Simón Pachano

DEMOCRACIA SIN SOCIEDAD

ISBN: 9978-94-104-5

Es una públicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones (ILDIS), el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), el Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la Universidad Católica del Ecuador, la Fundación Ecuatoriana para la Democracia y la Fundación Esquel.

© ILDIS 1996

Diseño y diagramación: Angela García /telf. 468750
Diseño carátula: Luis Ochoa
Impresión: Artes Gráficas Señal /Telf. 454925 - 452658

ILDIS
Calama 354 y Reina Victoria
Teléfono: 563-664 /563665 /562103
Fax: 504337 Telex: 22539 ILDIS-ED. P.O.Box17-03-367

Quito-Ecuador

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad del autor y, por tanto, no comprometen el criterio de las instituciones que los auspicia.

INDICE

DEMOCRACIA SIN SOCIEDAD

INTRODUCCION: EL SINDROME DE LASOCIEDAD AUSENTE 11

DEMOCRACIA, ORDEN Y CONFLICTO: ¿ECUADOR 1979-1994 17
Introducción 19
1. El conflicto y la democracia: una digresión conceptual 22
2. Crisis, democracia y gobernabilidad 30
3. Conflictos y vacíos del régimen y del sistema político 42
4. Democracia, representación y orden 50

EL ESPEJO EMPAÑADO: CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL ESTADO 59
Para iniciar 61
1. Legitimidad del Estado, sociedad y exclusión política 62
2. Individuos y ciudadanos: la cuestión del otro 66
3. De la vida cotidiana al sistema político 73

MAPA ELECTORAL ECUATORIANO 81
1. El archipiélago de intereses 83
2. El mapa desdibujado y los efectos perversos 87
3. Una topografía accidentada 95
4. Hacia un mapa alternativo 104

ANEXOS 111

EL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO:
UNA DESCRIPCION 145

1. INTRODUCCION 147

2. ANTECEDENTES HISTORICOS 148

3. EL PERIODO DE TRANSICION Y
LAS LEYES ACTUALES 153

4. FUENTES NORMATIVAS 165
4.1. Jerarquía y tipo de leyes 165
4.2. Ciudadanía 166
4.3. El régimen de los partidos 169
4.3.1. Definición legal de los partidos 169
4.3.2. Registro legal 170
4.3.3. Deberes, derechos y definición de actividades 171
4.3.4. Normas sobre funcionamiento interno y afiliación 173
4.3.5. Sistema de nominación de candidatos 174
4.3.6. Financiamiento público y privado 176
4.3.7. Normas de pérdida de registro 177
4.3.8. Normas sobre alianzas y/o coaliciones partidarias 178

5. EXPRESIONES ELECTORALES 179
5.1. Papeletas electorales 179
5.2. Elecciones presidenciales 179
5.3. Elecciones de diputados 180
5.4. Elecciones para consejos provinciales 180
5.5. Elecciones para concejos municipales 181
5.6. Plebiscito o referéndum 182

6. EL SISTEMA ELECTORAL 183
6.1. Modelos electorales 183
6.2. Distritos y proporcionalidad demográfica 185

7. LAS INSTITUCIONES DE ORGANIZACION Y SUPERVISION DE LOS PROCESOS ELECTORALES 186
7.1. Las instituciones y sus funciones 186
7.2. Mecanismos de designación de la autoridades electorales 187

8. LA ORGANIZACION DE LAS ELECCIONES 188
8.1. El registro electoral 188
8.2. Elegibilidad de los candidatos 189
8.2.1. Requisitos, incompatibilidades e inhabilidades para ser candidatos 189
8.2.2. Inscripciones de candidatos 191
8.2.3. Calificación de candidatos 192
8.3. La regulación de las campañas 193
8.3.1. Duración 193
8.3.2. Propaganda y acceso a medios 194
8.3.3. Financiamiento 194
8.3.4. Regulación de encuestas 195
8.3.5. Prohibiciones de participación 195
8.3.6. Observadores 195
8.4. La jornada electoral 195
8.4.1. Instalación de mesas 196
8.4.2. Restricciones y prohibiciones para el día de la votación 196
8.5. El escrutinio 196
8.6. La transmisión de los resultados 198
8.7. Los mecanismos y las instancias de apelación 198

9. DEBATES ACTUALES Y PROPUESTAS DE PERFECCIONAMIENTO 199

10. NORMATIVIDAD, PRACTICAS DE LOS ACTORESPOLITICOS Y LEGITIMIDAD 208

11. BIBLIOGRAFIA 215

Dos aspectos son centrales en este sentido. El primero es la **cultura política** -o más precisamente las culturas políticas- que se va constituyendo a partir de la interacción social y también por efecto de la acción institucional de los actores políticos. El segundo es el que hace relación a los **espacios de la acción política**, esto es, por un lado a los diversos niveles en que se opera el juego de fuerzas políticas y, por otro lado, a los mecanismos de representación de los diversos grupos sociales.

Estos dos aspectos -estrechamente ligados entre sí- pueden ser vistos como puertas de acceso al problema de la legitimidad -o de la crisis de legitimidad- del Estado. La cultura política, para efectos del tema tratado, permite situarse en el nivel de los valores, pautas, expectativas y formas de acción que se desarrollan en el interior de una sociedad. Los espacios de acción política, por su parte, permiten medir el peso que una sociedad atribuye a las diversas formas de acción que se dan en su interior.

Por consiguiente, ambos hacen relación a aspectos centrales del problema de la legitimidad del orden social y político. Los elementos de cultura política aluden a algo que es ineludible en el tratamiento de un tema como el propuesto: la visión -y, a partir de ella, la conducta- de una sociedad acerca de los problemas políticos y sociales. La definición de espacios de acción política, entre tanto, es el resultado de esa visión y explica el nivel en que una sociedad dada coloca a la resolución de sus problemas y de sus divergencias. Planteado de esta manera, es evidente que ambos aspectos dependen de manera más o menos directa de lo visto en la sección anterior, es decir, de las formas de interacción social que se dan en una sociedad concreta.

Este es un hecho que, a pesar de que ha sido tradicionalmente dejado de lado por quienes han tratado el tema del Estado, no puede estar ausente de una reflexión de esta naturaleza[27]. La cultura política refleja en buena medida aquellas

---

interés, como lo he señalado, es destacar la importancia de las relaciones sociales y de la interacción.

27. Una interesante excepción, además de los ensayos de Lechner, se encuentra en O'Donnell, Guillermo: **¿Y a mí qué me importa?**, Cedes, B. Aires, 1984.

especificidades observables en la interacción social: la imposibilidad para constituir identidades colectivas, la ausencia del *otro*, la incapacidad para colocarse en su lugar, entre otros, son elementos que aparecen de diversa manera en la acción política. Por una parte, ellos inciden en la forma de hacer política, especialmente a través de las conductas de los actores, pero también inciden en la definición de espacios reconocidos para esa acción.

Con esto entramos en el tema de la capacidad de representación y en las posibilidades de legitimación que tiene el sistema político. Como señalaba antes, un sistema político tiene mayores posibilidades de aparecer como un ordenamiento legítimo en tanto cuente con mejores y más adecuados mecanismos de representación de los actores sociales. Si existe una fluida representación de los intereses, si se han estructurado los canales idóneos para ello y si se ha logrado una institucionalidad que responda y refleje adecuadamente a los intereses sociales en juego, entonces la legitimidad del ordenamiento político será algo más que una utopía. Dicho de otra manera, la legitimidad del sistema político -y del Estado, obviamente- depende de la forma en que se constituya la relación sociedad-Estado.

En este punto es necesario hacer una puntualización. A pesar de que el Estado es una construcción social y que, por tanto, no existiría razón para hablar de una cierta independencia entre ambos términos, la realidad ha llevado a que éste se revista de una cierta autonomía y aparezca como un ente que responde a una lógica propia[28].

No es difícil comprender esta autonomía cuando se hace referencia al aparato estatal, esto es, al conjunto de instituciones y estamentos burocráticos que conforman lo que podría identificarse como la expresión material del Estado. Es evidente -y quizás esperable- que las instituciones desarrollen una lógica propia de funcionamiento, incluyendo en ella objetivos e intereses propios. Pero es más difícil aceptar la presencia

28. Véase Bobbio, Norberto, **Estado, Gobierno.**. Op. Cit. Lechner, Norbert: **La crisis del Estado en América Latina**, El Cid, Caracas, 1977. Ozlak, Oscar: **Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio**. Cedes, B. Aires, 1978.

de una situación de ese tipo cuando se trata de algo más que el aparato estatal entendido en términos institucionales.

Cuando por Estado se entiende a la condensación de las relaciones sociales, al conjunto de normas que rigen una sociedad y a la capacidad de reflejar y canalizar las identidades colectivas, a más de la constitución de un aparato institucional que las enrumbe, entonces la autonomía aparece como un problema. Es justamente el problema que atañe a la legitimidad de ese Estado y del orden político que le es consustancial. Es un problema porque expresa la fractura que se da entre ese Estado -entendido en los términos más amplios- y la sociedad desde la cual ha surgido.

Esto es lo que se observa en el caso ecuatoriano, donde la fractura entre la sociedad y el Estado se manifiesta de manera clara a través de múltiples indicadores. A partir de la forma de interacción social reseñada antes, cualquier forma de ordenamiento -mucho más el político- es visto como algo extraño, como un cuerpo aislado e impuesto a la sociedad, mas no como algo que surge y se nutre de ella.

Sobre todo, el Estado es visto -y así se presenta ante los actores sociales- únicamente en su dimensión de aparato institucional; no es percibido como el resultado de una construcción social ni como un proceso que, por consiguiente, puede estar sujeto a transformaciones. La mejor expresión de esto es, sin duda, la juridicidad atribuida a las relaciones políticas, esto es, a las que se dan en el nivel de lo que se reconoce como Estado.

Es aquí donde cobran importancia los dos temas propuestos: la cultura política y los espacios de acción. Sobre la base de un tipo de relación social como el reseñado antes, se constituye una cultura política que no logra expresar identidades colectivas y que no se plantea como objetivo la constitución de un orden consensual. A la vez, y en directa vinculación con esto, se definen espacios acotados y estrechos para lo que se entiende como acción política: ***la política*** es vista exclusivamente como el juego que se da en el nivel del aparato institucional del Estado y, aún dentro de éste, en espacios restringidos[29].

29. Valga señalar a manera de ejemplo que, crecientemente, la acción desarrollada en

Resultado directo de esto es la limitada capacidad que muestra el sistema político para lograr la representación de intereses. Los diversos grupos sociales no encuentran en éste un espacio adecuado para canalizar sus expectativas, debiendo hacerlo en otros niveles y a través de otros mecanismos. Sin embargo, estos otros niveles y estos otros mecanismos no se constituyen como políticos ante la percepción general. Dicho de otra manera, no llegan a legitimarse como tales, en la medida en que no encuentran las vías idóneas para su formalización. Se hace patente, entonces, la fractura entre la vida cotidiana -o, si se quiere, los espacios de la acción social- y la vida política[30].

Al no politizarse, los espacios de acción social mantienen una importancia casi nula, sin ninguna posibilidad de incidir sobre la conducción política, no sólo en el nivel nacional, sino también en los niveles locales. Inclusive, la resolución de los problemas más inmediatos queda fuera de sus posibilidades o, más correctamente, de sus potestades. Las colectividades sociales son despojadas de su capacidad de representar intereses y de encontrar vías de solución a sus problemas. La institucionalidad de la política es algo que aparece distante, fuera de esa vida cotidiana, alejada de las relaciones sociales que se dan en el entorno inmediato.

Obvia e inevitablemente, el resultado o la materialización de esto viene a ser lo que he llamado la juridicidad de la política, aquella percepción de que el problema es de carácter técnico y que se resuelve en la legalidad del orden[31]. En una situación de

---

los gobiernos locales (municipios y consejos provinciales) es vista y planteada explícitamente como no política. "*Se debe despolitizar a los municipios*" es una frase, altamente antidemocrática, muy en boga en el país.

30. Al respecto véase Evers, Tilman: "Identidad: la faz oculta de los movimientos sociales, en **Punto de Vista**, Año VII, Núm. 25, pág. 31-41, B. Aires, 1985.

31. El llamado Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, mecanismo utilizado para el retorno a la constitucionalidad, es la mejor expresión de este hecho: allí se plasma tanto la exclusión tácita de la sociedad (o, más precisamente, de determinados sectores de ella), así como el papel protagónico y casi monopólico que se les atribuye a las leyes. El diseño jurídico del nuevo Estado ocupó la atención de todos quienes participaron en el proceso, aunque ello significara dejar de lado otros aspectos de tanta o mayor importancia, como los que hacen relación a los mecanismos de participación y en general todos los que deben hacerse para lograr mayores más adecuados grados de democratización.

esa naturaleza, la sociedad va entregando cada vez con más claridad sus potestades de gobierno y de conducción a niveles que escapan de su control, con lo que, además de instaurarse una situación de exclusión tácita, demuestra que la construcción del Estado -y no sólo de la nación- es un hecho inconcluso

Los conflictos políticos han encontrado su vía de resolución solamente en el campo jurídico o en los estrechos marcos del cabildeo político. Hasta el momento, la presencia de la sociedad ha sido débil, restringida a los momentos electorales y por tanto secundaria. La relación sociedad-Estado se opera solamente a través de múltiples mediaciones que lo que hacen en realidad es ocultar la exclusión. El papel de la sociedad como elemento fundamental de legitimación del Estado y de todo el ordenamiento político es prácticamente inexistente.

Así se vuelve, como en un círculo, al problema del orden puramente jurídico, de leyes que son concebidas como un cuerpo técnico pero que guardan escasa relación con la realidad que intentan normar. Aún más, las leyes en sí mismas son pensadas, elaboradas y ejecutadas (cuando ello es posible) como un elemento de ordenamiento de la sociedad, como una camisa de fuerza que se debe respetar aún a costa de violar procedimientos lógicos de eficacia y eficiencia. Al no ser la formalización de procesos sociales, se imponen sobre la sociedad buscando modificarla de acuerdo a un ideal de funcionamiento que dista mucho de la realidad[32]: *hay que imponer las leyes.*

La creciente autonomía del Estado como aparato institucional arrastra por igual camino al conjunto del sistema político, apareciendo éste como una imposición sobre la sociedad. Este proceso de incremento de la autonomía se materializa a través de un juego político cupular, restringido a pequeños grupos elitarios que manejan los resortes de la maquinaria burocrático-administrativa[33]. El temor a la ausencia de normas y a la pre-

32. Esto lleva a que, en la práctica aunque no en el discurso, las leyes ecuatorianas partan de la presunción de culpabilidad y no de inocencia. El caso más claro en este sentido se lo encuentra en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (Loafyc) que, a más de presumir siempre el delito en el manejo de los bienes públicos, es el mejor instrumento para lograr la ineficacia generalizada.

33. Es evidente que el acceso a estos niveles está facilitado para los grupos económicamente dominantes, pero no se puede hablar de exclusividad en ese sentido. La exclusión

sencia del desorden como algo generalizado justifican a pequeños grupos como depositarios de la voluntad general, lo que se constituye en uno de los refuerzos del Estado autoritario, independientemente de la forma electoral que lo sustenta y de la vigencia de determinados derechos[34]. En la medida en que ese esquema funcione se hará innecesaria la represión o la utilización de la fuerza: la exclusión está dada de antemano en un ordenamiento constituido de esta manera.

De todo esto resulta claro que la garantía de consolidar un ordenamiento político legítimo está asentada en la existencia de la democracia en la sociedad y no a la inversa. Por lo general, en situaciones como la ecuatoriana, donde se confía casi exclusivamente en la voluntad democrática de los (en realidad de algunos) actores políticos, se invierte la relación: se busca la democratización de la sociedad a partir de la acción en el nivel de la política. Por ello, la legitimidad del sistema político y del Estado no pasan de ser sino una aspiración lejana, quimérica.

---

adopta múltiples formas. Véase Pachano, Simón: **Los diputados.., Op. Cit**

34. Véase Menendez, Amparo:"Democracias pendientes.." Op. Cit.

MAPA ELECTORAL ECUATORIANO *

* Artículo no publicado. Una primera versión, bajo el título "Geografía electoral" fue presentada al Seminario "Elecciones y Democracia" (ILDIS-IDIS, Cuenca Abril de 1994).

Un aspecto poco explorado de la realidad política ecuatoriana es la relación existente entre las tendencias regionales y provinciales de votación, la legislación electoral y la fragmentación del sistema de partidos. En el presente artículo, bajo un título que destaca sólo el primer elemento, pretendo adentrarme en esa relación como una manera de buscar explicaciones a las especificidades nacionales.

Para ello trabajaré únicamente con el caso de los diputados provinciales, ya que es el que facilita un análisis de esta naturaleza. La selección de este caso obedece a que el aspecto central que abordo en el presente trabajo es la distorsión que se produce en el nivel nacional a causa de fenómenos que tienen su origen en lo regional. Dentro de esto, la elección de diputados provinciales, de la manera como se la hace en el Ecuador, es la que mejor lo expresa.

1. El archipiélago de intereses

Por ser un hecho ampliamente reconocido y casi palpable, considero innecesario demostrar la existencia de profundas diferencias regionales y provinciales de la votación. Más bien creo que es imperativo analizar sus efectos en el sistema político nacional, especialmente en la conformación de los partidos políticos y en el apoyo que estos obtienen a nivel nacional.

Dicho de otra manera, creo que para nadie resulta desconocido que las tendencias de la votación en el Ecuador tienen un sesgo mayormente *geográfico* que ideológico; sin embargo, es poco lo que se ha caminado por el camino del análisis o de la búsqueda de explicaciones para este fenómeno.

Es evidente que en el origen de esta situación se encuentra la diversidad regional del país, entendida como un hecho socioeconómico y no necesariamente como un fenómeno natural. La especificidad del caso ecuatoriano radica en la existencia de *sociedades regionales*, entendidas como espacios económicos y sociales claramente diferenciados, en los que se establecen redes de relaciones específicas y se constituyen grupos sociales con características muy particulares; por tanto, se configuran también estructuras de poder, formas de dominación y mecanismos de legitimación propios de ese entorno[1].

Además, dado el agudo centralismo existente, que privilegia al aparato estatal como un actor fundamental del juego político (y como factor esencial de redistribución económica), aquellas sociedades regionales encuentran un elemento exógeno de definición: su relación de identificación/oposición con el Estado. Por tanto, aunque la causa última de esas profundas diferencias en el comportamiento político se encuentra en la existencia de sociedades regionales, no es menos cierto que ellas se robustecen por la existencia de factores propiamente políticos.

En este punto -y siempre en el plano estrictamente electoral- resulta útil acudir a un escenario hipotético: el de una sociedad homogénea, donde las diferencias regionales solamente se expresarían en el tamaño de los distritos electorales, es decir, en el volumen de su población y por tanto en el número de votantes. En ese caso, no estaríamos frente a sociedades regionales sino que enfrentaríamos un simple problema de distribución poblacional: mayor concentración en determinados lugares,

1. Sobre el concepto de sociedades regionales, véase Pachano, Simón: "Movimientos sociales regionales", en Verdesoto, Luis (comp.): **Movimientos sociales en el Ecuador**, Ildis, Quito, 1986. Este concepto de región y de sociedad regional no tiene ninguna relación con el de regiones naturales utilizado en el país; puede referirse, en términos espaciales, a una o varias provincias y cubrir espacios que se extienden por más de una región natural.

dispersión en otros, escaso poblamiento en algunos. Pero ello no sería motivo para que se presenten diferencias *cualitativas* en la votación, esto es, que surjan tendencias de votación diferenciadas por provincias o regiones.

En una situación de ese tipo, las diferencias provinciales o regionales no tendrían mayor importancia sobre la votación nacional de los partidos (y por tanto, en el caso específico de análisis, en la conformación partidista del Congreso). En cada una de ellas se votaría de manera aproximadamente similar, de modo que la proporción obtenida por cada partido en cada región o provincia se acercaría al promedio nacional de ese partido. Así, un partido que hubiera obtenido el 10% de la votación a nivel nacional, debería obtener también alrededor del 10% de la votación de cada provincia. Visto desde la otra perspectiva, si una provincia representa el 5% de la votación nacional, cada partido debería obtener allí alrededor del 5% de su propia votación nacional.

Es verdad que la homogeneidad territorial (regional y provincial) no se encuentra en ningún país, pero tampoco es fácil encontrar diferencias tan marcadas como las que se observan aquí. Las diferencias en las tendencias regionales y provinciales de votación alcanzan niveles descomunales en el caso ecuatoriano, cuya mejor expresión son los "perfiles" de votación de cada partido, nada parecidos al "perfil" del padrón electoral (como se puede ver en los cuadros y en los gráficos que se anexan)[2]. En la hipotética situación de homogeneidad, ambos mantendrían alguna semejanza o, por lo menos, la desviación no debería tener la magnitud que se observa en esta realidad.

