

REFORMA ELECTORAL EN ECUADOR

Simón PACHANO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Componentes básicos del sistema político ecuatoriano*. III. *Características y funcionamiento del sistema*. IV. *Las reformas realizadas*. V. *Los efectos de las reformas*. VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Ecuador retornó a la democracia con un marco normativo cuidadosamente elaborado, pero no por ello adecuado a las condiciones políticas y sociales que buscaba regular. En el plano político fue evidente la escasa conexión que existía entre la complejidad de la realidad política y social, por un lado, y el conjunto de disposiciones rígidas con las que se diseñó el sistema político, por el otro. Fueron también ostensibles las contradicciones que existían dentro de los diversos cuerpos legales que daban forma al sistema político.¹ De esta manera, existían pocas probabilidades para que se pudiera alcanzar el objetivo central que guió al proceso de transición, esto es, la estabilidad del sistema. Adicionalmente, desde el momento en que este nuevo diseño se puso en vigencia, ha sido constantemente reformado. Aún no había transcurrido el primer periodo presidencial y legislativo (1979-1984) cuando en 1983 se efectuó una profunda reforma que incluyó cambios en la estructura del Congreso, en el calendario electoral y en la duración del periodo presidencial y legislativo. Durante las dos décadas y media transcurridas desde entonces, se han

¹ Mejía, Andrés, *Gobernabilidad democrática*, Quito, Konrad Adenauer, 2002; Pachano, Simón, “El territorio de los partidos”, en Pachano, Simón (ed.), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, IDEA, 2004.

introducido reformas que han afectado a todos los componentes del sistema político, de manera especial a las que norman a los procesos electorales, pero también a las relaciones entre los poderes del Estado. La tendencia a la reforma tuvo su máxima expresión en la Asamblea Constituyente de 1997-1998, que expidió una nueva carta política, así como en las cinco consultas populares (plebiscitos) que han introducido cambios en el sistema político a lo largo del periodo. Por tanto, las condiciones legales y procedimentales definidas para el desarrollo de la actividad política han estado sometidas a cambios frecuentes, con la consecuente inestabilidad que se desprende de ello. De esta manera, los actores políticos y sociales no han contado con referencias institucionales estables que les permitan definir sus estrategias y prever los resultados.

Pero, a pesar de los constantes cambios, cualquier análisis que tome como parámetros a la capacidad de procesamiento de las demandas y de los conflictos políticos, así como a la capacidad de representación de los diversos actores (es decir, a los parámetros de la gobernabilidad), demuestra que predominan los resultados negativos y que las modificaciones que se han introducido las han empeorado. Una visión comparativa de las defectuosas condiciones iniciales y de las actuales lleva a asegurar que se han incrementado los elementos contradictorios dentro del diseño institucional y que éste ofrece menos facilidades para el intercambio político y para la representación. En síntesis, el sistema es actualmente menos efectivo y más caótico de lo que ya fue al inicio.

En consecuencia, junto al estudio de las características de las reformas efectuadas a lo largo del periodo, es pertinente preguntarse por las causas que han llevado a esos resultados. Previamente, es necesario contar con una breve revisión de la situación inicial, esto es, de las normas y procedimientos que estuvieron vigentes en el inicio de la transición. Con este fin, en la primera sección del presente trabajo se describen algunos de los componentes básicos del sistema político. En la segunda sección se analizan las principales características de éste en el inicio del actual periodo democrático, con énfasis en los aspectos conflictivos o contradictorios. En la tercera sección se ofrece una visión de conjunto de las reformas realizadas a lo largo del periodo. En la cuarta sección se abordan algunos problemas derivados de las reformas, con especial atención a las características del presidencialismo, la relación entre los poderes del Estado y las condiciones en que se establece la representación. En la última sección se desarrollan algunas conclusiones de carácter general.

II. COMPONENTES BÁSICOS DEL SISTEMA POLÍTICO ECUATORIANO

1. *Sistema de elección presidencial y legislativa*

La Constitución de 1978 incorporó por primera vez en la historia del país la modalidad de doble vuelta (*ballotage*) para la elección presidencial. De acuerdo con esta disposición, si ninguno de los candidatos había obtenido la mayoría absoluta de los votos válidos, esto es, una votación mayor a la suma de la obtenida por sus oponentes, se debía ir a una segunda vuelta entre los dos primeros.² En las reformas efectuadas en la Asamblea Constituyente de 1977-1978 se mantuvo esta modalidad pero se añadió la posibilidad de triunfo con el 40% de los votos válidos y una distancia de diez puntos porcentuales con el segundo candidato.³

La elección de los diputados para el Congreso unicameral ha sufrido varios cambios a lo largo del periodo. Algunos de éstos han respondido a reformas en la estructura del Congreso, en tanto que otros se han derivado de reformas al sistema electoral. Inicialmente, el Congreso estuvo conformado por doce diputados nacionales, elegidos en distrito único nacional, y un número variable de diputados provinciales, elegidos en distritos provinciales de diversas magnitudes de acuerdo con el tamaño de la población correspondiente.⁴ Para ambos tipos de diputados se utilizó la votación por listas cerradas y una fórmula de asignación de escaños de doble cociente y con representación de minorías por medio de la contabilización de residuos. Todos ellos eran elegidos para un periodo de cinco años y no podían reelegirse sino después de un periodo legislativo.

En 1983, cuando aún no había concluido el primer periodo presidencial y legislativo, se introdujeron las primeras reformas que afectaron la

² Cabe llamar la atención sobre la pequeña proporción de votos que define el triunfo de la primera vuelta al tomar como referencia únicamente a los votos válidos y no a todos los votos emitidos (incluidos nulos y blancos) o, peor aún, a la totalidad de electores.

³ En las ocho elecciones presidenciales realizadas hasta el momento ha sido siempre necesaria la segunda vuelta. La media de votación del triunfador de la primera vuelta en todo el periodo es de 27.8%.

⁴ La Constitución de 1978 establecía que el Congreso, denominado Cámara Nacional de Representantes, estaría conformado por doce diputados nacionales y un diputado por cada una de las 22 provincias del país, además de uno por cada 200,000 habitantes o fracción que sobrepase los 100,000.

estructura del Congreso y con ello la elección de los diputados. En primer lugar se redujo el periodo presidencial y legislativo a cuatro años. En segundo lugar se cambió la denominación de Cámara Nacional de Representantes por la de Congreso Nacional. En tercer lugar se redujo el periodo de los diputados provinciales a dos años, mientras que se mantuvo el de los nacionales en cuatro. Finalmente, se alteró la base de cálculo para la definición de la magnitud de los distritos provinciales, ya que se asignó dos diputados a cada provincia y un diputado adicional por cada trescientos mil habitantes o fracción que sobrepase los doscientos mil. Las dos últimas reformas tuvieron efectos de importancia, ya que por un lado cambiaron el tamaño del Congreso e introdujeron las elecciones de medio periodo. Por consiguiente, cada dos años debían renovarse más de las cuatro quintas partes del órgano legislativo, ya que de un total de 69 diputados solamente se mantenían en funciones los doce nacionales.

En 1994, por medio de un plebiscito, se aprobó la participación de los independientes como candidatos, con lo que se puso fin al monopolio de los partidos que había tenido vigencia durante quince años desde el retorno al régimen constitucional. En 1997, nuevamente por medio de un plebiscito, se estableció la modalidad de votación personalizada en listas abiertas (*panachage*), por la cual cada elector puede escoger entre las diversas listas tantas personas cuantos puestos se encuentran en juego en la respectiva circunscripción electoral. Por consiguiente, se ampliaron las posibilidades de fragmentación de la representación, ya que un solo elector puede distribuir su voto hasta los límites de la magnitud del distrito.

En la primeras dos ocasiones que se aplicó esta modalidad se asignaron los escaños de acuerdo a la votación individual de los candidatos, sin considerar la suma total de cada lista. Sin embargo, para las siguientes elecciones se introdujo la fórmula D'Hondt, que a su vez fue descartada en 2004 tras haber sido declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional. Para las elecciones municipales y provinciales de ese año se utilizó una fórmula de divisores sucesivos y, finalmente, para las elecciones legislativas de 2006 se utilizó una combinación de esta última con un conteo de los votos obtenidos individualmente por cada candidato, dentro de una modalidad denominada de ponderador exacto. Por tanto, la modalidad vigente exige computar, por un lado, los votos emitidos por las listas y, por otro, los votos emitidos por las personas, lo que introduce confusión en el elector y abre muchas posibilidades de errores y de manipulación de los resultados.

