dio lugar a la dolarización, a la ola migratoria de ecuatorianos hacia Europa (principalmente a España e Italia) y a la pérdida de confianza y el colapso de los partidos políticos; ya que fueron sus decisiones –aprobadas en la Carta Magna de 1998- las que incidieron a la crisis del sistema financiero ecuatoriano a finales de los 90.

Más allá de los “argumentos” que justificaron la salida forzada del poder de los tres expresidentes, lo expuesto nos muestra cómo las violaciones a la Constitución se convirtieron en un mecanismo para el restablecimiento del orden institucional en el país. Es decir, de un marco mínimo de convivencia política que desde el retorno al régimen civil permitió a los gobiernos concluir con sus mandatos, pese a las férreas oposiciones que enfrentaron de los partidos de mayoría en el Congreso Nacional.

Cabe destacar que luego de las destituciones de los presidentes y las posteriores sucesiones a sus cargos (a través de la figura ficticia del interinazgo o aplicando la Constitución), las crisis políticas tendieron a relajarse y con ellas se dio paso al retorno de la convivencia política en una estructura institucional cuya credibilidad y

---

<sup>26</sup> La Disposición Cuadragésima Segunda de la Constitución de 1998 sostiene, en el ámbito relacionado al Banco Central del Ecuador, lo siguiente: “Hasta que el Estado cuente con instrumentos legales adecuados para enfrentar crisis financieras y por el plazo no mayor de dos años contados a partir de la vigencia de esta Constitución, el Banco Central del Ecuador podrá otorgar créditos de estabilidad y de solvencia a las instituciones financieras, así como créditos para atender el derecho de preferencia de las personas naturales depositantes en las instituciones que entren en proceso de liquidación”.

legitimidad se vio fracturada por la falta de estabilidad de los partidos y sus líderes en los gobiernos de turno.

### 3.4. Los outsiders como alternativa política

Una vez que las gestiones del Partido Roldosista Ecuatoriano – PRE y de la Democracia Popular – DP fracasaron al frente del gobierno, los ciudadanos buscaron nuevas alternativas electorales por fuera de los partidos tradicionales a quienes responsabilizaron de la crisis política y económica que vivió el país entre 1998 y 2000.

La inestabilidad política provocó que solo en cuatro años (de 1996 al 2000) el Ecuador tuviera cinco presidentes y que ninguno de los mandatarios electos culmine su gestión.

Una vicepresidenta (Rosalía Arteaga) fue impedida por parte del Congreso de la época de cumplir con la principal función que le disponía la Constitución, suceder al Presidente de la República en caso de abandono temporal o definitivo de su cargo.

La cooperación interpartidista legitimó la figura inconstitucional del interinazgo para que el Presidente del Congreso (Fabián Alarcón) sea designado Presidente de la República. Lo cual se legitimó a través del llamado a Consulta Popular en 1997 que incluía reformas electorales a la Constitución y a la Ley de Partidos, así como la conformación de una Asamblea Constituyente para redactar la décimo novena Carta Magna (Cuadro 14).

**Cuadro 14: Resultados de la Consulta Popular del 25 de mayo de 1997**

Número de Pregunta	Preguntas concernientes a la reforma electoral	Porcentajes*	
		SÍ	NO
2	¿Está usted de acuerdo en que se convoque a una Asamblea Nacional con el exclusivo propósito de que reforme la Constitución Política de la República?	68%	32%
5	¿Está usted de acuerdo que se fijen límites a los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar el origen de los recursos destinados a las campañas electorales?	70%	30%
6	¿Para la elección de Diputados, Concejales Municipales y Consejeros Provinciales, con cuál de las dos alternativas de elección está usted de acuerdo?	<b>Lista completa</b>	<b>Entre listas</b>
		48%	52%
7	¿Para la elección de diputados con cuál alternativa está usted de acuerdo?	<b>1era vuelta</b>	<b>2da vuelta</b>
		61%	39%

8	¿Está usted de acuerdo en que sean borrados del Registro Electoral los partidos y organizaciones políticas que en dos elecciones pluripersonales sucesivas, no hubiesen alcanzado el porcentaje mínimo del cinco por ciento de los votos válidos a nivel nacional?	<b>SI</b>	<b>NO</b>
		68%	32%
9	¿Está usted de acuerdo que el Tribunal Supremo Electoral se integre con un representante de cada una de las listas que hubiese obtenido las más altas votaciones en elecciones pluripersonales de alcance nacional, de acuerdo a lo que dispone la Ley?	59%	41%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración Propia.

\*No incluye votos nulos ni blancos.

En este punto, es necesario detenerse para referirnos al sistema de votación, pues la Consulta Popular de 1997 cambió la modalidad del voto; ya que antes de 1996 la votación era en listas cerradas y bloqueadas, en las que solo podían competir los partidos políticos y sus afiliados. Con la aprobación de la consulta propuesta por Alarcón, no solo cambió el sistema de votación, sino que además la competencia se atomizó. Así lo sostiene Carlos Aguinaga, quien manifiesta lo siguiente:

Después de la consulta del año 1994, viene la primera elección que se da en el año 1996 y hasta la elección última del año 2007, tenemos un sistema de partidos abierto en la cual podían participar ciudadanos solos o agrupados en movimientos, los partidos podían auspiciar a los independientes o candidatizar a sus afiliados. En este momento, se abre una participación masiva que atomiza la competencia electoral.

Es decir, a raíz de la Consulta Popular de 1997, convocada por el expresidente Fabián Alarcón, donde se preguntó a los ciudadanos cómo quieren que voten; se estableció un sistema preferencial de listas abiertas que no opera en la gran mayoría de democracias del mundo (el Ecuador es una de las pocas excepciones). Para Aguinaga (com. pers.) “Lo que se podía haber hecho era optar por el voto con la selección dentro de la misma lista, para mantener la pregunta propuesta”.

Este método de votación perjudicaría a mediano y largo plazo a los propios partidos políticos, quienes se verían en la necesidad de llenar sus listas ya no únicamente con sus afiliados y cuadros más insignes; sino también con figuras mediáticas de aceptación popular.

Una vez más, la Consulta Popular de 1997, así como la de los años 1986 y 1994, fue utilizada como una herramienta de legitimación del gobernante frente a los ciudadanos. Sin embargo, esta tuvo una particularidad, el mecanismo de democracia directa fue planteado por un presidente con un partido político de minoría y en vías de extinción dentro del Legislativo; es más su presencia como Presidente del Congreso se debió –según el historiador Juan Paz y Miño- a que “él (Fabián Alarcón) sabía cómo jugar, tanto así que dirigió el Congreso Nacional y, posteriormente, consiguió el apoyo de las fuerzas políticas para ser el Presidente Interino. Y eso que en el Parlamento solo había otro miembro del FRA” (ElTelégrafo.com.ec 2016).

Para retomar la descripción de los sucesos de inestabilidad en el país, no se puede dejar de mencionar que solo un vicepresidente, Gustavo Noboa, subrogó en sus funciones al Primer Mandatario quien fue destituido en un golpe de Estado liderado por el movimiento indígena y los mandos medios del Ejército.

En sí, el hastío de los electores se reflejó en el decrecimiento del porcentaje de los escaños legislativos obtenidos por el PSC, la ID, el PRE y la DP entre 2002 y 2006, en comparación con los años anteriores y con las dos nuevas fuerzas políticas: el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional – PRIAN, y el Partido Sociedad Patriótica – PSP (Cuadro 15).

**Cuadro 15: Porcentaje de escaños de los partidos políticos ecuatorianos en el legislativo entre 1979 y 2006**

AÑO	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002	2006
<b>PSC</b>	4.3	<b>12.7*</b>	19.7	11.3	22.2	27.3	36.1	31.7	22.8	25.0	13,0
<b>PRE</b>	--	4.2	5.6	11.3	18.1	18.2	15.3	<b>23.2*</b>	19.5	15.0	6,0
<b>ID</b>	23.2	33.8	23.9	<b>42.3*</b>	19.4	10.4	9.7	6.1	13.8	16.0	11,0
<b>DP</b>	---	5.6	7.0	9.9	9.7	7.8	8.3	14.6	<b>28.5*</b>	4.0	5,0
<b>PRIAN</b>	---	----	----	----	----	----	----	----	----	10.0	28.0
<b>PSP</b>	----	----	----	----	----	----	----	----	----	<b>9.0*</b>	24.0

Fuente: Consejo Nacional Electoral - Tanaka (2006, 28). Freidenberg y Alcántara (2001) y Mejía (2003). \*Partido de gobierno. Elaboración propia.

En la competencia electoral de 2002 y 2006, los candidatos presidenciales del PSC, la ID y el PRE no llegaron ni al tercer lugar entre las listas más votadas. Mientras que la Democracia Popular – DP, no pudo superar el desprestigio de su líder principal, Jamil Mahuad, a finales de la década de los noventa e inicios del 2000.

Las denuncias de financiamiento a la campaña presidencial de Mahuad por parte del dueño del extinto Banco del Progreso, Fernando Aspiazú; la quiebra del sistema financiero; el apoyo del Estado a la banca cerrada y la dolarización, fueron las causales para que la DP desapareciera paulatinamente del escenario político; pues su presencia en el Congreso se redujo de forma significativa por la falta de apoyo electoral y por las desafiliaciones de sus militantes, entre ellos Osvaldo Hurtado<sup>27</sup> (Quintero 2005, 116). Mientras que, a partir de 2002, dejó de competir en las elecciones presidenciales.

