

**ágora**  
democrática

Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**



# El Código de la Democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral del Ecuador (2008-2009)



■ El Código de  
la Democracia:  
una evaluación del proceso de  
reforma electoral del Ecuador  
(2008-2009)

## Créditos

Edición:

Cristhian Parreño

Corrección de estilo:

Gabriela Chauvin

Diseño:

Oxigenio

Impresión:

Oxigenio

ISBN.9942-03-655

---

# Sumario

PRÓLOGO	7
I. INTRODUCCIÓN	
II. LA COYUNTURA CRÍTICA: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN QUE DISPARÓ EL PROCESO DE REFORMA ELECTORAL	15
II.1. El caos de las reglas de juego: la incontinencia reformista	16
II.2. Las características del sistema de partidos y el modo en que éstas condicionaron la gobernabilidad democrática	21
II.3. <i>Cleavages</i> que no han terminado de estructurarse y dificultad de las organizaciones e instituciones para procesar y agregar las demandas superando la diferenciación regional	27
II.4. Los niveles de polarización ideológica en el sistema de partidos: distancia y superposición de las actitudes de los diputados	28
II.5. Las prácticas informales de la política: clientelismo y patronazgo	30
II.6. El triunfo de la “antipolítica”: la crisis de los partidos tradicionales	31
II.7. La activación y traducción política de la necesidad de cambio: el éxito electoral de un movimiento político que canalizó el descontento social en contra de los partidos	32
III. ¿CÓMO SE HIZO LA REFORMA ELECTORAL DE 2008/2009?: UNA DESCRIPCIÓN DEL PROCESO, DE LAS ESTRATEGIAS Y DE LOS ACTORES	33
IV. EL CONTENIDO DEL CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA: ¿QUÉ REFORMAS SE APROBARON?	39
IV.1. Cambios relacionados con el registro, la supervivencia y la organización interna de los partidos y los movimientos políticos	39
IV.2. Cambios vinculados con la representación	41
IV.3. Cambios en torno a las relaciones entre las instituciones	41
IV.4. Cambios vinculados a las autoridades electorales y su control	42
IV.5. Cambios que afectan la competencia electoral	44
V. ¿LAS REFORMAS RESUELVEN LOS PROBLEMAS DIAGNOSTICADOS?: UNA EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS REALIZADAS	47
V.1. Buenas prácticas: los elementos del Código de la Democracia que son beneficiosos para el sistema político ecuatoriano	47
V.2. El Código de la Democracia: los debates pendientes de la reforma electoral	51
VI. CONCLUSIONES	55
VII. BIBLIOGRAFÍA	57
ANEXO I	61
ANEXO II	62



# Prólogo

---

La consolidación de un marco institucional de acuerdo con el texto constitucional, que garantice la vigencia del régimen democrático, depende de la armónica conjugación de factores normativos, sociales y políticos.

Entre los factores destacados por las ciencias políticas y jurídicas, por su íntima relación con la distribución y ejercicio del poder político, encontramos el sistema de partidos y organizaciones políticas, el sistema electoral, la disciplina partidista, el proceso de formación de leyes, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Cada actor político debe situarse en el preciso grado y medida institucional para establecer un sano equilibrio entre el respeto a la voluntad de las mayorías, la estabilidad del sistema y la promoción y protección de los derechos fundamentales.

La Constitución de la República del Ecuador establece, entre los principios que rigen el ejercicio de derechos, en general, y los de participación política, en particular, los de inmediata y directa aplicación, igualdad formal y sustancial, la prohibición de restricción por parte de la normativa secundaria, su carácter progresivo. Estos principios señalan mandatos expresos al legislador que está obligado, por la garantía normativa prevista en el artículo 84, a adecuar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales.

Un sistema altamente constitucionalizado, como el ecuatoriano, no sólo establece límites a la acción del legislador, sino que condiciona todo tipo de actuación pública o privada. En este sentido, los derechos de participación política, al igual que los demás derechos, constituyen un límite a la potestad normativa del legislador, pero, al mismo tiempo, constituyen un prerrequisito indispensable para la vigencia de la democracia.

Según Robert Alexy, una forma realista de contemplar la relación entre derechos humanos y democracia devela que los derechos fundamentales tienen una doble y opuesta naturaleza:

*Los derechos fundamentales son profundamente democráticos porque aseguran el desarrollo y la existencia de las personas gracias a la garantía de los derechos de libertad y de igualdad, capaces por lo general de mantener estable el procedimiento democrático, y porque aseguran las condiciones para el funcionamiento del proceso democrático mediante la protección (...) del derecho de sufragio y otras libertades políticas. Frente a ello, son profundamente antidemocráticos porque desconfían del proceso democrático. Con el sometimiento incluso del Legislativo privan de poder de decisión a la mayoría parlamentaria legitimada (Alexy 2004: 38).*

El nuevo marco constitucional sobre los derechos de participación o políticos que constan en la Constitución de 2008 y su posterior desarrollo legal en el Código de la Democracia, tomó como desafío, precisamente, introducir elementos institucionales que permitan un ambiente que promueva una mayor gobernabilidad y viabilidad política del sistema ecuatoriano, caracterizado por su alto grado de inestabilidad y predominio de las vías de hecho, desarrolladas en la llamada anti-política.

Bajo estos criterios generales, un grupo de consultores encabezados por ÁGORA DEMOCRÁTICA, emprendieron en la compleja labor de proponer ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley orgánica electoral que, después de agotar el proceso corres-

pondiente, fue promulgada el 27 de abril de 2009, en el Registro Oficial No. 578, con el nombre de Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, “Código de la Democracia”. La misión del nuevo marco normativo electoral consiguió agrupar, en un único cuerpo, la normativa electoral, la dispersión anterior de al menos tres leyes que regulaban el sistema electoral, la organización de los partidos y el origen, monto y destino del financiamiento electoral.

El Código de la Democracia procura forjar un sistema de organizaciones políticas fuertes y altamente institucionalizadas, que tienda a las alianzas, que evite la atomización del sistema de partidos y que introduzca y profundice los mecanismos de democracia interna de las organizaciones políticas con el propósito principal de cualificar la importante actividad de los partidos y movimientos políticos en los procesos democráticos, como intermediarios legítimos entre el pueblo y el poder político, catalizadores genuinos de la participación de la ciudadanía y la distribución del poder.

En la comisión original de elaboración de la nueva ley electoral se encontraba Flavia Freidenberg, periodista, licenciada en Ciencias Políticas, magíster en Estudios Latinoamericanos, doctora en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca y autora de esta obra. Ella comparte con sus lectores los orígenes, desarrollo y culminación del proceso descrito, los cambios realizados en el camino, así como lo que considera los “debates pendientes”.

La obra comienza con un revelador diagnóstico del sistema político ecuatoriano, caracterizado por su enorme volatilidad, organizaciones políticas desinstitucionalizadas, indisciplina partidista y tendencia a la conformación de gobiernos sin respaldo legislativo, lo que ha provocado pugnas entre estas dos funciones del Estado y, por ende, inestabilidad gubernamental. Esta negativa tradición se aborda desde una perspectiva politológica por Flavia Freidenberg, la que, a su criterio, ha producido una “incontinencia normativa” cuyas consecuencias fácticas pretenden

ser corregidas con la implementación de un nuevo modelo normativo.

La autora se plantea desarrollar cuatro objetivos: i) Identificar la coyuntura crítica y los problemas político-institucionales que desataron el proceso de reforma electoral en el Ecuador, en un escenario de cambio institucional y de reforma del Estado. ii) Conocer el proceso de elaboración del texto e identificar las diferentes etapas en las que se trabajó la reforma. iii) Explorar en qué medida la nueva ley electoral constituye una respuesta a los cambios que el sistema demandaba. iv) Identificar vacíos y problemas en materia electoral.

De acuerdo con Freidenberg, el Código de la Democracia –con el objetivo de desarrollar los principios y normas constitucionales– enfatiza en ciertos aspectos fundamentales para el régimen democrático como la democratización interna de las organizaciones políticas, la prescripción de coincidir la elección de assembleístas nacionales, provinciales y de las circunscripciones del exterior con la segunda vuelta electoral, con el fin de facilitar la transferencia del voto hacia la conformación de gobiernos mayoritarios y estables.

Una de las novedades del nuevo régimen constitucional es la escisión de las funciones administrativas y jurisdiccionales, antiguamente centralizadas en el ex Tribunal Supremo Electoral, y actualmente confiadas al Consejo Nacional Electoral y al Tribunal Contencioso Electoral, respectivamente. La especialización y despolitización de la justicia electoral ha permitido crear una distancia entre los ámbitos propios del debate y la negociación política para lograr, en el ámbito jurisdiccional, un predominio de los criterios jurídicos como garantía indispensable de los derechos fundamentales de participación política y una de las características propias de un Estado constitucional de derechos y justicia. A decir de la autora,

*La despolitización de las instituciones electorales era una necesidad clave para el cumplimiento de las leyes y para el control de su aplicación en el Ecuador. La Función Electoral tiene como finalidad*

*garantizar la voluntad general del pueblo asegurando que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión consciente, auténtica, libre y autónoma de la libertad expresada en las urnas por votación directa y secreta (Freidenberg 2011: 49).*

Como se podrá apreciar, el valor propositivo, analítico y crítico de la presente obra la hace digna de ser leída y analizada como un insumo invaluable para quien desee tener, de primera mano, una visión panorámica de la trascendencia de la reforma electoral en nuestro país, y entablar un ejercicio dialógico con la autora sobre sus aspectos positivos y negativos.

Actualmente, como afirma la autora, “resulta difícil evaluar en qué medida la misma [la reforma] pudo satisfacer las necesidades de cambio y el diagnóstico realizado por quienes impulsaron la reformas en el sistema político” (Freidenberg, 2011: 44); sin embargo, es destacable la importancia de contar con una obra que nos acerque a opiniones fundamentadas en la teoría y la experiencia previa, con el respaldo de la sólida trayectoria de Flavia Freidenberg.

Sin perjuicio de lo dicho, el éxito o fracaso de los sistemas no se agota con el diseño y entrada en vigencia de un régimen normativo, sino en la capacidad y voluntad que tengan los actores que operan el sistema, para dirigir sus acciones hacia el cumplimiento de los fines planteados por la Constitución y quienes trabajaron en la reforma, entre otros factores. Al hablar de actores, no sólo nos referimos a las autoridades de los órganos que integran la Función Electoral, sino a las organizaciones políticas, sujetos políticos, a los medios de comunicación y a la ciudadanía en general. La actitud comprometida de todas las personas constituye un elemento fundamental para destacar las virtudes del nuevo sistema normativo vigente, así como para minimizar los efectos negativos colaterales que pudiesen devenir de su aplicación en circunstancias concretas.

Obras como esta son indispensables para inspirar el desarrollo de la investigación y el análisis del sistema político en el país.

## **Bibliografía**

Alexy, Robert (2004). “Derechos Fundamentales y Estado Constitucional de Derecho”, en: Miguel Carbonell. *Neoconstitucionalismo (s)*. Madrid: Trotta.

Freidenberg, Flavia (2011). *El Código de la Democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral en el Ecuador (2008-2009)*. Quito: Ágora Democrática (IDEA-NIMD).

# Capítulo I

## Introducción

---

Ecuador ha sido uno de los países que más dificultades ha experimentado en América Latina para contar con escenarios que favorecieran la gobernabilidad desde la reinstauración democrática en 1978-1979. La caída de tres presidentes elegidos constitucionalmente entre 1997 y 2005, sustituidos por vías extrainstitucionales y en escenarios de movilización popular y acuerdos entre élites, ha dado cuenta de la tendencia de esos grupos a alterar o adaptar las reglas de juego en función de sus intereses de corto plazo. Junto a ello, el sistema político se ha caracterizado por la presencia de agudos conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo (Mejía Acosta 2002; Pachano 2007), una alta fragmentación partidista (Freidenberg 2008), gobiernos de presidentes débiles (Mejía Acosta 2002), alianzas entre “mayorías móviles” (Pachano 2007) y ciudadanos electoralmente volátiles (Conaghan 1996; Freidenberg 2008). Muchos políticos han actuado de manera clientelar y patrimonialista, mientras construían consensos sólo de manera puntual, olvidándose poco después de lo que se habían comprometido, sin rendir cuenta de sus decisiones a los ciudadanos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Diversos autores han dado cuenta de esas características del sistema político ecuatoriano, ver Conaghan (1996); Mejía (2002); Pachano (2007); Sánchez (2008) o Freidenberg (2008).

Esa incapacidad para generar un sistema estable llevó a pensar que era el diseño institucional y sus efectos sobre los incentivos que tenían los actores con capacidad de veto en el proceso de toma de decisiones, los que dificultaban la gobernabilidad democrática<sup>2</sup>. Si bien a través de su marco institucional todo sistema político puede generar condiciones para gobernar a la sociedad de manera estable, en el Ecuador ese marco ha sido reformado al menos veinticinco veces, a través de distintos procesos de cambio, de intensidad y alcance diverso, a partir de la interacción competitiva de agentes con intereses variados o contrapuestos, que negociaron sus preferencias en un contexto democrático.

Toda reforma electoral busca alterar el modo en que se distribuye el poder, en el que diversos actores pretenden maximizar sus intereses en situaciones de incertidumbre (García Díez 2006: 8), que cuentan con recursos y buscan protegerlos (Bowler, Donovan y Karp 2006: 434). Por ello, resulta clave conocer la coyuntura crítica que facilita el cambio de las reglas de juego, los actores que intervienen en él y los resultados que finamente se consiguen alcanzar en dicho proceso. Cualquier análisis de este tipo de reformas, institucionales y/o electorales, requiere la identificación del modo en que los actores perciben los problemas a los que deben dar respuesta, de los cursos de acción posibles para alcanzar sus objetivos, sus expectativas futuras, su evaluación del equilibrio de fuerzas existente entre ellos (Geddes 1991) así como también de los propios resultados que se alcanzan con dicho proceso de cambio.

El presente trabajo estudia la última reforma electoral en el Ecuador, la que facilitó la nueva Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, que recibió el nombre de “Código de la Democracia”, vigente desde abril de 2009 y que delimita el actual sistema electoral del país andino. El proceso se dio en

2 La “gobernabilidad democrática” es aquella en la que los actores estratégicos interactúan en un marco institucional basado en reglas de juego plurales, en un entorno de respeto de las libertades políticas y garantías hacia el cumplimiento de los derechos fundamentales, y en donde esos actores se relacionan entre sí y con las instituciones en el marco de un conjunto de reglas estables que son percibidas como las que mejor favorece la consecución de sus intereses (o, al menos, no son consideradas como una amenaza). Ver el trabajo de Alcántara (1994) y el de Coppedge (1994).

el marco de una transformación mayor del Estado, generado por lo que se ha denominado como la “Revolución Ciudadana”, un proceso sin precedentes en la historia sociopolítica ecuatoriana, en términos de apoyo ciudadano, toda vez que en las últimas cinco elecciones (2006-2009) (dos generales, dos plebiscitos y una constituyente) el partido que impulsaba esos cambios políticos e institucionales se ha visto claramente apoyado en las urnas generando un escenario de competencia muy distinto al de las últimas décadas de experiencia democrática del país<sup>3</sup>.

La reforma electoral-constitucional de 2008/2009 buscó generar cambios en el comportamiento de los individuos a través de las modificaciones en las reglas de juego y en las propias instituciones del sistema político. Lo interesante de este proceso es que participaron actores, con diversos intereses y propuestas de cambio, pero que integraban una élite política que ocupaba posiciones de gobierno, con apoyos mayoritarios, tanto legislativos como electorales, y con un alto nivel de legitimidad ante la opinión pública. Estos actores controlaban el proceso decisional, teniendo mayor capacidad para introducir sus preferencias en las reformas. Las reglas electorales suelen depender entonces de las preferencias de quienes compiten (y controlan) el poder (Remmer 2008: 7), en un escenario en el que los actores se mueven sin toda la información respecto a los intereses de los otros, lo cual hace que se tomen decisiones en contextos de racionalidad limitada<sup>4</sup>.

Este estudio explora dicho proceso a partir de cuatro objetivos principales. Primero, identificar la coyuntura

3 El sistema de partidos que emerge de la elección de 2009 pone en evidencia una serie de transformaciones, entre las que destacan el paso desde un sistema propartido de corte multipartidista que buscaba convertirse en uno antipartido, pero que finalmente buscó configurar nuevamente un sistema propartido de corte hegemónico; el triunfo de la antipolítica; la reducción del número de fuerzas con capacidad de influencia en las instituciones políticas; el cambio de tener gobiernos de presidentes con partidos minoritarios a otros de presidentes con mayoría en el órgano legislativo; la reducción de la competitividad electoral en el sistema de partidos y una mayor homogeneización de la distribución territorial de los apoyos hacia los partidos relevantes. La evidencia empírica que justifica estas afirmaciones se encuentran en Freidenberg (2010).

4 Las motivaciones, divergencias internas y características del entorno en el que se mueven los actores que participan en el proceso son una fuente de información fundamental para aprender sobre las reformas (Boix 1999; Buquet 2007) y condicionan los resultados de las mismas.

tura crítica y los problemas político-institucionales que dispararon el proceso de reforma electoral en el Ecuador, en un escenario de cambio constitucional y de reforma del Estado de mayor envergadura. Segundo, conocer el proceso de elaboración del texto e identificar las diferentes etapas en las que se trabajó sobre el proyecto de reforma. Tercero, explorar en qué medida el “Código de la Democracia” ha sido una respuesta a los cambios que el sistema de político ecuatoriano demandaba (y una respuesta al diagnóstico de los problemas político-institucionales más importantes). Cuarto, identificar vacíos y problemas en materia electoral, de cara a evaluar la necesidad (o no) de llevar a cabo un nuevo proceso de reforma electoral en el país.

La estructura del texto es la siguiente. Primero, se identifica una serie de problemas político-institucionales que la literatura especializada ha señalado como más problemáticos para la gobernabilidad democrática en el Ecuador. Segundo, se describe el modo en que se llevó a cabo el proceso de reforma, los actores que participaron en él y los intereses que defendían. Tercero, se explora el contenido de las reformas realizadas, identificando a aquellas que suponen buenas prácticas para el desarrollo del sistema político y, cuarto, se plantea una serie de propuestas a partir de identificar aquellos elementos que aún necesitan atención de cara al funcionamiento del sistema político.

Para el desarrollo de esta investigación se realizaron entrevistas a dirigentes políticos y autoridades de los organismos electorales, se trabajó con documentos elaborados con las diversas propuestas de reforma, se revisaron los resultados electorales, una serie de periódicos y revistas relevantes ecuatorianos (*El Comercio*, *Diario Hoy*, *El Universo*, *La Hora*, *Vanguardia* y *Revista Vistazo*) y se consultaron diversos portales de información (Ecuador Inmediato y Confidencial.net). El análisis supuso la reconstrucción del proceso de elaboración del Código de la Democracia, la identificación de las propuestas de los actores así como también su adecuación respecto a diversos problemas del sistema político ecuatoriano.



## Capítulo II

# La coyuntura crítica: diagnóstico de la situación que disparó el proceso de reforma electoral

---

La configuración de una coyuntura crítica en la que se viabiliza una reforma electoral suele ser el resultado de la combinación de múltiples factores que presionan para que ésta se produzca, en los que destaca un cambio significativo en las preferencias de los electores (Buquet 2007: 39). El caso ecuatoriano no ha sido diferente. Los cambios realizados a nivel del sistema electoral en 2009 han estado legitimados indirectamente por el apoyo de los ciudadanos (elecciones generales y plebiscito), manifestando su voluntad de realización de una Asamblea Constituyente que articulara esas promesas de cambio.

Esa voluntad ha funcionado como el disparador del proceso de reforma, que se articula sobre la base de una serie de problemas políticos y sociales que han cruzado la dinámica política ecuatoriana al menos en los últimos treinta años y que han facilitado la emergencia de nuevos actores políticos que buscan integrarse, cooperar y/o confrontar a las viejas élites partidistas que controlaban el mayor número de cargos ejecutivos y/o legislativos en el sistema político. Estos nuevos partidos proponen de manera discursiva alternativas al sistema de democracia representativa, critican al sistema de partidos anterior y suelen presentar lazos con organizaciones de la sociedad

civil que los asemejan más a los movimientos sociales que a los partidos con estructuras organizativas tradicionales o, en su caso, suelen estar vinculadas a un líder carismático que fomenta un vínculo directo con sus seguidores, que no cree en la intermediación representativa y que emplea las estructuras partidarias como una mera formalidad<sup>1</sup>. A estos partidos y sus líderes se les suele asignar una nueva manera de hacer política, en contraposición a los partidos y líderes tradicionales, que representan el sistema de partidos anterior<sup>2</sup>.

En ese escenario, las autoridades impulsaron una reforma electoral que respondiera a las demandas de cambio ciudadano en un corto período de tiempo. Por ello, las “decisiones de la reforma” estuvieron condicionadas por un rígido calendario que había puesto la Asamblea Constituyente de 2008. Como se mencionó en una entrevista a un informante clave, “había que tomar decisiones de manera rápida, lo que presionó sobre el modo en que se hicieron las cosas”<sup>3</sup>. Incluso, de cara a las elecciones generales del 26 abril de 2009, las autoridades electorales debieron desarrollar una serie de normativas específicas para poder organizar dicha elección. Por lo tanto, el proceso de reforma y la creación del nuevo Código Electoral se hicieron de manera simultánea a la organización de los comicios de ese año, para los cuales se dictó un instructivo, basado en las normas establecidas en el Régimen de Transición.

1 La denominación de estos partidos como “antisistema” no supone juicios de corte normativo. Por el contrario, se retoma la definición de Sartori que sugiere que “un partido es antisistema siempre que socava la legitimidad del régimen al que se opone” y su oposición no es una “oposición por cuestiones concretas sino una oposición por principio”. Así, “una oposición antisistema actúa conforme a un sistema de creencias que no comparte los valores del orden político dentro del cual actúa” (1992: 166).