La organización y el control de los procesos están a cargo del Tribunal Supremo Electoral y de los tribunales electorales provinciales. Su conformación la realiza el Congreso Nacional y debe estar integrado por siete vocales que representen a los siete partidos más votados en las elecciones inmediatamente anteriores, quienes duran 4 años en sus funciones (Constitución Política, artículo 209). Tanto el Tribunal Supremo como los tribunales provinciales tienen además la responsabilidad del control del gasto electoral y de administrar justicia en este campo, de manera que su conformación por medio de representantes de partidos ha sido causa de problemas y de fricciones, especialmente en los últimos años.

El padrón electoral o registro de votantes se conforma automáticamente con la información del Registro Civil, lo que responde al carácter obligatorio del voto. Esta modalidad tiende a sobredimensionar el número de votantes ya que existen problemas de actualización, especialmente con respecto a la población emigrante pero también en relación con fallecimientos en algunas áreas rurales, así como a miembros de la fuerza pública que no tienen derecho al voto y que por supuesto se encuentran cedulados.

El financiamiento de la actividad política está regulado por la Ley Orgánica de Partidos Políticos, modificada en 2001. En ésta se establece que el patrimonio de los partidos está constituido por las contribuciones de los afiliados, los subsidios del Estado, las rentas de sus inversiones y las donaciones y legados (artículo 57). La contribución de los afiliados es obligatoria, independientemente de las disposiciones internas de cada uno de éstos. La asignación del subsidio estatal se dirige únicamente a los partidos que han obtenido más del 4% de los votos válidos (o un cociente equivalente al 0.04 del total de votos válidos). El Fondo Partidario Permanente, creado con este fin, constituye una partida presupuestaria equivalente al 0.05% de los egresos fiscales; el 60% se distribuye en partes iguales a todos los partidos que han superado el cociente mencionado y el restante 40% en proporción a la votación obtenida en las últimas elecciones plurinominales (diputados, consejeros y concejales).

Adicionalmente, en los años de realización de elecciones se incluye una partida presupuestaria de igual monto que el Fondo Partidario Permanente, destinada a la reposición del gasto electoral. Ésta se asigna en su totalidad en proporción a los votos obtenidos en las elecciones plurinominales (artículo 60). Los partidos no pueden recibir aportes de perso-

nas o empresas que contraten con el Estado ni de empresas o Estados extranjeros (artículo 58).

Además de esas disposiciones generales, desde 2000 está vigente la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, que fija los límites dentro de las campañas electorales. Al contrario de las disposiciones contenidas en la Ley de Partidos, que están dirigidas exclusivamente a los partidos, ésta abarca a todas las organizaciones que presentan candidatos para las elecciones (artículo 1o.). Los límites de gasto están fijados de acuerdo al número de votantes de cada circunscripción, con la aplicación de índices específicos para cada tipo de elección.⁵ El Tribunal Supremo Electoral es el encargado del control y juzgamiento del gasto y de la propaganda electoral (artículo 8o.), lo que ha originado varios problemas debido a su conformación partidista.

2. Elementos de democracia directa

En el ordenamiento político ecuatoriano están establecidas las tres formas básicas de democracia directa: iniciativa popular para la presentación de leyes, revocatoria de mandato e iniciativa para consulta popular (plebiscito). Estas tres formas están reconocidas dentro de los derechos políticos básicos (artículo 26 de la Constitución) y luego se encuentran desarrolladas en la misma Constitución y en las leyes correspondientes.⁶ Tanto la revocatoria como la consulta popular forman parte de la Ley de Elecciones y cuentan con un reglamento específico, lo que no sucede con

⁵ Originalmente, la ley establecía montos fijos para cada tipo de elección, pero posteriormente (por medio de la Ley Orgánica Reformatoria a la ley anterior) se definieron índices básicos para cada una. Así, para presidente de la República el monto máximo se obtiene por la multiplicación de USD \$0.30 por el número de votantes a nivel nacional; para diputados y prefectos provinciales se usa el mismo índice multiplicado por el número de votantes de la provincia; para parlamentarios andinos es 0.02 por los votantes nacionales; para consejeros provinciales es el 30% del monto fijado para el prefecto provincial; para alcaldes es 0.30 por el número de votantes del cantón (en los cantones con menos de 15,000 votantes el resultado no podrá ser inferior a USD \$5,000); para concejales municipales es el 30% del monto del alcalde (artículo 3o. de la Ley Reformatoria).

⁶ El referendo (denominado consulta popular en la legislación ecuatoriana) y la revocatoria del mandato se desarrollan en la Constitución en el capítulo titulado “De otras formas de participación popular”. La iniciativa para la presentación de leyes se encuentra en el capítulo correspondiente al proceso de formación de la ley.

la iniciativa para la formación de leyes, que solamente se encuentra estipulada en la disposición constitucional.

La revocatoria del mandato puede aplicarse a alcaldes municipales, prefectos provinciales y diputados por actos de corrupción o por incumplimiento de su plan de trabajo (artículo 109 de la Constitución). Cuando se trata de casos de corrupción no hay límites temporales para solicitar la revocatoria, pero si la causa es el incumplimiento del plan de trabajo solamente se la puede realizar después de transcurrido el primero y antes del último año de gestión del dignatario (artículo 111). Para iniciar el proceso de revocatoria se requiere del apoyo de por lo menos el 30% de los empadronados en la respectiva circunscripción electoral (artículo 110). Luego de verificada la validez de las firmas, el tribunal electoral correspondiente debe convocar al proceso de revocatoria, que tiene efecto inmediato e inapelable. Para que sea revocado el mandato se requiere la mayoría absoluta de los sufragantes, independientemente del cargo al que se refiera el proceso.⁷

Por su parte, la iniciativa ciudadana en materia de consulta popular está restringida al caso de plebiscito, de manera que su resultado no establece un mandato vinculante, y no puede tratar temas de reforma constitucional ni de carácter tributario (artículo 108 de la Constitución).

Solamente el presidente de la República, previa calificación por parte del Congreso Nacional, puede convocar a referendo para reformar la Constitución. La iniciativa ciudadana debe contar con el respaldo —expresado en firmas— de al menos el 8% de los empadronados cuando se trata de consulta a nivel nacional y del 20% en los niveles provinciales y municipales.⁸

⁷ Cabe destacar que esa condición de la revocatoria, que puede ser interpretada como una barrera para evitar su uso indiscriminado, no guarda relación con la votación obtenida para alcanzar esos cargos, ya que para la elección de alcaldes y prefectos solamente se requiere de mayoría simple y los diputados son elegidos por un sistema proporcional. Por tanto, las condiciones de revocatoria son más exigentes que las de elección. Por otra parte, resulta sorprendente que no se incluya a los concejales municipales ni a los consejeros provinciales entre los dignatarios a los que se puede revocar el mandato, ya que por su cercanía con la ciudadanía deberían estar sometidos a este tipo de control ciudadano.

⁸ Cabe señalar que jamás ha sido utilizado el recurso de revocatoria ni la iniciativa para la presentación de leyes. Solamente se ha utilizado en cinco ocasiones la convocatoria a plebiscito. Por tanto, quedan abiertas muchas interrogantes sobre la utilidad de estas formas de democracia directa.

