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

improvisación y no contribuye a elevar el nivel de los candidatos.

A la vez, esta disposición de presentar lista completa se vincula con la prohibición de participación de los independientes, ya que solamente pueden ser candidatos los afiliados a los partidos políticos. No existe la figura de candidatos no afiliados patrocinados por grupos diferentes a los partidos ni auspiciados por estos; la afiliación es uno de los requisitos básicos para cualquier candidatura. Se trata, de una manera indirecta, de fortalecer a los partidos a través de la introducción de condiciones para la participación en los procesos electorales[18].

Si bien es cierto que el robustecimiento de los partidos depende fundamentalmente de otras causas, referidas a su vida interna y a la relación con el electorado, también es verdad que estas normas podrían cumplir algún papel en ese sentido. Sin embargo, en tanto no existen otras disposiciones de apoyo, éstas no han arrojado los resultados esperados. No son pocas las ocasiones en que la afiliación a un partido ha sido cumplida solamente como un requisito para la candidatura y para la participación en las elecciones, pero una vez obtenido el triunfo ella ha quedado de lado. La ley no contempla ninguna sanción para casos de desafiliación que, especialmente en el Congreso Nacional, han sido muy numerosos. Esto lleva a una paradójica situación: a pesar de las estrictas condiciones establecidas para las candidaturas, en algunos períodos ha existido un gran grupo de diputados no afiliados, autodenominados independientes. Obviamente, este es un factor adicional que dificulta el intercambio político y la conformación de mayorías.

Una de las innovaciones que se introdujeron con el sistema electoral vigente desde 1978 fue la elección de presidente y vicepresidente de la República por mayoría absoluta. Para esto está prevista la segunda vuelta en caso de que ninguno de los

---

18. Esta prohibición fue levantada por decisión del plebiscito de Agosto de 1994. Previamente, en 1986 se había realizado ya un plebiscito para consultar acerca de la posible participación de los independientes como candidatos en las elecciones, cuyo resultado fue una clara negativa a esa posibilidad. Es evidente que en esto influyeron las circunstancias en que se efectuó y que llevaron más bien a que el plebiscito se tome como un juzgamiento al gobierno.

binomios logre una votación superior al cincuenta por ciento del total de votos válidos. En las cuatro elecciones presidenciales que se han realizado hasta el momento siempre ha sido necesaria la segunda vuelta. La dispersión de fuerzas y el alto número de candidatos (6 en 1978, 9 en 1984, 10 en 1988 y 12 en 1992) han sido las causas para que ninguna de las candidaturas consiga la mayoría absoluta en la primera vuelta[19].

No existen hasta el momento indicios que permitan asegurar que la introducción de este mecanismo haya dado los frutos esperados, esto es, que se consolide un activo apoyo mayoritario en torno a la candidatura triunfadora. En el marco de un comportamiento político poco dispuesto a las prácticas colaborativas, la votación de la segunda vuelta no se produce a través de acuerdos o de la conformación de coaliciones de partidos. La práctica usual, con aisladas excepciones, ha consistido en que los partidos que no han pasado a la segunda vuelta dejen en libertad a los votantes para escoger entre las dos opciones. Esta es una manera de evadir posibles compromisos futuros, pero también un reconocimiento de las serias dificultades que pueden enfrentar al momento de pretender orientar el voto de su electorado.

Por consiguiente, el triunfador de la segunda vuelta no cuenta con otro apoyo que el de su propio partido y su votación proviene de la suma de votos definidos individualmente. Este es, a la luz de la experiencia, un apoyo poco consistente, que no se expresa orgánicamente en ninguna instancia y que está sujeto a las variaciones coyunturales. Además, esto se vincula con la elección de diputados nacionales y provinciales en la primera vuelta presidencial, lo que, dada la prohibición de establecer alianzas, alimenta la dispersión ya que en ella compiten todos los partidos aisladamente, sin la posibilidad de contar con candidaturas presidenciales comunes o con coalicio-

19. La proporción más alta lograda por el triunfador de la primera vuelta ha sido del 32%, obtenida por Durán Ballén en 1992, ocasión en que también se observó la mayor concentración de votación en las dos primeras candidaturas, ya que la segunda obtuvo el 25%. En las elecciones anteriores se obtuvieron los siguientes resultados para el primero y segundo binomios, respectivamente: en 1979, 28% y 24%; en 1984, 29% y 27%; en 1988, 25% y 18%.

nes que aglutinen tendencias. Por consiguiente, el presidente electo cuenta siempre con un bloque parlamentario que no logra hacer mayoría en el Congreso[20].

Esto tiene mucha importancia especialmente en lo que se refiere a la expedición de leyes y al procesamiento de reformas constitucionales y legales, en las que necesariamente deben producirse acuerdos entre el ejecutivo y el legislativo. La legislación vigente concede al presidente la potestad de veto total o parcial de las leyes expedidas por el Congreso y, a la vez, le otorga la facultad de presentar proyectos de ley o de reforma. La dispersión existente en el Congreso constituye una traba para este proceso y, de hecho, un impedimento para la materialización de acuerdos. Esto ha llevado a que, cada vez con mayor frecuencia, el gobierno acuda al envío de leyes calificadas como de urgencia económica, cuyo procesamiento determina que en caso de que no puedan ser tratadas por el Congreso en un plazo de quince días entran automáticamente en vigencia. Esta práctica ha dado lugar a un complejo juego de búsqueda de apoyos coyunturales o, en su defecto, al boicot de las sesiones por parte del bloque de gobierno para evitar que se constituya el quórum necesario y así impedir que el Congreso trate los proyectos.

Otro elemento novedoso, introducido por la actual legislación, es el financiamiento estatal a los partidos políticos conjuntamente a algunas prerrogativas de carácter económico y financiero (exoneración de impuesto a la renta y de bienes raíces, deducción del impuesto a la renta sobre las donaciones realizadas a partidos). La forma de distribución del denominado Fondo Partidario Permanente favorece a los partidos grandes, lo que constituye un apoyo adicional al criterio de lograr la estabilidad a través del fortalecimiento de pocos partidos con

---

20. En 1979, única ocasión en que se eligió a los diputados en la segunda vuelta electoral, diez partidos obtuvieron escaños en el Congreso. Por consiguiente, parecería que aisladamente esa medida no tiende a reducir la dispersión y que el problema está en la prohibición de alianzas. A esto contribuye también el sistema de representación de minorías que, como se vio antes, permite la obtención de escaños parlamentarios a un alto número de pequeños partidos.

alta votación[21].

Si lo que se quiso lograr con la creación de este Fondo era eliminar o reducir la dependencia de los partidos con respecto a grupos económicos, es poco lo que se ha logrado. La magnitud relativamente reducida de esos recursos determina que este tipo de financiamiento no constituya un elemento de mayor importancia para solventar los gastos de los partidos, especialmente en campañas electorales. La ausencia de control del gasto electoral (a pesar de las disposiciones legales existentes al respecto) permite la elevación sustancial de esos gastos y exige a los partidos dar prioridad a otras fuentes de financiamiento. Como se ha dicho, la ley los faculta a recibir donaciones, que parecen constituir en este momento la principal forma de obtención de recursos.

La ausencia de control del gasto electoral se ha transformado en uno de los temas de debate en los últimos años. Se sostiene que, con la importancia que ha adquirido el marketing político, directamente asociado a la televisión y a los medios electrónicos, los partidos pequeños resultan marginados a causa de los altos costos que esto demanda. En esas condiciones, frente a un electorado que ha mostrado tradicionalmente una visión de corto plazo y de manejo clientelar, el éxito en una campaña depende fundamentalmente de los recursos económicos movilizados. Adicionalmente, muchas críticas encuentran en estos aspectos las causas para que la política se haya vaciado de contenido y para la generalización de la apatía.

## 4. FUENTES NORMATIVAS

### 4.1. Jerarquía y tipo de leyes

Los partidos políticos y los procesos electorales en el Ecuador están normados por la Constitución Política de la República (CPR), por la Ley de Partidos Políticos (LPP) y por la

21. El Fondo cuenta con un monto equivalente al 0.5 por mil (0.05%) del Presupuesto General del Estado; el 60% se distribuye por partes iguales para todos los partidos que han superado el cinco por ciento en promedio y el resto en proporción a la votación obtenida en las elecciones pluripersonales

Ley de Elecciones (LE). También inciden en ella la Ley de Régimen Provincial (LRP) y la Ley de Régimen Municipal (LRM), que norman la vida de los Consejos Provinciales y de los Municipios, respectivamente. La Ley de Elecciones cuenta con su respectivo reglamento (RLE), que contiene de manera fundamental los aspectos de procedimiento.

Como es obvio, el orden jerárquico señala la preminencia de la Constitución, luego las leyes y finalmente los reglamentos respectivos. Sin embargo, como se verá más adelante, en algunos temas la Constitución aborda aspectos que deberían tener un nivel legal o incluso reglamentario y, a la vez, deja algunos vacíos en aspectos de trascendencia. En todo caso y pese a las observaciones y reparos que se pueden formular, cabe destacar que con el actual cuerpo normativo se ha conformado por primera vez en la historia nacional un régimen jurídico global para el sistema de partidos y para el sistema electoral. Si bien en ocasiones anteriores existieron leyes de elecciones y de partidos (esta última solamente desde 1966), ellas no rebasaban el nivel de reglamentos e inclusive de manuales de procedimiento.

Por el contrario, la legislación vigente constituye un cuerpo orgánico que busca regular la totalidad de los aspectos que conciernen a la organización y vida de los partidos, así como a las características y a los mecanismos del sistema electoral. Este cuerpo normativo, de carácter casi exhaustivo, rige de manera general para todos los ámbitos de la vida política nacional. Por tanto, la legislación es la misma para las instancias de nivel nacional que para las de nivel provincial y cantonal; se trata de regulaciones generales que se aplican tanto en el Congreso Nacional como en los consejos provinciales y en los concejos municipales de los cantones.

### 4.2. Ciudadanía

La Constitución Política, en el Título I, Sección II, artículo 12 adopta un criterio muy sintético de ciudadanía: "Son ciudadanos los ecuatorianos mayores de dieciocho años". Por tanto, la base de la definición radica en la condición de ecuatoriano que,

según el Título I, Sección I, artículo 5, establece que "Los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización".

Se considera ecuatoriano por nacimiento al nacido en territorio nacional y al nacido en territorio extranjero bajo tres condiciones: de padre o madre ecuatorianos por nacimiento transitoriamente ausentes del país, si no manifiesta su voluntad contraria; de padre o madre ecuatorianos por nacimiento que establezca su domicilio en el Ecuador y que manifieste su voluntad de ser ecuatoriano y, finalmente, de padre o madre ecuatorianos, que entre los dieciocho y veintiún años manifieste su voluntad de ser ecuatoriano.

Es ecuatoriano por naturalización quien ha obtenido la nacionalidad ecuatoriana por haber prestado servicios relevantes al país; quien ha obtenido carta de naturalización; quien ha sido adoptado como hijo por ecuatorianos, mientras sea menor de edad y si no expresa voluntad en contra al llegar a la mayoría de edad; y el nacido en el exterior, de padres extranjeros posteriormente naturalizados en el Ecuador, mientras sea menor de edad y luego de la mayoría de edad si no hace expresa renuncia de ella.

En esta Constitución, por primera vez en la historia del país, no se establece como condición de la ciudadanía el saber leer y escribir. En todas las constituciones anteriores (17 desde 1830) los analfabetos quedaban excluidos de una parte de los derechos de ciudadanía, especialmente de los que hacen relación al sufragio. En la actualidad tienen ese derecho, aunque para ellos el voto es optativo y no constituye una obligación como lo es para el resto de ciudadanos.

Los derechos de ciudadanía se expresan en el artículo 19 que, con diecisiete numerales y diez literales, es uno de los más extensos de la Constitución. Allí se abordan aspectos tan disímiles como la inviolabilidad de la vida, el derecho a vivir en un medio ambiente sin contaminación, el secreto de la correspondencia, la libertad de trabajo, el derecho a transitar libremente por el territorio nacional, entre otros.

En lo que hace referencia a la vida partidista y electoral en este artículo se garantiza "El derecho a la libertad de opinión y a la expresión del pensamiento". De igual manera, establece la

igualdad ante la ley: "Se prohíbe toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, filiación política o de cualquier otra índole, origen social o posición económica o nacimiento". Reconoce "El derecho de asociación y de libre reunión con fines pacíficos" y finalmente "El derecho a guardar reserva sobre sus convicciones políticas y religiosas" (CPR, artículo 19).

