

# Democracia en tensión

## El sistema de partidos en Ecuador (1996-2013)

Alfredo Espinosa





Serie Magíster

# **Democracia en tensión**

## El sistema de partidos en Ecuador (1996-2013)

---

Alfredo Espinosa



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador

Serie Magíster  
Vol. 353

*Democracia en tensión: El sistema de partidos en Ecuador (1996-2013)*

Alfredo Espinosa

Primera edición

Producción editorial: Jefatura de Publicaciones  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
Annamari de Piérola, jefa de Publicaciones  
Shirma Guzmán P., asistente  
Patricia Mirabá T., secretaria

Corrección de estilo: Oswaldo Reyes  
Diseño de la serie: Andrea Gómez y Rafael Castro  
Impresión: Fausto Reinoso Ediciones  
Tiraje: 90 ejemplares

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar,  
Sede Ecuador: 978-9942-641-13-7  
© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
Toledo N22-80  
Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426  
• [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec) • [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec)

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión por pares, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Impreso en Ecuador, agosto de 2023

---

Título original:  
La competencia electoral organizada en el Ecuador durante el período 1996-2013

Tesis para la obtención del título de magíster en Estudios Latinoamericanos  
con mención en Política y Cultura  
Autor: Alfredo Andrés Espinosa Rodríguez  
Tutor: Pablo Roberto Andrade Andrade  
Código bibliográfico del Centro de Información: T-2859

*A Dios, por todas sus bendiciones.  
A la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador,  
mi casa de estudios.*

*A mis padres, Oswaldo y Rossy.  
A mi amada hija, Karla Isabella.  
A mi compañera de vida, Karla Lorena.*



## CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS .....	7
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	9
INTRODUCCIÓN.....	11

### **Capítulo primero**

#### INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO, TRAYECTORIAS

DEPENDIENTES Y SISTEMA ELECTORAL.....	17
INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO Y ACCIÓN POLÍTICA.....	18
LAS TRAYECTORIAS DEPENDIENTES Y LAS TEMPORALIDADES.....	21
EL SISTEMA ELECTORAL Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	24

### **Capítulo segundo**

#### LA AMPLIACIÓN DE LA COMPETENCIA ELECTORAL ..... 29 |

LA PRIMERA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA AMPLIAR LA COMPETENCIA ELECTORAL.....	30
LEÓN FEBRES-CORDERO Y LOS INTENTOS POR AMPLIAR LA COMPETENCIA ELECTORAL A LOS INDEPENDIENTES.....	32
LOS INDEPENDIENTES LLEGAN A LA COMPETENCIA ELECTORAL DE LA MANO DE UN GOBIERNO DE DERECHA .....	33
EJES COMUNES DE LOS REGÍMENES AL MOMENTO DE PLANTEAR LA REFORMA ELECTORAL.....	36

### **Capítulo tercero**

#### LOS CAMBIOS A LAS REGLAS DEL JUEGO ELECTORAL ENTRE 1996 Y 2006 Y EL DEBILITAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ..... 39 |

INCREMENTO EN EL NÚMERO DE COMPETIDORES Y PÉRDIDA DE CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS TRADICIONALES....	39
La eliminación del umbral electoral .....	42
Las alianzas electorales.....	43
La pérdida de confianza de los ciudadanos en los partidos tradicionales.....	44
LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA ESCENA POLÍTICA .....	47
LA DÉCADA DE INESTABILIDAD POLÍTICA .....	49
LOS <i>OUTSIDERS</i> COMO ALTERNATIVA POLÍTICA .....	53

## Capítulo cuarto

### LOS CAMBIOS A LA NORMATIVA ELECTORAL

ENTRE 2009 Y 2013 .....	61
EL CAMINO HACIA LA APROBACIÓN DE LA NUEVA NORMATIVA ELECTORAL .....	61
LOS PRINCIPALES HITOS DEL CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA.....	64
Registro y supervivencia de partidos y movimientos políticos.....	65
El escenario de la competencia electoral.....	67
Organismos de control electoral.....	68
LAS REFORMAS A LA NORMATIVA ELECTORAL.....	71
La nueva asignación de escaños .....	71
Una competencia desigual con el uso de la propaganda política .....	73
La demarcación de las circunscripciones electorales.....	77
CONCLUSIONES .....	81
REFERENCIAS.....	85

## AGRADECIMIENTOS

A César Montaña Galarza, rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, mi casa de estudios, espacio del cual me siento orgulloso.



## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CEN	Corporación Editora Nacional
CMS	Coordinadora de Movimientos Sociales
CNE	Consejo Nacional Electoral
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CORDES	Corporación de Estudios para el Desarrollo
CPC	Corporación Participación Ciudadana
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DP	Democracia Popular
ID	Izquierda Democrática
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
MPD	Movimiento Popular Democrático
MUPP	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik
NIMD	Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, por sus siglas en inglés
NP	Nuevo País
PSC	Partido Social Cristiano
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UASB-E	Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
UDC	Unión Demócrata Cristiana



# INTRODUCCIÓN

---

Los cambios a las reglas de la competencia electoral iniciaron prácticamente desde el propio retorno a la democracia. Apenas cinco años después de que entró en vigencia la Constitución de 1978, Ecuador la modificó en 1983 durante la presidencia de Osvaldo Hurtado, quien redujo de cinco a cuatro años el período en funciones de presidente, vicepresidente y diputados nacionales; y de cuatro a dos años, el de diputados provinciales. Hurtado (1993, 27-30) defendió esas reformas argumentando que:

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 como la «alteración del orden constitucional» fue una característica fundante del sistema político ecuatoriano para resolver las crisis derivadas de la pugna histórica entre Ejecutivo y

Legislativo, que no se superó con el retorno a la democracia, sino que —por el contrario— fue profundizándose conforme los gobiernos de turno adoptaban medidas de ajuste económico antipopulares, como lo hizo el propio Hurtado,<sup>1</sup> provocando el rechazo ciudadano y de sectores sindicales como el Frente Unitario de Trabajadores, que en 1983 convocó a un paro nacional de cuarenta y ocho horas.<sup>2</sup>

En el caso de la elección de los diputados nacionales y provinciales, la reducción del período legislativo buscó que el partido de gobierno, con minoría en el Congreso, pueda —en un nuevo proceso electoral— obtener una mayor cantidad de escaños para: 1. Hacer frente a los partidos de oposición al modificar la correlación de fuerzas al interior del Legislativo. 2. Evitar las disputas Ejecutivo-Legislativo 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). 3. 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

- 
- 1 Estas medidas incluyeron: «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 1300 millones (El Telégrafo 2016).
  - 2 «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 Frente Unitario de Trabajadores, que entonces aglutinaba a 150 organizaciones sindicales» (El Comercio 2015).
  - 3 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» conformada por Galo Plaza Lasso, Andrés F. Córdova, Gonzalo Cordero y el arzobispo Pablo Muñoz Vega (Herrera 2007, 17).

y consecuente impopularidad». Esto ahondó el ambiente de conflictividad política tanto entre los partidos como entre ambas funciones del Estado, convirtiéndose en la génesis de lo que posteriormente vendría entre 1996 y 2006, cuando Ecuador tuvo siete presidentes en diez años.<sup>4</sup>

Situación que se modificó radicalmente con el ascenso al poder, en los comicios de 2006, de Rafael Correa Delgado, un *outsider* ajeno al sistema de partidos, quien capitalizó la demanda ciudadana expresada en la consigna «que se vayan todos» con la que el «movimiento forajido» promovió, conjuntamente con los alcaldes de Quito y Guayaquil, el derrocamiento de Lucio Gutiérrez en 2005.

Correa fue ministro de Finanzas del Gobierno transitorio de Alfredo Palacio, y una vez como candidato logró aglutinar respaldos de diferentes organizaciones sociales con una propuesta refundacional del país mediante la instalación de una Asamblea Constituyente que redactó una nueva Constitución, para lo cual no presentó candidatos al Congreso de la época y logró derrotar —en la segunda vuelta electoral— al empresario bananero Álvaro Noboa, quien cuatro años antes también perdió contra otro *outsider*, el coronel Lucio Gutiérrez.

Una vez en el poder, con la nueva arquitectura institucional plasmada en la Constitución de 2008, Correa se convirtió en un candidato-presidente invencible en las urnas siendo (re)elegido en primera vuelta electoral en los comicios generales de 2009 y 2013, permaneciendo, gracias a ello, una década ininterrumpida en el cargo (2007-2017).

Tras la aprobación de la Constitución, se tradujo en una nueva normativa electoral a través de la expedición en 2009 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, mejor conocida como Código de la Democracia, que se reformó en 2013 para afianzar en el poder al movimiento político del Gobierno, Alianza País y al propio jefe de Estado; que en la época gozaba de alta popularidad, debido a una serie de factores como la prosperidad económica derivada de los altos precios del petróleo a escala mundial, la seguridad ciudadana y el mejoramiento de los índices de pleno empleo, entre otros.

---

4 Abdalá Bucaram (1996-1997), Rosalía Arteaga (pocas horas), Fabián Alarcón (1997-1998), Jamil Mahuad (1998-2000), Gustavo Noboa (2000-2002), Lucio Gutiérrez (2002-2005) y Alfredo Palacio (2005-2006).

Este libro pretende describir y analizar el tipo de competencia electoral que se produjo en Ecuador en dos momentos, definidos además por dos constituciones distintas (1998 y 2008): 1. En la década de inestabilidad política: 1996–2006; y 2. Durante el primer Gobierno de Rafael Correa: 2009–2013, post Asamblea Constituyente. Esto con el objetivo de intentar comprender las razones estructurales y coyunturales para el colapso de los partidos tradicionales (Partido Social Cristiano —PSC—, Izquierda Democrática —ID—, Democracia Popular —DP— y Partido Roldosista Ecuatoriano —PRE—); el aperturismo del sistema a la participación de los independientes en la competencia electoral; un Legislativo integrado por distintas organizaciones de minoría; la corrupción y la crisis financiera de 1998–1999; y el surgimiento de candidatos *outsiders*, fenómeno que se mantiene hasta la actualidad.