Lo que está señalando esto es la inexistencia de partidos verdaderamente nacionales, en el sentido de contar con una votación uniformemente distribuida en el territorio nacional. Más bien, se conforman partidos estrictamente provinciales o regionales, ya que su fuerza electoral se restringe a una región o, en de manera más generalizada, a una provincia. De ahí que no resulta extraño que un partido alcance una significativa

2. Sobre la construcción de los perfiles de votación, véase la tercera sección del presente artículo.

representación parlamentaria (incluidos diputados nacionales) con los votos de una o dos provincias, mientras en el resto del país obtiene una votación insignificante.

Por ello, ha sido usual en la historia electoral reciente (desde 1979 hasta 1992) que los partidos se concentren en reductos propios y que no logren "entrar" en los de otros partidos. De alguna manera, se ha producido una identificación entre determinados partidos y las reivindicaciones propias de las sociedades locales o regionales. A su vez, esta identificación ha generado su contraria: otros partidos aparecen ante los ojos de esa sociedad regional como la negación de sus reivindicaciones y como los portadores de intereses opuestos (del centralismo o de otras regiones)

De esta manera, las tendencias de votación nacional se ven influenciadas en mayor medida por reivindicaciones de orden provincial y/o regional que por determinaciones ideológicas. Las consecuencias de esto se expresan no solamente en el hecho evidente de que la consolidación de partidos nacionales resulta una empresa muy difícil de realizar, sino también en que dificulta la constitución de un sistema político más eficiente, dotado de mecanismos adecuados de inclusión y, por lo tanto, con mayor capacidad de representación. La situación actual conduce a la fragmentación, que es precisamente la negación de aquellas cualidades que debe presentar un sistema político democrático.

Más allá de la voluntad de los dirigentes políticos (tanto de los partidos como de los diversos órganos del Estado) y de las declaraciones siempre cargadas de lirismo, existen hechos objetivos que llevan a esta fragmentación. Sin embargo, resultaría una ingenuidad -por decir lo menos- creer que es imposible alterar esa situación y que se deba acatar las invisibles fuerzas de la realidad como una fatalidad que no puede ser transformada. Precisamente, mi planteamiento central en este artículo (que lo desarrollaré en la cuarta sección) es que se puede lograr esa transformación, pero para ello es necesario abandonar algunas concepciones que han contribuido a mantener y a profundizar esa situación.

Un efecto adicional -en el que no me detendré en el presente

artículo- de esta identificación entre sociedades regionales o provinciales y partidos es el que se produce sobre lo que, en otro lugar, he denominado la "densidad del mandato" de los diputados provinciales[3]. La utilización de la provincia como distrito electoral, vinculada al sistema electoral con representación de minorías, lleva a distorsiones muy fuertes en cuanto al número de electores que se necesitan en cada provincia para acceder a un escaño legislativo. A ello se añade la fuerte carga de la identidad territorial sobre determinados partidos y personajes políticos, que los convierte en portadores de reivindicaciones regionales o provinciales específicas y que se constituye en un mandato imperativo (o en un voto vinculante).

2. El mapa desdibujado y los *efectos perversos*

El difícil e inacabado proceso de integración nacional ha determinado que la legislación ecuatoriana, desde el nacimiento a la vida republicana, tienda más a *normar* que a *representar* los conflictos existentes, especialmente los que constituyen manifestaciones de la diversidad regional. La construcción de un Estado nacional, entendido principalmente como un ordenamiento jurídico más que como un proceso histórico, ha partido de la negación de esos conflictos. Con ello se ha pretendido consolidar aquel carácter unitario que se encuentra estipulado en el primer artículo de todas nuestras constituciones.

En este sentido, la negación de la existencia de sociedades locales o regionales ha constituido, desde la óptica jurídica, una condición básica para la construcción de un Estado unitario. Esas sociedades son reconocidas, bajo la legislación actual, solamente como instancias administrativas y no como espacios socio económicos específicos[4]. Dentro de los límites del presente trabajo, basta señalar que el resultado ha sido precisamente el contrario: las diferencias regionales no han desaparecido -más bien se podría decir que se han fortalecido- y la

3. Véase Pachano, Simón: **Los diputados. Una élite política**, Corporación Editora Nacional, Quito, 1991, especialmente el capítulo "La geografía electoral"

4. Véase **Constitución Política de la República del Ecuador**. Título V, secciones I, II y III.

integración nacional continúa siendo una esperanza.

En el ámbito político esto ha tenido un *efecto perverso*: en lugar de consolidar las expresiones políticas nacionales ha alimentado la fragmentación a través de la exacerbación de los intereses regionales. Impedidos de manifestarse por medios idóneos (y adecuados a la realidad de su existencia), estos intereses han encontrado una válvula de escape en un sistema político diseñado precisamente para negarles. En efecto, todo el ordenamiento político del país, incluyendo su organización político-administrativa, está orientado a la negación de esa realidad, lo que lleva inevitablemente a la disfuncionalidad.

De partida, la división político-administrativa del país no refleja a las sociedades regionales y/o locales actualmente existentes. Posiblemente fue la expresión de una situación existente en los inicios de la vida republicana, pero -por la incidencia de procesos económicos, sociales, políticos, poblacionales- ya ha sido superada. El mapa ecuatoriano ya no refleja su propia realidad.

En segundo lugar, la institucionalidad erigida sobre esa división constituye uno de los elementos que con mayor claridad tratan de negar la existencia de sociedades regionales por medio de la imposición de *lo nacional*. En este sentido, es necesario destacar tres aspectos: la existencia del régimen de delegación, la debilidad del régimen de representación local y provincial y la superposición de funciones y atribuciones entre ambos regímenes.

El primer aspecto hace referencia a lo que la Constitución denomina el Régimen Seccional Dependiente, que constituye una *estructura de delegación* desde el gobierno central hacia las provincias, cantones y parroquias[5]. Esta es, sin lugar a dudas, una herencia de la época colonial o, cuando menos, de momentos de menor desarrollo y de predominio de concepciones verticalistas en el ejercicio del gobierno. La figura de un delegado del gobierno (el gobernador, el jefe político y el teniente político), con las atribuciones que tiene en el caso ecuatoriano, solamente se puede entender en el marco de total precariedad de

5. Véase **Constitución Política de la República del Ecuador**, artículo Nº 122.

las comunicaciones y, con mayor gravedad, de situaciones de escasa democratización. Por ello, resulta claramente reñida con la modernidad y con un sistema democrático, o por lo menos con los procesos de democratización.

El efecto de la presencia de esta estructura de delegación es claramente negativo en términos de la capacidad de expresión de las sociedades regionales y locales. Aunque la Constitución no lo señala explícitamente, el delegado del ejecutivo en cada una de esas instancias asume el papel de primera autoridad, lo que de hecho niega la posibilidad de expresión directa y, en consecuencia, se constituye en un dique para la manifestación de los intereses. Aún en los casos en que existen menos fricciones, su sola presencia da lugar a un paralelismo institucional (que se observa en el Cuadro Nº 1); esto se expresa no solamente en lo administrativo, sino también en las competencias, funciones y atribuciones, lo que da origen a serios inconvenientes.

CUADRO Nº 1

REPUBLICA DEL ECUADOR:
DIVISION POLÍTICO ADMINISTRATIVA.
ESTRUCTURAS DE DELEGACIÓN Y DE REPRESENTCION

CIRCUNSCRIPCIÓN ADMINISTRATIVA	ESTRUCTURA DE DELEGACIÓN (Régimen Seccional Depen.)	ESTRUCTURA DE REPRESENTACIÓN (Régimen Seccional Auton.)
Provincia	Gobernación	Consejo Provincial
Cantón	Jefatura Política	Concejo Municipal
Parroquia	Tenencia Política	———

El segundo aspecto tiene que ver con lo que en la Constitución Política se denomina el Régimen Seccional Autónomo y que se materializa en los consejos provinciales y en los municipios[6]. A pesar de que todos los cuerpos legales destacan el carácter autónomo de estas instituciones, existen muchos elementos que llevan a conclusiones diametralmente opuestas. En el marco del presente trabajo solamente cabe destacar que ellos no cumplen una función básica, cual es la de ejercer como verdaderos órganos de gobierno local y se restringen solamente a determinadas funciones administrativas, de dotación de algunos servicios y de obras públicas. Dicho de otra manera y en términos muy claros, en el ordenamiento político ecuatoriano no existen instancias formales de gobierno local.

Los consejos provinciales y los municipios, que son las instituciones que deberían asumir ese papel, presentan gran *debilidad estructural*, esto es, adolecen de fallas y vacíos que se deben a su propia constitución y no solamente a aspectos coyunturales o circunstanciales. La tan nombrada falta de recursos es solamente uno de los aspectos y no siempre el más importante; mayor peso tienen otros elementos como las restringidas funciones y las casi nulas atribuciones en los más variados campos[7]. En consecuencia, es muy limitada su capacidad para enfrentar, procesar y resolver los problemas que se presentan en sus espacios de acción.

Todo esto conduce no solamente a la debilidad institucional y a la ausencia de verdaderos gobiernos locales, sino que además ofrece escasas posibilidades para el impulso de procesos democráticos en los niveles locales y provinciales. Al no existir una institucionalidad adecuada para la canalización y expresión de los intereses socio económicos de esos ámbitos y al no

---

6. Véase los artículos 123 al 127 de la Constitución y las leyes de Régimen Municipal y de Régimen Provincial.

7. A manera de ejemplo, estas instituciones no tienen más atribuciones en el área impositiva fiscal que la de recaudar los impuestos prediales y las patentes comerciales; los impuestos a la renta y al valor agregado, que generan mayores recursos, son prerrogativa del régimen central. Así mismo, cada vez es menor su presencia en las áreas sociales: declinante hasta el extremo en la educación, totalmente ausente en salud y en seguridad social.

contar con atribuciones que las transformen en gobiernos locales, esas instituciones se ven rebasadas por los mismos intereses que deberían representar y normar[8].

A esto se debe añadir el tercer aspecto señalado: la superposición de funciones y atribuciones que se produce entre las instituciones de los dos regímenes, así como entre las entidades de un mismo régimen (especialmente entre municipios y consejos provinciales, en el Régimen Seccional Autónomo). Como es obvio, esto contribuye a limitar la capacidad de acción de esos organismos y, de manera especial, sus posibilidades de constituirse en gobiernos locales y de asumir la representación ciudadana en sus respectivos ámbitos.

En la práctica, estos tres aspectos, someramente tratados aquí, constituyen mecanismos de negación de la expresión de esos intereses. La existencia de un régimen de delegación desde el ejecutivo constituye no solamente un elemento de refuerzo del centralismo, sino que es la expresión más acabada de éste en el nivel provincial, cantonal y parroquial. Allí donde deberían imperar las instituciones propias, autónomas y representativas de las sociedades regionales, se imponen organizaciones extrañas (en el sentido de que no surgen desde sus propia realidad, no son el producto de un proceso de institucionalización de las relaciones sociales). A esto se añade la debilidad estructural del régimen de representación, con lo que se llega a la oclusión de esos intereses que, sin encontrar cauces adecuados, deben utilizar cualquier medio para expresarse.

Precisamente este es el problema que se traslada al sistema político y, concretamente, al nivel electoral. Instancias de carácter nacional, que deberían guiarse por objetivos que no tienen mayor relación con la presencia de las sociedades regionales, como es el caso del Congreso, terminan por convertirse en los sustitutos de inexistentes gobiernos locales. El papel que estos deberían cumplir en todo lo que se refiere a desarrollo local,

8. La representación de intereses regionales (o locales) se manifiesta en dos niveles estrechamente relacionados: el de los grupos sociales propios de cada espacio territorial y el de la sociedad regional como un todo (frente a otras regiones o frente al gobierno central). Por tanto, esas instituciones deberían tener la capacidad de procesar los conflictos internos y de constituirse en la expresión del *interés general* de la región.

transferencia de recursos, resolución de conflictos -entre otros- es asignado, implícita o explícitamente, al Congreso Nacional. Para ello encaja a la perfección la figura del diputado provincial, que antes que un legislador y un fiscalizador es mirado como un representante de la provincia.

Por tanto, aquí aparece un elemento adicional del ordenamiento jurídico administrativo que tiende a opacar la realidad de la existencia de las sociedades regionales y desvirtúa los mecanismos legítimos de expresión política. Nuevamente estamos frente a un *efecto perverso*: en la elección de diputados provinciales debería entenderse a la provincia solamente como un distrito electoral, como un ámbito que permite establecer la relación entre el volumen de la población y el número de legisladores (conversión de votos en bancas), pero en la práctica se la concibe como una instancia de representación de la provincia[9].

Esto produce efectos negativos en dos niveles básicos. En primer lugar, contribuye a debilitar a las instancias de gobierno local, en la medida en que el diputado se arroga funciones propias de ellas y de nadie más que de ellas. En segundo lugar, tergiversa las funciones y los objetivos del Congreso, ya que le asigna funciones y atribuciones que no son de su competencia; en efecto, a las tres funciones básicas del Congreso (dos señaladas explícitamente en la Constitución, legislar y fiscalizar y una implícita, canalizar el debate político-ideológico), en el caso ecuatoriano se añade ésta de representación provincial. Se trata, obviamente de una aberración en todo el sentido de la palabra[10].

Pero, vale señalar de paso que, aun en el supuesto de consi-

---

9. Este es el origen del tan debatido asunto de las llamadas "asignaciones de interés provincial" que manejaban los diputados provinciales (hasta que fueron eliminadas por medio de la Consulta Popular de Agosto de 1994) y que estuvieron muy ligadas a actos de corrupción. Como siempre, creemos que la calentura está en las sábanas y nos preocupamos de ese aspecto casi formal, mientras otorgamos condición de normalidad al problema de fondo, que es reconocerle al diputado la *representación* de la provincia.

10. Aquí está presente una visión de *voto vinculante*: el legislador elegido por una provincia mantiene la representación de ésta en lugar de convertirse en un legislador nacional, como debería ocurrir ya que se trata de un organismo legislativo y fiscalizador de nivel nacional. El Parlamento deviene así en un organismo *anfictiónico*, donde prima la representación geográfica o territorial.

derarla válida, aquella representación encarnada en el diputado provincial no refleja fielmente la distribución de la población en el territorio nacional: la proporción de diputados que se eligen por cada provincia no expresa adecuadamente el peso que cada una de ellas tiene dentro del contexto nacional. El pequeño número de diputados que constituyen el Congreso Nacional lleva a la subrepresentación de las provincias más grandes y a la sobrerepresentación de las provincias más pequeñas. A manera de ejemplo, Guayas con el 26.07% del total de la población nacional elige solamente el 15.3% del total de diputados provinciales, mientras que Galápagos, que cuenta con el 0.1% del electorado nacional, está representada por el 1.5% de los diputados provinciales. En síntesis, el actual sistema electoral tiene imprecisiones inclusive en lo que se refiere a la transformación de votos en bancas parlamentarias.

Un último elemento del ordenamiento jurídico que incide negativamente sobre el sistema político es el que se expresa en algunas disposiciones de la legislación política, que al tratar de fortalecer mecanismos de representación de alcance nacional consiguen precisamente lo contrario. Otro *efecto perverso*: la búsqueda de lo nacional a espaldas de la territorializada realidad produce resultados negativos, que ni aseguran la consolidación de tendencias nacionales ni permiten la expresión fluida de los intereses regionales.

Esto es lo que sucede con dos disposiciones de la Ley de Partidos Políticos: una que obliga a los partidos a tener presencia en todo el territorio nacional y otra que, además de reiterar en este aspecto, niega la posibilidad de alianzas en las elecciones pluripersonales[11]. Cada una de ellas y ambas en conjunto tienen efectos negativos sobre el sistema político. Si la intención de la primera era consolidar organizaciones de alcance nacional, lo único que logró fue que los partidos propios de una

11. Cada partido "debe contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país, entre las cuales dos deberán corresponder a las tres de mayor población" **Ley de Partidos Políticos**, artículo Nº 12; "Cada partido deberá concurrir a las elecciones pluripersonales con sus propios candidatos, sin formar alianzas con otros partidos políticos y participar al menos en diez provincias, de las cuales dos deberán corresponder a las tres de mayor población" **Ibíd**, Artículo Nº 39.

sociedad regional rebasen sus marcos naturales y sienten su presencia en el escenario nacional. A la vez, esa intención choca frontalmente contra la segunda disposición, ya que ésta constituye un abono para la fragmentación.

Esto es obvio si se considera lo señalado más arriba, en el sentido de que dentro de cada sociedad regional -así como entre ellas y frente al gobierno central- se producen conflictos que deben ser reconocidos, procesados y resueltos; para esto sería necesario que, dentro de cada región, existiera la institucionalidad adecuada, dotada de la suficiente capacidad de gobierno, es decir, que se conformaran verdaderos órganos de poder local o regional. Sin embargo, ésta es una gran ausencia del sistema político e institucional ecuatoriano. Por ello, los conflictos inter e intraregionales tienden a expresarse de cualquier manera y por cualquier medio; y ya que el que está a su alcance es el sistema institucional nacional, no resulta extraño que sea utilizado para esos fines.

Por ello, los partidos políticos ecuatorianos expresan, en gran medida, intereses regionales antes que posiciones ideológicas o propuestas políticas de alcance nacional. En este marco, las dos disposiciones señaladas se han constituido en elementos nocivos para la consolidación de un sistema político ampliamente incluyente, en el que podría encontrar cabida toda la gama de conflictos que se presentan en la sociedad. Más bien, lo que se ha logrado con ellas es que los problemas que deberían ser resueltos en el nivel local o regional lleguen a tener una presencia nacional, con lo que se convierten en elementos disruptivos del orden político.

Todos estos aspectos (la existencia de un régimen de delegación desde el gobierno central, la debilidad estructural de las instituciones de representación local y provincial, la inexistencia de órganos de gobierno local, la superposición de funciones y atribuciones, la asignación de funciones extrañas a los diputados provinciales y las disposiciones equivocadas) ligados a la existencia no reconocida de sociedades regionales, contribuyen a la fragmentación del sistema de partidos o, dicho de otra manera, a la constitución de un sistema atomizado o de plura-

lismo polarizado[12]. Esto es lo que trataré en la siguiente sección.

3. Una topografía accidentada

La situación descrita en la sección anterior se manifiesta, electoralmente, bajo la forma de la preferencias regionales muy diferenciadas, e incluso en votación *en bloque* por un partido. Es lo que se expresa gráficamente en los perfiles de votación de cada partido que, como se puede apreciar en el Anexo Nº 2, distan mucho de la pauta general que es el padrón electoral.

En este punto es necesaria una breve explicación metodológica. El perfil del padrón electoral muestra el peso proporcional de cada provincia en el total de votos válidos a nivel nacional (va desde el 0.10% de Galápagos hasta el 26.45% de Guayas). El perfil de cada partido se construye del mismo modo: mide el peso de su votación en cada provincia sobre el total de su votación nacional (expresado en porcentaje)[13].

En la situación absolutamente hipotética de total homogeneidad a nivel nacional (esto es, sin la presencia de sociedades locales o regionales que la distorsionen), referida en la primera sección del presente artículo, el perfil de cada partido debería tener mucha similitud con el del padrón, ya que su votación debería distribuirse uniformemente en el territorio nacional. Sin embargo, ello no ocurre y más bien se presentan grandes distancias entre el perfil del padrón y el de cada partido. Esas distancias se constituyen en el indicador no solamente de la mayor o menor presencia nacional, sino sobre todo de su mayor o menor relación con una sociedad regional.

Pero, antes de entrar en ese aspecto, que constituye el eje del

---

12. Sobre la clasificación de sistemas de partidos véase Sartori, Giovanni: **Partidos y sistemas de partidos**, Alianza Universidad, Madrid, 1992 (2ª ed. ampliada), especialmente págs. 149 y ss.

13. Para el presente análisis me restrinjo a los perfiles partidistas que resultan de las elecciones de diputados provinciales del año 1992. Evidentemente, éste cambia no sólo de una contienda electoral a otra, sino también dentro de un mismo proceso en las elecciones para diversas dignidades (uno es el perfil de las elecciones para diputados y otro el de las elecciones para concejales, etc.). Así mismo, estoy seguro que el análisis de otra contienda electoral arrojaría resultados similares en términos de las tendencias generales.

presente análisis, es necesario observar de manera muy general las tendencias de votación de los partidos, esto es su comportamiento a lo largo del tiempo, que constituye una medida de la fuerza electoral. Mi interés es establecer si existe o no existe alguna relación entre esa *dimensión diacrónica* y su distribución en el espacio nacional. Para esto, en lo que sigue me restringiré al análisis de los partidos políticos que han cumplido una mínima condición de votación y de presencia en el parlamento nacional: los que tienen en promedio, en las seie elecciones realizadas desde 1979 hasta 1992, por lo menos el 5% de la votación nacional y que han conseguido, también en promedio y durante el mismo período, al menos el 5% de los diputados provinciales[14]. Estos partidos son los que se incluyen en el Cuadro Nº 2 (con la salvedad del Partido Unidad Republicana, por causas que señalaré más adelante).