Los derechos políticos de los ciudadanos se estipulan en el Título II ("De los deberes, derechos y garantías"), sección VI. Esta sección se inicia, en el artículo 32, con una definición de los derechos: "Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional y ser consultados en los casos previstos por la Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos de Poder Público; y de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas por la ley" (CPR, artículo 32).

En la práctica concreta algunos de estos derechos han dado lugar a controversias, como por ejemplo el de elegir y ser elegidos aplicado al caso de los analfabetos o el de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional y fiscalizar los actos del poder público. En todos estos casos ha sido necesario acudir a reglamentos o a la expedición de leyes secundarias para evitar la constante interpretación. Sin embargo, en algunos casos permanece el vacío, dando lugar a la inejecutabilidad del derecho. El más notorio es el de la presentación de proyectos de ley, que está estipulado adicionalmente en el artículo 66 de la Sección II del Título I ("De la Función Legislativa") de la Segunda Parte: "Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución y para la reforma y expedición de leyes. El ejercicio de este derecho lo regulará la ley". Esta ley no existe hasta el momento, lo que determina que ese derecho resulte impracticable.

Por otra parte, llama la atención que, existiendo en el Ecuador una gran población indígena agrupada en diversos pueblos o nacionalidades, no se haya adoptado una definición de ciudadanías específicas. El tema no es nuevo en América Latina ya que varios países -algunos con menor proporción de población indígena o con mayores niveles de homogeneidad étnica- lo han adoptado a nivel constitucional.

El derecho ciudadano al sufragio y sus condiciones están contenidos en el artículo 33 que establece que "El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hubieren cumplido dieciocho años de edad y se hallaren en el goce de los derechos políticos. Los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo no harán uso de ese derecho".

## 4.3. EL REGIMEN DE LOS PARTIDOS

### 4.3.1. Definición legal de los partidos

El texto de la Constitución es bastante minucioso en cuanto a la regulación del sistema electoral y del sistema de partidos. Así, aspectos como la representación de las minorías en los organismos de elección popular y directa se convierten en derechos constitucionales: "Se garantiza la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales, de conformidad con la ley" (CPR, artículo 34).

De igual manera, se reconoce como un derecho constitucional la atribución exclusiva de los partidos para presentar candidatos y consecuentemente es una obligación constitucional la afiliación a un partido para participar en cualquier elección popular. El artículo 37, que es el que regula estos aspectos señala que "Unicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político".

Inclusive, aspectos muy específicos -que deberían corresponder a las leyes electorales- tienen rango constitucional; es el caso de la obligación de que los partidos obtengan un porcentaje mínimo de votación, como lo estipula el artículo 38: "El partido político que no obtenga, por lo menos, el cuociente señalado por la ley quedará disuelto de pleno derecho".

Por el contrario, aspectos de mayor importancia quedan relegados a las leyes secundarias; por ejemplo, la definición

conceptual de partido político que, dado el peso atribuido a los partidos, debería ocupar un lugar en la Constitución, aparece solamente en la Ley de Partidos Políticos: "son organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado (...) son personas jurídicas de derecho privado, en cuyo carácter pueden realizar actos y contratos de acuerdo con el derecho común" (LPP, artículos 3 y 4).

Más allá de estos problemas, en su mayoría de orden formal, es preciso destacar que todas estas normas en conjunto constituyen un cuerpo único que regula todos los aspectos de la vida partidista y de los procesos electorales. Algunas incluso hacen relación a la vida interna de los partidos en lo que tiene que ver con observancia y reformas de los estatutos, fiscalización de sus cuentas y duración del período de sus dirigentes.

### 4.3.2. Registro legal

Los partidos políticos inician su vida jurídica con su inscripción en el Tribunal Supremo Electoral. Para esto deben cumplir con requisitos que se materializan en la presentación de varios documentos: acta de fundación; declaración de principios ideológicos; programa de gobierno que contenga las acciones que se ejecutarán; estatutos; símbolos, siglas, distintivos y emblemas; nómina de la directiva; registro de los afiliados cuyo número no debe ser inferior al 1.5% de los inscritos en el ultimo padrón electoral y prueba de que cuenta con una organización nacional (LPP, artículos 9 y 10).

El registro de los partidos es exhaustivo en cuanto a los datos de sus afiliados y se lo hace por medio de copias (certificadas por el secretario del partido) de las fichas individuales de afiliación. En estas deben constar nombres y apellidos, número de la cedula de ciudadanía, fecha de afiliación, dirección domiciliaria y firma del afiliado. A su vez, esta información puede ser comprobada por la Dirección de General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, a pedido del Tribunal Supremo Electoral (LPP, artículo 10).

Es evidente que, a través de varios de los requisitos exigidos

para la inscripción de los partidos y para la conservación de su registro, la Ley busca impulsar la conformación de organizaciones fuertes, con sustento ideológico, con definición programática y con amplio soporte de afiliados.

Un hecho que debe destacarse en este aspecto es el interés por consolidar organizaciones de alcance nacional, en lo cual pone mucho énfasis la Ley: "El partido que solicita su reconocimiento debe contar con una organización nacional, la que deberá extenderse al menos a diez provincias del país" (LPP, artículo 12). Más adelante señala que en las elecciones pluripersonales, esto es, en las que se elige por lista (diputados, consejeros provinciales y concejales municipales) cada partido debe participar también al menos en diez provincias (LPP, artículo 39). El incumplimiento de esta última disposición es causal de cancelación inmediata de la inscripción y por tanto de extinción de un partido (LPP, artículo 37). De hecho, con estas disposiciones se cierra la posibilidad de conformar partidos locales, provinciales o regionales o se les obliga a estos a actuar a nivel nacional.

### 4.3.3. Deberes, derechos y definición de actividades

Como se ha señalado, por disposición constitucional sólo los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular; ese es el principal derecho de estas organizaciones y el que les concede atribuciones privativas. De éste se desprende el derecho exclusivo a utilizar la denominación de "partido", cuyo uso por parte de organizaciones no reconocidas legalmente es penada por la Ley (LPP, artículo 28).

Un hecho de importancia en la actual legislación, y sin antecedentes en el país, es el reconocimiento de los derechos de carácter económico-financiero de los partidos. "Los partidos no pagarán impuestos fiscales, municipales o especiales por bienes raíces de su propiedad y por su adquisición y transferencia. Tampoco causarán impuestos las rentas originadas en las inversiones que realicen" (LPP, artículo 32). Aún más, las donaciones de personas naturales o jurídicas a los partidos podrán dedu-

cirse del impuesto a la renta por un valor de hasta el dos por ciento de la misma (LPP, artículo 33). En definitiva, sólo los partidos legalmente reconocidos gozarán de la protección establecida en la Ley y que incluye la colaboración de las autoridades y, de solicitarlo, la protección de la Policía Nacional (LPP, artículo 29).

La responsabilidad de los partidos esta garantizada por la Constitución; su actividad y extinción, así como sus deberes y derechos están reglamentados en la Ley de Partidos Políticos, que garantiza su libre y autónomo funcionamiento, de acuerdo con sus estatutos y reglamentos legalmente aprobados. "Es su obligación acatar las manifestaciones de soberanía popular, respetar el carácter no deliberante de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo y no constituir organismos paramilitares" (LPP, artículo 2).

Tienen personería política para el ejercicio de los derechos que las leyes les reconocen. Para su funcionamiento interno rigen los estatutos reglamentos y en general las normas que regulan su organización y funcionamiento. En estos instrumentos consta la integración y atribuciones de las asambleas y organismos directivos, tribunales de disciplina y fiscalización. En sus estatutos y forma de organización, se establecerán los períodos de sesiones, renovación de directivas y mecanismos de nominación de candidatos a elección popular. Según la Ley deben presentar anualmente un informe analítico sobre la forma en que han sido llevadas las cuentas por el tesorero; a su vez, este informe deberá ser aprobado por los organismos que contemplen los estatutos del partido (LPP, título tercero: Organización; artículos 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26).

La Ley deja bajo la responsabilidad de los partidos la adopción y modificación de estatutos, reglamentos y normas que regulan su organización y funcionamiento (LPP, artículo 20). Pero, una vez aprobados deben sujetarse estrictamente a estas disposiciones, bajo pena de intervención del Tribunal Supremo Electoral. Así, "Las reformas que se hagan a los estatutos de los partidos y los cambios que se produzcan en su organismo directivo superior permanente deberán notificarse al Tribunal Supremo Electoral dentro del plazo de ocho días, contados

desde la fecha en que quedó firme la decisión" (LPP, artículo 22).

#### 4.3.4. Normas sobre funcionamiento interno y afiliación

La Ley de Partidos Políticos contiene disposiciones que buscan regular la renovación interna de la dirigencia partidista y que llevan a establecer límites muy precisos para el ejercicio de su mandato: "El dirigente máximo de un partido y los integrantes de su organismo directivo superior permanente durarán dos años en sus funciones. El dirigente máximo podrá ser reelegido por una sola vez y en lo sucesivo, transcurrido un período, por otro período de dos años más" (LPP, artículo 23).

La afiliación a los partidos es un derecho de todos los ecuatorianos mayores de dieciocho años, pero está vedado para los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo, los ministros o religiosos de cualquier culto y los que han sido condenados por defraudación al Estado, por un tiempo equivalente al doble del correspondiente a la condena. Así mismo, se prohíbe más de una afiliación, estableciéndose que la nueva afiliación significa la renuncia de la anterior; sin embargo, esto no funciona de manera automática ya que quien conste como afiliado a más de un partido político será reprimido con la pérdida de los derechos de ciudadanía por un año (LPP, artículo 7).

Así mismo, la desafiliación de un partido inhabilita a un ciudadano para aparecer como candidato de otro partido a una dignidad de elección popular, a no ser que se haya producido al menos ciento ochenta días antes de la fecha en que se inscriba su candidatura. En caso de expulsión deberá transcurrir un año entre la sanción y la proclamación de la candidatura por el nuevo partido (LPP, artículo 35).

La afiliación a los partidos es libre, individual y voluntaria. Los mecanismos de afiliación quedan bajo la responsabilidad de cada partido, aunque se establece que "Para la aceptación de sus miembros, los partidos no podrán hacer ningún discrimen por motivos de raza, sexo, credo religioso, cultura y condición social o económica" (LPP, artículo 8). A su vez, esta disposición

antidiscriminatoria ha sido interpretada como una negativa a la posibilidad de conformar partidos a base de determinadas identidades (étnicas, regionales, religiosas).

### 4.3.5. Sistema de nominación de candidatos

Dentro del esquema vigente existen tres tipos de candidaturas: unipersonales, bipersonales y pluripersonales. Al primer tipo corresponden prefectos provinciales, alcaldes municipales y presidentes de concejos municipales; al segundo tipo, presidente y vicepresidente de la República; al tercer tipo, diputados nacionales, diputados provinciales, consejeros provinciales y concejales municipales (cantonales).

Previamente a la descripción del sistema de nominación de candidatos es necesario conocer las instituciones que se conforman por elección popular. El país está dividido en provincias, éstas en cantones y estos a su vez en parroquias. En cada provincia hay un Consejo Provincial conformado por un número variable de consejeros, elegidos por lista cerrada; está presidido por un prefecto de elección unipersonal. En cada cantón funciona un concejo municipal, conformado por un número también variable de concejales, elegidos por lista cerrada; lo preside un alcalde (en las capitales provinciales y ciudades de más de cien mil habitantes) o un presidente de concejo municipal (en las cabeceras cantonales) de elección unipersonal. La presentación de listas para consejeros y concejales no exige necesariamente la presentación de candidatos para prefecto y alcalde o viceversa.

El Congreso Nacional es unicameral y está conformado por doce diputados nacionales y un número variable de diputados provinciales que se eligen de acuerdo al volumen de población de cada provincia. En ambos casos se elige por lista cerrada, sin opción de voto preferencial. Finalmente, presidente y vicepresidente de la República se eligen en una sola papeleta.

Para la nominación de candidatos existen algunas disposiciones que parten desde la ya señalada prerrogativa constitucional de los partidos para presentar candidatos para las elecciones. Esta es ratificada en la Ley de Elecciones que señala que

"A toda elección precederá la proclamación e inscripción de candidaturas ante el correspondiente Tribunal Electoral. La proclamación será hecha únicamente por los partidos políticos que hubieren obtenido su reconocimiento legal" (LE, artículo 46).

