

# Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis en lo electoral

Francisco Sánchez López\*

Dr. Ciencia Política

Universidad de Salamanca

email: fsanchez@usal.es

Fecha de recepción: febrero 2006

Fecha de aceptación y versión final: abril 2006

## Resumen

El artículo analiza la tendencia constante de proponer medidas de reforma política como mecanismo de solución a los problemas del sistema político ecuatoriano, a pesar de que la experiencia muestra la poca efectividad y la improvisación de las medidas adoptadas. El trabajo se centra en reformas hechas a elementos del sistema electoral ecuatoriano como ejemplo para observar las tendencias antes anotadas.

*Palabras claves:* reforma política, sistema electoral, Ecuador, instituciones

## Abstract

### *Keywords:*

The article analyzes the constant tendency to propose measures of political reform like mechanisms of solution to the problems of the Ecuadorian political system, although experience shows little effectiveness of the measures adopted and its improvisation. The work is centred in reforms done to elements of the Ecuadorian electoral system like an example to observe the tendencies.

*Keywords:* political reform, electoral system, Ecuador, institutions

---

\* Quiero agradecer a Edison Hurtado por sus comentarios y aportes a la versión final del artículo.

Los ánimos de refundación nacional, fruto de la llamada “Rebelión de los Forajidos” de abril de 2005, trajo nuevamente a primer plano el tema de reforma política como mecanismo de reestructuración del sistema en su conjunto. La reforma fue uno de los compromisos que asumió el presidente Palacios con los “Forajidos”, pero su puesta en marcha ha estado llena de obstáculos y se ha caracterizado por la ausencia de propuestas claras.

Buscar la solución de los problemas de la política ecuatoriana en la reforma política, que en realidad no es más que una reforma al entramado institucional, no es una novedad en el Ecuador y más bien ha sido una constante, casi desde la misma transición<sup>1</sup>, en un proceso en el que se han combinado intentos fallidos con reformas concretas. Según el análisis que aquí se propone, éstas no han conseguido mejorar el rendimiento del sistema.

A continuación se intenta demostrar, a través de una serie de datos, que los objetivos con los que se hicieron las reformas no siempre se alcanzaron. También se apunta una serie de factores que han afectado al buen funcionamiento de las reformas siendo los errores más comunes el diagnóstico y la elección del mecanismo corrector, ambos como consecuencia de la improvisación con la que se han hecho los cambios generalmente. A esto habría que añadir la falta de respeto a las normas y procedimientos por parte de los actores políticos y sociales.

Del amplio entramado de instituciones que se han reformado o intentado reformar, aquí se va a estudiar el sistema electoral<sup>2</sup>, que

es donde más veces se ha pretendido intervenir. Debido a que abarcar las causas y efectos de todos los cambios que se han hecho sería demasiado extenso para este trabajo, sólo se revisarán cuatro elementos del sistema electoral con el objetivo de reflexionar sobre el rendimiento que ha tenido la reforma como solución.

Antes de entrar al análisis, caben unas cuantas reflexiones próximas a la teoría para contextualizar el tema de la reforma política. El entramado institucional es el espacio por excelencia de la reforma, ya que es la parte del sistema político donde más fácilmente se puede intervenir gracias a que la arquitectura de su funcionamiento depende sobre todo de reglas formales contempladas en la constitución y las leyes. Las instituciones pueden ser parte de la solución de los problemas debido a que son el marco o escenario en el que se dan las relaciones entre los actores y, en consecuencia, ofrecen a los gobernantes y gobernados mejores o peores “herramientas” para enfrentarse a las dificultades. Pero, las instituciones, en este caso, son sólo eso: normas que regulan las relaciones y el conflicto por el poder. No se puede esperar que solucionen los problemas por sí solas, ya que su funcionamiento está íntimamente ligado a la actitud de los actores y, sobre todo, a que éstos acaten los parámetros marcados. Las instituciones son únicamente una parte del sistema político y, para la comprensión plena de un país, hay que tomar en cuenta factores culturales, las estructuras sociales y económicas o elementos característicos de un país, como podría ser lo regional en Ecuador.

Siguiendo a Sartori (1994), hay que saber para qué, cómo y qué reformar y si no se tie-

nan el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernativa (típicamente en escaños parlamentarios) entre los partidos políticos en competencia<sup>3</sup>. Para ampliar el tema se puede ver también el trabajo de Nohlen (1995).