Es necesario anotar que, durante el primer mandato de Correa y en cumplimiento con lo establecido en la Constitución de 2008, no solo se reestructuró el órgano competente en materia electoral,<sup>5</sup> sino que, además, se realizó una nueva inscripción y registro de los partidos y movimientos políticos; se aprobaron dos métodos de asignación de escaños diferenciados tanto para dignidades nacionales como locales; se avaló el uso de fondos públicos para que las instituciones del Estado hicieran propaganda y publicidad de sus servicios y obras en tiempos de campaña electoral; y, finalmente, se modificó la cartografía eleccionaria del país con el establecimiento de circunscripciones en las tres provincias con mayor población: Guayas, Pichincha y Manabí.

La tesis central de este estudio plantea que, pese a que la aprobación de la Constitución de 1998 buscó una salida institucional a la crisis política derivada del derrocamiento de Abdalá Bucaram (un año antes), la serie de reformas electorales aprobadas entre 1996 y 2006 —sumadas a otros factores como la corrupción, la crisis económica y el feriado bancario de finales de los 90— configuraron las condiciones para el colapso de todo el sistema de partidos políticos.

Desde el institucionalismo histórico de Paul Pierson y los neoinstitucionalistas que desarrollan los conceptos de «trayectorias dependientes

---

5 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.

y rendimientos crecientes», este trabajo muestra la relación entre los distintos cambios a la normativa constitucional y electoral y la conformación de escenarios de inestabilidad o estabilidad política en el país entre 1996 y 2013, planteando una interrogante central: ¿Hasta qué punto las reglas electorales tienen un impacto sobre la estabilidad/inestabilidad en el sistema político?

Está dividido en cuatro capítulos y unas conclusiones generales. El primer capítulo pasa revista a los principales postulados teóricos del institucionalismo histórico en sus distintas vertientes: el institucionalismo histórico tradicional; la *rational choice* y el nuevo institucionalismo. De igual manera, revisa 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 importancia que adquieren las secuencias temporales en la toma de decisiones. Este capítulo concluye con un breve vistazo al sistema electoral ecuatoriano, sus reformas y la condición cambiante de las reglas del juego político.

El segundo capítulo aborda el escenario preliminar a 1996, referente a la ampliación de la competencia electoral a favor de los independientes y los distintos intentos de los gobiernos y partidos de derecha por viabilizar su participación en los procesos electorarios. Este momento corresponde a las condiciones 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 cuyo propósito es dar respuesta a la pregunta planteada en este libro. Para ello se contrasta el argumento del «momento antipartidos» expuesto por Freidenberg y Pachano (2016) con aquel que sostiene que las flexibilizaciones de las reglas del juego tuvieron como objetivo hacer más accesible la competencia electoral, sin que esto haya conllevado de manera inmediata un incremento significativo en el número de competidores. Desde esta perspectiva se establecen tres causales —producto de las reformas a la normativa electoral— que explicarían el aumento del número de organizaciones políticas a partir del año 2002, en detrimento de los partidos tradicionales: PSC, ID, DP y PRE.

Este capítulo que —en términos teóricos corresponde a la secuencia reactiva de la trayectoria dependiente— difunde también datos estadísticos del número de los potenciales competidores y de la conformación

partidaria en el Legislativo. Sumado a ello, analiza el impacto de actores no partidizados con capacidad de movilización como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) que saltó a la palestra pública siendo un sujeto político central en el ciclo de inestabilidad de los gobiernos de turno, producto —entre otras razones— de la crisis económica de 1998-1999 y la presencia de partidos y candidatos *outsiders*.

El cuarto capítulo se enfoca en la construcción del escenario de estabilidad que vivió el país a partir del año 2007 con el ascenso al poder del expresidente Correa y, posteriormente, con la aprobación de una nueva normativa electoral en 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 el Código de la Democracia y la forma en que estas modificaciones se constituyen en un mecanismo de autorrefuerzo para la reproducción institucional.

Finalmente, la obra presenta unas conclusiones generales sobre esta temática que apunta a las causas originarias del colapso del sistema político en Ecuador y su reconfiguración hacia un modelo con rasgos autoritarios y populistas. Hacemos votos por que este trabajo contribuya 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 la competencia electoral.

## CAPÍTULO PRIMERO

# INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO, TRAYECTORIAS DEPENDIENTES Y SISTEMA ELECTORAL

---

Este capítulo realiza un breve recorrido por los postulados teóricos que giran en torno al institucionalismo histórico para, posteriormente, centrarse en el desarrollo de las trayectorias dependientes, poniendo en diálogo tanto los aportes teóricos de Paul Pierson (2017) y los neoinstitucionalistas sobre la política como las reflexiones de Simón Pachano y Flavia Freidenberg (2016) en torno al sistema electoral ecuatoriano.

Para el análisis de los cambios a la normativa electoral y su incidencia en la estabilidad, fortalecimiento o 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 con 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.

## INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO Y ACCIÓN POLÍTICA

El institucionalismo histórico no es un enfoque monolítico ya que, 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».

Esta visión armoniosa, se manifiesta también en los primeros contractualistas (Basabe 2007, 177). Jean-Jacques Rousseau y John Locke, por ejemplo, coinciden en la relación de respeto normativo que enmarca al «contrato social» entre los ciudadanos y el Estado para la consecución de las libertades, mientras que Durkheim y Marx (cada uno en su momento) reflexionaron sobre los pros y contras de las estructuras institucionales, representadas en la figura del Estado (Torres 2001, 125).

Centrándonos en el ámbito de la convivencia y la regulación de la vida de los individuos por medio de las instituciones, podemos manifestar que, con el paso del tiempo, cobraron gran realce las constituciones en los Estados, pues estas estructuran los modelos institucionales que rigen la vida de los pueblos. Artaza (2015, 49) sostiene 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 derivan de ello sean la distinción entre el «ser» y el posible «deber ser».

Situación que presenta limitaciones, por ejemplo, en la intención de los análisis de las problemáticas económicas, políticas y sociales que intentan plasmar (a manera de recetas) esquemas prefabricados en escenarios totalmente diferentes; esquemas puestos en práctica en 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>6</sup> (Evans 1996, 534), abriendo con ello, una brecha entre lo normativo y lo fáctico.

Por otra parte, el institucionalismo tradicional se concibió —a sí 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 respuesta 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 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

---

6 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».

facilitadores»,<sup>7</sup> por ejemplo, de la promoción de los derechos ciudadanos como el de la participación política.

Más allá del cambio en el uso de la retórica, en las décadas del 50 y 60 del siglo XX, la *rational choice*, apadrinada por teóricos como Becker (1986) e Easton (1953), centra 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».

Los individuos adquieren cierta autonomía en relación con el 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, bajo la cual los partidos son 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 80 cuando los estudios en ciencias sociales retomen el enfoque del institucionalismo histórico, como una crítica a la *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, sino que —por el contrario— existe una correspondencia e interconexión entre ambos. En este sentido, Basabe (2007, 189) sostiene que «la propuesta neoinstitucional se centra tanto en la adaptación de las preferencias individuales a las estructuras

---

7 Chang y Evans (2000, 223) promueven este cambio en la retórica del discurso sobre las instituciones.

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 de conformidad con las modificaciones que sufran los marcos institucionales vigentes y en cómo los ciudadanos se sientan beneficiados y representados por ellos.

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 neoinstitucionalismo 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 solo a la lógica del costo/beneficio político (en términos particulares), sino más bien a los criterios de la organización que representa y por la cual llegó (o pretende llegar) al poder.

## LAS TRAYECTORIAS DEPENDIENTES Y LAS TEMPORALIDADES

Un elemento esencial para la formulación de explicaciones en el neoinstitucionalismo 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.

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 inadvertidos para un sector

de la ciencia política, pueden incidir en la trayectoria de estabilidad o inestabilidad tanto de las instituciones como de los individuos que responden a ellas.

Un elemento adicional a lo expuesto tiene que ver con el curso que tome la trayectoria en el tiempo, pues, aunque las causas de los resultados político-sociales de las instituciones responden a fenómenos «grandes» o «pequeños», una vez que se toma una decisión y no otra, 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 irrecuperable 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 solo con entender la causa primigenia que determinó un fenómeno social o la estructura institucional y normativa de un país.<sup>8</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 la trayectoria adopta. 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 atrincheros 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 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.

---

8 Pierson critica el concepto de trayectorias dependientes de William Sewell (1996, 262-3), 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».

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 autorrefuerzo de la trayectoria dependiente se viabiliza a través del concepto de «rendimientos crecientes», proveniente de la tecnología (Arthur 1994) y de la economía (Krugman 1991; North 1990), que también se puede aplicar al ámbito de las instituciones políticas.

Krugman (1991, 80) analiza el uso del concepto de rendimientos crecientes en relación con la geografía económica. Para este autor, el rendimiento de las empresas se encuentra asociado a la ubicación o al espacio en el que desarrollan su actividad económica. La decisión de abrir una empresa o industria en una determinada localidad puede incidir, con el tiempo, en una ventaja comparativa respecto a sus competidoras. Pierson (2017, 12) añade que «la ventaja comparativa no está simplemente dada (ya que) a menudo, es creada a través de una secuencia de eventos en el tiempo».

El autor destaca el aporte de Douglas North: «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, entonces las personas invertirán para convertirse en buenos piratas» (14). Ejemplo que grafica la relación entre las instituciones y los individuos. Tanto en el ámbito de la economía como en el de las ciencias sociales, y específicamente en las ciencias políticas, los rendimientos crecientes presentan cuatro características que Arthur y Pierson exponen de la siguiente manera:

#### Cuadro 1. Características de los rendimientos crecientes

---

**Imprevisibilidad:** los eventos iniciales tienen gran efecto. Sin embargo, son aleatorios, por ende, no se puede predecir qué tipo de resultado se alcanzará.

---

**Inflexibilidad:** cuando se opta por un tipo de trayectoria y esta permanece con el paso del tiempo, es difícil cambiar a otra.

---

**No ergodicidad:** los primeros eventos no se anulan. Estos se retroalimentan con las decisiones adicionales.

---

**Ineficiencia en la trayectoria potencial:** 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.

---

Como se puede apreciar en el cuadro 1, las características expuestas por Arthur y Pierson detallan la importancia que tiene la toma acertada de decisiones para las instituciones, 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 las mismas.

En efecto, Pierson (2017, 18) 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, anota que «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». Por lo que el costo de salida de los actores involucrados en los arreglos institucionales resulta alto.