Los partidos de izquierda: Pachakutik, MPD y Socialistas también mostraron fisuras en su interior, ya que ninguno de ellos llegó a acuerdos que les permitiera participar en la competencia electoral de 2002 con candidatos propios. En su lugar, optaron por concretar una alianza con la figura más representativa de la ruptura al orden constitucional: el ex coronel Lucio Gutiérrez, quien irónicamente se sometía a las reglas del juego electoral y de la misma constitución que violentó junto con el movimiento indígena para presentarse como una alternativa política para la recuperación de la institucionalidad del Estado.

En este contexto, saltaron al ruedo electoral el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional – PRIAN, organización liderada por el excandidato a la Presidencia de la República por el Partido Roldosista Ecuatoriano – PRE en 1998, y empresario guayaquileño, Álvaro Noboa Pontón; y el Partido Sociedad Patriótica – PSP, agrupación política que se conformó por el grupo de exmilitares que fraguó el golpe de Estado en contra del exmandatario Jamil Mahuad, entre sus figuras se destacan los hermanos Lucio y Gilmar Gutiérrez. El primero, conformó la Junta de

---

<sup>27</sup> Rafael Quintero (2015, 116) anota que luego de desafiliarse de la Democracia Popular, Osvaldo Hurtado fundó el Movimiento Patria Solidaria en 2001. De igual manera destaca algunos casos de diputados y autoridades de elección popular que formaron parte de las filas de la DP y que a raíz del declive del gobierno de Mahuad se vincularon con otras organizaciones políticas. “¡Así, por ejemplo, el diputado del Guayas por la DP-UDC dejó ese partido y en 2002 se candidatizó por META, obteniendo 50,000 votos! El popular conductor de televisión Polo Baquerizo, habiendo sido diputado guayasense por la DP-UDC, en 2002 se candidatizó para concejal por el PSC. En Azuay, el célebre deportista Rolando Vera, diputado pichinchano por la DP-UDC, se candidatizó en 2002 por el PRIAN en dicha provincia. En Quito, por ejemplo, Gladys Calderón, exconcejala por la DP-UDC, se candidatizó en 2002 para el mismo cargo, pero por los registros social cristianos [...]”.



Salvación Nacional con el expresidente de la CONAIE, Antonio Vargas y el expresidente de la Corte Suprema de Justicia – CSJ, Carlos Solórzano.

Las alianzas entre Gutiérrez y los actores políticos y sociales que no formaron parte de las élites tradicionales del poder representadas por los cuatro partidos políticos con mayor presencia legislativa, crearon en el electorado la ilusión de que sus prácticas políticas y su forma de gobernar serían diferentes, quizás porque sus aliados fueron quienes ejercieron presión en las calles para la destitución y derrocamiento de los ex mandatarios Bucaram y Mahuad.

Moncayo (2009, 243) señala al respecto que en la campaña de la primera vuelta electoral Lucio Gutiérrez posicionó un discurso anti-neoliberal y populista, lo cual le hizo acreedor a la desconfianza e incertidumbre de los sectores empresariales del país y del exterior, sobre todo por la experiencia de Venezuela con el ascenso al poder del extinto Coronel Hugo Chávez, aliado del régimen castrista en Cuba.

Sin embargo, al llegar al balotaje electoral y enfrentarse con el empresario más acaudalado del país, el discurso de Gutiérrez tendió a alivianarse. Estrategia que le permitió hacerse con la Presidencia de la República.

El apoyo que recibió el ex coronel de parte de los sectores de izquierda, se desvaneció paulatinamente. Toda vez que dejó de lado su alianza con el movimiento indígena agrupado en la CONAIE y en su brazo político Pachakutik, así como en el Movimiento Popular Democrático – MPD<sup>28</sup>; para incursionar en una serie de acuerdos (no formales) con el Partido Social Cristiano – PSC y el Partido Roldosista Ecuatoriano – PRE.

Con los primeros, como señala Montufar (2006, 28), lo que estuvo en juego fue “la estabilidad y tranquilidad del país” por las amenazas de juicio político al primer mandatario desde varias bancadas legislativas, entre ellas la Izquierda Democrática. ¿A cambio de qué los socialcristianos ofrecieron estabilidad al gobierno gutierrista? Los “diputados socialcristianos tramitaron para sus provincias pedidos, obras y asignaciones presupuestarias en los ministerios respectivos. De igual forma, [...] la presencia socialcristiana se extendía a sectores mucho más jugosos como el petrolero y las telecomunicaciones” (Montufar 2006, 28).

---

<sup>28</sup> Tanto Pachakutik como el MPD tenían espacios reducidos al interior del gobierno de Gutiérrez. Pachakutik contó con cuatro ministerios mientras que el MPD con uno. Pero más allá del reparto de los puestos de dirección del gobierno, el malestar de estas organizaciones políticas con el gutierrismo se centró en la cercanía de este con los Estados Unidos, así como con la presencia de tecnócratas neoliberales en el frente económico del régimen.

En cuanto a los segundos, el apoyo político giró en torno al cambio en la estructura de la Corte Suprema de Justicia, conformada por jueces afines en su mayoría al Partido Social Cristiano, opositor al gutierrismo por la decisión del gobierno de cobrar las deudas de la banca cerrada donde se encontraban allegados a León Febres-Cordero (Gutiérrez 2005, 57) ¿Qué recibiría el PRE a cambio de sacar del camino a los magistrados que respondían a los intereses del socialcristiano? El control de la Corte Suprema de Justicia – CSJ, para que los juicios contra el expresidente Abdalá Bucaram sean declarados nulos y de esta manera viabilizar su retorno, hecho que decantó en una serie progresiva de protestas en Quito que dieron lugar al denominado “movimiento forajido” que coadyuvó desde las calles a la salida de Gutiérrez.

El PRIAN, organización política de Álvaro Noboa, también sumó sus votos desde el Parlamento para cesar en sus funciones a los jueces de la CSJ. ¿Cuál era el interés de Noboa en ello? Montufar (2006, 30) sostiene que esta organización “buscaba acrecentar su influencia en la autoridad electoral, no solo a nivel nacional sino en los tribunales provinciales. Junto a ello, trascendió a los medios de comunicación que Noboa recibió por parte del Servicio de Rentas Internas ventajas en temas tributarios para sus empresas”.

Lo expuesto da cuenta de que el modus operandi del partido outsider y su líder: la entrega de prebendas a cambio de apoyo político; no se distinguió en lo absoluto de las prácticas de los partidos políticos tradicionales a los que cuestionó durante la competencia electoral.

De hecho, el hastío de los ciudadanos hacia estas prácticas políticas provocó, que durante las protestas de los “forajidos” contra el gobierno de Lucio Gutiérrez, se levanten consignan como: “¡Qué se vayan todos!”. Esto, pese a que los legisladores de oposición aprobaron la destitución del Presidente de la República bajo la figura del abandono del cargo<sup>29</sup>. Es decir, para los ciudadanos, el problema ya no era únicamente la presencia de gobiernos inestables que surgían de la competencia electoral, sino la institucionalidad en la cual se desenvolvían.

Ahora bien, el desarrollo de estos tres sucesos (presencia de movimientos políticos, producción de gobiernos inestables y candidatos outsider), son síntomas

---

<sup>29</sup> Durante la revuelta, varios diputados de oposición al régimen gutierrista fueron agredidos pese a que aprobaron la destitución del Presidente de la República. Varios de ellos tuvieron que encerrarse en el auditorio de CIESPAL debido a la presencia de la muchedumbre quiteña a las afueras del edificio.

progresivos del rechazo de los electores hacia los partidos políticos en un escenario altamente volátil que responde a la incidencia de los cambios a la normativa electoral en su estabilidad. Como señala Mahoney (2002, 138) “La resistencia del actor frente a las instituciones prevalecientes es a menudo la fuerza inicial que desata una secuencia reactiva”. Etapa que se manifestó al menos, hasta 2009. A partir de ese año veremos cómo los conflictos de secuencia reactiva pretendieron generar escenarios más estables con la aprobación del Código de la Democracia.

De esta manera, la antítesis a la secuencia reactiva sería el pensamiento contrafactual enfocado en crear condiciones estables (incentivos y autoreforzos) tendientes a la reproducción eficiente de las estructuras institucionales (en este caso los partidos políticos).



## **Capítulo cuarto: Los cambios a la normativa electoral entre 2009 y 2013**

A diferencia de la década comprendida entre 1996 y 2006, que se caracterizó – como vimos en los apartados anteriores- por la presencia fragmentada de la representación política en el Congreso Nacional, el derrocamiento de tres presidentes constitucionales, el ambiente de confrontación entre las funciones Ejecutiva y Legislativa, y los constantes cambios a la normativa electoral propiciados por la visión cortoplacista de los partidos tradicionales. El escenario político tuvo un cambio significativo a partir de 2007, con la elección presidencial de Rafael Correa, quien consiguió importantes triunfos electorales como candidato y proponente en la reestructuración de la institucionalidad del Estado.

Este capítulo se propone revisar cómo, después de la secuencia reactiva (Mahoney 2002) del periodo 1996-2006, que condujo al colapso de los partidos políticos tradicionales; se generó a partir de 2009 una nueva coyuntura relativamente estable que intentó producir y reproducir instituciones políticas con solidez estructural.