2 Muchos grupos políticos que han surgido en América Latina de manera reciente como el Movimiento V República en Venezuela, Alianza PAIS en el Ecuador o el Movimiento al Socialismo en Bolivia han confrontado directamente el status quo el sistema de partidos llegando a reemplazar a las viejas élites “tradicionales”, buscando representar valores que pretenden cambiar el sistema político dominante hasta ese momento. Aún cuando sus líderes pretenden desterrar a los partidos y muchas veces rechazan incluso el uso de la categoría “partidos” para sus organizaciones; en la práctica, siguen siendo partidos si se los entiende como “grupos políticos que compiten en las elecciones para hacer que sus miembros accedan a cargos de representación popular” (Sartori 1992: 90).

3 Ver Entrevista # 1 realizada para esta investigación en febrero de 2010.

A continuación, se plantea una serie de elementos que han incidido sobre la formación de esa coyuntura crítica, que ha facilitado el proceso de reforma electoral de 2009. Esos elementos son: 1) el caos de las reformas electorales y la incontinencia reformista previa; 2) las características de la competencia del sistema de partidos; 3) la presencia de *cleavages* que han dificultado la capacidad de las organizaciones partidistas para articular la representación territorial; 4) la informalidad de los comportamientos políticos que cruzan las organizaciones partidistas; 5) el triunfo de lo “antipolítica” y 6) el éxito electoral de un nuevo movimiento político, inicialmente muy minoritario, que canalizó el descontento masivo de los ciudadanos contra los partidos tradicionales, generando una democracia de mayorías, que presionó por una nueva institucionalidad democrática.

## II.1. El caos de las reglas de juego: la incontinencia reformista

En sus 177 años, el Ecuador ha tenido más de 20 Constituciones, de las cuales algunas han estado vigentes menos de dos años; una, la de 1938, nunca entró en vigencia y, desde 1978, han sido innumerables los intentos de reforma, configurando un sistema electoral ineficiente y caótico. En cada ocasión, las élites y los ciudadanos actúan como si el cambio de reglas de juego fuera el espacio de resolución de los problemas políticos, como si para cambiar el comportamiento de los actores bastara con reformar leyes y constituciones. Esto ocurre aún cuando la violación de lo que dice la ley o la acomodación de las normas a los intereses particulares es una práctica común de los actores estratégicos (Pachano 2007; Mejía 1996).

Por tanto, más que la ausencia de reglas, el país ha experimentado el cambio constante de sus reglas. Cada una de las reformas ha revisado y modificado las leyes anteriores, lo que ha dificultado la continuidad de los comportamientos y la configuración de las instituciones. Los problemas se presentan no sólo por la frecuencia de las reformas, sino también por las contradicciones existentes entre ellas (Pachano 2004). Cualquier revisión del proceso de reformas en

su conjunto, o de cada una de ellas, demuestra que no han respondido a una intención clara de mejorar las condiciones de representación y que su contenido ha apuntado en diversas direcciones (Conaghan 1996; Mejía Acosta 2002; Pachano 2004; Sánchez 2008; Freidenberg 2008).

Los cambios se introdujeron a los diversos elementos del sistema electoral como ser la estructura del voto, el principio de representación, el tamaño del Congreso, la fórmula electoral, la magnitud de los distritos, el calendario electoral y la barrera electoral. Estos cambios permiten referirse a la vigencia de al menos cuatro sistemas electorales, bajo el marco de tres textos constitucionales: el de 1978, el de 1998 y el de 2008, lo que conduce a identificar con fines meramente analíticos, tres fases en la evolución del marco institucional antes del último cambio constitucional de 2008-2009:

- a) El momento partidista, que se dio con la Constitución de 1978, la Ley de Partidos y la de Elecciones, y que buscó la configuración de un sistema centrado en organizaciones partidistas fuertes y con estrechos lazos en la sociedad.
- b) El momento intermedio, que comprendió una serie de reformas entre 1983 y 1994 que no llegaron a conformar un sistema electoral propio y que se caracterizó por la constante presión de diversos sectores para abrir el régimen de partidos y facilitar la participación de actores independientes.
- c) El momento antipartido, que terminó plasmándose en la Constitución de 1998, pero que tiene como punto de inflexión la Consulta Popular de 1994 y las reformas constitucionales de 1995, a partir de la apertura del sistema a la participación de los sectores independientes.
- d) El momento propartido, que se vislumbra en el texto constitucional de 2008 y se plasma en el Código de la Democracia de 2009.

El momento propartido se inició en 1976 con el “Proyecto de Reestructuración Jurídica del Estado”, implementado como un mecanismo para facilitar el cambio del régimen político. Este sistema buscaba la configuración de un sistema de partidos estable,

con organizaciones políticas fuertes y lazos aceitados con la ciudadanía a nivel nacional. El sistema electoral establecía que para la elección del presidente y vicepresidente se usaba la mayoría a dos vueltas. Fijaba un Congreso unicameral integrado por diputados elegidos a través de dos tipos de circunscripciones: una nacional, en un distrito único, y otra provincial, donde cada provincia se transformaba en una circunscripción electoral y por la que se elegía un diputado si sus habitantes no sobrepasaban los doscientos mil habitantes y aquellos que superaran esa barrera poblacional elegían dos<sup>4</sup>. Se preveía un umbral del cinco por ciento de los votos válidos a escala nacional, con el objeto de restringir las opciones y fortalecer la de tres o cuatro tendencias que dieran estabilidad al sistema de partidos<sup>5</sup>.

Los diputados eran elegidos por el sistema de listas cerradas y bloqueadas; la asignación de escaños se realizaba a partir del principio de representación proporcional mediante el sistema de cociente o residuo electoral; los legisladores duraban en funciones cinco años y no podían ser reelegidos para desempeñarse en el mismo cargo por otro período aunque sí podían presentarse como candidatos para el otro nivel de representación (un diputado provincial como nacional, o viceversa). Además, estaban prohibidas las alianzas entre partidos y se garantizaba la representación de las minorías, lo que incentivaba la fragmentación.

Entre 1983 y 1995 se dieron diversas reformas para modificar estas reglas y con ello se inició el segundo

4 Entre 1979 y 1998 se han dado variaciones en el número de electores requeridos para ocupar un escaño. En las circunscripciones donde debían elegirse dos representantes, uno correspondía a la lista que hubiere obtenido mayor número de sufragios y el otro a la lista que le siguiere en votos, siempre que esta hubiere alcanzado cuando menos el cincuenta por ciento de los votos de la primera. Si no obtenía esa cantidad, los dos escaños se otorgaban a la lista que hubiera obtenido el mayor número de votos (art. 84 de la Ley de Elecciones de 1978). Cuando en los distritos debían elegirse más de dos representantes, los escaños se asignaban a través de un sistema mixto que combinaba un cociente eliminador (el total de votos válidos obtenidos en la circunscripción se dividía por el número de escaños a asignarse en la Cámara) con un cociente distribuidor (los partidos no eliminados recibían escaños según el total de votos partido por la magnitud distrital (art. 85 de la Ley Electoral de 1978).

5 En 1978 la barrera legal era del 5 por ciento de los votos para eliminar a los partidos poco representativos pero fue declarada inconstitucional e inaplicable en 1983; restablecida en 1992 al 4 por ciento y derogada una vez más en 1996. En 1997 se volvió a establecer la barrera al 5 por ciento de los votos válidos a escala nacional, la que fue confirmada por la Asamblea Constituyente en 1998.

**TABLA I: SISTEMA ELECTORAL PARA LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y SUS REFORMAS**

Sistema político	Duración del mandato	Posibilidad de reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1ra. vuelta	Número de candidatos que acceden a la 2da. vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría requerida en 2da. vuelta	Elección legislativa concide con presidencial
Ecuador I (1978-1979)	5 años	No	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	+ 8 meses(a)	Relativa	Sí (en segunda)
Ecuador II (1984-1996)	4 años	Sí	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	(b)	Relativa	Sí (en primera)
Ecuador III (1996-2002)	4 años	Sí	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	(b)	Relativa	Sí (en primera)
Ecuador IV (2002-2008)	4 años	Sí	Fórmula con vicepresidente	>40 y dif. de 10 puntos	2	45 días	Relativa	Sí (en primera)
Ecuador V (2008)	4 años	Sí	Fórmula con vicepresidente	>40 y dif. de 10 puntos	2	45 días	Relativa	Sí (en segunda)

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

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

Fuente: Elaboración propia.

18

momento en la evolución del sistema electoral ecuatoriano<sup>6</sup>. Las primeras reformas fueron en 1983, luego hubo un intento tras la Consulta Popular de 1986, le siguieron las originadas por la Consulta Popular de 1994 y, posteriormente, las de 1995. La primera reforma buscaba atemperar los conflictos que se habían dado entre Ejecutivo-Legislativo y buscaba reforzar los poderes y atribuciones del Ejecutivo. En la práctica, los diputados tenían las mismas atribuciones y sólo se diferenciaban por la duración de su mandato. Además, se cambió el nombre de la “Cámara de Representantes” por el de Congreso Nacional. Todas estas reformas tuvieron efecto a partir de la elección de 1984<sup>7</sup>. (Ver Tabla I)

En 1986 el Gobierno del Frente de Reconstrucción Nacional intentó eliminar el monopolio de los partidos en la representación política y para ello convocó a una Consulta Popular el 1 de junio, que se celebró paralelamente a las elecciones legislativas

6 La Constitución de 1978 fue reformada hasta 1998 en cinco oportunidades.

7 Los cambios se concentraron en la simplificación del procedimiento de aprobación del presupuesto; en la introducción de la capacidad de decreto en temas económicos; se redujo la duración del mandato del presidente y de los diputados nacionales a cuatro años; se cambió la elección general de diputados para que fuera simultánea con la primera vuelta presidencial; y se introdujeron elecciones a medio período para los diputados provinciales, lo que hizo que estos permanecieran en el cargo dos años.

de medio período, en la que se preguntó acerca de permitir a personas no afiliadas a los partidos a participar en los comicios electorales. Los ciudadanos se pronunciaron en contra y sólo en 1994, cuando se realizó otra Consulta Popular, los partidos perdieron su monopolio sobre la presentación de candidaturas, ya que se permitió la postulación de candidatos por fuera de las estructuras partidistas<sup>8</sup>. En enero de 1996, Durán Ballén finalmente aprobó la reforma a la Ley de Elecciones y con ello el derecho de los candidatos independientes a participar políticamente tanto auspiciados por partidos políticos como por un determinado número de ciudadanos de la respectiva jurisdicción<sup>9</sup>. Con la eliminación de la restricción de

8 La quinta pregunta de la Consulta Popular del 28 de agosto de 1994 interrogaba a la ciudadanía acerca de la incorporación de la posibilidad de reelección para todos los cargos de elección popular. Los ciudadanos aprobaron esta disposición por el 53 por ciento de los votos válidos (1.423.623) sobre el 47 por ciento que se manifestó por el No (1.274.254) (TSE, 1997). La segunda pregunta consultaba acerca de la posibilidad de que independientes no afiliados a partidos políticos se presentaran como candidatos en toda elección popular. El 65 por ciento del electorado aprobó esta disposición (1.797.454) sobre el 35 por ciento que se manifestó en contra (966.778) (TSE, 1997).

9 Los candidatos presidenciales independientes debían presentar ante el TSE un total de 98.670 firmas de respaldo, equivalente al 1,5 por ciento del total nacional de electores que en ese momento era de 6.577.974. En el caso de las elecciones pluripersonales las firmas no serían para cada uno de los integrantes de la lista sino para ésta en su conjunto. Además, para esa elección se permitieron las alianzas pluripartidistas. *Diario Hoy* “Luz Verde a los independientes” publicado el 21 de enero de 1996, 3-A.

TABLA II: SISTEMA ELECTORAL PARA LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS Y SUS REFORMAS

Periodo	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	m	Distritos electorales	Estructura de voto	Mandato	Posibilidad reelección
1978	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	69	21 + 1	Lista cerrada y bloqueada	5	No
1983	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	71	21 + 1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	No
1985	Mayoritario	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	71	21 + 1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	No
1986	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	71	21 + 1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	No
1994	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales Provinciales	72	21 + 1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	Si
1996	Proporcional	Votación personalizada	Nacionales Provinciales	82	21 + 1	Lista cerrada y bloqueada	4 2	Si
1998	Proporcional mixta	D'Hondt	Provinciales	121	21 + 1	Personalizado, de listas y entre listas	4	Si
2002z	Proporcional	Imperiali (corregido)	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	Si
2003	Proporcional	Factor ponderado	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	Si
2006	Proporcional	D'Hondt	Provinciales	100	22 pl.	Personalizado, de listas y entre listas	4	Si
2009	Proporcional	Hare	Nacionales Provinciales	124	24 pl. + 1 + 3 extra-territoriales	Personalizado, de listas y entre listas	4	Si

Distritos electorales: 21 plurinominales para diputados provinciales con magnitudes que iban de 2 a 16 y 1 de carácter nacional que pasó de 12 a 20 y luego fue eliminado con la Reforma Constitucional de 1998. En la reforma constitucional de 2008, se incluyó nuevamente a los Asambleístas Nacionales y se introdujeron tres territorios extraterritoriales (Unión Europea, Estados Unidos de América y América Latina).

m = magnitud del Congreso o de la Asamblea Legislativa.

Fuente: Normativa electoral.

los independientes a participar se superaba uno de los ejes de conflicto que había polarizado el sistema político ecuatoriano desde la reinstauración democrática.

También en 1994 se permitió la reelección inmediata de diputados, alcaldes y otras autoridades locales. Tras la crisis institucional de febrero de 1997, que tuvo su punto culminante en la salida del gobierno del presidente Abdalá Bucaram Ortiz, y en el transcurso del "interinato" de Fabián Alarcón, se convocó una Consulta Popular en mayo y una Asamblea Constituyente a los efectos de reformar el texto constitucional de 1978 y diseñar un nuevo andamiaje institucional. En la Consulta de 1997 se le preguntó a los ciudadanos respecto a una serie de temas en materia electoral como la modificación del sistema de listas

cerradas y bloqueadas en la elección de los legisladores, la introducción de la revocatoria del mandato, la limitación del gasto en las campañas electorales, el modo de designar a los miembros del TSE y el proceder del Congreso en la destitución de Bucaram Ortiz<sup>10</sup>. (Ver Tabla II)

El sistema electoral de 1998 que se delineó en la Constitución Política, en la Ley Especial para la Elección

10 Los ciudadanos ratificaron el proceder del Congreso en la destitución de Bucaram Ortiz por 2.241.299 votos frente a 1.036.722 en contra. Además, señalaron que preferían el sistema de voto personalizado, escogiendo nombres de cada lista o entre listas. Este sistema fue incorporado luego de la realización de la Consulta Popular del 25 de mayo de 1997 en la que se preguntó si para la elección de Diputados, Concejales Municipales y Consejeros Provinciales preferían a. votación por lista completa o b. votación, escogiendo nombres de cada lista o entre listas. La ciudadanía se pronunció mayoritariamente a favor de la segunda opción (1.254.663, 51,73 por ciento) sobre la primera (1.170.865, 48,27 por ciento) (TSE, 1997).

de Representantes para la Asamblea Nacional y en la Reforma de la Ley de Elecciones de 2000, buscaba afrontar el desinterés del electorado por los partidos; la traducción constitucional de la presión de diversos sectores por crear espacios de representación para nuevos grupos sociales (indígenas, mujeres, ecologistas) y la introducción de las reformas aprobadas por la ciudadanía en la Consulta Popular de 1997 en el texto constitucional. (Ver Tabla III)

Se reformó la manera de elegir al presidente; el Congreso mantuvo su estructura unicameral, pero cada provincia pasó a estar representada por un mínimo de dos diputados y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que superara los ciento treinta y tres mil<sup>11</sup>. Se eliminó el sistema de dos circunscripciones a partir de 2002, aunque se mantuvo para la de 1998 y, junto al cambio de circunscripciones, se introdujeron modificaciones en el principio de re-

<sup>11</sup> Décima Disposición Transitoria de la Asamblea Constituyente de 1997.

**TABLA III: PRINCIPALES REFORMAS INSTITUCIONALES Y ELECTORALES (1979-2009)**

Año	Principales contenidos de las reformas	Nivel
1983	Reducción del período presidencial y legislativo (de 4 a 5 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 facultad del Ejecutivo para proponer leyes de urgencia económica.	Constitución, leyes de partidos y de elecciones
1985	Sustitución del sistema proporcional por el de mayoría. Eliminación del cociente mínimo como requisito de permanencia de los partidos (barrera de registro).	Leyes de partidos políticos y de elecciones
1986	Retorno a la fórmula proporcional.	Leyes de partidos políticos y de elecciones
1994	Aprobación de la reelección inmediata para todos los puestos de elección popular, excepto para la presidencia de la República.	Constitución y leyes de partidos políticos y de elecciones
1995	Eliminación del monopolio de representación en los partidos. Autorización a participación por fuera de los partidos.	
1997	Introducción del sistema de votación personalizada en listas abiertas.	Constitución y leyes de partidos políticos y de elecciones
1998	Nueva Constitución	Constitución
2000	Retorno a la asignación de puestos por listas (fórmula D'Hondt) manteniendo votación por personas.	Leyes de partidos y de elecciones
2003	Tras la declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, se invalidó el uso del método D'Hondt. Finalmente, el Congreso aprobó el método Imperiali (corregido).	Ley Electoral (texto unificado)
2004	Fórmula de representación de igualdad de género, que establece que al menos la mitad de las candidaturas deben ser del otro sexo.	
2006	Aprobación de la fórmula para la asignación de escaños por listas (factor ponderador exacto). Endurecimiento controles para el gasto en campaña. Creación de franjas publicitarias. Incremento de límites para gasto electoral (Para presidente: 2.748.270 dólares y 687.000 más para la segunda vuelta).	
2007	Asignación de cuotas para el acceso a medios de comunicación de masas para los candidatos y partidos. Se dispone el 0,2 por ciento del presupuesto para promocionar en los medios los planes de gobierno de los candidatos. Se establece que los dos candidatos presidenciales finales asistan a un debate televisado.	
2008	Nueva Constitución.	Constitución
2009	Nueva Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia).	
2010	Nuevo Reglamento para la inscripción de partidos, movimientos políticos y registro de directivas.	

Fuente: Datos de la normativa electoral.

presentación<sup>12</sup>; en la fórmula electoral; en los criterios de asignación de escaños y en la estructura del voto, pasando a utilizarse un sistema que combina la elección de nombres de candidatos de una lista o entre distintas listas partidistas así como también de candidatos independientes. Además, se unificó el mandato de los diputados en cuatro años, lo que pretendió ser un elemento que facilitara la estabilidad en las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo y se restableció el cinco por ciento como barrera legal, con el objeto de reducir la fragmentación partidista a través de la eliminación de aquellos partidos que no alcanzaran ese número de votos. También se introdujeron incentivos para fomentar la participación de las mujeres en las listas de candidatos así como también la representación étnica cultural.

## II.2. Las características de la competencia del sistema de partidos: fragmentación partidista, volatilidad electoral agregada, alianzas móviles y presidentes minoritarios sin apoyos en el Legislativo

El sistema de partidos ecuatoriano se ha caracterizado entre 1978 y 2010 por una serie de rasgos que encerraban una relación peculiar entre partidos, Estado y sociedad. Diversas investigaciones lo han descrito como uno de los sistemas de partidos menos institucionalizado de América Latina<sup>13</sup>, con lazos débiles entre ciudadanos y partidos, altos niveles de fragmentación partidista, alta volatilidad electoral a nivel nacional (cambio de voto de un partido a otro) y fluidez en la oferta de partidos (por el constante nacimiento de nuevos partidos y movimientos), altos niveles de transfuguismo (políticos que cambian de un partido a otro), bajos niveles de legitimidad de los ciudadanos hacia los partidos y gran dificultad para

la estructuración organizativa formal de los partidos a lo largo del territorio<sup>14</sup>.

El período analizado permite identificar al menos cuatro momentos en el sistema de partidos desde 1978, muy vinculados a las motivaciones que orientaron las diversas reformas electorales (ver epígrafe II.1.). Un primer momento que tiene que ver con la necesidad de construir un sistema de partidos, de organizaciones fuertes y estables, y que puede ubicarse a partir de la primera elección de 1978/1979. Un segundo momento, entre 1984 y 1996, donde se dieron ciertas pautas de estabilidad tanto en las reglas de juego como en el comportamiento electoral, en torno a cinco o seis partidos efectivos, que configuraron un sistema de multipartidismo extremo polarizado y que pusieron de manifiesto comportamientos como el “cambio de camisetas” y las “mayorías móviles”. Un tercer momento, a partir de 1996, facilitando la apertura institucional a los movimientos políticos para competir en el sistema de partidos, generando con ello, la emergencia de nuevos movimientos políticos. Finalmente, un cuarto momento, tras las elecciones de 2006 y, fundamentalmente, cuando se dio el éxito electoral de los movimientos alternativos a los partidos tradicionales en 2009, cuando se reconfiguró un nuevo sistema de partidos, aún en transición y que ha dado cuenta de las modificaciones a algunas de las pautas tradicionales del sistema de partidos.

### II.1.1. La alta fragmentación de la oferta partidista

La dispersión del poder se ha hecho visible en Ecuador en diversos elementos como en el número de binomios presidenciales que se han presentado de elección en elección, llegando a ser la de 1992 la de mayor cantidad (14), así como también por la gran cantidad de partidos que han integrado el Poder Legislativo, que ha ido de 19 en 2009. El número efectivo de partidos para el nivel presidencial medio, según la

12 Según el cual la asignación de puestos se realiza teniendo en cuenta al candidato más votado, en forma individual, en orden descendente hasta completar el número de representantes a elegir en cada distrito electoral. En el caso de que se produjera un empate en votos, la adjudicación se decidirá por sorteo (Segunda Disposición del Instructivo para la Aplicación del sistema de listas).