Pierson (2017, 31) y los neoinstitucionalistas 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 que una entidad X cumpla con una función Y. 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» (31).

Como veremos en los capítulos siguientes, en el caso ecuatoriano, los incentivos han sido destinados a configurar escenarios normativos altamente cambiantes que refuerzan la lógica de la inestabilidad institucional, más que una modificación de este trayecto por otro (más estable).

## EL SISTEMA ELECTORAL Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Simón Pachano y Flavia Freidenberg (2016) definen al sistema electoral ecuatoriano como «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 se han modificado generando un ambiente de inestabilidad para los partidos políticos que, según Sartori (1992, 90), «son cualquier grupo político que se presenta a elecciones y es capaz [...] de colocar candidatos para cargos públicos». Esta definición bien podría hacerse extensiva en el caso ecuatoriano para los movimientos políticos, ya que la norma electoral no establece diferencia sustancial alguna entre ambos.

El cuestionamiento de Freidenberg y Pachano a los cambios del sistema electoral radica en la conformación de una competencia electoral poco estable, con reglas difusas que afectan a los partidos y movimientos políticos, pues estas no ofrecen escenarios de certidumbre a candidatos y electores.

El cambio constante de las reglas de juego se ha convertido en un obstáculo para que los actores políticos y la ciudadanía puedan 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)

En el ámbito del comportamiento de las organizaciones políticas en el sistema electoral, Freidenberg y Pachano (2016) coinciden con Pierson sobre las trayectorias dependientes y los rendimientos crecientes, específicamente en la incorporación de nuevos actores a la competencia electoral. Para estos autores esto inició con la modernización de la sociedad ecuatoriana que tendió a politizar a grupos que se encontraban fuera de la esfera política electoral.<sup>9</sup> Desde la perspectiva de Pierson (2017, 20-1), esto ocurre a través de los incentivos que ofrecen las instituciones políticas a los individuos y a las organizaciones, dictando las reglas del juego sobre lo que se puede y debe o no hacer, es decir, estableciendo recompensas y también sanciones.

---

9 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.

No obstante, estos incentivos —promovidos desde 1978 por los partidos políticos— no crearon las condiciones para su propia estabilidad en el largo plazo. ¿Por qué ocurrió esto? Porque, en la lógica cortoplacista de la política electoral,<sup>10</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, Freidenberg y Pachano señalan que: «Durante el período 1978-2002, la ciudadanía apoyó mayoritariamente la retroalimentación del *statu quo* de los partidos dominantes. Esto se manifestó en el apoyo a los partidos tradicionales, aun cuando varios de sus líderes 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, que hasta la fecha de este libro ha sido irreversible.<sup>11</sup>

---

10 Pierson (2017, 25) anota que: «Muchas de las implicaciones de las decisiones políticas —especialmente las complejas intervenciones políticas o reformas institucionales importantes— solo 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».

11 Aunque el Código de la Democracia garantiza y promueve derechos, no elimina la votación por listas abiertas, tampoco fortalece a los partidos políticos como organizaciones nacionales; sino que, por el contrario, avala la legalización de grupos políticos independientes (muchos de ellos coyunturales y sin representatividad). En 2020, sin embargo, entró en vigencia una última reforma a esta ley que estableció, entre otras cosas, un sistema de votación de lista cerrada (solo por partidos), y un nuevo método de asignación de escaños para las dignidades pluripersonales.

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 y participación de los independientes.	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
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: Freidenberg y Pachano 2016, 137; Freidenberg 2011, 20.  
Elaboración propia.

El cuadro 2 evidencia las distintas iniciativas y reformas emprendidas en esta normativa, siempre articuladas al vaivén de las coyunturas políticas. 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 de carácter 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. Mientras que Freidenberg y Pachano 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.

La ampliación de la competencia electoral es solo una arista dentro del abanico de normativas aprobadas 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, hecho que se reformó en 2020, cuando se retomó el sistema anterior (solo por partidos).

En todo caso, un elemento que no puede quedar al margen de los cambios electorales señalados en el cuadro 2 es el constante uso de la democracia directa como medio para avalar en las urnas las reformas propuestas, aunque esto se tradujo más como mecanismo de apoyo o rechazo a la gestión de los gobiernos de turno. Freidenberg y Pachano 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 la época efectuó las reformas al Código de la Democracia a través de un veto presidencial.

## CAPÍTULO SEGUNDO

# LA AMPLIACIÓN DE LA COMPETENCIA ELECTORAL

---

Entre los cambios realizados a la normativa electoral entre 1996 y 2006, se destacan los intentos (de los partidos de derecha) por reformar las reglas del juego democrático para incluir dos figuras jurídicas que incidirían en la competencia electoral durante esa década. Por un lado, la reelección sin limitaciones para todos los cargos de elección popular; y, por otro, la participación de los independientes, que fueron aprobadas en la consulta popular de 1994 durante el Gobierno de Sixto Durán Ballén, y luego de que esa última iniciativa fracasara en dos intentos anteriores tanto en 1983, en la presidencia de Osvaldo Hurtado, como en la consulta popular de 1986, durante la administración de León Febres Cordero.

Pese a que, en 1994, el pueblo aprobó la participación de los independientes y la reelección para todos los cargos, el Congreso de la época, presidido por Heinz Moeller (PSC), interpretó esos resultados y excluyó de esta última posibilidad al presidente de la República. Con ese antecedente, ambos temas se incluyeron en el art. 98 de la Constitución Política de 1998, redactada por una Asamblea Constitucional que se instaló luego de la caída de Abdalá Bucaram, en febrero de 1997.

La literatura académica recuerda que los partidos de derecha, prácticamente desde su nacimiento, se opusieron al monopolio de la

representación política que estas organizaciones tenían en la competencia electoral y que viene dada desde la transición a la democracia, cuando el triunvirato militar convocó en 1976 a tres Comisiones Jurídicas como parte del Plan de Reestructuración del Estado para: 1. reformar la Constitución de 1945 —con la que gobernaron los militares—; 2. elaborar una nueva; 3. crear una Ley de Partidos y Elecciones (Aragóns 1985, 94; Sánchez 2008, 28). Una vez que concluyeron su trabajo, los textos fueron sometidos a referéndum en 1978.

Los partidos de derecha como el PSC, 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, ya que proponían una Asamblea Constituyente, para que fueran ellos —y no las Comisiones Jurídicas— quienes se encarguen de redactar una nueva Constitución o reformar la vigente para su posterior aprobación.

Pero los partidos de izquierda se opusieron a esa posibilidad. Francisco Sánchez (2008, 29) explica que la principal preocupación de esos grupos políticos 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 tenían representación en el Parlamento y el Senado sin la necesidad de participar en la competencia electoral (Sánchez 1999, 265).

## LA PRIMERA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA AMPLIAR LA COMPETENCIA ELECTORAL

Pese a que la mayoría de ciudadanos apoyaron el proyecto de nueva Constitución en el referéndum del 15 de enero de 1978, los intentos de la derecha por reformarla no se hicieron esperar. En 1983, un grupo de juristas —promovidos por el presidente Osvaldo Hurtado— 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. (Mon-túfar 2000, 116)

Con estas reformas, los juristas pretendían que el Gobierno de 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 la Constitución de 1945 y su reforma de 1946.

En lo referente a la participación política en la competencia electoral, el art. 37 de la Constitución de 1978 entregó esta facultad solo a los partidos políticos que cumplieran con los siguientes requisitos:

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 cociente electoral, de conformidad con la ley. El partido político que no obtenga por lo menos el cociente señalado por la Ley queda disuelto de pleno derecho. (EC 1978)

El grupo de juristas argumentó una supuesta discriminación a los derechos políticos de los ciudadanos, al ser estos impedidos de participar de manera independiente en la competencia electoral. Alejandro Ponce<sup>12</sup> (1986, 102), uno de los promotores de la reforma constitucional, describe esta relación de la siguiente manera:

Uno de los 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 están en capacidad de optar por funciones de elección popular, mientras aquellos que no enajenan sus convicciones solo tienen el deber, sujetos a sanciones, de concurrir a las urnas.

¿Cuál fue el asidero empírico que sostuvo la consigna de que los independientes serían mejores hombres y mujeres para conducir el destino

---

12 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.

del país en comparación con los dirigentes y militantes de los partidos políticos? Ninguno, porque los partidos, a pesar de sus falencias, fueron los únicos autorizados para participar en la competencia electoral hasta 1994, año en el que se aprobó en consulta popular la participación de los independientes en la competencia electoral, pese a lo cual su presencia no garantizó la idoneidad a la que aludió el grupo de juristas que presentó la reforma en 1983.

## 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 Legislativo en 1983, estas —como señala Montúfar (2000, 117)— sentaron las bases para que el Gobierno socialcristiano de León Febres-Cordero fundamente en 1986 sus pretensiones de modificar la Constitución en ese mismo sentido.

Las reformas propuestas por el régimen buscaron, entre otras cosas, disminuir la influencia del Congreso en temas como la interpretación de la Constitución, las funciones e integración del Tribunal de Garantías Constitucionales. «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» (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, el Legislativo —de mayoría opositora— no viabilizó las intenciones del régimen. Por este motivo, en junio de 1986, el gobierno finalmente convocó a los ciudadanos a las urnas para que decidieran sobre la participación de los independientes.

Sin embargo, esta consulta evidenció también un intento desesperado del febrescorderismo por legitimarse ante la ciudadanía. Santiago Basabe (comunicación personal) señala que Febres-Cordero activó este mecanismo de democracia directa «porque [...] 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».

Pese a la campaña de León Febres-Cordero a «favor de la participación de los independientes» en la competencia electoral,<sup>13</sup> los resultados le fueron adversos<sup>14</sup> debido a que los partidos de oposición convirtieron la consulta en una plataforma de rechazo al régimen<sup>15</sup> (Freidenberg 2008, 34).

Por todo lo expuesto, se podría afirmar que, entre 1983 y 1986, los partidos políticos buscaron mantener intactas las reglas de la competencia electoral fijadas en la Constitución de 1978, lo que se reflejó en la negativa de la Comisión de Asuntos Constitucionales de viabilizar la propuesta de reforma constitucional de un grupo de juristas en 1983; el rechazo del Congreso Nacional —de mayoría opositora— al proyecto de reformas constitucionales planteadas por Febres-Cordero; y la campaña de los partidos de oposición en favor del «no» en el plebiscito de 1986.