1 Las primeras intenciones reformadoras se dieron ya durante el gobierno de Roldós, quien quiso modificar las instituciones, motivado sobre todo por el conflicto con el Congreso.

2 Una definición elemental sería que se trata del mecanismo de mediación por el cual los ciudadanos escogen sus representantes al gobierno. Rae (1967) en un concepto ya clásico define al sistema electoral como un “conjunto de reglas, y procedimientos que gobier-

nen claras las respuestas es mejor no aventurarse. El diseño de las instituciones tiene que responder al proyecto político de la sociedad en su conjunto y estar asentado en el mayor consenso posible para que sea legítimo. No se puede caer en el error de hacer normas a la medida del gobernante o de la coyuntura.

Centrar el análisis en el contexto institucional no significa dejar fuera factores históricos o culturales ya que éstos permiten aproximarse a los incentivos y estrategias de los actores. Las instituciones proveen de información, marcan las oportunidades y restricciones para que los actores tomen sus decisiones (Colomer 2001), éstas tienen un papel un tanto autónomo dentro del proceso político, pero no de supremacía ni de subordinación.

### **La reforma como obsesión**

La descripción que viene a continuación -que no se pretende exhaustiva- es una clara muestra del entusiasmo reformista ecuatoriano. A pesar de que la Constitución con la que Ecuador retornó a la democracia en 1979 tenía pocos años de vigencia, en 1983 se hace una reforma para cambiar los períodos de los cargos electos, siendo la reducción del mandato de los diputados a dos años una de las variaciones significativas. Durante el gobierno de Febres Cordero (1986) se convocó a un plebiscito con el fin de eliminar el monopolio legal de los partidos para presentar candidatos y permitir la participación de “independientes” (no afiliados a partidos) en las elecciones. La consulta fue tomada como evaluación al gobierno y la propuesta “no” tuvo el apoyo del electorado.

En el período de Durán-Ballén (1992-1996), se intentó llevar a cabo un agresivo plan de reforma económica y política para lo que, entre otras iniciativas, se realizaron dos consultas populares en las que se preguntó sobre un amplio espectro de asuntos como la

posibilidad de que los ecuatorianos tuvieran doble nacionalidad hasta un complicado proyecto de reforma constitucional al sistema judicial. En la primera consulta, realizada el 28 de agosto de 1994, se preguntó nuevamente por la participación de independientes y sobre la reelección para toda función de elección popular, siendo ambas aprobadas. Otra pregunta versó sobre la elección de diputados en primera o segunda vuelta y los ciudadanos optaron por la primera opción.

La segunda consulta, realizada el 26 de noviembre de 1995, incluía una pregunta bastante compleja -que fue rechazada- que proponía períodos legislativos de cuatro años, que los distritos fuesen uninominales -aunque se mantenía un mínimo de diputados por provincia- y que se pudiesen reelegir. No contento con los resultados de la “democracia directa”, el gobierno nombró una comisión encargada de proponer reformas a la Constitución, algunas de las cuales fueron adoptadas en medio de un proceso caótico que dio lugar a que se alterase el articulado y quedaran vacíos en temas como, por ejemplo, la sucesión presidencial.

El 25 de mayo de 1997, después de la salida de Abdalá Bucaram del gobierno, se convocó a una nueva consulta con la que se pretendía legitimar la actuación del Congreso al destituir al presidente y nombrar un interino (Fabián Alarcón), introducir reformas y preguntar sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente. En lo que tiene que ver con lo electoral, se introdujo uno de los cambios más significativos que ha tenido: la utilización de las listas abiertas y la selección entre candidatos de varias listas. Se preguntó nuevamente por la elección de diputados en primera o segunda vuelta, y se consiguió la misma respuesta que en la consulta anterior. Los otros temas incluidos obtuvieron respuesta favorable; éstos fueron, a saber: la necesidad de establecer mecanismos de control al gasto electoral y al origen de los fondos;