13 Ver Conhagan (1996), Mejía Acosta (1996), Pachano (2004) o Mainwaring y Scully (1995).

14 Eso significa que no se cumplen los indicadores que Mainwaring y Scully (1995: 5) describen de un sistema de partidos institucionalizado. Esto es, a) la estabilidad en la competencia intrapartidaria, b) el enraizamiento más o menos estable de los partidos políticos en la sociedad, c) la aceptación de los partidos y las elecciones como instituciones legítimas que deciden quién gobierna y d) la existencia de organizaciones de partidos que funcionan sobre la base de reglas y estructuras razonablemente estables.

**TABLA IV: FRAGMENTACIÓN Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS (1979-2009)**

	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002	2006	2009	Media
Número de candidatos presidenciales	6	9		10		14		9	6	11	13	8	-
Número de partidos y movimientos con representación en el Congreso	13	13	13	11	10	12	13	11	10	16	12	19	-
Número efectivo a nivel presidencial (primera vuelta)	4,77	5,17		6,57		4,50		4,82	4,10	6,82	5,34	2,77	4,98
Fragmentación sobre escaños (total Congreso)	0,75	0,84	0,87	0,77	0,86	0,84	0,82	0,80	0,80	0,87	0,83	0,73	0,82
Número efectivo de partidos en el Congreso	4,03	6,10	7,58	4,41	6,68	6,40	5,85	5,06	4,92	7,54	5,84	3,76	5,68

\* La primera vuelta de la elección presidencial se realizó en 1978; la segunda vuelta se hizo en 1979 y coincidió con las elecciones legislativas. Las columnas sombreadas indican la celebración de elecciones presidenciales y la elección conjunta de diputados nacionales y provinciales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales proporcionados por el TSE.

22

fórmula de Laakso y Taagapera (1979), (calculado en la primera vuelta) ha sido de 4,98, siendo la de 2009 el registro más pequeño para todo el período (2,77), lo que da cuenta de la reducción del peso electoral de las opciones presentadas, a pesar del alto nivel de fragmentación del legislativo<sup>15</sup>. (Ver Tabla VI)

Desde la reinstauración democrática en 1978 han obtenido representación en el Legislativo al menos 10 listas de partidos y movimientos independientes, habiendo llegado en determinados momentos a contar con hasta 19 lista. En este nivel institucional, la fragmentación electoral ha sido una de las más significativas de América Latina, toda vez que para todo el período ha sido de 0,82. De elección a elección, el mayor nivel se ha dado en 1986 y en 2002 (0,87), mientras la de 1979 (0,75) o la de 1988 (0,77) han presentado valores menores. En la de 2009 la fragmentación se ha visto reducida (0,73), siendo el menor registro para todo el período. En cuanto al número efectivo de partidos, si bien ha sido uno de

los más altos de la región, superado sólo por Brasil, en la elección de 2009 ha mermado a 3,6. Es interesante destacar que en esta oportunidad cerca del 47 por ciento de la Asamblea era afín al Presidente aún cuando había 19 grupos y/o partidos con representación, de los cuales muchos contaban con sólo uno o dos legisladores.

El uso del balotage, el tipo de calendario electoral, el incumplimiento de la exigencia de al menos el 5 por ciento de votos en dos elecciones plurinominales para no perder el registro y las bajas barreras de entrada a la competencia favorecieron la fragmentación del sistema a nivel presidencial y éste, a su vez, ha tenido efectos de arrastre sobre la elección legislativa. Por ejemplo, la candidatura presidencial ha generado una suerte de coordinación con la lista de diputados, llegando incluso a presentar candidatos a presidente con la única intención de que esto les ayudara a tener más escaños legislativos. Como señalan Mejía Acosta (2002: 83) y Conaghan (1996), los incentivos de esta estrategia estaban en la posibilidad de maximizar beneficios de cara a tener “algo que negociar” para la segunda vuelta electoral e incrementar su margen de chantaje para ser parte de las coaliciones ganadoras o para “vender” su apoyo a esas coaliciones. La ausencia de efectivos umbrales mínimos de representa-

15 El número efectivo de partidos proporciona la misma información que el índice de fraccionalización pero de una manera más sencilla, ya que permite apreciar mejor cuántos partidos compiten electoralmente y cuántos en el Congreso. A partir de esa fórmula se puede calcular N del siguiente modo  $N = 1/(1-F)$ . Por tanto, puede haber muchos partidos participando en un escenario legislativo, pero no todos ser relevantes en términos de capacidad de influencia, capacidad de chantaje o intención de formar gobierno.

TABLA V: CONCENTRACIÓN DEL VOTO (1979-2009)

	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002	2006	2009	Media
Porcentaje de votos obtenidos por los dos partidos más votados en las elecciones legislativas incluyendo a todas las circunscripciones (1)	47,95	34,36		38,49		39,22		52,9	48,30	-	-	-	43,52
Porcentaje de escaños obtenidos por los dos partidos más votados en el Congreso	63,8	46,48	43,66	53,52	41,67	47,69	50,6	56,1	52,07	47	52	62,9	51,45
Porcentaje de votos obtenidos por el tercer y cuarto partidos más votados en las elecciones legislativas incluyendo a todas las circunscripciones (2)	17,18	17,24		22,61		23,81		18,8	33,88	-	20	14,52	21
Número de partidos principales (que concentran más del 5% de los escaños)	4	7	8	6	6	6	6	4	5	6	8	4	-
Número de partidos minoritarios (que concentran menos del 5% de los escaños)	6	6	6	5	4	6	7	7	5	10	4	15	-

En 1986-1990 y 1994, la concentración del voto no está calculada ya que no se realizaron elecciones de diputados nacionales. Para esos años sólo se señala la concentración del voto en el total de escaños, contando con la presencia de diputados nacionales de ese partido en la elección anterior.

(1) Los dos partidos que obtuvieron el mayor número de escaños fueron: en 1979, CFP y el PID; en 1984 el PID y el PSC; en 1986, PID y PSC; en 1988, PID y PRE; en 1990, PSC y PID; en 1992, el PSC y el PRE; en 1994, el PSC y el PRE; en 1996, el PSC y el PRE; en 1998 la DP y el PSC; en 2002 el PSC e PRE (si se considera como partido, pero si se considera como alianza, el grupo que apoya a SP pasa a constituirse como el segundo bloque con más escaños); en 2006, PRRIAN y PSP y el 2009 MPAIS y PSP.

(2) El tercer y cuarto partido fueron en: 1979, el PLRE y el PCE; en 1984, la CFP y el FRA; en 1986, la CFP y la DP; en 1988, PRE y la DP; en 1990, PRE y DP; en 1992, PUR y PID; en 1994, ID y MPD; en 1996, la DP y el MUPP-NP; en 1998 el PRE e ID y en 2002 ID y PRRIAN (si se considera como partido pero si se piensa en términos de bloques cambia porque el Grupo que apoya a SP pasa a segundo lugar y PRE a tercero). En 2006, fueron PSC e ID y, en 2009, PSC-Madera de Guerrero y PRRIAN.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Congreso y la Asamblea Legislativa. Para el indicador de partidos principales y minoritarios, datos tomados de Sánchez (2006).

ción y la generosidad de la fórmula proporcional incentivó además la participación de un mayor número de candidatos. (Ver Tabla V)

Un elemento del diseño institucional que ha agrabado la fragmentación del sistema de partidos ha sido la prohibición de establecer alianzas que rigió hasta 1996<sup>16</sup>. El objetivo era fortalecer a los partidos, ya que se suponía que para participar en todas esas elecciones era necesario contar con organizaciones estables y estructuras sólidas, muy distantes de las

que podrían disponer los partidos pequeños. En la práctica, esta disposición arrojó resultados contrarios a los esperados. Con la imposición de que no hubiera alianzas, se fomentó una mayor fragmentación, haciendo que los partidos debieran participar de manera individual en todas las elecciones.

A partir de 1997 se eliminó la prohibición de hacer alianzas pero éstas debían hacerse bajo el nombre de uno de los partidos involucrados, de modo que el otro o los otros debían resignar su etiqueta y con ello a su identidad. Bajo esta situación, los partidos sólo tenían incentivos para conformar alianzas cuando sus opciones de obtener cargos en solitario eran mínimas. En

16 La Ley de Elecciones establecía que para la selección de concejales municipales, consejeros provinciales y diputados (nacionales y provinciales) cada partido debía presentar sus propias listas y se prohibían expresamente las alianzas.

**TABLA VI: PORCENTAJE VOTOS OBTENIDOS POR LOS DOS PRIMEROS CANDIDATOS, ELECCIONES PRESIDENCIALES**

Año	Fórmula	Partido	PRIMERA VUELTA			SEGUNDA VUELTA		
			Votos	%	MV* Dif.	Votos	%	MV* Dif.
1979	Jaime Roldós*	CFP	381.215	27,70	3,84	1.025.148	68,49	36,95
	Sixto Durán Ballén	PSC	328.461	23,86		471.657	31,51	
1984	León Febres Cordero*	PSC	600.563	27,20	1,53	1.381.709	51,54	3,08
	Rodrigo Borja	ID	634.327	28,73		1.299.089	48,46	
1988	Rodrigo Borja*	ID	744.409	24,46	6,87	1.699.895	54,00	8
	Abdala Bucaram	PRE	535.482	17,61		1.448.059	48,00	
1992	Sixto Durán Ballén*	PUJ	1.089.154	31,86	6,85	2.146.782	57,32	14,64
	Jaime Nebot	PSC	855.234	25,03		1.598.707	42,88	
1996	Abdala Bucaram*	PRE	1.001.071	28,26	0,89	2.285.397	54,47	8,94
	Jaime Nebot	PSC	1.035.101	27,17		1.910.651	45,53	
1998	Jamil Mahuad*	DP	1.342.114	34,91	8,31	2.243.000	51,16	2,33
	Álvaro Noboa	PRE	1.022.667	26,60		2.140.481	48,83	
2002	Lucio Gutiérrez*	PSP, MPD, MUPP/NP	913.113	20,43	3,08	2.726.476	54,36	8,76
	Álvaro Noboa Pontón	PRIAN	776.132	17,37		2.286.819	45,82	
2006	Álvaro Noboa Pontón	PRIAN	1.464.251	26,83	3,99	2.689.418	43,33	13,34
	Rafael Correa*	ALIANZA PAÍS/PS-FA	1.246.333	22,64		3.517.635	56,67	
2009	Rafael Correa*	ALIANZA PAÍS	3.586.439	51,99	23,57	-	-	-
	Lucio Gutiérrez	PSP	1.947.830	28,24		-	-	

+ Se emplea la categoría "Margen de Victoria" según la cual cuanto mayor sea la diferencia entre los dos candidatos, mayor es el margen de victoria y menor la competitividad entre los contendientes.

\*Los candidatos señalados con asterisco resultaron ganadores de los comicios.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE (denominado como Consejo Nacional Electoral (CNE) a partir de los cambios constitucionales de 2008).

24

ese escenario, las alianzas dependían de las posibilidades de maximizar resultados electorales o de evitar que una determinada opción ganara, más que de la orientación política y programática de la alianza o de las definiciones ideológicas de sus integrantes.

### II.1.2. El cambio de las preferencias de los ciudadanos

Los electores ecuatorianos han tendido a cambiar su voto de manera recurrente de una elección a otra, ya sea en la presidencial como en la de legisladores. Cuatro características del período analizado han sido: a) que los electores han quitado al partido gobernante del poder, al menos hasta 2006-2009, b) que una y otra vez han mutado de espacio ideológico, c) que en el transcurso del período al cambiar de espacio ideológico han generado una especie de ciclo en el que participaban de manera semejante tres de las tendencias analizadas; e) que un único partido,

el Social Cristiano, había llegado en cuatro oportunidades a la segunda vuelta electoral pero sólo una vez consiguió la Presidencia (1984) y f) que en las tres últimas elecciones presidenciales (2002, 2006 y 2009) los ciudadanos han apoyado mayoritariamente a los candidatos más independientes, como una crítica clara a la clase política tradicional. (Ver Tabla VI)

La volatilidad electoral agregada, es decir, la medida que permite establecer cuanto cambian los ciudadanos su voto de una elección a otra, da cuenta de estos altos niveles de cambio en el sistema político ecuatoriano para el período de 1978-2009<sup>17</sup>. Por ejemplo, en

17 El nivel de volatilidad electoral agregada puede calcularse a partir del índice de Pedersen (1983):

$$V = (\div P_i V \div + \div PIV \div + \div PkV \div \dots + \div PnV \div) / 2$$

donde  $\div P_i V \div$  representa el valor absoluto de la diferencia en porcentaje de votos obtenidos por el partido i entre dos elecciones sucesivas. El total de la suma de los valores absolutos de las diferencias se divide por 2 para tener en cuenta el hecho de que lo pierde un partido es ganado por otro (Bartolini y Mair 1990: 320). Su valor oscila entre 0 y 100 y cuanto más alto sea, suele decirse que un sistema de partidos es más inestable.

las elecciones presidenciales cerca del 57,04 puntos porcentuales del electorado cambió su voto respecto a la anterior (en términos medios); mientras que a nivel de los diputados provinciales en ese mismo período, las preferencias de los electores han cambiado en promedio al menos en 29,45 puntos porcentuales. Esto significa que los partidos han perdido o ganado ese porcentaje de votos de una elección a otra. El hecho de que los ciudadanos cambien su voto ha llevado a la imprevisibilidad de los resultados electorales. Como ha señalado Conaghan, en este escenario convivían “políticos flotantes con votantes flotantes”, políticos que no cumplían sus promesas de campaña ni electores que controlaran a esos políticos, generando la “política del todo vale” (Conaghan 1996). (Ver Tabla VII)

**TABLA VII: VOLATILIDAD ELECTORAL AGREGADA (1979-2009)**

	Presidencial*	Legislativa (Diputados Provinciales)
1984-1979	63,43	41,51
1986-1984	39,82	17,55
1988-1986		28,4
1990-1988		26,3
1992-1988	49,63	24,87
1992-1990		
1994-1992		15,56
1996-1992	68,01	
1996-1994		27,7**
1998-1996	64,35	
2002-1998	s/d	41,00
2006-2002	s/d	42,20
2009-2006	s/d	s/d
Índice de volatilidad electoral agregada (promedio)	57,04	29,45

\* El cálculo de la volatilidad electoral agregada se realiza sobre la primera vuelta.

\*\* Para 1998, 2002, 2006 y 2009, el sistema electoral cambió y los votos no se

### II.1.3. Gobiernos de minoría, enfrentamiento entre poderes y coaliciones inestables

El hecho de que un presidente pudiera resultar electo sin un bloque legislativo que lo respaldara e incluso que gobernara enfrentándose a un bloque opositor

mayoritario ha sido una práctica común en Ecuador entre 1978 y 2006. En dicho período han sido excepcionales los gobiernos con bloques que tuvieran la primera mayoría, ya que sólo en cuatro oportunidades el Presidente contó con un bloque grande de su partido en el Congreso. Esto fue en 1979 con CFP (40,6 por ciento), en 1988 con ID (42,25 por ciento), en 1998 cuando DP tuvo cerca del 28,83 por ciento de la Cámara y además contaba con el apoyo de los socialcristianos en lo que se denominó la “aplanadora” y en 2009 cuando MPAIS controló el 47,8 por ciento de los escaños (sin contar a sus aliados).

Las elecciones a medio período, sin reelección inmediata, en vez de mejorar las condiciones de funcionamiento del Congreso, “tuvieron consecuencias desastrosas” para el sistema político (Mejía 2002: 80; Burbano de Lara y Rowland 1999:166). El calendario electoral generó inestabilidad y convirtió a la política ecuatoriana en una campaña permanente. No llegaba a finalizar una elección y los políticos ya estaban preparando su postulación para la próxima contienda en una dignidad distinta a la que se desarrollara en ese momento. La carrera de los políticos, medida por los cargos que han ejercido, era frenética. Estos se presentaban primero como diputados provinciales, luego como diputados nacionales y, nuevamente, como diputados provinciales. O una serie inversa, pero empleaban los dos tipos de dignidades para respetar la consigna de no reelección, aunque en la práctica resultaban reelegidos como legisladores.

La constante renovación de los cargos favoreció que los electores votaran una y otra vez por distintos legisladores pero no resultó en un mayor expertise de estos ni supuso mayores niveles de continuidad a las políticas. Además, las elecciones intermedias impactaron de manera negativa sobre el bloque legislativo del presidente, ya que cada una de ellas ha mermado el contingente de diputados afín al gobierno y ha dificultado el sostenimiento y/o la formación de coaliciones. Cada presidente debía asegurar sus apoyos al inicio del mandato, ya que conforme se acercaba la nueva elección, las posibilidades de armar coaliciones disminuían (Mejía Acosta 2002: 88).

**TABLA VIII: PORCENTAJE DE VOTOS DEL PARTIDO DEL GOBIERNO Y DEL PARTIDO CON MAYOR CANTIDAD DE ESCAÑOS (AL MOMENTO DE LA ELECCIÓN)**

Año elección	Partido gobierno	% escaños	Partido más grande	% escaños
1979	CFP	40,6	CFP	40,60
1984	PSC	12,68	ID	33,80
1988	PSC	19,72	ID	23,94
1988	ID	42,25	ID	42,25
1990	ID	19,44	PSC	22,22
1992	FUR	15,58	PSC	27,27
1994	FUR	3,90	PSC	33,77
1996	PRE	24,39	PSC	31,71
1998	DP	28,83	DP	28,83
2003	PSP-MUAPPNP-MPD y alianzas*	23	PSC	24
2006	Alianza PAIS	0	PRIAN	28
2009	Alianza PAIS	47,58	ALIANZA PAIS	47,58

\* Pero si se consideran sólo los diputados de SP es el 2 por ciento. En total la conformación del bloque fue la siguiente: SP 2; MUAPP-NP 8; MPD 3; PS-FA 1; Alianza SP-MUAPP-NP 8; Alianza MPD-PS 2; Alianza PS-MUAPP-NP 2; Alianza MUAPP-NP-MCNP 1; Alianza SP-MPD 1.

Fuente: Elaboración a partir de datos del TSE y del CNE.

26

Cuando el Presidente no ha contado con un número importante de diputados/as de su partido en el Legislativo y, en consecuencia, su bloque ha sido minoritario, ha habido escenarios conflictivos, donde el Ejecutivo ha tenido serias dificultades para aprobar sus políticas. Los presidentes sin apoyo legislativo debieron enfrentar fuertes conflictos con el Congreso. En 1984, Febres Cordero sólo consiguió el 12,68 por ciento de los escaños (9 diputados) frente a un bloque mayoritario del 33,8 por ciento que estaba en manos de la Izquierda Democrática (24 diputados). En 1992, Sixto Durán Ballén enfrentó a una situación similar cuando debió gobernar con un Congreso adverso, toda vez que su partido sólo contaba con poco más del 15 por ciento de los escaños. En 2002, Sociedad Patriótica sólo contaba con 6 legisladores de su propio partido y algunos más si se consideraban sus alianzas con MUAPP-NP, MPD o PS, pero ésta sólo duró seis meses. (Ver Tabla VIII)

La correlación de fuerzas ha ido cambiando durante el período analizado, modificando el peso de los partidos principales y las alianzas posibles entre partidos grandes y partidos minoritarios, los que actúan como “partidos bisagra”. En el período 1978-1998, entre 5 y 7 partidos controlaban el 80-85 por cien-

to de los escaños, con lo cual los partidos grandes buscaban negociar (Freidenberg y Alcántara 2001); las desafiliaciones partidarias eran una constante (Burbano de Lara y Rowland 1999: 167), lo que fue debilitando a los bloques y fomentado el comportamiento oportunista de los legisladores, llevándoles a crear bloques de “independientes”, que en algunos casos se convirtieron en la segunda o tercera fuerza legislativa (Sánchez 2008).

Si las elecciones de 2002 fueron una muestra del triunfo de la antipolítica, con dos partidos nuevos que emergieron en el sistema y pasaron a controlar el Poder Legislativo; las de 2006, consolidaron esa tendencia y supusieron una serie de cambios, que fueron preparando el escenario posterior. Entre los cambios más significativos destacaron: a) las modificaciones en la correlación de fuerzas entre actores y organizaciones que representan a los partidos tradicionales; b) los cambios en los feudos provinciales, donde los partidos tradicionales fueron perdiendo su control y otros ocuparon su lugar; c) la crisis del movimiento indígena y los trasvases de dirigentes medios y barriales de unas organizaciones a otras; d) la renovación de los bloques legislativos y la escasa experiencia política de los elegidos y, finalmente, e)

la visibilidad pública de las dificultades para la cohesión interna de las agrupaciones políticas tradicionales, debido a los conflictos y divisiones en la ID, PSC, PRE y MUPP-NP.

El triunfo de Correa en 2006 dio cuenta de un nuevo gobierno de minoría. El período comenzó con un escenario poco proclive a la formación de una coalición mayoritaria, ya que el Congreso se encontraba presidido por el PRIAN y con Sociedad Patriótica como segunda mayoría. Pero, a poco más de un mes de la toma de posesión, la situación cambió, lo que hizo que el Presidente contara con una mayoría pro-gobiernista denominada periodísticamente “de los manteles” o autodenominada como Bloque de la “Dignidad Nacional”, tras la destitución de 57 diputados por parte del TSE. Este nuevo esquema dotó de gobernabilidad al sistema político, aún cuando se violentó el Estado de Derecho en reiteradas ocasiones<sup>18</sup>.