### **4.1. El camino hacia la aprobación de la nueva normativa electoral**

La Constitución de la República elaborada en Montecristi y aprobada en 2008 dio paso a través de su Régimen de Transición a la sanción de cinco leyes, entre ellas la Ley Orgánica Electoral (Freidenberg 2011, 33). Para ello, en su última sesión, la Asamblea Constituyente conformó una Comisión Legislativa y de Fiscalización integrada por 76 asambleístas de diferentes tiendas políticas a fin de orientar el proceso de transición previo a las elecciones del año 2009.

La Comisión debatió la propuesta enviada por el Consejo Nacional Electoral – CNE, institución que reemplazó al antiguo Tribunal Supremo Electoral – TSE. Este organismo acogió el borrador de ley electoral de 277 artículos que elaboró el grupo “Ágora Democrática”, integrado por el Programa Conjunto de IDEA Internacional y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD). La presencia de “Ágora Democrática” para realizar el borrador de la ley se viabilizó a partir de un memorándum de cooperación con el ahora extinto Ministerio de Coordinación Política.

Sobre la base de este texto, distintos actores sociales y políticos presentaron sus propuestas a la Comisión Legislativa y de Fiscalización (por intermedio de sus subcomisiones) para elaborar un nuevo borrador de documento y someterlo a los posteriores debates para su aprobación. Esto produjo un incremento en el número de articulados del texto original.

Flavia Freidenberg (2011, 34) destaca algunos puntos de convergencia entre la Constitución de 2008 y la propuesta de Ley Orgánica Electoral como: “el de proporcionalidad, igualdad de voto, equidad, paridad y alternabilidad entre hombres y mujeres y también servía para regir lo relacionado con los conflictos electorales, como el juzgamiento de cuentas, impugnaciones de resultados, entre otros”.

Sin embargo, pese a que la mayoría de integrantes de la Comisión Legislativa y de Fiscalización aprobaron en febrero del año 2009 la nueva Ley Orgánica Electoral<sup>30</sup>, el presidente Correa planteó 33 objeciones a este documento. Algunas de las propuestas del Ejecutivo sostenían que:

- a) Los asambleístas o diputados fueran elegidos en la segunda vuelta electoral, mientras que el bloque de Alianza País defendía que fuera en la primera vuelta; b) que las elecciones se realizaran luego de 120 días de la convocatoria, en lugar de 90; y, finalmente, c) que los partidos pudieran inscribir sus candidaturas 91 días antes del cierre de campaña. Otra de las recomendaciones del Ejecutivo tenía que ver con la necesidad de ampliar el período de convocatoria de elecciones, de 90 a 120 días, argumentando que se está ante una “realidad distinta, que ha sido radicalmente modificada por la Constitución vigente” (Freidenberg 2011, 35).

El Cuadro 16 nos muestra de manera comparativa la propuesta original aprobada por los asambleístas de la Comisión Legislativa y de Fiscalización y las objeciones provenientes del Ejecutivo.

---

<sup>30</sup> Antes de las objeciones presidenciales, la Ley Orgánica Electoral se aprobó con 45 votos favor, 11 negativos, 2 blancos y 11 abstenciones (Freidenberg 2011, 35).

**Cuadro 16: Ley Orgánica Electoral: propuesta original vs objeciones del Ejecutivo**

Propuesta	Ley Electoral aprobada por la Asamblea	Veto del Ejecutivo	Texto final Código de la Democracia
Elección de los diputados	Junto a la primera vuelta presidencial	En la segunda vuelta presidencial (o 45 días después de la primera si es que no hay segunda)	En la segunda vuelta presidencial (o 45 días después de la primera si es que no hay segunda)
Período para inscribir candidatos		91 días antes del cierre de la campaña	91 días antes del cierre de la campaña
Fecha de elección	90 días desde la convocatoria	120 días desde la convocatoria	120 días desde la convocatoria
Impugnación		Se amplía de 5 a 7 días para presentar impugnaciones a la candidatura	Se amplía de 5 a 7 días para presentar impugnaciones a la candidatura
Método de asignación de escaños	D'Hondt	Inclusión de dos métodos D'Hondt (para todas las dignidades) y Hare (para asambleístas)	Inclusión de dos métodos D'Hondt (para todas las dignidades) y Hare (para asambleístas)

Fuente: Freidenberg (2011, 37). Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el Cuadro 14, el paso de las observaciones del Ejecutivo al texto final de la Ley Orgánica Electoral nos deja en claro la fuerza que tenía el poder de veto del presidente, así como la capacidad del gobernante y sus ministros para hacer que sus asambleístas se allanen a su voluntad.

El resultado de este acuerdo fue la aprobación de un texto “[...] con 393 artículos, dos disposiciones generales, cinco transitorias, dos derogatorias que suprimen cuatro leyes orgánicas y una disposición final que aclara que el Código de la Democracia entraría en vigencia una vez proclamados los resultados del 26 de abril y del 14 de junio de 2009” (Freidenberg 2011, 36).

#### 4.2. Los principales hitos del Código de la Democracia

Los defensores de la nueva normativa electoral como el ex asambleísta Virgilio Hernández, argumentaron que esta ley (aprobada bajo los parámetros dispuestos por el Ejecutivo y el movimiento de gobierno) era necesaria para cumplir con los siguientes objetivos:

- a) Generar corresponsabilidad política entre Ejecutivo y Legislativo;
- b) Eliminar la partidización de la justicia, de tribunales y organismos de control;

- c) Incentivar la participación ciudadana;
- d) Democratizar el sistema electoral;
- e) Construir un sistema de partidos dado que las organizaciones políticas son fundamentales para la democracia (Hernández 2009, 2).

Aunque no es materia de este trabajo debatir los puntos citados por Hernández, se puede manifestar que el devenir de los acontecimientos demostró cómo la promesa de reinstitucionalización del Estado enfocada a la despartidización de la justicia<sup>31</sup>, la denominada participación ciudadana<sup>32</sup> y la edificación de un sistema de partidos fuertes; no se cumplieron en tiempos de Revolución Ciudadana.

Pese a ello, no se pueden omitir los principales hitos que contempla el Código de la Democracia. Flavia Freidenberg (2011, 39) destaca los siguientes:

#### **4.2.1. Registro y supervivencia de partidos y movimientos políticos**

Pasadas las elecciones del 26 de abril del año 2009, todos los partidos y movimientos políticos dejaron de existir. Para reinscribirse, las organizaciones políticas debían cumplir con los requisitos establecidos tanto en la Constitución de la República como en el Código de la Democracia en sus artículos del 305 al 384.

Este ejercicio permitió en cierta medida que los partidos y movimientos nuevos y tradicionales se reencuentren con los ciudadanos para ratificar el apoyo de estos a

---

<sup>31</sup> Si bien es cierto la intromisión de la política y de los partidos en la justicia no es un componente exclusivo de la Revolución Ciudadana y del movimiento Alianza País, sí es necesario recordar las palabras del Presidente Correa, quien el 25 de enero del año 2011 manifestó: “por supuesto que meteremos las manos en las cortes con las que nadie puede estar satisfecho ¿Y qué tiene eso de extraño?” (Ecuavisa 2011). A esto se suman acciones preliminares como la reducción del número de magistrados de 31 a 21; la pérdida de la facultad del Legislativo para nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; la creación de un Consejo de la Judicatura de Transición compuesto por personas afines a su gobierno (Verdesoto 2017, 58-60).

<sup>32</sup> En el ámbito de la participación ciudadana dos son los puntos que entran en la polémica: Primero, la forma en la que el gobierno del Presidente Correa concibe este ámbito y; segundo, la estructura de la institución encargada de velar por la transparencia y la probidad de los funcionarios de las instituciones de control. En el primer caso, se puede decir que la participación, desde la óptica del gobierno de Rafael Correa, fue dependiente del Estado. Es decir, una participación que se legitima desde el poder estatal y más no desde las organizaciones sociales. En el segundo caso, el Informe alternativo de la Plataforma por la Defensa de la Democracia y los Derechos Humanos, presentado al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en las sesiones de los días 27 y 28 de julio de 2016 en Ginebra, Suiza destaca: “... el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) [...] ha provocado una constante y sistemática distorsión y enajenación de la voluntad popular, en la medida en que las autoridades que procesan concursos y establecen requisitos no surgen de la directa representación de la ciudadanía, sino son la expresión de la soberanía popular de delegados de origen mayoritario en el Ejecutivo” (Verdesoto 2017, 127).



sus organizaciones políticas. Sin embargo, una vez más las reglas del juego electoral inclinaron la balanza en favor de los movimientos, ya que los requisitos que debían presentar al Consejo Nacional Electoral no eran los mismos que el de los partidos.

Al respecto, Dalton Bacigalupo, ex director de la Izquierda Democrática – ID, expresó lo siguiente: “Luego de solicitar la reinscripción ahora nos falta lo más difícil: como partido debemos presentar 160 000 afiliaciones, mientras que los movimientos solo necesitan 160 000 firmas” (El Comercio 2009). ¿Cuál es la diferencia? Que las adhesiones requieren un trámite especial de verificación. Esta fue una de las causas por las cuales organizaciones como la ID desaparecieron del registro electoral<sup>33</sup>.

Flavia Freidenberg (2011, 40) destaca otros requisitos que debieron presentar los partidos y movimientos para su reinscripción, como “los estatutos, programas de gobierno, declaración de principios, una estructura nacional de al menos 12 provincias (dos de las cuales deben ser las de mayor población) y un registro de afiliados no menor al 1,5 por ciento del padrón nacional (157.500 firmas), con las copias certificadas de sus fichas”. Además, “Sólo el 60 por ciento de los afiliados deben ser de las provincias de mayor población” (Freidenberg 2011, 40).