<b>Cuadro 1</b> <b>Proporcionalidad del Congreso de acuerdo a los distritos electorales</b>						
<i>Distrito</i>	<b>Población y Congreso de 1990*</b>			<b>Electores y Congreso de 1998**</b>		
	<i>Magnitud</i>	<i>% Hab.</i>	<i>% Congreso</i>	<i>Magnitud</i>	<i>% Electores</i>	<i>% Congreso</i>
Azuay	3	5,3	4,2	5	5,1	4,1
Bolívar	2	1,6	2,8	3	1,7	2,5
Cañar	2	2,0	2,8	3	1,9	2,5
Carchi	2	1,5	2,8	3	1,4	2,5
Chimborazo	3	3,8	4,2	4	3,7	3,3
Cotopaxi	3	2,9	4,2	3	3,0	2,5
El Oro	3	4,3	4,2	5	4,4	4,1
Esmeraldas	3	3,2	4,2	4	3,0	3,3
Galápagos	1	0,1	1,4	2	0,1	1,7
Guayas	9	26,1	12,5	18	25,9	14,9
Imbabura	3	2,8	4,2	3	3,0	2,5
Loja	3	4,0	4,2	4	3,7	3,3
Los Ríos	3	5,5	4,2	5	5,3	4,1
Manabí	5	10,7	6,9	8	11,2	6,6
Morona	1	0,9	1,4	3	0,8	2,5
Napo	2	1,1	2,8	3	0,9	2,5
Pastaza	1	0,4	1,4	2	0,4	1,7
Pichincha	6	18,2	8,3	14	19,2	11,6
Sucumbíos	1	0,8	1,4	3	0,7	2,5
Tungurahua	3	3,8	4,2	4	4,1	3,3
Zamora	1	0,7	1,4	2	0,5	1,7

Fuentes: elaboración propia a partir de datos del INEC y del TSE.  
 \* Se ha tomado este año porque es el que corresponde al último censo realizado, lo que da más precisión a los datos.  
 \*\* Se realizaron los cálculos sobre el número de electores porque es más fiable con relación a las proyecciones demográficas.

barrera del 5% de votos para mantener el registro electoral de los partidos; la integración del Tribunal Supremo Electoral con representantes de las listas más votadas y, por último, la introducción del principio de revocatoria del mandato por incumplimiento de las normas legales.

En la consulta de 1997, la Asamblea Constituyente incluyó otros elementos en la nueva Constitución: segunda vuelta presidencial sólo cuando no exista cierta diferencia de votos entre los dos candidatos finalistas, desaparición de algunos cargos (diputados nacionales, consejeros) e inclusión de otros (Juntas

Parroquiales), cambios en el calendario electoral y cambios en la base poblacional para fijar la magnitud de los distritos.

Como se ve, el país ha vivido cerca de 25 años de reforma constante<sup>3</sup> durante los cuales han aparecido una serie de temas repetidamente sin que se haya llegado a soluciones definitivas. Esto pone de manifiesto la poca capacidad de consenso entre las élites ya que, a pesar de los múltiples intentos, se siguen discutiendo temas como la mecánica para

3 Se puede decir que la excepción fue el gobierno de Borja (1988-1992).

integrar el Congreso o las atribuciones de los partidos.

### *Los distritos electorales*

En Ecuador, la representación funciona asentada sobre todo en dos principios: el territorial y el poblacional. En un principio se elegían dos diputados por provincia<sup>4</sup> y uno extra por cada 300.000 habitantes o fracción que pasara de 200.000 habitantes. En la Constitución de 1998 se modificó el mecanismo y cada provincia pasó a elegir dos diputados y uno más por cada 200.000 habitantes o fracción que pasara de los 150.000. El cambio se hizo con la intención de compensar los efectos de sobre y sub representación demográfica; pero cualquier efecto corrector es de difícil aplicación por el esquema de fijación de distritos en las provincias<sup>5</sup>.

En el Cuadro 1 se ve la relación entre el número de diputados y los porcentajes de habitantes o electores de acuerdo con el total nacional. Ahí, el caso de mayor subrepresentación es Guayas, que en 1990 con el 26,08% de la población total tiene sólo el 12,5% de representantes. También son evidentes los casos de sobrerrepresentación de las provincias que no significan ni el 1% de la población nacional, pero que en el Congreso no pueden tener un porcentaje menor al 1,39%,

como consecuencia de la preasignación. En la legislatura de 1996 la representación de estas provincias era del 2,5% de la Cámara, a pesar de que su porcentaje poblacional seguía siendo menor al 1%.

En las reformas hechas por la Constituyente hubo la intención de corregir el desequilibrio regional aunque sin éxito. La Costa, en su conjunto, ha tenido un porcentaje menor de representantes en relación al número de personas que en ella viven. En 1990 la Costa tenía el 49,69% de la población y el 31,94% del total de diputados, mientras que la Sierra, con el 45,62% de habitantes tenía el 41,67% de la cámara. La región amazónica tenía el 8,3% de la representación con el 3,9% del censo<sup>6</sup>. A pesar de la reforma, en 1998 se mantiene la tendencia; calculando los valores sobre el número de electores se ve que la corrección fue mínima (Cuadro 2). El crecimiento de la Amazonía obedece al aumento de provincias.