3. *Relación Ejecutivo-Legislativo*

La relación entre las funciones del Estado se expresa, en el ordenamiento constitucional ecuatoriano, en cinco campos diferentes. En primer lugar, en el proceso de formación de la ley, en que son colegisladores el Legislativo y el Ejecutivo. El presidente de la República tiene iniciativa en la presentación de proyectos de ley y tiene además la facultad de veto total o parcial (artículos 144, 150-156 y 171). Adicionalmente, puede presentar proyectos de ley calificados de urgencia económica, que deben ser tratados por el Congreso dentro del plazo de treinta días. En segundo lugar, entre ambas funciones y por diversos mecanismos deben nombrar al contralor general de la República, a los superintendentes de bancos y de compañías y al procurador general (artículos 130, 171, 214, 222 y 223). En tercer lugar, el Congreso tiene la facultad de aprobar el presupuesto general del Estado presentado por el presidente de la República (artículos 258-260). En cuarto lugar, el Congreso tiene la facultad de fiscalizar al gobierno por medio de la interpelación y el juicio político a los ministros de Estado, al presidente y al vicepresidente de la República.⁹ Finalmente, el Congreso tiene la facultad de aprobar o de negar los tratados internacionales suscritos por el gobierno (artículo 130, numeral 7).¹⁰

4. *Rendición de cuentas*

La Constitución ecuatoriana establece la responsabilidad en el ejercicio de los cargos públicos como un deber de todos los ciudadanos. Así, determina que deberán “asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad” (artículo

⁹ La facultad de fiscalización del Congreso se extiende también hacia otros funcionarios que no forman parte del Ejecutivo, como el contralor, el procurador, el Defensor del Pueblo, el fiscal general, los superintendentes y los miembros del Tribunal Constitucional (artículo 130, numeral 9).

¹⁰ La Constitución de 1997 redujo las facultades del Congreso, especialmente en lo que se refiere al juicio político y a la aprobación del presupuesto del Estado. En el primer caso eliminó el carácter vinculante de la decisión legislativa, de manera que un juicio condenatorio a un ministro puede no tener efectos prácticos si el presidente de la República no acoge esa decisión. En el segundo caso restringió la intervención de los diputados a los grandes agregados, sin posibilidad de analizar cada una de las partidas presupuestarias y limitó las atribuciones para reasignar los montos.

97, numeral 13). Aparte de este planteamiento de carácter general, establece un conjunto de disposiciones que materializan un sistema de controles y balances. Una primera manifestación en este sentido se encuentra en las disposiciones señaladas antes acerca de las relaciones entre las funciones del Estado. Básicamente, el Congreso debe fiscalizar al Ejecutivo. En segundo lugar, el Tribunal Constitucional es el órgano encargado de la revisión constitucional (artículos 275 y 276), pero a la vez cualquier juez puede declarar inaplicable un precepto jurídico por considerarlo contrario a la Constitución o a los tratados internacionales (artículo 273). Una tercera manifestación en este sentido se encuentra en la existencia y el funcionamiento de los denominados organismos de control, en los que se incluye la Contraloría General de la República (artículos 211-213), el Ministerio Público (artículo 219) y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (artículo 220). Una cuarta manifestación es la que alude a los organismos subnacionales, que cuentan con controles cruzados entre ellos (artículo 237). Finalmente, los partidos políticos deben rendir cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral y ante los tribunales provinciales (artículos 116, 209 y 210). A estas disposiciones se deben añadir las mencionadas antes acerca de la revocatoria del mandato, que expresan la participación de la ciudadanía en el proceso de rendición de cuentas.

5. Sistema de financiamiento político

El financiamiento para la actividad política está establecido en la Ley de Partidos Políticos (título IV). Las disposiciones contenidas en ese cuerpo legal se refieren fundamentalmente al patrimonio de los partidos y a sus fuentes de ingreso, entre las que se incluye el financiamiento estatal. Al respecto se establece que “el patrimonio de los partidos políticos se integra con las contribuciones de los afiliados, los subsidios del Estado, las rentas de sus inversiones y las donaciones y legados de sus simpatizantes” (artículo 57). La contribución estatal, equivalente al “cero punto cinco por mil de los egresos fiscales” (artículo 59), esto es, al 0.05%, se asignará solamente a los partidos que “hayan recibido al menos el cuociente del 0.04 de los votos válidos en las elecciones pluripersonales nacionales” (artículo 57). El 60% de ese monto debe repartirse en partes iguales a cada uno de los partidos y el 40% en proporción a los votos obtenidos.

Adicionalmente, en los años electorales se incluirá en el presupuesto del Estado una partida de similar monto que la anterior, que se distribuirá en proporción a los votos obtenidos en las elecciones anteriores.

Las disposiciones sobre el financiamiento de los partidos están motivadas por el interés de fortalecerlos como las organizaciones básicas de la representación política, que fue el espíritu predominante en el momento de la transición a la democracia. Inicialmente, éstas iban acompañadas de la asignación del monopolio de la representación, lo que en conjunto apuntaba a consolidar un sistema estable conformado por partidos fuertes. Sin embargo, esos objetivos iniciales se desdibujaron cuando se realizó la apertura a la participación de los independientes y en general cuando se otorgaron grandes facilidades para el ingreso a la actividad política. Uno de sus resultados fue la creación de diferencias entre los partidos y las organizaciones ciudadanas, ya que éstas no tienen acceso al financiamiento estatal, lo que —a pesar de la apertura prácticamente irrestricta para su participación— ha sido interpretado como una medida discriminatoria.

Por otra parte, las regulaciones referidas a los gastos electorales están contenidas en la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, expedida en 2001. Éstas abarcan a todas las organizaciones que participan en las contiendas electorales y no sólo a los partidos políticos. Asimismo, la ley regula a “las personas jurídicas públicas y privadas, las entidades del sector público y las personas naturales cualquiera que fuera la naturaleza de su participación dentro de un proceso eleccionario o de promoción electoral” (artículo 1o.). Sus objetivos son fijar los límites para el gasto electoral, controlar el origen y el destino de los recursos, normar la presentación de cuentas de esos gastos y recursos y regular la promoción y publicidad electoral (artículo 2o.).

La forma confusa en que está redactada la ley impide comprender adecuadamente los criterios utilizados para la definición del límite para el gasto electoral. Así, aunque inicialmente se fijan montos absolutos (un millón de dólares para cada binomio presidencial, ochocientos mil para los diputados, etcétera), más adelante se señala que “el monto máximo de gasto electoral autorizado se establecerá de dividir el valor total máximo de gasto electoral entre el número total de electores a nivel nacional; dicho resultado que corresponde al valor unitario por elector se multiplicará por el número de electores de la circunscripción electoral correspon-

diente” (artículo 10). Por consiguiente, se puede decir que el monto se establece de acuerdo al número de electores, pero partiendo de una base fija.

La sanción para el exceso de gasto consiste en una multa equivalente al doble del exceso (artículo 36). Las sanciones en el caso de aportaciones ilícitas consisten, en primer lugar, en la suspensión por dos años de los derechos políticos del responsable económico de la campaña, en segundo lugar, una multa igual al doble de la aportación, que deberá ser pagada por el candidato y, en tercer lugar, la pérdida de la dignidad para la cual fue elegido (artículo 37).

6. *Democracia interna y “transfuguismo”*

La democracia interna en los partidos políticos está parcialmente regulada por la Ley de Partidos Políticos, que, después de garantizar “el derecho de los ciudadanos para afiliarse o desafiliarse libremente de un partido político” (artículo 7o.), señala que “los partidos no podrán hacer ningún discrimen por motivos de raza, sexo, credo religioso, cultura y condición social o económica” (artículo 8o.). Más adelante establece que “el dirigente máximo de un partido y los integrantes de su organismo directivo superior permanente durarán dos años en sus funciones. El dirigente máximo podrá ser reelegido por una sola vez y en lo sucesivo, transcurrido un periodo, por otro periodo de dos años más” (artículo 23). Finalmente, esta ley determina que “todos los otros asuntos relativos a la vida partidaria competen a los propios partidos que los resolverán internamente, de acuerdo con sus estatutos y sus reglamentos” (artículo 26). Por consiguiente, se considera que, fuera de las dos disposiciones señaladas, todo lo relacionado con la democracia interna es más bien prerrogativa propia de los partidos.