Este proceso estuvo acompañado por la obligatoriedad de realizar elecciones primarias al interior de los partidos y movimientos a fin de instaurar, en unos casos; y fortalecer en otros, los procesos de democracia interna en las organizaciones políticas<sup>34</sup>. Aspecto que se complementaba con la participación igualitaria y paritaria de hombres y mujeres. Características que antes de 2009 no formaban parte del quehacer político de los partidos y movimientos, ya que el líder de la organización política era por lo regular decidía quien participaba o no como candidato.

Para finalizar, el Cuadro 17 nos muestra la variación de criterios entre la Ley de Partidos de 1978 y el Código de la Democracia en cuanto a la supervivencia de los partidos y movimientos políticos en el escenario electoral.

---

<sup>33</sup> A este factor habría que añadir la falta de democracia interna y las disputas entre dirigentes políticos, así como también el desgaste político de sus líderes.

<sup>34</sup> Aunque existían mecanismos de democracia directa en la Constitución de 1998, estos no se aplicaban de manera regular. Por ejemplo, la Consulta Popular no se podía realizar para reformas constitucionales. De igual manera, la revocatoria del mandato solo tenía alcance para alcaldes, prefectos y diputados. Más no para el Presidente y Vicepresidente de la República.

**Cuadro 17: Criterios para la supervivencia de los partidos y movimientos**

Ley de Partidos 1978	Código de la Democracia 2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>No contempla hasta los años 90 la presencia de movimientos políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Movimiento local: debe alcanzar el 3% de votos en dos elecciones consecutivas en su jurisdicción.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Partidos políticos: el 5% de los votos válidos en dos procesos electorales consecutivos de carácter nacional*.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partidos y movimientos nacionales: requiere de al menos el 4% de los votos en dos elecciones consecutivas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuando participan los movimientos no se establecen distinciones entre estos y los partidos en cuanto al umbral electoral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establece distinciones entre movimientos y partidos locales y nacionales en cuanto al umbral electoral.</li> </ul>

Fuente: Freidenberg (2011, 40). Elaboración propia.

\*Los porcentajes variaron en función de los acuerdos inter-partidarios.

Como se puede observar, el Código de la Democracia no solo contempla la presencia de los movimientos políticos, sino que además su distinción entre aquellos que son de carácter nacional y local, al dictaminar –por ejemplo- el umbral electoral con porcentajes diferenciados.

#### 4.2.2. El escenario de la competencia electoral

Antes del año 2009 los partidos y movimientos políticos competían en dos escenarios: nacional y provincial, para obtener el mayor número de legisladores en el Congreso. Sin embargo, este espacio se amplió con la aprobación del Código de la Democracia, ya que la competencia electoral incluía la participación de los migrantes no solo en el ejercicio del sufragio, sino como potenciales candidatos auspiciados por los partidos y movimientos políticos.

Aunque en la práctica –como sostiene Freidenberg (2011, 41)- quienes ganaron las elecciones legislativas eran assembleístas (por igual) sin importar la circunscripción en la cual fueron electos; la sola presencia de este tipo de legisladores permitió visibilizar un intento por democratizar los escenarios de la competencia. Más aún, si consideramos que el Presidente Correa, en varias de sus intervenciones, destacó el papel de los migrantes en la economía del país luego de la crisis financiera de los años 98-99 que los obligó a salir del Ecuador<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Las remesas de los migrantes son una fuente importante de ingresos para la economía del país. Según destaca Galo Viteri (2009), en el año 2008 este concepto representó USD 2 821,6 millones para el Ecuador. Mientras que en el año 2009 –aunque se registra una reducción- el monto no deja de ser importante- pues llegó a los USD 2 495,1 millones. Sobre la reducción en el monto de las remesas, Viteri (2009), en su artículo "Ecuador: migración y remesas año 2009" del Observatorio de la Economía

### 4.2.3. Organismos de control electoral

Con la entrada en vigencia del Código de la Democracia en 2009, el máximo organismo de control electoral: el Tribunal Supremo Electoral – TSE, cambió de nombre y se dividió en dos instituciones: el Consejo Nacional Electoral – CNE y el Tribunal Contencioso Electoral – TCE.

El primero, tiene como principal función la organización de los distintos procesos electorales. Es decir, elecciones generales, seccionales, consultas populares y referéndums; así como también viabilizar las revocatorias de mandato a los funcionarios de elección popular en base a lo dispuesto por la Constitución de 2008. De igual manera, el Consejo Nacional Electoral se encarga de mantener el registro de organizaciones políticas y de votantes.

Esta institución controla que las organizaciones cumplan con sus procesos de democracia interna, a través de las elecciones primarias para la participación de sus candidatos a las distintas dignidades nacionales, provinciales y cantonales. Además, vigila el cumplimiento del gasto electoral en campaña para que los partidos y movimientos hagan uso de las franjas de propaganda dispuestas por el Estado.

El segundo, es un organismo de justicia electoral que puede “conocer y resolver los recursos contenciosos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y los organismos desconcentrados” (Freidenberg 2011, 42). El Tribunal Contencioso Electoral también puede conocer los litigios internos de los partidos y movimientos políticos, y establecer resoluciones jurídicas en este ámbito.

Otra característica de los organismos de control electoral tiene que ver con los mecanismos para la designación de sus autoridades. En este sentido, se pueden identificar tres momentos: el primero, que contempló la designación de vocales por medio de ternas enviadas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y representantes de los ciudadanos ajenos al Congreso; el segundo, que estableció la conformación del TSE en base a las ternas enviadas por los partidos y movimientos más votados y con mayor presencia legislativa; y el tercero, a través de

---

Latinoamericana, señala en base a información del Banco Central del Ecuador que: “La caída de las remesas para 2009, se explica por la disminución de la actividad económica en España, que durante 2009 vio caer su PIB en 3.6%. El empleo decreció a una tasa del 6.7%, lo que significó una reducción neta de 1.27 millones de puestos de trabajo, según publicaciones realizadas por el INE de ese país. Igualmente, la economía norteamericana confirmó una contracción del PIB en 2,4% para 2009, siendo este el mayor retroceso registrado desde 1946, acompañado de una tasa de desempleo del 9.7%, según lo manifestado por el Departamento de Comercio de Estados Unidos”.

concursos de méritos y oposición realizados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social – CPCCS, donde los mejor puntuados son nombrados consejeros electorales<sup>36</sup>.

El Cuadro 18 detalla a continuación los constantes cambios en la metodología para la designación de funcionarios de los organismos de control electoral.

**Cuadro 18: Metodología para la designación de autoridades TSE – CNE**

Constitución de 1978 Codificada en 1984. Art. 109.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El TSE se constituirá con siete vocales, uno de los cuales lo presidirá y serán elegidos por el Congreso Nacional en la siguiente forma: tres de fuera de su seno, en representación de la ciudadanía; dos, de ternas enviadas por el Presidente de la República; y dos, de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia.</li> <li>• En ningún caso los integrantes de las ternas serán servidores del sector público, ni magistrados, jueces o empleados de la Función Jurisdiccional.</li> <li>• Duración dos años con posibilidad de reelección.</li> </ul>	Método vigente hasta 1996.
Constitución de 1978 Codificada en 1997. Art. 137.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El TSE se constituirá con siete vocales principales y sus respectivos suplentes, en representación de cada una de las siete listas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales a nivel nacional.</li> <li>• Para el efecto, los representantes legales de los partidos políticos o movimientos independientes presentarán al Congreso Nacional para su designación, las ternas de las que se elegirán los vocales principales y suplentes.</li> <li>• Los vocales durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos.</li> </ul>	Método vigente hasta 1997.
Constitución de 1998. Art. 209.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se integrará con siete vocales principales, quienes tendrán sus respectivos suplentes, en representación de los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional, los que presentarán al Congreso Nacional las ternas de las que se elegirán los vocales principales y suplentes.</li> <li>• Los vocales serán designados por la mayoría de los integrantes del Congreso, permanecerán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos.</li> </ul>	Método vigente el año 2009. Cuando se aprobó el Código de la Democracia.
Constitución de 2008. Art. 219.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Consejo Nacional Electoral se integrará por cinco consejeras o consejeros principales, que ejercerán sus funciones por seis años, y se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente.</li> <li>• Existirán cinco consejeras o consejeros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales.</li> </ul>	Vigente hasta la actualidad
Constitución de 2008. Art. 220	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Tribunal Contencioso Electoral se conformará por cinco miembros principales, que ejercerán sus funciones por seis años.</li> <li>• El Tribunal Contencioso Electoral se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco miembros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales.</li> </ul>	Vigente hasta la actualidad

<sup>36</sup> La designación de funcionarios a través de los concursos de méritos y oposición realizados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social – CPCCS, también ha sido objeto de cuestionamientos, ya que los postulantes a ser autoridades, en muchos casos ex funcionarios de gobierno o simpatizantes de este, obtienen los mejores puntajes en los concursos.

Código de la Democracia 2009. Art. 20.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social previa selección, mediante concurso de oposición y méritos realizado por las respectivas Comisiones Ciudadanas de Selección.</li> </ul>	Vigente hasta la actualidad.
--	---	------------------------------

Fuente: Constituciones de la República del Ecuador. (1978, 1998, 2008).

Elaboración propia.