Las elecciones de 2009 generaron ya un escenario de competencia diferente. El Presidente contó con un bloque mayoritario en la Asamblea Legislativa. En la oposición se encontraba agrupaciones tan diferentes entre sí como SP (19)<sup>19</sup>; PSC-Movimiento Cívico Madera de Guerrero (11), PRIAN (7), MUPP-NP (4), e

<sup>18</sup> La crisis se inició con el intento de destitución por parte del Congreso del Presidente del TSE, Jorge Acosta, en marzo de 2007, sin previo Juicio Político como establecía la Constitución. Esta decisión de los diputados de PSC, PSP, PRIAN y UDC se sustentó en el hecho de que el TSE convocó a la Consulta Popular con un Estatuto que no era el que había sido aprobado por el Congreso, sino el remitido por el Ejecutivo al Tribunal. Frente a ello, el TSE respondió de un modo tajante y emitió una resolución quitándoles los derechos políticos por dos años a 57 diputados que habían aprobado la destitución. La base de su argumento fue que en época electoral es el TSE la máxima autoridad y que puede destituir a aquellos funcionarios que según su juicio busquen intervenir en los procesos electorales. Frente a esta situación comenzó un período de conflictos para evitar que los diputados destituidos ingresaran al Legislativo y para que el Presidente del Congreso, Jorge Cevallos (hasta ese momento del PRIAN), convocara a una sesión extraordinaria con los destituidos en la noche del 10 de marzo. Tras las conversaciones y luego de prometerles realizarla, Cevallos desistió y acudió al Tribunal Constitucional (TC) para entregar una propuesta encaminada a que ese organismo fuera el dirimente en el conflicto político generado por las actuaciones del Congreso y del TSE, quitándole argumentación a los bloques destituidos. Esto allanó el camino de la nueva coalición, dejó sin margen de actuación a los diputados que habían sido elegidos por los ciudadanos y los suplentes ocupan su lugar.

<sup>19</sup> Aunque al asumir, uno de sus legisladores abandonó Sociedad Patriótica, declarándose “socialista”. El bloque pasó a contar con 18 asambleístas.

incluso, el Movimiento Popular Democrático (5)<sup>20</sup>, un antiguo aliado de MPAIS. A pesar de que el elemento común parecía ser estar “frente” al Presidente Correa, resultaba poco probable que estos movimientos y partidos actuaran como un bloque opositor unido, ya que sus diferencias ideológicas o regionales eran significativas.

### II.3. *Cleavages que no han terminado de estructurarse y dificultad de las organizaciones e instituciones para procesar y agregar las demandas superando la diferenciación regional*

En diversos trabajos se ha mostrado la pronunciada división regional existente en el Ecuador y la incapacidad de políticos, partidos e instituciones de procesar las diferencias existentes entre estas sociedades regionales, con valores, actitudes, redes de relaciones económicas, sociales y políticas diversas (Pachano 2007; Freidenberg 2003; Freidenberg y Alcántara 2001; Trujillo 1983; Villavicencio 1990). Los partidos han contado con apoyos regionales o provinciales, a pesar de su vocación de partidos nacionales, exigida desde el diseño institucional de 1978<sup>21</sup>. Los partidos han competido en torno a un eje de división concreto, generando un sistema de partidos fracturado regionalmente (Costa-Sierra), que dibujaba al menos dos subsistemas de partidos, con dinámicas de competencia diferenciadas entre sí (bipolar en la Costa y multipartidista en la Sierra) y, a la vez, con organizaciones que internamente se encontraban fragmentadas en espacios regionales por la presencia de múltiples localismos (Freidenberg y Alcántara 2001).

<sup>20</sup> Además, había otros legisladores de la ID (2), Movimiento Popular (1), MCDN (1), MI (1), Conciencia Ciudadana (1) y Movimiento Amanta Yuyay (1).

<sup>21</sup> Las regiones que integran el país son cuatro: la Costa, la Sierra, la Amazonía y la Insular. Entre ellas hay dos, la Costa y la Sierra, que juntas concentran el 96 por ciento de la población del país y el mayor número de electores como así también de escaños en el Congreso Nacional. La población total alcanzaba en 1990 los 9.648.189 habitantes; 4.876.643 habitantes en la Costa (50,57 por ciento sobre el total del país) y 4.399.013 en la Sierra (45,59 por ciento del total). Datos oficiales elaborados por el SIISE según el Censo de 1990. Para 2001, el 49,8 por ciento de la población vivía en la Costa y el 44,9 por ciento en la Sierra (Sánchez 2008).

La alta fragmentación y fluidez en la oferta partidista se ve agravada si se nota que la mayor parte de los que compiten presentan candidatos en un número reducido de provincias. La gran mayoría de ellas se restringe a una sola provincia. En las elecciones de 2002 sólo un partido presentó candidatos en las 22 provincias. En promedio, cada uno de los partidos y las asociaciones de independientes presentó candidatos en cinco provincias (Pachano 2007). Por tanto, no han sido organizaciones representativas del conjunto del país, lo que ha llevado a que sus diputados no pudieran cumplir con lo que estipulaba en ese momento la Constitución de que debían actuar en función de los intereses nacionales<sup>22</sup>.

La división regional ha generado efectos perversos sobre la función de representación de los legisladores (Pachano 2004) y ha dificultado la tarea de los partidos para representar demandas por fuera de sus bastiones electorales (Freidenberg y Alcántara 2001). Al estar fracturados regionalmente, los partidos se comportaban de manera diferente según fuera un distrito feudo o un distrito hostil (Freidenberg 2003). En las regiones con apoyos favorables han desempeñado diversas funciones con relativo éxito: han ganado elecciones, formado gobiernos, han impulsado políticas, prestado apoyos a otros políticos; han creado opinión a través de los medios de comunicación de masas y han expresado una serie de valores y formas de observar los procesos que han ayudado a los ciudadanos a conformar su propia visión respecto al mundo que les rodea. Si bien han cumplido de una manera más o menos eficiente sus tareas a nivel local, han tenido dificultades para integrar a los diferentes grupos por encima de las líneas de tensión que fracturan a la sociedad. Por tanto, tienen problemas en el momento de articular las demandas más allá de la procedencia regional de los grupos sociales.

<sup>22</sup> “El primer bloque de los diputados elegidos en el año 2002 provenía solamente de 10 de provincias (por tanto no representaba a las doce restantes); el segundo bloque provenía de 8 provincias; el tercero de seis y así sucesivamente, hasta llegar a un promedio de menos de tres provincias” (Pachano 2007).

## II.4. Los niveles de polarización ideológica en el sistema de partidos: distancia y superposición de las actitudes de los diputados

Los políticos ecuatorianos se diferencian entre sí por su posicionamiento en el eje izquierda-derecha, tienen una percepción espacial de la política, se reconocen en ese eje y, tras la fractura regional y étnica, compiten en función de su posición ideológica en el sistema de partidos (Freidenberg 2006)<sup>23</sup>. En las diferentes entrevistas realizadas a los diputados en el marco de Proyecto de Elites Parlamentarias de América Latina (PELA) de la Universidad de Salamanca, los políticos ecuatorianos no han tenido problemas para situarse a sí mismos, a sus partidos y a los demás partidos en la dimensión izquierda-derecha. El 99 por ciento de los entrevistados respondió a la pregunta respecto a su ubicación ideológica y todos los políticos consultados indicaron sin dificultades a sus organizaciones partidistas<sup>24</sup>.

Las medias de los resultados de autoubicación ideológica de los diputados/as entrevistados/as entre 1996 y 2006 ubicaba al PSC como la agrupación más a la derecha y al MUPPNP más a la izquierda. Mientras la distancia entre los dos partidos ubicados en los extremos del continuo ideológico es amplia y la superposición entre las agrupaciones más alejadas ha sido mínima en el período 1978-2009. Esa distan-

<sup>23</sup> Izquierda y derecha están asociadas a valores, creencias y modos de comprender la sociedad, lo que ayuda a predecir actitudes, evaluaciones de objetos políticos y posiciones sobre “issues”. Funcionan como etiquetas de carácter heurístico, como atajos cognitivos, mediante los cuales los votantes organizan información sobre la política con un bajo esfuerzo. Estudios recientes han analizado igualmente las dificultades que para la estructuración ideológico-programática supone la baja institucionalización de los sistemas de partidos en la región. A pesar de estas consideraciones, distintos trabajos comparativos han mostrado la utilidad de analizar las ubicaciones ideológicas de los partidos latinoamericanos (Alcántara 1991).

<sup>24</sup> Las entrevistas son personales, anónimas y se han realizado en las oficinas del Congreso de la República de Ecuador, mediante cita previa. Los diputados primero se clasificaron en estratos (partidos), estableciendo una afijación proporcional para la distribución de la muestra. La selección se realizó de forma aleatoria entre los diputados pertenecientes a los estratos, no realizándose ninguna sustitución de los diputados seleccionados. Las entrevistas consisten en administrar un cuestionario semiestructurado de 71 ítems y 282 variables sobre diversos temas relacionados con la política, la economía, la relación Estado-sociedad, los partidos, sus valores y las características socio-demográficas de los entrevistados.

TABLA IX: DISTANCIA Y SUPERPOSICIÓN IDEOLÓGICA ENTRE LOS PARTIDOS ECUATORIANOS

	Distancia en el sistema de partidos	Superposición en el sistema de partidos
	PSC/MUPP-NP	PSC/MUPP-NP
1996-1998	0,37	0,27
1998-2002	0,40	0,31
1999*	0,57	0,13
2003-2006	0,42	0,23
	PSC-MPD	PRIAN/MUPP-NP
2009-2012	0,52	0,68

\* Datos resultantes de las entrevistas realizadas a los dirigentes del partido y a los militantes.

En el Congreso 2006-2009 no se realizaron entrevistas a los diputados ecuatorianos para el Proyecto de Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca (PELA).

Fuente: Elaboración propia.

cia se ha ido incrementando en los últimos años, ya que en 1996 era del 0,37 y en el año 2003 alcanzaba 0,42. En tanto, la superposición también ha ido cambiando. Si en 1996 era mínima, creció en 1998 (0,31) y se redujo claramente para el año 1999 (0,13). Para 2003, el espacio en el que estos dos partidos se superponían era sólo del 0,23<sup>25</sup>. (Ver Tabla IX)

Los partidos relevantes más distantes, menos similares y menos superpuestos han sido para el período 1996-2006 el Social Cristiano y MUPP-NP mientras que para 2009-2012 fueron PSC con MPAS. En ambas situaciones son “polos separados”, se encuentran a los extremos del continuo y la distancia entre ellos da cuenta de las diferencias entre los miembros de esas agrupaciones. Mientras que los partidos más cercanos y superpuestos ideológicamente han sido para 1996, la Democracia Popular y el Partido Roldosista Ecuatoriano (0,85 de superposición) y, para 2003, Izquierda Democrática y MUPP-NP (0,72). Para el período 2009-2012, la distancia más significativa se da entre las posiciones medias de PSC (6,71) y MPD (2), que son los dos partidos más distantes en dicho período, y también ambos son minoritarios en el escenario legislativo.

25 Una cuestión metodológica importante del análisis de estos datos resulta de la distorsión que genera el entrevistar a miembros de las cúpulas y militantes de la agrupación y no sólo a los diputados del partido. Cabe destacar que los diputados han resultado ser más moderados en sus respuestas que el resto de los miembros de sus partidos. Es como si las bases fueran mucho más radicales que las élites partidistas. Aún así, es recomendable ser cautos en el uso de los datos para comparar a estos grupos de naturaleza diferente.

La distancia y la superposición analizadas señalan un alto nivel de polarización del sistema de partidos ecuatoriano. Esa distancia, calculada de manera tradicional, siguiendo la fórmula de Sartori y Sani (1992), señala que la polarización era para 1996 de 0,37, para 1998 de 0,40, para 2003 de 0,43 y para 2009 de 0,52. Este alto nivel de polarización ideológica se mantiene si se la calcula de manera ponderada, tomando en cuenta el tamaño que cada partido tiene en el Congreso<sup>26</sup>, incrementándose ese nivel en comparación para el resto de estudios realizados sobre las percepciones de los legisladores (siendo la de 2009-2013 de 2,46 en términos de autoubicación ideológica y de 2,89 la de ubicación de los otros). Altos niveles de polarización ideológica con alta fragmentación han sido condiciones necesarias para que se diera un sistema de partidos de pluralismo polarizado, aunque no todos los sistemas de partidos de este tipo se comportaran igual. Las características de la competencia y el grado de consociacionismo entre sus élites ha diferenciado a unos sistemas de pluralismo polarizado de otros, haciendo que el ecuatoriano sea uno de los más problemáticos para la gobernabilidad democrática de América Latina. (Ver Tabla X)

26 El cálculo tradicional distorsiona la posición de los partidos, toda vez que la actuación de partidos minoritarios radicales (de izquierda o derecha) podría desvirtuar el cálculo y dar cuenta de una polarización que no fuera la real. De este modo, en los últimos años se ha consensuado la necesidad de calcular el índice de polarización ponderada (PP), a partir de tomar en cuenta la auto-posición de los miembros de cada agrupación en la escala de 1-10 y el peso que ese partido tenga en el sistema, medido según el número de escaños en el legislativo.

TABLA X . POLARIZACIÓN PONDERADA

Periodo legislativo	Según la autoubicación ideológica	Según la ubicación de los otros
1996-1998	2,03	5,69
1998-2002	1,40	2,69
2003-2006	2,49	4,88
2009-2012	2,46	2,89

Fuente: Elaboración propia.

## II.5. Las prácticas informales de la política: clientelismo y patronazgo

30

Las organizaciones de partidos ecuatorianas se han caracterizado por tener estructuras jerárquicas, poco pluralistas, con escasa democracia interna en sus procesos de toma de decisiones. La gestión de los recursos, las carreras de sus miembros y la selección de candidatos se han llevado a cabo por fuera de los canales y órganos partidistas, a través de redes informales, contactos personales y vínculos de patronazgo. En estos partidos, la mayor parte de los lazos organizativos se han generado en los márgenes de la burocracia, las organizaciones locales no han funcionado como si fueran sucursales de una organización nacional sino que los militantes han utilizado espacios privados (el hogar, el negocio o el despacho personal) como espacio partidista.

En estos partidos, organizados de manera informal, el financiamiento de las actividades ha provenido fundamentalmente de ámbitos privados; las burocracias suelen ser cáscaras vacías, que no tienen recursos ni personal; los Congresos, asambleas internas y los otros órganos de gobierno se realizaban para cubrir las apariencias o para legitimar decisiones tomadas desde las cúpulas mientras que los Estatutos suelen ser violentados o, simplemente, ignorados. En estos partidos, hay redes paralelas a las delineadas en la organización partidista: reclutan a los militantes, seleccionan candidatos, consiguen dinero, son un vínculo del partido con diversos sectores de la sociedad y, lo más importante, facilitan votos. La principal diferencia entre este tipo de estructura y la que ocurre en muchos otros partidos es que las actividades, recursos y personas que trabajan

en nombre del partido pueden no estar contempladas en los textos partidistas y normalmente no son reconocidas como parte de la organización o por las autoridades del Estado.

A nivel local, el trabajo político barrial ha estado ligado a la figura de los intermediarios electorales (o brokers), quienes movilizan a los potenciales electores, conocen sus demandas, distribuyen los recursos clientelares e incluso proveen de protección a los candidatos en sus incursiones a los barrios. Los dirigentes barriales suelen mantener sus lazos de lealtad con las cúpulas partidistas o, específicamente, con algunos liderazgos y formar parte de una u otra tienda política puede depender tanto de factores personales, familiares, de compadrazgo, vinculación carismática o simplemente como una opción producto de la evaluación de la satisfacción de intereses personales y/o colectivos.

El éxito del PRIAN en el conurbano guayaquileño en la primera vuelta de la elección de 2006 (como en la Febres Cordero, la de mayor cantidad de electores del país), alertó sobre la posible transferencia de dirigentes barriales desde los partidos tradicionales (como el PSC y el PRE) hacia otras formaciones políticas (como el PRIAN). Noboa jugó al fútbol, hizo caminatas, visitó escuelas, tuvo reuniones en los barrios más populares de Guayaquil (la Febres Cordero, Isla Trinitaria, entre otros) donde resulta muy difícil entrar sin una buena red de intermediarios barriales. El trabajo de estos dirigentes se mantuvo en la segunda vuelta. Por ejemplo, los recorridos de Noboa a inicios de noviembre por Lomas de la Florida, un populoso sector junto a la Perimetral en Guayaquil, fueron organizados por un líder barrial del PSC, lo que indicaba el apoyo efectivo de las bases

socialcristianas en el trabajo electoral del PRIAN o el trasvase que se ha producido entre esas organizaciones políticas.

## II.6. El triunfo de la “antipolítica”: la crisis de los partidos tradicionales

La elección de 2006 evidenció la crisis de los partidos tradicionales<sup>27</sup>, que ya se había puesto de manifiesto en 2002, con el triunfo de Sociedad Patriótica en la Presidencia de la República y con su caída tras la gestión del Presidente Gutiérrez y su anticipada salida del poder tras una gestión errática y autoritaria, que dio por resultado la estructuración del “movimiento forajido”. La crítica a los partidos no era nueva en Ecuador, ya que el fenómeno de los movimientos independientes y la presión para quitar el monopolio de la representación de los partidos se había manifestado desde los primeros momentos de la transición democrática. El hecho novedoso de 2006 fue que en esta ocasión tres de los binomios presidenciales más votados eran fuerzas surgidas fuera del sistema de partidos tradicional, que la opción más votada en la segunda vuelta reivindicaba la destitución del Congreso y que el voto nulo impulsado por éste ganó al menos en 14 distritos en la elección legislativa<sup>28</sup>.

Aún cuando Álvaro Noboa tenía cierta estructura nacional, creada como un “partido empresa-familiar”, su carácter antipartidista se basaba en la ausencia de una sólida trayectoria político-institucional. El de Lucio Gutiérrez también fue un partido creado como taxi electoral y su gobierno implicó además de la violación al Estado de Derecho en reiteradas ocasiones

27 Un partido tradicional será aquel que haya obtenido representación en cargos ejecutivos ya sea a nivel nacional o subnacional desde las dos primeras elecciones postransición. Este criterio temporal es útil para poder ordenar el universo partidista y, aunque parsimonioso, resulta sensible al hecho de tener en cuenta más criterios que sólo el del tipo de estrategias que desarrollan las élites respecto a la legitimidad del sistema de partidos.

28 En Cañar, Bolívar, Azuay, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Pastaza, Chimborazo, El Oro, Esmeraldas, Loja, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Tungurahua ganó el voto nulo en la elección de los diputados. En estas 14 provincias, la anulación del voto superó la votación en plancha e incluso fue superior a la del candidato a la diputación más votado. El voto nulo equivalió a escala nacional al 21,61 por ciento, cinco puntos más que en los anteriores comicios, donde esta manifestación alcanzaba un 16,5 por ciento. Pichincha es un claro ejemplo. El candidato a diputado por ID/RED Andrés Páez, el que tuvo mayor votación, consiguió 61.463 votos y los sufragios nulos alcanzaron los 436.462 (Freidenberg 2010).

y el incremento de la violencia política<sup>29</sup>. El caso de Rafael Correa era el más paradigmático porque articuló la base de su liderazgo en el enfrentamiento directo con la clase política, sobre la base del movimiento forajido de abril de 2005 y de Ruptura 25. La propuesta antisistema de Correa incluyó durante la campaña la convocatoria a una Asamblea Constituyente soberana que desconociera a los legisladores recién elegidos<sup>30</sup>.

La caída de los partidos tradicionales se hizo evidente nuevamente en las elecciones legislativas de 2006 y de 2009. Los datos mostraron la crisis del PSC, que redujo su presencia a nivel nacional y regional, lo que se puso en evidencia en esa elección por el magro bloque legislativo (13 diputados), si se lo compara con los períodos anteriores. Lo mismo ocurrió con ID, que de ser la segunda fuerza política en 1979 con 15 diputados, pasó a tener 30 en 1988, 24 en 1994, 17 en 1998, sólo 6 en 2006 y 2 en 2009. El PRE también retrocedió de manera significativa en el margen de apoyos recibidos en relación a la década anterior: a nivel presidencial sólo consiguió el 2,8 por ciento de los votos frente al 25 por ciento que tuvo Bucaram en 1996.

Finalmente, la institucionalización del antipartidismo tradicional se puso de manifiesto en el modo personalista de creación de las agrupaciones, en el discurso maniqueo hacia los partidos, en sus esfuerzos de movilización electoral por fuera de las organizaciones políticas y en el estilo populista de ejercicio del poder (Freidenberg 2008). Estas características han quedado claras tanto en el PRIAN, en el PSP como

29 Durante el gobierno de Gutiérrez el país vivió cerca de 44 atentados a periodistas, empresarios, políticos o dirigentes de organizaciones sociales; una mayoría afín al gobierno destituyó a la Corte Suprema de Justicia y el cambio en la correlación de fuerzas en el Tribunal Supremo Electoral y en el Tribunal Constitucional, violentando el Estado de Derecho.

30 Tras diversos sondeos, el candidato Correa aceptó moderar el nivel de confrontación con las instituciones, introducir un mensaje más emocional y afectivo (de ahí el papel de su esposa, hijos y madre en los spots y actos de campaña), con la intención de mostrarse como un ciudadano más de clase media y potenciar los elementos negativos de Noboa, “desenmascararlo” (que no paga impuestos, que explota a los trabajadores, que le gusta más la plata que la patria, entre otros). Incluso una vez pasada la contienda electoral, el Ministro de Gobierno de Correa, Gustavo Larrea, desmintió que se buscara “desmantelar el Congreso”. Publicado en El Expreso, 28 de noviembre de 2006.

en el mismo MPAIS. Así, una tendencia que se encontraba huérfana de liderazgo, como la populista, se reinventó a sí misma con diferentes matices y expresiones. De Bucaram pasó a Noboa, de allí a Gutiérrez y luego, de manera diferente, a Correa.