Un primer elemento que llama la atención -y que tiene relación con el tema tratado aquí- es que, a pesar de que existe cierta equivalencia entre la proporción de votos y la de puestos, en algunos casos se produce una gran disparidad. Para esto -y basándose en las cifras de votación provincial de cada partido- se pueden proponer algunos elementos explicativos, cada uno de ellos de carácter *parcial*, pero todos relacionados con la distribución territorial de la votación partidista:

a) la proporción de votación más baja que la de puestos obtenidos, en un primer grupo de partidos (ID, PSC, PUR, CFP), proviene de una votación distribuida en varias provincias;

b) la misma proporción más baja de votación que de pues-

---

14. Se podría argumentar, en contra de este criterio, que sería más adecuado seleccionar para el análisis solamente a los partidos que hayan logrado una mayor presencia nacional. Sin embargo, ello significaría negar el punto de vista que orienta al presente trabajo y, además, dejaría de lado a algunos de los partidos que han obtenido altas votaciones, aunque éstas se hubieran concentrado en determinadas provincias. Sobre el límite del 5% diré que se trata de una arbitrariedad justificada por una disposición originalmente consignada en la Ley de Elecciones y, dado el pequeño número de diputados del Congreso Nacional, válida para el caso ecuatoriano (aunque riesgosa para otros casos, como lo hace notar Sartori en **Partidos... Op. Cit.**, pág 153). En los gráficos y cuadros se incluyen todos los partidos que participaron en la elección de 1992.

CUADRO Nº 2

PARTIDOS POLITICOS SEGUN PORCENTAJE PROMEDIO DE VOTACION
Y DE DIPUTADOS PROVINCIALES ELECTOS
1979, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992.

PARTIDO	PROMEDIO DE VOTACION (%)	PROMEDIO DE Nº DE DIPUTADOS (%)
ID	15.7	26.2
PSC	15.1	17.0
PUR (*)	14.8	15.4
PRE	12.2	11.4
CFP	10.7	12.9
DP	9.0	7.9
MPD	5.7	6.4
PLR	5.4	4.5
FRA	5.2	3.7
PCE	4.7	5.1
PSE	4.7	6.0

(*) No es estrictamente un promedio, ya que ha participado solamente en una elección.

tos, en otro caso (PSE), proviene de la concentración de los votos de un partido en provincias pequeñas, en las que éste ha logrado altos índices de votación;

c) la mayor proporción de votación con respecto a la del número de puestos, en un primer caso (PLR), se origina en la votación concentrada en algunas provincias;

d) así mismo, la mayor proporción de votación con respecto a la proporción de puestos se explica, para el caso de otros partidos (MPD, FRA), por una votación dispersa en varias provincias, en ninguna de las cuales (o solamente en algunas de ellas) el partido ha logrado altos índices.

Aparentemente, algunas de estas explicaciones pueden ser contradictorias, pero en realidad no lo son ya que interviene un tercer factor, que es la fuerza nacional de cada partido. Así, la primera explicación tiene validez para partidos que han logrado alta votación a nivel nacional, en cambio la segunda explicación (que se refiere a la misma relación de menor proporción de votación que de puestos) es válida sobre todo para partidos que muestran niveles más bien bajos de votación a nivel nacional. Algo similar se puede decir para el caso de la mayor proporción de votación que de puestos: los de la tercera explicación han logrado una votación más significativa en el nivel nacional que los que se incluyen en la cuarta explicación.

Todo esto determina que dentro de los partidos seleccionados deban incluirse algunos que no han llegado al umbral mínimo en uno de los dos indicadores; por ello, el Cuadro Nº 3 ofrece una mejor perspectiva de esta situación.

En segundo lugar, desde esta visión diacrónica de los procesos electorales (de la que debe eliminarse al Partido Unidad Republicana, por haber participado solamente en la elección de 1992), de acuerdo a la votación obtenida e independientemente del número de diputados alcanzado, se destacan cuatro grupos de partidos:

a) de tendencia ascendente, conformado por los partidos Social Cristiano y Roldosista;

CUADRO Nº 3

PARTIDOS POLITICOS SEGUN UMBRALES MINIMOS DE VOTACION Y PUESTOS

	> 5% en votación	< 5% en votación
> 5% en número	ID, PSC, PUR, PRE CFP, DP	PCE, PSE
< 5% en número	MPD, PLR, FRA	———

b) de relativa estabilidad, en el que se encuentran los partidos Democracia Popular, Movimiento Popular Democrático y Frente Radical Alfarista;

c) de votación irregular, conformado por los partidos Conservador, Izquierda Democrática y Socialista;

d) de tendencia descendente, constituido por los partidos Liberal y Concentración de Fuerzas Populares[15].

Con esto es posible retornar al tema central, esto es, a la distribución de la votación de cada partido en el territorio nacional. Cuando se enfrentan estos grupos a la distribución geográfica de la votación de cada partido en el año 1992 (es decir, a los perfiles de votación) se puede constatar que no existió mayor vinculación entre ambos fenómenos[16].

15. Las tendencias de votación, que se pueden observar en los anexos Nº 1 y 2, deben ser confrontadas a los promedios alcanzados durante el período considerado; así se puede tener una idea de la variación de la votación de cada partido. Por otra parte, es necesario señalar que para obtener los promedios se han tomado en cuenta solamente las elecciones en que ha participado cada partido (por ejemplo, los promedios de los partidos DP, FRA, y PSE provienen solamente de cinco elecciones, en tanto que los demás (con la excepción ya señalada del Partido Unidad Republicana) son el resultado de seis contiendas.

16. Es necesario señalar que no todos los partidos presentaron candidatos en todas las

Así, los partidos que se encuentran en el grupo de tendencia ascendente (PSC y PRE) siguieron dependiendo de una votación altamente concentrada en una provincia; ésta, que en ambos casos es Guayas, significó más de la mitad de su total nacional (51.25%) para el Partido Social Cristiano y más de la tercera parte de su votación (38.97%) para el Partido Roldosista Ecuatoriano; mientras que, como se vio antes, esta provincia agrupa el 26.45% del electorado nacional. A la vez, ambos partidos obtuvieron en Pichincha una votación significativamente más baja que la proporción que ésta provincia tiene dentro del padrón: 6.35% el PSC y 8.22% el PRE.

En ninguno de los partidos que conforman el segundo grupo se puede decir que hubiera existido relación entre la relativa estabilidad de su votación y la distribución nacional de ésta. Todos estos partidos (Democracia Popular, Movimiento Popular Democrático y Frente Radical Alfarista) mostraron un perfil muy alejado del padrón. En los dos primeros casos mantuvo un peso muy fuerte la provincia de Pichincha, que aportó con alrededor del 30% de la votación nacional de cada uno de ellos, mientras en el padrón esta provincia representa alrededor del 20%. Igual cosa y aun con mayor profundidad se observó en el otro caso, el del FRA, cuya fuerza se concentró solamente en las provincias de Pichincha y Guayas, con el 42.85% y el 29.44%, respectivamente, de su votación nacional.

En el grupo de partidos con votación irregular, cada uno de ellos constituyó un caso diferente. El primero, Izquierda Democrática, mantuvo una votación relativamente distribuida en el territorio nacional y con un perfil cercano al del padrón electoral. Pero aún así, su fuerza se concentró en la provincia de Pichincha, donde se encontraba poco más de la cuarta parte de su electorado (el 26.06% de su votación nacional) frente a la quinta parte que significó esta provincia en el padrón y tuvo una gran debilidad en Guayas que apenas aportó con el 10% de la votación nacional de ese partido; algo similar se encuentra

---

provincias (en realidad, solamente el PSC, lo hizo) por lo que en algunas aparecen sin ninguna votación. Esto puede ser un indicador de su debilidad en esas provincias, pero no puedo arriesgar esa hipótesis en un trabajo como el presente, que se limita solamente al análisis cuantitativo de las cifras electorales. Por tanto, ese dato no será tomado en cuenta.

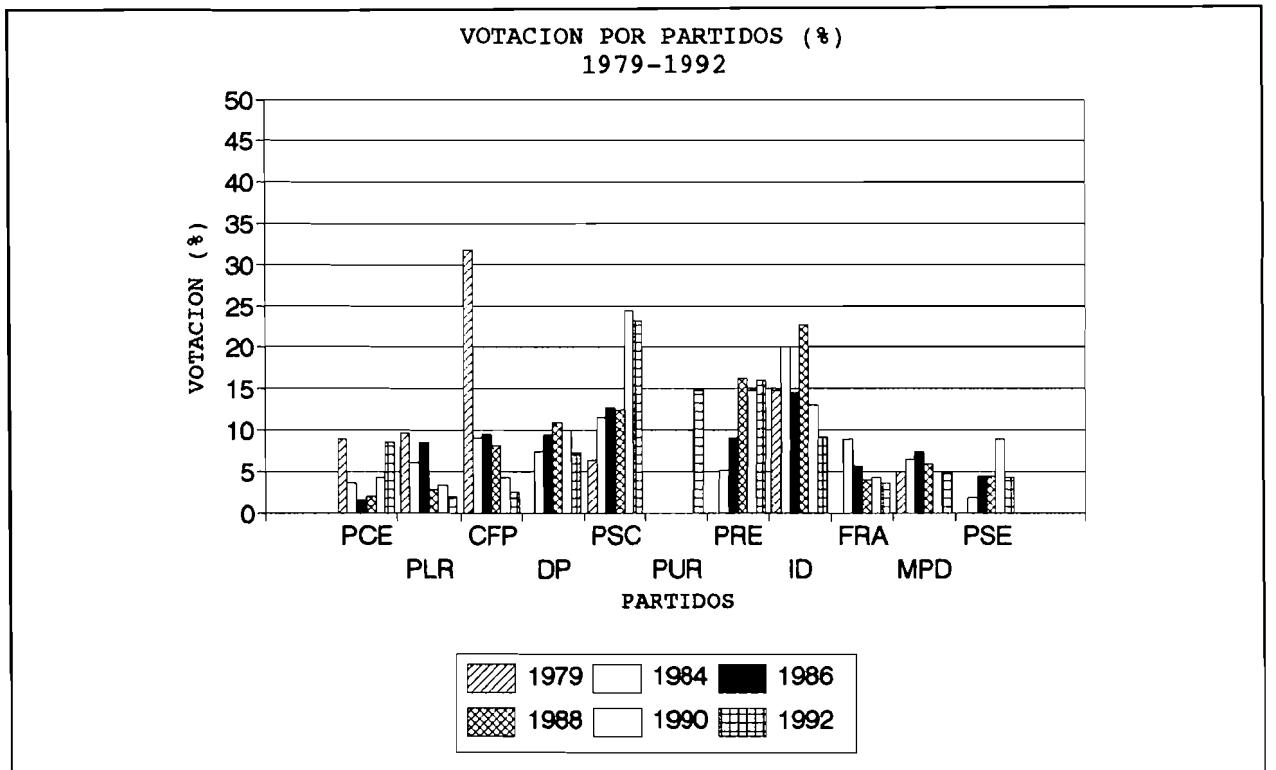
en la votación obtenida en la provincia de Los Ríos que, representando el 4.96% del electorado nacional, apenas aportó con el 1.55% de los votos de esta agrupación.

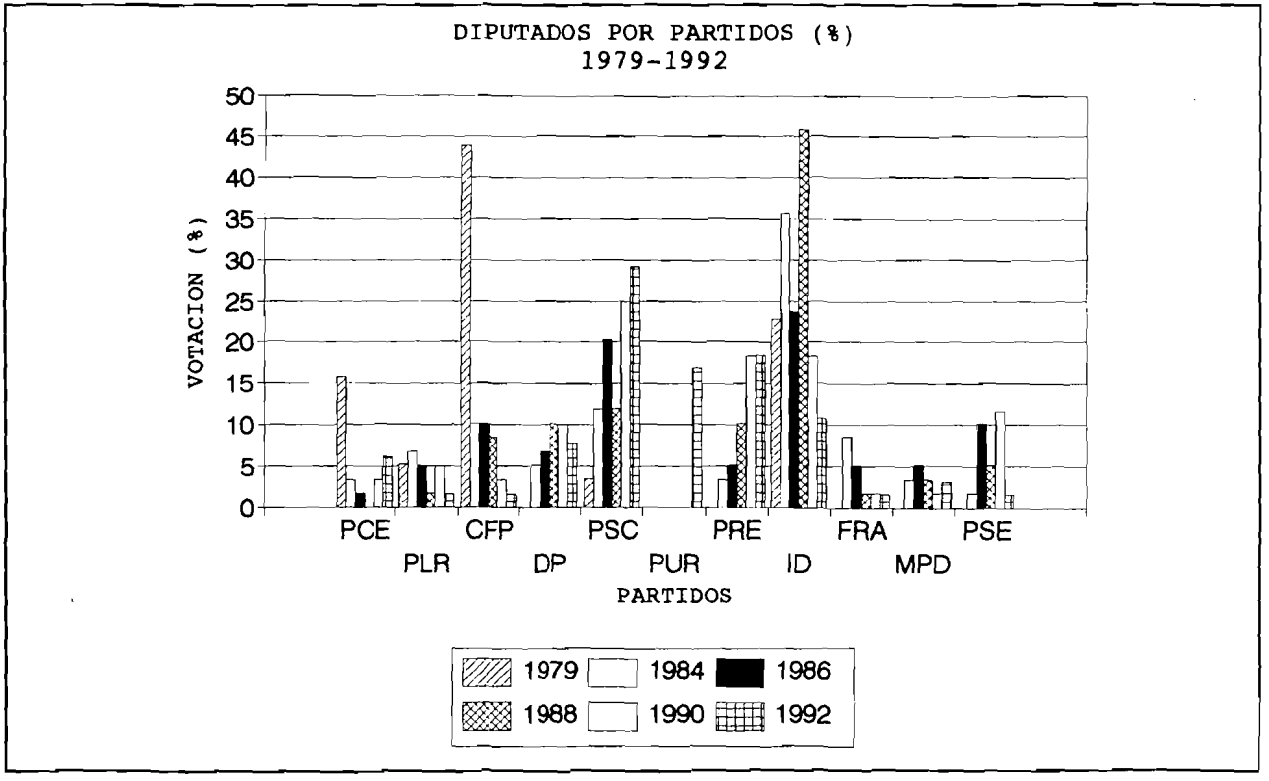
El segundo, el Partido Socialista, tuvo una votación dispersa (que, por su distancia con el perfil del padrón, no se la puede calificar como distribuida) en el territorio nacional. Su votación dependió en gran medida de dos provincias: Pichincha y Azuay con el 18% de su total nacional en cada una; el caso de esta última provincia es muy significativo, ya que en el padrón electoral ella representa solamente el 5.12%. Así mismo, en Imbabura obtuvo una proporción bastante más alta que lo que representa esta provincia en el total nacional: 8.28% de la votación del partido frente al 3.00% de la provincia en el padrón.

El tercer caso es el del Partido Conservador, que presentó uno de los más altos grados de concentración de la votación en una provincia y cuyo perfil -dibujado por las 13 provincias en que presentó candidatos- mantiene alguna relación con el del padrón electoral; sin embargo, tres provincias constituyeron fuertes distorsiones en ese perfil: más de la mitad de su votación nacional (51.50%) provino de la provincia de Pichincha, en Guayas apenas se encontró el 6.86% de su electorado y en Tungurahua -que representa el 4.21 del padrón- recibió el 12.02% de su total nacional.

En el grupo de partidos con tendencia descendente se encuentran dos casos muy diferentes. El del Partido Liberal Radical, que presentó uno de los índices más fuertes de concentración de la votación y uno de los perfiles más alejados del padrón; su votación se concentró en la provincia de Manabí, donde se congregó el 51.13% de su electorado (frente al 10.68% que representó esta provincia en el padrón electoral), mientras en provincias de gran peso numérico, como Guayas y Pichincha, no obtuvo ni el diez por ciento de su votación nacional.

El otro caso es el de Concentración de Fuerzas Populares, que tuvo gran dispersión en su votación -que debido a la forma de su perfil no puede calificarse de distribución uniformemente distribuida en el territorio nacional-, aunque con grados de concentración provincial relativamente más bajos. Su fuerza


VOTACION POR PARTIDOS (%)
1979-1992
VOTACION (%)
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
PCE
PLR
CFP
DP
PSC
PUR
PRE
ID
FRA
MPD
PSE
PARTIDOS
1979
1984
1986
1988
1990
1992

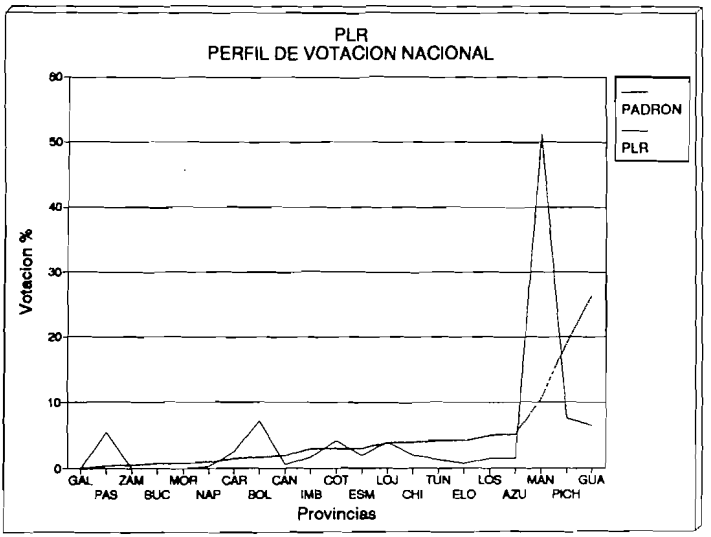

DIPUTADOS POR PARTIDOS (%)
1979-1992
VOTACION (%)
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
PCE
PLR
CFP
DP
PSC
PUR
PRE
ID
FRA
MPD
PSE
PARTIDOS
1979
1984
1986
1988
1990
1992

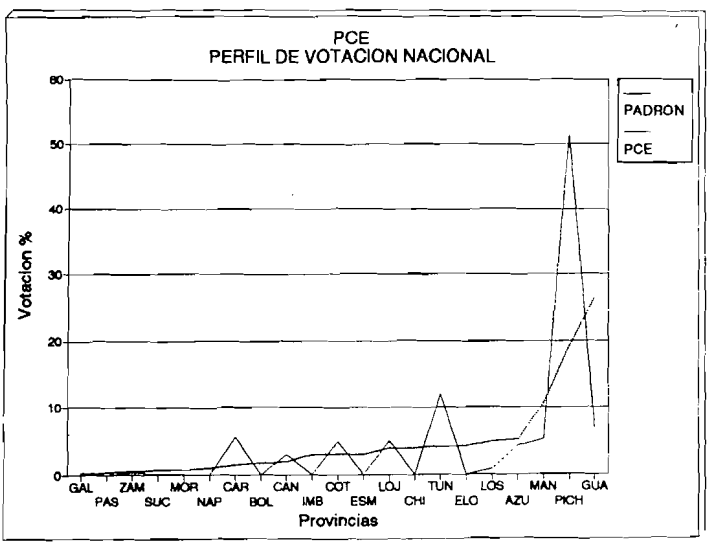
ANEXO N° 3

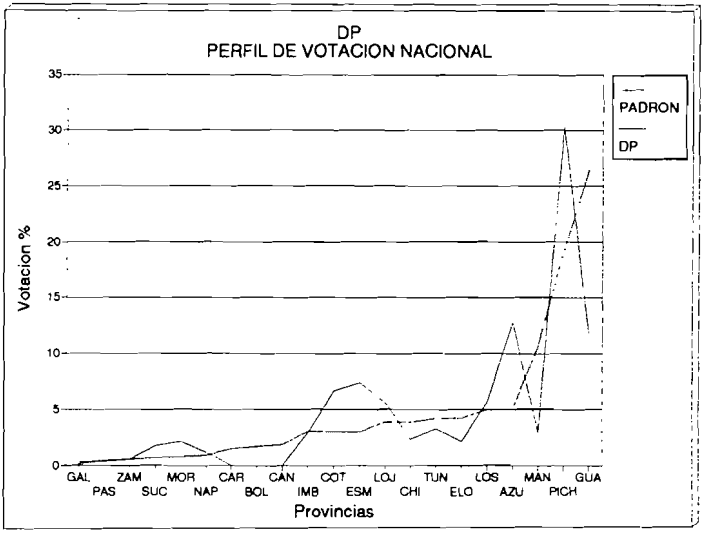
PORCENTAJE DE VOTACION DE PARTIDOS POR
PROVINCIAS Y REGIONES NATURALES, 1992
(Porcentaje sobre total de cada región y porcentaje regional sobre total nacional)