El Código de Ética, por su parte, alude al *transfuguismo* cuando determina las causas para las desafiliaciones y expulsiones de los diputados. Este instrumento señala que se perderá la calidad de diputado por desafiliación o expulsión en dos casos. En primer lugar, por “obtención ilegítima o ilícita de beneficios políticos o económicos en su provecho o de terceras personas” y “por desacato a las resoluciones del partido político, movimiento o bloque legislativo, exclusivamente con lo relacionado a los principios doctrinarios y al programa de acción política, a las resolu-

ciones previamente declaradas trascendentales por el partido o movimiento político o al compromiso electoral de dichos partidos o movimientos” (artículo 23). En cualquiera de los casos, el diputado sometido a la sanción tendrá derecho a la defensa y al debido proceso.

III. CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA¹¹

El diseño institucional fue un elemento central de preocupación en el periodo de transición hacia la democracia. El plan diseñado por el gobierno militar para entregar el poder a los civiles incluyó la promulgación de una nueva Constitución, así como de una ley de elecciones y una de partidos, lo que expresa con claridad la importancia que se le otorgó al diseño del sistema político dentro del ordenamiento que se pretendía fundar.¹² Sus impulsores buscaban eliminar los factores que, según su criterio, habían sembrado la inestabilidad a lo largo de la mayor parte del siglo XX y que habían cerrado el paso a las instituciones democráticas. Fundamentalmente, intentaban terminar con el populismo y el caudillismo que caracterizaron al país desde su surgimiento como Estado independiente.

Varias condiciones se establecieron para conseguir esos objetivos. La primera, según la visión predominante, era contar con partidos fuertes en términos organizacionales, estables en cuanto a su votación y sólidos en su posición ideológica. En segundo lugar, esta condición debía acompañarse de un sistema electoral que garantizara la limpieza de los procesos y que al mismo tiempo asegurara la representación de los diversos sectores sociales y políticos. La asignación del monopolio político a los partidos (acompañado de un conjunto de condiciones que debían cumplir para su inscripción y su permanencia) y la instauración de un sistema de representación proporcional fueron los mecanismos centrales que se diseñaron para alcanzar esas metas. Como tercera condición se instauró la doble

¹¹ La presente sección está basada en Pachano, Simón, *op. cit.*, nota 1.

¹² Esta orientación se advierte con mucha claridad en la denominación de Plan de Reestructuración Jurídica del Estado al proceso diseñado por el gobierno militar para instaurar el régimen constitucional. Asimismo, sus objetivos se hacen evidentes en la conformación de comisiones encargadas de reformar una Constitución previamente existente y elaborar una nueva, así como las leyes de partidos y de elecciones, en lugar de acudir al tradicional mecanismo de la Asamblea Constituyente.

vuelta para la elección presidencial, con lo que se buscaba evitar que se conformaran gobiernos elegidos por minorías electorales, que se suponía había sido uno de los elementos causales de la inestabilidad y la corta duración de los gobiernos.

Sin embargo, es evidente que entre los propios elementos de ese diseño institucional se encontraban fuertes tensiones en tanto varios de ellos apuntaban en direcciones contrarias. Así, si bien es cierto que el monopolio político otorgado a los partidos podía tener un efecto reductor en términos de su número, la representación proporcional se convertía, por el contrario, en un incentivo para la multiplicación de partidos.¹³ De igual manera, también es verdad que disposiciones como la prohibición de reelección inmediata en todos los cargos de elección podían ser un antídoto para la personalización, pero no es menos cierto que se constituía en una obligación de renovación permanente de cuadros políticos que no podía ser cumplida por los partidos y, en consecuencia, podía derivar —como en efecto ocurrió— en el incremento del número de personas sin experiencia en la política y en el deterioro de su calidad. Paralelamente, la prohibición de alianzas podía ser un aliciente para la definición ideológica de los partidos y para lograr una mejor identificación por parte de los votantes, pero al combinarse con la representación proporcional —que alimenta la fragmentación— tendía a producir el efecto contrario al buscado. Adicionalmente, para obtener su inscripción legal, los partidos deben contar con una organización de alcance nacional, y para poder competir en las elecciones deben presentar candidatos en diez de las veintidós provincias del país, de modo que cualquier partido que pretenda competir en una localidad determinada está obligado a dar el salto al espacio nacional.¹⁴ Finalmente, dentro de ese contexto la utilización de la doble vuelta para la elección presidencial se convirtió rápidamente en un elemento adicional de multiplicación de las candidaturas y, en consecuencia, de dispersión y debilitamiento de los partidos.¹⁵

¹³ Mejía, Andrés, *op. cit.*, nota 1.

¹⁴ Solamente los partidos deben cumplir con este requisito. Las organizaciones ciudadanas o de independientes pueden presentarse en cualquier número de provincias, incluso en una sola.

¹⁵ Con la introducción del mecanismo de doble vuelta (*ballotage*) se buscó contar con gobiernos fuertes en términos electorales. Se suponía que el fracaso de varios gobiernos a lo largo de la historia del país se debía en alguna medida al escaso apoyo electoral que habían obtenido los presidentes. Sin embargo, este supuesto no tiene asidero, ya que

En síntesis, se puede afirmar que, a pesar del interés que se había puesto en el diseño institucional, éste no guardaba coherencia con los objetivos que guiaban al proceso. La mayor parte de sus componentes resultaban poco adecuados o incluso negativos para obtener los resultados que se pretendía alcanzar. Aparentemente, se había reflexionado muy poco acerca de las incompatibilidades que existen entre la búsqueda de la gobernabilidad, por un lado, y la representatividad, por el otro. Al parecer, quienes tuvieron a su cargo el diseño del entramado institucional intentaron alcanzar esas dos metas, pero nunca repararon en la relación contradictoria que puede producirse entre ellas cuando no existe coherencia en los diversos componentes institucionales.

En esas condiciones era poco probable que se lograra el fortalecimiento de las instituciones democráticas, tanto de las que forman el Ejecutivo y el Legislativo, como de los partidos políticos. Eran demasiados y muy grandes los obstáculos que estos últimos encontraban en el propio diseño institucional del sistema político para que pudieran sortearlos y para que lograran echar raíces profundas en la sociedad, esto es, para conseguir uno de los requisitos básicos para estructurar un sistema de partidos consolidado.¹⁶ Por el contrario, aunque obviamente el objetivo de los autores de las nuevas normas era promover la constitución de partidos fuertes que a su vez pudieran dar estabilidad a las instituciones propias del régimen democrático, el diseño del sistema tendía a incrementar la fragmentación y, en consecuencia, a debilitar a las instituciones.

IV. LAS REFORMAS REALIZADAS

Como se señaló al inicio, cuando recién se había instalado el nuevo régimen se procedió a la reforma de sus principales componentes. Por iniciativa gubernamental, en 1983 el Congreso redujo el periodo gubernamental y legislativo de cinco a cuatro años, disminuyó el periodo de los

no existe correlación entre la proporción de votos y la duración de los presidentes en el cargo durante aquel periodo. Al contrario, la media de votación de los presidentes que lograron terminar sus periodos es menor que la media de los que fueron derrocados. Adicionalmente, como lo demuestran estudios comparativos, la doble vuelta tiende a incrementar el número de candidatos, ya que al existir dos triunfadores en la primera ronda, de hecho duplica las probabilidades para cada uno de los competidores.

¹⁶ Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (ed.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

diputados provinciales a dos años, derogó el umbral de registro para los partidos políticos y trasladó la elección de diputados a la primera vuelta presidencial. Es decir, además del cambio en el periodo gubernamental y legislativo, se redefinió la estructura del Congreso en tanto se diferenció claramente a los diputados nacionales de los provinciales.¹⁷ Por consiguiente, se hizo más tajante la diferencia entre los dos tipos de representantes que conformaban el Congreso unicameral. Entre otros efectos, esto llevó a una concepción diferenciada del mandato que recibía cada uno de ellos, según la cual los diputados provinciales aparecían como portadores de una representación territorial específica, en tanto que los nacionales tendrían un carácter más político. Adicionalmente, la alteración del calendario electoral —al establecer la elección de medio periodo para los diputados provinciales— introdujo una lógica de plazos extremadamente cortos para la política nacional e incrementó las exigencias sobre los partidos. Asimismo, al reducir las exigencias para la permanencia de los partidos en la arena política se incrementaron los incentivos para la subsistencia de los más pequeños. Por consiguiente, la primera reforma constitucional y legal del periodo democrático tendió a agudizar algunos problemas que ya existían en el sistema político ecuatoriano y a crear otros nuevos.