## II.7. La activación y traducción política de la necesidad de cambio: el éxito electoral de un movimiento político que canalizó el descontento social en contra de los partidos

La creación de Alianza País, integrada originalmente por Movimiento País, Jubileo 2002, Iniciativa Ciudadana, Movimiento Bolivariano Alfarista y Acción Democrática Nacional (ADN), en alianza con el Partido Socialista-Frente Amplio<sup>31</sup> y con el apoyo de múltiples movimientos provinciales, intelectuales de izquierda y militantes de Derechos Humanos, supuso un impacto importante en el sistema político ecuatoriano. Su principal propuesta fue impulsar el cambio de la política ecuatoriana a partir de la realización de una Asamblea Constituyente que superara los problemas institucionales y políticos que se habían dado en el sistema político (características mencionadas en los epígrafes anteriores).

Precisamente, una de las promesas más claras, coherente con ese objetivo, fue el no proponer candidatos a diputados en las elecciones. La estrategia de no presentar listas de diputados colocó a Correa al margen de los “mismos de siempre”, aún cuando algunos de los principales dirigentes contaran con trayectorias político-partidistas<sup>32</sup> y supuso también la postulación de un candidato sin pasado, sin partido, sin experiencia política previa sobre la cual comparar, que encarnó el cambio frente al inmovilismo. El “que se vayan todos” caló hondo en un electorado

que estaba deseoso de un cambio y Correa supo (y pudo) encarnar ese deseo. Su propuesta fue articulada en torno a dos elementos: a) la configuración de los partidos como su “otro” antagónico, lo que ha caracterizado a los discursos de corte populista clásico, y b) la propuesta de una reforma política a través de la Asamblea Constituyente, que cambiara de raíz al sistema político con plenos poderes.

<sup>31</sup> La alianza de la Lista 35/17 fue para las elecciones de 2006, ya en la de 2009 no participaron juntos en las elecciones.

<sup>32</sup> Entre estos dirigentes y candidatos con trayectoria se encuentran: Trajano Andrade (Manabí), ex diputado de la ID y subsecretario de Educación de Rodrigo Borja; Virgilio Hernández (Pichincha), subsecretario de Gobierno de Lucio Gutiérrez; Gustavo Larrea (Pichincha), subsecretario de Gobierno de Abdalá Bucaram; Aminta Buenaño, funcionaria del Municipio de Guayaquil o Raúl Patiño, ex diputado socialista y ex ministro del gobierno de Gustavo Noboa. También Carlos Vallejo, ex diputado, ministro y presidente del Congreso y con trayectoria política dividida: entre la ex DP y el PRIAN.

## Capítulo III

# ¿Cómo se hizo la reforma electoral de 2009?: una descripción del proceso, de las estrategias y de los actores

---

Uno de los mandatos de la Constitución de la República, aprobada el 20 de octubre de 2008, fue que se debían sancionar cinco leyes durante los primeros 120 días de gestión, en el marco de un Régimen de Transición. En la Disposición Transitoria Primera de la Constitución se establecía que una de esas leyes fundamentales fuera la norma electoral<sup>33</sup>. En el artículo 17 del Régimen de Transición, aprobado por referéndum ciudadano junto a la Constitución Política de la República, se disponía que se conformara una “Comisión Legislativa y de Fiscalización”, que debía cumplir con las funciones de la Asamblea Nacional, que habían sido previstas en el artículo 120 de la Constitución.

En este marco, se decidió que fuera esa Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional, integrada por un grupo de Asambleístas Constituyentes, los que se ocuparan de dictar esas leyes. La prensa denominó coloquialmente a esa Comisión como “Congresillo”, la que garantizaba la “transición institucional” hasta que se pudieran generar las diferentes normas que implementaran el texto constitu-

---

<sup>33</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del Art. 22 del Mandato Constituyente 23, en armonía con el numeral 6 del Art. 120 de la Constitución, los Asambleístas (de la Comisión Legislativa y de Fiscalización) tenían iniciativa legal para expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas como carácter generalmente obligatorio.

cional de 2008. El Mandato Constitucional hizo que se tuviera un tiempo predeterminado para aprobar la Ley Electoral que reglamentaría la “participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la designación de las autoridades de los órganos de poder público”<sup>34</sup>. El plazo establecía como fecha límite el 17 de febrero de 2009 para aprobar la nueva ley.

El 13 de diciembre de 2008 un Proyecto de Ley Orgánica Electoral fue entregado por el Presidente del Consejo Nacional Electoral (CNE), Omar Simón, ante esa Comisión Legislativa y de Fiscalización (CLYF), en potestad de las facultades constitucionales que le concedía el artículo 219 numeral 5 de la Constitución de la República. El CNE acogió un borrador del proyecto, que contaba con 277 artículos, que originalmente había sido elaborado por un grupo de consultores, encabezado por Ágora Democrática (IDEA Internacional y NIMD), tras la firma de un Memorando de Cooperación con el Ministerio de Coordinación Política<sup>35</sup>. A partir de ese borrador, y luego de la discusión del mismo con los diversos sectores, entre los que destacaron miembros del Ministerio de Justicia, del CNE, del Tribunal Contencioso Electoral, de la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) y ex asambleístas, el CNE presentó un nuevo texto a la CLYF.

El 15 de enero de 2009 la Comisión Legislativa y de Fiscalización inició la discusión en primer debate de ese proyecto de Ley Orgánica. Este documento recibió 27 observaciones, muchas de las cuales fueron procesadas en el marco de la Comisión de Reforma del Estado y Gestión Pública<sup>36</sup>. El 29 de enero, la Co-

misión organizó un Foro de Discusión sobre Organizaciones Políticas, con la idea de plantear un debate multipartidista en torno a la definición de la participación política formal<sup>37</sup>. En dicho Foro participaron Pascual del Cioppo, Presidente del PSC; Fausto Lupera, del PSP; Martha Roldós, RED y Ricardo Patiño, Ministro Coordinador de la Política (PAIS), entre otros.

El 3 de febrero de 2009, esta Comisión entregó el segundo informe de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas al Consejo de Administración Legislativa (CAL), la que presentó el documento con 396 artículos al Plenario para que discuta y debata en segundo y definitivo debate. El 10 de febrero de 2009 el Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización analizó en segundo debate el proyecto de Ley. Este texto tenía como objetivo desarrollar una serie de principios electorales incluidos en la Constitución de 2008, 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. (Ver Tabla XI)

El 12 de febrero de 2009, en el tercer intento, el Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización aprobó el texto de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas con 45 votos a favor, 11 negativos, 2 blancos y 11 abstenciones. El texto se aprobó en esa sesión en 10 minutos<sup>38</sup>, quedando a disposición del Ejecutivo, que tenía hasta 30 días para sancionar o vetar la Ley (tanto total como parcialmente). El 18 de marzo de 2009, la Presidencia de la República presentó 33 ob-

34 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador de 2009, artículo 1.

35 El Memorandum de Cooperación Interinstitucional para la Elaboración de un Borrador de propuesta de Ley Electoral se firmó entre el Ministerio de Coordinación Política del Ecuador y el Programa Conjunto de IDEA Internacional y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) “Ágora Democrática (IDEA-NIMD). Entre los consultores se encontraban Virgilio Hernández, Marcos Albuja, Horacio Boneo, Alberto Adrianzén, entre otros. Según consta en el Memorando, la intención era que Ágora apoyara los esfuerzos para consensuar las reformas al sistema político y contar con su asistencia técnica para la estructuración de un borrador de propuesta de Ley Electoral.

36 La Comisión de Reforma del Estado y Gestión Pública, presidida por Norman Wray e integrada también por Fernando Salazar, Vicente Masaquiza, Rafael Esteves (ind.), Jorge Escala (MPD), Roberto

Ponce (PRIAN) y Rosario Palacios, María Elena Gómez (ALIANZA PAIS), recibió propuestas de diferentes organizaciones y actores políticos así como también se reunió con diversas entidades públicas durante todo el mes de enero. Esta Comisión presentó el día 8 de enero el informe para el primer debate del proyecto de Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, a los efectos de que el Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización se reúna para su discusión.

37 Como señaló Wray, “Es un hito convocarnos después de 30 años para revisar las prácticas de democracia interna, representatividad, paridad y planear en la nueva ley de partidos una normativa coherente con la progresividad de derechos de la Constitución”. Publicado en Ecuador Inmediato.

38 Con ello se puso de manifiesto el “asombro e indignación” de los legisladores de los bloques de la minoría. Ver Diario Hoy “En 10 minutos se aprueba Ley Electoral”, publicado el 13 de febrero de 2009.

TABLA XI: CALENDARIO DEL PROCESO DE REFORMA ELECTORAL (2008-2009)

Fecha	Pasos en el proceso de reforma electoral
20 de octubre de 2008	Entrada en vigencia de la Constitución e inicio del plazo para aprobar cinco leyes, entre ellas, la Electoral
3 de diciembre de 2008	El Consejo Nacional Electoral trabajó en el proyecto de Ley Electoral, con 277 artículos y cuatro disposiciones transitorias
13 de diciembre de 2008	El Consejo Nacional Electoral entrega a la Comisión de Reforma Electoral y Gestión Pública un texto de proyecto de Ley Electoral, elaborado con la participación de diversos sectores. Dicha Comisión debía facilitar la discusión del texto ante la ciudadanía y socializar su contenido)
8 de enero de 2009	La Comisión de Reforma del Estado y Gestión Pública trabaja, discute y recibe de los representantes de organizaciones, actores políticos y ciudadanía las ideas sobre el proyecto
15 de enero de 2009	La Comisión Legislativa y de Fiscalización inició la discusión en primer debate del proyecto de Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas presentado por el CNE
20 de enero de 2009	El Tribunal Contencioso Electoral (TCE) expone ante la Comisión de Reforma del Estado y la Gestión Pública sus impresiones sobre la estructura, organización y competencias del organismo de la Función Electoral
29 de enero de 2009	Foro de Discusión sobre Organizaciones Políticas, organizado por la Comisión de Reforma del Estado y Gestión Pública, en el Salón del ex Senado del Palacio Legislativo
3 de febrero de 2009	La Comisión de Reforma del Estado y Gestión Pública entrega el segundo informe de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas al Consejo de Administración Legislativa (CAL), que tenía hasta cinco días para incluir el informe
10 de febrero de 2009	El Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización analiza en segundo debate el proyecto de Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, propuesto por el Consejo Nacional Electoral
12 de febrero de 2009	El Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización aprueba en segundo debate el proyecto de Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (45 votos a favor, 11 negativos, 2 blancos y 11 abstenciones)
18 de marzo de 2009	El Poder Ejecutivo presenta el veto parcial a la nueva Ley Orgánica Electoral con 33 modificaciones
1 de abril de 2009	Se realiza el Pleno de la Comisión Legislativa en la que no hubo los votos suficientes para allanar (aceptar) las objeciones parciales del Ejecutivo a la Ley Orgánica Electoral (se requerían 39 votos y se consiguieron 36)
4 de abril de 2009	Nueva reunión del Pleno de la Comisión Legislativa para intentar allanar el veto parcial del Ejecutivo a la Ley Electoral (no se consigue el quórum)
7 de abril de 2009	El Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización conoció y se pronunció sobre las objeciones parciales del Presidente Constitucional de la República
9 de abril de 2009	Aprobación por parte del Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización
13 de abril de 2009	Plazo para que el Legislativo resuelva el veto a la Ley Orgánica Electoral realizado por la Presidencia de la República Publicación en Registro Oficial de la Ley Orgánica Electoral y de las Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, Publicada en Registro Oficial Suplemento 578
27 de abril de 2009	El texto cuenta con 363 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 entrará en vigencia una vez proclamados los resultados del 26 de abril y del 14 de junio de 2009 (con 42 votos de los 58 presentes) Promulgación Ley Orgánica Electoral y de las Organizaciones Políticas, Código de la Democracia

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales y periodísticas.

jecciones al texto de Ley Electoral aprobado por el Legislativo. Las principales propuestas realizadas por el Poder Ejecutivo eran que a) los asambleístas o diputados fueran elegidos en la segunda vuelta electoral, mientras que el bloque de Alianza País defendía que fuera en la primera vuelta; b) que las elecciones se realizaran luego de 120 días de la convocatoria, en lugar de 90; y, finalmente, c) que los partidos pudieran inscribir sus candidaturas 91 días antes del cierre de campaña. Otra de las recomendaciones del Ejecutivo tenía que ver con la necesidad de ampliar el período de convocatoria de elecciones, de 90 a 120 días, argumentando que se está ante una “realidad

distinta, que ha sido radicalmente modificada por la Constitución vigente”<sup>39</sup>.

Una de las cuestiones que más se ha consultado a la ciudadanía en el Ecuador ha sido la de la realización de elecciones simultáneas (o no) para la elección de diputados y Presidente. Convencidos de que la elección de diputados en primera vuelta era una de las causas del multipartidismo; en 1994, en la Consulta Popular, Durán Ballén consultó respecto a si las elecciones a diputados debían llevarse a cabo en la

39 Oficio N°. T. 4165-SGJ-09-845 de la Presidencia de la República, Quito, 13 de marzo de 2009. Artículo 5.

primera o en la segunda vuelta. Lo mismo ocurrió en 1997, cuando se realizó la siguiente Consulta Popular. En ambas circunstancias, la ciudadanía rechazó la concordancia entre la segunda vuelta electoral y las elecciones legislativas por amplio margen<sup>40</sup>. La propuesta fue que los legisladores se eligieran en la segunda vuelta, o 45 días después de celebrado el primer proceso si es que el Presidente se elige en la primera vuelta, con el objetivo de “agregar elementos de gobernabilidad, eliminar la atomización de la representación y generar una definición de los actores políticos acorde a las decisiones de los electores”<sup>41</sup>. La elección legislativa en la segunda vuelta electoral supone que el elector ya sabe cuales son las posibilidades de los dos partidos mayoritarios para ganar la elección y entonces ayudaría con su voto a construir mayorías legislativas proclives a estos dos candidatos (o también podría apoyar a la oposición para generar una Legislativo que fiscalice y controle al Ejecutivo).

El bloque legislativo de Alianza PAIS no consiguió reunir inmediatamente los apoyos necesarios para allanar el veto del Poder Ejecutivo, sino hasta la tercera oportunidad. En la primera reunión del Pleno convocada a ese efecto, el 1 de abril, no se consiguieron los votos suficientes. Hubo 36 de los 39 que eran necesarios para aceptar las recomendaciones del Presidente. Entre tanto, para insistir en el texto original de la Ley, se necesitaban 51 votos (las dos terceras partes). El “Congresillo” tenía hasta el 13 de abril para resolver la aprobación de la Ley, sino la misma debía entrar en vigencia por el Ministerio de la Ley. Por ello, el 4 de abril de 2009, se convocó nuevamente al Pleno para resolver esas objeciones parciales del Ejecutivo. La votación de la moción del asambleísta Fernando Salazar (Alianza PAIS) para que se acepten las observaciones del presidente tuvieron dos momentos. Primero, sólo 33 asambleístas

(todos del bloque oficialista) votaron a favor. Al no haber llegado a 39 (para dar paso al criterio presidencial), se llevó a cabo una segunda votación, pero tampoco se consiguieron esos votos (sólo hubo 36)<sup>42</sup>. (Ver Tabla XI)

El veto parcial presentado por el Poder Ejecutivo a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas se aprobó en la sesión plenaria de la Comisión Legislativa y de Fiscalización del 9 de abril con 42 votos a favor, aceptando los cambios señalados por el Ejecutivo. La publicación en el Registro Oficial de la Ley se hizo finalmente el 27 de abril de 2009. El texto aprobado cuenta 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 entrará en vigencia una vez proclamados los resultados del 26 de abril y del 14 de junio de 2009.

<sup>42</sup> La sesión legislativa fue suspendida en la mañana con la intención de que el Bloque de PAIS llegara a un acuerdo. Entre tanto, el Ministro de Coordinación Política, Ricardo Patiño se reunió en el Palacio Legislativo con los asambleístas de Alianza PAIS con la intención de “convencerles” de allanar el veto del Legislativo. Ver Periódico *El Comercio*: “La forma de elegir diputados está por cambiar”, publicado el 8 de abril de 2009.

<sup>40</sup> En la Consulta Popular de 1994, el 56 por ciento del electorado se pronunció a favor de la elección en primera vuelta y el 44 por ciento a favor de la segunda. En la Consulta Popular de 1997, el 61 por ciento se manifestó a favor de la elección en la primera vuelta y el 39 por ciento a favor de la elección de los diputados en la segunda. Finalmente, en 1998, a raíz de la Asamblea Constituyente, la elección en segunda vuelta también fue rechazada.

<sup>41</sup> Oficio N°. T. 4165-SGJ-09-845 de la Presidencia de la República, Quito, 13 de marzo de 2009. Artículo 6.

**TABLA XII: PRINCIPALES OBJECIONES DEL PODER EJECUTIVO AL TEXTO DE LEY ELECTORAL APROBADO POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Propuesta	Ley Electoral aprobada por la Asamblea	Veto Ejecutivo	Texto Final del Código de la Democracia (artículo)
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)
Periodo para inscribir candidaturas		91 días antes del cierre de la campaña	91 días antes del cierre de la campaña
Fecha de la elección	90 días desde la convocatoria	120 días desde la convocatoria	120 días de la convocatoria
Impugnaciones		Se amplía de 5 a 7 días para presentar impugnaciones a las candidaturas	Se amplía de 5 a 7 días para presentar impugnaciones a las candidaturas
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)
Consulta Popular sobre leyes rechazadas		El Presidente puede proponer la Consulta Popular sobre un proyecto de ley que haya sido rechazado por la Asamblea Nacional	
Anuncios electorales		El TCE puede suspender de manera provisional la emisión de anuncios con fines electorales ilegales y la suspensión definitiva después de verificado el debido proceso	
Derecho a réplica		Derecho a réplica del candidato aludido durante la campaña electoral	
Democracia interna		Directivos de las organizaciones políticas pueden ser reelegidos por una sola vez, de manera inmediata o no.	Directivos de las organizaciones políticas pueden ser reelegidos por una sola vez, de manera inmediata o no.

Fuente: Elaboración propia en función de la normativa electoral.



## Capítulo IV

# El contenido del Código de la Democracia: ¿qué reformas se aprobaron?

---

Los principales objetivos de la reforma fueron: a) generar mayor corresponsabilidad política entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; b) eliminar la partidización de la justicia, de tribunales y organismos de control; c) incentivar la participación ciudadana; d) democratizar el sistema electoral y e) construir un sistema de partidos sobre la base del principio de que las organizaciones políticas son fundamentales para la democracia<sup>43</sup>. A continuación, se señalan los principales cambios en torno a una serie de ejes que tienen que ver con:

- 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.

### IV.1 Cambios relacionados con el registro, la supervivencia y la organización interna de los partidos y los movimientos políticos

---

<sup>43</sup> Ver el extracto de la intervención de Virgilio Hernández en la segunda tertulia “Reforma Electoral: ¿Vida o muerte de las organizaciones políticas”, en NDI (2009). También se pueden encontrar en la “Exposición de Motivos” que se adjunta al texto de la Ley Orgánica Electoral.

### a. Registro de partidos y requisitos para crear un nuevo partido

Una vez pasado el proceso electoral del 26 de abril de 2009, todas las organizaciones partidistas dejaron de existir. Para volver a tener vigencia, los partidos debían cumplir con los requisitos que establece la Constitución y los artículos 305 al 384 del Código de la Democracia. Esos requisitos señalaban que los partidos debían entregar Estatuto, programa 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<sup>44</sup>. Los partidos mantienen su nombre, slogan, símbolo y número que tuvieron hasta 45 días antes del último proceso electoral de 2009<sup>45</sup>. Sólo el 60 por ciento de los afiliados deben ser de las provincias de mayor población. Una de las diferencias entre la inscripción de los partidos y los movimientos es que, mientras a los primeros se les exige 160.000 afiliaciones, certificadas cada uno de los registros; a los segundos sólo se les exigen firmas<sup>46</sup>.

### b. Supervivencia de un partido y de un movimiento

En el nuevo cuerpo legal, se fijaron requisitos de supervivencia menos rígidos para los movimientos que para los partidos políticos. Para que un movimiento local no sea eliminado debe alcanzar el 3 por ciento de los votos en dos elecciones consecutivas en su jurisdicción. Un partido o un movimiento nacional requiere de al menos el 4 por ciento de los votos en

44 Para fines de octubre de 2009, 12 partidos y 28 movimientos políticos habían solicitado su reinscripción. Dos eran del exterior y cuatro de jurisdicción provincial. Ver: Periódico *El Comercio* "Los partidos critican el reglamento del CNE", publicado el 29 de octubre de 2009.

45 Al 24 de agosto de 2009, las cinco organizaciones que contaban con personería jurídica perentoria eran: Movimiento País, PSC, PSP, PRIAN y PRE, quienes habían recibido financiación pública para la campaña presidencial.

46 Según Dalton Bacigalupo, la diferencia entre los dos trámites es que el proceso de afiliación es más complejo que el de la recolección de las firmas, porque requiere de un trámite especial de verificación de las adhesiones que se recojan en ese momento. En Periódico *El Comercio* "12 partidos se van a reinscribir en el CNE", 15 de septiembre de 2009.

dos elecciones consecutivas; o tres asambleístas, u 8 por ciento de las alcaldías o un concejal en el 10 por ciento de los cabildos de los cantones<sup>47</sup>.