## LOS INDEPENDIENTES LLEGAN A LA COMPETENCIA ELECTORAL DE LA MANO DE UN GOBIERNO DE DERECHA

La derrota del Gobierno de Febres Cordero en la consulta de 1986 no significó que cesaran las intenciones de la derecha política por viabilizar la participación de los independientes en los procesos electorales. Todo lo contrario, esta se mantuvo como un eje transversal de su agenda programática que se ejecutó incluso a través de un gobierno de la misma tendencia, pero que llegó al poder con una organización disidente del PSC que llevó al poder a Sixto Durán-Ballén (1992-1996),

---

13 Montúfar (2000, 123) destaca que el Presidente de la República centró su campaña con críticas hacia los partidos políticos y al Congreso Nacional para desprestigiarlos.

14 La pregunta decía: «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 % votó a favor, frente un 56,86 % que lo hizo en contra.

15 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 (DP) fue uno de los partidos que hizo campaña abierta en contra de la consulta popular.

para que los ciudadanos sean nuevamente convocados a las urnas para decidir sobre este y otros temas.

El cuadro 3 detalla las preguntas y los resultados sobre la reforma electoral que el Gobierno de Durán-Ballén presentó a la ciudadanía el 28 de agosto de 1994.

Cuadro 3. Resultados de consulta popular del 28 de agosto de 1994

n.º 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?	Primera 56 %	Segunda 44 %

\*No incluye votos nulos ni blancos.

Fuente: Tribunal Supremo Electoral 1997.

Elaboración propia.

A diferencia del plebiscito de 1986, en el que los ciudadanos rechazaron la gestión gubernamental, ocho años después, en 1994, los electores se pronunciaron a favor del plebiscito que incluyó también la reelección sin limitaciones para todos los cargos de elección popular. Con ello, el gobierno ganó por partida doble; por un lado, logró su vieja aspiración de arrebatar a los partidos el monopolio de la representación política; y, por otro, blindarse de los partidos de oposición mediante un atractivo institucional como la reelección sin limitaciones para todos los cargos de elección popular: diputados, prefectos, alcaldes, consejeros provinciales, concejales cantonales, etc., exceptuando el presidente de la república.

De esta manera, con la inclusión de los independientes en la competencia electoral, la cooperación entre los partidos políticos por mantener el monopolio de la representación política llegó a su fin, once años después, sin embargo, estos mismos partidos y sus dirigentes se beneficiaron de la reelección sin limitaciones a nivel de la propia legislatura y los gobiernos locales (prefecturas y alcaldías). Ambos cambios, que

entraron en vigencia con la Constitución Política de 1998, configuraron las condiciones institucionales en las que se produjo una década de inestabilidad política que provocó el colapso del sistema de partidos en 2007 con la llegada al poder de Rafael Correa, la instalación de la Asamblea Constituyente y la aprobación de una nueva Constitución (2008), que reformó ambos temas, devolviendo el monopolio de la representación a los partidos y movimientos, y limitando la reelección de todas las autoridades de elección popular al mismo cargo a un solo período adicional, consecutivo o no.<sup>16</sup>

Adicionalmente, la preocupación de los partidos políticos que integraron el Congreso de la época<sup>17</sup> se centró en la aplicabilidad del umbral electoral estipulado en la Constitución y la Ley de Partidos de 1978, pues desde 1984 ningún partido político alcanzó el 50 % o más de las curules en juego, motivo por el cual la estructura partidaria del Congreso estuvo conformada por minorías legislativas.

Por ello, un mes después de las elecciones generales de 1992, una inusual cooperación entre partidos de distinto signo ideológico promovió una reforma legal para reducir del 5 % al 4 % el porcentaje mínimo de votos válidos que debían obtener en dos elecciones pluripersonales sucesivas (Sánchez 2008, 77; Freidenberg 2011, 17) para permanecer activos en el registro electoral y participar en elecciones. Esta modificación entró en vigencia en las elecciones legislativas de 1994 y fue eliminada luego de los procesos electorales de mayo y julio de 1996, siendo finalmente devuelta a su porcentaje original del 5 % en la consulta popular de 1997, ratificada en la Constitución de 1998.

---

16 En 2015, el expresidente Correa promovió una enmienda constitucional vía parlamentaria de varios temas, entre los que se incluyó el art. 114 de la Constitución para permitir la postulación sin limitaciones a todos los cargos. La norma fue aprobada por la Asamblea, pero Correa desistió de usarla a su favor en los comicios generales de 2017. Un año más tarde, en el Gobierno de Lenín Moreno, esta iniciativa quedó insubsistente volviendo a su estado original de 2008, mediante una consulta popular.

17 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 en el lit. 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 (CSJ).

## EJES COMUNES DE LOS RÉGIMENES AL MOMENTO DE PLANTEAR LA REFORMA ELECTORAL

Aunque las administraciones de León Febres-Cordero (1984–1988) y de Sixto Durán-Ballén (1992–1996) corrieron suertes distintas al impulsar la reforma electoral para la participación de los independientes, sus gobiernos presentaron rasgos similares.

El primero fue que 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 delimitaba la competencia electoral únicamente a los partidos políticos.

El segundo es que tanto el Gobierno de Febres-Cordero (1984–1988) como el de Durán-Ballén (1992–1996) carecieron de una mayoría legislativa para que la reforma constitucional y electoral se apruebe en el Parlamento. Con este escenario, poco favorable, no lograron romper la cooperación interpartidista que logró mantener su monopolio sobre la representación política, vigente desde la Constitución de 1978.

El tercero y último tiene que ver con el mecanismo que utilizaron ambos gobiernos para promover la reforma constitucional y electoral a través de un mecanismo de democracia directa como la consulta popular<sup>18</sup> prevista en el art. 78, lit. P) de la Constitución de 1978 codificada en 1984 como una de las atribuciones del presidente de la república.<sup>19</sup>

---

18 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 entraparse en negociaciones con las distintas bancadas legislativas.

19 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» (EC 1978).

Ambos gobiernos buscaron no solo romper los bloqueos parlamentarios de oposición, sino también congraciarse con el elector (independiente) a través de preguntas sugestivas que proponían la «igualdad de derechos» para su participación directa en la vida política.

No obstante, en la práctica los resultados fueron distintos a lo esperado. En la consulta de 1986, los ciudadanos rechazaron la reforma del régimen como una muestra de descontento hacia el Gobierno, mientras que, ocho años después, en la consulta de 1994, los electores apoyaron la misma iniciativa, pero en el Gobierno de Durán-Ballén como un síntoma de cansancio e insatisfacción con las normativas que restringían la participación de los independientes en la competencia electoral (Freidenberg y Pachano 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: 1. los nuevos cambios a las reglas del juego electoral; 2. el llamado a una Asamblea Constitucional para elaborar la decimonovena carta magna; 3. la decisión del Congreso Nacional de cesar en sus funciones al presidente de la república, Abdalá Bucaram, y; 4. legitimar el mandato del presidente interino.



## CAPÍTULO TERCERO

# LOS CAMBIOS A LAS REGLAS DEL JUEGO ELECTORAL ENTRE 1996 Y 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, entre 1996 y 2006 la serie de cambios a las reglas del juego electoral —heredados desde la Constitución de 1978, concretados en la consulta popular de 1994 e incluidos en la carta magna de 1998— provocaron el efecto contrario.

Este capítulo aborda 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 período citado. Sin dejar de mencionar otras variables intervinientes en el colapso de las organizaciones políticas como la crisis económica (1998-1999) y la corrupción.

## 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

de 1998, las elecciones de 1996 abrieron un nuevo período en la historia política del país. Para académicos como Freidenberg y Pachano (2016), este es el inicio del momento «antipartidos», debido a que las reformas permitieron la participación de ciudadanos independientes y movimientos políticos en la competencia electoral, bajo una reglamentación diferenciada.<sup>20</sup>

Por otro lado, para los defensores de esta reforma, se viabilizó una demanda —existente desde 1983— por flexibilizar las reglas del juego electoral y hacerlo más democrático; aunque en realidad las consultas que promovieron estos cambios fueron meros mecanismos de legitimación política de los gobiernos.

Sin embargo, estas reformas no ocasionaron una proliferación inmediata de nuevos competidores con representación en el Legislativo, debido a las conductas políticas de la población y sus adscripciones partidistas (Freidenberg y Pachano 2016, 144). 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 PSC, la ID, la DP y el 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 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, de Sixto Durán Ballén, triunfó en el balotaje electoral frente al PSC.

El incremento de potenciales competidores (cuadro 4) y de listas con representación en el Congreso Nacional (cuadro 5) se dio a partir del año 2002 e implicó la puesta en escena de dos nuevos partidos políticos: el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) (escisión del PRE), liderado por el empresario bananero Álvaro Noboa Pontón; y el Partido Sociedad Patriótica-PSP, del coronel (en servicio pasivo) Lucio Gutiérrez, quien lideró una asonada militar que se sumó a la protesta de la CONAIE y terminó en el derrocamiento de Jamil

20 «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» (Pachano y Freidenberg 2016, 56).

Mahuad, el 21 de enero del año 2000. No obstante, incluso con la incursión electoral de estas nuevas agrupaciones, los partidos políticos tradicionales mantuvieron una importante presencia legislativa ese año.

Cuadro 4. Número de potenciales competidores registrados por el TSE y el 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

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

Fuente: EC CNE.

Elaboración propia.

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

Cuadro 5. Dispersión en la estructura partidaria del Congreso Nacional

Período legislativo	Número de listas	Total diputados
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. ¿Cuáles fueron las posibles causas que explicarían este aumento en el número de participantes? Sánchez (2008) y Freidenberg y Pachano (2016) anotan las siguientes: a) La eliminación del umbral electoral; b) Las alianzas electorales; y c) La pérdida de confianza de los ciudadanos hacia los partidos políticos tradicionales.

### 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 que los partidos debían obtener al menos el 5 % de los votos válidos en dos procesos electorales consecutivos de carácter nacional. 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 4 %. Para 1996, el Congreso de la época derogó el tema, situación que duró tan solo un año, pues en 1997 se retomó el umbral electoral inicial como requisito que debían cumplir los partidos políticos (Sánchez 2008, 77).