En 1985 se realizó una nueva reforma al sistema electoral cuando se cambió el sistema proporcional de asignación de escaños para el Congreso Nacional por uno mayoritario sin representación de minorías. Las elecciones de diputados provinciales de 1986 se realizaron bajo esta modalidad por única vez en la historia electoral del país. Junto a estas elecciones se convocó la segunda de las cinco consultas populares (plebiscitos) que se han realizado sobre temas fundamentalmente políticos. En esta ocasión el gobierno consultó acerca de la posibilidad de participación directa de los independientes como candidatos, sin el auspicio de partidos políticos, a las elecciones, lo que fue rechazado por una amplia mayoría de la población. Nuevamente se hicieron evidentes las contradicciones en las propuestas, ya que a pesar de que tanto la reforma realizada el año anterior como la consulta popular fueron impulsadas por el gobierno, su orientación era diametralmente opuesta, pues la primera buscaba fortalecer a los partidos mientras la segunda pretendía expro-

¹⁷ También se cambió la denominación del órgano legislativo, de Cámara Nacional de Representantes a Congreso Nacional.

piarles el monopolio de la representación política. Finalmente, el cambio de la fórmula de asignación de puestos fue rápidamente derogado en una nueva reforma realizada en 1986, cuando cambió la mayoría en el Congreso (sin que hubieran elecciones de por medio), con lo que quedaba claro que todas ellas obedecían a las condiciones del momento político y no a perspectivas de mayor alcance.

En 1993 se introdujo nuevamente la disposición que exigía un mínimo de votación para mantener el registro legal de los partidos (reducida del 5% al 4%), pero fue nuevamente derogada en 1994 e implantada bajo nueva forma en 1996. De cualquier manera, se trata de una barrera de registro y no de representación, ya que un partido podía y puede aún contar con diputados en el Congreso (así como con concejales municipales y consejeros provinciales) a pesar de no haber obtenido el mínimo requerido, incluso hasta la segunda elección.¹⁸ Por tanto, cuando el partido ya ha perdido el registro y no existe legalmente, sus representantes se mantienen en los cargos alcanzados, lo que es claramente contradictorio con el objetivo de promover la conformación de un sistema integrado por pocos partidos que cuenten con sólido apoyo electoral. Si a esto se añade la utilización de la representación proporcional (con representación de minorías), se puede asegurar que ese objetivo jamás podría haberse alcanzado dentro de las condiciones iniciales, y mucho menos con las diversas reformas que se han realizado.

En 1994, por medio de un plebiscito, se permitió la reelección inmediata de los diputados. Hasta ese momento solamente podían postularse luego de transcurrido un periodo, lo que significaba dos años para los provinciales y cuatro para los nacionales. Como una forma de evadir ese obstáculo se utilizó lo que se denominó la *reelección cruzada*, por la cual un diputado provincial podía competir por la diputación nacional y viceversa, con lo que se redujo en alguna medida el impacto de los efectos de la renovación de la mayoría de los escaños.¹⁹ Adicionalmente, en el plebiscito se aprobó también la eliminación de las partidas presupues-

¹⁸ La sanción opera solamente después de dos elecciones consecutivas en las que el partido no ha obtenido el mínimo requerido. Pero aun después de la segunda elección, esto es, cuando el partido ya ha perdido el registro legal, sus representantes continúan en los cargos.

¹⁹ La reelección cruzada ofrecía una mínima posibilidad de continuidad para los diputados, ya que en el mejor de los casos podía producirse el intercambio de veinticuatro de ellos (ya que eran doce los nacionales).

tarias —denominadas asignaciones de interés provincial— que manejaban directamente los diputados y que eran fuente importante para el clientelismo y la corrupción. En la misma consulta popular se puso fin al monopolio de los partidos en la representación política, ya que hasta ese momento solamente ellos podían presentar candidatos para todos los tipos de elecciones. Se trataba, sin lugar a dudas, de un intento de debilitar a los partidos y de permitir la representación de otros tipos de organizaciones, con el riesgo inevitable de constituirse en una puerta abierta para el personalismo y el caudillismo.²⁰ Por tanto, nuevamente en el mismo momento y con el mismo instrumento se caminó en dos sentidos totalmente opuestos.

En 1996, dentro de un paquete de reformas constitucionales, se eliminó la prohibición de alianzas para las elecciones pluripersonales, esto es, para diputados, consejeros provinciales y concejales municipales. En alguna medida esto podía tener un efecto concentrador, ya que podía ser un incentivo para la agrupación de partidos y movimientos dentro de tendencias de mayor alcance. Sin embargo, este efecto no solamente se perdió sino que se obtuvo el resultado contrario al permitir que las alianzas pudieran hacerse de manera autónoma en cada una de las provincias, independientemente de las posiciones que hubieren adoptado los partidos en el resto del país. Por consiguiente, en lugar de reducir el número de listas inscritas para las elecciones, éste se multiplicó en tanto un mismo partido podía presentarse con agrupaciones diferentes en cada una de las provincias.²¹

En 1997 se convocó a otro plebiscito en el que se aprobaron varias disposiciones de carácter político.²² La más significativa de ellas, y que acarrearía profundos cambios en el futuro inmediato, fue la convocatoria a una Asamblea Nacional (posteriormente autodenominada Constituyente) para reformar la Constitución. En realidad, este organismo expidió una nueva carta política con un conjunto de reformas y disposiciones que

²⁰ Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel, “Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional”, *América Latina Hoy*, núm. 27, 2001.

²¹ Asimismo, el efecto fue limitado en tanto la alianza debía inscribirse bajo el registro legal de uno de los partidos y solamente podía presentarse una lista.

²² Esta consulta fue convocada fundamentalmente para legitimar lo que había hecho el Congreso al destituir al presidente Bucaram, pero se incluyeron varios temas de carácter político.

transformaron en su totalidad el régimen político. Pero previamente, por sí misma, la consulta introdujo alteraciones de fondo en el ordenamiento vigente. Entre éstas aprobó el paso del sistema de votación de listas cerradas y bloqueadas a listas abiertas y con votación personalizada. Hasta ese momento la votación se realizaba por lista completa (sin posibilidad de alteración del orden propuesto por los partidos o por las organizaciones de independientes) y la asignación de puestos se realizaba por medio de un doble cociente, lo que permitía la representación de minorías. Las reformas establecieron la votación por personas que pueden ser seleccionadas dentro de las listas sin que importe el lugar que ocupan dentro de ellas (en la aplicación de una modalidad de *panachage*). De esta manera, las listas se transformaron simplemente en los contenedores de los nombres de los candidatos, a la manera de un menú en el que cada elector puede escoger tantas personas cuantos puestos se encuentran en disputa. Por tanto, el elector divide su voto en el momento en que decide escoger personas y no votar por la lista completa. De esta manera, la fragmentación de la representación se produce desde el momento de la votación individual, esto es, antes del cómputo de los votos.