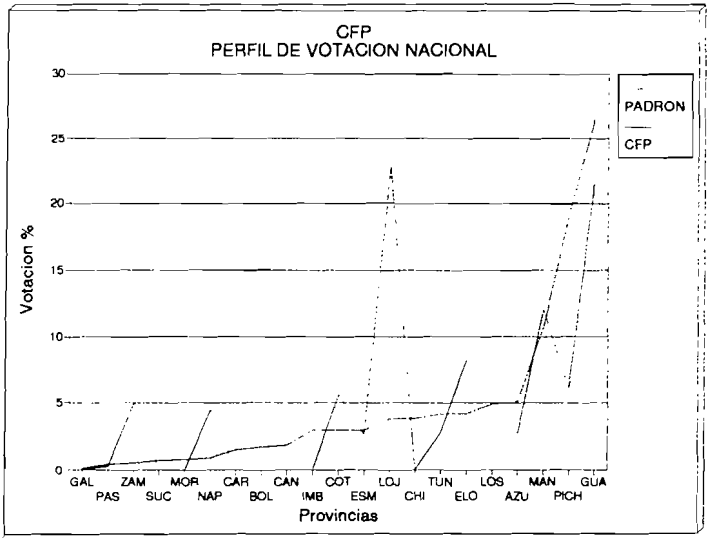
PROVINCIA	PADRON	PCE	PLR	CFP	DP	PUR	PRE	ID	FRA	MPD	PSE
CARCHI	3.15	6.53	7.70	0.00	0.00	0 00	7.02	4.88	1.07	3.40	7.29
BOLIVAR	3.61	0.00	22.12	0.00	0.00	4.55	0.00	6.10	0.00	0.00	1.03
CAÑAR	4.00	3 49	1 81	0.00	0 00	0.00	6.52	6.17	0.00	4.01	7.11
IMBABURA	6.35	0.00	5.25	0.00	4.60	7.40	10.38	10.29	0.00	9.72	11.06
COTOPAXI	6.41	5.56	12.83	13.97	10.34	0.00	9.00	4.87	0.00	3.93	2.26
LOJA	8.10	5 80	12.10	57.02	8.74	0.00	8.94	6.98	10.66	12.82	3.80
CHIMBORAZO	8.15	0.00	6.14	0.00	3.76	11.69	6.77	12.95	3.86	11.70	7.25
TUNGURAHUA	8.90	13.92	4.28	6.99	5.09	0 00	13.33	6.93	2.38	9.03	11.61
AZUAY	10.83	5.02	4.54	6.81	19.97	14.26	9.26	0.00	8.71	6.02	24.06
PICHINCHA	40.50	59 67	23.23	15.20	47 49	62.10	28.34	40.83	73.32	39.97	24.53
SIERRA	100.00	100.00	100.00	100 00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
% SIERRA	47.26	86.29	32.59	40.12	63.95	43.98	28.99	63.83	58.43	75.43	74.81
ESMERALDAS	6.15	0 00	3 16	5.33	24 73	2.83	5.78	11.48	0.00	7.49	3.19
EL ORO	8.56	0.00	1 18	16 38	7 05	9.00	10.86	17.62	6.34	19.09	14.77
LOS RIOS	10.06	6 60	2.44	11.17	18 96	8.01	13.36	4.91	9.60	8.50	4 16
MANABI	21 65	40.78	82 84	24 09	9.56	17.83	13.42	31.30	12.39	35.00	14.55
GUAYAS	53.59	52.62	10 39	43 04	39.71	62.33	56.58	34.69	71.67	29.91	63.34
COSTA	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100 00	100.00	100.00	100.00
%COSTA	49.35	13.03	61.73	50.09	29 80	53.78	68.89	31.47	41 08	22 23	20.81
GALAPAGOS	3.01	32 77	0.00	0.00	4.69	0.00	5.95	5.29	18.85	0 00	0.00
PASTAZA	11.72	0.00	95.57	2.22	5.86	17.34	2.84	5.22	31.42	5.12	26.95
ZAMORA	15.30	41.56	0 00	51.41	8.45	0.00	56.96	0.00	22.44	48.07	0.00
SUCUMBIOS	20.34	25.67	0.00	0.00	27.83	26.92	16.84	15.76	27.29	0.00	8.72
MORONA	22.97	0.00	0.00	0.00	34.05	34.55	4.39	39.91	0.00	21.60	64.34
NAPO	26.66	0.00	4.43	46.37	19.12	21.19	13.03	33.82	0.00	25.21	0.00
AMAZ. y GALAP.	100.00	100 00	100 00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
% AMAZ. y GALAP.	3.39	0.68	5.69	9.79	6.25	2.24	2.12	4.70	0 48	2.34	4.38

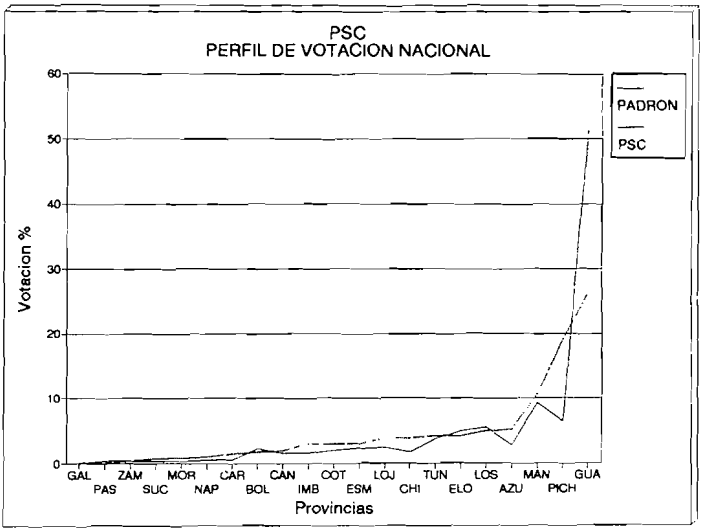
ANEXO Nº 4
PERFIL NACIONAL DE VOTACION POR PARTIDOS, SEGUN PROVINCIAS, 1992
(PARTIDOS CON MAS DEL 5% EN PROMEDIO)

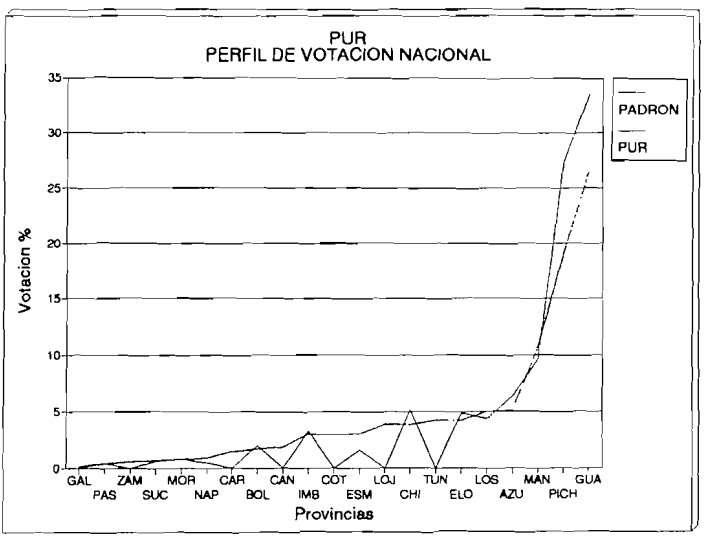




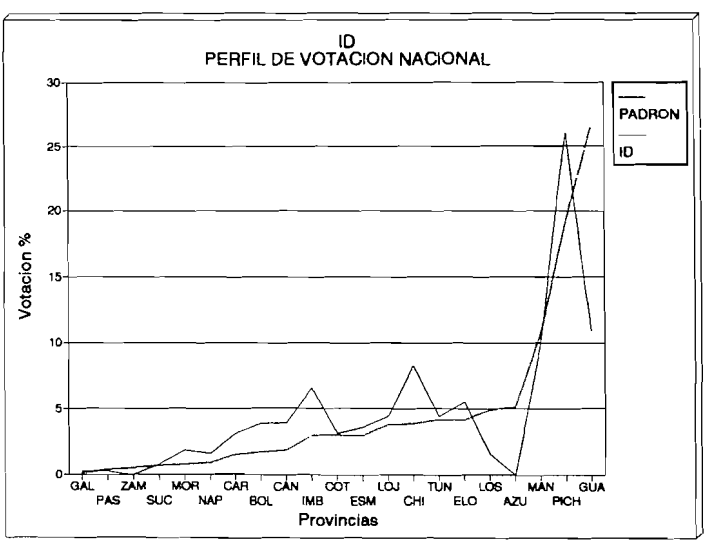

DP
PERFIL DE VOTACION NACIONAL
Votacion %
35
30
25
20
15
10
5
0
PADRON
DP
GAL ZAM MOR CAR CAN COT LOJ TUN LOS MAN GUA
PAS SUC NAP BOL IMB ESM CHI ELO AZU PICH
Provincias

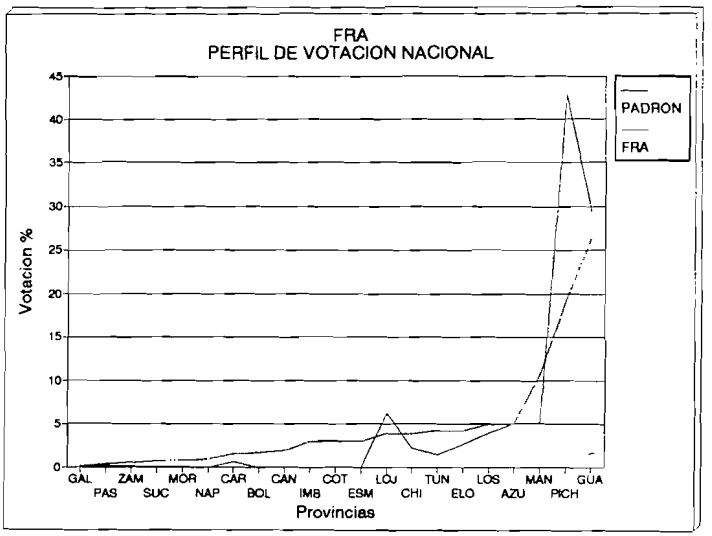

CFP
PERFIL DE VOTACION NACIONAL
Votacion %
30
25
20
15
10
5
0
PADRON
CFP
GAL ZAM MOR CAR CAN COT LOJ TUN LOS MAN GUA
PAS SUC NAP BOL IMB ESM CHI ELO AZU PICH
Provincias

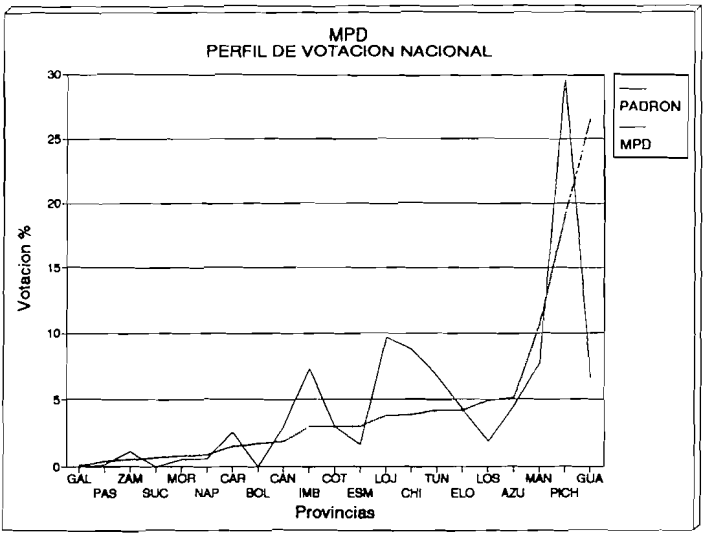

PSC
PERFIL DE VOTACION NACIONAL
Votacion %
60
50
40
30
20
10
0
PADRON
PSC
GAL ZAM MOR CAR CAN COT LOJ TUN LOS MAN GUA
PAS SUC NAP BOL IMB ESM CHI ELO AZU PICH
Provincias


PUR
PERFIL DE VOTACION NACIONAL
Votacion %
35
30
25
20
15
10
5
0
PADRON
PUR
GAL ZAM MOR CAR CAN COT LOJ TUN LOS MAN GUA
PAS SUC NAP BOL IMB ESM CHI ELO AZU PICH
Provincias

PRE
PERFIL DE VOTACION NACIONAL
PADRON
PRE
Votacion %
40
35
30
25
20
15
10
5
0
GAL ZAM MOR CAR CAN COT LOJ TUN LOS MAN GUA
PAS SUC NAP BOL IMB ESM CHI ELO AZU PICH
Provincias

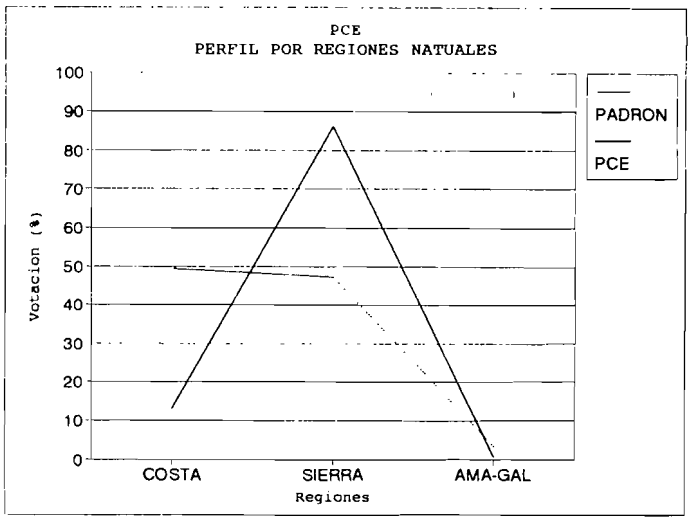

ID
PERFIL DE VOTACION NACIONAL
PADRON
ID
Votacion %
30
25
20
15
10
5
0
GAL ZAM MOR CAR CAN COT LOJ TUN LOS MAN GUA
PAS SUC NAP BOL IMB ESM CHI ELO AZU PICH
Provincias

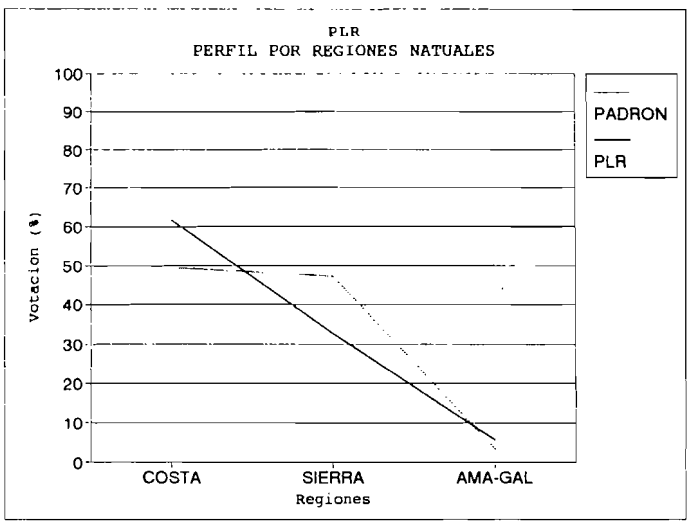

FRA
PERFIL DE VOTACION NACIONAL
Votacion %
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
GAL PAS ZAM SUC MOR NAP CAR BOL CAN IMB COT ESM LOJ CHI TUN ELO LOS AZU MAN PICH GUA
Provincias
PADRON
FRA

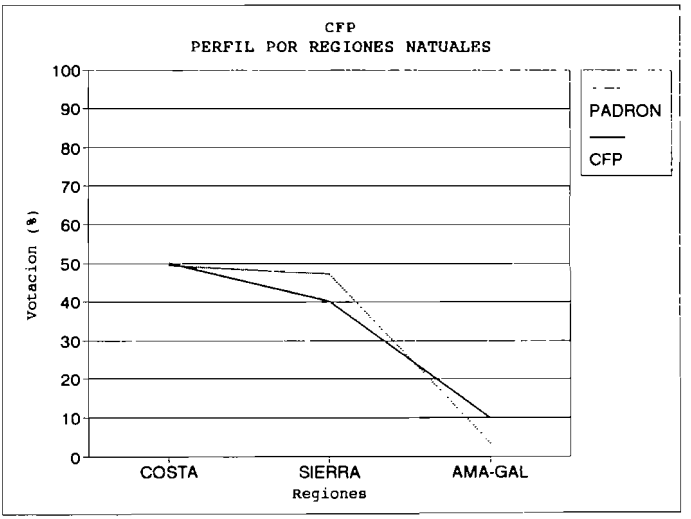

MPD
PERFIL DE VOTACION NACIONAL
Votacion %
30
25
20
15
10
5
0
GAL PAS ZAM SUC MOR NAP CAR BOL CAN IMB COT ESM LOJ CHI TUN ELO LOS AZU MAN PICH GUA
Provincias
PADRON
MPD

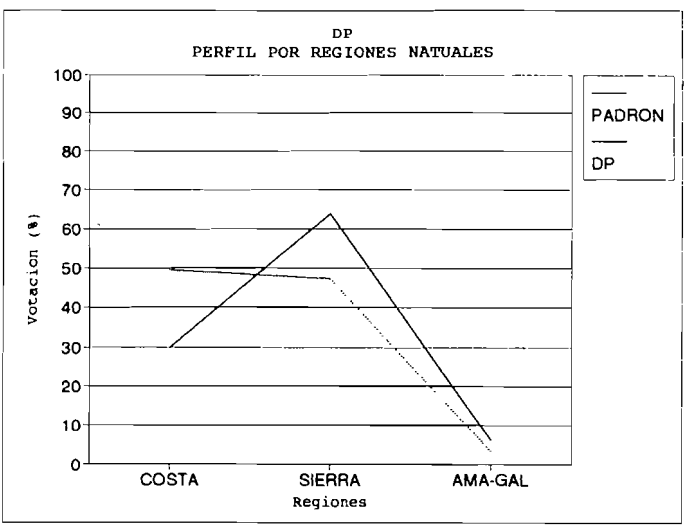
PSE
PERFIL DE VOTACION NACIONAL
30
25
20
15
10
5
0
Votacion %
PADRON
PSE
GAL
PAS
ZAM
SUC
MOR
NAP
CAR
BOL
CAN
IMB
COT
ESM
LOJ
CHI
TUN
ELO
LOS
AZU
MAN
PICH
GUA
Provincias

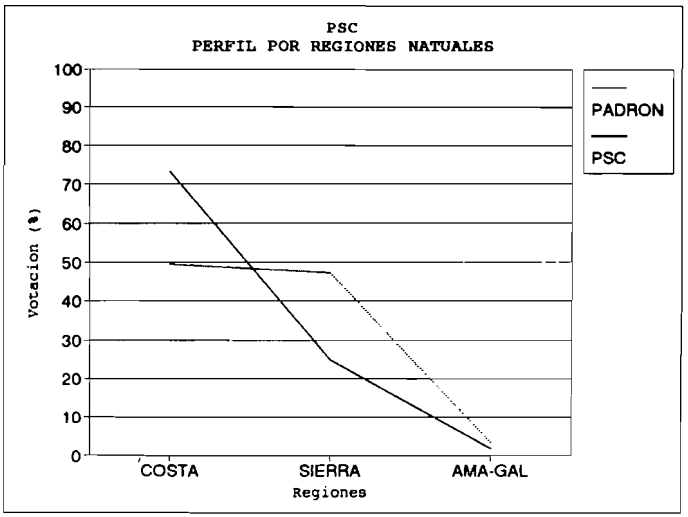
ANEXO Nº 5
PERFIL REGIONAL DE VOTACION POR PARTIDOS, 1992, SEGUN REGIONES NATURALES (PARTIDOS CON MAS DEL 5% EN PROMEDIO)

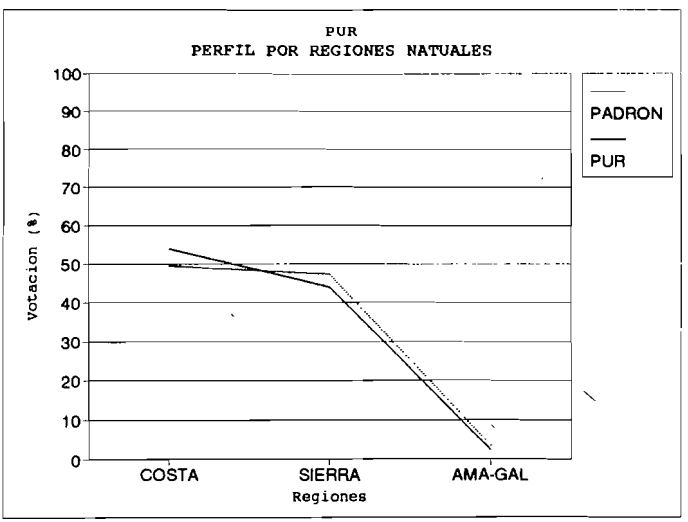


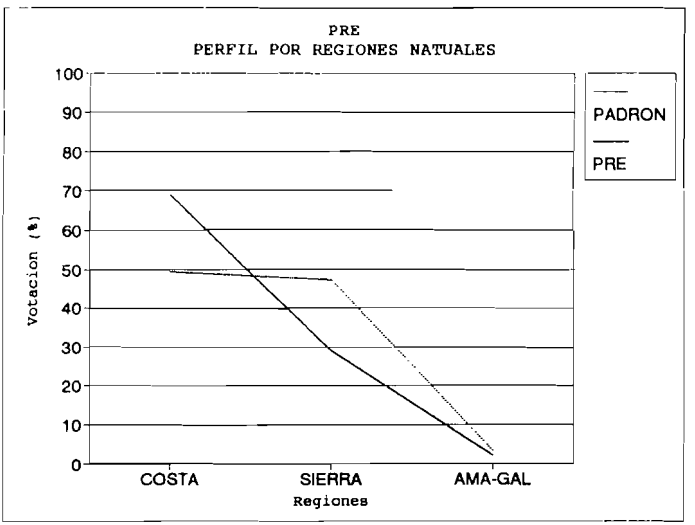


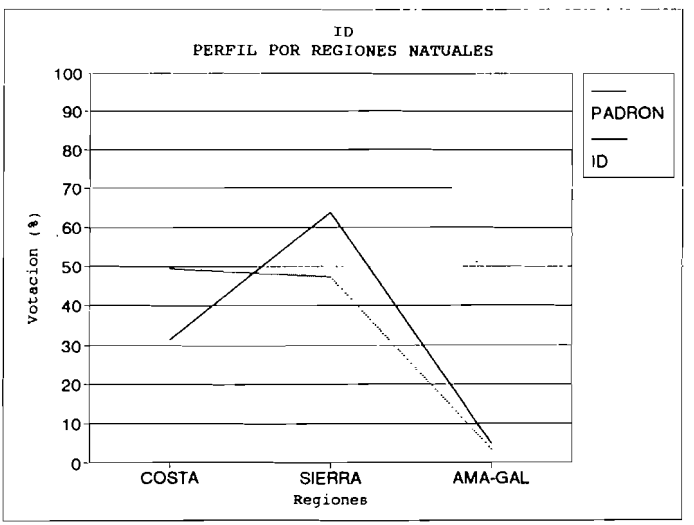

CFP
PERFIL POR REGIONES NATUALES
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
Votacion (%)
COSTA
SIERRA
AMA-GAL
Regiones
PADRON
CFP