Cada uno de estos cambios no se ejecutó de forma 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 además de su permanencia en los procesos electorales como opción política para los electores, 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 de la Ley de Partidos de 1978 establecía el financiamiento del Estado para los partidos políticos que

hayán obtenido al menos el 10 % de los votos en elecciones pluripersonales, a través del Fondo Partidario Permanente. Con ello, la asignación de recursos estatales se convertía en un estímulo para que los partidos busquen permanecer en el escenario, aunque su presencia al interior del Legislativo hubiese sido reducida. El umbral electoral estuvo sujeto al interés coyuntural de los partidos. Según Mejía (2002, 288):

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 presencia territorial 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 que los cuatro partidos políticos tradicionales: PSC, ID, PRE y DP, obtuvieron por separado mayor respaldo electoral en determinadas regiones (cuadro 6).

Cuadro 6. Porcentajes de la votación regional de los partidos políticos.  
Diputados provinciales 1979-2002

Partido	Costa	Sierra	Amazonía y Galápagos	Total
PSC	66,7 %	31,8 %	1,6 %	100 %
PRE	75,3 %	23,4 %	1,4 %	
ID	30,2 %	65,5 %	4,3 %	
DP	28,3 %	66,4 %	5,3 %	

Fuente: EC TSE; Pachano 2004.  
Elaboración propia.

## LAS ALIANZAS ELECTORALES

A partir de 1996, los partidos políticos fueron habilitados para participar en los procesos electorales a través 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 reducido 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>21</sup>

Esto no significa que antes de 1996 no se hayan concretado alianzas electorales. Todo lo contrario, estas fueron *ad hoc* y se pusieron de manifiesto durante las campañas electorales. Por ejemplo, cuando el PRE de Abdalá Bucaram apoyó en 1984 a la 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 compitiera en las elecciones presidenciales de 1992 como binomio de Sixto Durán-Ballén, fundador del Partido de Unidad Republicana (PUR). Al no estar habilitadas las alianzas electorales, la papeleta presidencial evidenció únicamente al partido de Durán-Ballén y no al PCE.

En el caso de los partidos pequeños, estos vieron en las alianzas un mecanismo de supervivencia complementario a la manipulación del umbral electoral. Al respecto, Freidenberg y Pachano (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».

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 (154). Bien podían romper la alianza y actuar de manera independiente.

## 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 por la que los votantes prefirieron apoyar en las elecciones presidenciales a las nuevas organizaciones políticas.

21 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».

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, en la que los gobiernos que fueron electos no lograron terminar su mandato, independientemente de si provinieron de partidos tradicionales (Abdalá Bucaram del PRE en 1996 y Jamil Mahuad de la DP en 1998) o de partidos políticos nuevos (Lucio Gutiérrez de la alianza PSP/MUPP-NP en 2002).

Algunos de los hechos más significativos fueron, por ejemplo, la disputa entre el PSC y la ID por el nombramiento de los magistrados de la CSJ que, si bien es cierto, concluyó con un acuerdo entre ambos partidos políticos, tuvo como interludio la orden de Febres-Cordero (PSC) de bloquear —con tanquetas militares— el ingreso de los jueces (afines a la ID) para evitar su posesión. Este hecho fue la evidencia cús-pide de cómo el control de la justicia fue prioridad para los gobiernos de turno.

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 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)

La respuesta del líder socialcristiano 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» (37).

En el ámbito legislativo, a más de las grescas entre diputados de distintas bancadas,<sup>22</sup> también se manifestaron los famosos «cambios de

---

22 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

camiseta», útiles para la conformación de mayorías coyunturales (cuadro 7). Por lo regular, quienes hicieron uso de esta práctica fueron los diputados de los partidos políticos más representativos en el Parlamento: PSC, ID, PRE y DP.

Cuadro 7. 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

\*Contempla períodos legislativos completos.

Fuente: Sánchez 2008, 181.

Elaboración propia.

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 adversas para los gobiernos de turno para la aprobación de leyes, como sucedió con Durán-Ballén; o simplemente no tuvieron un partido político que los respalde como en el caso de Gustavo Noboa, quien sucedió en el poder a Jamil Mahuad luego de su derrocamiento el 21 de enero de 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 se convirtió en la hoja de ruta a la hora de ofertar su apoyo político (Sánchez 2008, 49).

---

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 DP, 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 expdiputado Jaime Nebot profirió contra el entonces legislador socialista Víctor Granda, quien denunció actos de corrupción del Gobierno de Febres-Cordero.

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: 1. La presencia de actores no partidarios con capacidad de movilización; 2. La ineficiencia en la producción de gobiernos estables; 3. El apoyo a *outsiders* en las competencias electorales de 2002 y 2006.

## LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA ESCENA POLÍTICA

El año 1996 da cuenta de una importante presencia de los movimientos y las organizaciones sociales en las calles de la capital. Si bien se pueden encontrar antecedentes de ello en el levantamiento indígena de 1990 o en los paros sindicales de los años 80; fue a partir de 1993 con la constitución de la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) que las acciones de trabajadores, indígenas y sindicatos dejan de ser aisladas y adquieren mayor organicidad para enfrentar a los Gobiernos de turno y sus estrategias de modernización neoliberal.

En términos generales, el escenario previo a la competencia electoral de 1996 se caracterizó, en primer lugar, por el traslado de los conflictos políticos desde el Congreso hacia la ciudadanía que se volcó a las calles; quienes, lejos de reflejar con sus acciones el pensamiento de la mayoría de ciudadanos y de sus electores, exteriorizaron una política de acuerdos (muchas veces 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 a las candidaturas presidenciales o a los Gobiernos de turno, y también para asegurar el reparto de puestos al interior del Congreso.<sup>23</sup>

---

23 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 ID, 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 Bucaram como presidente del Congreso Nacional, con el objetivo de limitar la fuerza de la ID al interior del Legislativo. Mientras que, en 1987, con los votos de los legisladores del PSC, el PRE consiguió la primera amnistía para Abdalá Bucaram, quien se encontraba exiliado en Panamá

En segundo lugar, los actos masivos y la capacidad de movilización dejaron de ser exclusivos de los partidos. Aunque organizaciones como el Movimiento Popular Democrático (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 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 le 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 causas: 1. la ausencia de una representación política que se abandere de los intereses y demandas de las zonas rurales;<sup>24</sup> y 2. el incremento de la pobreza con motivo de las medidas de ajuste estructural (Andrade 2005, 31-2).

---

por el supuesto sobrepeso 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 Bucaram, 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 traeremos a nuestro principal adversario para enfrentarlo políticamente y derrotarlo en las urnas» (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 Bucaram. En 1994, con el denominado «pacto de la regalada gana», el PSC llegó a la presidencia del Congreso con el diputado Heinz Moeller; y el PRE, con el diputado Marco Proaño Maya, a la vicepresidencia de dicho organismo.

- 24 Al respecto, Andrade (2005, 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)».

La presencia de Pachakutik dio cuenta de que, por un lado, la CONAIE<sup>25</sup> apeló a la creación de canales directos de diálogo con los gobernantes a través de la toma de las calles<sup>26</sup> y, por otro, estructuró una agrupación política para pugnar los espacios de representación nacionales y locales con candidatos indígenas y mestizos.

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 el derrocamiento de tres mandatarios.

## LA DÉCADA DE INESTABILIDAD POLÍTICA

Entre 1996 y 2006, Ecuador experimentó una década de inestabilidad política en la que hubo siete presidentes en diez años.<sup>27</sup> Entre ellos se encuentran los Gobiernos del PRE (1996) y de la DP (1998), organizaciones con amplia trayectoria política desde 1984, y del PSP (2002), una agrupación liderada por un *outsider* que surgió tras el derrocamiento del exmandatario Jamil Mahuad.

El desgaste político de los expresidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez puso en evidencia la pérdida progresiva de su autoridad frente a los ciudadanos. Este desgaste político, más allá del tiempo en el ejercicio del poder, fue una respuesta de rechazo tanto a su estilo de gobierno como a la serie de decisiones políticas y económicas que adoptaron durante sus respectivas gestiones (cuadro 8).

---

25 De manera independiente y a través de la CMS, 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).

26 «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» (44).

27 Abdalá Bucaram (1996-1997); Rosalía Arteaga (pocas horas); Fabián Alarcón (1997-1998); Jamil Mahuad (1998-2000); Gustavo Noboa (2000-2002); Lucio Gutiérrez (2002-2005); Alfredo Palacio (2005-2006).

Cuadro 8. 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 <i>suite</i> del Hotel Colón en Quito.	Gran presencia en las calles de la CMS, principalmente del movimiento indígena. Pero también de las élites 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.	
Jamil Mahuad (DP)	10-08-1998 21-01-2000	Acusación de traición a la patria por haber pedido «perdón» durante su visita al Perú.	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.
		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 6000 a 25 000 sucres el cilindro.	
		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. 1 dólar equivalía a 25 000 sucres.	

Presidente	Período	Medidas que causaron su desgaste político	Forma de destitución
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.	Fuerzas 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 contramarchas auspiciadas por el gobierno que generaron enfrentamientos y violencia. Los denominados «forajidos» ingresan a la plaza de la Independencia y el 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.
		Nepotismo al interior de varias instituciones del Estado y del cuerpo diplomático.	
		Elaboración de la «lista negra de enemigos del gobierno» que 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 «Pichi Corte» afin 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 TSE.	
		Abdalá Bucaram retorna al país una vez que la «Pichi Corte» deja sin efecto los juicios en su contra.	
Denomina «forajidos» a los manifestantes convocados por Radio La Luna.			
		Usó las contramarchas como estrategia para medir fuerza con los ciudadanos en las calles.	

Fuente: Burbano de Lara 2009, Ciriza 2000, Montúfar 2006.  
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 de fuertes movilizaciones y el apoyo de las Fuerzas Armadas.

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 aprobó por mayoría simple la ejecución del art. 100 de la Constitución de 1978 que avala la destitución del presidente por «incapacidad física o mental declarada por el Congreso». Sin embargo, nunca hubo un examen médico que respalde esa decisión. En el caso de Gutiérrez, los legisladores de oposición optaron por aplicar el art. 167 de la Constitución de 1998 que facultaba al Congreso a cesar en sus funciones al presidente por «abandono del cargo».