Luego se establecen tres condiciones de carácter temporal: el momento de la convocatoria, la obligación de que cada partido cuente con un tiempo mínimo de vida jurídica antes de participar en un proceso electoral y el momento de la inscripción de candidatos. En primer lugar, la convocatoria será hecha por el Tribunal Supremo Electoral "con ciento veinte días de anticipación al de las votaciones; en ella determinará la fecha en que se han de realizar las elecciones, los cargos que deben proveerse y el período legal de duración de los mismos" (LE, artículo 44). En caso de incumplimiento de este deber, el Tribunal de Garantías Constitucionales le requerirá para que lo observe; si a pesar de ello no realiza la convocatoria hasta cuarenta y ocho horas después, el mismo Tribunal de Garantías hará la convocatoria, destituirá a los vocales del Tribunal Supremo Electoral y posesionará a los suplentes (LE, artículo 44).

En segundo lugar, los partidos deben acreditar un tiempo de vida jurídica mínimo para participar en los procesos electorales: "Para que un partido político pueda intervenir en las elecciones es necesario que obtenga su reconocimiento seis meses antes de la fecha en que estas deban realizarse" (LPP, artículo 17). Por consiguiente un partido puede inscribirse como tal en el Tribunal Supremo Electoral hasta dos meses antes de la convocatoria a un proceso electoral.

En tercer lugar, se define un tiempo específico y perentorio para la inscripción de candidatos: "La proclamación e inscripción de candidatos se hará cuando menos noventa días antes del señalado para recibir los sufragios. Pasadas las seis de la tarde del nonagésimo día anterior al de las elecciones, no se recibirá en ningún tribunal electoral, inscripción de candidaturas" (LE, artículo 48).

### 4.3.6. Financiamiento público y privado

Por primera vez en la historia del país, la legislación vigente establece normas para el financiamiento de los partidos políticos. Como se señaló antes, la ley reconoce el derecho de estos a conformar un patrimonio conformado por las contribuciones de los afiliados, los subsidios del Estado, las rentas de sus inversiones y las donaciones y legados de sus simpatizantes. Inclusive, independientemente de las regulaciones internas de cada partido, establece que los afiliados están obligados a pagar una contribución periódica (LPP, artículo 59).

Los aspectos más novedosos con respecto a situaciones anteriores son los que hacen relación al subsidio estatal, al reconocimiento de la capacidad de los partidos para realizar inversiones y la apertura para recibir donaciones. Estas disposiciones logran no solamente consolidar el patrimonio de los partidos y en esa medida dotarles de mayor estabilidad y capacidad de acción, sino que otorgan mayor transparencia a su financiamiento. Como es obvio, cada una de las modalidades de obtención de recursos está sujeta a disposiciones específicas que establecen sus límites. La Constitución señala que "Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento" (CPR, artículo 36). Esta protección se manifiesta, en el nivel del financiamiento, en la conformación del denominado Fondo Partidario Permanente, descrito antes.

En los años en que se realizan elecciones, se asigna otra partida por el mismo monto (0.5 por mil de los egresos), que se distribuye en proporción a los votos obtenidos en las elecciones realizadas (LPP, artículo 62). Para el cálculo del porcentaje de votación obtenido por cada partido se toman en cuenta las elecciones pluripersonales: diputados, consejeros provinciales y concejales municipales. Cuando se realizan simultáneamente varias de estas elecciones, se extrae el promedio obtenido en ellas por cada partido; ese es el porcentaje que se utiliza para la asignación del Fondo Partidario Permanente (LPP, artículo 39).

La posibilidad de que los partidos reciban donaciones de personas naturales o jurídicas recibe un impulso adicional cuando la ley establece que podrán deducirse del monto impo-

nible en la declaración del impuesto a la renta del donante, hasta por un valor equivalente al dos por ciento de la misma (LPP, artículo 33). Sin embargo, queda taxativamente prohibido que los partidos reciban, directa o indirectamente, aportes económicos de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado o de empresas, instituciones y estados extranjeros (LPP, artículo 60); pero esto no excluye la posibilidad de que los partidos políticos puedan formar parte de organizaciones internacionales (LPP, artículo 6).

El reconocimiento del derecho de los partidos a realizar inversiones que les produzcan rentas no tiene mayores regulaciones en las leyes. Eso sí, se ve fortalecido por la disposición que los exonera del pago de impuestos sobre esas rentas, lo que dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano constituye un privilegio que lo comparte solamente con las entidades sin fines de lucro. También es un apoyo indirecto a este derecho la exoneración de impuestos fiscales, municipales o especiales por la propiedad de bienes raíces y por su adquisición y transferencia (LPP, artículo 33).

### 4.3.7. Normas de pérdida de registro

La cancelación de la inscripción de un partido origina su extinción y produce la pérdida de sus bienes y de la protección especial prevista en las leyes; el partido al que se le ha cancelado su inscripción no puede volver a solicitar su reconocimiento (LPP, artículo 36). Las causas por las cuales puede declararse la extinción y cancelar la inscripción de un partido son las siguientes:

a) Por decisión libre y voluntaria tomada de conformidad con sus estatutos;

b) Por incorporación a otro partido político o por fusión;

c) Por no obtener al menos el cociente mínimo establecido en cada una de dos elecciones pluripersonales sucesivas a nivel nacional;

d) Por no participar en un evento electoral pluripersonal, al menos en diez provincias;

e) Por constituir organizaciones paramilitares o no respetar el carácter no deliberante de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo.

El Tribunal Supremo Electoral es el organismo que puede declarar la extinción de un partido político. Cuando ésta obedece a decisión voluntaria o a incorporación a otro partido, el Tribunal debe comprobar que la medida ha sido tomada de acuerdo con las disposiciones de la ley y de los estatutos del partido; en el primer caso, los bienes patrimoniales pasan a engrosar el Fondo Partidario Permanente; en el segundo se transfieren al partido en el cual se integra. En los casos de votación inferior al porcentaje mínimo y de no participación, el Tribunal actúa de oficio o a petición de cualquier ciudadano. Para el caso de constituir organizaciones paramilitares o no respetar el carácter no deliberante de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, deberá existir un pronunciamiento previo del Tribunal de Garantías Constitucionales declarando que se ha producido la violación; en todos estos últimos casos, sus bienes pasan al Fondo mencionado (LPP, artículos 37, 38 y 40).

De alguna manera estas disposiciones acerca de la pérdida de registro de un partido se relacionan con el tema que se trata a continuación, el de las alianzas y con la obligación de participar al menos en diez provincias (LPP, artículo 39). Se trata de arbitrios para medir directamente la votación que obtiene cada partido, aunque es evidente que ello podría lograrse también dentro de un sistema electoral que permita las alianzas, siempre que cada partido sea individualizado dentro de ellas.

### 4.3.8. Normas sobre alianzas y/o coaliciones partidarias

Dentro del sistema electoral ecuatoriano están expresamente prohibidas las alianzas para las elecciones pluripersonales, esto es, de diputados nacionales y provinciales, de consejeros provinciales y de concejales municipales. Solamente están permitidas para las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, prefectos y alcaldes (LPP, artículo 39). Como se dijo,

esto tiene relación con la obligación de obtener un porcentaje mínimo y de presentar candidatos en por lo menos diez provincias.

El objetivo de la prohibición, además de contar con un instrumento de medición de la fuerza de un partido, ya sea por el número de votos que obtiene, ya sea por la presencia en una parte significativa del territorio nacional, es impulsar la constitución de partidos fuertes. Sin embargo, resulta innegable que estas disposiciones han arrojado los efectos contrarios a los que se buscaba, ya que han contribuido a la dispersión por vía de la multiplicación de partidos en el escenario nacional: ante la imposibilidad de conformar alianzas, todos buscan ocupar un espacio allí.

## 5. EXPRESIONES ELECTORALES

### 5.1. Papeletas electorales

Las votaciones en todas las elecciones directas se realizan mediante el empleo de papeletas electorales seriadas y numeradas, proporcionadas por el Tribunal Supremo Electoral (o por intermedio de los Tribunales Provinciales) a las Juntas Receptoras del Voto (LE, artículo 58). Para cada institución objeto de la elección se utiliza una papeleta. Las papeletas para elecciones pluripersonales se elaboran utilizando el nombre, el número, los colores y los símbolos de cada partido. Para las unipersonales y para presidente y vicepresidente de la República se incluyen los nombres y las fotografías de los candidatos. El elector debe marcar su preferencia dentro del casillero respectivo (LE, artículo 59).

### 5.2. Elecciones presidenciales

Como se señaló antes, bajo la actual legislación, la elección de presidente y vicepresidente de la República requiere la mayoría absoluta, esto es, más del 50% de los votos válidos (CPR, artículo 75). Para esto está prevista la segunda vuelta electoral entre los dos binomios que han obtenido los dos pri-

meros lugares. La primera vuelta se realiza el primer domingo de Mayo de cada cuatro años y la segunda vuelta cuarenta y cinco días después de la primera, el tercer domingo de junio del mismo año.

En este caso la papeleta electoral es única, es decir se trata de una elección bipersonal. Por lo tanto, el elector debe optar por el binomio, sin posibilidad de "cruzar" su voto entre el candidato presidencial de un partido o de una coalición y el candidato vicepresidencial de otro partido o coalición, como ocurría anteriormente.

### 5.3. Elecciones de diputados

Los diputados nacionales son producto de la votación en todo el territorio nacional, es decir, para su elección se utiliza como distrito único a todo el país; los diputados provinciales reciben la votación de cada provincia y, como se explicó antes, su número varía en relación al volumen de población de cada una de ellas. Las edades mínimas son de 30 años y 25 años, para los diputados nacionales y provinciales, respectivamente. Los nacionales duran en su cargo cuatro años, mientras los provinciales solamente ejercen por un período de dos años. Todos los diputados se eligen al momento de la primera vuelta presidencial, pero los provinciales se renuevan en su totalidad a los dos años. El sistema es de lista cerrada, sin opción de voto preferencial y el orden está determinado por cada partido político. Para ambos casos rige el sistema proporcional con representación de minorías.

### 5.4. Elecciones para consejos provinciales

Para conformar los consejos provinciales se realizan dos votaciones diferentes e independientes: para el prefecto y para los consejeros. La del prefecto es unipersonal, en una papeleta propia y su nominación se realiza por mayoría simple. La de los consejeros es por lista cerrada, sin opción de voto preferencial, de acuerdo al orden otorgado por los partidos. En esta última rige el sistema proporcional con representación de minorí-

as. En ambos casos el distrito electoral es la provincia.

Como se dijo antes, es variable el número de consejeros y apenas guarda una lejana relación con el volumen de población de cada provincia. Se constituyen con nueve miembros en las cuatro provincias de mayor población; con siete en las cinco provincias que podrían considerarse como intermedias y con cinco miembros en las doce provincias de menor población (LRP, artículo 2).

En las elecciones generales de cada dos años se renuevan parcialmente los consejeros provinciales; en la elección que corresponde a la primera vuelta presidencial se elige a la mayoría de sus integrantes, es decir, a cinco en las provincias grandes, cuatro en las intermedias y tres en las pequeñas. En las elecciones de mitad de período, se renuevan las minorías: cuatro en las grandes, tres en las intermedias y dos en las pequeñas.

### 5.5. Elecciones para concejos municipales

El sistema de elección para conformar los concejos municipales es similar al que rige para los consejos provinciales. El alcalde (o presidente de concejo en los cantones que no albergan a una capital provincial y en los de menor población) es el producto de una elección unipersonal que se define por mayoría simple y los concejales de una pluripersonal con sistema proporcional de representación de minorías. En ambos casos el distrito electoral es el cantón.

El número de concejales es variable y depende del volumen de población de cada cantón. Los de más de cuatrocientos mil habitantes tienen quince concejales; con más de doscientos mil, trece concejales; con más de cien mil once concejales; los de capitales de provincia (excepto las amazónicas y Galápagos), los que sin serlo tengan alcalde o los de localidades de más de ochenta mil habitantes, nueve concejales; los de las capitales amazónicas y Galápagos siete concejales y los demás cinco concejales (LRM, artículo 27).

También en este caso, en las elecciones generales de cada dos años se renuevan parcialmente los concejales municipales.

Conjuntamente con la primera vuelta presidencial se eligen las mayorías: ocho en los cantones más grandes; siete en los de más de doscientos mil habitantes; seis en los de más de cien mil; cinco en las capitales provinciales o ciudades de más de ochenta mil habitantes; cuatro en las capitales provinciales amazónicas y Galápagos y tres en los restantes. En las elecciones de mitad de período, se renuevan las minorías: siete, seis, cinco, cuatro, tres y dos, respectivamente para los cantones señalados.

### 5.6. Plebiscito o referéndum

Las leyes ecuatorianas no establecen ninguna diferencia entre plebiscito, referéndum y consulta popular, de manera que para efectos prácticos se han convertido en sinónimos. La Constitución faculta al presidente de la República a "Convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio fueren de trascendental importancia para el Estado y, especialmente, los proyectos de reforma a la Constitución" (CPR, artículo 79).

