Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Sistemas electorales andinos

PARLAMENTO ANDINO

Sistemas Electorales Andinos

PARLAMENTO
ANDINO

PRIMERA EDICIÓN 2005

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este libro,
por cualquier proceso reprográfico o fónico, por fotocopia, microfilme,
offset o mimeógrafo, sin previa autorización del Autor.

Esta publicación se editó bajo la Presidencia del Senador Boliviano Enrique Urquidi H. y los Vicepresidentes: el Representante Colombiano Luís Fernando Duque García, el Parlamentario Andino Ecuatoriano Héctor Solórzano Constantine, el Congresista Peruano Luís Alva Castro y la Parlamentaria Andina Venezolana Jhanett Madriz Sotillo y como Secretario General el Doctor Rubén Vélez Núñez.

El Parlamento Andino y la Consejería Regional de Cooperación y de Acción Cultural para los Países Andinos de la Embajada de Francia no se hacen responsables por las opiniones o apreciaciones manifestadas en el presente documento. La responsabilidad por el contenido expresado en estas páginas es de los autores.

Edición
Rubén Vélez Núñez
Secretario General
Parlamento Andino

Coordinación Técnica
Pedro Miguel Montero González
Secretaría General
Parlamento Andino

© Parlamento Andino, 2005

ISBN: 958-653-456-1

Impreso en Colombia

Ecuador: El proceso electoral

POR: *SIMÓN PACHANO*

1. INTRODUCCIÓN

La estabilidad y la despersonalización de la política constituyeron los ejes del proceso de transición a la democracia en Ecuador. A diferencia de gran parte de los países latinoamericanos, donde predominaron los temas relacionados con la vigencia de los derechos humanos y de las libertades –en otras palabras, con la constitución del Estado de derecho–, en este caso se otorgó mayor importancia a aspectos ligados directamente a la esfera política. La inestabilidad que había caracterizado casi en su totalidad a las cinco décadas anteriores, así como el predominio de la figura de un líder carismático a lo largo de cuarenta años, se encontraban en la base de esa preocupación. Adicionalmente, a pesar de la constante presencia de gobiernos de facto, civiles o militares, el país no había vivido las duras experiencias de las dictaduras totalitarias del Cono Sur y de Centro América, de manera que el tema de derechos humanos no aparecía como algo central en la demanda ciudadana.

En lo político no faltaban razones para colocar en primer lugar los objetivos relacionados con la estabilidad y con el fin del personalismo. Entre 1925 y 1948 se habían sucedido 27 gobiernos, de los cuales solamente tres se originaron en elecciones directas, mientras doce fueron encargados del poder, ocho nacieron de golpes de Estado y cuatro fueron nombrados por asambleas constituyentes. Entre 1948 y 1961 se vivió un período de estabilidad con la sucesión de tres gobiernos surgidos de procesos electorales, constituyéndose así en el más largo espacio de vigencia democrática que había vivido el país hasta ese momento en su vida republicana. Sin embargo, habría que esperar casi dos décadas para iniciar el período que pudiera superar aquella marca, ya que desde 1961 hasta 1979 se instauró nuevamente la inestabilidad con una suce-

sión constitucional (1961), un golpe militar (1963), la nominación de un presidente interino (1966), la conformación de una asamblea constituyente, la nominación de otro presidente interino (1967), la elección de un presidente (1968), un autogolpe (1970) y un nuevo golpe militar (1972).

De esa manera, no se puede atribuir a una casualidad que la estabilidad se convirtiera en la principal preocupación de quienes tuvieron a su cargo el diseño institucional que debería regir en el futuro ordenamiento. El objetivo central de consolidar la democracia como régimen político exigía la eliminación de los factores adversos a ésta, y entre ellos se encontraban precisamente los de carácter institucional que se constituyeron en el centro de interés.

La conformación de gobiernos que contaran con el apoyo mayoritario de la población y la consolidación de partidos sólidos, se convirtieron en los medios para conseguir la estabilidad y para despersonalizar la acción política. Junto a la sucesión desordenada de gobiernos, y en gran medida como explicación de ésta, se encontraba la fragilidad de presidentes que habían sido elegidos con proporciones muy pequeñas de la votación y que no contaban con el apoyo de partidos enraizados en la sociedad. La última elección que se había realizado en el país (1968) constituía la mejor expresión de esa realidad en tanto se definió por minúsculos márgenes que, en la medida en que significaron prácticamente un empate de tres candidatos en el primer lugar, no arrojaron un mandato claro en términos políticos y dejaron muchas dudas en lo que se refiere a la limpieza del proceso electoral. No se trataba de una excepción, sino de la continuación de una tendencia que se había instaurado en el país desde mucho antes, como lo certifican los resultados de la elección de 1956, en que se produjo un resultado relativamente similar aunque con proporciones aún más bajas de cada uno de los candidatos[1]. A pesar de lo discutible que pueda ser aquella relación entre proporción de la votación y fortaleza del gobierno, lo que importa es que constituyó el elemento orientador de la nueva institucionalidad. Además ella daba lugar a la introducción del segundo elemento señalado, esto es, a la necesidad de contar con partidos

1 En 1968, cada uno de los tres candidatos más votados obtuvo aproximadamente un tercio del total (32,8%, 31,0% y 30,5%), mientras que en 1956 la votación de cada uno de ellos se movió alrededor de la cuarta parte de los votos (29,0%, 28,5 y 24,5%). Las excepciones fueron las elecciones de 1952 y 1960, en que el triunfador (Velasco Ibarra en ambas ocasiones) se acercó a la mayoría absoluta (43,0% y 48,7%, respectivamente). Sin embargo, en sentido contrario al supuesto general, no es posible detectar la correlación entre la votación obtenida y la duración del gobierno.

fuertes, en un plano de similar importancia para lograr la estabilidad de los gobiernos y en general del régimen democrático.

La experiencia en ese aspecto sí ofrecía evidencias claras de la existencia de problemas de erosión, ya que por lo menos desde la década de los años treinta había ido debilitándose el incipiente sistema de partidos. El predominio electoral del Partido Liberal desde 1895 hasta 1933, bajo constantes acusaciones de fraude, cerró las puertas a la conformación de un verdadero sistema de partidos que, al basarse en la alternancia, habría constituido un ámbito adecuado para la expresión institucional de la oposición. La exclusión del Partido Conservador, realizada en la práctica más que en las leyes, y la debilidad del naciente Partido Socialista fueron los factores que impidieron la constitución y consolidación de un sistema de partidos. Todo ello fue a la vez el campo propicio para el surgimiento de formas alternativas de participación y de representación encarnadas en el populismo de Velasco Ibarra, que marcó con su presencia las siguientes cuatro décadas. En esas condiciones, la personalización de la política era fácilmente asociable a la debilidad o incluso a la inexistencia de los partidos, lo que llevaba a poner enorme interés en ellos y en la conformación de un sistema que constituyera el elemento central de la acción política.

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

que un adecuado diseño institucional se asentaría con bases firmes en esa nueva situación y, sobre todo, en sí mismo se convertiría en el elemento básico para evitar el retorno al pasado.

Con esos criterios y en torno a esos objetivos se delineó el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado. Este era un mecanismo desconocido de retorno al régimen constitucional, ya que sustituyó a la tradicional Asamblea Constituyente con una serie de acciones entre las que se incluyeron reuniones de las autoridades gubernamentales con los representantes de los más diversos sectores sociales y políticos. En buena medida se trataba de una apertura a la participación de los sectores sociales, especialmente de los que habían surgido al amparo de las nuevas condiciones descritas más arriba. Se podría afirmar que fue el primer paso que se daba, desde las esferas estatales, hacia el reconocimiento del papel que le debería corresponder a la sociedad civil en el régimen democrático.

Por ello no es casual que el proceso culminara con la convocatoria a un referéndum para escoger entre dos textos constitucionales, con lo que se sometía a la voluntad popular la aprobación de las reglas que en adelante regularían la convivencia política, social y económica. Era innegable que en ello había una búsqueda de legitimación de esas reglas, lo que constituía un elemento adicional en el logro del equilibrio y de la estabilidad. Se suponía que un orden aprobado por una mayoría de votantes contaría con mejores condiciones de supervivencia ya que tendría mayor protección frente a los elementos de disrupción.

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

Como se ha señalado, el nuevo diseño colocaba a los partidos políticos en el lugar central y privilegiado de las instituciones básicas de la democracia. Ellos deberían ser, de ahí en adelante, los principales y prácticamente únicos actores políticos, para lo cual se les otorgó el monopolio de la representación política. Para darle toda la fuerza necesaria a esta orientación se la llevó incluso al nivel constitucional, donde se consignó que "Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político" (C.P., 1979, art. 37). Sin embargo, como se verá más adelante, la importancia asignada a los partidos en términos de representación no estuvo acompañada de otras disposiciones que aseguraran su fortalecimiento y que garantizaran su permanencia.

A pesar de los esfuerzos realizados, entre los que se destaca la inclusión de las disposiciones correspondientes a nivel constitucional, los resultados no fueron los esperados. Durante todo el período no ha sido posible alcanzar los objetivos que guiaron la transición hacia la democracia, tanto en lo que hace relación a los partidos y al sistema de partidos como tampoco en lo relativo a la conformación de gobiernos que expresaran la voluntad de la mayoría. Más bien, entre las características de la situación política de los veinticuatro años transcurridos desde el retorno al régimen de derecho se destacan la permanente inestabilidad, la fragmentación del sistema de partidos, la personalización y el débil arraigo de las instituciones en la sociedad. Como es obvio, todo esto ha contribuido a generar problemas de ingobernabilidad, ha derivado en enfrentamientos entre los poderes del Estado y ha limitado enormemente la capacidad de impulsar políticas y programas de largo plazo.

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

La premisa general que guía a esta reflexión es que los factores institucionales juegan un papel fundamental en la definición de las conductas de los actores sociales y políticos. Los ámbitos y los procedimientos de participación, la asignación de atribuciones a las diversas instancias de toma de decisiones, los procedimientos de elaboración de las leyes, los componentes del sistema electoral, las condiciones de operación de los partidos políticos y los mecanismos de toma y rendición de cuentas son algunas de las definiciones institucionales que determinan las orientaciones de los actores. Más allá de los valores y de las pautas culturales, los elementos institucionales configuran el espacio y los límites dentro de los cuales pueden desempeñarse los actores. Por tanto, contribuyen significativamente a definir las pautas de acción y a establecer comportamientos.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo deja de lado el análisis de los condicionantes sociales, económicos y culturales, concentrándose en el estudio de las características y en los efectos del diseño institucional. De manera especial, se adentra en el sistema electoral, entendido como el conjunto de reglas de juego y de procedimientos establecidos para la participación y la representación de la sociedad, y como la vía fundamental de conformación de las instancias de gobierno y en general de toma de decisiones. Pero, dado que el sistema electoral se enmarca en un conjunto más amplio de procesos y de instituciones que inciden determinantemente sobre él, el estudio aborda también algunos otros aspectos, en especial los que tienen relación con los componentes de representación y de participación propios del régimen democrático.