La metodología variante en cuanto a la designación de autoridades para conformar tanto el extinto Tribunal Supremo Electoral – TSE, así como el Consejo Nacional Electoral responde a la necesidad de los partidos y movimientos políticos por controlar la función electoral como vía necesaria para evitar tropiezos en su camino hacia la obtención del poder. ¿Qué podemos destacar en este ámbito? Sin lugar a dudas el cambio en el sistema de organización electoral que trajo como resultado el paso de un cuerpo colegiado integrado por varias fuerzas políticas de distintos matices, al predominio de una sola tendencia que, como se detallará más adelante, lo único que hizo fue operativizar las reformas propiciadas por el movimiento de gobierno. Las mismas que –vale mencionar- pusieron en posición de ventaja a Alianza País y al candidato/presidente Rafael Correa en relación con sus contrincantes.

Parafraseando a Mahoney desde la perspectiva de las trayectorias dependientes, tanto el proceso de reinscripción y registro de las agrupaciones políticas como el concerniente a la creación de la nueva institución rectora en materia electoral, responden a la necesidad de producir estructuras persistentes en el tiempo y que no puedan ser transformadas con facilidad (2002, 136). Es decir, nos encontramos frente a un escenario de reproducción institucional.

#### **4.3. Las reformas a la normativa electoral**

En el ámbito de la persistencia estructural de las instituciones y de los autoreforzos que éstas crean, las reformas<sup>37</sup> a la normativa electoral de 2012 forman parte de la serie de incentivos que destinados al fortalecimiento institucional del organismo de control electoral y en cierta medida de las agrupaciones políticas, sobre todo del movimiento de gobierno Alianza País.

<sup>37</sup> Las reformas colocaron al movimiento de gobierno y al candidato/presidente con posición de ventaja frente a sus contendores al modificar –a través de un veto presidencial- los artículos 164, 203 y 207 del Código de la Democracia.

¿En qué se basa este argumento? Como señala el Instituto Nacional Demócrata en su Cartilla “Aplicaciones prácticas del Código de la Democracia” (2012, 7), “Existen muchas reglas del sistema electoral, pero las más importantes son la definición de cómo se presentan las listas, la forma de votar, el tamaño de las circunscripciones y, la fórmula de traducción de votos en escaños”. Estas fueron precisamente las reglas que se modificaron a las que se puede añadir la no restricción de la propaganda política gubernamental.

#### **4.3.1. La nueva asignación de escaños**

La reforma al Art. 164 del Código de la Democracia contempló el cambio y diferenciación en la asignación de escaños de asambleístas provinciales y del exterior, concejales y parlamentarios andinos; con relación a los asambleístas nacionales<sup>38</sup>. El Art. 19 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador (Código de la Democracia), sostiene:

Con excepción de la asignación de escaños para Asambleístas, en la circunscripción nacional, para la adjudicación de listas se procederá de acuerdo con los cocientes mayores mediante la aplicación de la fórmula de divisores continuos y en cada lista, de acuerdo a quien haya obtenido las mayores preferencias [...] (Instituto Nacional Demócrata 2012, 9).

De esta manera, para los representantes electos de las cuatro dignidades mencionadas al inicio de este acápite, el método que se implementó con miras a las elecciones de 2013 fue el método D’Hondt<sup>39</sup>, que fortalece a las organizaciones políticas con mayor presencia en territorio nacional.

---

<sup>38</sup> Los asambleístas nacionales eran elegidos a través del método de Webster. Según la organización IDEA Internacional (2016, 196) “es visto como una variante de las fórmulas utilizadas para convertir votos en escaños en los sistemas de representación proporcional por lista basadas en el método de divisor o cifra mayor. Los votos de los distintos partidos o agrupaciones se dividen entre la serie consecutiva de números impares 1, 3, 5, etc.”

<sup>39</sup> Según la organización IDEA Internacional (2006, 176) en su documento “Diseño de Sistemas Electorales: El Nuevo Manual de IDEA Internacional”; el método D’Hondt es “una de las fórmulas utilizadas para convertir votos en escaños en los sistemas de representación proporcional por lista basadas en el método de divisor o cifra mayor. Los votos de los distintos partidos o agrupaciones se dividen entre la serie consecutiva de números naturales 1, 2, 3 etcétera. Los escaños se les asignan a las organizaciones políticas de acuerdo con los resultados o cifras mayores que van generando las sucesivas operaciones. De las fórmulas pertenecientes a este método, se considera que la D’Hondt tiende a ser la más favorable para los partidos más grandes”.

Esto, debido a que el total de votos obtenido por los partidos y movimientos políticos (sin distinción entre los votos individuales o en plancha) –luego del proceso de división sucesiva para el número de escaños que están en juego- otorga mayor representación política a las organizaciones más votadas. Así, por ejemplo, si en las elecciones de 2009 se hubiera aplicado el método D’Hondt, el movimiento de gobierno Alianza País –que logró la mayoría legislativa en 2009– hubiera obtenido (sin alianzas) 10 curules más. Es decir, la presencia legislativa de AP se habría incrementado de 54 a 64 representantes (LaRepública.ec 2017).

Ahora bien, bajo la consideración de que la reforma al Art. 164 no actuó por sí sola ni produjo de manera aislada una suerte de causalidad en la que los ciudadanos, como efecto exclusivo del cambio en la normativa decidieron apoyar masivamente al movimiento de gobierno, si comparamos la presencia legislativa de Alianza País entre los años 2009 y 2013 podremos ver un incremento significativo en el número de asambleístas de esta tienda política.

**Cuadro 19: Alianza País en el Legislativo 2009-2013**

Presencia legislativa 2009			Presencia legislativa 2013		
AN	AP	AE	AN	AP	AE
7	45	5	8	86	6
TOTAL: 57 *			TOTAL: 100**		

Fuente: CNE. 2014. Altas Electoral 2009 – 2014. Elaboración propia.

\* 57 de 124 asambleístas

\*\* 100 de 137 asambleístas

AN: Asambleístas Nacionales. AP: Asambleísta Provinciales. AE: Asambleístas por el Exterior.

Como se puede apreciar, pese al incremento en el número total de asambleístas, Alianza País pasó de controlar el 45,96% del Legislativo en el año 2009, al 72,99% en el 2013. Su mayor presencia en el Parlamento se encuentra en los escaños que obtuvo por concepto de las elecciones para asambleístas provinciales.

Desde esta perspectiva, el problema subyace en el papel de los partidos y movimientos políticos de minoría; aquellos que no cuentan con un amplio aparato de propaganda a su servicio y cuyas estructuras son pequeñas, poco estables (en el caso de los partidos con crisis internas) y con presencia coyuntural en cantones o provincias. Por lo que, si la obtención de escaños ya era complicada para el proceso electoral de 2009; para las elecciones legislativas de 2013 varios de esos partidos y movimientos no obtuvieron representación política en la Asamblea.

Un ejemplo de ello es el movimiento Concertación Nacional Democrática de César Montufar, quien llegó como único representante de su organización política al Legislativo en 2009 y, aunque participó en la competencia electoral de 2013, no mantuvo su curul. Lo cual, podría marcar una distinción entre competidores electorales exitosos y no tan exitosos en función no solo del ventajismo del movimiento de gobierno, sino también en cuanto a la adaptabilidad de los demás competidores a las reglas del juego imperante; en donde la organización política más fuerte es la que sobrevive.

#### **4.3.2. Una competencia desigual con el uso de la propaganda política**

El veto presidencial de febrero de 2012 contempló la reforma al Art. 203 del Código de la Democracia, el mismo que regula la realización (con fondos públicos) y contratación (privada) de propaganda política y publicidad durante las campañas electorales. La versión original de este artículo del año 2009 sostenía lo siguiente:

Durante el período de campaña electoral, conforme la norma constitucional y legal, está prohibido que las instituciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, realicen propaganda, publicidad y utilicen sus bienes y recursos para estos fines. También se prohíbe la contratación privada de propaganda y publicidad sobre el proceso electoral en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias” (Código de la Democracia. 2009, 29).

En cierta medida, el objetivo de la norma era evitar las inequidades que surgían el momento en que los candidatos invertían ingentes sumas de dinero para acceder a las franjas publicitarias de los medios televisivos y radiales, así como a las páginas de los principales diarios de circulación local y nacional. Esto hizo de la competencia electoral un escenario que, a más de visibilizar la lucha ideológica y política por el poder; también evidenció la disputa entre las chequeras de los partidos y sus líderes.

El balotaje electoral de 2006 es una muestra de ello, ya que el entonces candidato a la Presidencia de la República por el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional – PRIAN, Álvaro Noboa, lideró el gasto electoral en publicidad pese a la inmovilización de su cuenta; con una inversión registrada (hasta noviembre de 2006) de 1'129.100,50 dólares. Mientras que el candidato de Alianza País, Rafael Correa, destinó 745.989,80 dólares (Ecuadorinmediato.com 2006). Esto nos demuestra que el ventajismo –antes de 2009- estuvo en manos de quienes contaban con los recursos económicos privados para sus campañas.



El Art. 202 del Código de la Democracia en sus incisos segundo y tercero, hace referencia precisamente al tema de la equidad que debe existir para la promoción electoral de los candidatos, a través de los medios de comunicación: prensa, radio, televisión y vallas publicitarias.

Art. 202 [...] el Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. El financiamiento comprenderá exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. El Consejo Nacional Electoral reglamentará el financiamiento según la realidad de cada localidad (EC 2012, art 202).

De igual manera, la Constitución de la República del año 2008 en su Art. 115 entra en sinergia con los Artículos 202 y 203 del Código de la Democracia, pues sostiene:

Art. 115. El Estado, a través de los medios de comunicación, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación y vallas publicitarias. Se prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatales, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno, para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determinará el límite y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral (EC 2008, art 115).