### c. Obligaciones en materia de selección de candidatos, democracia interna, transparencia y rendición de cuentas

El Código ha establecido que se tengan que hacer "elecciones primarias o procesos democráticos electorales internos, que garanticen la participación igualitaria entre hombres y mujeres, aplicando los principios de paridad, alternabilidad, secuencialidad entre los afiliados y simpatizantes de las organizaciones políticas así como la igualdad en los recursos y oportunidades de candidatos y candidatas" (art. 94). También establece que sea el Consejo Nacional Electoral el que vigile la transparencia y legalidad de dichos procesos y el cumplimiento de la ley mientras que incluye la posibilidad de que el TCE actúe como instancia de solución de conflictos internos de las organizaciones políticas. Esto es clave para asegurar la protección de la democracia interna de las organizaciones. Sin que el TCE viole la autonomía de los partidos, esta instancia ofrece un espacio de protección para los derechos de los militantes. Asimismo, el Código prevee que el CNE pueda apoyar con asesoría técnica la organización de las elecciones internas a los partidos.

### d. Financiamiento público y fiscalización de los partidos políticos

El CNE tiene la potestad de controlar, fiscalizar y realizar exámenes a las cuentas en lo referente al monto, origen y destino de los recursos, durante y después del proceso electoral, publicándose la información respectiva al financiamiento y gasto, algo que en la legislación anterior no se contemplaba, ya que la información relativa al gasto y financiamiento de los sujetos políticos no era pública.

47 En la legislación de 1978, se perdía el registro cuando no se participara en un evento electoral pluripersonal al menos en diez provincias o cuando no se obtenía el 5 por ciento del total de votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional.

## IV.2 Cambios vinculados con la representación

### a. Reintroducción de la figura de legisladores elegidos a partir de la circunscripción nacional y creación de la representación extraterritorial

Con la nueva reforma electoral se establece que habrá tres tipos de circunscripciones electorales en la elección de Asambleístas. De esta manera, aunque en la práctica luego son todos los legisladores iguales, puede decirse que hay tres maneras de ser elegido y con ello tres formas de representar: a la nación, a la provincia y a los ciudadanos que viven en el exterior. De esta manera, se cambia el modo en que se concibe la representación y se materializa a partir de la elección en distritos de distinto tamaño; se introduce la figura de la representación extraterritorial, otorgando derechos políticos a los ecuatorianos que viven fuera del país.

### b. Cambios en el método de asignación de escaños

En el texto que presentó el Consejo Nacional Electoral y que recibió la Comisión Legislativa y de Fiscalización en enero de 2009, se proponía conservar el método de divisores continuos, de acuerdo con quien hubiera obtenido las mayores preferencias (D'Hondt). Según Norman Wray, este sistema "permite que el voto no se fragmente al punto de impedir la adopción de decisiones o de bloqueo institucional"<sup>48</sup>. El texto que aprobó la Comisión Legislativa el 12 de febrero también establecía que el método D'Hondt fuera el mecanismo de asignación de escaños, aún cuando dicho método había sido declarado inconstitucional e ilegal en 2003 por el Tribunal Constitucional de ese momento.

Tras el veto del Ejecutivo de febrero de 2009, la adjudicación de escaños para las elecciones pluriper-

sonales de los Asambleístas se realizará por medio de los cocientes mayores, aplicando la fórmula de divisores continuos (fórmula hare). Los escaños se asignarán a través de la siguiente manera:

1. Se suman los votos válidos y se dividen por el número de escaños que corresponda obteniéndose como resultado el "cociente distribuidor";
2. La votación de cada uno de los candidatos sin diferenciar los votos de lista de los de entre listas se suman para establecer la votación alcanzada por cada lista;
3. Se divide el total de votos válidos de cada lista por el cociente distribuidor y se adjudican los escaños por cada vez que se alcance esa cantidad;
4. Los escaños que falten por asignar, corresponden a las listas que hayan alcanzado las más altas aproximaciones decimales del cociente obtenido mediante la operación del numeral anterior, considerando cuatro cifras, en esta comparación se incluirán a las listas que ya se haya asignado algún escaño por número entero que tengan valores residuales luego del ejercicio anterior, y
5. Una vez determinados y adjudicados los escaños que corresponden a cada lista se asignará estos a los candidatos más votados en dicha lista. Si una lista hubiera alcanzado varios escaños, estos se asignarán a los candidatos que más alta votación hayan alcanzado en orden descendente. En caso de empate, entre dos o más candidatos y quede un sólo escaño por adjudicar, se procederá a sorteo entre los candidatos con igual votación cumpliendo el principio establecido.

## IV.3 Cambios en torno a las relaciones entre las instituciones

### a. Mayor efectividad en las relaciones Ejecutivo-Legislativo

Uno de los objetivos principales de los reformadores del sistema electoral fue el de eliminar a los presidentes minoritarios, una de las características del viejo sistema de partidos ecuatoriano. Para ello buscaron favorecer la cooperación dentro del Ejecutivo y el Le-

<sup>48</sup> Publicado en *El Comercio*. "El proyecto de Ley Electoral avanza", 15 de enero de 2009. Disponible en: [http://www1.elcomercio.com/solo\\_texto\\_search.asp?id\\_noticia=161244&anio=2009&mes=1&dia=15](http://www1.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=161244&anio=2009&mes=1&dia=15)

gislativo a partir del hecho de que los asambleístas pudieran ser elegidos en la segunda vuelta electoral, de manera simultánea con el Presidente, en el caso de que éste no resultara electo en la primera vuelta. De esta manera se buscaba reforzar las mayorías legislativas del gobierno dotándole de la posibilidad de que el lector conozca las opciones más opcionadas antes de definir la composición de la Asamblea Nacional<sup>49</sup>.

Con ello, la ley norma la elección en primera vuelta para todas las dignidades a excepción de los candidatos a presidencia, si es que no gana en la primera. Se establece que los asambleístas sean elegidos de manera conjunta con la segunda vuelta presidencial, o en los siguientes 45 días desde la primera vuelta, en caso de que no se celebre una segunda ronda electoral. El objetivo es “agregar elementos de gobernabilidad, eliminar la atomización de la representación y generar una definición de los actores políticos en función de las decisiones de los electores”<sup>50</sup>.

42

#### IV.4 Cambios vinculados con las autoridades electorales y su control

##### *a. Separación del organismo electoral en dos entidades y despolitización de la función electoral*

La Ley Orgánica Electoral y de las Organizaciones Políticas fue novedosa en el hecho de que separó el ejercicio de la Función Electoral en dos autoridades: el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, con la intención de diferenciar las funciones correspondientes a las organización de los procesos electorales de los aspectos que tienen que ver con la administración de la justicia electoral. Con ello, el Código de la Democracia crea una nueva ins-

titución electoral en el marco del funcionamiento del sistema político de Ecuador<sup>51</sup>. El Tribunal Contencioso Electoral pasa a ser el órgano encargado de administrar justicia en materia electoral y dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas mientras que el Consejo Nacional Electoral es el que organiza las elecciones.

Entre las funciones principales del Tribunal Contencioso Electoral se encuentran:

- a) Administrar justicia electoral como instancia final y expedir fallos; conocer y resolver los recursos contenciosos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y los organismos desconcentrados;
- b) A petición de parte, conocer y resolver las resoluciones administrativas del Consejo Nacional Electoral relativas a la vida de las organizaciones políticas;
- c) Conocer y resolver los asuntos litigiosos internos de las organizaciones políticas;
- d) Sancionar el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y, en general, las vulneraciones de normas electorales;
- e) Resolver en instancia definitiva, sobre la calificación de las candidatas y candidatos en los procesos electorales;
- f) Conocer y resolver las quejas que se presenten contra las consejeras y consejeros, y demás funcionarios y miembros del Consejo Nacional Electoral y de las juntas provinciales electorales.
- g) Dictar en los casos de fallos contradictorios, por mayoría de votos de sus miembros, la disposición que debe regir para el futuro, con carácter obligatorio, mientras no se disponga lo contrario.
- h) Declarar la nulidad total o parcial de un proceso electoral, en los casos establecidos en la presente Ley.

49 A pesar de ello, la elección de los legisladores en segunda vuelta electoral “no necesariamente supone, de manera automática, la generación de un gobierno con apoyo mayoritario”. También existe la posibilidad de que el elector “castigue” al potencial partido en el gobierno, generándole una mayoría de otro color en el Legislativo. Ver Entrevista #3 realizada para la presente investigación en febrero de 2010.

50 Oficio N°. T. 4165-SGJ-09-845 de la Presidencia de la República, Quito, 13 de marzo de 2009. Artículo 6.

51 “La Función Electoral garantiza el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Estos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomía administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia y se financiarán con recursos del Presupuesto General del Estado” (Art. 18, Código de la Democracia).

- i) Expedir las resoluciones y la reglamentación necesaria para su funcionamiento;
- j) Determinar su organización, formular y ejecutar su presupuesto ordinario y el extraordinario para procesos electorales;
- k) Designar al Secretario o Secretaria General del Tribunal, de una terna presentada por el presidente o presidenta;
- l) Juzgar a las personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos que cometan infracciones previstas en esta ley; y,
- m) Ejercer las demás atribuciones establecidas en la ley relacionadas con su competencia.

Entre tanto, el CNE tiene a su cargo diversas tareas vinculadas a:

- a) La organización de los procesos electorales, tanto las elecciones generales, como los referéndums, consultas populares y revocatorias de mandato, incluyendo la realización de los cómputos electorales, la proclamación de los resultados y la posesión de quienes resultan electos; proporcionar información oficial de los procesos electorales, para lo cual podrá utilizar métodos y técnicas de investigación que permitan obtener información estadística desagregada, garantizando que no se violente el principio del secreto del voto.
- b) Registro y control de las organizaciones políticas y de los votantes; mantener el registro permanente de las organizaciones políticas, de sus directivas y verificar los procesos de inscripción, de acuerdo a lo previsto en la ley de la materia; vigilar que las organizaciones políticas cumplan con la ley, la normativa secundaria y sus estatutos; organizar y elaborar el registro electoral en el país y en el exterior, en coordinación con las entidades públicas pertinentes;
- c) Control en materia de propaganda y del gasto electoral, capacidad para conocer y resolver en sede administrativa sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los responsables económicos y remitir los expedientes a la justicia electoral, si fuere del caso; ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal

- de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas;
- d) Supervisión de los procesos internos de las organizaciones políticas, con el objeto de garantizar la transparencia y la legalidad de las elecciones internas;
- e) Capacidad de iniciativa legislativa sobre el ámbito de competencia de la Función Electoral con atención a lo sugerido por el Tribunal Contencioso Electoral y en materia de formular nuevas normativas para su funcionamiento;
- f) Capacidad para promover la formación cívica y democrática de los ciudadanos incorporando el principio de interculturalidad; así como también organización y puesta en funcionamiento del Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral;
- g) Organizar y conducir el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana para seleccionar a las consejeras y consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de conformidad con la ley;
- h) Resolver en el ámbito administrativo los asuntos que sean de su competencia; capacidad para determinar su organización, formular y ejecutar su presupuesto<sup>52</sup>.

En el caso de que hubiere conflictos de competencia entre el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, que no sean resueltas con el acuerdo de las partes, se someterán a conocimiento y resolución de la Corte Constitucional (art. 8).

#### *b. En cuanto a la integración de las autoridades electorales*

Los órganos encargados de la Función Electoral se conformarán mediante un concurso público de oposición y méritos, con veeduría e impugnación ciudadana. Según establece la norma, dicho concurso lo llevará adelante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social mediante las respectivas Comisiones Ciudadanas de Selección, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y con cumplimiento

<sup>52</sup> Ver artículo 25, del Código de la Democracia.

de la garantía constitucional de equidad y paridad entre hombres y mujeres. Si bien la Función Legislativa mantiene su atribución fiscalizadora sobre la Función Electoral a través del enjuiciamiento político de las máximas autoridades de esta última, en ningún caso podrá nombrar sus reemplazos, lo cual fortalece la actividad de control político y la independencia de la institucionalidad electoral.

*c. En cuanto al papel de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos*

El CNE pasa a ser una instancia de apoyo y asistencia técnica en el desarrollo de las elecciones internas de los movimientos y partidos políticos, que puede colaborar siempre que las organizaciones políticas se lo pidan (y no de manera obligatoria). En caso de que haya conflictos, los militantes pueden apelar al Tribunal Contencioso Electoral para que colabore en la resolución de los conflictos internos.

*d. En cuanto al modo en que la autoridad electoral tiene que contar los votos*

El Código de la Democracia crea una nueva instancia que participará en el conteo de los votos en las elecciones: las Juntas Intermedias de Escrutinio, de naturaleza temporal, designadas por la Junta Provincial Electoral, integradas por tres vocales principales, tres suplentes, y que dependen directamente del Consejo Nacional Electoral<sup>53</sup>. También se establece que el CNE pueda disponer del conteo manual de votos de oficio o a petición de parte en caso de que se hubiese planteado su necesidad fundamentadamente por parte de los sujetos políticos.

*e. En cuanto a la posibilidad de la ciudadanía de controlar a las autoridades*

La ciudadanía puede iniciar procesos de consulta popular o revocatoria de mandato desde un miem-

<sup>53</sup> Las Juntas Intermedias de Escrutinio son organismos temporales designados por la Junta Provincial Electoral. Están constituidas por tres vocales principales, tres suplentes y una Secretaria o Secretario; el Vocal designado en primer lugar cumplirá las funciones de Presidente, en su falta, asumirá cualquiera de los otros vocales en el orden de sus designaciones. De concurrir solo los vocales suplentes, se seguirá el mismo procedimiento (Art. 40).

bro de la junta parroquial hasta al Presidente de la República, con el 10 por ciento de las firmas para autoridades seccionales y el 15 por ciento para las del Presidente. Antes, la ciudadanía tenía derecho a resolver la revocatoria del mandato sobre diputados, alcaldes y prefectos, pero era necesario el 30 por ciento de las firmas del padrón electoral. Las consultas populares requerían del 20 por ciento de las firmas para las locales y del 8 por ciento para las nacionales. Con la nueva ley, las consultas populares locales requieren el 10 por ciento de las firmas del padrón electoral de la jurisdicción correspondiente y las consultas nacionales el 5 por ciento de las firmas pero deben cumplir requisitos como la calificación previa de constitucionalidad.

## IV.5 Cambios que afectan a la competencia electoral

*a. Cambios en los requisitos para poder ejercer el voto*

La Constitución de 2008 sostiene que el voto es un deber y un derecho irrenunciable y pretende ampliar la comunidad política. El texto contempla que el voto será obligatorio para las ecuatorianas y ecuatorianos mayores de dieciocho años, incluyendo a las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. Entre tanto, el voto será facultativo para personas entre 16 y 18 años, mayores de 65 años, los ecuatorianos en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, las personas con discapacidad y las analfabetas. Los ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir la fórmula presidencial, a los representantes nacionales y de su circunscripción en el exterior y podrán ser elegidos para cualquier cargo, si cumplen con los requisitos exigidos por la ley.

Una disposición que merece mención especial es la que establece el Art. 63 de la Constitución y el artículo 11 del Código que otorga derecho al voto a los extranjeros residentes en el Ecuador por al menos cinco años, mayores de 16 años y se hubieren inscrito en el Registro Electoral. El carácter vinculante que podría deducirse de la norma se contrapone con

la imposibilidad de obligar a los nacionales de otros países que no deseen ejercer de forma voluntaria el derecho al voto<sup>54</sup>.

*b. Cambios en los requisitos para poder ser candidatos a cargos de representación popular*

Para ser candidato/a a Presidente de la República se requiere ser ecuatoriano/a de nacimiento, haber cumplido 35 años de edad al momento de presentar la candidatura, estar en goce de derechos políticos y no encontrarse incurso en ninguno de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución. Con ello se cambia la edad mínima para poder ser candidato a la máxima dignidad de la República. En cuanto a las candidaturas a Asambleístas, Parlamento Andino, Gobernador regional, Consejero regional, Prefecto, alcaldías municipales y distritales, concejalías municipales y distritales o vocales de las juntas parroquiales, se requiere haber cumplido 18 años al inscribir la candidatura, gozar de derechos políticos, haber nacido o vivido en la respectiva jurisdicción al menos durante dos años de manera ininterrumpida, y no encontrarse en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución (art. 95).

En ese sentido, el mismo Código señala que no podrán ser candidatos/as, quienes adeuden pensiones alimenticias, tengan contrataos con el Estado, quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados por reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado, las jueces o juezas de la Función Judicial, del Tribunal Contencioso Electoral, los miembros de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral, salvo que hayan renunciado a sus funciones al menos seis meses antes de los comicios. Los miembros del servicio exterior que cumplan funciones fuera del país no podrán ser candidatas ni candidatos en representación de los ciudadanos en el exterior, que hayan renunciado a sus funciones al menos seis meses antes de

los comicios; los servidores públicos de libre nombramiento y remoción y los de período fijo; quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto y los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.

*c. Reducción de los períodos de campaña*

La campaña electoral quedó establecida en 45 días; se amplía de 90 a 120 días para la convocatoria que debe hacer el Consejo Nacional electoral y se preveé un período de 5 a 7 días para que se puedan realizar impugnaciones.

*d. Exigencia de Plan de Trabajo para presentar una candidatura*

Se especifica que todas las candidaturas unipersonales (Presidencia, Gobernación, Prefectura, Alcaldía) deberán entregar, junto al formulario de inscripción de la candidatura, un plan de trabajo con al menos el siguiente contenido: a) diagnóstico de la situación actual; b) objetivos generales y específicos; c) propuesta de plan plurianual que incluya las estrategias necesarias para el cumplimiento de los objetivos con el respectivo sustento técnico, financiero y d) mecanismos periódicos y públicos de rendición de cuentas de su gestión. En el caso de las candidaturas pluripersonales presentarán una propuesta o plan de trabajo único, con el mismo contenido señalado anteriormente (art. 97).

*e. Prohibición de contratar o adquirir tiempo en televisión para transmitir propaganda con fines electorales y contratar vallas publicitarias y empoderamiento del CNE como única autoridad capaz de administrar y comprar tiempos electorales*

El Consejo Nacional Electoral es el único autorizado para contratar publicidad en medios y vallas publicitarias; se elimina la reposición del gasto y se establecen montos máximos de gasto. Las instituciones públicas no pueden difundir publicidad durante la época de la campaña electoral ni utilizar sus recursos para esos fines (art. 203, Título Tercero, Capítulo

<sup>54</sup> Argumento sostenido en el Informe de la Ley Electoral realizado para el segundo debate e incorporado en la "Exposición de Motivos" que antecede la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, aprobada por la Comisión Legislativa y de Fiscalización, Quito, 10 de febrero de 2009.

Primero). Se prohíbe la contratación privada de publicidad sobre el proceso electoral en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. Se prohíbe también el clientelismo. Los candidatos y organizaciones políticas no podrán entregar donaciones, dádivas o regalos a los ciudadanos (art. 204), así como también la inauguración de obras públicas u otras fincadas por recursos del Estado (art. 207). Quienes ejerzan una función pública y se encuentren calificados como candidatos no podrán participar oficialmente en eventos de inauguración de obras. El tiempo y valor contratado por las entidades públicas para informar sobre su trabajo durante la época de campaña electoral no podrá exceder el promedio mensual del año anterior al inicio de la campaña.

*f. Regulación del trabajo de las empresas de encuestas de opinión pública*

El Código establece una mayor regulación a las empresas que realizan sondeos electorales para evitar que éstas se conviertan en estrategias de campaña. A partir de la ley para poder realizar encuestas, deberán inscribirse y registrarse previamente ante el Consejo Nacional Electoral (art. 206), que será el organismo encargado de llevar un registro de dichas empresas.

*g. Topes de campaña por tipo de candidatura a cargo de representación popular*

El Código establece topes de campaña según sea la candidatura a la que se va a presentar, indicando que ninguno de los sujetos políticos que participen podrán exceder en gastos los límites puestos por la ley. Para el caso del Presidente de la República, el tope se establece a partir de calcular el valor de 0,15 centavos de dólar por el número de ciudadanos que consta en el registro nacional. Cuando se da la segunda vuelta, el monto máximo de gasto permitido por cada binomio será el 40 por ciento del fijado para la primera vuelta. En tanto, para la elección de Asambleístas nacionales y provinciales, el binomio de la prefectura o los gobernadores regionales, se trata de multiplicar 0,15 centavos de dólar por el número de ciudadanos que consten en el registro de la

respectiva jurisdicción. En ningún caso será mayor a los 15.000 dólares. En el caso de los asambleístas en el exterior, el cálculo es de 0,30 centavos de dólar por el número de ciudadanos que consten en el registro de su respectiva circunscripción.

Los partidos nacionales y los movimientos podrán recibir dinero del Estado, a partir de los aportes del Presupuesto General del Estado; de sus afiliados; de los propios recursos de los candidatos, de las donaciones en dinero o en especie, en forma libre y voluntaria de personas naturales de nacionalidad ecuatoriana, que residan en el país o en el extranjero y de los ingresos que los partidos y sus frentes sectoriales obtengan por las rentas de sus bienes así como también de sus actividades promocionales.

El objetivo es controlar el gasto electoral y facilitar que los candidatos tengan el mismo acceso a los medios de comunicación, provocando con ello unas elecciones más equitativas e igualitarias en el acceso a los recursos. Para ello es necesario que se desarrolle un sistema profesional de control de la publicidad electoral, que evite los autohomenajes, las vallas, *spots* o productos publicitarios con los que se promociona las acciones de los políticos e, incluso, se les agradece con dinero público por cumplir con sus obligaciones.