La Asamblea creó condiciones totalmente nuevas para el funcionamiento del sistema. Fundamentalmente, alteró los términos de la relación entre el Congreso y el Ejecutivo por medio del fortalecimiento de este último y la limitación de las atribuciones del primero. En la búsqueda de crear condiciones de gobernabilidad, se eliminaron algunas atribuciones que había mantenido históricamente el órgano legislativo, como la censura y destitución de ministros, y se redujeron sus atribuciones en la aprobación y en el seguimiento del presupuesto del Estado. En otro plano, eliminó la prohibición absoluta de reelección presidencial que regía hasta ese momento y la reemplazó por la prohibición de reelección inmediata, esto es, por la posibilidad de presentarse luego de transcurrido un periodo (cuatro años). Eliminó los diputados nacionales e incrementó el número de los provinciales por medio de la utilización de una base de dos diputados por provincia en lugar de uno, como había sido hasta ese momento. Con ello se eliminó la elección de medio periodo y se dio paso a la renovación total del Congreso cada cuatro años. Al mismo tiempo, se estableció un procedimiento cercano a la preasignación en la elección de las autoridades del Congreso. En sustitución de la elección directa que se realizaba anualmente por parte de todos los legisladores, se introdujo

una modalidad indirecta basada en el número de diputados de cada partido y con una duración de dos años en el cargo.²³

Finalmente, en 1998, 2004 y 2005 se reformó sucesivamente la fórmula de asignación de escaños. Inicialmente, cuando se introdujo la modalidad de voto por personas en listas abiertas, la asignación de puestos se hizo de acuerdo a la votación individual, esto es, sin la agregación de todos los votos de las listas correspondientes. Por tanto, al asignarse los escaños en el orden de votación obtenida individualmente, se convertía en un sistema mayoritario que eliminaba cualquier proporcionalidad. En 1998 se introdujo la fórmula D'Hondt, con lo que la suma total de la lista pasó a ser el elemento determinante a pesar de que la votación seguía haciéndose con listas abiertas. Una resolución de inconstitucionalidad dejó sin efecto esa disposición, pero fue reemplazada temporalmente por otra modalidad de asignación por agregación en listas (por divisores sucesivos). Una siguiente reforma, en 2005, introdujo una fórmula (denominada *de ponderador exacto*) que da un tratamiento diferente a los votos emitidos por la lista completa y a los que se han hecho por personas dentro de esas mismas listas. Por tanto, con esta última reforma en la práctica se ha transformado en un sistema mixto, ya que el procesamiento de los votos se realiza de la misma manera que cuando se utilizan dos modalidades de votación (por listas y por personas), aunque en este caso se materializa en una sola papeleta y la selección de uno de los dos métodos depende exclusivamente de la voluntad del elector.

En síntesis, una característica central del sistema político ecuatoriano ha sido su constante inestabilidad a causa de los sucesivos cambios realizados en aspectos fundamentales, tanto en las condiciones en que se materializa la representación (especialmente en el sistema electoral) como en la relación entre los poderes del Estado. Como se verá en la siguiente sección, los efectos de esta sucesión de cambios son más bien negativos y han alimentado los problemas que ya se podían detectar desde el inicio de la actual etapa constitucional.

²³ La Constitución establece que durante los dos primeros años de la legislatura, la presidencia del Congreso le corresponde al partido que cuenta con la bancada más numerosa, la primera vicepresidencia a la segunda bancada y la segunda vicepresidencia a un representante del resto de partidos. Durante los siguientes dos años la presidencia le corresponde a la segunda bancada y la primera vicepresidencia a la primera, en tanto que la segunda vicepresidencia se mantiene en manos del resto de partidos.

V. LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS

La mayor parte de esta sucesión de reformas se ha enfocado hacia la modificación de las condiciones de representación y de la relación entre el gobierno y el Congreso. En el primer aspecto se ha impuesto la tendencia a la apertura ilimitada del sistema, mientras en el segundo se ha buscado fortalecer al Ejecutivo en perjuicio del Legislativo. Por tanto, por un lado se ha caminado hacia una mayor representación (aunque siempre de manera caótica), mientras que por otro se ha tratado de lograr mejores condiciones de gobernabilidad. Pero todo el proceso se ha desarrollado sin lograr un adecuado equilibrio entre ambos objetivos, de manera que ha desembocado en un entramado lleno de contradicciones y poco adecuado para el desarrollo de la política. El origen de esto se encuentra en que, sin excepción, estas reformas se han derivado de las condiciones concretas de cada momento, esto es, de los problemas políticos inmediatos y no de objetivos de largo alcance. Los cambios en la arquitectura institucional no han buscado el perfeccionamiento del sistema político, sino la adecuación de las instituciones y de los procedimientos a los cálculos de corto plazo de los actores políticos y sociales. Esto ha llevado a una situación de permanente inestabilidad institucional, con cambios constantes en las normas y en los procedimientos, de manera que ha sido imposible contar con un grado mínimo de certidumbre para el desarrollo de las acciones políticas. A manera de ejemplo, a lo largo de todo el periodo no se han podido realizar dos elecciones sucesivas bajo las mismas reglas, lo que ha tenido efectos negativos en los cálculos y en los comportamientos de los actores políticos y de los electores. Inevitablemente, los efectos han sido negativos tanto para la consolidación de las instituciones como para la definición de estrategias y de pautas de acción.

El alto número de reformas ha alimentado la heterogeneidad y el carácter contradictorio de las normas y procedimientos, a la vez que ha dejado muchos y grandes vacíos. La ausencia de objetivos ha hecho perder el rumbo y ha convertido al sistema político en un conjunto poco coherente de instituciones y procedimientos que no guardan relación entre ellos ni logran un grado medianamente satisfactorio de equilibrio. Aún más, la constante reforma ha sido un factor que ha actuado en contra de procesos absolutamente necesarios como la modernización de las instituciones del aparato estatal, la simplificación de los procedimientos o la

descentralización. Asimismo, la inestabilidad institucional ha sido uno de los obstáculos para la formulación de políticas estructurales, esto es, que superen las situaciones estrictamente coyunturales, y para la conformación de coaliciones asentadas sobre proyectos de largo alcance.

Dentro del conjunto de resultados de las reformas es necesario destacar el debilitamiento de los partidos y el desequilibrio en la relación entre los poderes, especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ambos resultados han tenido a la vez un enorme impacto en términos de la estabilidad, la gobernabilidad y las condiciones para la competencia política y pueden identificarse entre los factores fundamentales de la inestabilidad que ha vivido el país en la última década.

El debilitamiento de los partidos se expresa en la reducción del caudal electoral de los que ocuparon el centro del escenario político ecuatoriano desde el retorno a la democracia y, como contrapartida, en el avance de las organizaciones de independientes. Desde las elecciones de 1998, en que los partidos llamados *tradicionales* (PSC, ID, PRE y DP) obtuvieron más de las cuatro quintas partes de los escaños del Congreso, su votación adoptó una marcada tendencia a la baja, hasta llegar a alcanzar menos de la tercera parte en las elecciones de 2006. Si bien es cierto que el sistema de partidos ha logrado mantenerse y no ha colapsado como ocurrió en Perú, Venezuela y Bolivia, ello se ha logrado con un alto costo para los mismos partidos y para las condiciones de representación. Como una manera de hacer frente a la situación adversa, ellos han desarrollado dos estrategias complementarias. Por un lado, se han asentado sobre redes clientelares manejadas por operadores políticos que actúan como intermediarios entre las instancias políticas y sectores específicos de la población²⁴ y, por otro lado, se han encerrado en espacios geográficos claramente delimitados. Por medio de estos dos mecanismos han estrechado su relación con grupos y espacios específicos, con la consecuente pérdida de su capacidad para agregar intereses y para formular propuestas de alcance general.

Esas mismas prácticas han impuesto una lógica de corto plazo en la política, ya que el clientelismo exige que se generen rendimientos inmediatos y concretos para cada uno de los sectores que conforman las redes. Por consiguiente, también lleva a bajar el nivel de generalidad de las

²⁴ Bustamante, Fernando, "La cultura política y ciudadana en el Ecuador", en Hurtao, Osvaldo (ed.), *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, Quito, CORDES, 1997.

políticas para así responder directamente a las necesidades de grupos específicos. De esta manera, los partidos ven cómo se reduce su campo de acción, en especial en lo que hace a la formulación de propuestas y al diseño de políticas, pero deben actuar dentro de esas condiciones ya que de otra manera se verían obligados a abandonar la escena. De modo creciente, las políticas propuestas e impulsadas por los partidos adoptan un carácter más particular, menos orientado al conjunto de la población y por tanto cargadas de intereses corporativos.

Por otro lado, estos mismos problemas (generalización del clientelismo, corporativismo, particularismo) llevan hacia dos problemas adicionales. En primer lugar, alimentan la personalización, en perjuicio de cualquier forma de organización, incluida la de los partidos. Las condiciones que establece el clientelismo, la relación directa entre los votantes y los candidatos, la exigencia de resultados inmediatos, entre otras, actúan como alicientes en ese sentido. En segundo lugar, aquellas condiciones constituyen el campo más fértil para la conformación de una institucionalidad informal que, aunque utiliza a las instituciones formales para sus propios fines, lleva a su rápida erosión.²⁵ Precisamente por la necesidad de ofrecer respuestas inmediatas y puntuales, la acción política no puede ceñirse estrictamente a las normas vigentes y a los procedimientos establecidos, de modo que busca reemplazarlos o modificarlos. De esta manera, estas prácticas terminan por construir un campo de acción política ajeno a la institucionalidad formalmente definida. A la vez, esto retroalimenta la realización constante de reformas, ya que se hace necesario adecuar las normas vigentes a las prácticas políticas que ocurren al margen de ellas.