Lo expuesto, nos demuestra que tanto la Constitución de la República, como el Código de la Democracia convergen en la intención de regular y -hasta cierto punto- eliminar una competencia electoral desigual en términos económicos.

Por otra parte, la reforma al Art. 203 del Código de la Democracia del año 2012, hizo que las reglas del juego electoral se modifiquen en dos ámbitos que inciden en la competencia: la eliminación de la restricción para que las instituciones del Estado pauten propaganda y publicidad en tiempos de campaña electoral; y el ejercicio periodístico en el marco de los procesos electorales.

En lo que respecta al primer punto, el Art. 21 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador, Código de la Democracia, detalla cuatro excepciones para que las instituciones del Estado hagan uso de fondos públicos -durante las campañas electorales- para su propaganda y publicidad:

1. Que la difusión se refiera a información de programas o proyectos que estén ejecutándose o que por la oportunidad deban ejecutarse en dicho período. 2. Cuando se requiera de las obras públicas, informar a la ciudadanía sobre cierres o habilitación de vías u obras alternas; o lugares alternos; 3. En situaciones de emergencia, catástrofes naturales, cuando se requiera informar a la ciudadanía sobre medidas de seguridad, evacuación, cierre o habilitación de vías alternas. 4. Cuando se requiera informar temas de importancia nacional tales como: campañas de prevención, vacunación, salud pública, inicio o suspensión de períodos de clases, seguridad ciudadana, u otras de naturaleza similar (EC 2012, art 203).

La difusión de las obras públicas realizadas por el gobierno de la época, así como de los proyectos en ejecución, constituyeron -en sí mismas- una forma (sutil) de promoción al régimen, al candidato/presidente y a su organización política.

Según los informes de enero y febrero de 2013, realizados por la Corporación Participación Ciudadana, las instituciones del Estado invirtieron USD 799.116,30 en publicidad, durante esos dos meses de campaña electoral<sup>40</sup>. Mientras que Alianza País, destinó USD 1.021.505,81 como parte del Fondo de Promoción Electoral que recibió del CNE, para el uso de franjas publicitarias en la campaña del candidato/presidente, Rafael Correa, en medios televisivos y radiales (Corporación Participación Ciudadana 2013, 1).

Este ventajismo avalado por la ley en función del uso de fondos públicos para la difusión de propaganda y publicidad estatal no pudo ser contrarrestado, ni siquiera, por los entonces pre-candidatos a las elecciones presidenciales de 2013: Guillermo Lasso y Mauricio Rodas; quienes, entre los años 2011 y 2012 invirtieron en espacios publicitarios importantes sumas de dinero. Así lo destaca la Corporación Participación Ciudadana en su informe del 13 de julio de 2012 titulado: “Actores o sujetos políticos en pre-campaña durante el 2011 y 2012”.

---

<sup>40</sup> La Secretaría de Comunicación – SECOM, fue el ente que más pautas realizó durante el mes de febrero de 2013, “con 480 minutos al aire, 600 spots y con un monto de USD 431.274,02” (Corporación Participación Ciudadana 2013, 6).

**Cuadro 20: Inversión publicitaria de precandidatos en los medios de comunicación 2011-2012**

PRECANDIDATO/PARTIDO	MONTO	MINUTOS	SPOTS
Banco del Barrio – Guillermo Lasso	1.802.093,92	707	1 004
CREO – Lista 21	65.343,80	37	222
Mauricio Rodas – Propuestas para un Ecuador mejor	42.316,76	11	19
MPD 34 años	17.040,00	36	71
<b>TOTAL</b>	<b>1.926.794,48</b>	<b>791</b>	<b>1 316</b>

Fuente: Corporación Participación Ciudadana. 2012. Actores o sujetos políticos en pre – campaña durante el 2011 y 2012.

Elaboración propia.

En cuanto a las limitaciones del ejercicio periodístico, la reforma al Art. 203 del Código de la Democracia, condiciona el trabajo de los medios y los periodistas, bajo el argumento del supuesto “favoritismo” (directo o indirecto) hacia determinados candidatos, a través de entrevistas, reportajes y demás géneros periodísticos<sup>41</sup>.

Lo cual nos remite a un tema que, pese a no formar parte de este trabajo, sí puede dar lugar a nuevos diálogos y debates sobre la libertad de prensa, expresión y opinión. Por ello, cabe preguntarse: ¿En qué momento la información que un medio brinda a los ciudadanos sobre las propuestas de un candidato se convierte en promoción o “favoritismo”? ¿A discrecionalidad de quién está el decidir esto? ¿A qué intereses políticos respondían los encargados de operativizar el cumplimiento de esta normativa? ¿Qué tan fiable es la premisa que sostienen los medios de comunicación y algunos periodistas en torno a su condición de objetividad?

No se puede concluir este punto sin antes mencionar una de las consecuencias directas luego de la entrada en vigencia de la Reforma al Código de la Democracia: la autocensura. La organización Fundamedios destaca en su informe titulado “Silencio Asfixiante” (2014, 16) que, “el pasado 15 de febrero [de 2013], los medios impresos del Ecuador dejaron de publicar información relacionada a los actos de cierre de campaña de los ocho binomios presidenciales a elegirse el 17 de febrero para evitar

<sup>41</sup> Al respecto, el Art. 203 del Código de la Democracia sostiene: “Los medios de comunicación social se abstendrán de hacer promoción directa o indirecta, ya sea a través de reportajes, especiales o cualquier otra forma de mensaje, que tienda a incidir a favor o en contra de determinado candidato, postulado, opciones, preferencias electorales o tesis política” (Código de la Democracia. 2012, 5).

sanciones de entre 50 a 100 mil dólares americanos”. Esto, mientras no existía ninguna prohibición para que los Enlaces Ciudadanos<sup>42</sup> dirigidos por el presidente Correa.

### 4.3.3. La demarcación de las circunscripciones electorales

Las elecciones de 2013 tuvieron un componente adicional que otorgó ventaja al movimiento Alianza País: el cambio en la cartografía electoral de las provincias con mayor población y su combinación con el método de asignación de escaños (D’Hondt).

El Art. 150 de la Ley Orgánica Electoral – Código de la Democracia, detalla en su numeral 2 el mecanismo para la conformación de la Asamblea Nacional:

Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada 200.000 habitantes o fracción que supere los 150.000, de acuerdo con el último censo nacional de población. 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 asambleístas a elegir en cada nueva circunscripción no sea superior a uno, la delimitación y número de asambleístas de las nuevas circunscripciones deberá constar en la decisión por la que se convoquen las elecciones. En el caso en que una provincia cuente con un distrito metropolitano, el número de asambleístas a elegir por tal circunscripción provincial se determinará sin contar con la población del distrito metropolitano.

Las provincias que fueron distritadas para las elecciones generales del año 2013 fueron: Pichincha, Guayas y Manabí. Las dos primeras con cuatro circunscripciones cada una; mientras que la última tiene dos. Esto significó que, los candidatos de las distintas tiendas políticas que competían en cada una de estas zonas, respondían únicamente al electorado de ellas; y no al de toda la provincia.

Al respecto, un posible argumento que sustenta el establecimiento de circunscripciones en las provincias con mayor población es el de conseguir un acercamiento más eficaz entre los candidatos, sus partidos y movimientos políticos, y los ciudadanos. ¿Bajo qué lógica se podría lograr esto? A través de la división o la fragmentación electoral de las provincias para elegir candidatos en cada localidad o

---

<sup>42</sup> Este espacio político se realizaba todos los sábados dentro y fuera de capital. Tenía una duración aproximada de dos horas y media en las que el presidente a más de informar sobre las actividades realizadas durante toda la semana también fustigaba a sus adversarios políticos y hacía proselitismo en favor de su movimiento y candidatos. No obstante, este espacio nunca fue objeto de réplica y durante las elecciones de 2013 no dejó de transmitirse bajo argumento de que es un espacio informativo del Estado y del gobierno, no de una organización política.

circunscripción. Además, “los candidatos, de ser electos, tendrán que rendir cuentas al distrito o sección territorial que los eligió, aunque éstos sean parte de la provincia” (Corporación Participación Ciudadana 2012, 19). Otro punto de importancia tiene que ver con la desconcentración de la actividad electoral de las capitales de provincia.

Sin embargo, no todas las organizaciones políticas se vieron beneficiadas con la distritación de las provincias. Para ser más exactos, solo Alianza País obtuvo réditos políticos con la aplicación de estas nuevas reglas del juego electoral, entre otras razones por el uso de un método electoral (D’Hondt) que, como vimos, otorga un mayor número de escaños a los partidos y movimientos más votados en perjuicio de las agrupaciones de minoría (Basabe 2014) (Montufar 2013).

Si comparamos el porcentaje de votos recibidos en las elecciones para legisladores provinciales del año 2013 por el movimiento de gobierno – Alianza País, versus los escaños asignados a este; se puede evidenciar la existencia de una sobrerrepresentación parlamentaria.

**Cuadro 21: Alianza País: relación entre la votación obtenida y la representación adjudicada. Elecciones 2013**

PROVINCIA	CIRCUNSCRIPCIÓN	VOTOS	%	REPRESENTACIÓN DE ALIANZA PAÍS POR PROVINCIA %
GUAYAS	1	1.165.222	53.59	80
	2	934.544	53.88	60
	3	1.039.182	49.35	60
	4	1.093.904	62.31	100
MANABÍ	1	384.201	48.33	75
	2	895.185	55.60	100
PICHINCHA	1	830.026	47.34	75
	2	1.237.342	57.93	80
	3	646.922	57.02	75
	4	241.490	51.47	100

Fuente: Consejo Nacional Electoral. Montufar (2013, 25-26).