**Cuadro 2**  
Porcentaje de representación legislativa y electores por regiones

Región	Electores	Cámara
Costa	49,67%	33,06%
Sierra	46,74%	38,01%
Amazonía	3,40%	10,74%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del TSE.

4 La elección de dos diputados por provincia es una reforma vigente a partir de las elecciones de 1996. Antes, las provincias con menos de cien mil habitantes solo elegían un diputado. Con esta reforma se aumentó la desproporción entre el número de habitantes y la representación parlamentaria y se dio más fuerza de negociación a las provincias pequeñas. La reforma se hizo argumentando que la elección de un sólo representante iba en contra de la disposición constitucional de representación de las minorías.

5 Autores como Nohlen (1994:48) recomiendan que las circunscripciones no se fijen de una vez y para siempre porque existen cambios poblacionales que teóricamente deberían traducirse en cambios en las áreas a representarse, estos cambios tendrían que darse por variación geográfica o en el número de escaños en la circunscripción.

A pesar del intento de dar más peso a la población, no se lograron los equilibrios regionales buscados, debido a que en la división provincial la Sierra tiene cerca de la mitad de las provincias y, mientras, las tres regiones restantes suman doce provincias. La Costa tiene cinco provincias, la Sierra diez, la región amazónica cuenta con seis y la región insular corresponde a la provincia de

6 El faltante en el cálculo de los diputados corresponde a los 12 representantes nacionales.

Galápagos. Sólo por las asignaciones iniciales, de uno o dos diputados según lo vigente, las regiones parten en condiciones desiguales, lo que a la larga no es eliminado por la asignación poblacional.

Una de las soluciones propuestas a éste y otros problemas (la representación de zonas relevantes pero lejanas de las capitales de provincia, vínculo entre electores y elegidos o rendición de cuentas, entre otros) ha sido la creación de distritos poblacionales. Pero esta solución es bastante discutible, y puede traer más problemas que beneficios al ser un sistema que se presta a la manipulación. Sólo basta preguntarse quién va a definir cómo agrupar la población y si esa distribución favorece o perjudica a determinados sectores; por otro lado, se trata de un sistema que puede fomentar claramente el personalismo y el clientelismo.

#### *Calendario electoral*

En la Constitución de 1979 se estableció en cinco años el período de ejercicio de los cargos de presidente, vicepresidente y diputados. Pero, por la crisis política que se generó en el primer período de gobierno, se decidió -en el paquete de reformas de 1983- reducir los mandatos a cuatro años para el presidente, vicepresidente y diputados nacionales y a dos años para los diputados provinciales. El objetivo era dar a los electores la posibilidad de ratificar los mandatos de los legisladores y premiar o castigar al presidente con mayor o menor apoyo en el Congreso<sup>7</sup>. En el Congreso hubo intentos de ampliar los períodos (las llamadas auto-prórrogas) y, como ya dijimos al principio, en la consulta de 1995 también se preguntó sobre el tema.

7 El entonces presidente Hurtado (1993:27-30) indica que la reforma estuvo inspirada en una percepción de que la política ecuatoriana tiende al excesivo conflicto y que la abreviación del período presidencial ayudaría a resolver la pérdida de autoridad del presidente de la república, la erosión de su imagen en la opinión pública y la reducción de su capacidad de maniobra.

Finalmente, en la Constitución de 1998 se eliminaron las elecciones de medio período.

Esta reforma ha sido una de las más cuestionadas, ya que se convirtió en uno de los factores institucionales que dificultaban el ejercicio del gobierno. El calendario electoral propendía a la atomización de los conflictos, porque los partidos legislativos no tenían incentivos para colaborar con el gobierno ya que vivían en una especie de campaña permanente; además, la renovación periódica de las autoridades del Congreso significaba cambios constantes en la formación de mayorías. Por otro lado, en las elecciones de medio período, el elector tiende a castigar al partido del presidente, mermando así los ya precarios apoyos<sup>8</sup>.

El presidente que fomentó el cambio admite su error de esta manera: “creo que fue equivocada la reforma que redujo el período de los diputados provinciales a dos años, equivocación en la que incurrí al proponerla y los diputados de todos los partidos políticos representados en el Congreso Nacional al aprobarla. En la medida en que dichas elecciones no han podido ser ganadas por los gobiernos en ejercicio, debido a su rápido deterioro y consecuente impopularidad, los problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana se han agravado” (Hurtado 1993:29). La experiencia demostró cómo la reforma en lugar de bajar la conflictividad, la aumentó.