El objetivo central del trabajo es valorar el peso de los factores institucionales en la gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad de las instancias políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia. En términos generales y sintéticos, la noción de gobernabilidad utilizada en el presente artículo hace referencia a la capacidad de control institucional del cambio social por parte del conjunto del sistema político. Por consiguiente, no alude solamente a las facultades técnicas del gobierno, sino a la capacidad del sistema político para adoptar decisiones oportunas, efectivas, coherentes y que gocen de apoyo social.

El uso de este concepto de gobernabilidad lleva necesariamente a considerar todo el conjunto de instancias y de procedimientos que permiten canalizar las demandas, elaborar y encauzar las respuestas dentro de un régimen

democrático y a la vez hacer viable la representación de los ciudadanos en los ámbitos de toma de decisiones. De esta manera, al hablar de gobernabilidad se hace referencia a la calidad de la democracia, ya que ésta debe ofrecer las condiciones adecuadas para cumplir con las funciones referidas a las demandas sociales y para alcanzar los objetivos propios de la representación.

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

Estos son los temas centrales del presente estudio, mas, previo a su tratamiento, es necesario destacar que durante el período estudiado no se ha conformado en torno a ellos un contexto estable y homogéneo. Por el contrario, desde el retorno a la democracia, en 1979, Ecuador ha vivido un proceso constante de reformas legales y constitucionales que ha tenido como uno de sus efectos, entre varios otros, la imposibilidad de consolidar un marco institucional que sirviera de referencia para las prácticas de los actores. Los cambios reiterados han contribuido a generar y alimentar conductas erráticas y por tanto han sido uno de los factores centrales para obstaculizar la implantación de rutinas en los comportamientos sociales y políticos.

Posiblemente a través de esta particularidad es como se puede apreciar de la manera más clara la incidencia de los aspectos institucionales en las conductas de las personas. En efecto, el papel central de ellos es la constitución de un marco de referencia para el desarrollo de estas últimas. Sin ese marco se hace prácticamente imposible la consolidación de conductas afianzadas y enraizadas en los propios actores sociales y políticos. Por el contrario, el cambio constante en las reglas de juego da lugar a comportamientos que no mantienen regularidad a lo largo del tiempo y que por consiguiente alimenta la inestabilidad. Es así que, por ejemplo, las variaciones introducidas en intervalos muy pequeños en el sistema electoral no han sido la causa aunque hayan contribuido a la volatilidad del voto y a la dispersión de la representación. Obviamen-

te, esto ha incidido de manera negativa también sobre la gobernabilidad, ya que sin regularidad en los comportamientos de las personas resulta extremadamente difícil que se puedan establecer los mínimos acuerdos que se necesitan para canalizar las demandas de la población.

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

2. EL SISTEMA ELECTORAL

Si por sistema electoral se entiende al conjunto de procedimientos por medio de los cuales se expresa la voluntad de los electores y la manera en que los votos emitidos por estos se transforman en puestos en las instancias de representación y de toma de decisiones, se puede sostener que desde 1979 en Ecuador se ha contado con un sistema electoral mixto, conformado por tres tipos de procedimientos de selección[2]. En primer lugar, la elección presidencial se ha regido por una fórmula de mayoría absoluta con el recurso de la doble vuelta para lograrla. En segundo lugar, para la elección de alcaldes municipales y prefectos provinciales se ha utilizado la fórmula de mayoría simple. En tercer lugar, las elecciones de diputados (provinciales y nacionales), consejeros provinciales y concejales municipales se rigieron inicialmente por una fórmula de representación proporcional, después por una de representación mayoritaria, y finalmente por una mixta.

---

2 Sobre el concepto de sistema electoral, véase Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales de América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.

A la vez, dentro del sistema electoral ecuatoriano han coexistido tres tipos de distritos electorales, todos ellos coincidentes con jurisdicciones de la división política y administrativa sin que se hayan diseñado distritos específicos para este fin. Para elección de presidente y vicepresidente de la República, así como de diputados nacionales se ha utilizado un distrito único nacional. Las elecciones de diputados provinciales, consejeros y prefectos se realizan en distritos provinciales de diversa magnitud. Para la elección de alcaldes y concejales municipales se utiliza el cantón, es decir, el espacio de jurisdicción municipal, también de diversa magnitud.

La existencia de múltiples tipos de distritos electorales y fórmulas electorales debía expresarse necesariamente en tipos de voto también diversos. La diferencia básica en este aspecto es la que se observa entre elecciones unipersonales y pluripersonales. En cada una de ellas el elector tiene un tipo de voto específico, ya que en las primeras lo hace por una persona o por una fórmula (presidente-vicepresidente), mientras que en las otras lo hace por conjuntos de personas. Es de sobra conocido que la manera en que se conforman las listas para las elecciones en distritos plurinominales, así como las opciones de voto del elector tienen efectos directos sobre la conformación del sistema de partidos y de las instituciones de representación democrática. Por ello, tiene importancia detenerse en este aspecto que, además, guarda directa relación con la conformación del Congreso Nacional. Previamente, es necesario señalar que, mientras las disposiciones para las elecciones unipersonales han permanecido prácticamente inalteradas a lo largo del período, las que regulan a las pluripersonales han sufrido cambios significativos[3].

Inicialmente, estas elecciones se realizaban por medio de listas cerradas y bloqueadas. Por tanto el elector disponía de un voto único, que al ser asignado a la lista completa no alteraba el orden de presentación de los candidatos. Para la asignación de puestos se procedía por una fórmula de cociente y residuos que garantizaba la proporcionalidad y aseguraba la representación de minorías. La reforma de 1997, que recogió los resultados de la consulta popular realizada ese

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

mismo año, sustituyó a las listas cerradas y bloqueadas por la votación personalizada en listas abiertas (*panachage*). En esta, el elector vota por personas que selecciona de todas las listas presentadas, y puede hacerlo por tantos candidatos cuantos puestos se encuentran en disputa[4]. Las dos primeras elecciones en que se utilizó este sistema (para la Asamblea Constituyente de 1997 y para diputados, consejeros y concejales de 1998), la asignación de puestos se realizó por mayoría simple, esto es, de acuerdo al número de votos obtenidos por cada candidato considerado individualmente, con lo que se configuró un sistema de fórmula mayoritaria. Posteriormente se introdujo nuevamente la fórmula proporcional al establecer el conteo por listas y aplicar la modalidad de divisores sucesivos (D´Hondt) para la asignación de puestos. Por consiguiente, aunque los electores han votado por personas, los votos se computan por listas y los puestos se asignan proporcionalmente. Es por esto que se la puede calificar como fórmula mixta.

La combinación de las diversas fórmulas con los distritos de magnitudes diferentes y con las variadas modalidades de voto configuran los tipos que se presentan en el Cuadro N° 1. Es fácil advertir que la heterogeneidad es una de las características centrales del sistema y que se ha agudizado con las sucesivas reformas que se han introducido a lo largo del período. En sí misma esta heterogeneidad no debería ser un problema para el funcionamiento y para la obtención de los resultados en el nivel de la representación, pero se hacen evidentes algunos inconvenientes cuando se considera su incidencia sobre el sistema de partidos y, sobre todo, cuando se la contrapone a los objetivos que guiaron al proceso de transición, como se verá en la siguiente sección.

El calendario electoral ha sido otro elemento que ha tenido fuerte incidencia en la conformación del sistema de partidos y en la configuración de las características de la acción política. Con excepción de la primera elección del actual período democrático, la tendencia predominante ha sido la realización simultánea de las elecciones para todas las dignidades. Cada cuatro años, junto a la primera vuelta para la elección presidencial se han efectuado las elecciones de diputados (nacionales y provinciales), alcaldes, prefectos, y de una parte de los consejeros provinciales y de los concejales municipales[5]. Así

---

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

5 Los consejeros y concejales se renuevan parcialmente cada dos años. En una ocasión se reemplaza a la mayoría (la mitad más uno) y en otra a la minoría.

mismo, cada dos años se han realizado las elecciones de diputados provinciales y de la otra proporción de los consejeros y de los concejales. Desde 1998, y como efecto del golpe de Estado del año anterior, se rompió la simultaneidad de las elecciones de los organismos provinciales con las presidenciales y parlamentarias y a la vez, por disposición constitucional, se eliminó la renovación de los diputados provinciales cada dos[6]. De esta manera, desde ese año se modificó en un doble sentido el calendario electoral, ya que, por un lado, se separaron las elecciones provinciales y municipales de las nacionales y, por otro lado, se eliminaron las elecciones de medio período que significaban la renovación de aproximadamente el 85% del total de integrantes del Congreso.

Tres aspectos llaman la atención al considerar los cuatro elementos señalados: fórmula de representación, magnitud de los distritos, forma de votación y calendario electoral. En primer lugar, que en un contexto caracterizado por la diversidad –en el que es posible identificar sociedades locales o regionales– las regulaciones de los procesos electorales fueran establecidas de una manera uniforme. En segundo lugar, que no se guardara coherencia entre esas regulaciones y otras que regulan los procesos electorales así como las actividades de los partidos políticos. En tercer lugar, que tampoco se asegurara la coherencia entre el conjunto de esas disposiciones y los objetivos que se pretendía alcanzar.

Respecto al primer punto se puede asegurar que predominó el interés por homogeneizar los procesos políticos, lo que se hallaba estrechamente vinculado al objetivo de constituir partidos de alcance nacional y con gran capacidad de representación. En ese sentido es importante destacar que la legislación vigente establece que los partidos políticos deben tener alcance nacional, para lo cual deben "contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país" (LPP, art. 12). Sin el cumplimiento de esa disposición, el partido no puede ser inscrito en el registro electoral, con lo que queda fuera de la competencia ya que no obtiene su legalización. Ya en la práctica electoral, estas organizaciones deben participar también al menos en diez provincias en las elecciones pluripersonales, esto es, en las de

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

diputados, consejeros provinciales y concejales municipales (LPP, art. 39). El incumplimiento de esta disposición es causal de cancelación inmediata de la inscripción y por tanto de extinción de un partido (LPP, art. 37). Por consiguiente, todos los partidos, sin excepción alguna deben ser organizaciones nacionales aún cuando alguno de ellos pretenda participar exclusivamente en ámbitos locales o provinciales.