¿Abandonó Gutiérrez su cargo? Bolívar Lucio (2013, 107), según el Acta n.º 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 Tribunal Constitucional), de uso indebido de la fuerza pública en referencia a cómo se reprimieron las marchas y que, amparados en el art. 167 de la Constitución, el Congreso podía declarar que el presidente había abandonado el cargo para el que había sido elegido».

En contrapartida, 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 en la época), pérdidas que superaron los USD 8600 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 1600 millones hacia los bancos quebrados (El Telégrafo 2017). La salida de Mahuad se amparó en la Disposición 42 de la Constitución de 1998,<sup>28</sup> avalada y aprobada por los partidos políticos

28 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

que integraron la Asamblea Constitucional de 1997 (DP, ID, PSC y PRE), lo que creó el marco institucional que tres años más tarde llevaría a la crisis del sistema financiero, la dolarización de la economía y el colapso del sistema de partidos, que tuvo un dramático correlato en la hasta entonces inédita ola migratoria de ecuatorianos hacia Europa (principalmente a España e Italia), cuyas remesas han sostenido la economía prácticamente hasta la actualidad.

Más allá de los «argumentos» que justificaron la salida forzada del poder de los tres expresidentes, lo planteado nos muestra cómo las interpretaciones o abiertas 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 en 1979, permitió a los gobiernos concluir con sus mandatos, pese a las férreas oposiciones que enfrentaron de los partidos de mayoría en el Congreso Nacional.

## LOS *OUTSIDERS* COMO ALTERNATIVA POLÍTICA

Una vez que las gestiones del PRE y de la DP fracasaron al frente del gobierno, los ciudadanos buscaron nuevas alternativas electorales por fuera de los partidos tradicionales, a los que responsabilizaron de la crisis política y económica entre 1998 y 2000.

Tras la caída de Abdalá Bucaram (1997), la cooperación interpartidista legitimó la figura inconstitucional del interinazgo para que el entonces presidente del Congreso (Fabián Alarcón) sea designado presidente de la república, lo que se legitimó a través de una consulta popular que incluyó reformas electorales a la Constitución y a la Ley de Partidos, así como la integración de una Asamblea Constituyente para redactar la decimonovena carta magna (cuadro 9).

---

derecho de preferencia de las personas naturales depositantes en las instituciones que entren en proceso de liquidación».

Cuadro 9. 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?	Lista completa	Entre listas
		48 %	52 %
7	¿Para la elección de diputados con cuál alternativa está usted de acuerdo?	1.ª vuelta	2.ª vuelta
		61 %	39 %
8	¿Está usted de acuerdo con 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?	Sí	No
		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 %

\*No incluye votos nulos ni blancos.

Fuente: EC TSE.

Elaboración propia.

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:

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 el cual podían participar ciudadanos solos o agrupados en movimientos, los partidos podían auspiciar a los independientes o candidatar a sus afiliados. En este momento, se abre una participación masiva que atomiza la competencia electoral (comunicación personal).

Es decir, a raíz de la consulta popular de 1997, convocada por el expresidente Fabián Alarcón, se estableció un sistema preferencial de listas abiertas que no opera en la gran mayoría de democracias del mundo (Ecuador es una de las pocas excepciones). Para Aguinaga (comunicación personal), «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 las realizadas en 1986 y 1994, fue utilizada como una herramienta de legitimación del gobernante. 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 [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 Frente Radical Alfarista» (El Telégrafo 2016).

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 PRIAN y el PSP (cuadro 10).

Cuadro 10. Decrecimiento de escaños

Año	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002	2006
PSC	4,3	12,7*	19,7	11,3	22,2	27,3	36,1	31,7	22,8	25,0	13,0
PRE	--	4,2	5,6	11,3	18,1	18,2	15,3	23,2*	19,5	15,0	6,0
ID	23,2	33,8	23,9	42,3*	19,4	10,4	9,7	6,1	13,8	16,0	11,0
DP	---	5,6	7,0	9,9	9,7	7,8	8,3	14,6	28,5*	4,0	5,0
PRIAN	---	----	----	----	----	----	----	----	----	10,0	28,0
PSP	----	----	----	----	----	----	----	----	----	9,0*	24,0

\*Partido de gobierno.

Fuente: EC CNE; Tanaka 2006, 28; Freidenberg y Alcántara 2001; Mejía 2002.

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 DP no pudo superar el desprestigio de su líder, Jamil Mahuad, a finales de la década de los 90 e inicios de 2000.

Las denuncias de financiamiento a la campaña presidencial de Mahuad por parte del dueño del extinto Banco del Progreso, Fernando Aspiazu; la quiebra del sistema financiero; el apoyo del Estado a la banca cerrada y la dolarización, fueron las causas 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>29</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 excoronel Lucio Gutiérrez, quien irónicamente se sometía a las reglas del juego electoral y de la Constitución que él mismo violentó junto con el movimiento indígena para presentarse como alternativa política para la recuperación de la institucionalidad del Estado.

En este contexto, saltaron a la arena electoral el PRIAN, organización liderada por el excandidato a la presidencia de la república por el PRE en 1998 y empresario guayaquileño, Álvaro Noboa Pontón; y

---

29 Rafael Quintero (2005, 116) anota que luego de desafiliarse de la DP, 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-Unión Demócrata Cristiana (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».

el 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 Salvación Nacional con el expresidente de la CONAIE, Antonio Vargas, y el expresidente de la 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 el derrocamiento de los exmandatarios Bucaram y Mahuad.

Moncayo (2009, 243) señala al respecto que, en la campaña de la primera vuelta electoral, Lucio Gutiérrez posicionó un discurso antineoliberal y populista, lo cual le hizo acreedor de 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 de Cuba.

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

El apoyo que recibió el excoronel 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 con el MPD,<sup>30</sup> para incursionar en una serie de acuerdos (informales) con el PSC y el PRE.

Con los primeros, como señala Montúfar (2006, 28), estuvo en juego «la estabilidad y tranquilidad del país» por las amenazas de juicio político al primer mandatario desde varias bancadas legislativas, entre

---

30 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 gutierrezismo 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.

ellas la ID. ¿A cambio de qué ofrecieron los socialcristianos 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» (Montúfar 2006, 28).

En cuanto a los segundos, el apoyo político giró en torno al cambio en la estructura de la CSJ, conformada por jueces afines en su mayoría al PSC, 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 socialcristianismo? El control de la 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? Montúfar (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* (la entrega de prebendas a cambio de apoyo político) y su líder no se distinguieron en lo absoluto de las prácticas de los partidos políticos tradicionales a los que cuestionaron 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 consignas como: «¡Que 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>31</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 que se desenvolvían.

El desarrollo de estos tres sucesos (presencia de movimientos políticos, producción de Gobiernos inestables y candidatos *outsider*) son síntomas 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 se ve cómo los conflictos de secuencia reactiva pretendieron generar escenarios más estables con la aprobación del Código de la Democracia.

---

31 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.



## 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 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 revisa cómo, después de la secuencia reactiva (Mahoney 2002) del período 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.

## 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 setenta y seis 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 CNE, institución que reemplazó al antiguo 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, por sus siglas en inglés). 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 de 2009 la nueva Ley Orgánica Electoral,<sup>32</sup> el presidente Correa planteó treinta y tres 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

---

32 Antes de las objeciones presidenciales, la Ley Orgánica Electoral se aprobó con 45 votos a favor, 11 negativos, 2 en blanco y 11 abstenciones (Freidenberg 2011, 35).

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». (35)

El cuadro 11 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.

Cuadro 11. 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).

## LOS PRINCIPALES HITOS DEL CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA

Los defensores de la nueva normativa electoral, como el exasambleísta 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 que la promesa de reinstitucionalización del Estado, enfocada en la despartidización de la justicia,<sup>33</sup> la denominada participación ciudadana<sup>34</sup> y la edificación de un sistema de partidos fuertes, no se cumplieron en tiempos de la Revolución Ciudadana.

33 Si bien es cierto que 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 de 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 CSJ; la creación de un Consejo de la Judicatura de Transición compuesto por personas afines a su gobierno (Verdesoto 2017, 58-60).

34 En el ámbito de la participación ciudadana dos son los puntos que entran en la polémica: primero, la forma en la que el Gobierno de 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

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

- a) los partidos y movimientos políticos;
- b) la naturaleza de la representación;
- c) las relaciones entre instituciones;
- d) el papel de las autoridades electorales y su control y, finalmente,
- e) la competencia electoral

### REGISTRO Y SUPERVIVENCIA DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

Pasadas las elecciones del 26 de abril de 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 arts. 305 a 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 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 CNE no eran los mismos que los de los partidos.

Al respecto, Dalton Bacigalupo, exdirector de la 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

---

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 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).

de verificación. Esta fue una de las causas por las que organizaciones como la ID desaparecieron del registro electoral.<sup>35</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>36</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 quien decidía quién participaba o no como candidato.

Para finalizar, el cuadro 12 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.

---

35 A este factor habría que añadir la falta de democracia interna y las disputas entre dirigentes políticos, así como el desgaste político de sus líderes.

36 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, pero no para el presidente y vicepresidente de la república.

Cuadro 12. 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 2 procesos electorales consecutivos de carácter nacional.*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partidos y movimientos nacionales: requieren 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>

\*Los porcentajes variaron en función de los acuerdos interpartidarios.

Fuente: Freidenberg 2011, 40.

Elaboración propia.

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.

#### 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 asambleístas (por igual) sin importar la circunscripción en la que 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 1998-1999 que los obligó a salir de Ecuador.<sup>37</sup>

37 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

## ORGANISMOS DE CONTROL ELECTORAL

Con la entrada en vigencia del Código de la Democracia en 2009, el máximo organismo de control electoral, el TSE, cambió de nombre y se dividió en dos instituciones: el 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 viabilizar las revocatorias de mandato a los funcionarios de elección popular según lo dispuesto por la Constitución de 2008. De igual manera, el CNE 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 TCE 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

---

representó USD 2821,6 millones para Ecuador. Mientras que en el año 2009 —aunque se registra una reducción— el monto no deja de ser importante, pues llegó a los USD 2495,1 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 Latinoamericana, señala según 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».