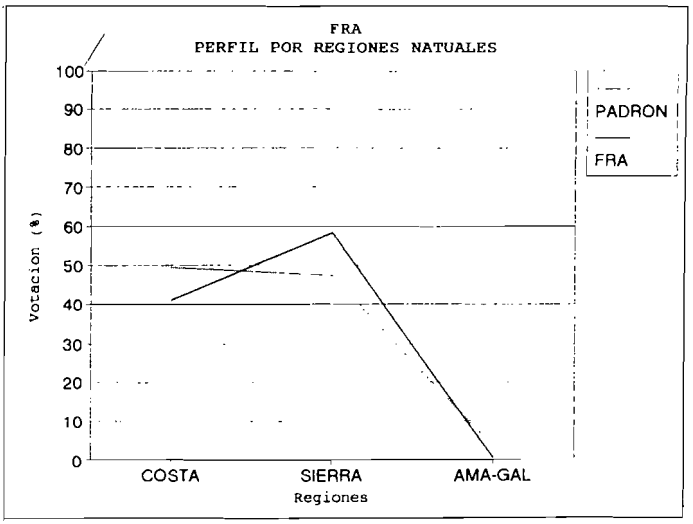

DP
PERFIL POR REGIONES NATUALES
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
Votacion (%)
COSTA
SIERRA
AMA-GAL
Regiones
PADRON
DP

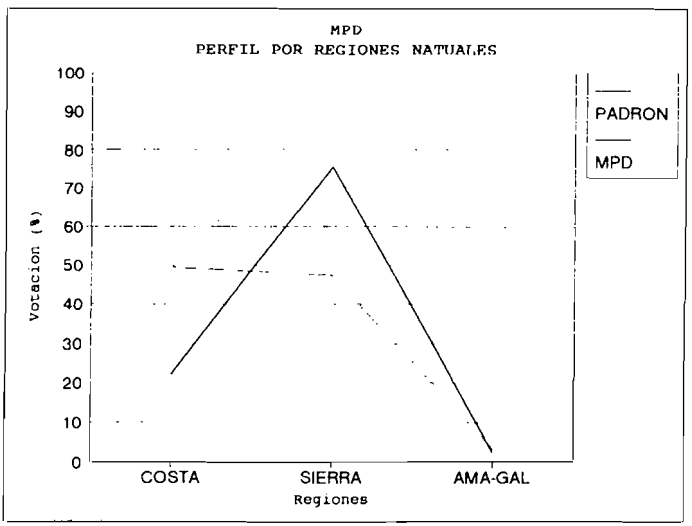

PSC
PERFIL POR REGIONES NATUALES
Votacion (%)
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
COSTA
SIERRA
AMA-GAL
Regiones
PADRON
PSC

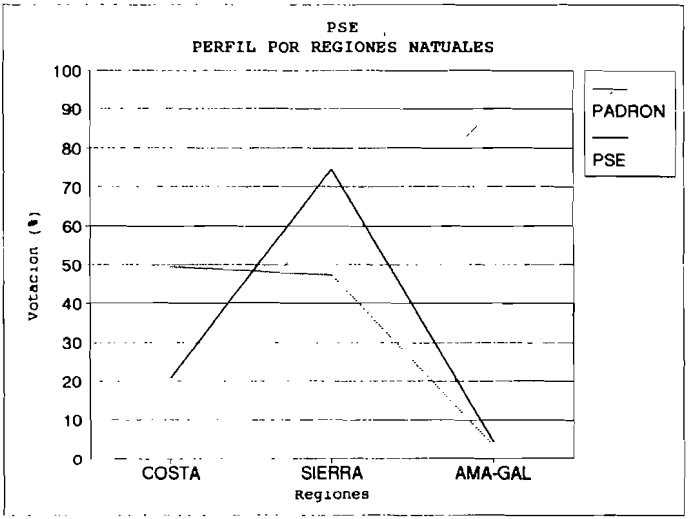

PUR
PERFIL POR REGIONES NATUALES
Votacion (%)
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
COSTA
SIERRA
AMA-GAL
Regiones
PADRON
PUR


PRE
PERFIL POR REGIONES NATUALES
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
Votacion (%)
COSTA
SIERRA
AMA-GAL
Regiones
PADRON
PRE

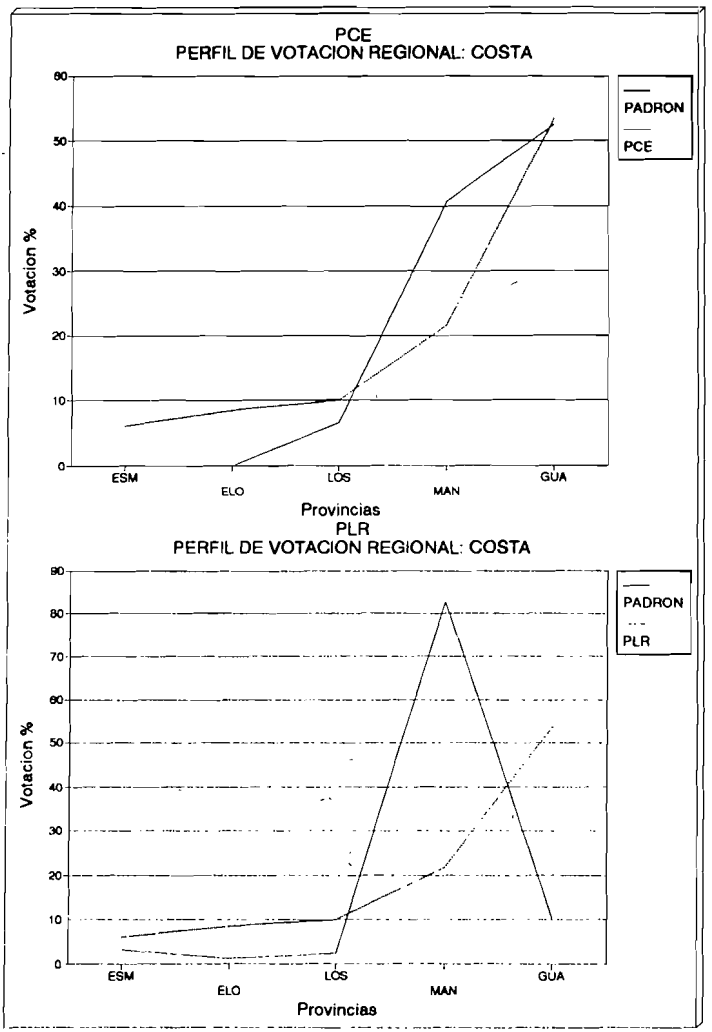

ID
PERFIL POR REGIONES NATUALES
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
Votacion (%)
COSTA
SIERRA
AMA-GAL
Regiones
PADRON
ID

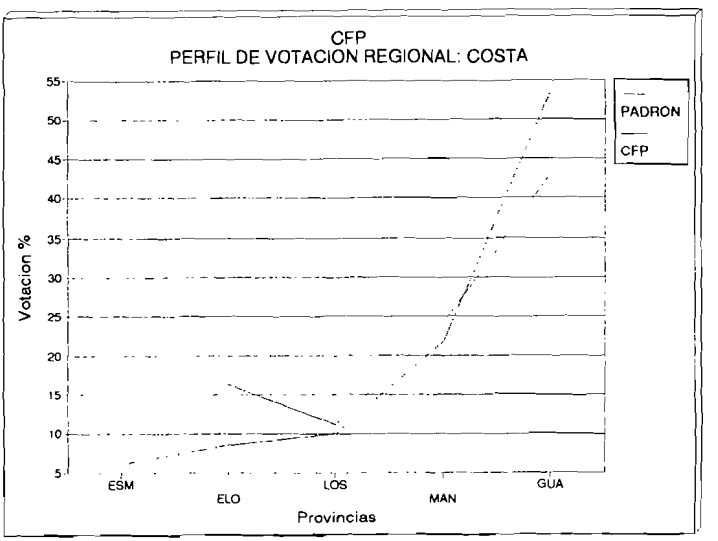

FRA
PERFIL POR REGIONES NATUALES
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
Votacion (%)
COSTA
SIERRA
AMA-GAL
Regiones
PADRON
FRA

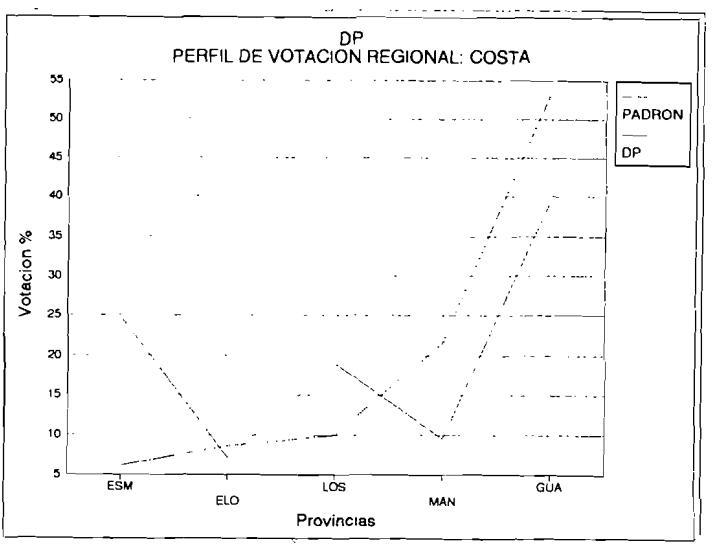

MPD
PERFIL POR REGIONES NATUALES
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
Votacion (%)
COSTA
SIERRA
AMA-GAL
Regiones
PADRON
MPD

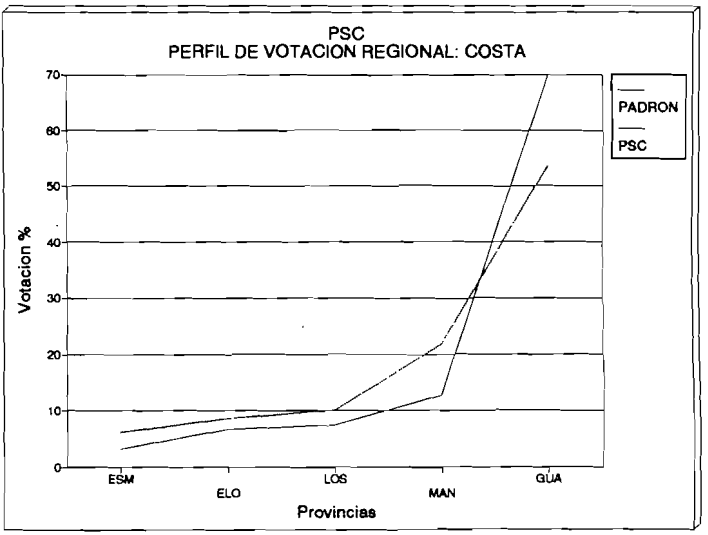

PSE
PERFIL POR REGIONES NATUALES
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
Votacion (%)
COSTA
SIERRA
AMA-GAL
Regiones
PADRON
PSE

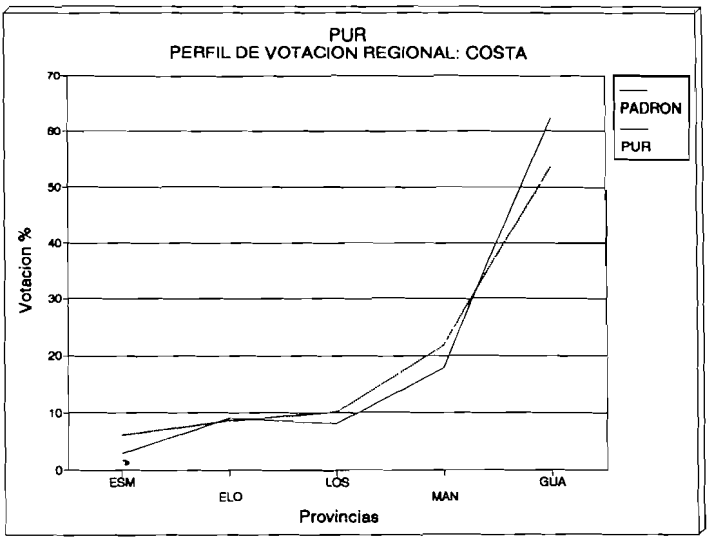
ANEXO Nº 6
PERFILES REGIONAL DE VOTACION POR PARTIDOS, 1992, SEGUN PROVINCIAS Y REGIONES NATURALES (PARTIDOS CON MAS DEL 5% EN PROMEDIO)
COSTA

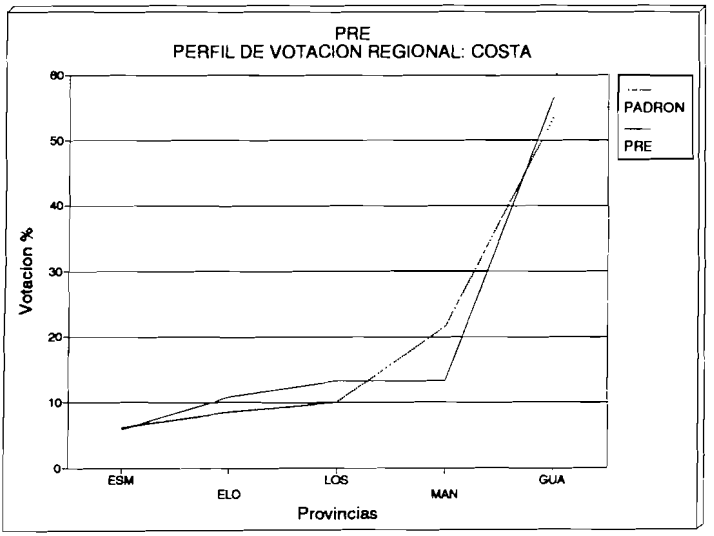


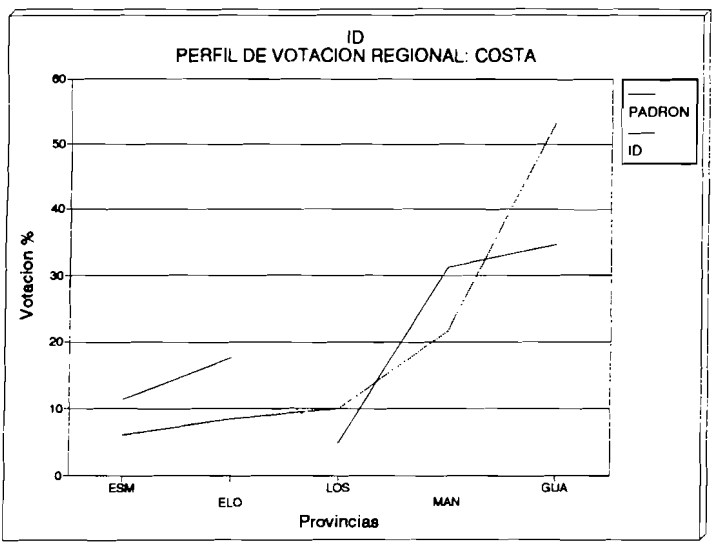

CFP
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: COSTA
Votacion %
55
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
ESM
ELO
LOS
MAN
GUA
Provincias
PADRON
CFP

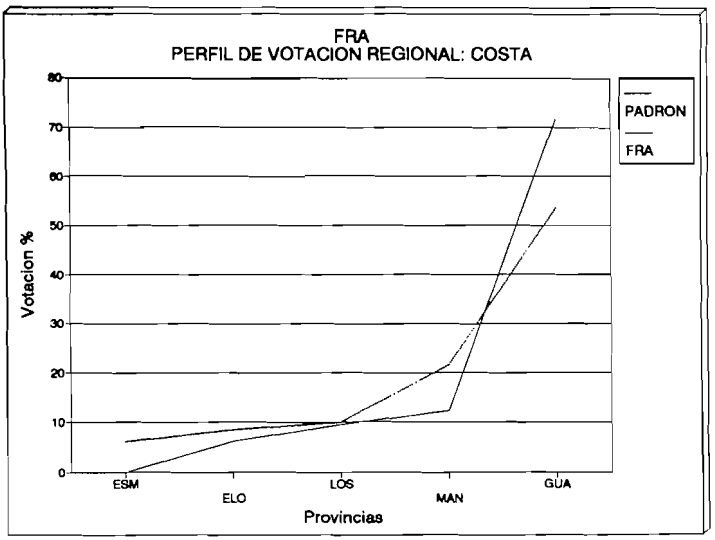

DP
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: COSTA
Votacion %
55
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
ESM
ELO
LOS
MAN
GUA
Provincias
PADRON
DP

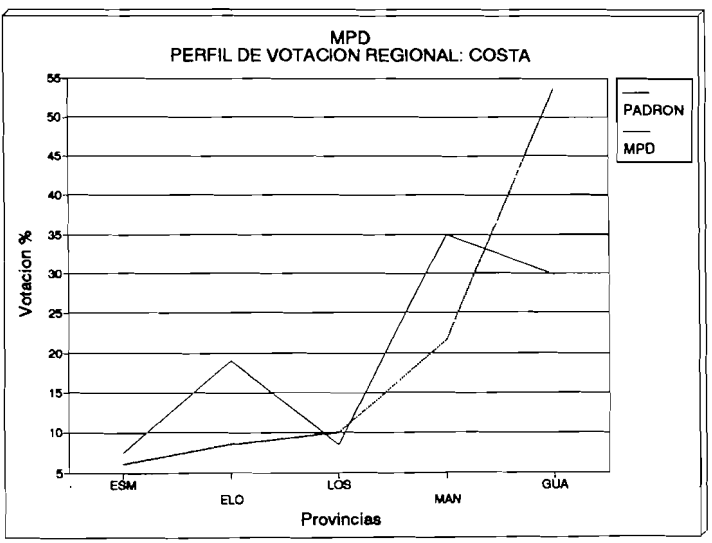

PSC
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: COSTA
Votacion %
70
60
50
40
30
20
10
0
ESM
ELO
LOS
MAN
GUA
Provincias
PADRON
PSC

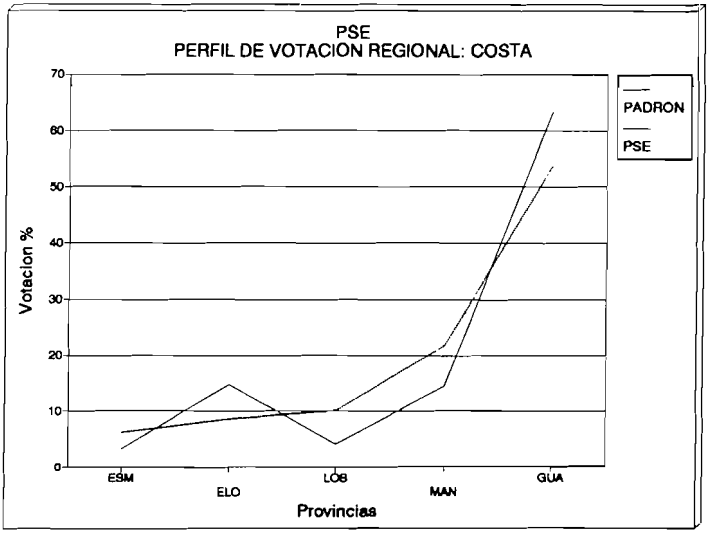

PUR
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: COSTA
Votacion %
70
60
50
40
30
20
10
0
ESM
ELO
LOS
MAN
GUA
Provincias
PADRON
PUR