Si esto se establece para los partidos, es inevitable que se haga extensivo a los procesos electorales en los que ellos participan. La unificación de los procesos electorales, tanto en términos de la fórmula aplicada, como de la forma de votación e incluso la simultaneidad en la realización, obedece claramente a esa visión. Pero, al no reconocer en el nivel normativo y jurídico las especificidades locales y regionales, se introduce una presión muy fuerte para la orientación de las acciones de los actores políticos. Ellos se ven obligados a actuar en los espacios nacionales o por lo menos en función del nivel nacional, aún cuando sus reivindicaciones no rebasen el marco de pequeños espacios territoriales.

Estas regulaciones introducen una contradicción evidente con una realidad caracterizada por la diversidad. La existencia de sociedades locales se manifiesta en la coexistencia de múltiples y específicas necesidades y demandas políticas que exigen un correlato en las formas y en los mecanismos de representación. Sin embargo, al obligar a los partidos –único mecanismo de participación electoral– a constituirse como organizaciones nacionales se cerró la posibilidad de que esas demandas pudieran ser procesadas en los niveles correspondientes. Es decir, en la práctica se eliminó la potestad de toma de decisiones en los niveles locales. Por consiguiente, la problemática local se desplazó obligadamente al ámbito nacional, con lo que se perdió la posibilidad de contar con el efecto positivo de solucionar los conflictos en los espacios locales y provinciales. El resultado inevitable ha sido la sobrecarga de demandas y de conflictos en las instancias nacionales, así como la presencia dominante de intereses locales en estas.

El resultado directo e inevitable de estas disposiciones en el nivel del sistema de partidos ha sido la multiplicación de pequeñas agrupaciones de origen local que se ven obligadas a actuar en el escenario nacional. Así, en lugar de obtener los resultados señalados al inicio en cuanto a la conformación de pocos y fuertes partidos, esos componentes de la legislación vigente han contribuido al aparecimiento de muchos y débiles, con lo que se ha ali-

mentado la fragmentación. Por ello, es posible sostener que algún grado de flexibilidad en este aspecto –que diferenciara partidos y procesos nacionales de partidos y procesos locales– habría contribuido a evitar o por lo menos moderar la fragmentación y en consecuencia la ingobernabilidad.

En relación con el segundo aspecto, cabe señalar que existen muchas contradicciones entre todo ese conjunto de disposiciones. Posiblemente el indicador más claro en este sentido es el de la prohibición de establecer alianzas en las elecciones de diputados, consejeros y concejales, que de hecho contradice el objetivo de consolidar partidos fuertes. Cada partido, como se ha visto, está obligado a actuar en el nivel nacional, pero a la vez debe hacerlo solo, sin alianzas con otros partidos, lo que en conjunto constituye un incentivo para la fragmentación.

Otro indicador de las contradicciones es el que se presenta cuando se considera la utilización de la doble vuelta para la elección presidencial frente a la utilización de la fórmula proporcional en la elección de diputados, la realización de las elecciones legislativas junto a la primera vuelta y las magnitudes de los distritos. La doble vuelta busca gobiernos fuertes, lo que debe interpretarse como una amplia base de votantes pero también como bancadas legislativas de apoyo claro al gobierno (así como fuertes bancadas de oposición)[7]. La aplicación de la fórmula proporcional con representación de minorías permite el acceso al Congreso de múltiples partidos, gran parte de ellos minúsculos, lo que reduce las posibilidades de lograr mayorías, tanto de gobierno como de oposición. Al mismo tiempo, la realización de las elecciones en la primera vuelta significa poner a competir a todos los partidos por puestos en el parlamento, los que por efecto de la proporcionalidad pueden ser fácilmente obtenidos. A esto se añade la existencia de gran cantidad de distritos de pequeña magnitud, en los que pueden obtener triunfos relativamente fáciles los partidos pequeños.

Resulta inevitable que, los intentos de uniformizar desde lo jurídico a una realidad claramente heterogénea, así como la escasa coherencia de las

7 La introducción de la doble vuelta pretendía evitar situaciones que se habían presentado en elecciones anteriores, en las que la baja votación obtenida por los candidatos triunfadores y la escasa diferencia con sus competidores dejaban dudas sobre su legitimidad (véase nota número 1 del presente trabajo). Sin embargo, como se verá más adelante, en las condiciones de fragmentación propias del sistema de partidos ecuatoriano, la segunda vuelta apenas otorga una ficción de mayoría absoluta.

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

3. REFORMAS EN EL SISTEMA ELECTORAL

Como se ha señalado, a lo largo de todo el período, Ecuador ha vivido un proceso permanente de reformas políticas que han revisado reiteradamente las leyes que rigen a las elecciones y a los partidos políticos así como las que determinan la conformación del Congreso y sus condiciones de funcionamiento. A pesar de haber realizado en varias ocasiones profundas reformas a la Constitución, en 1997 se realizó una Asamblea Constituyente que concluyó con la expedición de una nueva carta política. Por consiguiente, los cambios han rebasado los ajustes que deben realizarse a lo largo del tiempo con el fin de mantener las condiciones adecuadas para la actividad política. El resultado palpable es que el país no ha contado con períodos relativamente largos de vigencia de un cuerpo normativo que pudiera ser puesto a prueba en procesos de mediano alcance y que a la vez ofreciera algún grado de certidumbre en tanto marco adecuado para las prácticas políticas.

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

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

Los cambios han desembocado no solamente en la inconsistencia del ordenamiento institucional, sino que –precisamente por su alteración constante– estos temas han pasado a convertirse en parte de la agenda diaria. Con ello, la acción política ha tenido un fuerte componente de debate constitucional. La posibilidad de obtener réditos políticos inmediatos por medio de reformas legales e institucionales, ha hecho que estas se transformen en un elemento más de la disputa política, junto a las demandas sociales y a las medidas de carácter coyuntural. De ahí que, aun en los aspectos más cotidianos y pasajeros de la contienda política, se haya puesto en cuestión parcial o totalmente al ordenamiento normativo. De esa manera, éste se ha mantenido en la incertidumbre y no ha podido cumplir su función de marco de referencia general y válido para el conjunto de actores. La escasa o nula diferenciación entre el nivel de los derechos y las normas generales, por un lado, y el de las prácticas políticas, por otro lado, ha convertido al primero en objeto permanente de negociación dentro de la acción concreta que se desarrolla en este último. La Constitución se ha convertido así en arena para el enfrentamiento político y al mismo tiempo en uno de los objetos que se encuentran en disputa en la política[8].

La otra característica, ya señalada en la sección anterior, el carácter contradictorio de las normas, se ha profundizado con las sucesivas reformas realizadas. En 1983 (es decir, después de solamente cuatro años de vigencia de la Constitución) se inició una serie de reformas legales y constitucionales que aún no ha concluido, y que configura una extensa serie como se puede apreciar en el Cuadro N° 2. Ninguna de ellas se ha enmarcado en una visión de conjunto del sistema político ni ha respondido a una concepción de ajuste de este a objetivos globales (como incrementar la gobernabilidad o lograr mejores rendimientos políticos, sociales y económicos). Todas han puesto énfasis en aspectos parciales, abordados aisladamente y de forma casi exclusiva en referencia a las necesidades coyunturales. Esto ha llevado a la coexistencia y superposición de normas y disposiciones que expresan lógicas contradictorias y que desembocan no solamente en resultados totalmente diferentes a los que se buscaba originalmente, sino en situaciones mucho más conflictivas que las existentes antes de su introducción.

---

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

Las primeras reformas (1983) fueron de gran profundidad. Redujeron los períodos de la gestión del presidente de la República y de los diputados, cambiaron los términos de renovación del Congreso, alteraron el calendario electoral y, de manera indirecta, afectaron la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

De los cinco años que establecía la Constitución, se redujo a cuatro el período de las autoridades del ejecutivo y del legislativo, a la vez que se introdujeron varias diferencias entre diputados nacionales y provinciales. La definición del período en cinco años (que rompía la tradición de cuatrienio que había caracterizado a la historia política nacional) había sido una de las medidas para contrarrestar la inestabilidad, ya que se suponía que tiempos más largos reducirían la incertidumbre generada por elecciones sucesivas y serían propicios para obtener mejores rendimientos en la gestión del ejecutivo y del parlamento. Sin embargo, pronto se hizo sentir la presión de los partidos y fuerzas sociales que quedaban fuera de la presidencia y del parlamento, así como de la población que comenzaba a retirar el apoyo a las autoridades que ella misma había elegido. Se trataba, en buena medida, de la combinación de los efectos derivados de la condición de ganador absoluto propia del presidencialismo con la rápida erosión de la legitimidad producida por los bajos rendimientos económicos y sociales del sistema político. Por esto, antes de que concluyera el período de las primeras autoridades del nuevo período democrático, se procedió a esta reforma de gran magnitud.

Al establecer períodos específicos para los diputados nacionales y los provinciales se profundizaron las diferencias entre ellos. Desde ese momento, los nacionales durarían cuatro años, mientras que los provinciales se renovarían cada dos años. Antes de esta reforma la diferencia radicaba solamente en los requisitos exigidos para terciar como candidatos y en el tipo de distrito electoral en que eran electos[9]. A partir de ella se introdujo un claro elemento de inestabilidad en las actividades del Congreso, ya que significaba que cada dos años debía renovarse en más de las cuatro quintas partes de sus integran-

9 Los diputados nacionales, en número fijo de 12 (incrementado a 20 por una sola ocasión, en 1998), se elegían en distrito único nacional, mientras los otros provenían de veinte distritos provinciales de diversa magnitud (elevados después a 22 por la creación de dos provincias). La edad mínima para los candidatos era de 30 y 25 años, para la diputación nacional y provincial, respectivamente. El número total de diputados en el primer período fue de 69 (12 nacionales y 57 provinciales). La constitución de 1998 eliminó la diputación nacional.

tes. A esto se añadía la renovación anual de las autoridades parlamentarias, que constituía un factor adverso para la continuidad. Evidentemente, esto no contribuía a la normalización de las relaciones entre las dos funciones del Estado así como a los acuerdos que necesariamente deben realizarse dentro del Congreso.

Los problemas señalados se agudizaron con la prohibición de reelección inmediata, vigente hasta 1994. En efecto, recién en ese año, y por medio de una consulta popular convocada por el Gobierno, fue posible reformar la Constitución para permitir que pudieran ser reelegidas las autoridades de elección popular, entra las que se contaban los diputados. Hasta ese momento, los parlamentarios solamente podían optar por la que se denominó "reelección cruzada" (consistente en la candidatura de un diputado nacional para una diputación provincial o viceversa) o esperar hasta el siguiente período para poder competir por un escaño similar al desempeñado[10]. El grado de inestabilidad y la necesidad de renovación permanente eran muy altos y erosionaban las estructuras de los partidos políticos, que se veían obligados a improvisar candidatos sin experiencia y sin trayectoria.