#### *El umbral de voto*

En su inicio, la Ley de Partidos incluyó como elementos de “ingeniería institucional” para frenar el multipartidismo la obtención de un cociente del 5% de votos como requisito para mantener el registro partidista<sup>9</sup>. La disposición resultó incómoda a sectores de la élite

8 Esto se observa en todos los casos, a excepción del período de Febres Cordero que incrementó su bloque en las elecciones de medio período (de 9 a 12, de un total de 71 diputados).

política que la manipularon y reformaron según la coyuntura. A pesar de constar en la Constitución de 1979 (art.38) y en la Ley de Partidos (art. 37), la primera vez que se aplicó la ley y se borró del registro a dos partidos, éstos alegaron inconstitucionalidad y lograron su reinscripción<sup>10</sup>. Más allá del argumento jurídico, este problema se hubiese podido solventar manteniendo la intención de la norma si hubiese existido la voluntad de la élite de preservar unas reglas de juego mínimas, pero su actuación fue totalmente opuesta y dejó en suspenso cerca de 10 años el único mecanismo que hubiese sido efectivo para reducir el número de partidos. Además del recurso judicial, se manipuló la norma a través del cambio en el porcentaje del cociente y en la forma de contar el porcentaje de votos con la eliminación de la ley y los plazos de aplicación. Hay que tomar en cuenta que la ley no tiene carácter retroactivo y cada vez que se renovaba la ley comenzaban a correr los plazos para todos los partidos.

Entre 1983 y 1992, no estuvo vigente la causal c del art. 37 de la Ley de Elecciones relativa al porcentaje mínimo que debe obtener un partido para mantener su registro electoral. A pesar de que no se eliminó la dispo-

sición constitucional, la ley que hacía posible la eliminación de los partidos no estaba vigente por diversos motivos<sup>11</sup>.

La reforma de la barrera mínima para mantener el reconocimiento legal como partido ha sido uno de los temas que se han sometido a negociación para obtener el apoyo de los partidos pequeños en el Congreso; un ejemplo fue la manipulación que se hizo a través de la consulta popular convocada por el presidente interino Fabián Alarcón (su partido, el Frente Radical Alfarista –FRA– consiguió la presidencia con el 0,26% de la votación, teniendo fuerza sólo en una provincia y sólo dos diputados en la cámara). En la consulta del 25 de mayo de 1997 fue aprobada la pregunta 8, que dice: “¿Está Ud. de acuerdo que sean borrados del Registro Electoral los Partidos y organizaciones políticas que *en dos elecciones pluripersonales sucesivas* (las cursivas son mías) no hubiesen alcanzado el porcentaje mínimo del 5% de los votos válidos a nivel nacional?”, cuando ya existía un artículo de ley aprobado por la misma legislatura (el 8 de mayo de 1997) que en su parte relevante decía: “.....por no obtener al menos el cociente de 0,05 de los votos válidos *en cada una de las dos últimas elecciones* (las cursivas son mías) pluripersonales a nivel nacional”. El truco está en que la ley entra a regir con un nuevo plazo de aplicación. Gracias a la pregunta aprobada por la Consulta Popular, se amplía en una elección más la esperanza de vida de algunos partidos, muchos de los cuales, con la ley que estaba en vigencia, perdían ya su registro (CORDES 1997:39).

9 O. Hurtado, presidente de la comisión de elaboración de la Ley de Partidos, consideraba que uno de los principales elementos de la ley era la inclusión de la barrera del cinco por ciento, sobre lo que escribió: “partiendo de la hipótesis de que el multipartidismo hipertrofiado es la causa principal de la inestabilidad política y por tanto de la quiebra del sistema democrático, a través de la ley se busca reducir el número de movimientos políticos. Pierden el reconocimiento jurídico y como consecuencia el derecho a participar en elecciones, los que no obtienen al menos el cinco por ciento de los votos en dos encuentros electorales sucesivos” (Hurtado 1980:51).

10 En este caso la declaratoria de inconstitucionalidad dictada por la Corte Suprema de Justicia, implicaba que la ley quedara en suspenso hasta que el Congreso ratificara o negara la resolución (CORDES 1997:37). El argumento que se presentó fue que la Constitución se refería a un cociente, mientras la LPP se refería a un porcentaje.