PRE
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: COSTA
Votacion %
60
50
40
30
20
10
0
ESM
ELO
LOS
MAN
GUA
Provincias
PADRON
PRE

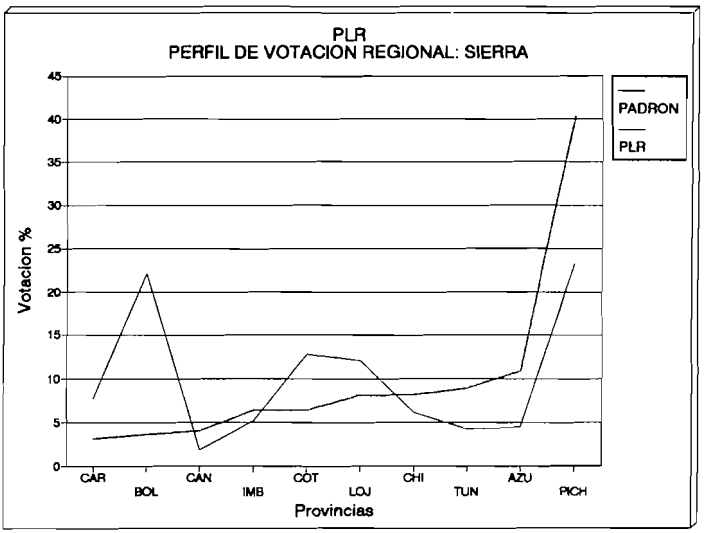

ID
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: COSTA
Votacion %
60
50
40
30
20
10
0
ESM
ELO
LOS
MAN
GUA
Provincias
PADRON
ID

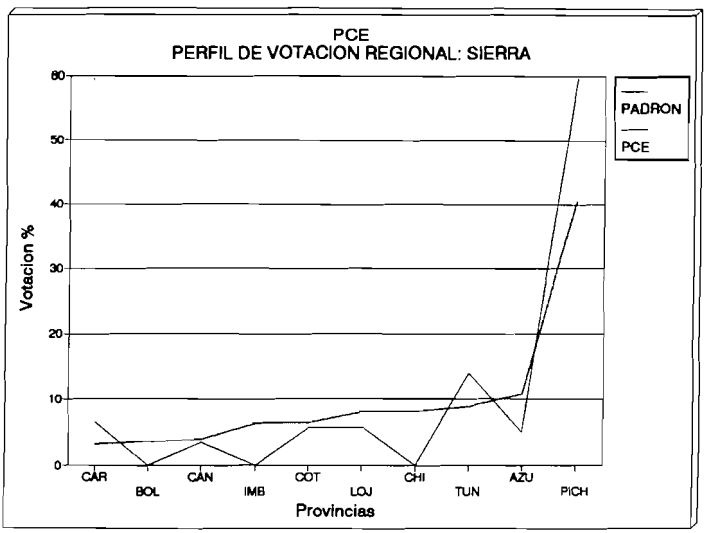

FRA
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: COSTA
Votacion %
80
70
60
50
40
30
20
10
0
ESM
ELO
LOS
MAN
GUA
Provincias
PADRON
FRA

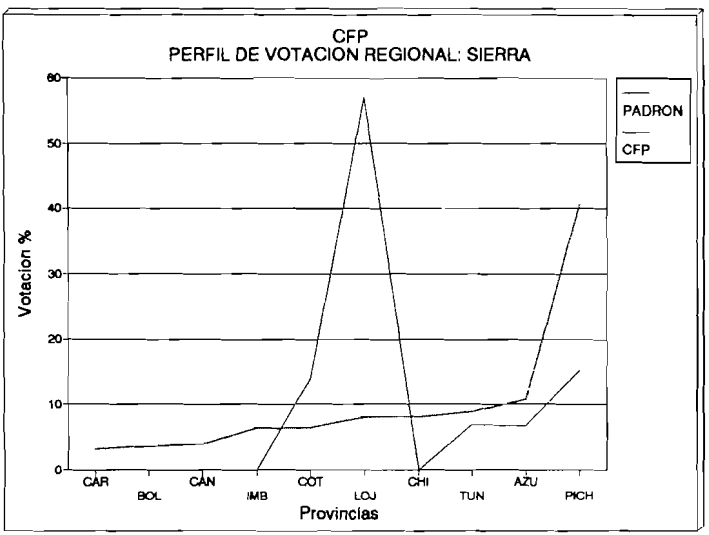

MPD
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: COSTA
Votacion %
55
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
ESM
ELO
LOS
MAN
GUA
Provincias
PADRON
MPD

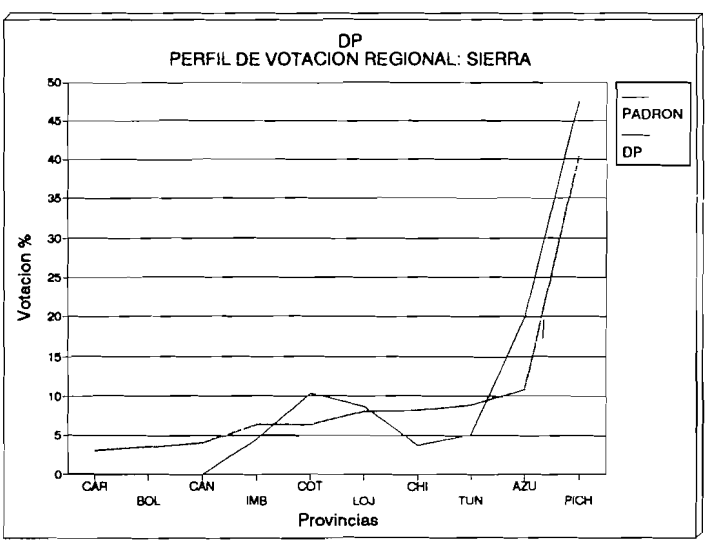

PSE
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: COSTA
Votacion %
70
60
50
40
30
20
10
0
ESM
ELO
LOS
MAN
GUA
Provincias
PADRON
PSE

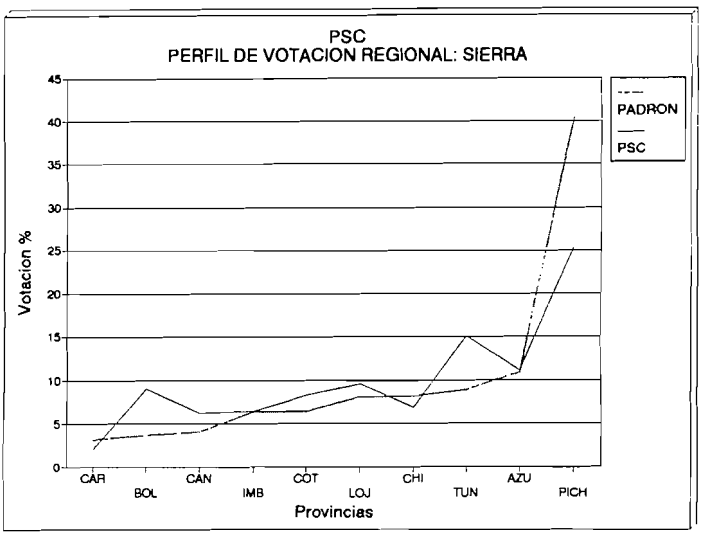
SIERRA

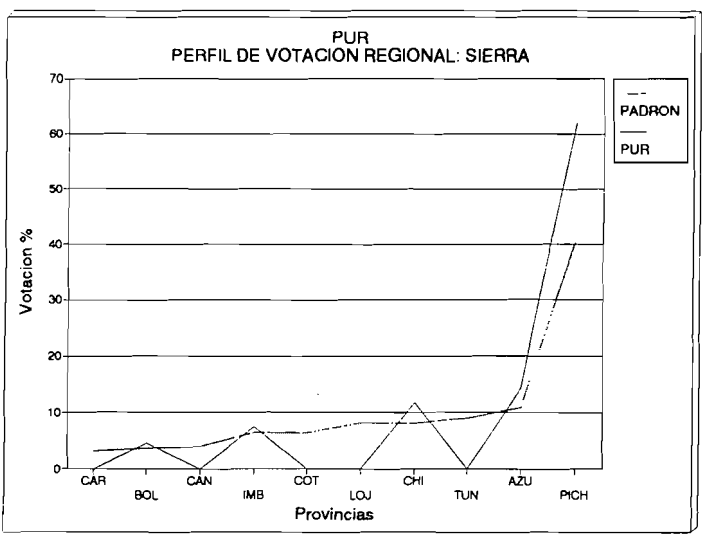

PLR
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: SIERRA
PADRON
PLR
Votacion %
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
CAR
BOL
CAN
IMB
COT
LOJ
CHI
TUN
AZU
PICH
Provincias

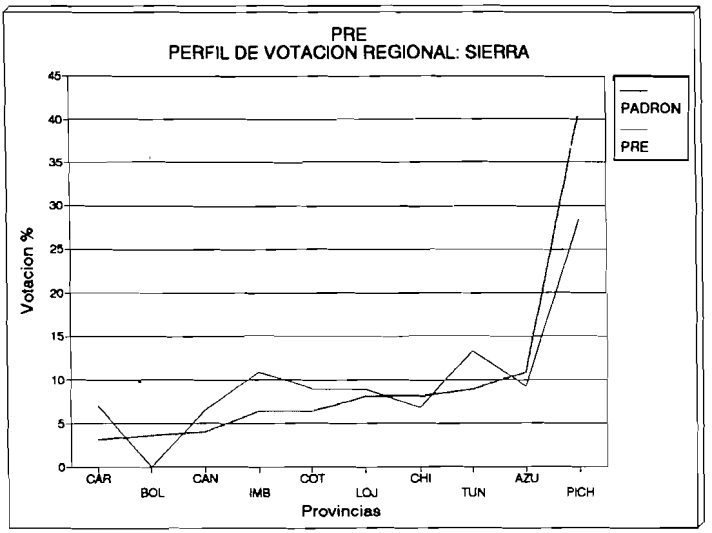

PCE
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: SIERRA
PADRON
PCE
Votacion %
60
50
40
30
20
10
0
CAR
BOL
CAN
IMB
COT
LOJ
CHI
TUN
AZU
PICH
Provincias

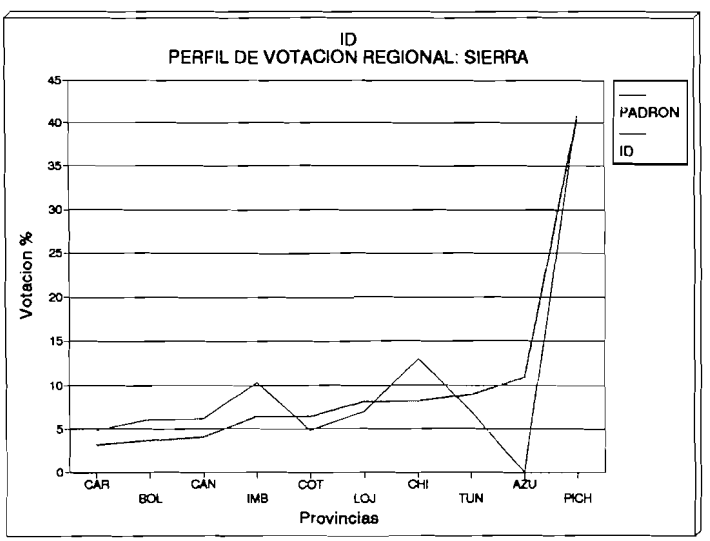

CFP
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: SIERRA
Votacion %
60
50
40
30
20
10
0
CAR
BOL
CAN
IMB
COT
LOJ
CHI
TUN
AZU
PICH
Provincias
PADRON
CFP

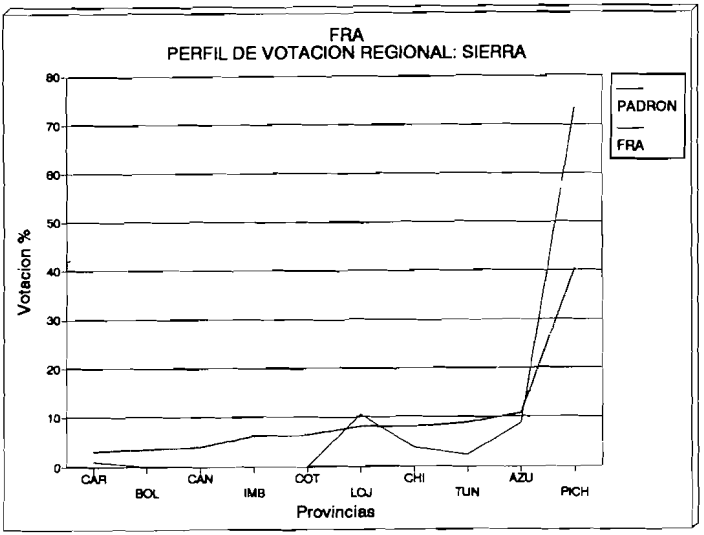

DP
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: SIERRA
Votacion %
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
CAR
BOL
CAN
IMB
COT
LOJ
CHI
TUN
AZU
PICH
Provincias
PADRON
DP

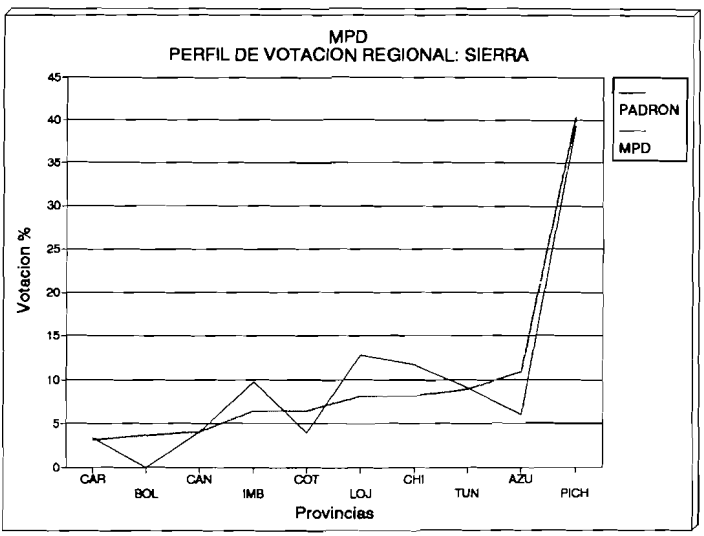

PSC
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: SIERRA
PADRON
PSC
Votacion %
0
5
10
15
20
25
30
35
40
45
CAR
BOL
CAN
IMB
COT
LOJ
CHI
TUN
AZU
PICH
Provincias

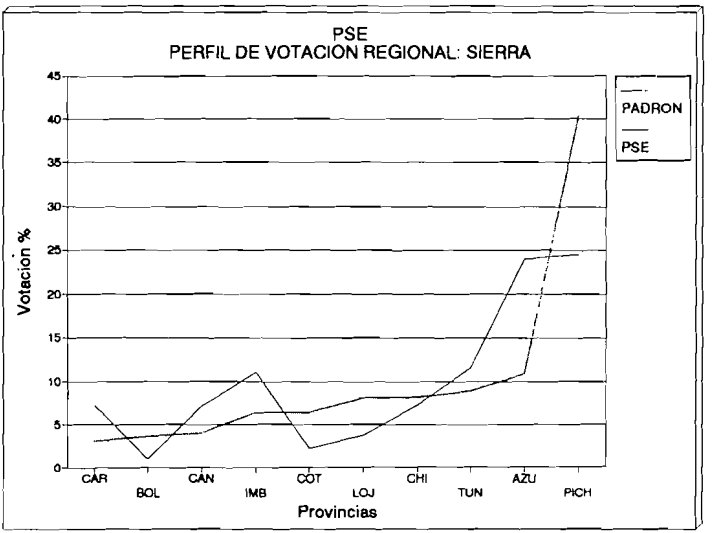

PUR
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: SIERRA
PADRON
PUR
Votacion %
0
10
20
30
40
50
60
70
CAR
BOL
CAN
IMB
COT
LOJ
CHI
TUN
AZU
PICH
Provincias


PRE
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: SIERRA
Votacion %
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
CAR
BOL
CAN
IMB
COT
LOJ
CHI
TUN
AZU
PICH
Provincias
PADRON
PRE

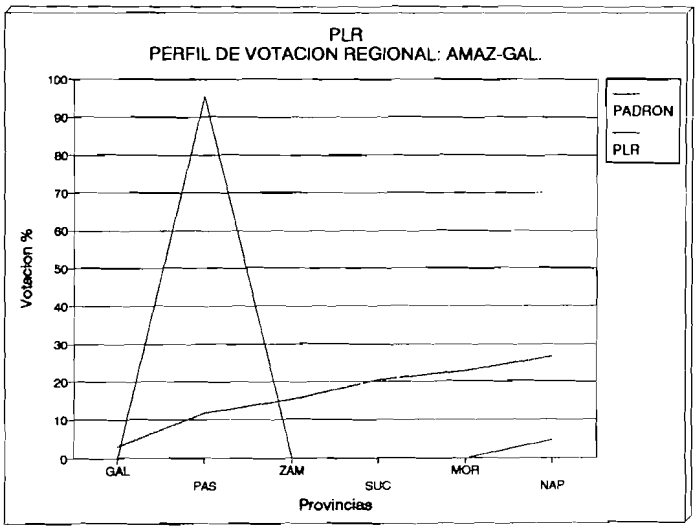

ID
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: SIERRA
Votacion %
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
CAR
BOL
CAN
IMB
COT
LOJ
CHI
TUN
AZU
PICH
Provincias
PADRON
ID

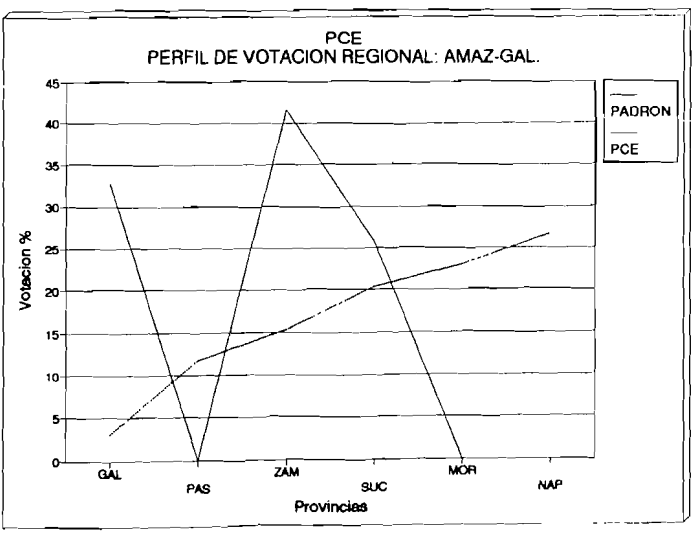

FRA
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: SIERRA
Votacion %
80
70
60
50
40
30
20
10
0
CAR
BOL
CAN
IMB
COT
LOJ
CHI
TUN
AZU
PICH
Provincias
PADRON
FRA

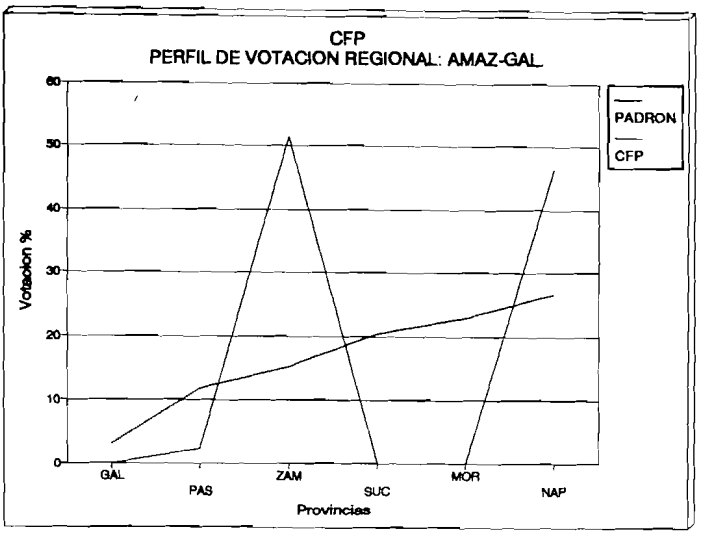

MPD
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: SIERRA
Votacion %
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
CAR
BOL
CAN
IMB
COT
LOJ
CHI
TUN
AZU
PICH
Provincias
PADRON
MPD

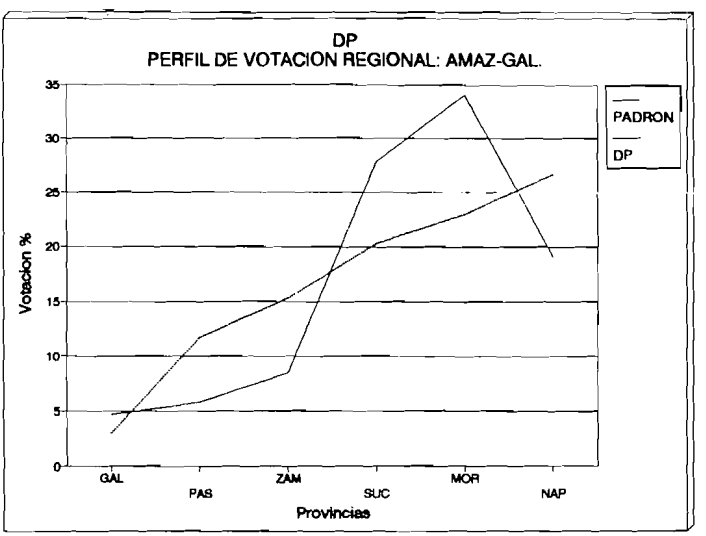

PSE
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: SIERRA
Votación %
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
CAR
BOL
CAN
IMB
COT
LOJ
CHI
TUN
AZU
PICH
Provincias
PADRON
PSE