En efecto, esas dos disposiciones obligaban a los partidos a incorporar grandes contingentes de personas para participar como candidatos cada dos años a la diputación provincial y cada cuatro años para la totalidad del parlamento, además de los otros cargos de elección popular, lo que constituía una exigencia imposible de cumplir por la mayoría de partidos. Inevitablemente, se convertiría en aliciente para la personalización en la política y para el reemplazo de los referentes ideológicos por el pragmatismo en los partidos. De esta manera, la primera reforma del período constitucional tomó la dirección totalmente opuesta al fortalecimiento de los partidos, que había guiado al proceso de retorno. En la práctica esto se tradujo en un serio obstáculo en el camino hacia los objetivos que guiaron a este y que constituían la garantía de su consistencia como un movimiento de conjunto hacia una nueva institucionalidad. En ese sentido, la posibilidad de reelección inmediata, aprobada once años más tarde, se constituyó en una solución parcial para un problema de grandes proporciones.

---

10 El reducido número de diputados nacionales limitaba significativamente las posibilidades de la reelección cruzada, ya que estaban disponibles apenas 12 puestos para los 57 diputados provinciales (21.0% de ellos). Al mismo tiempo, los diputados nacionales podían competir en el mejor de los casos solamente por 12 puestos provinciales. Por tanto, potencialmente sólo podían continuar en el parlamento 24 diputados (34.8% del total).

A esto se añadía la ya señalada renovación anual de las autoridades del Congreso, cuya elección se realizaba por votación directa de los diputados, lo que usualmente se tradujo en situaciones sin salida. La fragmentación del parlamento, el peso que cobraban los partidos pequeños y la orientación confrontacional de política llevaron en varias ocasiones a largas y no siempre claras negociaciones para lograr los acuerdos necesarios para la elección de esas autoridades. La Constitución de 1998 propuso como camino de solución que la presidencia del parlamento correspondiera a un representante del partido más votado y la primera vicepresidencia a uno del segundo partido. Sin embargo, como se verá más adelante, no ha sido un mecanismo eficaz para solucionar el problema de fondo, ya que se han mantenido las otras disposiciones legales (asignación proporcional de puestos, limitaciones a las alianzas, votación simultánea a la primera vuelta presidencial, apertura casi ilimitada para los independientes, entre otros), que actúan como factores que promueven la fragmentación por medio de la presencia de organizaciones minúsculas en el congreso.

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

Además, dado que los partidos están obligados a presentar candidatos en por lo menos diez provincias, así como a obtener una votación mínima (del 4% o del 5% de acuerdo a las disposiciones del momento) y que estaban prohibidas las alianzas, aquella reforma no hizo sino profundizar la tendencia a la fragmentación. Los partidos pequeños encontraron en ella un seguro para su permanencia. Debido precisamente a esa conjugación de normas contra-

dictorias, no se le puede atribuir a la simultaneidad de la elección parlamentaria con la primera vuelta presidencial todos los efectos negativos en ese sentido. En la única ocasión en que se realizó junto a la segunda vuelta presidencial (1979) ciertamente hubo un número relativamente menor de partidos representados en el Congreso y el partido del presidente electo se acercó a la mayoría absoluta (47.3%). Pero, al tratarse de un único caso y al considerar que interviene todo el conjunto de factores señalado, no es posible hacerlo extensivo a las situaciones posteriores. La clave explicativa se encuentra precisamente en la amalgama de factores que conforman un diseño institucional heterogéneo, contradictorio y absolutamente desvinculado de los objetivos que se perseguían. De ahí que reformar exclusivamente este aspecto, como se lo ha propuesto muchas veces, resultaría claramente insuficiente.

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

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

Esas y las diversas reformas que se sucedieron estuvieron marcadas por la necesidad de eliminar los factores que establecían empates irresolubles entre los dos poderes que finalmente se han traducido en bloqueos permanentes a lo

largo de todo el período constitucional. Se trata ciertamente de un problema central, pero las reformas realizadas no contribuyeron a resolverlo. En realidad, muchos de los cambios realizados han pretendido abordar este conflicto, y han tratado de hacerlo siempre por medio del fortalecimiento de uno de los términos de la ecuación. El paso más claro en ese sentido es el que se dio en la Asamblea Constituyente de 1997-1998, cuando al Congreso se le quitaron o se le redujeron algunas de sus funciones básicas en el campo económico y político. Pero, precisamente debido a que no se orientaban a establecer un equilibrio apropiado entre ambos sino a fortalecer a uno de ellos, el resultado de su aplicación ha sido una nueva y renovada manifestación de ese empate. A la vez, la solución escogida tampoco se materializó, ya que el propio empate de fuerzas –que se explica en gran medida por el carácter provincial de los partidos– ha impedido que la balanza se incline decididamente a favor de uno de los dos poderes.

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

El debilitamiento de los mecanismos de cooperación y de contrapeso entre ambas impulsa a cada una de ellas a justificar sus acciones por medio de esa condición de instancia de representación constituida por el voto popular. Dado que las dos provienen de la voluntad expresada en las urnas, la apelación a la legitimidad de origen coloca al tema en el nivel de definiciones básicas del régimen, de manera que son estas las que se encuentran permanentemente en el centro del debate político. En cualquier situación, aun frente al problema más pequeño, se ponen en cuestión los pilares básicos del ordenamiento político y hacia ellos se dirigen las acciones e impugnaciones de los actores sociales y políticos. De esta manera, los conflictos propios de la política cotidiana se trasladan al nivel del régimen político y se convierten en una impugnación de sus bases.

Otro de los temas centrales de las reformas ha sido el de la pugna en torno a la representación o más concretamente en cuanto al derecho a la par-

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

La participación de los independientes, en condiciones claramente menos exigentes que las que regían para los partidos, contribuyó a agudizar la fragmentación[11]. Esto se hizo evidente en la multiplicación de listas y partidos que se han presentado desde entonces a las elecciones en los diversos niveles (nacional, provinciales, cantonales). Sin embargo, es interesante señalar que esta disposición no tuvo un efecto directo e inmediato en el incremento del número de partidos con representación en el Congreso –que recién se ha hecho visible en las elecciones del año 2002–, como se puede observar en el Cuadro Nº 3. Esto se puede atribuir a la incidencia de factores relacionados con las conductas políticas de la población y con las adscripciones partidistas, que habrían mediatizado los efectos de la mencionada disposición. Así mismo, esta apertura –junto a la fórmula proporcional, a la representación de minorías y a la existencia de distritos de pequeño tamaño– abrió la posibilidad para que partidos minúsculos o listas sin mayor apoyo electoral pudieran acceder a escaños parlamentarios.

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

La fascinación por las reformas se expresa en la realización de cuatro consultas populares entre 1986 y 1997 (además de la realizada en 1978 para

---

11 Los independientes no están obligados a contar con inscripción ni a presentar listas en un número determinado de provincias y tampoco deben cumplir con todos los requisitos organizacionales que se exigen a los partidos. Como contraparte, no pueden acceder a los recursos del financiamiento estatal.

aprobar la Constitución y las leyes de partidos y de elecciones)[12]. En cada una de ellas se ha consultado sobre asuntos que tienen relación con las instituciones del sistema político, así como con temas económicos y sociales[13]. Los resultados han dependido en gran medida de las condiciones políticas del momento así como del grado de aceptación del gobierno que las ha convocado más que del contenido de las preguntas. En la práctica, ellas han funcionado más como referéndum sobre la gestión gubernamental que como consultas sobre aspectos específicos de carácter político, institucional y legal. Por ello su efectividad como mecanismo de reforma ha sido bastante limitada y más bien, en la medida en que ha colocado las definiciones institucionales en el mismo plano de los temas políticos corrientes, ha contribuido a la inseguridad, a la pérdida de referentes y a la heterogeneidad.

Igualmente, aquella reiteración en la reforma se manifestó en la convocatoria a una Asamblea Constituyente, en 1997, encargada de expedir una nueva constitución, que se sumaba a las sucesivas reformas que había realizado el Congreso por su propia iniciativa o por propuestas gubernamentales. Además de la concepción predominante sobre el peso determinante de los cambios constitucionales en la vida política, los orígenes de la Asamblea se pueden encontrar también en por lo menos tres causas adicionales. En primer lugar, en la configuración de una coyuntura de inestabilidad que se alargaba por varios años; en segundo lugar, en la demanda proveniente de algunos sectores sociales –especialmente los indígenas– que veían en ella un mecanismo para satisfacer sus intereses y demandas; finalmente, en las condiciones favorables para una acción de esta naturaleza que se abrieron con la destitución de Abdalá Bucaram y la posterior instauración de un gobierno provisional. A esto se puede añadir la influencia de la experiencia colombiana que había constituido una válvula de escape para la acumulación de problemas aún más graves que los de Ecuador.

La coyuntura de inestabilidad se abrió con la renuncia del vicepresidente de la República, Alberto Dahik, en el año 1995. Provocada por una

---

12 La legislación ecuatoriana no establece diferencias entre plebiscito, referéndum y consulta popular. Todos estos mecanismos de expresión directa se agrupan bajo la última denominación

13 La consulta de 1986 solamente trató el tema de la participación de los independientes. La de 1994 trató siete temas diferentes, entre ellos algunos de carácter social como la reforma al régimen de seguridad social. La de 1995 retomó algunos de esos asuntos por medio de ocho preguntas. La de 1997 abarcó un amplio espectro de temas (con 14 preguntas), entre los que se incluyó explícitamente el apoyo al gobierno interino que se había conformado ese mismo año como consecuencia del golpe de Estado en contra de Abdalá Bucaram.

orden de prisión emitida en su contra por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, se constituyó en el hito que señala el final de un período y el comienzo de otro. En este hecho se manifestó la pérdida de los acuerdos básicos que habían permitido el funcionamiento relativamente normal del sistema político en la década de los ochenta y en la primera mitad de los noventa. Hasta ese momento había sido posible, con contadas excepciones, procesar los conflictos dentro del marco de las normas democráticas, lo que quiere decir que, a pesar de la aguda polarización, éstas no se encontraban en entredicho. Sin embargo, debido a un conjunto de factores económicos, sociales y políticos, pero también en alguna medida por las adversas condiciones institucionales que se han descrito en las páginas anteriores, se fue incubando una crisis generalizada del sistema político. Esta se reveló de manera fundamental en el agotamiento institucional y en la limitación de los procedimientos democráticos para ofrecer respuestas satisfactorias para los intereses en juego.