## Capítulo V

# ¿Las reformas resuelven los problemas diagnosticados?: una evaluación de las reformas realizadas

---

### V.1. Buenas prácticas: los elementos del Código de la Democracia que son beneficiosos para el sistema político ecuatoriano

- **Un único cuerpo normativo electoral**

Uno de los avances muy importantes del Código de la Democracia fue unificar todo el cuerpo electoral en un único Código, quitando la fragmentación que había hasta ese momento en diferentes leyes que regían algún aspecto en materia electoral y que, algunas veces, generaba situaciones contradictorias. De ese modo, se consigue un instrumento que integra la Ley de Elecciones, de Partidos y la de Gasto Electoral. Con el nuevo Código, se consiguió una “ley integral” que sistematiza los aspectos centrales del sistema y que profundiza y conserva los principios que están establecidos en la Carta Política<sup>55</sup>.

- **Fortalecimiento de los partidos políticos**

---

<sup>55</sup> La relevancia de la unificación de la legislación electoral ha sido destacada por varios de los entrevistados para esta investigación. Ver Entrevista #1, #2, #4 y #5 realizada para esta investigación en febrero de 2010.

La Ley Orgánica Electoral y de las Organizaciones Políticas declara buscar fortalecer a los partidos políticos. El artículo 306 del Código es una “declaración de amor” hacia los partidos<sup>56</sup> y reafirma la necesidad de construcción de una democracia basada en la representación de los partidos. El Código declara que quiere fortalecer a los partidos y reafirma su convencimiento con una “democracia de partidos”. En este marco desarrolla las diversas normativas que tienen que ver con los partidos y movimientos políticos, siguiendo el mandato constitucional, entendiéndolas como “organizaciones públicas no estatales que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo, que se sustentan en concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias” (art. 308). Esta definición marca claras diferencias con el pasado, según el Informe del Segundo Debate, donde las “organizaciones políticas se convirtieron en grupos cerrados manejados, muchas veces, de forma patrimonial y sin coherencia política ni ideológica”<sup>57</sup>.

Esta apreciación no es una cuestión menor para el desarrollo democrático del Ecuador, donde durante al menos tres décadas ha estado bastante arraigada la creencia de que un sistema político democrático podía funcionar sin partidos políticos<sup>58</sup>. Si bien en 1976 las élites políticas ecuatorianas estaban convencidas de que las respuestas a los males del país y el éxito de la transición democrática estaba en los partidos, reflejándose esto en el diseño institucional<sup>59</sup>. Con el

paso de los años, diversos sectores promovieron el desmantelamiento de este esquema de relación entre partidos, Estado y sociedad, fomentando la participación por fuera de los partidos y limitando la crisis de la política en una crisis partidista. Con la reforma constitucional de 1995, luego de la Consulta Popular de 1994, se quitó el monopolio de la representación a los partidos y se permitió la participación a través de movimientos independientes. Con la Constitución de 2008 y el Código de la Democracia se establece que las candidaturas ya sea de militantes, simpatizantes o personas no afiliadas a partidos se realice a partir de los partidos y/o los movimientos políticos, que son los que deben presentar las candidaturas a través de sus representantes legales (art. 100).

En el nuevo texto se establece también que los partidos políticos son de carácter nacional, se regirán por principios y estatutos y pueden recibir financiamiento público. Los movimientos políticos, en cambio, pueden corresponder a cualquier nivel de gobierno y si en dos elecciones sucesivas obtienen más del cinco por ciento de los votos deben gozar de los mismos derechos que los partidos. Las funciones de las organizaciones políticas son las de a) representar a la sociedad; b) seleccionar y nominar candidatos; c) movilizar y promover la participación ciudadana en los asuntos públicos; d) ejercer legítima influencia en la conducción del Estado a través de la formulación de políticas y el ejercicio de la oposición; e) formar a todas y todos sus miembros para el ejercicio de funciones públicas en cualquier nivel del gobierno y; f) contribuir a la formación ciudadana y estimular el debate público (art. 312). Es obligación tanto de los partidos como de los movimientos políticos establecer elementos distintivos de identidad y responder a principios políticos. En la nueva ley se establecen además las normas que hacen posible las disposiciones constitucionales para el ejercicio de la democracia al interior de las organizaciones políticas, para dar la posibilidad a los militantes de elegir a sus candidatos; integra como un derecho el ejercicio de la oposición y la realización de Rondas de Diálogo como mecanismo de debate y deliberación pública.

56 Ver Entrevista #3 realizada en febrero de 2010.

57 Informe para el Segundo Debate del Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización.

58 A lo largo de la historia ecuatoriana diversos líderes y grupos sociales han defendido esta idea. En la historiografía contemporánea es famosa la frase de Velasco Ibarra: “Hay, pues, que formar no partidos porque el mundo no está hecho para partidos. Hay que formar movimientos. Los partidos son instituciones anquilosadas de la etapa burguesa que ya pasó. La hora actual es la vehemente explosión de los reclamos de las muchedumbres, de los reclamos populares, de los reclamos nacionales [...]”. Publicada en el Periódico *El Comercio* el 23 de marzo de 1963.

59 Se buscaba crear una nueva institucionalidad centrada en los partidos como modo de garantizar una democracia estable. Éstos se convertirían en el eslabón legítimo entre sociedad y política, pasando a ser las únicas organizaciones autorizadas constitucionalmente a inscribir candidatos en los procesos de elección popular. Esta idea alcanzó su mayor expresión en la Ley de Elecciones y Partidos de 1977 que buscaba impulsar la conformación de partidos fuertes, con una organización estable y estructurada y con presencia en todo el territorio nacional. El objetivo era reducir el número de partidos, promover la disciplina y la lealtad en la actividad política y estimular la participación popular.

### • Representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos públicos

El Código de la Democracia establece en su artículo 3 el reconocimiento de un derecho fundamental, como es el de la representación paritaria de mujeres y hombres en cargos de nominación o designación en la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. Asimismo, establece la secuencialidad y participación alternada cuando las candidaturas son para elecciones pluripersonales y se garantiza medidas de acción afirmativa por parte del Estado para favorecer la participación de los sectores discriminados. Este paso, fundamental para la democratización del sistema político, introduce un cambio clave en la vida interna de las organizaciones, toda vez que hasta el momento la normativa electoral había sido muy débil en relación a la organización y las prácticas políticas internas de los partidos.

El Código sostiene claramente en el artículo 105 que el hecho de que una candidatura no respete la equidad, partididad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres en su composición supone uno de los motivos de rechazo de una candidatura. Igualmente, también se fija que en la estructura interna y el funcionamiento de las organizaciones políticas sean democráticas y garanticen la alternabilidad así como también se aplica el criterio de paridad entre mujeres y hombres en las directivas de las organizaciones políticas.

### • Incentivo de las alianzas

El Código Electoral premia la constitución de alianzas, un tema que había generado tantos problemas al sistema político ecuatoriano. Cuando se mantienen esos acuerdos, reciben un 20 por ciento más de los recursos que pueden conseguir los partidos de manera aislada; reciben retribuciones de carácter tributario y, además, tienen posibilidad de fusionar sus franjas publicitarias. El artículo 325 fija el modo en que se pueden llevar a cabo las alianzas, esto es, la unión de dos o más organizaciones políticas de cualquier tipo.

### • Separación de funciones, ciudadanía y despolitización de la Función Electoral

Uno de los objetivos de la nueva Ley era contribuir en la independencia de las instituciones en cuanto al nombramiento de los vocales que integran la Función Electoral como un instrumento de control y mayor rendición de cuentas. La despolitización de las instituciones electorales era una necesidad clave para el cumplimiento de las leyes y para el control de su aplicación en Ecuador<sup>60</sup>. La Función Electoral tiene como finalidad garantizar la voluntad general del pueblo asegurando que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión consciente, auténtica, libre y autónoma de la voluntad ciudadana expresada en las urnas por votación directa y secreta.

En el pasado, la Función Electoral se ejercía a partir del Tribunal Supremo Electoral (TSE), que debía integrarse con representantes de las siete fuerzas políticas más votadas, los cuales, antes que establecer una mutua vigilancia, permitieron una suerte de “reparto y cuoteo” de las decisiones adoptadas dentro de sus competencias, en muchas ocasiones violentando las disposiciones constitucionales y legales. Otro problema consistía en que la misma entidad electoral, el TSE, tenía a su cargo el desarrollo del juzgamiento administrativo y contencioso electoral del proceso electoral, lo que dificultaba la administración de la justicia electoral en ese ámbito y por tanto se atentaba contra los derechos de la ciudadanía y de las organizaciones políticas.

El Código de la Democracia buscó cumplir con tres objetivos: a) despartidizar la integración de los mecanismos electorales, b) por tanto, ciudadanizar el ejercicio del poder y c) profesionalizar la actividad electoral<sup>61</sup>. En este sentido, se creó un Cuarto Poder, el electoral, en el diseño institucional. Bajo este man-

<sup>60</sup> Esta reforma se inserta en una tendencia presente en América Latina. En México, por ejemplo, hay dos instituciones electorales diferenciadas. Por una parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE), que tiene competencia en los conflictos que se dan al interior de los partidos y cualquier tipo de falta violatoria de las leyes electorales y, por otra, el Instituto Federal Electoral (IFE), que tiene a su cargo la organización de los comicios y controla que los partidos cumplan con las reglas electorales.

<sup>61</sup> Ver Entrevista #2.

dato, el Código separó la Función Electoral en dos instituciones, el Consejo Nacional Electoral (el que canalizó al anterior Tribunal Supremo Electoral) y diseñó una nueva institución, el Tribunal Contencioso Electoral, con la intención de separar la dimensión “administrativa” de la “judicial”.

• **Democracia interna en los partidos y participación de la autoridad electoral en la resolución de conflictos al interior de la organizaciones de partidos**

El hecho de haber incluido en la Ley Orgánica Electoral la celebración de primarias como el mecanismo a utilizar por los partidos para seleccionar candidatos ha sido un paso fundamental orientado a generar mayores niveles de democratización interna de estas organizaciones. La celebración de elecciones internas cerradas, competitivas, obligatorias para todos los partidos, con el fin de garantizar la idea de “un hombre/una mujer, un voto”, mejora el nivel de legitimación de la organización ante la opinión pública y facilita la transparencia, el pluralismo y la institucionalización del partido. Resulta tan importante para el Código el modo en que los partidos seleccionen a sus candidatos que, de no cumplir con este requisito, el CNE y las Juntas Provinciales Electorales podrán negar la inscripción de las candidaturas. El artículo 105 lo establece claramente. Así, el hecho de no realizar procesos democráticos internos o elecciones primarias supone la imposibilidad de aceptar la lista con la candidatura.

• **Mecanismos de democracia directa**

Si bien es cierto que los mecanismos de democracia directa ya existían en la Constitución de 1998, en la práctica eran muy difíciles de poner en marcha<sup>62</sup>. El

62 “En materia de iniciativa ciudadana no existía un tiempo determinado para que las instancias encargadas de analizar las propuestas se pronunciaran; la consulta popular no podía realizarse sobre temas de reforma constitucional y el respaldo de firmas exigía un altísimo número de las mismas. A pesar de que la consulta popular de 1997 instituyó la revocatoria del mandato para todos los cargos de elección popular, la Asamblea Constitucional de 1998 la limitó únicamente a alcaldes, prefectos y diputados provinciales, estableciéndose además requisitos que, en la práctica, conculcaban o tornaban imposible el ejercicio de este derecho ciudadana”. Argumento sostenido en el Informe de la Ley Electoral realizado para el segundo debate e incorporado en la “Exposición de Motivos” que antecede la

Código de la Democracia aclara el modo que van a implementarse los mecanismos de democracia directa establecidos en el texto constitucional de 2008. Esta no es una cuestión menor, toda vez que uno de los debates que ha cruzado la política ecuatoriana en las últimas décadas tiene que ver con cómo complementar la democracia representativa, con formas de participación ciudadana que “democratizen las políticas públicas y la política misma”.

El Código de la Democracia viabiliza la posibilidad de que los ciudadanos puedan presentar proyectos de ley, ordenanzas o resoluciones y exigir que sean analizados; así como enmiendas o propuestas de reforma constitucional, de consultas populares, utilizar la iniciativa legislativa, o solicitar la revocatoria del mandato de cualquier autoridad (art. 182), incluido el Presidente de la República, como un mecanismo efectivo de control social con base en el principio constitucional de que la soberanía radica en el “pueblo”<sup>63</sup>. El CNE es el que recibe la petición por parte de las autoridades y/o la ciudadanía, solicita a la Asamblea Nacional que certifique la fecha de presentación de la propuesta y a la Corte Constitucional para que determine si la petición está conforme a lo establecido en la Constitución y en la Ley. El CNE será también el que convoque en un plazo de quince días la iniciativa de democracia directa que se haya solicitado (referéndum, consulta popular o revocatoria de mandato), que deberá realizarse en un plazo de 60 días.

• **Creación de la figura de la Observación Electoral Nacional, como una forma de participación electoral y regulación de la figura de la Observación Internacional**

Se incorpora la figura de la observación electoral nacional como una vía de participación en el sistema. En el artículo 168 del Código se incorpora la partici-

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, aprobada por la Comisión Legislativa y de Fiscalización, Quito, 10 de febrero de 2009.

63 Argumento sostenido en el Informe de la Ley Electoral realizado para el segundo debate e incorporado en la “Exposición de Motivos” que antecede la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, aprobada por la Comisión Legislativa y de Fiscalización, Quito, 10 de febrero de 2009.

pación de la ciudadanía en la organización, preparación y desarrollo del proceso electoral, así como también de aquellos que se lleven a cabo el día de la jornada electoral y durante el proceso de escrutinio y adjudicación de cargos. La participación ciudadana deberá estar debidamente acreditada al Consejo Nacional Electoral y podrá llevarse a cabo a través de audiencias públicas, veedurías, observatorios y otras instancias. También se establece la posibilidad de la observación internacional en dos modalidades: a) independiente, la realizada por personas naturales, jurídicas y organizaciones ajenas al Estado o a la estructura de la Función Electoral; y b) conducida por los organismos electorales encargados de los procesos electorales en cada uno de los países (art. 176).

- **Creación del Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral**

El Código de la Democracia creó el Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral para la promoción de la cultura democrática del pueblo, para la investigación y el análisis político electoral (art. 77), con la intención de desarrollar actividades académicas de manera plural. Tendrá asignación presupuestaria propia que estará comprendida en la asignación global que deberá constar en el Presupuesto General del Estado para el Consejo Nacional Electoral. Con la creación de este Instituto se prevee cubrir una demanda básica de estudios en materia electoral que hasta el momento se ha hecho en el país de la mano de las universidades, organizaciones no gubernamentales y/o consultorías especializadas.

## V.2. El Código de la Democracia: los debates pendientes de la reforma electoral

- **Mayor delimitación de las competencias de cada uno de los organismos electorales**

Los aspectos positivos de la separación del ejercicio de la Función Electoral se han visto minimizados por ciertas tensiones que han surgido entre los responsables del CNE y del TCE respecto a la delimitación de las atribuciones y competencias de cada uno de

los organismos electorales. En la práctica, ha habido tensiones y disputas por la jerarquía y control de la Función Electoral<sup>64</sup>. En este sentido, una posible reforma del Código debería poder delimitar mejor las competencias de cada uno de los órganos, con la intención de evitar posibles conflictos así como también especificar claramente dónde comienzan (y terminan) las funciones de cada uno de los órganos.

Los ámbitos donde se han puesto de manifiesto los posibles conflictos en relación a la incapacidad sancionatoria del CNE en diferentes materias, como el gasto electoral<sup>65</sup>, en la posibilidad del CNE de resolver conflictos en el propio recinto el día de la elección y en la capacidad de coordinación entre el CNE y los entes desconcentrados. Los diferentes actores entrevistados en el marco de la presente investigación señalaron la necesidad de generar una definición más clara de las competencias del TCE, de la delimitación de las funciones de su Presidente y su Secretario así como también resaltar el perfil más jurisdiccional de la institución frente a la actividad administrativa del CNE.

- **Definición de la estructura de voto para designación de cargos de representación popular a nivel plurinominal**

La manera en que los electores definen su voto es uno de los elementos más sensibles del sistema electoral. Si el elector cuenta con la posibilidad de cambiar la oferta de candidatos del partido o si debe aceptar (sin opción de cambio) lo que le ofrecen los partidos, marca una diferencia importante en la definición de una candidatura y en los efectos que el sistema electoral tiene sobre el sistema de partidos. Por

<sup>64</sup> Esto fue percibido en las diferentes entrevistas realizadas en el marco de la presente investigación durante el mes de febrero de 2010. En este sentido se señaló que “la delimitación de competencias entre el CNE y el TCE es poco clara e incluso contradictoria. El legislador le dio voluntad limitada al TCE [...] Además, ¿el sistema está preparado para situaciones de heterogeneidad política, de incertidumbre electoral? La respuesta es no” [Entrevista #3 y Entrevista #1].

<sup>65</sup> Según Fausto Camacho, vocal del Consejo Nacional Electoral, esto significa que el CNE tenga capacidad sancionatoria en primera instancia, mientras que el TCE lo haga de manera posterior. Ver Periódico *El Comercio*. “Choque entre los entes electorales”, publicado en el 20 de agosto de 2009. Se trata, por ejemplo, de que el CNE tenga capacidad de sancionar delitos electorales ocurridos al menos el mismo día de la elección.

ello, resulta tan significativo el hecho de que haya quedado pendiente de discusión el tipo de estructura de voto que se debía utilizar para la elección de cargos del nivel plurinominal (asambleístas nacionales, provinciales y concejales).

Este ha sido uno de los aspectos de mayor controversia en la definición del sistema electoral ecuatoriano. Entre 1978 y 1998 se empleó el sistema de listas cerradas y bloqueadas; mientras que a partir de la elección de 1998 se usó el sistema de voto personalizado, también denominado de listas y entre listas. Los cambios en la estructura de voto de listas cerradas y bloqueadas a voto personalizado no tuvieron los efectos que se esperaban. Los ciudadanos, a pesar de tener la posibilidad de realizar una elección individualizada, continuaron votando por partidos. Los líderes continuaron controlando la designación de los candidatos en las listas y monopolizando el control y distribución de los incentivos selectivos.

Aún cuando el Código destaca la necesidad de un sistema de partidos estructurado sobre la base de organizaciones políticas, el problema está en que el mismo Código no resuelve la cuestión de la estructura de voto, ya que no adopta un mecanismo que fortalezca el voto por partido, haciendo que finalmente se deba seguir utilizando el sistema de "listas y entre listas" o personalizado que va más orientado hacia otro objetivo<sup>66</sup>. En el Proyecto de Ley entregado por el CNE, se establecían cuatro posibilidades para la definición de la estructura de voto: a) mantener el esquema de listas abiertas; b) crear listas cerradas; c) una lista con preferencia (que el elector vote por una lista pero que mantenga una o dos preferencias) y d) que el elector pueda escoger un sólo candidato o por varios hasta completar el número permitido, de entre una lista o varias listas para cargos. En cualquier caso, en ese proyecto se dejó que el debate sobre la forma de votación lo hicieran los asambleístas y las autoridades electorales<sup>67</sup>.

66 Esta cuestión también ha sido señalada por Virgilio Hernández para quien "debería pensarse en mecanismos de simplificación del sistema electoral como por ejemplo el caso de la lista cerrada o máximo el poder establecer la lista con una o quizás dos preferencias, pero no el de la lista abierta que complica el sistema y genera un efecto perverso de competencia intrapartidaria". Ver NDI (2009: 3).

67 Según Virgilio Hernández: "El debate sobre la forma de votación

En el informe que redactó la Comisión de Reforma del Estado y la Gestión Pública sobre el Proyecto de Ley Electoral, que se discutió en el "Congresillo", se propuso un sistema de listas abiertas, bajo la idea de que "permite al elector la posibilidad de escoger sus preferencias sin restringirse a la lista de partido o movimiento". Los críticos de mantener este sistema de listas abiertas en la elección de cargos plurinominales sostienen que "quiebra el principio de igualdad de voto; además genera confusión en el momento de escrutinio"<sup>68</sup> y no fortalece a los partidos sino que los fragmenta e incrementa la competencia intrapartidaria<sup>69</sup>.

La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas finalmente estableció que en las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional, al Parlamento Andino y al Parlamento Latinoamericano, "los electores marcarán la casilla que identifique a cada candidato de una sola lista o entre listas, hasta el máximo de la representación que corresponda elegir" (art. 120). Ahora bien, lo que no ha quedado claro es en qué medida ese principio se pone en práctica a través del sistema de listas y entre listas; en qué medida respeta el cumplimiento del principio de igualdad de género que establece la Constitución y hasta qué punto apoya al fortalecimiento de los partidos políticos, como queda de manifiesto en el espíritu del Código de la Democracia.

les corresponde a las autoridades electorales y a los asambleístas. La reforma electoral no es técnica, sino política, que busca garantizar una adecuada corresponsabilidad entre el Ejecutivo y el Legislativo y evitar un fraccionamiento de la representación". Publicado en *El Comercio*. "La nueva Ley Electoral se discute", publicado el 8 de diciembre de 2008.

68 Ver Entrevista #7 realizada para esta investigación en febrero de 2010.

69 La propia Comisión Legislativa y de Fiscalización reconoce en la "Exposición de motivos" del proyecto de Ley Electoral aprobado en febrero de 2009 que "resulta fundamental encontrar un sistema que permita fortalecer las estructuras organizativas de los partidos y de los movimientos políticos y que estos se democratizen atendiendo lo señalado por el Art. 108 de la Constitución de la República del Ecuador, por ello, es conveniente abrir un debate amplio sobre la forma de la lista; volver a las listas cerradas, con la obligatoriedad de procesos de selección interna o pensar en lista cerrada pero desbloqueada; o, voto por lista con dos preferencias e incluso mantener el sistema de listas abiertas, pero corrigiendo el tamaño de la circunscripción de tal modo, que por un lado, se mantenga la posibilidad de votar entre listas, (decisión que fue votada en la consulta de 1997) y por otro disminuya la complejidad de la votación y sobre todo del escrutinio".