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 CSJ y representantes de los ciudadanos ajenos al Congreso; el segundo, que estableció la conformación del TSE con base en las ternas enviadas por los partidos y movimientos más votados y con mayor presencia legislativa; y el tercero, a través de concursos de méritos y oposición realizados por el CPCCS, donde los mejor puntuados son nombrados consejeros electorales.<sup>38</sup>

El cuadro 13 detalla los constantes cambios en la metodología para la designación de funcionarios de los organismos de control electoral.

Cuadro 13. 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 CSJ.</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

38 La designación de funcionarios a través de los concursos de méritos y oposición realizados por el CPCCS también ha sido objeto de cuestionamientos, ya que los postulantes a ser autoridades, en muchos casos exfuncionarios de gobierno o simpatizantes de este, obtienen los mejores puntajes en los concursos.

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 CNE 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 TCE se conformará por cinco miembros principales, que ejercerán sus funciones por seis años.</li> <li>• El TCE 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
Código de la Democracia 2009, art. 20	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los miembros del CNE y del TCE serán designados por el CPCCS previa selección, mediante concurso de oposición y méritos realizado por las respectivas Comisiones Ciudadanas de Selección.</li> </ul>	Vigente hasta la actualidad

Fuente: EC 1978, 1998, 2008.

Elaboración propia.

La metodología variante en cuanto a la designación de autoridades para conformar tanto el extinto TSE como el CNE 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. Se destaca 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 lo único que hizo fue operativizar las reformas propiciadas por el movimiento de gobierno. Estas reformas 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.

## LAS REFORMAS A LA NORMATIVA ELECTORAL

En el ámbito de la persistencia estructural de las instituciones y de los autorrefuerzos que estas crean, las reformas<sup>39</sup> a la normativa electoral de 2012 forman parte de la serie de incentivos 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.

¿En qué se basa este argumento? Como señala el Instituto Nacional Demócrata (IND) 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.

## LA NUEVA ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS

La reforma al art. 164 del Código de la Democracia contempló el cambio y la diferenciación en la asignación de escaños de asambleístas provinciales y del exterior, concejales y parlamentarios andinos en relación con los asambleístas nacionales.<sup>40</sup> El art. 19 de la Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador (Código de la Democracia), sostiene que:

---

39 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 arts. 164, 203 y 207 del Código de la Democracia.

40 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.».

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. (IND 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>41</sup> que fortalece a las organizaciones políticas con mayor presencia en territorio nacional.

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) diez curules más. Es decir, la presencia legislativa de AP se habría incrementado de cincuenta y cuatro a sesenta y cuatro representantes (LaRepública.ec 2012).

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.

---

41 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».

Cuadro 14. 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: EC CNE 2014. Altas electoral 2009-2014.

Elaboración propia.

\*57 de 124 asambleístas

\*\*100 de 137 asambleístas

AN: asambleístas nacionales. AP: asambleístas 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 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 las que la organización política más fuerte es la que sobrevive.

#### 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, 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.

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, además 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 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 USD 1 129 100,50 , mientras que el candidato de Alianza País, Rafael Correa, destinó USD 745 989,80 (La Hora 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 CNE, 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 CNE 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 arts. 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 Reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador 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 (CPC), las instituciones del Estado invirtieron USD 799 116,30 en publicidad durante esos dos meses de campaña electoral.<sup>42</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 (CPC 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 precandidatos a las elecciones presidenciales de 2013: Guillermo Lasso y Mauricio Rodas; quienes, entre los años 2011 y 2012, invirtieron importantes sumas de dinero en espacios publicitarios. Así lo destaca la CPC en su informe del 13 de julio de 2012: «Actores o sujetos políticos en precampaña durante 2011 y 2012».

Cuadro 15. 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	1004
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
Total	1 926 794,48	791	1316

Fuente: CPC 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 medios

42 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» (CPC 2012, 6).

y periodistas, bajo el argumento del supuesto «favoritismo» (directo o indirecto) hacia determinados candidatos, a través de entrevistas, reportajes y demás géneros periodísticos.<sup>43</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 discreción de quién está decidir esto? ¿A qué intereses políticos responderían 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 «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 8 binomios presidenciales a elegirse el 17 de febrero para evitar sanciones de entre 50 a 100 000 dólares americanos». Esto sucedía al mismo tiempo en que no existía prohibición alguna para los enlaces ciudadanos<sup>44</sup> dirigidos por el presidente Correa.

## 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

---

43 Al respecto, el art. 203 del Código de la Democracia sostiene que: «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» (EC 2012, 5).

44 Este espacio político se realizaba todos los sábados dentro y fuera de la 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.

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 num. 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 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 circunscripción. Además, «los candidatos, de ser electos, tendrán que rendir cuentas al distrito o sección territorial que los eligió, aunque estos sean parte de la provincia» (CPC 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; Montúfar 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 16. 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: EC CNE; Montúfar 2013, 25-6.

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 tres curules de las cuatro que estaban en disputa. En la misma provincia, en la circunscripción cuatro, compuesta por siete cantones, el movimiento de gobierno alcanzó el 51,47 % de los votos; no obstante, se llevó las tres curules en juego.

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

La aplicación del método D'Hondt, sumada a la distritalización de las provincias con mayor población, puso al movimiento Alianza País en 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 autorrefuerzo a la institucionalidad del organismo de control electoral, así como 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: 1. optar por las reformas electorales en sí mismas; y 2. enrumbar el trayecto de las modificaciones hacia los elementos vistos en este apartado en detrimento de otros.

# CONCLUSIONES

---

Las reformas electorales del período 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 y 2006, se crearon escenarios de atomización y fraccionamiento de partidos y movimientos. Situación que incidió en su poca institucionalidad.

El argumento de esta investigación es que el período de reformas 1996–2013 no solo fue inestable, sino que además no fue lineal. Por ello, se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿hasta qué punto las reglas electorales tienen impacto o incidencia sobre la estabilidad/inestabilidad de los partidos políticos? Para responder la interrogante, se entiende que la secuencia temporal 1996–2013 está atravesada por dos momentos que son revisados desde el enfoque de trayectorias dependientes: el primero, al que Mahoney (2002, 113) denomina *secuencia reactiva*, responde a un período caracterizado por la resistencia a la estructuración de instituciones políticas (partidos) fuertes y sólidas.

El segundo es calificado por Mahoney (2002) y Pierson (2017) como *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 período anterior.

En términos generales, la caracterización del período 1996–2006 refleja una presencia activa del Ejecutivo en cuanto a la formulación y el planteamiento de las reformas electorales, que 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 los referéndums.

Por otra parte, el período 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 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 incrementó en 2009 a 371 (5 veces más). ¿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; 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, existe una secuencia histórica que permite responder la pregunta planteada en este libro respecto al impacto o incidencia de las reglas electorales en la estabilidad/inestabilidad de los partidos políticos.

Finalmente, con todos estos elementos, este trabajo pretende contribuir al debate y a la discusión sobre los partidos políticos en 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 en el 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.



## REFERENCIAS

- Andrade, Pablo. 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, Roberto Viciano y Santiago Andrade Ubidia, 33-78. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aragonés, Nelson. 1985. *El juego del poder: De Rodríguez Lara a Febres Cordero*. Quito: Corporación Editora Nacional (CEN).
- Artaza, Manuel de. 2015. «La ciencia política, la historia y las instituciones». *Ivs Fvgit Revista de Cultura Jurídica* 18: 45-74. <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/34/69/03artaza.pdf>.
- Arthur, W. Brian. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Basabe, Santiago. 2007. *Instituciones e institucionalismo en América Latina: Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Quito: Centro de Investigaciones y Política y Economía.
- . 2014. «Ecuador: Cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo... con elecciones». *Revista de Ciencia Política*, 34 (1): 140-70.
- Becker, Gary. 1986. «The Economic Approach to Human Behavior». En *Rational Choice*, editado por Jon Elster, 108-22. Oxford: Basil Blackwell.
- 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, 63-102. Quito: Corporación Instituto de la Ciudad.
- Chang, Ha-Joon, y Peter Evans. 2007. «El papel de las instituciones en el cambio económico». En *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales.
- Ciriza, Alejandra. 2000. «Ecuador. 21 de enero del 2000: ¿Golpe de Estado o revuelta india en el Ecuador?». *OSAL* 1: 6-10. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D3495.dir/21deEnero.pdf>.
- Collier, Ruth Berins, y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Cornejo, Diego. 1996. *El caso Dahik: Crónica de un delito de blancos*. Quito: Paradiso.
- Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES). 1999. *La ruta de la gobernabilidad: Informe final del Proyecto CORDES-Gobernabilidad*. Quito: CORDES.

- Corporación Participación Ciudadana (CPC). 2012. *Informe de monitoreo de medios correspondiente a diciembre de 2012 en nueve canales de televisión de señal nacional*. Quito: CPC.
- . 2012. *Actores o sujetos políticos en pre-campaña durante el 2011 y 2012*. Quito: CPC.
- . 2013. *Informe de monitoreo de medios correspondiente a diciembre de 2013 en nueve canales de televisión de señal nacional*. Quito: CPC.
- Downs, Anthony. 1957. *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.
- Easton, David. 1953. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- EC. 1945. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 228, 6 de marzo.
- 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. 1979. *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 800, 27 de marzo.
- EC. 1986. *Consulta popular del 1 de junio de 1986*. Registro Oficial 563, Suplemento, 13 de noviembre.
- EC. 1998. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 1, 11 de agosto.
- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- 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.
- EC Consejo Nacional Electoral (CNE). 2018. «Sistema estadístico electoral». <https://app03.cne.gob.ec/EstadisticaCNE/Ambito/Candidatos/Candidato.aspx>.
- EC Movimiento Concertación. 2013. «Ecuador: Análisis de los resultados electorales del 17 de febrero de 2013». *Serie Propuestas para el Debate 1*. Documento de trabajo.
- EC 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).