En el caso de reforma constitucional, la consulta puede efectuarse cuando un proyecto propuesto por el presidente de la República ha sido rechazado total o parcialmente por el Congreso Nacional o cuando un proyecto de reforma aprobado por el Congreso ha obtenido dictamen total o parcialmente desfavorable del presidente de la República. La consulta se debe circunscribir a la parte o partes del proyecto de reforma que han sido objeto de la discrepancia (CPR, artículo 149). En este sentido, la convocatoria tiene principalmente el carácter de referéndum, ya que su objetivo es dirimir en una controversia entre el ejecutivo y el legislativo.

Para estos casos, el presidente de la República debe solicitar al Tribunal Supremo Electoral que formule la convocatoria y éste procederá de la misma manera que para cualquier elección (LE, artículos 95-103). El Tribunal tiene la facultad de reglamentar el contenido y la forma que deberá tener la papeleta que contendrá la pregunta formulada por el presidente. El resultado se obtiene por mayoría simple de los votos válidos.

## 6. EL SISTEMA ELECTORAL

### 6.1. Modelos electorales

En el Ecuador coexisten tres métodos de asignación de puestos en los procesos electorales: el de mayoría absoluta, para la elección de presidente y vicepresidente de la República; el de mayoría simple, para la elección de prefectos provinciales alcaldes y presidentes de consejos municipales; y el de representación proporcional, para la elección de diputados nacionales y provinciales, consejeros provinciales y concejales municipales. A la vez, este último tiene tres variantes: cuando debe llenarse más de dos puestos, cuando son solamente dos y cuando se presentan los denominados casos atípicos.

Como ya se ha señalado, para la aplicación del método de mayoría absoluta se ha establecido la segunda vuelta electoral. En esta se enfrentan los dos binomios que han obtenido las más altas votaciones y, dado que se cuentan únicamente los votos válidos, uno de ellos obtendrá necesariamente más del cincuenta por ciento.

En el de mayoría simple o relativa (para prefectos provinciales y alcaldes) se elige al candidato que ha obtenido el mayor número de votos, cualquiera sea la proporción con respecto al total de votos válidos o a los obtenidos por los otros candidatos. Por tanto, no existen límites mínimos ni máximos, de manera que en casos de mucha dispersión puede haber un triunfador con un porcentaje relativamente bajo.

El sistema proporcional con representación de minorías, establecido como disposición constitucional (CPR, artículo 34), se utiliza para las elecciones pluripersonales por lista cerrada, con la aplicación de cocientes, en casos en que se deba llenar más de dos puestos. El método se basa en la obtención de dos cocientes a partir de los votos válidos, esto es, de los que se han otorgado a las listas inscritas, sin considerar nulos y blancos (LE, artículo 85).

El primer cociente, denominado eliminador, se obtiene por la división del total de votos válidos para el número de puestos a elegirse y luego para dos, o lo que es lo mismo, el total de

votos válidos para el doble del número de puestos a llenar. Luego se suman los votos de las listas que han obtenido una cantidad por lo menos igual a ese cociente y se divide para el número de puestos en disputa; el resultado de esta última operación es el segundo cociente, denominado distribuidor. Cada lista tiene derecho a tantos puestos cuantas veces quepa dicho cociente en su total de votos.

Si luego de hecha esta adjudicación aun quedan uno o más puestos por llenar, estos se adjudicarán a las listas que tengan los residuos mayores, en orden descendente, incluyendo todas las listas, aun las que no llegaron al primer cociente pero que alcanzaron por lo menos el sesenta por ciento de éste (LE, artículo 85). En el Anexo Nº 1 se presenta un ejemplo (tomado del Reglamento a la Ley de Elecciones) de la manera en que se distribuyen cinco puestos en disputa, por medio de la aplicación de los cocientes.

Cuando se deben llenar solamente dos puestos no se aplica el método de cocientes descrito (LE, artículo 83). En ese caso el primer puesto corresponde a la lista que ha obtenido el mayor número de votos y el segundo a la que le sigue inmediatamente, siempre que ésta haya alcanzado por lo menos el cincuenta por ciento de los votos de la primera; si no alcanza dicha cantidad, los dos puestos se adjudican a la primera.

Los casos denominados atípicos son tres: cuando ninguna de las listas ha llegado al primer cociente; cuando solamente una lo ha hecho; cuando ninguna de las que han salvado el primer cociente llega al segundo cociente. En el primer caso se adjudica un puesto a cada una, en orden descendente de votación, hasta agotar los puestos por proveerse. En el segundo caso, cuando solamente una ha superado el primer cociente, se le adjudican a ésta todos los puestos, menos uno, que se lo entrega a la lista que le siga en votación. En el tercer caso, cuando ninguna de las que ha superado el primer cociente logra llegar al segundo, se consideran como residuos al total de votos obtenidos por cada lista y se procede a adjudicar los puestos como si se tratara del segundo cociente.

### 6.2. Distritos y proporcionalidad demográfica

En el Ecuador se utilizan a las provincias y a los cantones como distritos electorales. Las elecciones de diputados provinciales, prefectos y consejeros provinciales se realizan en el ámbito de la provincia. Las de alcaldes, presidentes de concejos y concejales municipales tienen lugar en los cantones. Para las elecciones de presidente, vicepresidente de la República y diputados nacionales se produce la agregación de la votación provincial, lo que le convierte al conjunto del territorio nacional en un distrito electoral. La parroquia, la más pequeña circunscripción administrativa del país, funciona solamente como referencia para la definición de los recintos electorales.

Las considerables diferencias del volumen de la población entre provincias y entre cantones configuran distritos electorales de tamaños muy diferentes. Esto tiene incidencia cuando, al conformar entidades pluripersonales, se plantea la necesidad de establecer mecanismos de representación. De manera especial, se hace necesario definir aquellos mecanismos en el caso de la conformación del Congreso Nacional, en lo que respecta a la elección de diputados provinciales; en menor medida esta definición aparece también el caso de los consejos provinciales y de los concejos municipales (cuya conformación en relación al volumen de población ya fue tratada antes). No incide en el caso de los diputados nacionales ya que estos tienen un número fijo de doce, establecido por la Constitución.

Constitucionalmente se ha definido la fórmula de participación proporcional de las provincias para la elección de los diputados provinciales al Congreso Nacional. En primer lugar, se adopta un criterio casi estrictamente administrativo: cada una de ellas elige dos diputados, con excepción de las de menos de cien mil habitantes que eligen solamente uno; es decir, por el hecho de ser provincias tienen derecho a representación en el Congreso. En segundo lugar, se utiliza el criterio proporcional de acuerdo al tamaño de la población: se elige un diputado por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de los doscientos mil (CPR, artículo 56).

Dado el número relativamente pequeño de diputados del

Congreso Nacional, que resulta de este sistema, se produce la subrepresentación de las provincias grandes y la sobrerepresentación de las provincias con menor población. Esto se puede observar en el Anexo Nº 2, donde se compara la población electoral de cada provincia con el número de diputados provinciales que elige para el Congreso Nacional.

## 7. LAS INSTITUCIONES DE ORGANIZACION Y SUPERVISION DE LOS PROCESOS ELECTORALES

### 7.1. Las instituciones y sus funciones

Dentro del ordenamiento electoral ecuatoriano se han definido tres niveles institucionales: el Tribunal Supremo Electoral, los Tribunales Provinciales Electorales y las Juntas Receptoras del Voto. El organismo máximo encargado de dirigir y vigilar todos los procesos electorales y la vida de los partidos es el Tribunal Supremo Electoral. Este organismo actúa como instancia de inscripción, control y regulación de los partidos políticos y como organizador de los procesos electorales. A su vez, tiene la potestad y la obligación de conformar un Tribunal Provincial Electoral en cada una de las 21 provincias del país.

En el nivel de la realización de los comicios, al Tribunal Supremo Electoral le compete elaborar los registros y los padrones electorales, convocar a elecciones, realizar los escrutinios definitivos, proclamar los resultados, velar porque la propaganda electoral se realice en los marcos establecidos en la ley, imponer sanciones y resolver en última instancia los recursos de apelación (LE, artículo 19).

A los Tribunales Provinciales les corresponde dirigir y vigilar, dentro de su jurisdicción, los procesos electorales, realizar los escrutinios de las elecciones provinciales, así como los escrutinios provinciales de las elecciones realizadas en la provincia para dignidades nacionales y para consultas populares y resolver las reclamaciones que formulen los partidos políticos o los ciudadanos acerca de irregularidades en el proceso electoral (LE, artículo 22).

Para recibir los votos y realizar el primer escrutinio se con-

forman las Juntas Receptoras del Voto (LE, artículo 26). Estas se constituyen para cada elección por designación del respectivo Tribunal Provincial y tienen a su cargo un padrón electoral, es decir, no más de quinientos ciudadanos (LE, artículo 35). Las Juntas -llamadas también mesas de votación- tiene como funciones levantar las actas de la instalación y del escrutinio parcial, entregar al votante las papeletas de votación y el certificado de votación, efectuar los escrutinios parciales, remitir al Tribunal Provincial las papeletas electorales y las actas y vigilar la realización del acto electoral.

Las Juntas no pueden rechazar el voto de las personas que porten su cédula de ciudadanía y que se encuentren registradas en el padrón electoral; tampoco puede recibir el voto de personas que no consten en el padrón; deben impedir que los delegados de los partidos u otras personas realicen propaganda dentro del recinto electoral; no pueden recibir el voto de los ciudadanos antes de las siete de la mañana ni después de las cinco de la tarde del día de la elección; no pueden realizar el escrutinio fuera de del recinto electoral (LE, artículo 32).

Para el funcionamiento de las Juntas Electorales se constituyen los denominados recintos electorales, que son espacios físicos en donde se concentra el número de Juntas correspondiente a una parroquia. Es en estos recintos en donde se debe realizar el primer escrutinio y levantar las actas.

### 7.2. Mecanismos de designación de la autoridades electorales

El Tribunal Supremo Electoral goza de autonomía y está conformado por siete vocales (uno de los cuales es su presidente), todos elegidos por el Congreso Nacional en la siguiente forma: tres de fuera de su seno en representación de la ciudadanía, dos de ternas enviadas por el presidente de la República y dos de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia. Los vocales duran dos años en sus funciones y pueden ser reelegidos (CPR, artículo 112). Cada uno de ellos tiene su respectivo suplente.

Cada Tribunal Provincial Electoral se conforma también por siete miembros (designados por el Tribunal Supremo Electoral),

escogidos preferentemente entre las personas que consten en las ternas enviadas por los partidos políticos (LE, artículo 21). Al igual que en el Tribunal Supremo, uno de sus vocales será su presidente, elegido por el resto de vocales; por cada vocal principal se debe elegir un suplente que, al igual que los principales duran dos años en el ejercicio de sus funciones.

Cada Junta Receptora del Voto está conformada por tres vocales principales y tres suplentes designados por el Tribunal Provincial Electoral. Los integrantes de las Juntas deben ser escogidos, preferentemente, de entre los nombres de los ciudadanos constantes en las ternas enviadas por los partidos políticos con sesenta días de anticipación a al día de la elección. Pasado ese plazo, el Tribunal no puede aceptar ternas y debe conformarlas con ciudadanos que constan en el padrón (RLE, artículo 47). El nombramiento como vocal de una Junta sólo admite excusas de fuerza mayor; el incumplimiento de esta obligación causa la suspensión de los derechos de ciudadanía por un año (LE, artículo 13; RLE, artículo 50).

## 8. LA ORGANIZACION DE LAS ELECCIONES

### 8.1. El registro electoral

Debido a que el voto es obligatorio para todos los ciudadanos, en el Ecuador no existe un proceso de registro electoral autónomo del proceso de cedulación. Incluso, por esta misma razón, no se conforma un instrumento específico que se denomine registro electoral; solamente se constituyen los padrones electorales, que son los conjuntos de personas que deben votar en una mesa electoral o Junta Receptora del Voto. En ellos deben constar todos los ecuatorianos que han cumplido dieciocho años y que se han cedulado hasta treinta días antes de cada votación.

El Tribunal Supremo Electoral elabora los padrones electorales con los datos proporcionados por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (LE, artículo 10). Esta es una información que se va actualizando conforme se van cedulando los ciudadanos, salvo en el período eleccionario

en el que la posibilidad de actualización -por cedulación o por pedido de los ciudadanos que habiéndose cedulado no constan en los registros- se cierra treinta días antes de la elección (RLE, artículo 13). Por consiguiente, un primer instrumento es la lista de personas cedulladas proporcionada al Tribunal por el Registro Civil.