Elaboración propia

En la circunscripción 1 de Pichincha, integrada por 16 parroquias urbanas del centro-norte de Quito, Alianza País obtuvo el 47,34% de los votos válidos; pese a ello, consiguió 3 curules de las 4 que estaban en disputa. En la misma provincia, en la circunscripción 4, compuesta por 7 cantones, el movimiento de gobierno alcanzó el 51,47% de los votos; no obstante, se llevó las 3 curules en juego.

Otro caso similar se dio en la circunscripción 4 de la provincia del Guayas, integrado por 20 cantones, donde Alianza País consiguió una votación superior al 50% de los votos válidos y se le adjudican 5 curules. Es decir, la totalidad de los puestos en disputa.

Como se puede evidenciar, la aplicación del método D'Hondt sumado a la distritación de las provincias con mayor población, puso al movimiento Alianza País con posición de ventaja frente a los demás competidores electorales; situación que se evidenció en su amplia presencia legislativa, con la cual los acuerdos políticos para la aprobación de leyes quedaron en segundo plano.

Por todo lo expuesto en este capítulo, las reformas de 2012 al Código de la Democracia deben ser entendidas como un mecanismo de autoreforzamiento a la institucionalidad del organismo de control electoral, así como también a la relativa estabilidad del movimiento de gobierno Alianza País. Sin embargo, esta lectura no puede quedar al margen de las manifestaciones de legitimidad en torno al poder de decisión que tuvieron los proponentes de las reformas para: i) optar por las reformas electorales en sí mismas y; ii), enrumbar el trayecto de las modificaciones hacia los elementos vistos en este apartado en detrimento de otros.

## Conclusiones

Las reformas electorales del periodo 1996-2006 fueron uno de los factores que debilitaron a los partidos, movimientos y gobiernos de turno que las propiciaron. Mientras que la aprobación de la nueva normativa electoral entre 2009 y 2013, coadyuvó a crear un ambiente de relativa estabilidad electoral para las agrupaciones políticas.

Las constantes reformas evidencian que la costumbre en términos electorales es el cambio y la inestabilidad institucional en torno a lo normativo. De esta manera, las reglas del juego electoral responden a criterios y realidades coyunturales de las organizaciones políticas. El momento en que se operativizaron las reformas entre 1996-2006, se crearon escenarios de atomización y fraccionamiento de partidos y movimientos. Situación que incidió en su poca institucionalidad.

El argumento de mi tesis es que el periodo de reformas 1996-2013 no solo no fue estable, sino que además no fue lineal. Por ello, se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿Hasta qué punto las reglas electorales tienen un impacto o incidencia sobre la estabilidad/inestabilidad de los partidos políticos? Para responder la primera interrogante, entendimos que la secuencia temporal 1996-2013, está atravesada por dos momentos que son revisados desde el enfoque de trayectorias dependientes: El primero, al que se Mahoney (2001, 113) denomina secuencia reactiva y que responde a un periodo caracterizado por la resistencia a la estructuración de instituciones políticas (partidos) fuertes y sólidas. A la segunda instancia Mahoney (2001) y Pierson (2017) la califican de persistencia estructural, pues en este momento no solo se edifica una nueva normativa e institucionalidad rectora del ámbito electoral, sino que además las reglas del juego son más estables en comparación con el periodo anterior.

En términos generales, la caracterización del periodo 1996-2006, refleja una presencia activa del Ejecutivo en cuanto a la formulación y el planteamiento de las reformas electorales, las cuales fueron impulsadas por gobiernos identificados política e ideológicamente con la derecha y centro-derecha costeña (Guayaquil) o serrana (Quito) de raigambre socialcristiana (o aliados de estos como el FRA), que estuvieron en condición de desventaja frente al Parlamento y que optaron por utilizar como recurso para impulsar sus reformas, mecanismos de democracia directa como las Consultas Populares y Referéndums.

Mientras que el periodo 2009-2013 cimentó una relativa estabilidad electoral que responde al agotamiento del modelo institucional anterior, pero también al hartazgo de los ciudadanos frente al manejo de la economía y la política, direccionada por los partidos tradicionales (ID, PSC, DP y PRE), que en su conjunto fueron identificados bajo el apelativo de “partidocracia” (incluidos el PRIAN y PSP).

Sin embargo, la tendencia a ampliar el número de competidores continuó pese a la nueva reglamentación electoral. Por ejemplo, en 2006 estuvieron registrados en el CNE 74 movimientos políticos entre nacionales, provinciales y cantonales; esta cifra se incrementó en 2009 a 371 (cinco veces más) como se detalla en el segundo capítulo. ¿Qué explicaría esta continuidad? La diferencia normativa entre partidos y movimientos, pues los primeros se ciñen al ámbito nacional y los segundos pueden ser provinciales, cantonales y parroquiales.

De igual manera, una de las variables institucionales que perdura desde 1997, tiene que ver con el voto abierto y entre listas; el mismo que legitima y privilegia la presencia en elecciones de caudillos locales y nacionales muchas veces amparados en estructuras políticas ficticias –creadas solo para competir en elecciones y luego desaparecer- antes que en partidos y movimientos fuertes e institucionalizados.

Ambas características de la etapa de secuencia reactiva nos plantean como resultado, la casi imposibilidad de retorno al origen de la trayectoria dependiente. Es decir, al espacio de selección de alternativas y toma de decisiones. Pierson (2017) sostiene que el costo de salida en los cambios institucionales es muy elevado. No puede existir cambio total, mucho menos retorno al pasado.

Pese a estas consideraciones, el nuevo escenario político electoral se modificó en cuanto a la arena en disputa, pues la reglamentación electoral y sus reformas se aprobaron ya no en plebiscito, sino en la Asamblea Nacional donde Alianza País (el movimiento oficialista) tenía mayoría respecto a los demás partidos políticos y por veto presidencial. Esto implicó, que más actores se involucren en la aprobación de la normativa: legisladores y también miembros del organismo electoral.

Por lo expuesto, tenemos una secuencia histórica que nos permite responder la pregunta planteada en este trabajo respecto al impacto o incidencia de las reglas electorales en la estabilidad/inestabilidad de los partidos políticos.

Finalmente, con todos estos elementos, esta tesis pretende contribuir al debate y la discusión sobre los partidos políticos en el Ecuador, vistos desde la perspectiva de la reglamentación electoral y la competencia partidista organizada. Es importante



generar espacios de diálogo tanto en la academia como al interior de las propias organizaciones políticas para replantear una reforma electoral que, en sí misma, produzca una reingeniería seria en torno a lo normativo, para tener partidos fuertes y con ello un sistema de partidos en el país.



## Bibliografía

- Andrade, Pablo. 1999. "El imaginario democrático en el Ecuador", En *Ecuador Debate*, No. 47. Quito: CAAP.
- . 2005. "Negociando el cambio: Fuerzas sociales y Políticas en la Asamblea Constituyente Ecuatoriana de 1998". En *Estudios sobre la Constitución ecuatoriana de 1998*, coordinado por Julio César Trujillo. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia. 2001. "Los dueños del poder: los partidos políticos en Ecuador". Quito: FLACSO.
- Aragónés, Nelson. 1985. "El juego del poder". Quito: Corporación Editora Nacional.
- Arthur, W. Brian. 1994, "Increasing Returns and Path Dependence in the Economy", Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Basabe, Santiago. 2014. "Ecuador, cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo...con elecciones", En *Revista de Ciencia Política*, Vol. 34, No. 1. Quito: FLACSO.
- . 2007. "Instituciones e institucionalismo en América Latina". Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios. Quito: Centro de Investigaciones e Política y Economía.
- Burbano de Lara, Felipe. 2009. "Quito y la caída de Bucaram. Discurso, identidad y representaciones". En *Quito, desarrollo para la gente*, dirigido por Luis Verdesoto. Quito: Corporación Instituto de la Ciudad.
- Chang, Ha-Joon y Evans Peter. 2007. "El papel de las instituciones en el cambio económico", En *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: ILSA.
- Ciriza, Alejandra. 2000. "21 de enero del 2000. ¿Golpe de estado o revuelta india en Ecuador?". Buenos Aires: CLACSO.  
<http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=17890>
- Collier, Berins y Collier David. 1991. "Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America", Princeton: Princeton University Press.