El segundo aspecto, esto es, el desequilibrio entre los poderes del Estado, se manifiesta fundamentalmente en la profundización de la brecha existente entre ellos y en la pérdida de las instancias y mecanismos de colaboración y de cooperación. Al haberse guiado por una concepción de gobernabilidad basada en la preeminencia del uno sobre el otro, las reformas no podían producir algo distinto al desequilibrio. El principio del que partían negaba totalmente el equilibrio de poderes y, sobre todo, reducía las posibilidades de colaboración. En este sentido, la Constitución de 1998, que es en donde se recoge claramente esta orientación, es la ba-

²⁵ Hemlke, Gretchen y Levitsky, Steven, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, vol. 2, núm. 4, 2004.

se de un sistema que no ofrece canales para el trabajo conjunto de sus órganos de gobierno.

En consecuencia, las normas y los procedimientos institucionales establecidos no ofrecen incentivos para la cooperación y la colaboración ni sancionan las actitudes hostiles entre ambos poderes. Por el contrario, es posible afirmar que robustece a estas últimas en la medida en que alienta el enfrentamiento entre ambos. Las posibilidades de cooperación pasan a depender de la voluntad de los actores políticos, de sus cálculos inmediatos y de sus intereses, mas no de las recompensas y castigos que podría ofrecer el marco institucional. El diseño del sistema político en sí mismo se encuentra en la base de una lógica que premia a la oposición desleal.

Los dos problemas descritos (debilitamiento de los partidos y desequilibrio y ausencia de colaboración entre los poderes) guardan estrecha relación con la fragmentación mencionada antes. Las condiciones establecidas para el funcionamiento del sistema político conducen inevitablemente a la multiplicación de actores políticos en la escena nacional. Aunque esto puede ser interpretado en términos positivos como una expresión de la apertura del sistema y de la inclusión de nuevos sectores sociales, en realidad constituye el resultado de la caótica sucesión de reformas que han buscado satisfacer a intereses específicos y que se han orientado a la solución de problemas estrictamente coyunturales. La utilización de la fórmula proporcional, añadida a la ausencia de una efectiva barrera de entrada y a la votación personalizada en listas abiertas, son los elementos fundamentales en este sentido. También contribuye a ello la utilización de la provincia como circunscripción electoral, lo que genera la percepción de un mandato territorial de carácter vinculante, así como la conformación del Congreso exclusivamente con diputados provinciales.

Los dos tipos de reformas han tendido a acentuar las características del presidencialismo. Sobre todo, han agudizado los problemas que se derivan de la legitimidad dual y de la conformación de gobiernos divididos. Si desde el inicio del periodo constitucional ningún presidente pudo contar con la mayoría en el Congreso, las posibilidades de lograrlo se alejaron con cada una de las reformas.²⁶ El elemento común de todas

²⁶ Ningún partido ha contado con mayoría en el Congreso. La bancada más numerosa fue la de CFP en 1979, con el 44.9% de los escaños. La media del tamaño de la primera bancada para el periodo 1979-2002 es de 31.4%. Solamente en tres de diez elecciones la primera bancada ha correspondido a los partidos de gobierno.

ellas ha sido la flexibilización de las condiciones de entrada en la competencia política (especialmente por los cambios realizados en el sistema electoral), lo que se ha traducido en mayores grados de fragmentación en la representación legislativa. La expresión concreta de esto se encuentra en el alto número de bancadas legislativas y en el tamaño relativamente pequeño de cada una de ellas.²⁷ Inevitablemente, esto ha contribuido a las dificultades en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que se ha manifestado en el incremento de los conflictos entre ellos, dentro de lo que en el lenguaje cotidiano se ha denominado *pugna de poderes*, que ha sido una constante desde el retorno a la democracia.²⁸

Las posibilidades de manejar adecuadamente estos conflictos se han ido reduciendo no solamente a causa del desequilibrio surgido de las normas básicas que regulan a los dos poderes, sino también por el debilitamiento de los partidos. La pérdida de su capacidad de agregación de intereses y de formulación de políticas de carácter general, así como su enclaustramiento en espacios geográficos delimitados (en los que asumen una representación corporativa), impiden que ellos desarrollen acciones que permitan evitar o superar los enfrentamientos. Al contrario, su debilidad los lleva a buscar beneficios en esa contienda. Asimismo, la generalización de una política de plazos extremadamente cortos (derivada de la lógica del clientelismo) es un incentivo para el enfrentamiento.

El surgimiento de serios problemas de gobernabilidad, o por lo menos la agudización de los que ya se presentaban anteriormente, ha sido el resultado inevitable de un sistema político lleno de contradicciones y de heterogeneidades. La finalización anticipada del mandato de los tres últimos presidentes elegidos en las urnas es el mejor indicador de esto y constituye en gran medida el resultado de las deficiencias de diseño del sistema político.²⁹ La erosión de la escasa capacidad de procesamiento

²⁷ En el periodo 1979-2002 hubo una media de 12.8 listas con representación en el Congreso Nacional. El número más bajo fue de 9, en 1998, y el más alto 19, en 2002. El tamaño del Congreso ha variado de 59 a 123 diputados, es decir, se trata de un órgano relativamente pequeño, de manera que la media del tamaño de las listas apenas llega a 5.6 diputados.

²⁸ Sánchez-Parga, José, *La pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano*, Quito, Abya-Yala, 1998.

²⁹ Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez, en 1997 y 2005, respectivamente, fueron destituidos por el Congreso sin atenerse a las disposiciones y a los procedimientos constitucionales. Jamil Mahuad, en 2000, fue derrocado por un golpe de Estado realizado por una

de los conflictos con que pudo contar inicialmente ha desembocado en situaciones que no encuentran salida institucional. Asimismo, la baja capacidad de los gobiernos para tomar decisiones, para formular políticas y para ejecutarlas se deriva en gran medida de los problemas mencionados. La sucesión de gobiernos débiles, sin apoyo en el Congreso, forzados a establecer acuerdos de conveniencia para procesar cada una de sus iniciativas, es una de las características centrales del sistema político ecuatoriano que en buena medida se deriva del carácter heterogéneo y contradictorio del diseño institucional.

VI. CONCLUSIONES

Si los cambios y las reformas han sido constantes a lo largo del periodo, cabría suponer que su reiteración será lo menos conveniente. Sin embargo, como se ha visto, aquellas reformas se han caracterizado por la falta de un eje orientador, de objetivos claros, y por tanto han desembocado en resultados que son obviamente negativos. Esto lleva, por lo tanto, a considerar la necesidad de emprender una reforma que tienda a superar los problemas originarios del sistema político, pero también los que se han ido creando con las sucesivas reformas. Por ello, se puede sostener que es necesaria una reforma política integral y guiada por objetivos claramente definidos, que se encuentran en términos generales entre la representación y la gobernabilidad. Los dos son los términos que marcan la orientación posible de las reformas y los que pueden definir sus contenidos.

Como se ha visto, hasta el momento se ha impuesto una concepción de apertura del sistema en lo que podría interpretarse como intentos de mayor o mejor representación. Los errores cometidos —básicamente por el desconocimiento de los efectos que pueden tener los arreglos institucionales, pero también por la imposición de los cálculos de corto plazo— impiden calificarlas exactamente como esfuerzos en ese sentido, pero es obvio que la mayor parte de ellas encontró su motivación en el mejoramiento de las condiciones de representación. Esto llevó aparejada la indiferencia hacia la gobernabilidad o, en los casos en que se la abordó, se

facción militar. Todos los casos se justificaron con las movilizaciones sociales que habían precedido a la acción del Congreso.

lo hizo desde la perspectiva señalada que consistía en debilitar a un poder para fortalecer al otro. La mezcla de ambos elementos (una apertura caótica y una gobernabilidad mal entendida) ha conducido a los resultados mencionados en las páginas anteriores. Por consiguiente, un primer paso en vías hacia una reforma integral debe consistir en la superación de esa visión o, quizá con más precisión, de la conjugación de esas visiones que empujaban en sentidos contrarios.