Sobre la base de esta información se abre un proceso de depuración y de conformación de los padrones propiamente dichos. Para ello, los Tribunales Provinciales Electorales deben dar a conocer públicamente, desde noventa días antes de la elección, la nómina de los ciudadanos cedulados incluidos ya en los padrones provisionales. Para este fin se instalan mesas de información en los sitios en que se considere necesario o se realizan publicaciones por la prensa. A partir de ello, los ciudadanos pueden actualizar sus datos o pedir su inclusión en los padrones. Finalmente, el Tribunal Supremo Electoral elabora el padrón definitivo con indicación de la parroquia y junta electoral donde debe votar el ciudadano; estos también deben ser dados a conocer públicamente de la misma manera que lo fueron los provisionales (RLE, artículo 16). En cada padrón consta un número máximo de quinientos ciudadanos, ordenados alfabéticamente por apellido y con su número de cédula de ciudadanía.

Cuando se hace necesaria la segunda vuelta para la elección de presidente y vicepresidente de la República, no se pueden alterar bajo ningún concepto los padrones electorales utilizados en la primera vuelta, ni el número de electores en cada Junta receptora del voto. Por consiguiente, para la primera y la segunda vuelta se deben utilizar los mismos padrones y no puede variar ni el número ni la composición de los votantes en cada Junta o mesa electoral.

### 8.2. Elegibilidad de los candidatos

#### 8.2.1. Requisitos, incompatibilidades e inhabilidades para ser candidatos

Los requisitos generales para cualquier candidatura son:

a) ser ecuatoriano por nacimiento;

b) estar en goce de los derechos de ciudadanía;

c) ser afiliado y patrocinado por uno de los partidos políticos reconocidos legalmente;

d) no haber ejercido en el período inmediato anterior el cargo objeto de la candidatura;

e) no ser miembro de activo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional o no haberlo sido por lo menos seis meses antes de la elección;

f) no ser ministro religioso de cualquier culto;

g) no tener personalmente o como representante de personas jurídicas contratos con el Estado;

h) no ser representante legal de compañías extranjeras;

i) tener la edad mínima establecida para cada cargo;

j) no ejercer ninguna función pública ni recibir sueldo del presupuesto del Estado;

k) no postular como candidato para ninguna otra representación de elección popular.

Además de estos requisitos generales la Ley consigna algunos específicos que varían para cada cargo. Para presidente y vicepresidente de la República se establece una edad mínima de treinta y cinco años al momento de la elección y no ser pariente del presidente de la República en ejercicio, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Además, dado que constitucionalmente está prohibida de manera absoluta la reelección, los candidatos a presidente y vicepresidente no deben haber ejercido la presidencia o la vicepresidencia, respectivamente (CPR, artículo 75).

Para diputados nacionales y provinciales se establece el límite de edad en treinta y en veinticinco años, respectivamente. Para los provinciales se exige ser oriundo de la provincia por la cual se presenta o haber tenido su residencia principal en ella, de modo ininterrumpido por lo menos tres años inmediatamente antes de la elección. Así mismo, no pueden ser candidatos los presidentes, gerentes y representantes legales de los bancos y demás instituciones de crédito, como también los deudores de la Corporación Financiera Nacional, del Banco Central

del Ecuador y del Banco de Fomento.

Para prefectos provinciales, alcaldes, presidentes de concejos municipales, consejeros provinciales y concejales municipales solamente se estipula la edad correspondiente: treinta años para prefectos, alcaldes y presidentes de concejos municipales; veinticinco años para consejeros provinciales y concejales municipales. Resulta extraño que no haya ninguna cláusula acerca de la residencia en la provincia, para prefectos y consejeros o en el cantón, para alcaldes, presidentes de concejos y concejales.

### 8.2.2. Inscripciones de candidatos

Como se vio al tratar el sistema de nominación de candidatos, los partidos políticos son los únicos habilitados para hacer las inscripciones, ya sea en el Tribunal Supremo Electoral o en el correspondiente Tribunal Provincial, según el tipo de candidaturas de que se trate. Estas deben hacerse por lo menos noventa días antes del señalado para recibir los sufragios. El límite máximo para ello son las seis de la tarde.

Las inscripciones de candidatos deben ser hechas por los dirigentes de los partidos, ya sea a nivel nacional, provincial o cantonal, de acuerdo a los cargos de que se traten. Para este efecto se deben utilizar los formularios proporcionados por el correspondiente Tribunal Electoral (RLE, artículo 27).

Para presidente y vicepresidente de la República y diputados nacionales del Congreso Nacional debe hacerse ante el Tribunal Supremo Electoral por quien ejerza la Dirección Nacional del partido político que auspicie la candidatura, o por quien estatutariamente le subrogue (LE, artículo 49). Para diputados provinciales al Congreso Nacional, alcaldes, presidente de concejos municipales, concejales municipales, prefectos y consejeros provinciales deben ser hechas ante el Tribunal Provincial Electoral correspondiente, por quien ejerza la Dirección Provincial del partido político o por su subrogante (LE, artículo 50).

Para la inscripción de candidatos, el partido debe presentar toda la documentación que acredite la idoneidad de cada uno

de los candidatos (LE, artículo 47). El documento básico es la cédula de ciudadanía, expedida por el Registro Civil, de la cual se debe adjuntar una fotocopia. En las candidaturas unipersonales y en las bipersonales deben presentarse fotografías de los candidatos. En ningún caso es necesaria la presencia de los candidatos (RLE, artículo 27), pero sí es un requisito adjuntar la aceptación de estos, con una declaración jurada de que no están incursos en alguna de las inhabilidades determinadas por la ley. Además, se requiere una certificación suscrita por el secretario del partido acerca de que las candidaturas han sido auspiciadas de conformidad con los estatutos del partido y de que los candidatos se encuentran afiliados a éste (LE, artículo 54).

Para las elecciones pluripersonales los partidos deben presentar listas completas, conformadas por un número de candidatos igual al total de puestos que se eligen, con sus respectivos suplentes. Como se ha señalado antes, no existe el voto preferencial, de manera que el orden de la lista, establecido por el partido político, es el definitivo.

### 8.2.3. Calificación de candidatos

Tanto el Tribunal Supremo Electoral como los Tribunales Provinciales Electorales tienen la facultad de calificar las candidaturas, sobre la base de los requisitos, prohibiciones incompatibilidades e inhabilidades establecidas en la ley, así como por las impugnaciones realizadas por los otros partidos políticos. Con este fin, una vez que un partido ha inscrito a sus candidatos, el Tribunal correspondiente debe notificar a los demás partidos al día siguiente de la presentación y antes de realizar la calificación (RLE, artículo 28).

Los partidos políticos pueden presentar impugnaciones a las candidaturas, adjuntando pruebas y documentos justificativos, dentro del plazo de cuatro días contados a partir de la notificación de las candidaturas (RLE, artículo 29). Si en ese plazo no se presentan impugnaciones, el Tribunal procede a calificarlas (RLE, artículo 30). Si existen impugnaciones, al finalizar el plazo mencionado el Tribunal las trasladará a los candidatos y partidos impugnados, por el plazo de un día; con la

respuesta de estos o en rebeldía, el Tribunal debe proceder a resolver las impugnaciones y calificar la candidaturas en el plazo de cuatro días (RLE, artículo 31).

El Tribunal puede, de oficio y con las pruebas constantes en sus archivos, rechazar las candidaturas solamente en cuanto a los requisitos de edad, desafiliaciones y expulsiones de los candidatos. Si esto procede, el partido puede presentar nuevos candidatos en un plazo de tres días desde la notificación. De ser así, se deberán dar nuevamente los pasos señalados antes (RLE, artículos 32 y 33). Si los nuevos candidatos tienen inhabilidades comprobadas, el Tribunal rechazará la lista; los afectados pueden presentar el recurso de apelación en el plazo de dos días. La resolución del Tribunal causará ejecutoria (RLE, artículo 34). Las inhabilidades legales (salvo las relativas a edad, expulsiones y desafiliaciones) pueden ser calificadas por los Tribunales sólo cuando exista la respectiva impugnación.

Debido a que las candidaturas a dignidades de elección popular una vez inscritas son irrenunciables (LE, artículo 45), los partidos sólo pueden cambiar (por una vez) a los candidatos que han sido rechazados por el Tribunal (RLE, artículo 37) o por causas sobrevinientes de muerte, imposibilidad física, mental o legal (LE, artículo 59; RLE, artículo 44). La nueva lista deberá ser presentada en el plazo de tres días y para su calificación se deberá seguir el mismo trámite descrito antes.

### 8.3. La regulación de las campañas

#### 8.3.1. Duración

La legislación ecuatoriana establece indirectamente una fecha de inicio de la campaña electoral: "La propaganda electoral solamente podrá iniciarse a partir de la fecha de la convocatoria a elecciones" (LE, artículo 104). Sin embargo, no establece la fecha de finalización o de cierre, quedando esta como una facultad del Tribunal Supremo Electoral. Tradicionalmente se ha fijado en cuarenta y ocho horas antes del inicio de la votación el plazo de finalización. Por tanto, legalmente la campaña electoral tiene una duración de ciento dieciocho días, ya que la

convocatoria debe realizarse ciento veinte días antes de la elección.

### 8.3.2. Propaganda y acceso a medios

Como se ha señalado, la Ley determina que la propaganda electoral podrá iniciarse a partir de la fecha de convocatoria a elecciones. Señala también que, con el propósito de que los partidos tengan similares oportunidades para la promoción de sus candidaturas, se establece el control de la propaganda a través de los espacios y los tiempos que usen en la prensa, la televisión y la radio (LE, artículo 105). Sin embargo, no estipula nada con respecto a otros tipos de propaganda, como la que se efectúa a través de la utilización de pancartas o espacios públicos y privados, ni acerca de las concentraciones públicas, desfiles, comunicación personal o presencia directa de los candidatos.

Las limitaciones para cada partido se establecen en términos de no más de media página por edición o su equivalente en número de pulgadas-columna, medida en todos los diarios de circulación nacional; a diez minutos diarios de televisión, en todos los canales del país; a veinte minutos diarios para cada emisora de ámbito nacional y a diez minutos para cada emisora de influencia local (LE, artículo 106). La Ley no contempla la disponibilidad obligatoria de espacios gratuitos para los partidos, de manera que las regulaciones establecidas benefician a las organizaciones que cuentan con mayores recursos.

### 8.3.3. Financiamiento

El financiamiento de las campañas no es objeto de una regulación específica dentro de la legislación electoral ecuatoriana. Las únicas disposiciones al respecto son las de carácter general acerca del financiamiento de los partidos y de la conformación de su patrimonio, así como las señaladas en el punto anterior, esto es, las limitaciones para la propaganda en los medios de comunicación. Por tanto, el control del gasto electoral solamente podría producirse de una manera indirecta, lo que en la práctica resulta de muy difícil aplicación.

### 8.3.4. Regulación de encuestas

En el Ecuador se prohíbe la difusión por la prensa, radio, televisión o cualquier otro medio de comunicación colectiva de encuestas de opinión pública relacionadas con previsiones o preferencias electorales durante los treinta días inmediatamente anteriores al día de la elección. La violación a esta norma produce la clausura del medio por un lapso no menor de seis meses ni mayor de un año y multa desde quinientos hasta mil salarios mínimos vitales; la imposición de estas sanciones está a cargo del Tribunal Supremo Electoral o de los Tribunales Provinciales Electorales en sus respectivas jurisdicciones (LE, artículo 113).

### 8.3.5. Prohibiciones de participación

Además de las prohibiciones y restricciones señaladas en cuanto a la inscripción de candidatos y a la participación de autoridades y funcionarios públicos en las elecciones, la ley establece la prohibición de hacer campaña para anular el voto en cualquier elección o consulta popular (LE, artículo 104).

### 8.3.6. Observadores

No existen disposiciones legales acerca de observadores nacionales o extranjeros en los procesos electorales.

## 8.4. La jornada electoral

La jornada electoral se realiza durante un sólo día establecido por la ley o, en casos especiales (de consulta popular), por el Tribunal Supremo Electoral. Esta se inicia a las siete de la mañana y concluye a las cinco de la tarde (LE, artículo 60). Al llegar la hora límite, los ciudadanos que se encuentren en la fila de sufragantes no podrán votar pero la Junta Receptora del Voto les entregará un certificado a fin de que no sean sancionados (RLE, artículo 58). Luego de esa hora no existe posibilidad de extensión de la jornada electoral, aun en el caso de que la

Junta se haya instalado con retraso.