11 La resolución de inconstitucionalidad que dejó sin efecto la barrera del 5% fue publicada en el Registro Oficial del 29 de junio de 1983. El 22 de julio de 1992 se introdujo nuevamente el umbral pero se fijó un cociente de 0,04 de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales sucesivas a nivel nacional. El 16 de agosto de 1996 el Congreso derogó el literal C del art. 37 de la Ley de elecciones y en la Consulta Popular de 1997 se volvió a incluir el umbral como requisito (Cabezas 1998: 33, citado en TSE, CELA998).

Cuadro 3 Aplicación del cociente electoral para la eliminación de partidos. Junio 1997 *				
Partidos políticos	Porcentaje 1994	Porcentaje 1996	Partidos por eliminar	Partidos en peligro
1 PCE	5,38	1,84		X
2 PLRE	1,92	0,19	X	
3 PAB	0,12		X	
4 CFP	2,31	2,01	X	
5 DP	8,66	12,48		
6 PSC	26,99	29,12		
7 PCD	0,34		X	
8 PUR (1)	3,70		X	
9 FADI (2)	1,04		X	
10 PRE	17,26	21,00		
11 LN (luego AN)	0,89	0,81	X	X
12 ID	9,78	6,72		
13 APRE	4,99	3,34	X	
14 FRA	4,43	0,26	X	
15 MPD	8,18	4,40		X
16 UPL	0,59	0,59	X	
17 PSE (3)	3,44	1,46	X	
Pachacutik		7,40		

Fuente y elaboración: CORDES (1997:40)  
 \* No se incluyen los movimientos independientes  
 (1) Fusionado con el PCE listas 1  
 (2) Fusionado con el PSE listas 17  
 (3) El porcentaje de 1996 corresponde a PS-FA, nombre de la fusión del PSE y FADI

En el Cuadro 3 se puede observar que, a pesar de que en las elecciones de 1996 participaron 17 organizaciones políticas<sup>12</sup>, sólo 5 superaron el umbral del 5% de votos válidos (alrededor de 180.000 votos) y que de esos cinco partidos, cuatro son los partidos mayoritarios del Ecuador que han llegado a la Presidencia de la República (DP, PSC, PRE, ID). El resto de las organizaciones tiene una votación minoritaria, pero sin embargo

muchas de ellas mantienen representación parlamentaria (PCE, PLRE, CFP, APRE, FRA, MPD).<sup>13</sup>

La discusión sobre el cociente o porcentaje eliminador perdió bastante sentido desde que se permitió la participación política a los no afiliados y la formación de movimientos independientes. Si puede participar cualquier persona que cumpla con ciertos requisitos, la disposición pierde su función de anclaje para evitar el multipartidismo y la dispersión.

#### *Las elecciones presidenciales a doble vuelta*

Una propuesta de reforma recurrente ha sido que las elecciones de diputados coincidan con la segunda vuelta presidencial para incentivar la reducción del número de partidos; tanto es

12 Se ha dejado fuera a los grupos de independientes y tomado en cuenta las organizaciones políticas con participación nacional y con algún antecedente en elecciones.

13 Un amplio análisis sobre este tema se puede ver en el trabajo: "La descalificación de partidos, la ley del 5% y la permanencia del partido en el Registro Electoral", realizado por el Proyecto CORDES-GOBERNABILIDAD (CORDES 1997:37-43).

así que incluso se ha preguntado al respecto dos veces en consulta popular. El argumento teórico que está detrás de esto es el relativo a la simultaneidad de las elecciones: se supone que a mayor simultaneidad existirá más coherencia entre los resultados presidenciales y legislativos<sup>14</sup>.

Las elecciones de 1979 fueron coincidentes en la segunda vuelta y sirven como muestra del comportamiento electoral, aunque con salvedades debido a que las elecciones de transición tienen características propias. Si bien el partido que ganó la Presidencia obtuvo la mayoría (28 diputados de un total de 69), lo que confirmaría la hipótesis, cabe resaltar que el partido del otro candidato que disputaba la presidencia obtuvo un bloque minúsculo (3 de 69 diputados). Si se aplica el razonamiento, lo lógico hubiese sido que los dos partidos que competían en la segunda vuelta alcanzasen los bloques mayoritarios. Además, hubo un número elevado de partidos (10) que obtuvieron escaños lo que pone en duda la otra parte del argumento.