- Echeverría, Julio. 2006. *El desafío constitucional: Crisis institucional y proceso político en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala / Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) -Friedrich Ebert Stiftung (FES).
- El Comercio. 2009. «12 partidos se van a reinscribir en el CNE». *El Comercio*. 15 de septiembre. <http://www.elcomercio.com/actualidad/12-partidos-reinscribir-cne.html>.
- . 2015. «Ecuador enfrentó los paros más fuertes en la década de 1980». *El Comercio*. 13 de agosto. <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-paros-decada80-indigenas-politica.html>.
- El Expreso. 2018. «La eterna crisis partidaria». *El Expreso*. 21 de enero. <http://www.expreso.ec/actualidad/crisis-partidista-alianzapaisorganizaciones-ecuador-XJ1975734>.
- El Telégrafo. 2011. «La violencia es un arma recurrente en el Legislativo». *El Telégrafo*. 11 de diciembre. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/1/la-violencia-es-un-arma-recurrente-en-el-legislativo>.
- . 2016. «Osvaldo Hurtado gobernó entre ajustes y protestas». *El Telégrafo*. 17 de octubre. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/historias/1/osvaldo-hurtado-gobierno-entre-ajustes-y-protestas>.
- . 2017. «La quiebra de la banca y congelación de cuentas costaron \$8.600 millones». *El Telégrafo*. 9 de marzo. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/la-quiebra-de-la-banca-y-congelamiento-de-cuentas-costaron-usd-8-600-millones>.
- Evans, Peter. 1996. «El Estado como problema y como solución». *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, 35 (140): 529-62. [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 de Abdalá Bucaram y del PRE para ganar las elecciones*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / CEN.
- . 2008. *El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Barcelona: CIDOB Edicions.
- . 2011. «El Código de la Democracia: Una evaluación del proceso de reforma electoral del Ecuador (2008-2009)». Quito: Ágora Democrática (IDEA Internacional-NIMD).
- Freidenberg, Flavia, y Manuel Alcántara. 2001. *Los dueños del poder: Los partidos políticos en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.

- Fundamedios. 2014. *El 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?». En *El Código de la Democracia: Una evaluación del proceso de reforma electoral del Ecuador (2008-2009)*. Quito: Ágora Democrática (IDEA Internacional-NIMD).
- Herrera, Kléver. 2007. «Los tortuosos caminos de la democracia en el Ecuador». Tesis de maestría, FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1350>.
- Hurtado, Osvaldo. 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: CPC / Fundación Konrad Adenauer Stiftung / Instituto Nacional Demócrata.
- Krugman, Paul. 1991. «History and Industry Location: The Case of the Manufacturing Belt», *American Economic Review* 81 (mayo): 80-3.
- La Hora. 2006. «Noboa gastó casi dos millones de dólares en campaña en Ecuador, según ONG». *La Hora*. 13 de octubre. <https://www.lahora.com.ec/noticias/noboa-gast-casi-dos-millones-de-d-lares-en-campa-a-en-ecuador-seg-n-ong>.
- LaRepública.ec. 2012. «Fórmula para asignar escaños propuesta en veto presidencial otorgará más asambleístas a PAÍS, denuncian». *LaRepública.ec*. 9 de enero. <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2012/01/09/formula-para-asignar-escaños-propuesta-en-veto-presidencial-otorgara-mas-asambleistas-a-pais-denuncian>.
- Levi, Margaret. 1997. “A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis”. En *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, editados por Mark I. Lichbach y Alan S. Zuckerman, 19-41. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lucio, Bolívar. 2013. *Caídas presidenciales en Ecuador: La política de los actores*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Mahoney, James. 2002. «Los patrones de dependencia en los cambios de régimen: América Central en perspectiva comparada». *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales* 4 (2): 133-66. <http://institucional.us.es/revistas/Araucaria/A%C3%B1o>

- 204%20n%C2%BA7/Cap%206%20Los%20patrones%20de%20depellencia%20en%20los%20cambios%20de%20nigimen.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, 287-324. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Moncayo, Patricio. 2009. *Con la democracia a costas*. Quito: Universidad Alfredo Pérez Guerrero.
- Montúfar, César. 2000. *La reconstrucción neoliberal: Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador*. Quito: UASB-E / Abya-Yala.
- . 2006. «Lucio Gutiérrez y el fracaso de un proyecto autoritario: Reflexiones sobre la crisis de legitimidad política en el Ecuador». Quito: UASB-E.
- North, Douglas. 1984. «Transaction Costs, Institutions, and Economic History». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 140: 7-17. <https://www.jstor.org/stable/40750667>.
- Pachano, Simón. 2004. *El territorio de los partidos: Ecuador 1979-2002*. Quito: FLACSO Ecuador. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecuador/flacso/pachano.pdf>
- . 2008. *Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Pachano, Simón, y Flavia Freidenberg. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Peters, B. Guy. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. Londres-Nueva York: Pinter.
- Pierson, Paul. 2017. «Rendimientos crecientes, trayectorias dependientes y el estudio de la política». *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, VI (2): 11-50.
- Ponce, Alejandro. 1986. «Criterios para una reforma constitucional». En *Las reformas constitucionales de 1986*, editado por Hernán Salgado, 123-54. Quito: JURIS-PUCE / ILDIS.
- Porras, Angélica. 2005. *Tiempo de indios: La construcción de la identidad política colectiva del movimiento indio 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 / FES.
- Sánchez, Francisco. 2008. *¿Democracia no lograda o democracia malograda?* Quito: FLACSO Ecuador.

- Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tanaka, Martín. 2006. «Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005: Reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales». Documento de trabajo Kellogg Institute. [http://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/324.pdf](http://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/324.pdf).
- Verdesoto, Luis, dir. 2017. *Democracia, derechos humanos e instituciones en Ecuador*. Quito: Plataforma por la Defensa de la Democracia y los Derechos Humanos en el Ecuador.
- Viteri, Galo. 2009. «Ecuador: Migración y remesas I semestre 2009». *Observatorio de la Economía Latinoamericana* 119: s. p. <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/ec/2009/gvd2.htm>.
- Weatherford, M. Stephen. 1992. «Measuring Political Legitimacy». *American Political Science Review* 86 (1): 149-66. doi:10.2307/1964021.



**UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR**  
Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) es una institución académica creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. Es un centro académico abierto a la cooperación internacional. Tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración y el papel de la subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La UASB fue creada en 1985. Es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal, forma parte del Sistema Andino de Integración. Además de su carácter de centro académico autónomo, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia) y Quito (Ecuador).

La UASB se estableció en Ecuador en 1992. En ese año, suscribió con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Gobierno de Ecuador, un convenio que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador la incorporó mediante ley al sistema de educación superior de Ecuador. Es la primera universidad en el país que logró, desde 2010, una acreditación internacional de calidad y excelencia.

La Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), realiza actividades de docencia, investigación y vinculación con la colectividad de alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros espacios del mundo. Para ello, se organiza en las áreas académicas de Ambiente y Sustentabilidad, Comunicación, Derecho, Educación, Estudios Sociales y Globales, Gestión, Letras y Estudios Culturales, Historia y Salud. Tiene también programas, cátedras y centros especializados en relaciones internacionales, integración y comercio, estudios latinoamericanos, estudios sobre democracia, derechos humanos, migraciones, medicinas tradicionales, gestión pública, dirección de empresas, economía y finanzas, patrimonio cultural, estudios interculturales, indígenas y afroecuatorianos.

## ÚLTIMOS TÍTULOS DE LA SERIE MAGÍSTER

- 
- 339 Fabián Regalado Villarroel, *Rompiendo el tejido social: Mercado San Roque, política y pandemia*
- 
- 340 Carla Grefa, *Naturaleza y megaminería: La delgada línea entre coexistencia y contradicción*
- 
- 341 Ángela Rocha, *Procesos interoceptivos y propioceptivos en autistas adultos*
- 
- 342 Juan José Freire, *La censura cinematográfica en Ecuador: Un estudio de la calificación etaria*
- 
- 343 Dianis Hernández Lugo, *Camino a la libertad: Esclavizadas en Cartagena de Indias (1750-1800)*
- 
- 344 Tamia Andrango Cadena, *Videoclips de música kichwa: Representación, cambios culturales y comunitarios*
- 
- 345 Miguel Saldarriaga Viteri, *El Código Militar en la construcción estatal garciana (1861-1875)*
- 
- 346 Vanessa Lozada, *El derecho a la salud de las mujeres privadas de libertad: Caso CRS Cotopaxi*
- 
- 347 Josueth Aguilar, *Indeterminación territorial y derecho a la ciudad: Comuna San José de Cocotog*
- 
- 348 Carla Burbano Hinojosa, *Colombia, modelo de privatización de la seguridad en la región*
- 
- 349 Juan Manuel López, *Generación Tsáchila: Mediaciones, hibridación y resistencia cultural*
- 
- 350 Inkarri Kowii Alta, *Tinkuy: ¿Enfrentamiento o transformación cultural?*
- 
- 351 Ita Gallo Mera, *Propuesta de innovación en la educación continua: La norma UNE-ISO 21001:2018 en la UASB-E*
- 
- 352 Juliana Mojica Sanabria, *Un campo de fuerza convertido en barrio: El caso de San José Obrero, Antioquia (1946-1956)*
- 
- 353 Alfredo Espinosa, *Democracia en tensión: El sistema de partidos en Ecuador (1996-2013)*
-



Esta obra, a través de una revisión y recopilación sistemática de datos y hechos históricos desde el retorno al régimen democrático en Ecuador en 1978, muestra la manera en que la tensión Ejecutivo-Legislativo fue gestando una serie de reformas legales o iniciativas de democracia directa para modificar la correlación de fuerzas entre ambas funciones. Punto central tienen las reformas electorales emprendidas en la década de inestabilidad política, que evidenciaron una suerte de cooperación interpartidista que permeó las fronteras ideológicas con el objetivo de mantener el monopolio de la representación política.

Además, pone en evidencia que las reformas electorales impulsadas por los partidos respondieron a criterios coyunturales que fueron modificando las condiciones de la competencia electoral, pero que, en la práctica, terminaron dinamitando el sistema político en su conjunto.

Alfredo Espinosa (Quito, 1987) es licenciado en Comunicación Social (2013) por la Universidad Central del Ecuador (2013); y magister en Estudios Latinoamericanos con mención en Política y Cultura (2018) por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Coautor de los libros *Carpintería democrática* (2021) y *Democracia, derechos humanos e instituciones políticas en Ecuador* (2016). Es experto electoral, analista político y en temas de comunicación.



9789942641137