- **Mayor capacidad para sancionar gasto electoral del Estado**

El Código Electoral establece competencias limitadas a la Función Electoral para sancionar el gasto electoral proveniente del Estado. Las normas no señalan claramente (o al menos no es del todo efectivo) el modo en que la autoridad electoral puede sancionar al político que ejerce un cargo cuando utiliza los recursos del Estado para hacer campaña electoral.

- **Mayores condiciones logísticas y financieras para la celebración de primarias**

Las experiencias en América Latina muestran que la celebración de elecciones internas exitosas requiere además de una serie de prerequisites<sup>70</sup>: a) padrones de afiliados actualizados y disponibles para todos miembros de la organización, algo que en el caso ecuatoriano está establecido en el nuevo Código; b) el financiamiento para los que compiten en la interna, proporcionado por el partido; c) órganos electorales internos de las organizaciones políticas que controlen el procedimiento partidista y, uno de corte más voluntarista, d) disposición de las élites a acatar los resultados de la elección, incluso cuando no le beneficien esos resultados.

Asimismo, esas experiencias han mostrado la necesidad de reducir los costos de la política, a partir de acortar los tiempos de las precampañas para las primarias y de prever la organización logística de dichos comicios internos a partir del órgano electoral. Como ya ocurre en Uruguay y Honduras o como se está discutiendo en Panamá, las elecciones primarias se celebran en un sólo día, supervisadas y apoyadas logísticamente por el órgano electoral competente. Estos aspectos de simultaneidad y financiamiento público de las actividades internas podrían quedar más explicitados en los artículos de la Sección Tercera del Código de la Democracia. Aún cuando se establece que sea el Consejo Nacional Electoral el que vigile la transparencia y legalidad de dichos procesos y el cumplimiento de la ley, de lo que se trata

es de aclarar en qué medida y de qué manera el CNE puede desarrollar esa tarea.

- **Críticas de forma y necesidad de incluir aprendizajes de los procesos electorales**

Diversos analistas y autoridades de las instituciones consultadas señalaron la relevancia de revisar la redacción del Código, toda vez que el mismo muestra en algunos artículos ciertas inconsistencias y problemas de redacción técnica. En ese sentido, “hubiera sido interesante que el Código se hiciera después del primer proceso electoral”<sup>71</sup>, ya que hubiera permitido incluir las diversas experiencias vividas en las elecciones de 2009. Dado que el Código debió responder a la exigencia de tiempo que le impuso la Constitución, hubo una serie de elementos que no pudo cubrir y que de cara a una revisión del mismo se podría incorporar en el modo de nuevos aprendizajes.

<sup>71</sup> Señalado en la Entrevista #2 realizada para esta investigación.

<sup>70</sup> La experiencia de 33 partidos latinoamericanos ha enseñado las ventajas y desventajas de llevar a cabo este tipo de reforma interna.



# Capítulo VI

## Conclusiones

---

El principal reto de la reforma electoral ecuatoriana de 2008-2009 era el de diseñar un conjunto de normas que trasladara el espíritu de la Constitución de 2008 en el marco institucional y que consiguiera armonizar las disposiciones constitucionales con las normas electorales. Se buscaba generar los incentivos y las reglas de juego para un nuevo sistema político, sobre la base de un sistema de partidos altamente institucionalizado, con representación de partidos de gobierno y de partidos de oposición fuertes, en donde las prácticas del comportamiento político tiendan al diálogo y la concertación, y se generen condiciones para la gobernabilidad democrática.

Dado que la reforma aún no se ha puesto en práctica, resulta difícil evaluar en qué medida la misma pudo satisfacer las necesidades de cambio y el diagnóstico realizado por quienes impulsaron las reformas en el sistema político. Hasta que la misma no se implemente en un proceso electoral, es complicado medir su efectividad y evaluar en qué medida los cambios introducidos sirvieron para modificar la situación que se esperaba cambiar; los actores vieron incluidas sus propuestas y se resolvieron los problemas que se buscaban cubrir. La cuestión es hasta qué punto estas reglas de juego supondrán incentivos para

cambiar la tradicional orientación hacia el conflicto de la política ecuatoriana y evidenciar si es parte de la cultura política o es algo que puede modificarse simplemente con cambiar las reglas de juego.

Como se ha podido identificar en este texto, la reforma ha representado avances importantes en una serie de temas centrales para la democracia como: el fortalecimiento y división en distintos órganos de la autoridad electoral, otorgándole nuevas atribuciones por ley ya no sólo como árbitro sino también como veedor de lo que ocurre en las campañas y en los partidos; el fortalecimiento del sistema de partidos; la apuesta por la formación y capacitación de los militantes de los partidos, a partir de la creación de un Instituto de Investigación y Capacitación y de la posibilidad de prestar asistencia técnica a las organizaciones; el desarrollo de un nuevo “modelo de comunicación política”, que marca el tipo de relación que debe darse entre políticos y medios; la inclusión de medidas y procesos de democracia interna en los partidos; la complementariedad de los mecanismos de la democracia representativa con los de la democracia participativa y la búsqueda de la reducción de los costos de la política, una demanda ampliamente exigida por la ciudadanía, entre otros.

Aún así, quedan algunos elementos pendientes que los legisladores y hacedores de las reformas deberán evaluar de cara a continuar perfeccionando el sistema político ecuatoriano. Cabe destacar los problemas de competencias entre las dos instituciones encargadas de la Función Electoral; las dificultades para traducir las preferencias de los electores en un voto y el problema de la conciliación entre el sistema de listas y el principio de representación electoral; mayor capacidad para generar sustento logístico por parte del CNE en la celebración de las primarias; la necesidad de controlar más a los partidos en su gasto electoral y establecer límites y sanciones claras en el uso de los recursos del Estado para el ejercicio de campañas electorales, con la intención de reducir la inequidad y mejorar la capacidad de sanción de las autoridades electorales en dicha materia.

Los desafíos de esta reforma serán evaluados con los próximos procesos electorales, cuando el sistema político se encuentre en plena campaña electoral y se pongan en evidencia los aciertos y las debilidades del nuevo sistema electoral. Sólo resta esperar y observar en qué medida lo que se reglamentó en las normas consigue racionalizar el comportamiento de los actores y generar mayores condiciones de gobernabilidad democrática en escenarios fragmentados, como ha sido costumbre en el sistema político ecuatoriano.

# Capítulo VII

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel. 1994. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, Manuel. 1991. "La relación izquierda derecha en la política latinoamericana". *Leviatán* vol. 43-44: 73-93 (Madrid: Fundación Pablo Iglesias).
- Bartolini, Stefano y Mair, Peter. 1990. *Identity and Competition and Electoral Availability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Basabe, Santiago. 2009. "Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas políticas". *Revista de Ciencia Política* vol. 29 (2): 381-406 (Santiago: Universidad Católica de Chile).
- Boix, Carles. 1999. "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies". *The American Political Science Review*, vol. 93 (3): 609-624.
- Bowler, Shawn, Donovan, Todd, Karp, Jeffrey. 2006. "Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-interest, Values, or Ideology?" *Journal of Politics*, vol. 68 (2): 434-446.
- Buquet, Daniel. 2007. "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 16: 35-49 (Montevideo: Universidad de la República).
- Burbano de Lara, Felipe y Michel Rowland. 1999. *Pugna de Poderes: Presidencialismo y Partidos en el Ecuador: 1979-1997*. Quito: CORDES-Fundación Konrad Adenauer y Agencia de Cooperación Española.
- Conaghan, Catherine. 1996. "Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano", en Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. Eds. *La construcción de las instituciones democráticas*. Santiago: CIEPLAN (355-447).
- Coppedge, Michael. 1994. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", *Revista Documental en Ciencias Sociales Iberoamericanas* vol. 22: 61-88 (Madrid: AIETI).
- Freidenberg, Flavia. 2010. "Elecciones y Partidos en treinta años de democracia en Ecuador (1978-2010)", en Simón Pachano. *La democracia en América Latina*. Quito: FLACSO (en prensa).
- Freidenberg, Flavia. 2008. "Correazos, Cholocracias, Populisme religieux et ingouvernabilité en Équateur", en Olivier Dabène. Eds. *Amérique latine, les elections contre la démocratie?* Paris: Presses de Sciences Po (215-236).
- Freidenberg, Flavia. 2006. "Izquierda vs. Derecha. Polarización ideológica y competencia política en el sistema de partidos ecuatoriano". *Política y Gobierno* vol. 8 (2) (abril, segundo semestre): 237-278 (México: CIDE).
- Freidenberg, Flavia. 2003. *Jama, Caleta y Camello*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel. 2001. "Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional". *América Latina Hoy* vol. 27 (abril): 123-152 (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca).
- García Díez, Fátima. 2006. *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*. Documentos CIDOB, vol. 14.
- Geddes, Barbara. 1991. "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies". *The American Political Science Review* vol. 85 (2) (Junio): 371-392 (Washington, D.C.: APSA).
- Hurtado, Osvaldo. 1977. *El poder político en el Ecuador*. Quito: Planeta.

- Laakso, Markus y Taagepera, Rein. 1979. "Effective number of parties. A measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12: 3-27 (Washington, D.C.: Sage).
- Larrea, Tatiana. 2007. *¿En qué pensamos los ecuatorianos al hablar de democracia?* Quito: Participación Ciudadana, Ecuador.
- León, Jorge. 1994. "El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio". *Ecuador Debate* 32 (agosto): 76-89 (Quito: CAAP).
- Machado, Juan Carlos. 2008. "Ecuador... Hasta que se fueron todos". *Revista de Ciencia Política* vol. 28 (1): 189-215 (Santiago: Universidad Católica de Chile).
- Machado, Juan Carlos y Mejía Acosta, Andrés. 2008. "Las democracias asfixiadas en los Andes altos: elecciones e inestabilidad en Bolivia, Ecuador y Perú", en Manuel Alcántara y Fátima García Díez. Eds. *Balance de un año de elecciones en América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. 1995. *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press.
- Mejía Acosta, Andrés. 2002. *Gobernabilidad democrática*. Quito: KAS.
- Mejía, Andrés. 1996. *¿Una democracia ingobernable? Arreglos constitucionales, partidos políticos y Elecciones en Ecuador: 1979-1996*. México: ITAM.
- NDI. 2009. *Reforma Electoral: ¿vida o muerte de las organizaciones políticas?* Quito: Instituto Nacional Democrata.
- Pachano, Simón. 2007. *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Pachano, Simón. *La reforma electoral en Ecuador*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Pachano, Simón. 2004. "El Territorio de los partidos", en *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: Ágora Democrática-IDEA.
- Pedersen, Morgens. 1983. "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977", en Hans Daalder y Peter Mair, eds. *Western European Party Systems. Continuity and Change*. Londres: Sage.
- Quintero, Rafael y Silva, Erika. 1983. "Estado, nación y región. Algunos elementos teóricos para su análisis". *Ecuador Debate* 3: 61-69 (Quito: CAAP).
- Remmer, Karen. 2008. "The politics of institutional change. Electoral Reform in Latin America, 1978-2002". *Party Politics* vol. 14 (1): 5-30.
- Sánchez, Francisco. 2008. *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: FLACSO.
- Sánchez López, Francisco. 2006. "Uso y abuso de la reforma política en Ecuador". *Íconos* 25 (Quito: FLACSO).
- Sánchez, Francisco. 1999. "Introducción al sistema electoral ecuatoriano". *Documentos de Trabajo* 3. Quito: FEUCE y Maestría en Ciencias Políticas y de la Administración Pública (PUCE).
- Sartori, Giovanni y Sani, Giacomo. 1980. "Polarización, Fragmentación y competición en las democracias occidentales", en Giovanni Sartori. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza, 1992.
- Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Trujillo, Jorge. 1983. "La cuestión regional en el Ecuador". *Ecuador Debate* 3: 53-60 (Quito: CAAP).
- Villavicencio, Gaitán. 1990. "Diferencias regionales y evolución política electoral en el Ecuador: aproximación comparativa, 1978-1989", en TSE. *Análisis de los procesos electorales*. Quito: CEN.

## • Normativa

- Constitución Política de la República de Ecuador. 2008. Quito.
- Constitución Política de la República del Ecuador. 1998. Quito: Tribunal Supremo Electoral.
- Ley de Partidos Políticos de 1978, en TSE. 1990. Legislación Electoral Ecuatoriana. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Tribunal Supremo Electoral (2000): Elecciones 2000. Quito. TSE.
- Tribunal Supremo Electoral (1997): Informe del Tribunal Supremo Electoral al Congreso Nacional. Tomo 4. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Tribunal Supremo Electoral (1997): Consulta Popular 1997. Documentos Electorales 1. Quito.
- Tribunal Supremo Electoral (1990): Legislación Electoral Ecuatoriana. Tomo III. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Disposiciones Transitorias que se aplicaran en las elecciones de 1998. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Instructivo para la aplicación del sistema de listas prescrito en la disposición transitoria undécima de la disposiciones transitorias (publicadas en el suplemento del Registro Oficial 265, para las elecciones generales de 1998). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ley 2000-1 Reformatoria a la Ley de Elecciones. R.O. número 20 del 17 de marzo de 2000.
- Oficio N°. T. 4165-SGJ-09-845 de la Presidencia de la República, Quito, 13 de marzo de 2009.
- Ley Orgánica Electoral y de Organización Políticas de la República del Ecuador. Código de la Democracia. Proyecto de Ley aprobado en el Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, de la Asamblea Nacional, 12 de febrero de 2009.

59

## • Bases de datos

- Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina (PELA).
- |      |   |
|------|---|
| 1996 | Ecuador, Salamanca y Madrid, Instituto de Iberoamérica y Centro de Investigaciones Sociológicas.                                  |
| 1998 | Ecuador, Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.  |
| 2003 | Ecuador, Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Proyecto de Partidos Políticos en América Latina (PPAL). |
| 1999 | Ecuador, Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.  |

## • Siglas de Agrupaciones Políticas

APRE	Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana
CFP	Concentración de Fuerzas Populares
DC	Democracia Cristiana
DP-UDC	Democracia Popular - Unión Demócrata Cristiana
FADI	Frente Amplio de Izquierda
FRA	Frente Radical Alfarista
ID	Izquierda Democrática
MIRA	Movimiento Independiente República Auténtica
MNA	Movimiento Nacional Arosemenista

MPD	Movimiento Popular Democrático
MPRE	Movimiento Partido Roldosista Ecuatoriano
MRE	Movimiento Roldosista Ecuatoriano
MSC	Movimiento Social Cristiano
MSD	Movimiento Social Demócrata
MUPP-NP	Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País
MCMG	Movimiento Cívico Madera de Guerrero
MPAIS	Movimiento Patria Altiva i Soberana
MP	Movimiento Popular
MAY	Movimiento Amanta Yuyay
MIOSA	Movimiento Independiente Obras son Amores
CC	Conciencia Ciudadana
PCD	Pueblo, Cambio y Democracia
PCE	Partido Conservador Ecuatoriano
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PD	Partido Demócrata
PNR	Partido Nacionalista Revolucionario
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PS-FA	Partido Socialista - Frente Amplio
PSC	Partido Social Cristiano
PSE	Partido Socialista Ecuatoriano
PSP	Partido Sociedad Patriótica
PUR	Partido Unidad Republicana
RED	Red Ética y Democracia
UPR	Unión Popular Republicana

## ANEXO I: CALENDARIO ELECTORAL

Año	Presidencial		Diputados Nacionales	Diputados Provinciales	Prefectos	Consejeros Provinciales	Alcaldes	Concejales Municipales	Juntas	Consulta Popular	Asamblea Constituyente
	Primera Vuelta	Segunda Vuelta									
1978	16 julio				16 julio	16 julio	16 julio	16 julio		15 enero	
1979		29 abril	29 abril	29 abril							
1980						7 diciembre		7 diciembre			
1984	29 enero	6 mayo	29 enero	29 enero	29 enero	29 enero	29 enero	29 enero			
1988				1 junio		1 junio		1 junio		1 junio	
1988	31 enero	8 mayo	31 enero	31 enero	31 enero	31 enero	31 enero	31 enero			
1990				17 junio		17 junio		17 junio			
1992	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo	17 mayo			
1994				1 mayo						28 agosto	
1995										26 noviembre	
1998	19 mayo	7 julio	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo	19 mayo			
1997										25 mayo	30 noviembre
1998	31 mayo	12 julio	31 mayo	31 mayo							
2000					21 mayo	21 mayo	21 mayo	21 mayo	21 mayo		
2002	20 octubre	24 noviembre	-	20 octubre	20 octubre	20 octubre		20 octubre			
2006	30 octubre	26 noviembre	-	30 octubre		30 octubre		30 octubre			
2007										15 abril	30 septiembre
2008										26 septiembre	
2009**	26 abril		26 abril	26 abril	26 abril	26 abril	26 abril	26 abril	14 junio		

\* Convocatorias Generales.

\*\* En las elecciones de 2009, no se llevó a cabo la segunda vuelta (aunque estaba prevista para el 14 de junio). A partir de esa elección, se eligieron concejales municipales urbanos y rurales, y los diputados pasaron a llamarse Asambleístas (incorporándose la antigua fórmula de elegir en distrito nacional y en distrito provincial).

Fuente: Elaboración propia.

**ANEXO II: COMPOSICIÓN DEL CONGRESO POR PERÍODOS LEGISLATIVOS 1979-2009**  
(Número de diputados por partido político al momento de conformación de la Cámara)

Año	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2003	2006	2009
Concentración de Fuerzas Populares (CFP)	4 24	1 6	1 6	1 5	1 2	1	2	1	1	1		
Izquierda Democrática (ID)	2 14	3 21	3 14	3 27	3 11	1 7	1 6	2 3	3 14	13	7	2
Partido Conservador Ecuatoriano (PCE)	1 9	2	1	1	1 3	1 4	1 6	2	1 2			
Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE)	1 3	4	3	1	3	2	1					
Partido Social Cristiano (PSC)	1 2	2 7	2 12	1 7	1 15	3 18	3 23	4 22	5 23	24	13	11
Movimiento Popular Democrático (MPD)	1	1 2	1 3	2		2	6	1	1 1	3	3	5
Fronte Amplio de Izquierda (FADI)	1	1 1	1 2	1 1	1 1							
Fronte Radical Alfarieta (FRA)		1 5	1 3	1 1	1 1	1	1	2	2			
Democracia Popular (DP)		1 3	1 4	1 6	1 6	1 5	1 5	1 11	4 31	4	5	
Unión Demócrata Cristiana (UDC)												
Partido Radicalista Ecuatoriano (PRE)		1 2	1 3	2 6	2 11	1 13	1 11	3 17	4 20	15	6	3
Partido Socialista Ecuatoriano		1	6	1 3	1 7	2 1	2			1		
Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (MUPP-NP)								1 7	2 7	5	6	4
Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana (APRE)							2	2				
Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)										10	26	7
Partido Sociedad Patriótica (PSP)										2	24	18
Red Ética y Democracia (RED)											5	
ALIANZA PAIS Mov. Municipalista												59
Otros	2 <sup>1</sup> 4 <sup>2</sup>	1 <sup>1</sup> 6 <sup>4</sup>	1 <sup>1</sup> 2 <sup>5</sup>	12	12	2 <sup>6</sup> 11 <sup>7</sup>	2 <sup>6</sup> 2 <sup>6</sup>	1 <sup>6</sup> 2 <sup>10</sup>	20	22 <sup>1</sup>	3 <sup>12</sup>	11 <sup>1</sup>
Total de Escaños	69	71	70	71	72	77	72	82	121	100	100	124

El texto sombreado corresponde a los diputados elegidos en representación de la circunscripción nacional.

1 1 diputado de Coalición Institucionalista Democrática (CID) y 1 diputado del Partido Nacionalista Revolucionario (PNR), 2 2 diputados de Coalición Institucionalista Democrática (CID), 1 diputado del Partido Nacionalista Revolucionario (PNR) y 1 diputado de la Federación Nacional Velasquista (FNV), 3 1 diputado de Partido Demócrata (PD), 4 4 diputados del PD y 1 diputado del PNR, 1 diputado de Pueblo, Cambio y Democracia (PCD) y un diputado de FNV 6 2 diputados de Partido Unidad Republicana (PUR) 7 10 diputados de PUR y un diputado de Liberación Nacional (LN), 8 1 diputado de PUR y 1 diputado LN, 9 1 diputado de la Alianza 2-14 10 2 diputados independientes 11 1 del Partido Libertad (PL), 1 del Movimiento Patria Soldadería (MPS), 1 del Movimiento de Integración Provincial (MIP) y 1 de Transformación Democrática (TD); a ellos deben sumarse los procedentes de Alianzas: 6 de PSP/MUPP-NP, 1 de IDMIRE, 1 de ID/DP, 1 de ID/MGNP, 1 de MUPP-NP/MCPN, 1 de AN/PS-FA/DP, 1 de UN-UNO/PS, 1 de PSC/AN, 2 de MPD/PS-FA, 2 de PS-FA/MUPP-NP, y 1 de PSP/MPD, 12 1 MGNP, 1 PS/FA y 1 ARE.

\* En febrero de 2007, 67 diputados de la oposición fueron destituidos por el TSE, lo que modificó la composición del Congreso, ya que algunos fueron reemplazados por sus suplentes mientras que otros escaños simplemente no se han logrado a cubrir.

13 1 MIAJ, 1 ARE, 1 CC, 1 MSC, 1 MCDN, 1 MAR, 1 MI, 1 Mov. Popular, 1 MIOSA, 1 MIUP y 1 ex PSP, que se declaró socialista al asumir su escaño.

Fuente: TSE, Congreso Nacional, CNE y Asambleas Legislativas (para 2006).



Ágora Democrática (IDEA-NIMD)  
Serie Comunicación Política  
Documento de Trabajo 2  
Quito, Ecuador