Pero ese paso inicial está condicionado a la estructuración de un diagnóstico que apunte a la identificación de los problemas centrales del sistema político ecuatoriano. Tomando como base los contenidos de las reformas realizadas, se puede asegurar que ellas estuvieron basadas en diagnósticos equivocados o parciales. Esto se observa claramente en el caso de la constante apertura del sistema, impulsada por cada una de las reformas, que se ha guiado por la inclusión de minorías sociales, pero que no ha diferenciado entre éstas y los grupos políticos minoritarios. Las condiciones más laxas de ingreso a la arena política no han beneficiado a grupos sociales que tradicionalmente han sido excluidos (con la sola excepción de la ampliación del sufragio a los analfabetos, que —como se señaló antes— benefició a una parte importante de la población indígena). Los ejercicios de ingeniería institucional que han alentado la entrada de múltiples organizaciones en realidad han atomizado la representación, pero no han afectado en lo más mínimo a los problemas de exclusión. Dado que éstos no son de carácter político sino estructural y que por lo tanto deben ser tratados en otro campo y con otras medidas, se mantienen intocados. Aún más, se puede asegurar que la apertura caótica del sistema ha perjudicado a esos mismos sectores sociales, ya que ha creado las condiciones para su propia fragmentación en términos de la representación política. Se trata, sin lugar a dudas, de un diagnóstico equivocado que no puede sino arrojar resultados negativos.

Asimismo, las reformas encaminadas a lograr mejores niveles de gobernabilidad se han asentado en diagnósticos equivocados, pero quizá en este caso habría que subrayar que han partido de concepciones claramente equivocadas de la gobernabilidad. Como se ha visto a lo largo del texto, la idea central ha sido imponer a uno de los poderes sobre el otro, que es precisamente lo contrario a lo que se requiere para conseguir ese objetivo. También en este plano era imposible obtener otro resultado que el de los gobiernos débiles, los Congresos atomizados y la inestabilidad del conjunto del sistema.

Por consiguiente, junto a la definición de los objetivos que deben guiar a esa reforma integral es necesaria una visión adecuada de la realidad ecuatoriana. A su vez, ésta debe estar asentada sobre un manejo estricto de los conceptos para evitar los problemas que se han acumulado en el caso de la gobernabilidad.

En el nivel de los objetivos de la reforma, es necesario colocar en primer lugar el de la consolidación de un sistema de controles y balances, guiado por la concepción de equilibrio en la separación de poderes. Esto significa introducir elementos de moderación del presidencialismo, eliminando la concepción de juego de suma-cero que ha predominado hasta ahora, en el que las ganancias de una de las partes se logran a costa de las pérdidas de la otra. Si el objetivo central es la consolidación de la democracia, y para ello se busca tener umbrales adecuados de gobernabilidad, entonces la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo debe ser totalmente revisada. No es posible conseguir un objetivo de esa dimensión con las bases sobre las que actualmente se edifica la relación entre ambos poderes. Cualquier reforma que aspire a conseguir cambios profundos en materia democrática y de gobernabilidad debe apuntar a las bases mismas de la separación y relación de poderes. Es probable que en este campo sea necesario introducir algunos elementos que lleven a la configuración de un sistema híbrido, con rasgos de presidencialismo y de parlamentarismo, con el fin de contar con mecanismos imperativos de colaboración y de corresponsabilidad entre ambos poderes.

Un segundo campo de reforma debe ser el de los partidos políticos y el sistema electoral, en donde es preciso definir algunos objetivos básicos. En primer lugar, es imprescindible impulsar el fortalecimiento de los partidos políticos, por medio de su democratización interna, pero también de una redefinición total de las actuales condiciones que marcan a la competencia política. Será imposible contar con partidos fuertes dentro de un sistema que facilita la entrada a cualquier tipo de organización que se conforma con fines estrictamente electorales.

Asimismo, es imprescindible contar con normas que fortalezcan el carácter nacional de los partidos, tanto en términos de su implantación territorial como de la estructuración de sus propuestas. Finalmente, puede ser conveniente devolver el monopolio de la representación a los partidos en el nivel nacional, aunque se puede mantener la apertura en los niveles locales. En segundo lugar, se deben instrumentar medidas que per-

mitan diferenciar claramente el nivel nacional de los niveles subnacionales en términos de sistema electoral, con el fin de conformar arenas políticas específicas. Al no establecer esa diferencia, las condiciones actuales permiten que los problemas locales se trasladen al ámbito nacional y que por tanto éste se vea saturado por demandas y requerimientos que podrían encontrar solución en otros niveles. A la par, esto impide que los partidos alcancen la dimensión nacional, ya que dependen en gran medida de las condiciones locales.

Un tercer campo de reforma debe ser el de la descentralización, entendida como una forma de distribución del poder y no solamente en su carácter administrativo. Si la definición de tipo de régimen (presidencialista, parlamentario, híbrido) expresa las definiciones en cuanto a la distribución horizontal del poder, la descentralización debe expresarlas en su dimensión vertical. En una realidad de fuertes sociedades regionales como es la ecuatoriana, ese objetivo debe asentarse sobre la constatación de que los intereses existentes en ellas deben encontrar canales de expresión adecuados. De esa forma se evitará que ellos invadan los espacios y los mecanismos que están diseñados para otros fines. La flexibilización del sistema electoral, en el sentido de definir reglas y procedimientos específicos para cada uno de los espacios, puede ser una reforma sencilla y de mucha eficacia. A manera de ejemplo, mientras que en los niveles locales se pueden establecer formas personalizadas de votación, con fórmula proporcional y representación de minorías, en el nivel nacional se puede instituir el voto por lista, con fórmula de mayoría. Asimismo, es posible abrir paso a la conformación de partidos locales para competir en sus respectivas localidades, pero siempre que existan barreras efectivas para la participación en el nivel nacional. En fin, éste es un campo fundamental en el que es necesario proceder a la mayor parte de reformas.

Una reforma adicional debería apuntar a la conformación de gobiernos de mayoría, entendida ésta no solamente en términos electorales sino políticos. En gran medida, esto se lograría por medio de las reformas que apuntan a la separación y colaboración de poderes, pero requiere también de otras medidas adicionales en el plano institucional y de procedimientos. Entre éstas se cuenta la eliminación de la segunda vuelta en la elección presidencial. Como se ha visto, ella ha contribuido a la fragmentación en tanto ha alimentado expectativas en partidos minúsculos o en personajes aislados, que encuentran en la dispersión un aliciente para

probar suerte en la primera vuelta. La posibilidad de pasar a la segunda vuelta con votaciones muy pequeñas (como ocurrió en las elecciones de 2002 y 2006) es un incentivo para la participación en la elección presidencial. A su vez, la fragmentación y la atomización, que van inevitablemente asociadas a esta modalidad, alimentan la orientación confrontacional de la política nacional. Además, agudiza la legitimidad dual propia de los regímenes presidenciales e impide la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo. En su reemplazo podría instaurarse un procedimiento parlamentario, de manera que exista una legitimidad de origen compartida y se asegure así la cooperación.

Un conjunto de reformas enmarcadas en las líneas señaladas tendería a conformar un ordenamiento institucional y procedimental que facilitaría la gobernabilidad y ofrecería condiciones para lograr la estabilidad política. Se trata, exclusivamente, de reformas dirigidas hacia el sistema político y hacia el mejor funcionamiento de la democracia. De manera que no agotan todos los campos en los que se hace necesario introducir cambios, como los del Poder Judicial y de los organismos de control, que son espacios en los que también se deben enmendar los errores que se han cometido a lo largo de más de dos décadas. Pero, sin duda, el problema central se encuentra en la institucionalidad propiamente política, en las instancias en que se expresan los actores y que a la vez condicionan y limitan las acciones de éstos.