La conducta de los actores políticos se manifestó por dos vías estrechamente relacionadas y complementarias. En primer lugar, por la recurrencia a procedimientos e instancias que en términos estrictos no forman parte del sistema político dentro del ordenamiento ecuatoriano. De manera especial, cobró importancia el ámbito judicial como espacio de resolución de los conflictos políticos. Esto llevaba implícita la exigencia de que sus instancias –en especial la Corte Suprema y las cortes provinciales– se adecuaran a las necesidades políticas[14]. Por consiguiente, en un mismo tiempo se fueron configurando los dos fenómenos que se han denominado politización de la justicia y judicialización de la política. Ambos han tenido enorme importancia en la trayectoria que ha caracterizado a las reformas constitucionales y legales, ya que muchas de éstas se han hecho para legitimar esos procedimientos[15]. En segundo lugar, los actores políticos han optado por la interpretación flexible de las normas constitucionales y legales, lo que ha terminado por convertirlas en material que puede adaptarse a cualquier situación en función de su utiilidad para intereses específicos.

---

14 A diferencia de otros países –que generalmente siguen el modelo norteamericano– el poder judicial no tiene facultades políticas ni de control constitucional en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Desde que se eliminó la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la función de control está en manos del Tribunal Constitucional. Paralelamente, la Constitución de 1998 le quitó al Congreso la facultad de enjuiciar políticamente a los jueces. Esas dos medidas se orientaban a establecer la separación total del poder judicial con los poderes propiamente políticos. Como se verá de inmediato, esto no se ha logrado en la práctica.

Precisamente en este marco se inserta el procedimiento que desembocó en el abandono del cargo por parte del vicepresidente. Al tratarse de una renuncia forzada por una instancia judicial –pese a que el funcionario había superado el juicio político instaurado en el parlamento– quedó establecida la vigencia de los procedimientos judiciales para el procesamiento y la solución de los problemas políticos. Por consiguiente se estableció un precedente que llevó a que de ahí en adelante estas prácticas se volvieran habituales. De esta manera se estableció una contaminación permanente entre lo político y lo judicial, provocando problemas en los dos ámbitos ya que ninguno de ellos ha podido desarrollar sus actividades específicas sin la interferencia del otro.

Al generalizarse la flexibilización de las normas concomitantemente se perdieron las referencias a un marco normativo general y válido para todos los actores. Por el contrario, la normatividad pasó a segundo plano, con lo que el procesamiento de los conflictos políticos pasaba a depender crecientemente de la correlación de fuerzas que se estableciera en los organismos políticos –en especial en el Congreso Nacional– como en las instancias judiciales, pero también en los ámbitos de control constitucional. De ahí en adelante, buena parte de las acciones políticas se orientaron hacia la resolución en el ámbito judicial, lo que a su vez se convirtió en incentivo para que los partidos políticos se plantearan la necesidad de copar aquellas instancias así como las de control constitucional. En definitiva, este conjunto de factores y de conductas abrió la coyuntura de inestabilidad que desembocó en dos golpes de Estado y en la pérdida de certidumbre en torno a la vigencia del marco normativo.

Paralelamente, como se ha señalado antes, el impulso a la Asamblea Constituyente se alimentó de la demanda proveniente de algunos sectores sociales, entre los que destacaron los pueblos indígenas, quienes ocuparon el lugar central. Su interés era introducir en la Constitución la definición de plurinacionalidad del Estado ecuatoriano, así como el conjunto de derechos sociales, económicos, culturales y políticos que se desprenden de esa definición. De esta manera se lograría, según sus proponentes, el reconocimiento de su especificidad como conglomerados sociales y, derivado de ella, la vigencia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, ya sea bajo formas de ciudadanía especí-

15 Este es un campo de las reformas institucionales que demandaría un tratamiento en profundidad, pero que llevaría el análisis hacia temas que guardan poca o ninguna relación con el sistema electoral. Por consiguiente, no será abordado en este artículo pero, dada su importancia, tampoco puede dejar de mencionarse.

fica o incluso de autonomía en determinados aspectos[16]. El cambio del marco normativo, comenzando por la tipificación constitucional del carácter del Estado, se había convertido en una de las principales propuestas de estos sectores y en el principal incentivo para la colocación de la asamblea en la agenda política nacional. La campaña electoral del año 1996, en la que tuvieron gran protagonismo las organizaciones indígenas, sirvió perfectamente para este fin.

Por su parte, la inestabilidad creada en el efímero gobierno de Abdalá Bucaram (agosto de 1996 - febrero de 1997), así como su destitución por parte del Congreso Nacional, ayudaron a colocar a la Asamblea en el centro del debate político. La forma en que se procedió para esta destitución, la interpretación del texto constitucional –facilitada en buena medida por sus vacíos–, la designación de un presidente interino sin apego a las disposiciones constitucionales y legales, la alteración del calendario electoral y la necesidad de encontrar legitimidad social y política para el gobierno interino y para los que vendrían en el futuro, fueron los factores de mayor peso para que la idea de la Asamblea tomara cuerpo entre los actores políticos. En la práctica se impuso la percepción de que el orden político se había roto o que por lo menos necesitaba cambios de fondo para evitar que se produjeran nuevamente hechos de esta naturaleza.

En mayo de 1997, el gobierno provisional de Fabián Alarcón convocó a una consulta popular, en la que el tema de la Asamblea, incluido entre otros trece temas, contó con aprobación de la mayoría de votantes. En noviembre del mismo año se realizó una elección exclusivamente para la conformación de este órgano que entró de inmediato en funcionamiento. Cabe señalar que inicialmente se la denominó Asamblea Nacional, evitando la denominación de Constituyente que podía producir problemas de atribuciones con el Congreso e incluso con el ejecutivo[17]. En marzo de 1998 concluyó sus actividades y expidió la Constitución que debía regir al país desde ese momento. Sin

16 Tres son las posibilidades que se abren para el sistema político ante un contexto social diferenciado: a) asimilación, que equivale a negar las diferencias bajo el concepto de ciudadanía general; b) inclusión o integración, que reconoce las diferencias por medio de derechos colectivos y de formas de discriminación positiva; c) autonomía, que pone la voluntad de los actores por encima del orden compartido. Al extender el derecho al voto (especialmente por la inclusión de los analfabetos), la Constitución de 1979 había dado un paso significativo en términos de la asimilación.

17 Debido a que la mayor parte de representantes a la Asamblea provenían de los mismos partidos políticos representados en el Congreso, las fricciones no tuvieron mayor alcance. Más bien los problemas se presentaron con el ejecutivo ya que este veía algunas de las resoluciones de la Asamblea como una amenaza a su permanencia.

embargo, aduciendo la caducidad del mandato de la Asamblea (en un acto de arrogación de la función de control constitucional), el presidente interino se negó a acatarla, con lo que el inicio de su vigencia se pospuso hasta la posesión del nuevo presidente, el 10 de agosto del mismo año.

Con ello se creó una situación contradictoria, ya que las elecciones generales fueron convocadas y se desarrollaron de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución de 1979, pero el funcionamiento de los organismos estatales debía hacerse de acuerdo a lo establecido en la Constitución que había elaborado la Asamblea. Entre los problemas que se gestaron a causa de esa contradicción se destacan los que se presentaron en torno a la conformación del Congreso Nacional y a la modalidad de elección de sus autoridades. Hasta ese momento, el parlamento estaba conformado por diputados nacionales y provinciales, pero la nueva Constitución eliminó a los primeros y cambió la base de cálculo para determinar el número de estos últimos. Por consiguiente, cambió radicalmente su estructura. Al mismo tiempo, determinó que en lugar de un sólo vicepresidente se escogiera a dos, quienes junto con el presidente debían provenir de bancadas específicas, y debían durar dos años en sus funciones (en lugar de un año, como era anteriormente). Así, en los dos primeros años, el presidente debía pertenecer al partido que había obtenido el mayor número de escaños, en tanto que el primer vicepresidente debía pertenecer al partido que ostentaba el segundo lugar. El segundo vicepresidente debía provenir del resto de partidos, considerados como las minorías. En el segundo bienio, el presidente debía provenir del segundo partido, el primer vicepresidente del primero y el segundo vicepresidente del resto de partidos.

Dado que también se había alterado la fecha de instalación del Congreso con respecto a la posesión del presidente de la República, la elección de autoridades no podría realizarse de conformidad a una Constitución que solamente entraría en vigencia con la toma de mando presidencial. Sin embargo, en una nueva manifestación de interpretación flexible de las disposiciones constitucionales y legales, los diputados eligieron a sus autoridades de acuerdo a lo establecido en la nueva Constitución. En consecuencia, a pesar de que lo realizado iba encaminado a ofrecer soluciones para posibles problemas en el futuro inmediato, era innegable que el nuevo orden constitucional nacía con un acto claramente arbitrario.

En definitiva, la normatividad ecuatoriana ha sido sometida a cambios constantes, la mayor parte de los cuales ha obedecido a necesidades coyuntu-

rales y a intereses específicos de determinados sectores[18]. Todo lo cual constituye la mejor manifestación de la nueva fisonomía que ha tomado la inestabilidad institucional y la utilización de la reforma política en función de los intereses particulares. Con esto quedó allanado el camino para una nueva interpretación flexible en el siguiente golpe de Estado, ocurrido en 1998 en contra del presidente Yamil Mahuad.

Frente a esta forma de manejo de la institucionalidad, se puede sostener que la reiterada introducción de reformas –y sobre todo la flexibilidad en su interpretación– se ha convertido en el sustituto del golpe de Estado como mecanismo de solución de los problemas políticos, como ocurría en anteriores períodos constitucionales. Durante gran parte del siglo XX, las disputas políticas se dirimieron mediante la ruptura constitucional y la posterior instauración de un nuevo ordenamiento, lo que se transformó en procedimiento legitimado por la práctica. Los intentos de introducir elementos que aseguraran la estabilidad y la continuidad de los procesos políticos partían precisamente de la constatación de esta realidad, pero en su reemplazo se instauraron otros factores que produjeron nuevas formas de inestabilidad. Finalmente, estos nuevos factores han conducido nuevamente a la utilización del golpe de Estado como recurso político, pero en esta ocasión ya no concluye con el rompimiento del orden constitucional, sino que encuentra salidas aparentemente institucionales que permiten mantener el orden constitucional. En términos prácticos no se ha roto el orden constitucional, pero no se puede decir lo mismo en términos conceptuales, especialmente si se considera que las instituciones y los procedimientos son partes constitutivas de la democracia.

El resultado de estos comportamientos ha sido la configuración de una "normatividad flexible", sujeta a tantas interpretaciones cuantas sean necesarias para conformar mayorías pasajeras o para salir del atolladero provocado generalmente por esa misma conducta de los actores. Las normas, comenzando por la propia Constitución, no han sido el marco de referencia para el desempeño político, sino más bien uno de los componentes de la negociación.