- Consejo Nacional Electoral. 2018. Sistema estadístico electoral. <https://app03.cne.gob.ec/EstadisticaCNE/Ambito/Candidatos/Candidato.aspx> (Consultado el 10 de enero de 2017).
- CORDES. 1999. La Ruta de la Gobernabilidad, Informe final del Proyecto “CORDES-Gobernabilidad”. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo.
- Cornejo, Diego. 1996. “El caso Dahik. Crónica de un delito de blancos”. Quito: Paradiso.
- Corporación Participación Ciudadana. 2012. Informe de monitoreo de medios correspondiente a diciembre de 2012 en nueve canales de televisión de señal nacional, 17 de enero de 2013.
- . 2012. Actores o sujetos políticos en pre-campaña durante el 2011 y 2012, 13 de julio de 2012.
- . 2013. Informe de monitoreo de medios correspondiente a diciembre de 2013 en nueve canales de televisión de señal nacional, 6 de enero de 2014.
- EC 1945. Constitución Política del Ecuador.
- EC 1978. Constitución Política del Ecuador.
- EC 1978. *Ley de Partidos Políticos*. Registro Oficial 535, Suplemento, 28 de febrero.
- EC 1978. “Referéndum del 15 de enero de 1978”. Registro Oficial 564, Suplemento, 12 de abril.
- EC 1986. “*Consulta Popular del 1 de junio de 1986*”. Registro Oficial 563, Suplemento, 13 de noviembre.
- EC 1998. Constitución Política del Ecuador.
- EC 2008. Constitución Política del Ecuador.
- EC 2009. *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*. Registro Oficial 578, Suplemento, 27 de abril.
- EC 2012, *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*. Registro Oficial 634, Suplemento, 6 de febrero.
- Echeverría, Julio. 2006. “El desafío constitucional. Crisis institucional y proceso político en el Ecuador”. Quito: Abya-Yala.
- Evans, Peter. 1996. “El Estado como problema y como solución”, En Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales, Vol. 35, No. 140. Buenos Aires.

[http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica\\_social/documentos/estado\\_y\\_politicas\\_publicas\\_y\\_sociales/Evans.pdf](http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica_social/documentos/estado_y_politicas_publicas_y_sociales/Evans.pdf)

- Freidenberg, Flavia. 2003. "Jama, Caleta y Camello". Las estrategias Abdalá Bucaram y del PRE para ganar las elecciones. Quito: Corporación Editora Nacional.
- . 2008. "El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador". Barcelona: Fundación CIDOB.
- . 2009. "¿Qué es la Democracia Interna?" Una propuesta de redefinición conceptual. En *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, editado por José Reynoso Núñez, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- . 2011. "El Código de la Democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral del Ecuador (2008-2009)". Universidad de Salamanca.
- FUNDAMEDIOS. 2014. "Informe Silencio asfixiante. La libertad de expresión en el Ecuador 2013-2014". Quito: FUNDAMEDIOS.  
[http://www.fundamedios.org/wpcontent/uploads/2014/12/silencio\\_asfixiante.compressed.pdf](http://www.fundamedios.org/wpcontent/uploads/2014/12/silencio_asfixiante.compressed.pdf)
- Gutiérrez, Lucio. 2005. "El Golpe". Guayaquil: Edino.
- Hernández, Virgilio. 2009. "Reforma Electoral: ¿Vida o muerte de las organizaciones políticas?". Quito: NDI.
- Herrera, Klever. 2007. "Los tortuosos caminos de la democracia en el Ecuador". Tesis de maestría, FLACSO Sede Ecuador,  
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1350>
- Hurtado, Osvaldo. 1990. "Política Democrática. Testimonios: 1964-1989". Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales.
- . 1993. "Gobernabilidad y reforma constitucional". Quito: CEN.
- IDEA Internacional. 2006. "Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional", <http://www.idea.int/publications/esd/es.cfm>
- Instituto Nacional Demócrata. 2012. "Cartilla. Aplicaciones Prácticas del Código de la Democracia". Quito: Corporación Participación Ciudadana.
- Krugman, Paul. 1991, "History and Industry Location: The Case of the Manufacturing Belt", *American Economic Review* 81 (mayo): 80-3.
- León, Natalia. 2009. "Patria, solidaridad y redención: la protesta obrero sindical". En *La cara oculta de la crisis. Ideología, identidades políticas y protesta en el*

*fin de siglo.* Buenos Aires: CLACSO.

[http://bvsde.org.ni/clacso/publicaciones/Leon\(1\).pdf](http://bvsde.org.ni/clacso/publicaciones/Leon(1).pdf)

Mahoney, James. 2002. “Los patrones de dependencia en los cambios de régimen: América Central en perspectiva comparada”, En *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, Vol. 4, No. 2.

<http://institucional.us.es/revistas/Araucaria/A%C3%B1o%204%20n%C2%BA7/Cap%206%20Los%20patrones%20de%20dependencia%20en%20los%20cambios%20de%20r%C3%A9gimen.pdf>

Mejía, Andrés. 2002. “Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación”. En *Gobernabilidad Democrática. Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador 1978-1998*, editado por Andrés Mejía. Quito: Fundación Konrad Adenauer.

Moncayo, Patricio. 2009. “Con la democracia a costas”. Quito: Universidad Alfredo Pérez Guerrero.

Montufar, César. 2000. “La reconstrucción neoliberal. Febres-Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador”. Quito: Abya-Yala.

———. 2006. “Lucio Gutiérrez y el fracaso de un proyecto autoritario. Reflexiones sobre la crisis de legitimidad política en el Ecuador”. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

———. 2013. “Ecuador: Análisis de los resultados electorales del 17 de febrero de 2013”. En *Serie Propuestas para el Debate*, No. 1. Quito: Movimiento Concertación.

North, Douglas (1984). “Transaction Costs, Institutions, and Economic History”. *Journal of Institutional and Theoretical Economics. The New Institutional Economics: A Symposium*.

Pachano, Simón. 2004. *El territorio de los partidos. Ecuador 1979-2002*. Quito: FLACSO.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecuador/flacso/pachano.pdf>

(Consultado el 5 de julio de 2017).

———. 2008. “Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador”. Quito: FLACSO.

Pachano, Simón y Freidenberg, Flavia. 2016. “El sistema político ecuatoriano”. Quito: FLACSO.

- Pierson, Paul. 2017. "Rendimientos crecientes, trayectorias dependientes y el estudio de la política", En *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. VI, No. 2. México: Universidad de Guanajuato.
- Ponce, Alejandro. 1986. "Criterios para una reforma constitucional". En *Las reformas constitucionales de 1986*, editado por Hernán Salgado. Quito: JURIS-ILDIS.
- Porras, Angélica. 2005. "Tiempo de Indios". La construcción de la identidad política colectiva del movimiento indios ecuatoriano (Las movilizaciones de 1990, 1992 y 1997). Quito: Abya-Yala.
- Quintero, Rafael. 2005. "Electores contra partidos en un sistema político de mandos". Quito: Abya-Yala.
- Sánchez, Francisco. 2008. "¿Democracia no lograda o democracia malograda?". Quito: FLACSO.
- . 1999. "Introducción al sistema electoral ecuatoriano". Papales de Trabajo. Quito: PUCE.
- Sartori, Giovanni. 1992. "Partidos y Sistemas de Partidos". Madrid: Alianza Editorial.
- Tanaka, Martín. 2006. "Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005". En *Reformismo institucional, Autoritarismos competitivos y los desafíos actuales*. Kellogg Institute, Working Paper 324. [http://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/324.pdf](http://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/324.pdf) (Consultado el 5 de julio de 2017).
- Tribunal Supremo Electoral. 1997. "Las Consultas Populares en el Ecuador". [https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/17555/libro\\_2.pdf?sequence=2](https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/17555/libro_2.pdf?sequence=2) (Consultado el 20 de octubre de 2017).
- Verdesoto, Luis. 2017. "Democracia, Derechos Humanos e Instituciones en Ecuador", Quito: PDDHE.
- Viteri, Galo. 2009. "Ecuador Migración y Remesas I Semestre 2009". En *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, No. 119. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2009/gvd2.htm> (Consultado el 5 de febrero de 2018).
- Weatherford, M. Stephen. 1992. "Measuring Political Legitimacy, American Political Science Review 86", no. 1. En *Auditoria de la democracia: Ecuador 2006*, editado por USAID Ecuador. Vanderblit University, Center of the Americas at Vanderblit.

- “Ecuador enfrentó los paros más fuertes en la década de 1980”. El Comercio, (Quito), 13 de agosto de 2015, <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-paros-decada80-indigenas-politica.html> (Consultado el 9 de julio de 2017).
- “Fórmula para asignar escaños propuesta en veto presidencial otorgará más asambleístas a PAÍS, denuncian”. LaRepública.ec, 9 de enero de 2012, <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2012/01/09/formula-para-asignar-escaños-propuesta-en-veto-presidencial-otorgara-mas-asambleistas-a-pais-denuncian/> (Consultado el 5 de mayo de 2018).
- “La eterna crisis partidaria”. El Expreso. (Guayaquil) 21 de enero de 2018, <http://www.expreso.ec/actualidad/crisis-partidista-alianzapaisorganizaciones-ecuador-XJ1975734> (Consultado el 20 de junio de 2018).
- “La quiebra de la banca y congelación de cuentas costaron \$8.600 millones”. El Telégrafo. (Guayaquil) 9 de marzo de 2017, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/la-quiebra-de-la-banca-y-congelamiento-de-cuentas-costaron-usd-8-600-millones> (Consultado el 9 de agosto de 2018).
- “La violencia es un arma recurrente en el Legislativo”. El Telégrafo, (Guayaquil), 11 de diciembre de 2011, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/1/la-violencia-es-un-arma-recurrente-en-el-legislativo> (Consulta el 26 de febrero de 2018).
- “Osvaldo Hurtado gobernó entre ajustes y protestas”. El Telégrafo, (Guayaquil), 17 de octubre de 2016, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/historias/1/osvaldo-hurtado-gobierno-entre-ajustes-y-protestas> (Consultado el 9 de julio de 2017).
- “12 partidos se van a reinscribir en el CNE”. El Comercio, (Quito), 15 de septiembre de 2009, <http://www.elcomercio.com/actualidad/12-partidos-reinscribir-cne.html> (Consultado el 27 de abril de 2018).