### 8.4.1. Instalación de mesas

Las mesas o Juntas se instalan a la hora de inicio del sufragio (siete de la mañana), presidida por el vocal principal designado en primer lugar y con los vocales designados de acuerdo al sistema descrito antes (LE, artículos 27 y 29). Cuando la Junta no puede instalarse a la hora fijada, por ausencia de uno o más de sus vocales, cualquiera de los vocales del Tribunal Provincial podrá instalarla nombrando para el efecto a cualquier ciudadano en reemplazo del o los ausentes.

La Junta deberá comprobar que la urna se encuentra vacía, deberá exhibirla ante los electores que se encuentren presentes y procederá a cerrarla con llave (LE, artículo 61). De inmediato procederá a receptar los votos de los ciudadanos empadronados en esa Junta.

### 8.4.2. Restricciones y prohibiciones para el día de la votación

Durante el día de la elección y desde treinta y seis horas antes y hasta doce horas después no se permite la venta, distribución y consumo de bebidas alcohólicas (LE, artículo 113). También está prohibida la propaganda electoral dentro de los recintos electorales, esto es, en los lugares en que se han instalado las Juntas Receptoras del Voto. No se puede ingresar al recinto electoral en estado de embriaguez, portar armas, alterar o perturbar el desarrollo de las votaciones, faltar de palabra u obra a las autoridades electorales y realizar cualquier tipo de publicidad a través de los medios de comunicación (LE, artículo 133).

## 8.5. El escrutinio

Luego de realizadas las votaciones, las Juntas Receptoras del Voto proceden al primer escrutinio en el mismo lugar en que se han realizado los comicios. La Junta debe verificar si el

número de papeletas electorales está conforme con el número de sufragantes; si el número de papeletas es mayor, se eliminan las que no han sido suministradas por ella o, en caso de que hayan sido suministradas, se eliminan por sorteo las excedentes (LE, artículo 65). Concluido el escrutinio se extiende el acta, detallando el número de votos válidos, en blanco y nulos. Un ejemplar del acta, conjuntamente con las papeletas debidamente guardadas en sobres, se remiten de inmediato al Tribunal Provincial Electoral. Un segundo ejemplar se entrega al coordinador designado por el Tribunal Provincial y el tercer ejemplar se fija en el lugar en que funcionó la Junta, para conocimiento público. Si los partidos lo solicitan, se entregan copias certificadas (LE, artículo 65).

A partir de la hora de cierre de los comicios, el Tribunal Provincial Electoral se instala en sesión permanente para la realización de la primera fase de los escrutinios provinciales. A ésta pueden concurrir los candidatos, los delegados de los partidos y los medios de comunicación acreditados. Esta fase comienza con el examen de las actas de cada Junta, luego de lo cual el Tribunal procede a computar el número de votos obtenido por cada candidato o por cada lista. Una vez concluida esta fase, el Tribunal emite un acta en que se deja constancia de los resultados y se informa de esto a los partidos que participaron en los comicios. Estos últimos tienen un plazo de dos días para presentar por escrito sus impugnaciones sobre los resultados entregados por el Tribunal.

La segunda fase del escrutinio provincial se inicia con la audiencia pública y concluye con la proclamación definitiva de los resultados por parte del Tribunal Provincial. En esta fase se realiza el escrutinio de las actas rezagadas y suspensas, se resuelven las impugnaciones presentadas y se proclaman los resultados definitivos de la Provincia (RLE, artículo 83).

Por su parte, el Tribunal Supremo Electoral realiza el escrutinio nacional y proclama los resultados de las elecciones para presidente y vicepresidente de la República y de las consultas populares. Para ello, los Tribunales Electorales Provinciales remiten un ejemplar del acta de escrutinios provinciales y el Tribunal Supremo procede de la siguiente forma: resuelve en

primer lugar los recursos de apelación; examina las actas del escrutinio provincial, verifica los resultados y corrige los errores; hace la proclamación de los resultados definitivos, en resolución que causa ejecutoria.

### 8.6. La transmisión de los resultados

Luego de efectuado el escrutinio en el Tribunal Provincial Electoral, éste comunica a los partidos políticos los resultados por medio de los casilleros electorales respectivos. Al mismo tiempo los da a conocer a los medios de comunicación.

### 8.7. Los mecanismos y las instancias de apelación

Las instancias para las impugnaciones de los resultados electorales tienen estrecha relación con las que actúan para la realización de los escrutinios y son, en su orden, las Juntas Receptoras del Voto, los Tribunales Provinciales y el Tribunal Supremo Electoral. En las primeras actúan los representantes de los partidos, quienes pueden discrepar con los resultados y solicitar la repetición del escrutinio el número de veces que se considere necesario.

En el Tribunal Provincial actúan los representantes acreditados de los partidos y para ello corre el plazo de dos días señalado antes. Para la impugnación se deben adjuntar las pruebas y justificativos respectivos, que determinen el error en que se supone ha incurrido el Tribunal; sin ellos no se admite el trámite (RLE, artículo 79).

En el Tribunal Supremo Electoral actúa el representante nacional del partido dentro de un plazo de dos días luego de recibida la notificación con los resultados electorales. El recurso de apelación, cuando se trata de impugnación de los resultados, procede en cuatro casos: sobre la declaración de nulidad de la votación; sobre la declaración de nulidad de los escrutinios; sobre la declaración de validez de los escrutinios; sobre la adjudicación de puestos.

El Tribunal debe resolver las apelaciones, en el caso de la elección de presidente y vicepresidente de la República, en un

plazo de cinco días desde que avocó conocimiento y no mayor de diez días desde que recibió la documentación materia de la apelación. Para las demás dignidades debe resolver en un plazo de cinco días desde que avocó conocimiento. De no existir resolución, el recurrente tiene derecho a presentar su reclamo ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

## 9. DEBATES ACTUALES Y PROPUESTAS DE PERFECCIONAMIENTO

A pesar de que, desde el retorno al régimen constitucional, en algunas ocasiones se han introducido reformas al sistema electoral, este no ha sido uno de los temas centrales de debate en la política nacional. La atención en materia de reformas se ha concentrado de manera fundamental en las atribuciones del presidente del República y del Congreso Nacional, en varios aspectos del sistema judicial y en la redefinición del papel del Estado en la economía. Aunque siempre ha estado presente la discusión acerca de la participación de los no afiliados, es muy reciente la preocupación acerca del sistema electoral y de su incidencia sobre los comportamientos de los partidos.

En realidad, el debate que se ha abierto desde fines de 1993 ha abordado solamente algunos temas en ese campo, y no necesariamente los que pueden producir mayores efectos. En la consulta popular de Agosto de 1994 se aprobó la participación de los no afiliados en las elecciones y la reelección inmediata de todas las dignidades, con excepción de presidente y vicepresidente de la República, que puede realizarse luego de un período.

Además de la aprobación de esos temas, allí se estableció un plazo de cien días para que el Congreso tratara un paquete de reformas constitucionales que debía enviar el ejecutivo; en caso de que el Congreso no cumpliera con ello, se convocaría a una Asamblea Constitucional (no Constituyente) para procesar aquellas reformas. Con este fin, el presidente de la República conformó una comisión que, en lugar de preparar una propuesta de reformas, redactó un proyecto de nueva Constitución. Evidentemente, el plazo establecido resultaba muy estrecho

para su procesamiento en el Congreso, especialmente dentro de un contexto que no ofrecía buenas condiciones para la obtención de consensos. Sin embargo, fueron procesadas varias reformas, muchas de ellas de suma importancia pero ninguna relacionada con los aspectos electorales.

Posteriormente, en la consulta realizada en Noviembre de 1995 el gobierno quiso introducir una profunda reforma en cuanto a la conformación del Congreso Nacional y a la modalidad de elección de los diputados. En efecto, una pregunta se refería a la sustitución de los actuales diputados provinciales y nacionales por un solo tipo de diputados distritales, elegidos uninominalmente y por mayoría absoluta para un período de cuatro años. Con ello no solamente se hubiera cambiado radicalmente la actual conformación del Congreso, sino que se habría alterado sustancialmente el carácter de la representación que actualmente ostenta el diputado, ya que se habría eliminado a la provincia como ámbito de elección para sustituirla por distritos que se deberían haber conformado en su interior. Como es obvio, con esta reforma se habría eliminado la representación de minorías, lo que ningún caso aseguraría una reducción del número de fuerzas políticas representadas en el Congreso, debido a la ya señalada existencia de partidos y tendencias locales y regionales y a la participación de los no afiliados sin ningún requisito de presencia a nivel nacional.

Dentro de un sistema político como el ecuatoriano, en el que los límites no obedecen a definiciones de principios ni a aspectos programáticos, resulta difícil identificar las posiciones ideológicas que se alinearon a favor o en contra de la propuesta del gobierno. Quizás la más clara línea divisoria fue la que se estableció entre el gobierno y el conjunto de la oposición, una línea marcada fundamentalmente por otras preguntas de la consulta y por la cercanía de un período electoral. Esto, aunado al desgaste y desprestigio del gobierno (seriamente afectado por la renuncia y fuga de su vicepresidente ocurridas pocas semanas antes) determinó la derrota de la propuesta y, en consecuencia, la continuación del sistema descrito en las páginas anteriores (con los cambios que se han debido introducir a partir de la facultad de los independientes para participar en elecciones)

El hecho es que, de aprobarse las disposiciones señaladas, habría cambiado radicalmente el sistema electoral que se ha mantenido en vigencia desde el retorno constitucional; con ello se habrían presentado problemas hasta ahora desconocidos o se profundizarían algunos de los ya existentes. Por ello, cabe detenerse brevemente en el tratamiento de algunos aspectos que podrían haber introducido dificultades de carácter técnico y político.

En primer lugar, la elección de diputados distritales no solamente transformaría el sistema electoral sino que cambiaría también la conformación actual del Congreso Nacional y, lo que es más importante, llevaría a una redefinición de sus funciones y atribuciones. En efecto, la elección por distritos estaba planteada como una forma de representación geográfica más que como un mecanismo de conversión de votos en escaños; por tanto, su aprobación profundizaría la noción de mandato vinculante del diputado provincial, es decir, aquella visión que lo considera como un representante de la población de un área geográfica, para la cual está obligado a obtener recursos y canalizar obras. Desde cualquier punto de vista, esto habría constituido un retroceso, especialmente si se considera que se debió recorrer un largo camino para eliminar las denominadas "partidas presupuestarias de interés provincial" que, bajo aquella concepción, manejaban los diputados provinciales.

En segundo lugar, los distritos uninominales habrían cerrado el paso a la representación de minorías que, como se ha visto, tienen cabida bajo el sistema actual. Se dijo que el objetivo de esta disposición era limitar el número de partidos representados en el Congreso Nacional, ya que un sistema de esta naturaleza cierra el paso a las organizaciones más pequeñas y débiles. Sin embargo, esto encuentra tres obstáculos íntimamente relacionados entre sí: a) la participación prácticamente sin condiciones de los independientes puede llevar precisamente a lo contrario, esto es, a la atomización de la representación; b) la debilidad de los organismos locales (municipios y consejos provinciales) determina que la lucha política local se exprese en la diputación provincial, que se convierte en un atractivo para la concurrencia masiva de partidos y de candida-

tos independientes, lo que también va en contra del objetivo señalado; c) un arbitrio de esta naturaleza no es suficiente para eliminar a los partidos y tendencias de raigambre local o regional, que continuarían disputándose el espacio nacional a través de la diputación provincial.

En tercer lugar, a pesar de que ya se encuentra en vigencia la posibilidad de participación de los no afiliados como candidatos para cualquier elección aún no ha podido ser sometida a la prueba de la práctica en una elección, de manera que no es posible señalar con precisión sus virtudes y sus defectos. Sin embargo, dada la dispersión que caracteriza al sistema político ecuatoriano y la pretendida introducción de la elección uninominal por distritos, es factible suponer que habría traído más inconvenientes que beneficios. Existen muchas probabilidades de que su primer resultado habría sido acrecentar la dispersión y la atomización, especialmente en órganos como el Congreso Nacional, a donde llegaría ya no solamente un gran número de partidos sino una enorme proporción de independientes que no estarían necesariamente dentro de una misma corriente o tendencia.

En cuarto lugar, la definición de los distritos plantea problemas técnicos y también políticos. Si se intenta superar los actuales condicionantes y ofrecer las posibilidades de una mejor representación, la definición de sus límites sería un elemento de primera importancia. No coincidirían necesariamente con la provincia ni con el cantón, lo que colocaría en primer plano a la selección de los criterios que se deberían utilizar para la delimitación. Como es obvio, esa definición rebasa con mucho el nivel puramente técnico (referido fundamentalmente al tamaño de la población) e inunda el nivel político (homogeneidad o heterogeneidad social y económica de los territorios, identidad de las poblaciones que conformarían el distrito, etc.).