---

18 En el mismo funcionamiento de la Asamblea fue posible detectar la incidencia de esos factores. A manera de ejemplo, por la presión de los trabajadores y empleados de los consejos provinciales, las disposiciones acerca de la descentralización no pudieron alcanzar la profundidad que se les quiso dar inicialmente. De igual manera, la reforma a la seguridad social debió dejarse de lado por la presión de los trabajadores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Similares casos se pueden encontrar al analizar las disposiciones económicas, sobre las que gravitaron los intereses de poderosos grupos de presión.

rales y a intereses específicos de determinados sectores[18]. Todo lo cual constituye la mejor manifestación de la nueva fisonomía que ha tomado la inestabilidad institucional y la utilización de la reforma política en función de los intereses particulares. Con esto quedó allanado el camino para una nueva interpretación flexible en el siguiente golpe de Estado, ocurrido en 1998 en contra del presidente Yamil Mahuad.

Frente a esta forma de manejo de la institucionalidad, se puede sostener que la reiterada introducción de reformas –y sobre todo la flexibilidad en su interpretación– se ha convertido en el sustituto del golpe de Estado como mecanismo de solución de los problemas políticos, como ocurría en anteriores períodos constitucionales. Durante gran parte del siglo XX, las disputas políticas se dirimieron mediante la ruptura constitucional y la posterior instauración de un nuevo ordenamiento, lo que se transformó en procedimiento legitimado por la práctica. Los intentos de introducir elementos que aseguraran la estabilidad y la continuidad de los procesos políticos partían precisamente de la constatación de esta realidad, pero en su reemplazo se instauraron otros factores que produjeron nuevas formas de inestabilidad. Finalmente, estos nuevos factores han conducido nuevamente a la utilización del golpe de Estado como recurso político, pero en esta ocasión ya no concluye con el rompimiento del orden constitucional, sino que encuentra salidas aparentemente institucionales que permiten mantener el orden constitucional. En términos prácticos no se ha roto el orden constitucional, pero no se puede decir lo mismo en términos conceptuales, especialmente si se considera que las instituciones y los procedimientos son partes constitutivas de la democracia.

El resultado de estos comportamientos ha sido la configuración de una "normatividad flexible", sujeta a tantas interpretaciones cuantas sean necesarias para conformar mayorías pasajeras o para salir del atolladero provocado generalmente por esa misma conducta de los actores. Las normas, comenzando por la propia Constitución, no han sido el marco de referencia para el desempeño político, sino más bien uno de los componentes de la negociación.

---

18 En el mismo funcionamiento de la Asamblea fue posible detectar la incidencia de esos factores. A manera de ejemplo, por la presión de los trabajadores y empleados de los consejos provinciales, las disposiciones acerca de la descentralización no pudieron alcanzar la profundidad que se les quiso dar inicialmente. De igual manera, la reforma a la seguridad social debió dejarse de lado por la presión de los trabajadores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Similares casos se pueden encontrar al analizar las disposiciones económicas, sobre las que gravitaron los intereses de poderosos grupos de presión.

De esa manera, ha sido imposible lograr que la acción se enmarque en disposiciones estables y de aceptación general. Por el contrario, la relación entre ambos términos se ha producido en el sentido inverso, esto es, la acción política ha sido la que ha determinado al marco normativo, que por consiguiente ha pasado a depender directamente de las necesidades coyunturales. El cambio constante de las regulaciones y de los procedimientos no expresa, entonces, la búsqueda de mejores condiciones para los procesos políticos, sino la adecuación a los intereses específicos de cada uno de los grupos enfrentados.

4. EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL

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

En varias ocasiones se consideró su sustitución por un sistema de fórmula mayoritaria sin representación de minorías, incluso se introdujo una reforma en ese sentido en 1985, pero esta tuvo vigencia únicamente en una elección. El cambio más significativo estuvo dado por la introducción del sistema de votación por personas en listas abiertas, cuya asignación de escaños debía producirse por mayoría simple de acuerdo a los votos obtenidos por cada uno de los candidatos[19]. Sin embargo, la votación personalizada constituía en sí misma un elemento en sentido contrario a la concentración, ya que potencialmente podía fragmentar en mayor medida a la votación. La posibilidad de

19 Aparentemente, el interés de quienes impulsaron la reforma (por medio de una de las preguntas de la consulta popular de 1997) era la instauración de un sistema de voto preferencial. Sin embargo, la forma equívoca y poco clara en que fue formulada la pregunta llevó al sistema personalizado de listas abiertas (Panachage).

votar por tantos candidatos cuantos puestos se encontraban en disputa, abría un abanico de posibilidades que no ofrecía ningún otro sistema electoral y que podía conducir a la dispersión. En la práctica, se trataba de un sistema contradictorio, ya que por un lado (por medio de la votación personalizada y la asignación individual de escaños) actuaba bajo la fórmula de mayoría, por otro lado (por medio de la apertura indiscriminada de las listas) promovía la dispersión de la votación. De esa manera se perdieron los efectos concentradores del sistema de fórmula mayoritaria.

Pero estas características del sistema tuvieron vigencia solamente durante las dos primeras elecciones en que fue aplicado (en 1997 para la Asamblea Constituyente y en 1998 para diputados, concejales y consejeros). En aquellas ocasiones se asignaron los puestos de acuerdo a la votación obtenida por cada candidato, independientemente de la suma total de sus respectivas listas. En términos estrictos, la lista –y por extensión el partido– era nada más que un recipiente para la presentación de las candidaturas y, en la fase posterior, un instrumento para determinar la proporción alcanzada por cada partido[20]. Con ello se dio mayores alicientes a la personalización de la política, que ya constituía una tendencia notoria y que era precisamente vista como uno de los problemas que se pretendía erradicar desde el momento del retorno a la democracia. Por consiguiente, el nuevo sistema electoral adoptado a partir de la consulta popular de 1997 iba claramente en contra de los objetivos que se habían trazado incialmente.

Después de esas dos experiencias se introdujo un mecanismo de asignación de puestos por votación total de la lista. Con este fin se utilizó la fórmula D´Hondt de divisores sucesivos, que en la práctica transformó la votación personalizada que realiza el elector en una votación por listas. Al sumar los votos obtenidos por los candidatos de cada lista, se sustituye el criterio básico de votación de este sistema, esto es, el del voto por individuos, y en su lugar se coloca el criterio de votación por partidos. Si bien con ello se tiene un recurso parcialmente efectivo para evitar la dispersión y la fragmentación, no es menos cierto

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

que contradice el espíritu del sistema en su conjunto. Además, dado que no ha sido tomada en consideración la incidencia que tienen en ese sentido los otros factores del sistema electoral, los efectos de la introducción de esta modalidad de asignación de puestos han sido extremadamente limitados.

En efecto, la existencia de distritos electorales de diversas magnitudes (con el predominio de los pequeños), la obligación de contar con organización nacional y de presentar candidatos en un número mínimo de provincias, la poca flexibilidad para conformar alianzas, la inexistencia de un umbral mínimo para alcanzar la representación parlamentaria y las facilidades otorgadas a los independientes para la presentación de candidaturas, se han mantenido como factores que propician la dispersión y la fragmentación. Por ello, conviene hacer una breve revisión de sus efectos sobre el sistema político y sobre la gobernabilidad, en referencia exclusivamente a la conformación del Congreso Nacional[21].

4.1. Los distritos electorales

Como se vio en páginas anteriores, los distritos electorales para elección de parlamentarios corresponden a las provincias, es decir, a una de las circunscripciones de la división político-administrativa. Esto significa, en primer lugar, que los distritos se definen geográfica y administrativamente, lo que se traduce en espacios electorales de magnitudes diversas, dentro de un rango bastante amplio. De esta manera, se conforman distritos tan disímiles como Galápagos, que apenas cuenta con el 0.1% del padrón electoral, y Guayas que agrupa al 27.0%. Entre medio se conforma una extensa gama de distritos que configura una situación absolutamente heterogénea, como se puede ver en el Cuadro N° 4. Esto da origen a problemas de representación en la medida en que se produce desproporción en el número de votantes por diputado. Pero, sobre todo se genera gran desequilibrio entre los esfuerzos que deben realizar los partidos en cada uno de ellos, lo que se agrava por el carácter claramente provincial de estos. Adicionalmente, la existencia de distritos minúsculos es un aliciente para la presencia de partidos pequeños o de agrupaciones de inde-

21 La restricción del análisis a la conformación del parlamento obedece, por una parte, a que el presente trabajo está orientado específicamente al estudio de este y, por otra parte, a la importancia que tienen para la gobernabilidad su estructura, su conformación y su funcionamiento, así como sus relaciones con el ejecutivo.

pendientes que se conforman con fines estrictamente electorales confiando en que pueden obtener un escaño legislativo con un número muy reducido de votos.

En segundo lugar, al superponerse la condición de distrito electoral (es decir, un mecanismo para contar los votos) a la condición político-administrativa, se crea la ficción de una representación territorial. De este modo se abren las posibilidades de establecer un mandato vinculante, en el etendido de que el diputado es un representante de la provincia ante los niveles nacionales. A la vez, de ello se han derivado varios problemas, entre los que se destacan la desafiliación de diputados en función de los intereses provinciales y su intervención en la asignación de recursos a pesar de la existencia de prohibiciones expresas a nivel constitucional[22]. Esta percepción del diputado como un representante territorial contribuye al debilitamiento de los partidos, ya que pone en un segundo lugar a la definición ideológica y más bien fortalece la adscripción directa con el electorado territorialmente definido. Eso explica que en gran medida los partidos se hayan visto obligados a establecer lazos muy fuertes con sectores sociales localmente delimitados y que se vean obligados a actuar como representantes directos de sus intereses. La eliminación de los diputados nacionales, por disposición de la Constitución de 1998, significó la eliminación de un pequeño pero importante factor de contrapeso.

En tercer lugar, la diferente magnitud de los distritos sumada a la percepción del mandato territorial han sido algunas de las causas para que las provincias pugnen por contar con mayor número de diputados. A la vez, este ha sido el factor central para obstaculizar la reducción del número de integrantes del parlamento, que se ha intentado sin éxito en varias ocasiones. Por el contrario, el tamaño del Congreso Nacional se ha incrementado, no sólo por el crecimiento poblacional –ya que el número de diputados provinciales depende parcial y principalmente de la magnitud de la población–, sino también por efecto de cada una de las reformas. Inevitablemente, estas llevan la huella de

---

22 La desafiliación de los diputados –conocida como el *cambio de camiseta* o el *camisetaza*– ha sido uno de los problemas que recurrentemente ha debido enfrentar el parlamento ecuatoriano, incluso con la promulgación de leyes como el Código de Ética. Al respecto, véase Mejía, Andrés: *Gobernabilidad democrática*, KAS, Quito, 2002.La participación en la asignación de recursos llevó a que durante algunos años se incluyeran en el presupuesto general del Estado las *partidas de interés provincial*, cuyo destino estaba determinado por cada uno de los diputados provinciales. Estas fueron abolidas en 1997 después de comprobarse que en torno a ellas se habían tejido redes de corrupción.

los interés particulares que las han impulsado y de la coyuntura específica en que han ocurrido.