Otro hecho que invita a pensar sobre los verdaderos efectos de la elección presidencial sobre la elección de diputados en el Ecuador es que en 1998 los social-cristianos<sup>15</sup> no presentaron candidato a la presidencia y sin embargo obtuvieron el segundo bloque de diputados. En el Cuadro 4 se puede ver la evolución de los grupos políticos representados en el Congreso al momento de su elección. Se tiene un mínimo de 10 y un máximo de 13. No se observa una disminución contundente del número de partidos en las elec-

ciones realizadas en concurrencia, lo que mostraría que el poder de arrastre de la elección presidencial no disminuye el número de partidos. Lo que sí cambia es el porcentaje de diputados que obtiene el partido del presidente en las elecciones intermedias. Estos ejemplos ilustran como la clase política y ciertos actores sociales se obsesionan con ciertas soluciones -bastante discutibles- como enmiendas a problemas del sistema político.

**Cuadro 4**  
Número de partidos o movimientos con representación en el Congreso

1979	1984	1986*	1988	1990*	1992	1994*	1996	1998
10	13	13	11	10	12	12	12	10

Fuente: elaboración propia a partir de las nóminas de Diputados 1979-1998, Archivo Función Legislativa, Quito.  
\* Elecciones intermedias

## A manera de conclusión

Las constantes reformas no han permitido que los ciudadanos se familiaricen con el funcionamiento de las instituciones y puedan actuar estratégicamente dentro de ellas. Un buen ejemplo de cambios constantes es el mecanismo electoral, donde se ha llegado a excesos como reformar en siete ocasiones un artículo de la ley de elecciones. Si se quiere que las instituciones funcionen y ayuden a solucionar problemas del sistema político es necesario que se genere un mínimo consenso sobre el modelo de representación política que se quiere para el país y, sobre la base de este acuerdo, diseñar el sistema electoral.

Un factor que ha incidido en el rendimiento de las instituciones es el “respeto instrumental” que la clase política y los ciudadanos tienen de las leyes y normas formales como elementos que ordenan el conflicto por el control del poder. Como se ha visto, la élite política está dispuesta a manipular y cambiar las reglas de acuerdo a su conveniencia e inte-

14 Nohlen (1994:131) define así los grados de simultaneidad entre las elecciones presidenciales y parlamentarias: baja simultaneidad = se da cuando las elecciones se llevan a cabo en el mismo día; simultaneidad media = se produce cuando se sufraga con la misma boleta; alta simultaneidad = existe cuando el elector tiene un solo voto para las dos elecciones.

15 A lo largo de todo el período el PSC es el partido que más diputados ha obtenido y ha llegado a la segunda vuelta en cuatro de seis elecciones presidenciales.

reses. La vulnerabilidad de las leyes responde a la debilidad del Estado de Derecho<sup>16</sup>, cuya fortaleza es necesaria para que las instituciones funcionen y para que los actores relevantes del sistema se comprometan a actuar y a buscar el poder bajo ciertas reglas asumidas con el mayor consenso posible.

Querer reformar en contextos en los que el Estado de Derecho es deficitario resulta bastante complejo debido a que la búsqueda del cambio en las instituciones se canaliza a través de modificaciones en las leyes por medio de las que se busca reprimir o potenciar ciertas conductas. Sin voluntad política de cambio, de sometimiento a las normas e imperio del Estado de Derecho, los procesos de reforma política mal encaminados servirán más bien para aumentar el caos institucional de los países en vías de construcción democrática como el Ecuador.

No se quiere decir que el orden político ecuatoriano funcione al margen absoluto de las normas y leyes: éstas son el marco general de funcionamiento y los actores desarrollan sus estrategias de acuerdo a ellas. El problema está en que bajo situaciones de tensión o cuando hay fuertes intereses en juego, los costos de romper con las reglas son más bajos que los beneficios que pueden obtener los actores manteniéndose dentro de ellas.

Si se toma en cuenta que el rendimiento del sistema político ecuatoriano ha empeorado desde mediados de la década de 1990, se puede plantear que las reformas realizadas no han servido para solucionar problemas y consolidar la democracia, sino que más bien han sido inútiles o peor aún, han contribuido a empeorar las cosas. Sin querer agotar el tema, considero que los efectos negativos se han dado porque los modelos adoptados no fun-

cionaron satisfactoriamente en combinación con los otros elementos del sistema político y de la sociedad, por improvisación y desconocimiento de los reformadores o, sencillamente, porque los constantes cambios no permitieron a las instituciones asentarse y entrar plenamente en funcionamiento.