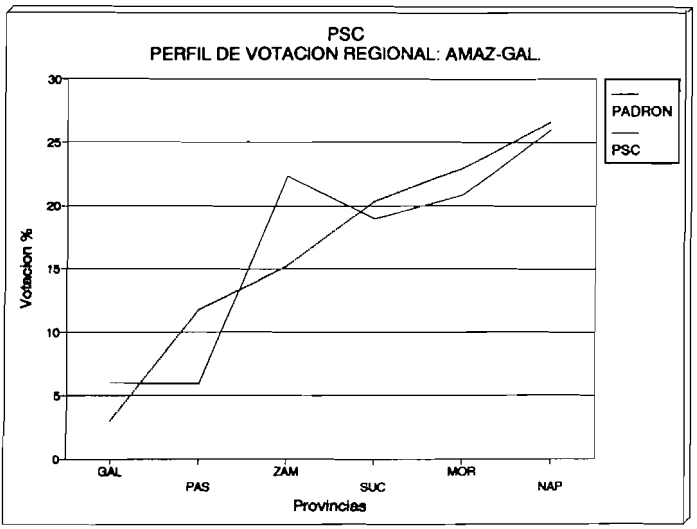
AMAZONIA Y GALAPAGOS

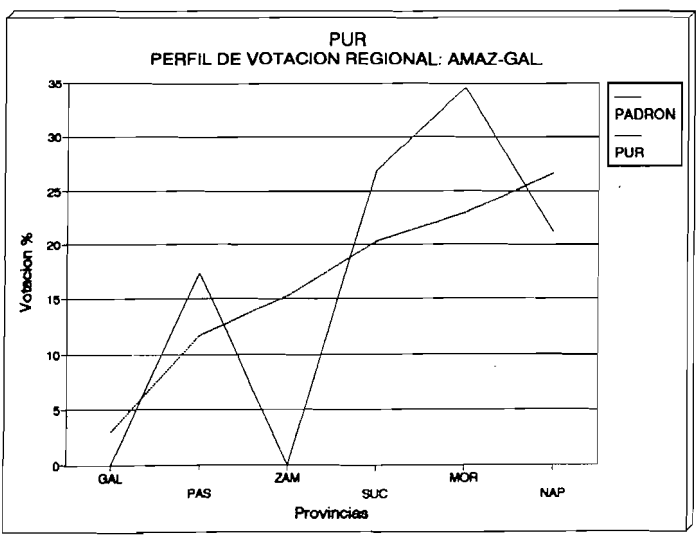


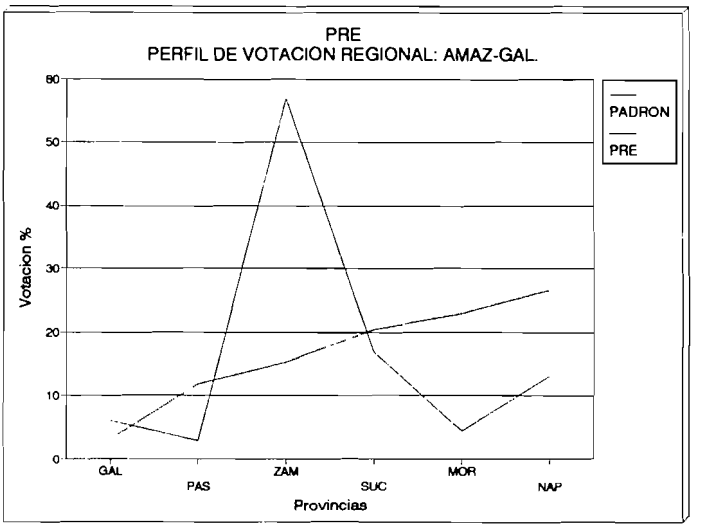


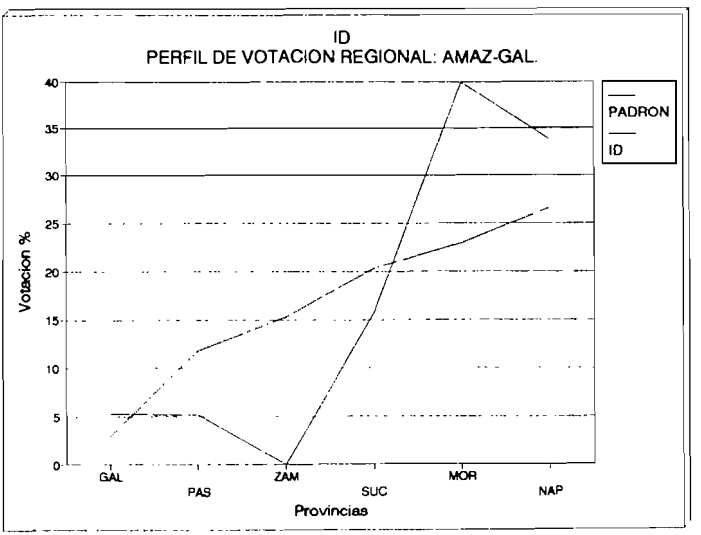

CFP
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: AMAZ-GAL
Votacion %
60
50
40
30
20
10
0
GAL
PAS
ZAM
SUC
MOR
NAP
Provincias
PADRON
CFP

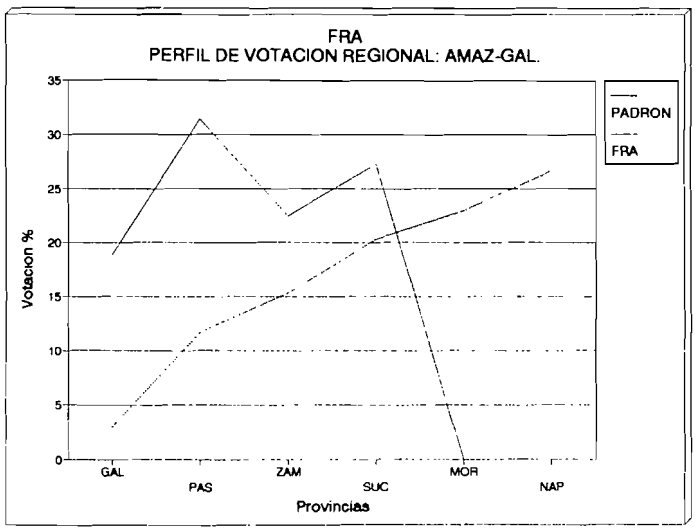

DP
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: AMAZ-GAL.
Votacion %
35
30
25
20
15
10
5
0
GAL
PAS
ZAM
SUC
MOR
NAP
Provincias
PADRON
DP

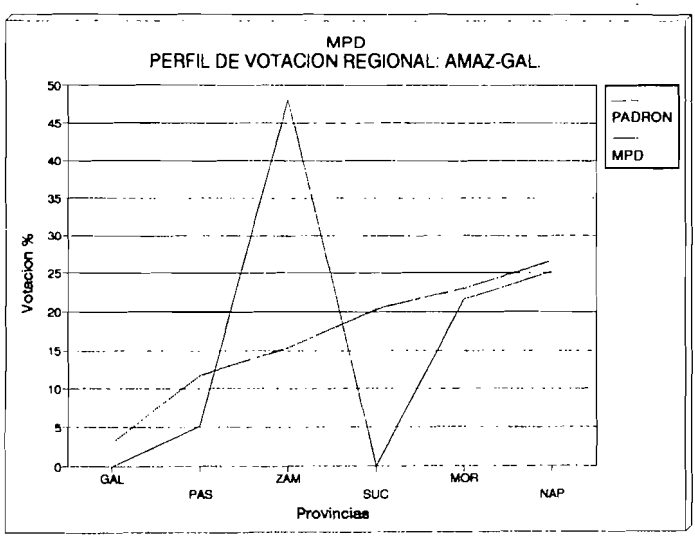

PSC
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: AMAZ-GAL.
Votacion %
30
25
20
15
10
5
0
GAL
PAS
ZAM
SUC
MOR
NAP
Provincias
PADRON
PSC

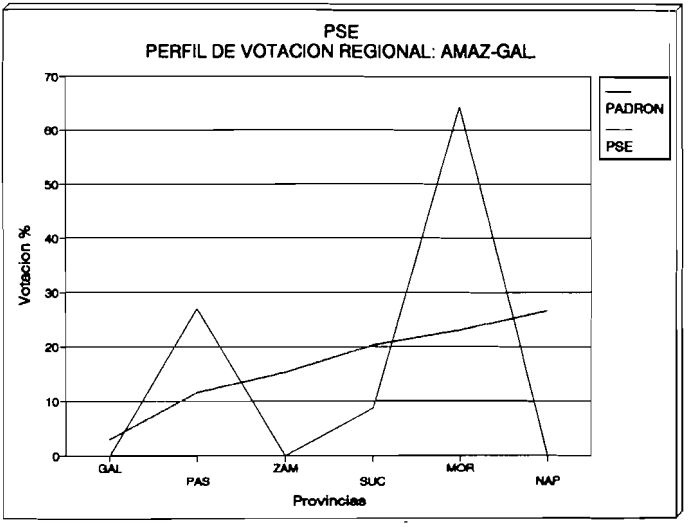

PUR
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: AMAZ-GAL.
Votacion %
35
30
25
20
15
10
5
0
GAL
PAS
ZAM
SUC
MOR
NAP
Provincias
PADRON
PUR


PRE
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: AMAZ-GAL.
PADRON
PRE
Votacion %
60
50
40
30
20
10
0
GAL
PAS
ZAM
SUC
MOR
NAP
Provincias


ID
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: AMAZ-GAL.
PADRON
ID
Votacion %
40
35
30
25
20
15
10
5
0
GAL
PAS
ZAM
SUC
MOR
NAP
Provincias


FRA
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: AMAZ-GAL.
PADRON
FRA
Votacion %
35
30
25
20
15
10
5
0
GAL
PAS
ZAM
SUC
MOR
NAP
Provincias


MPD
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: AMAZ-GAL.
PADRON
MPD
Votacion %
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
GAL
PAS
ZAM
SUC
MOR
NAP
Provincias


PSE
PERFIL DE VOTACION REGIONAL: AMAZ-GAL
70
60
50
40
30
20
10
0
Votacion %
GAL
PAS
ZAM
SUC
MOR
NAP
Provincias
PADRON
PSE

EL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO: UNA DESCRIPCION *

* Una primera versión de este trabajo fue preparada para la Junta Electoral Federal de México, dentro de un análisis comparativo de sistemas electorales, coordinado desde Chile por Juan Enrique Vega. Una versión actualizada fue preparada para el Congreso Nacional dentro del Proyecto de Modernización.

1. INTRODUCCION

La presencia de un sistema estable de partidos en el Ecuador es un hecho reciente. El retorno al régimen constitucional, en 1979, constituyó el inicio de una etapa caracterizada por el papel central de los partidos como formas institucionalizadas de representación política. Aunque anteriormente, sobre todo desde la tercera década del presente siglo, se habían hecho algunos intentos por consolidarlos, especialmente a través de la ampliación de la participación electoral, ello no fue posible sino hasta la apertura de esta nueva etapa constitucional.

La experiencia del funcionamiento de este sistema permite destacar tres elementos que constituyen su característica central: la existencia de un alto número de partidos, la gran variación en la votación que recibe cada uno de ellos y la irregularidad en el acceso a los diversos órganos de elección. Por consiguiente, utilizando la terminología usual, nos encontraríamos ante un sistema fragmentado y atomizado[1].

Además de las variaciones en las preferencias de los electores, que se deben a causas que no serán abordadas en el presente análisis, en buena medida esta situación se deriva también

1. Sobre la clasificación de los sistemas de partidos véase Sartori, Giovanni: **Partidos y sistemas de partido**, Alianza Universidad, Madrid, 1992 (2ª ed. ampliada)

de la legislación electoral vigente. Aunque a través de algunas disposiciones ésta pretende consolidar partidos grandes, con presencia a nivel nacional, en la práctica sus efectos han sido en gran medida los contrarios.

En este trabajo se describen los principales componentes del marco jurídico que rige sobre los partidos políticos y sobre las elecciones, así como las características de la práctica política, especialmente en el ámbito electoral. Se busca en ellos la explicación, por lo menos parcial, de la dispersión y de la imposibilidad de consolidar partidos o tendencias fuertes que, con su permanencia y regularidad, den estabilidad al sistema.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS

Algo que llama la atención es que en el período precedente, desde la década de los veinte hasta el fin de los setenta, se constituyeron los que podrían denominarse partidos históricos e ideológicos (Conservador, Liberal y Socialista), que tuvieron fuerte gravitación en la vida política del país, pero no se llegó a consolidar un sistema de partidos. Inclusive, desde la década de los sesenta del siglo pasado existieron ya los gérmenes de lo que más adelante serían los partidos Conservador y Liberal, que aparecían fundamentalmente como corrientes ideológicas que se disputaban, por todos lo medios posibles, el control del proceso de construcción del Estado nacional[2].

Precisamente, en aquel proceso se pueden encontrar los mayores obstáculos para el surgimiento y la consolidación de un sistema de partidos. El reconocimiento de deberes y derechos que garanticen la igualdad de oportunidades de los

2. Las fuerzas de derecha que coparon el escenario político durante el período "garciano" (1859-1875, bajo la férrea imagen de Gabriel García Moreno), se definieron siempre como conservadoras y conformaron diversas organizaciones. En 1883, luego de la crisis que debieron enfrentar a partir de la muerte de su líder, se reagruparon bajo un ideario y con una estructura orgánica, en la denominada Sociedad Republicana, en lo que constituye el primer intento de organización política partidaria. Por su parte, la oposición a García Moreno, que se había autodefinido como liberal se agrupó bajo varios membretes (Sociedad Radical, Sociedad Liberal Democrática, Sociedad Liberal Republicana), hasta 1890 en que se organizó el Partido Liberal. Un completo análisis de esta etapa se encuentra en Ayala, Enrique: **Lucha política y origen de los partidos políticos en Ecuador**, U. Católica, Quito, 1978.

actores, condición básica para su estructuración, no tenía cabida en un proceso de esa naturaleza. De ahí que incluso la Revolución Liberal de 1895, que produjo notables avances en ese sentido, no logró establecer las condiciones mínimas para la constitución de partidos integrados dentro de un sistema caracterizado por la vigencia de normas y reglas generales. Por el contrario, al identificar los objetivos generales y de largo plazo de la construcción del Estado nacional con los más coyunturales de la instauración de un régimen liberal, se negó cualquier posibilidad de apertura hacia las otras tendencias ideológico-políticas. De ahí que el liberalismo en el poder acudiera frecuentemente, por lo menos hasta mediados del presente siglo, al fraude: aquellos objetivos trascendentales no podían ponerse en riesgo al someterlos al juego electoral.

Dentro de un contexto como el señalado, los partidos (si así se los puede denominar para ese momento) tenían un margen de acción muy limitado, que se desarrollaba en dos niveles diferenciados pero complementarios: por un lado, se constituían en los instrumentos de la lucha ideológica (circunscrito al enfrentamiento entre el catolicismo y el laicismo) y, por otro lado, actuaban como asociaciones de fines electorales, dentro de procesos viciados y de márgenes muy restringidos. Ninguno de estos dos niveles exigía la presencia estable y permanente de agrupaciones políticas que organizaran y representaran a la sociedad: por su mismo carácter, el debate ideológico se restringía a sectores de élite y los estrechos límites de la ciudadanía y del sufragio reducían notablemente el campo de la acción política electoral.

Solamente a partir de la década de los treinta del presente siglo, como uno de los resultados del movimiento de Julio de 1925, comenzaron a aparecer algunas evidencias de superación de aquellos márgenes estrechos en que se desenvolvía la política nacional. Para ello fue necesario que confluyeran tres elementos básicos: la secularización de la política, esto es, el abandono de la lucha ideológica en los términos que habían prevalecido hasta después del triunfo de la Revolución Liberal; la redefinición del papel del Estado, especialmente en lo que hace relación al fortalecimiento de su papel regulador e inclusive de

elemento activo en la economía, así como de articulador en el campo político; finalmente, a causa de un conjunto de transformaciones económicas y sociales, la entrada de sectores sociales medios y populares en la escena política nacional.

En el nivel electoral estos cambios tuvieron su expresión en la ampliación del derecho al sufragio y, de manera aún incipiente, en la instauración de mecanismos que hicieran posible la limpieza de los comicios. La Constitución y la Ley de Elecciones de 1929 incluyeron algunos preceptos que conducían hacia el sufragio universal[3]; sin embargo, no incorporaron a los analfabetos y mantuvieron algunas disposiciones técnicas que en la práctica se convertían en obstáculos a la participación y en una reducción notable del número de votantes[4]. A pesar de ello y más allá del ámbito estrictamente electoral, el resultado tangible de todo ese conjunto de cambios fue la conformación de los partidos que agrupaban a las grandes tendencias ideológicas.

Pero, al mismo tiempo y como "efecto perverso" de los elementos que gestaron la nueva situación y de la tímida ampliación del sufragio, se produjo el surgimiento del populismo velasquista. Desde sus primeras manifestaciones éste se manifestó no sólo como un impedimento pasivo para la constitución de un sistema de partidos, sino que explícitamente sostuvo posiciones antagónicas a la conformación y vigencia de los partidos, colocando en su lugar a un movimiento inorgánico, poco estable y sujeto a las variaciones coyunturales.

---

3. En esta Constitución se reconoce, por primera vez de manera explícita, el derecho de voto para la mujer. Sin embargo, ya en la Constitución de 1897 se había eliminado la restricción para su participación cuando se suprimió la limitación de sexo a la ciudadanía; esto permitió que en 1925 votaran las primeras mujeres y que en el año anterior se eligiera a una mujer como concejal en uno de los municipios del país. Por otra parte, desde 1861, se había eliminado el sufragio censitario, esto es, el que permitía votar solamente a quienes cumplieran con determinadas condiciones patrimoniales y de ingresos. Al respecto véase Quintero, Rafael: **El mito del populismo en el Ecuador**, Flacso, Quito, 1980. Ayala, Enrique: **Lucha política... Op. Cit.**

4. La restricción al sufragio de los analfabetos, que reducía el padrón electoral a casi la tercera parte de los votantes potenciales en la década de los treinta, se mantuvo hasta 1979. Adicionalmente, se deben destacar otros obstáculos, como la inscripción optativa para cada elección que, además, tenía un costo monetario para el ciudadano, la definición arbitraria de distritos electorales y la identificación del lugar de residencia con el de votación sin posibilidad de cambio de uno u otro. Véase Quintero, Rafael: **El mito... Op. Cit.**

Su presencia dominante en la escena nacional durante aproximadamente cuarenta años es una de las explicaciones de la debilidad no solamente del sistema de partidos, sino de cada uno de sus integrantes como mecanismo de canalización de intereses. Aunque se debe reconocer también que, debido a su propia característica de fenómeno de movilización electoral, jugó un papel de mucho peso en lograr algún grado de transparencia en los comicios y en el incremento de la tasa de participación[5].

En este sentido, la apertura de los canales electorales de participación tuvo efectos contradictorios. Por un lado, en los momentos iniciales se lo pudo considerar como un factor de fortalecimiento de los partidos tradicionales ya que eran los que podían beneficiarse de un sistema basado en el control del voto individual, en la manipulación de determinados contingentes de población y en las prácticas usuales del fraude. Pero, de inmediato, esos mismos partidos sintieron que se quebrantaban sus bases de apoyo electoral a causa del surgimiento del populismo velasquista. El reclamo de participación electoral que éste expresaba no podía ser asimilado fácilmente por organizaciones que tenían sus fortalezas en lo ideológico y que se movían casi exclusivamente en el juego de cerradas élites.

El largo período de inestabilidad política (1925-1948) que se abrió a partir de esas transformaciones no fue el mejor contexto para consolidar un sistema de partidos. En 23 años se sucedieron 27 gobiernos, de los cuales solamente tres tuvieron su origen en elecciones populares directas, 12 fueron encargados del poder, 8 dictaduras y 4 elegidos por asambleas constituyentes.