4.2. La organización nacional de los partidos

Uno de los elementos menos debatidos del sistema electoral es la obligación de que la organización de los partidos debe ser de nivel nacional y que participen en las elecciones en todo el país (o por lo menos en un número mínimo de provincias). Concebida como una medida para impulsar la conformación de partidos de alcance nacional que logren rebasar las expresiones locales o regionales, esta disposición ha tenido hasta cierto punto el efecto contrario, o por lo menos no ha sido totalmente coherente con aquel objetivo. En lugar de lograr que se conformen verdaderas agrupaciones nacionales, lo que se ha conseguido con ella ha sido más bien que pequeñas organizaciones locales se vean obligadas a abandonar su espacio e invadan el campo nacional. Al mismo tiempo, los partidos que por la distribución de su votación podrían considerarse como nacionales, han mostrado claro retroceso en este sentido, ya que crecientemente su votación ha tendido a concentrarse en una provincia o en el mejor de los casos en un pequeño conjunto de estas. Independientemente de los factores que hubieran incidido sobre esto, lo cierto es que las tendencias de votación demuestran que la disposición mencionada no ha tenido el efecto esperado.

Por otra parte, al obligar a que los partidos políticos presenten candidaturas en un número mínimo de provincias, se cerraba la posibilidad de que existieran agrupaciones locales que pudieran actuar en esos niveles sin necesidad de trasladarse al nivel nacional. De este modo, si un partido quiere participar únicamente en la elección de alcalde o de concejales cantonales o incluso de prefecto y consejeros provinciales está obligado a inscribir candidatos en por lo menos diez provincias. De hecho se coloca así en el nivel nacional a pesar de ser solamente la expresión de intereses locales y generalmente sin contar con la organización ni con los recursos humanos para ello. Por consiguiente, deben enfrentar problemas organizativos, logísticos e incluso programáticos de difícil resolución.

Finalmente, junto a un sistema político fuertemente centralizado esta disposición ha sido uno de los factores que ha contribuido a desplazar las demandas locales y provinciales al nivel nacional. En gran medida ella ha mermado la capacidad de los organismos cantonales y provinciales para el procesamiento y la

solución de los conflictos, ya que ha colocado éstas en manos de partidos que deben abrirse campo en el plano nacional y que deben privillegiar su accionar en los organismos propios de este último nivel.

En pequeño grado se modificó esta incidencia negativa –y claramente opuesta a los objetivos que explícitamente la guiaban– con la apertura de la participación de los independientes, ya que permitió que los intereses locales se organizaran y compitieran en las elecciones en sus respectivos espacios. Sin embargo, esto es válido solamente para las elecciones orientadas a conformar los organismos provinciales y cantonales mas no para el Congreso Nacional, ya que como se ha señalado antes esta apertura constituyó un aliciente para la presencia de agrupaciones minúsculas en el parlamento.

El problema de fondo en este tema es la concepción inflexible de la legislación de partidos y de elecciones. El objetivo de contar con mecanismos que llevaran a la consolidación de partidos nacionales, importante y necesario para la conformación del parlamento y del poder ejecutivo, no permitió comprender que la diversidad social, económica, étnica, cultural y política precisaba de canales de expresión en niveles diferentes a aquellos. Por tanto, se legisló con criterio general sin atender a las especifidades y sin considerar que sería conveniente contar con normas, formas, mecanismos y procedimientos adecuados a cada uno de los niveles. Llama la atención que a lo largo de más de veinte años del período democrático no se introdujeran reformas que tendieran a solucionar los problemas mencionados. Es fácil advertir que algún grado de flexibilidad de las normas, en el sentido de contar con disposiciones diferenciadas para el nivel nacional, por un lado y para los niveles provinciales y locales, por otro lado, produciría resultados positivos en este aspecto. De manera especial, sería un paso muy importante para impedir que los intereses locales se trasladen al nivel nacional y provoquen una sobrecarga que a la vez generaría problemas de gobernabilidad. A la vez, se convertiría en un aliciente para la descentralización, ya que daría mayor capacidad para el procesamiento de las demandas en los espacios locales. Sin embargo, este es un tema que no ha recibido atención en los medios políticos ecuatorianos y, por consiguiente, no ha formado parte de la agenda de reformas.

4.3. Los límites para las alianzas y el umbral de registro

La intención de fortalecer a los partidos tenía como una de sus condiciones la reducción de su número, ya que se suponía que la convivencia de mu-

chas organizaciones terminaría por debilitarlas a todas. Al mismo tiempo, se pretendía que los partidos expresaran grandes corrientes ideológicas o de opinión, de manera que se superaran las experiencias populistas que habían caracterizado a la historia reciente del país. Para lograr estos objetivos se estableció un umbral mínimo de votación como condición para mantener su registro y se prohibieron las alianzas en las elecciones pluripersonales (concejales, consejeros y diputados). Ambas actuaban en conjunto, ya que estaban dirigidas a impedir la presencia de partidos pequeños. La primera lo hacía de manera directa, por medio de la cuantificación del apoyo electoral, mientras que la segunda actuaba indirectamente al impedir que, por medio de alianzas, pequeñas agrupaciones pudieran beneficiarse de la votación de partidos grandes. Sin embargo, en la práctica ninguna de las dos disposiciones arrojó los resultados esperados y más bien se puede afirmar que, por lo menos, la prohibición de las alianzas tuvo efectos totalmente contrarios.

La definición de un cociente mínimo de votación en dos elecciones seguidas actúa como barrera de registro mas no de representación. Esto quiere decir que un partido pierde su reconocimiento oficial y, por consiguiente, no puede participar en procesos electorales si no ha obtenido ese cociente después de dos elecciones consecutivas, pero mantiene los cargos obtenidos en esas mismas elecciones. Por tanto, los efectos de la sanción recién se hacen efectivos al final del período que se inició con la segunda elección, lo que puede significar un lapso de hasta ocho años. En la práctica esto constituye un aliciente para los partidos pequeños, ya que estos pueden mantenerse en la escena política sobre la base de votaciones muy bajas y sin hacer mayores esfuerzos. Esta es una de las razones para que en el Congreso Nacional exista siempre un alto número de partidos, la mayor parte de los cuales apenas obtiene uno o dos representantes.

Los resultados serían radicalmente contrarios si se tratara de una barrera de representación, esto es, de un impedimento para que los partidos que no han alcanzado el mínimo establecido puedan acceder a los cargos. En ese caso actuaría como un elemento determinante para evitar la fragmentación y la dispersión, ya que no solamente eliminaría a los partidos pequeños sino que además, en la medida en que estos no tendrían mayor oportunidad electoral, funcionaría como un aliciente para la agregación en organizaciones con reales posibilidades de acceder a cargos. Siendo apenas una barrera de registro, que solamente actúa *a posteriori* no se constituye en un incentivo en esa dirección.

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

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

Dentro de esta nueva modalidad, las alianzas han funcionado más bien como vías adicionales para la supervivencia de los partidos pequeños, ya que al unirse entre sí o con otros más grandes han garantizado su permanencia electoral y su desempeño en el Congreso prácticamente en los mismos términos que lo hacen cuando llegan solos. En efecto, debido a que una vez elegidos no tienen obligación de permanecer dentro de la alianza, inmediatamente de posesionados la abandonan y actúan por su propia cuenta. No existen regulaciones que sancionen este tipo de comportamientos, de modo que las alianzas terminan por convertirse en mecanismos para permitir que los partidos pequeños alcancen escaños legislativos y se reproduzca así la dispersión en el interior del Congreso[23]. En definitiva, las alianzas han funcionado únicamen-

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

te como componentes electorales y no como factores de agregación en el nivel de la representación política.

5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS INDEPENDIENTES

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

Los sentimientos adversos a los partidos se concretaron en una consulta popular convocada por el presidente Durán Ballén en 1995, en la que la ciudadanía aprobó la participación de los independientes en condiciones mucho menos exigentes que las que rigen sobre los partidos[24]. Desde ese momento se rompió el monopolio partidista y se abrió de manera casi irrestricta la posibilidad de presentar candidaturas. El resultado visible ha sido el incremento del número de listas que compiten en las elecciones y, en menor medida, también del número de estas que obtienen representación en el Congreso Nacional (como se puede observar en el Cuadro Nº 3). Pero, posiblemente el resultado más importante ha sido la competencia desigual a la que han sido sometidos los partidos debido a las facilidades otorgadas a los independientes[25]. En síntesis,

---

24 En una consulta anterior, realizada en el año 1984 bajo el gobierno del presidente Febres Cordero, la ciudadanía se pronunció en contra de la participación de los independientes. Generalmente este resultado se ha interpretado como un rechazo al gobierno de ese momento, lo cual puede tener mucho asidero, pero no se encuentra allí toda la explicación ya que, como se ha señalado, incluso después de aprobada la participación de los independientes –prácticamente una década más tarde, cuando el desgaste de los partidos era más notorio– la ciudadanía siguió votando por ellos.

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

antes que abrir las posibilidades para nuevos actores políticos las nuevas regulaciones más bien han contribuido a la dispersión, especialmente en lo que se refiere a la oferta electoral. Así mismo, la participación casi ilimitada de los independientes ha contribuido a la erosión de los partidos, tema que es de mucha importancia pero que rebasa los alcances del presente trabajo.

Una manifestación de los efectos contradictorios de esta apertura del sistema electoral se observa cuando se consideran los resultados electorales, en los que invariablemente siguen predominando los partidos políticos. Hasta 1998 se configuró una tendencia de concentración de la votación en cuatro partidos (Social Cristiano, Roldosista Ecuatoriano, Izquierda Democrática y Democracia Popular), que en conjunto llegaron a obtener hasta el ochenta por ciento de los votos válidos en las elecciones legislativas (véase Gráfico N° 1). El resto de partidos y las agrupaciones de independientes vieron más bien reducirse su votación, aunque no por ello dejaban de obtener escaños y gravitar sobre las decisiones del Congreso Nacional. Las explicaciones de este fenómeno se encuentran en factores sociales, económicos y culturales que confluyen en prácticas políticas clientelistas, en las cuales los partidos cuentan no solamente con gran experiencia sino también con aparatos que garantizan su reproducción. Por ello, resulta paradójico que precisamente los partidos, que dentro del diseño institucional de la transición constituían la barrera para el populismo y el clientelismo, terminaran convirtiéndose en los instrumentos de estos.