Un ejemplo de improvisación y novelería es el actual modelo de listas abiertas para elecciones plurinominales que, además de ser poco amigables para el votante medio, no han servido para evitar los males que se achacaban al sistema anterior, y más bien han aumentado las distorsiones favoreciendo a los partidos grandes en perjuicio de las minorías a las que supuestamente se quería beneficiar. Uno de los argumentos a favor era que mejoraría la calidad de los electos; pero sería muy discutible decir que en efecto así ha ocurrido, a la luz del comportamiento público de los diputados que han sido seleccionados bajo ese sistema. Si bien es bueno que el elector tenga las mayores oportunidades de selección, también hay que pensar en que los efectos latentes no sean perversos, porque cuando las deficiencias se hacen evidentes, hay que recurrir a parches -como el uso de la fórmula D'Hont o la llamada *imperiali-* que, más de arreglar las cosas, las complican.

Por último, quiero llamar la atención sobre la continua recurrencia a los mecanismos de consulta directa con los electores -llámeselos como se los llame: consultas populares, referéndum, plebiscito- para tratar temas de las reformas. Tomando en cuenta el referéndum que se realizó en la transición de fines de la década del setenta, en el que los ciudadanos escogieron entre dos constituciones diferentes, se han realizado cinco consultas en menos de veinte años. Esto puede tener dos explicaciones: por un lado, se utiliza este mecanismo como una forma de evitar el bloqueo por parte del Congreso de los intentos de legislar del ejecutivo; por otro, puede ser visto también como una consecuencia de una

16 Como tal se entiende que no puede haber ningún poder, grupo o persona que pueda declararse y actuar con inmunidad por encima del sistema legal o exento de las obligaciones que éste determina (O'Donnell 2005).

cultura política plebiscitaria arrastrada de la época populista. Si bien la consulta tiene efectos legitimadores, siempre existe el riesgo de que los consultados no estén preparados para dirimir sobre los temas que se les consulta.

## Bibliografía

- Colomer, Josep M., 2001, *Instituciones políticas*, Ariel, Barcelona.
- CORDES, 1997, *Consulta popular: reflexiones y propuestas*, CORDES-KAS, Quito.
- , 1998, *Temas para la reforma constitucional*, CORDES-KAS, Quito.
- Hurtado, Osvaldo, 1980, “El proceso político contemporáneo”, en Varios Autores, *Política y sociedad: Ecuador 1830-1980*, CEN, Quito, pp.33-53.
- , 1993, *Gobernabilidad y reforma constitucional*, CEN, Quito.
- Lijphart, Arend, 1994, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford Uni. Press, Oxford.
- Mejía, Andrés, 1996, *Una democracia ingobernable?*, Tesis presentada en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- , 1998, *Partidos políticos, el eslabón perdido de la representación*, CORDES-KAS, Quito.
- Nohlen, Dieter, 1994, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, FCE, México.
- , 1995, *Elecciones y sistemas electorales*, Nueva Sociedad, Caracas.
- , 1998, “Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina”, en: Nohlen, D. y Fernández M., editores, *El presidencialismo renovado*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 171-197.
- O'Donnell, Guillermo, 2004, "Notas sobre la democracia en América Latina", en *La Democracia en América Latina: El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD.
- Rae, Douglas, 1967, *The political Consequences of Electoral Laws*, Yale University, New Haven
- Sánchez, Francisco, 1999, “Introducción al sistema electoral ecuatoriano”, *Papeles de Trabajo* No.3, P.U.C.E, Quito.
- Sánchez, Francisco, 2004, *Actores e incentivos en la estructuración del Legislativo: un estudio de Ecuador, España y Uruguay*, Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca.
- Sartori, Giovanni, 1994, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México.
- TSE, *Consulta popular 1997*, TSE, Quito.
- TSE, Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática, CELA-PUCE, 1998, *La reforma electoral*, BID-Gobierno del Ecuador.

## Constituciones y leyes

- Constitución Política de la República del Ecuador, Aprobada por Referéndum en 1978.
- Constitución Política de la República del Ecuador, Codificación publicada en el Registro Oficial N° 763 del 12 de Junio de 1984.
- Constitución Política de la República del Ecuador, Codificación publicada en el Registro Oficial N° 969 del 18 de Junio de 1996.
- Constitución Política de la República del Ecuador, Elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente, Junio 1998.
- Ley de Elecciones; Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, julio de 1998.
- Ley de Partidos Políticos; Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, julio de 1998.