Por consiguiente, el juego electoral quedaba reducido a un

---

5. Velasco Ibarra llegó cinco veces a la Presidencia: cuatro de ellas (1933, 1952, 1960 y 1968) por elecciones populares, con abrumadora mayoría de votos; la otra (en 1944) por una asonada de amplia base. A pesar del gran apoyo que logró concentrar, solamente terminó un período, el de 1952-1956. Su única derrota, en las elecciones de 1940, que se debió claramente a fraude, fue uno de los factores que le llevaron a levantar como bandera permanente el sufragio libre y la limpieza del proceso electoral. Véase De la Torre, Carlos: **La seducción velasquista**, Libri Mundi, Quito, 1994; Cárdenas, María Cristina: **Velasco Ibarra: ideología poder y democracia**, Corporación Editora Nacional, Quito, 1991; Cueva, Agustín: "El velasquismo: ensayo de interpretación", en **El proceso de dominación política en el Ecuador**, Ed. Alberto Crespo E., Quito, 1980, pág. 71-98; Hurtado, Osvaldo: **El poder político en el Ecuador**, U. Católica, Quito, 1979 (3ª).

nivel episódico y no pasaba de ser un elemento de orden muy coyuntural, al que se apelaba como mecanismo de legitimación de las acciones de fuerza o de arreglos políticos logrados a otro nivel. La organización política estable, enraizada en la sociedad, portadora de propuestas y con capacidad para representar intereses no era el instrumento más adecuado para esa situación[6].

Por otra parte, durante todo ese período (en realidad hasta 1978), no existió un sistema electoral asentado sobre registros depurados y sobre un diseño técnico que eliminara los vicios más frecuentes. A pesar de que desde 1945 el voto tuvo el carácter de obligatorio[7], se mantuvo como requisito la inscripción en los registros electorales. Si a esto se añade la ciudadanía restringida a la población alfabeta, en un momento en que ella no representaba más del cuarenta por ciento de la población adulta, se concluye que de hecho las regulaciones legales determinaban una baja tasa de participación electoral.

Estas características se mantuvieron incluso durante el período de estabilidad constitucional (1948-1963), en que se sucedieron cuatro gobiernos, tres de los cuales culminaron su mandato. Si bien durante este período hubo ejercicio del sufragio y algún grado de consolidación del proceso electoral como mecanismo de participación ciudadana, no estuvieron ausentes los vicios señalados antes: inscripción restringida y defectuosa, cohecho, control del voto individual y, sobre todo, fraude a través de la manipulación de los registros y de la alteración de los resultados. Estas fueron las condiciones que prevalecieron hasta 1972, cuando se inició el más largo período de gobiernos

---

6. Sin embargo, no estuvieron ausentes los intentos de fortalecer a los partidos tradicionales, como el que se hizo para la Asamblea Constituyente de 1938-39, en que se estableció la representación por tercios para cada uno de los partidos existentes al momento: Conservador, Liberal y Socialista. Véase Cueva, Agustín: **El proceso de dominación, Op. Cit.**; Llerena, José Alfredo: **Frustración política en veintidós años**, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1959.

7. La Ley de Elecciones de 1929 solamente alude al sufragio como un derecho de ciudadanía. La de 1945 reconoce que el sufragio es un derecho político y un deber cívico, pero no lo establece explícitamente como obligatorio. La Ley de 1947 determina que es obligatorio para el hombre y facultativo para la mujer. La de 1968 hace extensiva la obligación para la mujer. Véase Tribunal Supremo Electoral: **Legislación Electoral Ecuatoriana**, Corporación Editora Nacional, Quito, 1990.

de facto de la historia del país.

3. EL PERIODO DE TRANSICION Y LAS LEYES ACTUALES

En Enero de 1978 se realizó un referéndum convocado por el gobierno militar para escoger entre la Constitución de 1945 (reformada) y una nueva que había sido redactada por una de las comisiones creadas para el efecto. Con el apoyo de un conjunto de fuerzas políticas que habían surgido al amparo del auge económico que vivía el país, triunfó la nueva Constitución y con ella se puso en vigencia una nueva legislación electoral. Desde ese momento, el país contó con una nueva Ley de Elecciones y, por primera vez en su historia, con una Ley de Partidos Políticos.

El referéndum, así como las elecciones presidenciales, parlamentarias, provinciales y municipales, constituyeron la fase final de un largo proceso de retorno. En 1976, el gobierno militar formuló el Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, que buscaba crear las bases para la fundación de un nuevo régimen constitucional. El Plan contempló la creación de tres comisiones jurídicas para elaborar los dos proyectos de Constitución (la nueva y la de 1945 con reformas) y redactar las leyes de partidos y de elecciones. El segundo paso fue el referéndum y el tercero las elecciones, que tuvieron lugar en 1978 (primera vuelta presidencial y gobiernos locales y provinciales) y en 1979 (segunda vuelta y parlamentarios).

El largo período que ocupó el proceso de retorno, así como las características que tuvo desde su inicio, abrieron un amplio margen para la negociación política. A diferencia de ocasiones anteriores, cuando se había acudido a la Asamblea Constituyente como mecanismo de elaboración y promulgación de la carta constitucional, éste fue un proceso más pluralista e incluyente. Así, a pesar de que las comisiones jurídicas fueron integradas por designación y no por elección directa, tuvieron una conformación plural y altamente representativa de la gama social y política del país. Inclusive, esa integración estuvo precedida por un debate muy amplio en el que participaron no

solamente los partidos políticos, sino también organizaciones sindicales, gremiales, populares y culturales, medios de comunicación, entre otros. De esta manera, se crearon condiciones propicias para un apoyo significativo a todo el proceso.

Dado que no se encontraba en vigencia ninguna ley electoral, para la realización del referéndum se constituyó un Tribunal Supremo Electoral *ad hoc*, dotado de total autonomía y encargado de la ejecución del proceso. A pesar de algunos problemas iniciales, propios de un momento de esa naturaleza, los resultados fueron satisfactorios en términos del funcionamiento de ese organismo y de los recursos técnicos utilizados para hacer posible el proceso electoral[8].

Un elemento de importancia en esto -y que se mantendría en adelante bajo disposiciones legales- fue la utilización de padrones electorales elaborados a partir de los registros proporcionados directamente por el Registro Civil. Con ello se consiguió, entre otros efectos, eliminar una de las causas más significativas del ausentismo, se suprimió la fuente de muchos de los vicios que habían caracterizado a procesos anteriores y se contó con un recurso adecuado para poner en práctica la obligación del voto.

Las leyes de Elecciones y de Partidos Políticos se orientaron hacia la conformación de un sistema estable, cuya garantía de existencia se consideraba que debía ser la vigencia de partidos consolidados orgánicamente, con fuerte respaldo electoral y con permanencia en la escena política. Con este fin, en ellas se incluyeron disposiciones alusivas a la vida interna de los partidos (registro de militantes, elección y alternancia de las instancias de dirección, entre otros) y se introdujeron condiciones para la inscripción y vigencia de su registro. Así, se estableció un número mínimo de afiliados (equivalente al 1.5% del padrón electoral) para lograr la inscripción y una votación mínima del 5% de los votos válidos en dos elecciones pluriper-

8. La autonomía del Tribunal Supremo Electoral, sancionada constitucional y legalmente, se ha convertido en uno de los elementos que han dado seguridad y transparencia a los procesos electorales.

sonales consecutivas para mantenerse dentro del registro[9].

Detrás de ese tipo de determinaciones, como lo expresan las premisas contenidas en los cuerpos legales, está la suposición de que la garantía de estabilidad de todo el sistema estaría dada por la existencia de pocos partidos grandes. Pero, a pesar de las intenciones que guiaron a la promulgación de estas leyes, lo cierto es que a partir de su vigencia se ha conformado un sistema de partidos que podría calificarse como de pluralismo atomizado. Desde el retorno al régimen constitucional se ha mantenido un promedio de 15 partidos legalmente reconocidos, sin que se pueda establecer una tendencia sostenida de eliminación de los más pequeños[10]. A pesar de que cuatro de ellos (Social Cristiano, Izquierda Democrática, Roldosista y Democracia Popular) se han mantenido en los primeros lugares, un conjunto de factores ha determinado que los otros no lleguen a ser marginales[11].

Si bien esto se origina en la conducta del electorado y en la existencia de identidades regionales y locales muy fuertes, tiene también relación con las leyes vigentes. Estas contienen disposiciones que contradicen la orientación señalada y llevan a la proliferación y atomización de partidos. Este es el caso de la prohibición explícita de las alianzas en elecciones pluripersonales, que cierra la posibilidad de consolidar tendencias. Igualmente, es el caso de la utilización del sistema proporcional en la asignación de puestos que, si bien permite la representación de minorías, en una situación como la ecuatoriana contribuye a la dispersión[12]. A la vez, esto produce la subrepresenta-

9. Esta última disposición fue derogada en 1983, pero se la puso nuevamente en vigencia (con un mínimo del 4%) en 1993. Por elecciones pluripersonales se entiende a aquellas en que se elige más de una persona (diputados, consejeros provinciales y concejales municipales). Véase más adelante el análisis de los aspectos jurídicos.

10. Esto se debe, en gran medida, a la poca consistencia de las preferencias electorales, que llevan a que varios de los partidos pequeños eliminen el riesgo de desaparición al obtener en una elección porcentajes levemente superiores al límite mínimo establecido, aunque en la anterior se hayan situado por debajo de éste.

11. Dentro de la terminología usual, el Social Cristiano ocupa el espacio de derecha, la Izquierda Democrática es la versión ecuatoriana de la social democracia, el Roldosista es una de las manifestaciones del populismo caudillista y la Democracia Popular se ubica dentro de la corriente demócrata cristiana. La ID y la DP se autodefinen como de centro izquierda y en coyunturas muy específicas han entrado en alianza.

12. Más adelante se describe con detalle el sistema de cocientes que hace factible la

ción de los partidos grandes y la sobrerepresentación de los pequeños o con menor votación.

Los partidos están obligados a contar con una organización de alcance nacional y a presentar candidatos en por lo menos diez provincias de las 21 en que está dividido administrativamente el país. Por tanto, a pesar de la gran heterogeneidad regional, se niega la posibilidad de conformar partidos locales o regionales, con lo que las organizaciones que tienen esa característica pasan a ocupar un espacio dentro del escenario nacional, lo que contribuye a agudizar la heterogeneidad.

De estas disposiciones se desprenden algunos efectos negativos, especialmente en la conformación del Congreso, ya que trasladan hacia ese ámbito la atomización. La dispersión se alimenta también de la identificación de la provincia con el distrito electoral para la elección de diputados provinciales; estos se eligen en función del volumen de población de cada provincia, lo que lleva a que los partidos pequeños tiendan a concentrar sus esfuerzos en determinadas provincias (especialmente en las de menor población) y de esa manera puedan obtener un número de diputados que no guarda relación con su votación a nivel nacional[13].

Además, frente a la debilidad de los gobiernos locales, se ha privilegiado la función de representación del diputado provincial sobre las de legislación y de fiscalización. De este modo, los diputados se eligen a partir de criterios y aspiraciones provinciales antes que por adscripciones ideológicas o partidistas. A la vista del elector, el diputado es un representante de la provincia, un intermediario entre ésta y el gobierno central, un proveedor de recursos y canalizador de obras, lo que lleva a subvalorar el trabajo legislativo y de fiscalización. Esto se robustecía -hasta 1994 en que se introdujeron reformas a partir de un referéndum- con una disposición que asignaba a cada diputado provincial un monto de recursos ("asignaciones de interés provincial") para la realización de obras, lo que, por lo demás, constituía un motivo de permanente denuncia acerca

---

la representación de las minorías

13. Sobre este tema véase el artículo "La geografía electoral", en este mismo libro

de prácticas clientelares e inclusive de corrupción.

La actual conformación del Congreso tiene un impacto muy fuerte sobre su continuidad y eficiencia, ya que se trata de un organismo sujeto a plazos muy cortos de renovación. El Congreso Nacional es unicameral y está conformado por doce diputados elegidos por votación nacional y un número variable de diputados elegidos por votación provincial; de acuerdo a la población actual, estos últimos llegan a sesenta y cinco, lo que da un total de setenta y siete diputados[14]. La vigencia de las disposiciones señaladas ha llevado a que un número muy alto de partidos (once en 1992 y doce en 1994) obtenga representación parlamentaria, lo que ha dificultado significativamente la conformación de mayorías.

La duración del período de los diputados provinciales es de dos años, sin posibilidad de reelección inmediata[15], lo que significa que en ese corto lapso se renueva el 84% del total de integrantes. Esta alta proporción, que tiende a incrementarse a causa del crecimiento poblacional, da lugar a un grado muy alto de inestabilidad y, debido a la poca regularidad de las preferencias del electorado, a variaciones muy fuertes en la composición interna del Congreso. Inevitablemente, esto produce un cambio profundo a mitad del período gubernamental de cuatro años, lo que genera incertidumbre y da lugar a desgastantes negociaciones. A esto se añade la renovación total que se produce cada cuatro años, en la que la prohibición de reelección inmediata producía una interrupción radical de los procesos en marcha.

Un efecto similar, en términos de la inestabilidad y de la generación de incertidumbre, se desprende de la corta duración del período de autoridades parlamentarias. Cada año se renuevan todas las dignidades, incluyendo presidente, vicepresidente, integrantes de las comisiones legislativas y algunos

14. Las diferencias entre los diputados nacionales y provinciales se establecen en los requisitos para su candidatura (edad, residencia), en el ámbito de elección y en la duración del período, que para los nacionales es de cuatro años. Una vez en el Congreso tienen las mismas atribuciones, funciones y obligaciones.

15. Esta prohibición fue modificada a partir de los resultados obtenidos en la consulta popular de Agosto de 1994, pero solamente entrará en vigencia a partir de las elecciones de 1996.

cargos administrativos de libre remoción (secretario, directores). Esto tiene un efecto adicional a través del Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes que, en receso del Congreso Pleno, tiene todas las atribuciones del parlamento. Si se considera que el período ordinario de sesiones del Congreso tiene una duración de solamente sesenta días al año, se puede valorar la importancia que tiene para cada partido contar con puestos dentro de las Comisiones; mucho más si se tiene en cuenta que sus integrantes son apenas 28 (cuatro Comisiones de siete miembros cada una), un número muy reducido en el que cada voto tiene un gran peso, especialmente cuando se funciona con el quórum mínimo.

Es interesante señalar que en las administraciones provinciales y municipales se ha logrado evitar estos problemas por medio de la vigencia de un período de cuatro años pero con renovación parcial cada dos años. Aunque en estos niveles también se realizan elecciones cada dos años, en cada ocasión se eligen alternativamente la minoría o la mayoría de sus integrantes. De esta manera, siempre permanece un número apreciable de consejeros y de concejales que, junto con el prefecto y con el alcalde, aseguran la continuidad. De alguna manera, allí se ha logrado combinar de manera bastante satisfactoria la renovación con la estabilidad.

A pesar de lo señalado en cuanto a la importancia asignada a la función de representación de los diputados, debido al bajo número que integra el Congreso no es posible asegurar en ella la proporción adecuada a la población de cada provincia. El sistema lleva a la subrepresentación de las provincias más pobladas y a la sobrerepresentación de las menos pobladas. En los hechos esto se compensa parcialmente con la elección de los diputados nacionales que, por simple estrategia electoral, generalmente son seleccionados dentro de las provincias que cuentan con mayor población.

La Constitución y las leyes prohíben la reelección inmediata no sólo de los diputados sino de cualquiera de las dignidades; únicamente se la puede hacer después de que ha transcurrido un período (excepto en el caso de la Presidencia y Vicepresidencia de la República, en que la prohibición es de

por vida)[16]. Esto se convierte en una exigencia de renovación permanente de cuadros que no puede ser cumplida satisfactoriamente por todos los partidos, especialmente por los más pequeños. Como resulta evidente, este es un obstáculo muy fuerte para lograr continuidad en el trabajo parlamentario, provincial y municipal, así como para consolidar carreras políticas. Una manera de superar este obstáculo, en el caso de los diputados ha sido la utilización de la denominada "reelección cruzada", que consiste en que un diputado provincial puede competir para la diputación nacional y viceversa. Sin embargo, esto tiene una gran limitación que es el reducido número de diputados nacionales.

Paralelamente a estos efectos de la legislación electoral vigente, y en parte derivados de ella, se advierten problemas que tienen relación con las tendencias de votación a nivel nacional. Como se dijo, Ecuador se caracteriza por una gran heterogeneidad regional que da lugar a lo que podrían denominarse sociedades regionales o locales. En estas se desarrollan fuertes identidades que se manifiestan electoralmente a través de la votación "en bloque" por un partido político. La debilidad de las instancias locales y provinciales, a causa de su escasa autonomía y de la alta dependencia con respecto al gobierno central en la asignación de recursos, lleva a que esas tendencias se trasladen al ámbito nacional, lo que determina la existencia de partidos de base provincial o regional, con significativas variaciones geográficas en su votación. Además, ha llevado a la constitución de bastiones de determinados partidos en los que no pueden entrar fácilmente otros.

Es innegable que la legislación contribuye a agudizar esta situación en la medida en que no reconoce la heterogeneidad y no lleva al fortalecimiento de las instancias locales y provinciales. Por un lado, para efectos políticos y administrativos, el país se ha dividido en provincias, cantones y parroquias, dentro de los cuales coexisten un régimen de representación popular (consejos provinciales y municipios) y un régimen de delega-

16. Como se señaló antes, estas prohibiciones fueron ya eliminadas, pero ello no anula el análisis de lo sucedido previamente.

ción del gobierno central. Esta coexistencia genera superposiciones y competencias ya que no están claramente delimitados los campos de cada una de esas estructuras. Pero también se produce superposición entre las mismas entidades de representación popular, ya que el consejo provincial abarca toda la provincia, dentro de la cual se encuentran los cantones que están bajo la jurisdicción de los municipios, sin que tampoco se hayan delimitado claramente los campos.

Por otro lado, si bien la Constitución establece la autonomía de los consejos provinciales y los municipios, en la práctica ella no existe. Ellos deben enfrentar a un ordenamiento centralista que los relega a un plano de ejecutores de una parte de la obra pública y de dotación de algunos servicios, pero que les priva de la ejecución de áreas básicas (como educación y salud) y del control directo de la generación y utilización de sus recursos. Por tanto, las instancias provinciales y locales padecen de una enorme debilidad que les impide convertirse en verdaderos órganos gobierno. En consecuencia, la demandas de carácter regional y local deben buscar otros ámbitos para expresarse y, como se ha señalado, lo hacen a nivel nacional. Ello lleva a que partidos con base y reivindicaciones estrictamente locales, provinciales o regionales invadan el escenario nacional, creando grandes distorsiones.

A más de los consejeros provinciales y de los concejales municipales, en cada una de estas instancias se elige de manera directa a las principales autoridades: al prefecto provincial y al alcalde municipal. De esta manera, ellos provienen de una elección unipersonal que, gracias a la posibilidad de "voto cruzado", resulta independiente de la de los otros integrantes de sus respectivas instituciones. Por tanto, no resulta extraño que ellos deban ejercer con cuerpos edilicios plurales y en ocasiones con mayoría contraria. Además, ya que en estos casos se aplica también el sistema de representación de minorías, su conformación abarca una amplia gama de partidos, con lo que también se dificulta la conformación de mayorías.

Un aspecto de importancia en la legislación electoral vigente es la presentación de candidatos en lista cerrada sin opción de voto preferencial. Los partidos deben presentar una lista com-

pleta con el número total de puestos a elegirse y con sus respectivos suplentes. El orden asignado dentro de la lista es el que define el lugar de cada uno de ellos, sin posibilidad de variación por parte del elector. Debido a la utilización del sistema proporcional, es poco probable que un solo partido consiga un alto número de puestos (excepto en casos muy singulares de bastiones partidistas), lo que determina que los primeros puestos de la lista sean los de mayor importancia y los más codiciados dentro de cada partido. Quienes no consiguen un puesto se mantienen como suplentes (o alternos, como se los denomina usualmente), en el mismo orden de presentación.

Esta modalidad de lista cerrada se inscribe dentro de la intención de fortalecer a los partidos políticos, otorgándoles todas las atribuciones en la presentación de candidaturas y en la conformación de las listas. Subyace el supuesto de que la selección realizada internamente en los partidos responderá a criterios ideológicos o de principios y que de esta manera el voto por parte del elector tendrá también una orientación ideológica. Es un claro intento de despersonalizar la elección cuando se trata de colectivos, aunque en la práctica y debido al marketing político esto ha tenido poco éxito.

Por otra parte, la presentación de lista completa, con el número total de puestos a elegirse y con un número similar de suplentes, añadida a la obligación de presentar candidaturas en por lo menos diez provincias constituyen exigencias muy fuertes, especialmente para los partidos pequeños. El número de candidatos que debe presentar un partido que intente mantener una presencia significativa a nivel nacional resulta extremadamente alto, sobre todo cuando se trata de elecciones generales en las que se renuevan mayorías de consejos provinciales y de municipios, diputados nacionales y diputados provinciales. Inclusive lo es para los partidos que tienen interés en presentar candidatos para todas las dignidades de una provincia grande[17]. Es evidente que esto abre un campo muy amplio a la

17. El mejor ejemplo es el de la provincia de Guayas, con 19 municipios cantonales, un consejo provincial y diez diputados. Un partido que intente presentar candidatos para todas las dignidades deberá contar con 476 personas para llenar todas las listas (219 concejales municipales, 9 consejeros provinciales y 10 diputados, todos ellos con sus respectivos suplentes)