Por último, no deja de llamar la atención que se haya propuesto la elección distrital solamente para la conformación del Congreso Nacional y que no se lo haya hecho para los municipios y los consejos provinciales. Esto habría significado que, en caso de que hubiera sido aprobada, en los organismos locales sí se habría mantenido la representación de las minorías, mien-

tras que, como se ha dicho antes, se la habría eliminado en el Parlamento. Por consiguiente, habrían debido funcionar conjuntamente dos sistemas electorales, una para cada uno de los niveles señalados. Si bien esto no constituye en sí mismo un problema, no dejaría de provocar dificultades entre los electores y podría constituirse en fuente de conflicto en los escrutinios a causa del particular procesamiento de los votos que debe hacerse en cada caso.

Además de las propuestas contenidas en la consulta, desde hace algún tiempo se viene planteando la necesidad de elegir a los diputados provinciales en la segunda vuelta presidencial. Como se señaló antes, la elección en la primera vuelta contribuye a la dispersión y atomización del panorama político. Es probable que su cambio a la segunda vuelta contribuya a evitar estos problemas en la medida en que el electorado se sitúa ante dos opciones. No obstante, como también se señaló, aisladamente esta medida no produce el efecto deseado, esto es, consolidar mayorías en el Congreso; el problema central está en la prohibición de alianzas para las elecciones pluripersonales, que obligan a que cada partido presente su propia lista de candidatos.

En este aspecto se podría repetir lo que sucedió en 1979, cuando los partidos tuvieron la oportunidad de encabezar las listas con quienes compitieron en la primera vuelta para la presidencia; la imagen de un candidato presidencial que ha participado en una campaña reciente constituye un fuerte atractivo para la votación, lo que se convierte en un factor de signo opuesto a la consolidación de representaciones mayoritarias en el Congreso. Inclusive, esto se agudizaría necesariamente con la elección uninominal por distritos, que personaliza mucho más la elección.

Sobre este problema de la dispersión y el alto número de partidos que obtienen escaños en el Congreso Nacional incide significativamente el sistema proporcional que asegura la representación de minorías. Se trata, ciertamente, de un mecanismo democrático muy adecuado para mantener la proporcionalidad entre votos y bancas, pero también es verdad que contribuye a la dispersión, sobre todo, cuando es aplicado en un

contexto de distritos electorales de tamaños muy diferentes, para la elección de un número relativamente reducido de puestos y con un sistema atomizado de partidos. Por último, sobre esto influye también la identificación de la provincia con el distrito electoral, que lleva a privilegiar la función de representación del diputado provincial.

En consecuencia, el problema de la dispersión y la dificultad para estructurar bloques mayoritarios dentro del Congreso debe abordarse desde varios ángulos. Más importante que trasladar las elecciones de diputados a la segunda vuelta presidencial es abrir la posibilidad para conformar alianzas y redefinir los distritos electorales. Esas dos medidas tendrían efectos mucho más trascendentes ya que serían un factor de consolidación de grandes tendencias y contribuirían a minimizar la función de representación del diputado provincial que, como se ha visto, es una de las causas de la dispersión.

Para lograr este objetivo, también se podría sustituir el sistema proporcional en la elección de diputados provinciales, lo que favorecería a los partidos más grandes y a los que tienen sus bastiones en determinadas provincias; pero en la medida en que paralelamente se permita la conformación de alianzas, esta reforma contribuiría a desarrollar comportamientos colaborativos entre los partidos que, de otra manera, quedarían excluidos de la representación parlamentaria.

Con el objetivo de lograr una mejor relación entre el volumen de la población de cada provincia y el número de escaños que le corresponden en el Congreso, se ha planteado la posibilidad de incrementar el número de diputados provinciales. Con ello se lograría eliminar la subrepresentación de las provincias más grandes, especialmente la de Guayas. Es evidente que una reforma de esta naturaleza en las condiciones actuales beneficiaría principalmente PSC, que obtiene aproximadamente el 40% de su votación en la provincia de Guayas y que por ello ha sido el que la impulsado en el Congreso. Por consiguiente, el debate se ha visto atravesado por factores de orden coyuntural que han congregado al resto de partidos en la oposición a esta medida.

Más allá de los aspectos coyunturales, cualquier reforma

que se hiciera en estos términos fortalecería la función de representación de los diputados provinciales, ya que parte de una premisa de justicia distributiva entre población y escaños. Como se ha visto, dentro de las condiciones actuales aquella función ya ha cobrado una importancia desmedida, hasta el punto de que prácticamente ha dado lugar a un mandato vinculante. Por consiguiente, sus efectos se manifestarían como una mayor desnaturalización de las funciones propias del Congreso, esto es, la legislación y la fiscalización.

Dentro de la primera convocatoria a la consulta popular, el gobierno propuso incrementar la duración del período de los diputados provinciales a cuatro años. Según sus argumentos, con ello se conseguiría mayor estabilidad en el trabajo del Congreso y se evitarían todos los problemas que se desprenden de la renovación de la gran mayoría cada dos años. Esto es innegable, pero significaría a la vez eliminar las elecciones de medio período y en ello no hay consenso. Se argumenta que, en una situación sujeta a tantas variaciones como es la ecuatoriana, esas elecciones constituyen un termómetro muy útil tanto para el gobierno como para la oposición. Como alternativa se ha sugerido extender el período de los diputados, pero mantener las elecciones intermedias para la renovación parcial del Congreso, de igual manera a lo que ocurre en los municipios y en los consejos provinciales.

Necesariamente, este tema debería vincularse al de la reelección, como en efecto se propuso en la primera convocatoria a la consulta de Agosto de 1994. Sin embargo, en el texto definitivo de esa consulta solamente se hizo constar el de la reelección (que obtuvo la aprobación de la ciudadanía) dejando de lado el de la eliminación de las elecciones intermedias y el de la duración del período de los diputados. Como se ha insistido, los tres temas deben ser tratados de manera conjunta para que arrojen resultados positivos para el sistema político ecuatoriano. De otra manera, se producirían nuevos cuellos de botella e inclusive podrían agudizarse los mismos problemas que se busca superar.

Otro tema que ha cobrado mucho interés es el de la participación de los no afiliados a partidos como candidatos para

cualquier puesto de elección popular. La prohibición absoluta que ha regido hasta ahora se explica como una medida apropiada para el período de transición; en éste se buscaba fortalecer a los partidos y, luego de una larga etapa de presencia dominante del caudillismo velasquista, despersonalizar a la política. Sin embargo, luego de quince años de vigencia de esta norma existen muchas dudas acerca de su efectividad para conseguir esos objetivos.

Las propuestas en este campo iban desde la apertura total para la participación de los no afiliados, hasta las que sugerían establecer determinadas condiciones mínimas. Entre estas se señalaba el necesario auspicio de un partido y el mantenimiento de la restricción para los ámbitos nacionales (presidencia de la República, diputaciones). El Congreso Nacional interpretó los resultados de la consulta de Agosto de 1994 en el primer sentido, esto es, como el reclamo de la apertura total y así lo estableció en la nueva legislación al respecto. En caso de que se hubieran establecido las condiciones mínimas -las señaladas y otras- no se habrían producido mayores cambios con respecto a la situación actual, ya que en gran medida la afiliación no ha sido sino un requisito pasajero.

Otro tema que ha sido mencionado en alguna ocasión es el del carácter obligatorio u opcional del voto. Como se ha visto, en el Ecuador el voto constituye un derecho y una obligación, de manera que su incumplimiento está sancionado legalmente. En una primera versión de la consulta de Agosto de 1994 se incluyó una pregunta acerca de este tema, pero en la versión definitiva se la dejó de lado. De acuerdo a lo que ha venido ocurriendo con el electorado ecuatoriano y al bajo interés de la población por la política, se puede suponer que una disposición de esa naturaleza incrementaría el ausentismo, que actualmente alcanza tasas que bordean el 20% del padrón electoral[22].

Como se ha dicho antes, las normas actualmente vigentes pretendieron encauzar la transición luego de un largo período

22. En realidad, esa cifra está sobredimensionada por la forma en que se estructura el padrón electoral, a partir de la base de datos del Registro Civil. De manera casi inevitable, en ésta se incluye una proporción de menores de edad, personas recientemente fallecidas, interdictos y residentes en el exterior.

de gobiernos de facto. Con el antecedente de cuarenta años de vigencia del populismo que obstaculizaba la constitución de un sistema de partidos, se veía la necesidad de normar estrictamente el juego político. En esas condiciones, el régimen democrático era visto antes que nada como un ordenamiento legal que rigiera sobre la práctica de los actores. Así, las normas que se ponían en vigencia debían cumplir un doble papel: establecer los marcos y límites para la acción y consolidar un conjunto de prácticas que se consideraban adecuadas para la vigencia de la democracia. Por ello, en gran medida aparecen como disposiciones inflexibles con poca capacidad de adaptación a los cambios.

Luego de superadas algunas fases de la transición, esta rigidez ha comenzado a manifestarse como un obstáculo para la propia práctica que debía normar e impulsar. La dinámica política y el surgimiento de nuevas situaciones y nuevos problemas, han demostrado la necesidad de establecer un marco diferente, menos rígido, con mayor capacidad de adecuación. El debate acerca de las reformas, a pesar de que en gran medida ha estado atravesado por intereses coyunturales, expresa esa necesidad. Aunque en él no se han abordado muchos de los problemas de fondo, no deja de ser una manifestación del agotamiento de los principales contenidos de las leyes en vigencia.

Esto se ve especialmente en las disposiciones que rigen sobre la conformación y funcionamiento de los partidos políticos. Con ellas se intentó consolidar un sistema de partidos fuertes, a la manera de grandes tendencias que se expresaran básicamente a través de los procesos electorales. Sin embargo, como se ha visto, la realidad del país muestra aspectos que se convierten en obstáculos para ello y que determinan que, aunque exista observancia de las leyes, en la práctica ellas no cumplen el papel de referentes generales. Los intentos reformar íntegramente la Constitución han sido una demostración de que existe conciencia acerca del agotamiento y de la escasa adecuación entre prácticas y leyes.

## 10. NORMATIVIDAD, PRACTICAS DE LOS ACTORESPOLITICOS Y LEGITIMIDAD

Luego de quince años de vigencia del actual ordenamiento constitucional es posible realizar un balance entre sus logros y sus vacíos. Posiblemente, lo más adecuado es hacerlo desde la perspectiva de la relación entre la normatividad vigente y las prácticas de los actores políticos, entendiendo que la mayor fluidez en ella entrega mejores condiciones para lograr la legitimación de ese ordenamiento. Dicho de otra manera, la adecuación entre normas legales y comportamiento de los actores asegura la profundización y consolidación del orden democrático, así como la ampliación de su base social de aceptación.

Resulta difícil establecer un juicio definitivo al respecto, ya que existen señales contradictorias que apuntan en sentidos opuestos. Por un lado, no resulta despreciable la duración que tenido el actual ordenamiento constitucional, que viene ser la más larga de la historia republicana del país; esto habla de la presencia de elementos que aseguran su permanencia.

Varios de esos elementos pueden encontrarse en el cuerpo normativo vigente, entre los cuales cabe destacar los que hacen relación a la consolidación de un sistema de partidos y en general a la definición de ámbitos de participación claramente determinados; esto ha permitido cierta fluidez en el procesamiento de intereses y demandas sociales dentro de una institucionalidad establecida.

Otros elementos hacen relación al comportamiento de los actores, entre los cuales cabe destacar a los partidos políticos, las fuerzas armadas y los movimientos sociales; se puede decir que en todos ellos se han producido cambios significativos con respecto a sus orientaciones de épocas pasadas. Ninguno de ellos se presenta en la actualidad como un elemento disruptivo del orden democrático; de alguna manera, en lo que va del actual período, han sido factores de consolidación de la legitimidad del sistema.

Tanto los elementos normativos como los que hacen relación al comportamiento de los actores han jugado un papel de importancia en lo que podría considerarse como el período de

transición. Se han mostrado adecuados para una situación en la que era necesario establecer las bases para la ampliación y profundización de la democracia, especialmente para lograr su institucionalización.

Sin embargo, en los últimos años han aparecido algunas señales de agotamiento de esa función de lo normativo y de lo conductual. En gran medida, ese agotamiento tiene estrecha relación con la crisis económica y con el largo proceso de ajuste que vive el país desde el inicio de la década de los ochenta; el incremento de las necesidades y de las demandas sociales, propio de una coyuntura de esa naturaleza, ha ido a la par de la reducción de los recursos asignados a las instituciones estatales para satisfacer las necesidades sociales y, en general, a la reducción de la capacidad de respuesta de ellas. En consecuencia, se ha producido una sobrecarga de demandas sociales, tanto a causa del incremento de ellas como de la reducción de la capacidad de respuesta institucional.