Es posible que la misma competencia con los independientes haya sido uno de los factores impulsores de esto, ya que los partidos se han visto obligados a jugar en un terreno donde valen más lo resultados inmediatos que las reglas, los procedimientos y la coherencia ideológica y programática. De alguna manera, la presencia de los independientes, entre otros factores, ha configurado un tipo de competencia en la que se privilegia la obtención de votos por encima de las propuestas programáticas, dentro de un esquema cercano a la clásica propuesta de Downs[26]. Sin embargo, más allá de esta similitud de orden general con aquella propuesta conceptual, en el caso ecuatoriano la situación se torna más compleja ya que se establece una combinación entre la búsqueda de votos, la necesidad de mantener y fortalecer los lazos con los electores duros y la obligación de arrojar rendimientos económicos y sociales.

---

26 El denominado análisis espacial de Downs se asienta en la afirmación de que los partidos buscan prioritariamente la maximización de su votación por encima de otros tipos de objetivos. Se la podría interpretar como el origen de los *partidos atrapa todo* (catch all parties).

6. CONCLUSIÓN: LAS CONDICIONES DE LA GOBERNABILIDAD

Es evidente que de las expectativas creadas con el retorno a la democracia apenas se han cumplido –y solamente de manera parcial– las que hacen relación a la permanencia del orden constitucional. Sujetas a permanente interpretación, aún estas dejan muchas interrogantes en cuanto a su condición de referente válido para todos los actores sociales y políticos. Amparados en ellas se han producido dos golpes de Estado –uno de ellos protagonizado por el Congreso Nacional– e innumerables violaciones que en otras ocasiones habrían provocado cambios de régimen. La diferencia en este período se encuentra precisamente en esta capacidad de supervivencia a causa de una flexibilidad desconocida en épocas anteriores. Se ha asegurado así la estabilidad del régimen, pero para ello se ha recurrido a tantas y tan antojadizas interpretaciones que hacen casi imposible sostener que es el mismo régimen o que se trata más bien de un ordenamiento radicalmente diferente.

Es obvio que comportamientos de esa naturaleza no conforman el campo apropiado para que se constituyan las condiciones que aseguran la estabilidad del régimen. Tampoco garantizan la gobernabilidad, ya que el juego político pierde los referentes generales y pasa a depender de los intereses de los diversos actores así como de la fuerza de cada uno de ellos. Por consiguiente, el marco normativo pasa a un segundo plano y está permanentemente sujeto a negociación.

Aunque esto se desprende fundamentalmente de las conductas de los actores políticos y sociales, recibe también influencia de los elementos propios del diseño institucional. Entre estos se cuenta el sistema electoral que, como se ha visto, muestra un conjunto de contradicciones y de vacíos que no han sido superados con las reformas que se han realizado en distintos momentos. Por el contrario, al haber sido realizados en función de intereses de sectores específicos y como respuesta a las necesidades coyunturales, los cambios han alimentado la confusión y han profundizado el carácter contradictorio de las normas. De esta manera, el sistema electoral y otros elementos del diseño institucional, han tenido un peso muy significativo en la configuración de muchos de los problemas que se detectan en el sistema político ecuatoriano. Por consiguiente, ellos pueden ser considerados como variables independientes y no sólo como los resultados de las acciones que se desarrollan en los otros niveles (económico, social, político, cultural). Por el contrario, su incidencia tiene tan alto grado de importancia que se justifica plenamente su identificación como causas, aunque al mismo tiempo puedan ser también efectos.

Es evidente que, a manera de ejemplo, la utilización de la fórmula proporcional ha tenido consecuencias muy claras en la proliferación de partidos y de listas en la competencia electoral así como en la representación legislativa. De igual manera, la utilización de la segunda vuelta para la elección de presidente se encuentra en la base de la dispersión y de la fragmentación, como también de la polarización que ha conducido al predominio de la cultura confrontacional en la política nacional. La elección de diputados simultáneamente a la primera vuelta presidencial ha contribuido a la dispersión de la votación. La elección parlamentaria de medio período con renovación de la mayor parte de los diputados, vigente durante la mayor parte del período, era sin lugar a dudas uno de los factores básicos de la inestabilidad en el trabajo parlamentario y en la relación con el ejecutivo. Así mismo, la prohibición de alianzas incidió decisivamente en el debilitamiento de los partidos y en la inestabilidad del parlamento. Finalmente, la introducción de la votación por personas en listas abiertas alimentó la personalización con la consecuente erosión institucional.

Todos esos elementos –entre varios otros que han sido mencionados a lo largo del presente trabajo– son en buena medida causas de comportamientos y de actitudes así como de problemas en el sistema político ecuatoriano. Es innegable que una orientación diferente en cada uno y sobre todo algún grado de coherencia y de homogeneidad entre ellos habrían arrojado resultados totalmente diferentes. La gobernabilidad e incluso la consolidación de la democracia se han visto afectadas significativamente por los efectos que se desprenden de esas disposiciones y de esos procedimientos. Por consiguiente, se puede sostener que sería posible enfrentar muchos de los problemas por medio de un trabajo cuidadoso de reforma en el diseño institucional. Si bien es verdad que, como se ha visto, la reforma ha sido una constante en el caso ecuatoriano, no es menos cierto que esta no ha respondido a objetivos de largo alcance y a una visión de conjunto, lo que ha terminado por profundizar los problemas en lugar de contribuir a resolverlos. Desde esa perspectiva, la reforma sigue siendo una tarea pendiente. Ella tiene cabida en la medida en que es comprendida como una acción integral que surja desde una concepción integral del sistema político, que a su vez solamente puede desprenderse de los requerimientos de la gobernabilidad democrática.

CUADRO Nº 1

Elementos del sistema electoral según cargo de elección

Cargos de elección	Fórmula	Tipo de voto	Distrito	Unidad administrativa
Presidente-vicepresidente	Mayoría absoluta *	Único por fórmula presidente-vicepresidente	Nacional Único	País
Diputados nacionales **	Proporcional por cocientes y residuos	Lista cerrada y bloqueada	Nacional Único	País
Diputados provinciales	1979-1996: Proporcional por cocientes y residuos	Lista cerrada y bloqueada	Múltiples plurinominales	Provincia
	1996-1998: Mayoritaria por votación personalizada	Personalizado en listas abiertas		
	1998 en adelante: proporcional-mixta	Personalizado en listas abiertas		
Consejeros provinciales	1979-1996: Proporcional por cocientes y residuos	Lista cerrada y bloqueada	Múltiples plurinominales	Provincia
	1996-1998: Mayoritaria por votación personalizada	Personalizado en listas abiertas		
	1998 en adelante: proporcional-mixta	Personalizado en listas abiertas		
Concejales municipales	1979-1996: Proporcional por cocientes y residuos	Lista cerrada y bloqueada	Múltiples plurinominales	Cantón (municipio)
	1996-1998: Mayoritaria por votación personalizada	Personalizado en listas abiertas		
	1998 en adelante: proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas		

Cargos de elección	Fórmula	Tipo de voto	Distrito	Unidad administrativa
Prefectos	Mayoría simple	Único por persona	Único provincial	Provincia
Alcaldes	Mayoría simple	Único por persona	Único cantonal	Cantón (municipio)
Juntas parroquiales ***	Proporcional mixta	Personalizado en listas abiertas	Múltiples plurinominales	Parroquias (barrios rurales)

* Hasta 1998, la segunda vuelta tenía lugar en caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta; desde ese año se mantiene esta disposición, pero se hace innecesaria la segunda vuelta cuando el candidato más votado ha obtenido más del 40% y mantiene una diferencia de por lo menos diez puntos porcentuales con el siguiente.

** La Constitución de 1998 eliminó la figura de los Diputados Nacionales.

*** La Constitución de 1998 estableció la elección de miembros de las juntas parroquiales.

CUADRO Nº 2

Principales reformas institucionales y electorales 1979-2003

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

CUADRO 3

Listas con representación en el Congreso Nacional

1979-2002

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

CUADRO 4

Tamaño y número de diputados de los distritos electorales provinciales

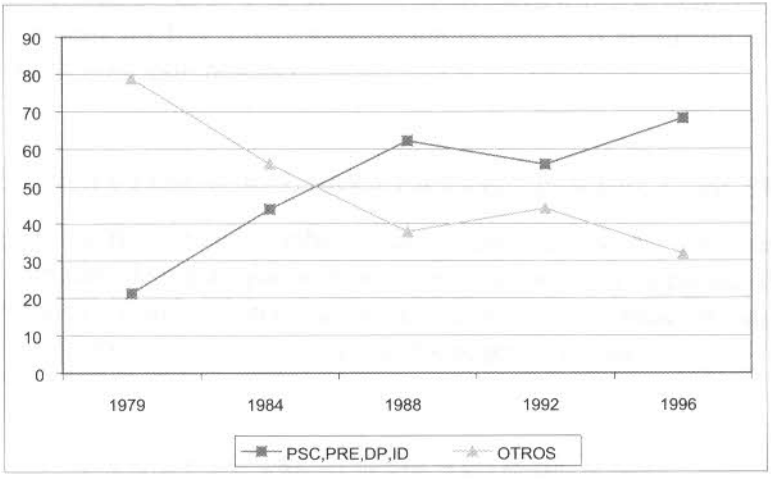
Provincia	Tamaño (% del padrón)	Diputados (año 2002)	
		Número	%
Galápagos	0,1	2	2,0
Zamora	0,3	2	2,0
Orellana	0,4	2	2,0
Pastaza	0,4	2	2,0
Morona	0,6	2	2,0
Sucumbíos	0,6	2	2,0
Napo	0,9	2	2,0
Bolívar	1,5	3	3,0
Carchi	1,5	3	3,0
Cañar	1,6	3	3,0
Esmeraldas	2,6	4	4,0
Imbabura	3,0	3	3,0

Provincia	Tamaño (% del padrón)	Diputados (año 2002)	
		Número	%
Cotopaxi	3,1	4	4,0
Loja	3,3	4	4,0
Chimborazo	3,8	4	4,0
Tungurahua	4,5	4	4,0
El Oro	4,5	4	4,0
Azuay	4,8	5	5,0
Los Ríos	5,0	5	5,0
Manabí	10,1	8	8,0
Pichincha	20,5	14	14,0
Guayas	27,0	18	18,0
Total	100,0	100	100,0
Promedio	4,6	4,5	4,5

GRÁFICO Nº 1

Votación por los *partidos significativos*, 1979-1996

Elección de diputados provinciales
% sobre total de votos válidos



Fuente: Tribunal Supremo Electoral, elaboración del autor