Esta nueva situación produce cambios significativos en la relación entre normas legales y conductas de los actores, especialmente de los partidos políticos. Frente a requerimientos sociales cada vez más urgentes, en los partidos se desarrolla la tendencia a las acciones de corto plazo, a las propuestas inmediatas, sacrificando la visión de mediano y largo plazo y el desarrollo de acciones orientadas por objetivos de mayor alcance. De manera fundamental, esta situación tiende a alimentar las prácticas clientelares basadas en el intercambio de votos por favores, con el consecuente debilitamiento de la institucionalidad democrática.

De esa manera, las normas legales y las mismas instituciones devienen obsoletas, poco adecuadas a la nueva situación. De ahí que muchas prácticas, tanto de los partidos políticos como de determinados actores sociales, ocurran fuera de los espacios democráticos institucionales. Esto constituye un factor de erosión de la legitimidad, que viene a apoyar a los de orden económico y social derivados de la crisis y de las políticas de ajuste.

A la vez, todo ello contribuye a profundizar las prácticas no colaborativas propias de la cultura política imperante en el

medio ecuatoriano. Los imperativos de corto plazo cierran cualquier posibilidad de acuerdos o de consensos, a no ser los que signifiquen entendimientos estrictamente coyunturales en torno a nominación de autoridades del Congreso Nacional o reparto de puestos en las Comisiones Legislativas. Pero, aún en esos casos, la práctica ha encontrado recursos para evitar que los acuerdos sean explícitos y más bien que se den por ausencia.

Obviamente, esta orientación tiene relación con un cuerpo normativo que establece plazos cortos y que promueve la dispersión de los partidos. En gran medida, el futuro de la legitimidad del ordenamiento democrático ecuatoriano radica en una sustancial reforma de esas normas, realizada desde una perspectiva ya no de la transición, como ha sido hasta ahora, sino de la institucionalización. Esto significa adecuar las instituciones vigentes a una realidad que ha cambiado desde su instauración hace quince años. Resulta necesario devolverle la fluidez a la relación entre ambos términos, bajo el peligro de que las prácticas por fuera del sistema lleguen a constituirse en expresiones generalizadas.

## ANEXO Nº 1
## SIMULACION DE ASIGNACION DE PUESTOS EN UNA ELECCION
**(5 Puestos)**

| Listas | Votación |
|---|---|
| Lista A | 42.500 |
| Lista B | 30.000 |
| Lista C | 27.000 |
| Lista D | 20.000 |
| Lista E | 10.000 |
| Lista F | 2.500 |
| TOTAL | 132.000 |

Primer cociente: (VOTACION TOTAL/Nº de Puestos) /2

132.000/5 = 26.400/2 = 13.200.

Listas que superan el primer cociente:

| Listas | Votación |
|---|---|
| Lista A | 42.500 |
| Lista B | 30.000 |
| Lista C | 27.000 |
| Lista D | 20.000 |
| SEGUNDO TOTAL | 119.500 |

Segundo cociente: Segundo Total/Nº de Puestos

119.500/5 = 23.900

Distribución de puestos por cociente:

| Listas | | Nº Puestos | Residuo |
|---|---|---|---|
| Lista A 42.500 | 23.900 | 1 | 18.600 |
| Lista B 30.000 | 23.900 | 1 | 6.100 |
| Lista C 27.000 | 23.900 | 1 | 3.100 |
| Lista D 20.000 | 23.900 | 0 | 20.000 |

TOTAL ASIGNADOS POR COCIENTE 3

Distribución complementaria de dos puestos por residuos:

| Listas | Residuo | Nº Puestos |
|---|---|---|
| Lista A | 18.600 | 1 |
| Lista B | 6.100 | |
| Lista C | 3.100 | |
| Lista D | 20.000 | 1 |
| Lista E | 10.000 | |
| Lista F | 2.500 | |

TOTAL ASIGNADOS POR RESIDUO 2

**ANEXO Nº 2**

NUMERO DE VOTANTES Y NUMERO
DE DIPUTADOS POR PROVINCIAS
(1992)

| PROVINCIA | VOTANTES | % | DIPUTADOS | % |
|---|---|---|---|---|
| Guayas | 1'510.043 | 26.5 | 10 | 15.4 |
| Pichincha | 1'092.991 | 19.1 | 8 | 12.3 |
| Manabí | 610.042 | 10.7 | 5 | 7.7 |
| Azuay | 292.324 | 5.1 | 4 | 6.2 |
| Los Ríos | 283.390 | 4.9 | 4 | 6.2 |
| El oro | 241.128 | 4.2 | 3 | 4.6 |
| Tungurahua | 240.138 | 4.2 | 3 | 4.6 |
| Chimborazo | 220.010 | 3.9 | 3 | 4.6 |
| Loja | 218.697 | 3.8 | 3 | 4.6 |
| Esmeraldas | 173.158 | 3.0 | 3 | 4.6 |
| Cotopaxi | 173.060 | 3.0 | 3 | 4.6 |
| Imbabura | 171.335 | 3.0 | 3 | 4.6 |
| Cañar | 107.857 | 1.9 | 2 | 3.1 |
| Bolívar | 97.421 | 1.7 | 2 | 3.1 |
| Carchi | 84.948 | 1.5 | 2 | 3.1 |
| Napo | 51.595 | 0.9 | 2 | 3.1 |
| Morona | 44.455 | 0.8 | 1 | 1.5 |
| Sucumbíos | 39.366 | 0.7 | 1 | 1.5 |
| Zamora | 29.612 | 0.5 | 1 | 1.5 |
| Pastaza | 22.677 | 0.4 | 1 | 1.5 |
| Galápagos | 5.822 | 0.1 | 1 | 1.5 |
| TOTAL | 5'710.069 | 100.0 | 65 | 100.0 |

## BIBLIOGRAFIA


Ansaldi, Waldo: **Gobernabilidad y seguridad democrática,** Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1991

Arditi, Benjamín: "Poder, orden político y la cuestión democrática", CDE, Documento de Trabajo Nº 9, Asunción, 1987

Arditi, Benjamín: "El deseo de la libertad (la dialéctica y la cuestión del Otro)" en **El deseo de la libertad y la cuestión del otro,** Ed. Criterio, Asunción, 1989

Ayala, Enrique: **Lucha política y origen de los partidos políticos en Ecuador.** U. Católica. Quito, 1978

Bobbio, Norberto: **Estado, gobierno y sociedad.** Plaza y Janes, Barcelona, 1987.

Bobbio, Norberto: *"Introducción"*, en Mosca, Gaetano: **La clase política.** Fondo de Cultura Económica, México, 1984

Bobbio, Norberto: **El futuro de la democracia** Plaza y Janes, Barcelona, 1985

Borón, Atilio: "Alexis de Tocqueville, la democracia y el estatismo de la sociedad burguesa" en **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**, Imago Mundi, B. Aires, 1992

Burbano, Felipe y Carlos de la Torre: "Reflexiones sobre el populismo en el Ecuador", en **El populismo en el Ecuador (antología de textos)**, ILDIS, Quito, 1989

Burgos, Hugo: **Relaciones interétnicas en Riobamba**, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1969

Calderón, Fernando y Mario dos Santos (comps.): **Los conflictos por la constitución de un nuevo orden**, CLACSO, B. Aires, 1987

Camou, Antonio: "Gobernabilidad y democracia", en **Nexos** Nº 170, México, 1992

Cardoso, Fernando Henrique: "La sociedad y el Estado", en **Pensamiento Ibérico** Nº 5a, Madrid, 1984.

Carrasco, Adrián: "Opciones políticas , regionalismo e identidad nacional", en Varios Autores: **Ecuador 88: Elecciones, economía y estrategias**, El Conejo, Quito, 1988

CLACSO-PNUD-UNESCO: "Estrategias de gobernabilidad en la crisis" Documento de Proyecto (RLA 90/011).

Cueva, Agustín: **El proceso de dominación política en el Ecuador**, Ed. Alberto Crespo E., Quito, 1980

Cueva, Agustín: Las democracias restringidas **de América Latina**, Planeta, Quito, 1988.

Dahik, Alberto: "Los programas de ajuste en la última década", en Thorp, Rosemary (comp.): **Las crisis en el Ecuador, los treinta y ochenta**, CEN, Quito, 1991 págs. 225-234

Dahl, Robert: **Un prefacio a la teoría de la democracia**, Grupo Editor Latinoamericano, B. Aires, 1989

De Riz, Liliana: "El debate sobre la reforma electoral en Argentina", Cedes, Documento Nº 73, B. Aires, s/f.

De la Torre, Carlos: "Populismo, democratización y cultura política en el Ecuador de los años ochenta" en **Ecuador Debate** Nº 17, CAAP, Quito, 1989

De la Torre, Carlos: **La seducción velasquista**, Libri Mundi, Quito, 1984

De la Peña, Guillermo: "La antropología sociocultural y el estudio del poder", en Varios Autores: **Poder y dominación. Perspectivas antropológicas**, Urshslac-El Colegio de México, Caracas, 1986

Delich, Francisco: "Teoría y práctica política en situaciones de dictadura", en Lechner, Norbert (comp.): **¿Qué significa hacer política?**, Desco, Lima, 1982.

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

Flisfisch, Angel: **La política como compromiso democrático**, FLACSO, Santiago, s/f.

Flisfisch, Angel: "Gobernabilidad y consolidación democrática", en **Revista Mexicana de Sociología** Nº 89-3, México, 1989

Flisfisch, Angel: "Consenso democrático en el Chile autoritario", en Lechner, Norbert (comp.): **Cultura política y democratización**, FLACSO-CLACSO-ICI, Santiago, 1987

Franco, Rolando: **Los sistemas electorales y su impacto político**, Cuadernos de CAPEL Nº 20, San José, 1987

Garnier, Leonardo: "Ajuste estructural e inserción externa: la experiencia en economías pequeñas", en Vargas, Leiner (compilador): **Apertura externa y competitividad**, Editorial Fundación UNA, Heredia (Costa Rica) 1994

Germani, Gino: "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna", en Varios Autores: **Los límites de la democracia**, CLACSO, B. Aires, 1985, Tomo I

Hurtado, Osvaldo: **El poder político en el Ecuador**, U. Católica, Quito, 1979 (3ª)

Hurtado, Osvaldo: "Cultura política", en Varios Autores: **Léxico político ecuatoriano**, ILDIS, Quito, 1994

Ibarra, Hernán: **Indios y cholos, orígenes de la clase trabajadora ecuatoriana**, El Conejo, Quito, 1992

Ibarra, Hernán: "El laberinto del Metizaje", en Varios Autores: **Identidades y sociedad**, CELA, Quito, 1992

Landi, Oscar: "Sobre lenguajes, identidades y ciudadanías políticas", en Lechner, Norbert (coord.): **Estado y política en América Latina**, Siglo XXI, México, 1988 (5ª)

Laserna, Roberto: **Productores de democracia**, CERES-FACES, Cochabamba, 1992

Lazarte, Jorge: "Partidos políticos e informalización de la política", en Mayorga, René: **Democracia y gobernabilidad en América Latina**, Nueva Sociedad, Caracas, 1992

Lechner, Norbert: "La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado", Flacso, Santiago, 1984

Lechner, Norbert: **Los patios interiores de la democracia,** FLACSO, Santiago, 1988

Lechner, Norbert: **La crisis del Estado en América Latina,** El Cid, Caracas, 1977

Lechner, Norbert (comp.): **Cultura política y democratización,** FLACSO-CLACSO-ICI, Santiago, 1987

Lechner, Norbert (coord.): **Estado y política en América Latina,** Siglo XXI, México, 1988 (5ª)

Linz, Juan: "Los peligros del presidencialismo", en Comisión Andina de Juristas: **Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento,** Lima, 1993

Linz, Juan: **La quiebra de las democracias,** Alianza Universidad, Madrid, 1987, Pág. 17

Llerena, José Alfredo**Frustración política en veintidos años,** Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1959

Lukes, Steven: **Emile Durkheim. His life and work: a historical and critical study,** Penguin books, Middlesex, 1973

Matos Mar, José: **Crisis del Estado y desborde popular,** IEP, Lima, 1984

Mayorga, Fernando: **Discurso y política en Bolivia,** ILDIS-CERES, La Paz, 1993

Mayorga, Fernando: **Max Fernández: la política del silencio,** ILDIS-UMSS, La Paz, 1991

Mayorga, René (coordinador): **Democracia y gobernabilidad en América Latina,** Ed, Nueva Sociedad, Caracas, 1992.

Menéndez, Amparo: "Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto", en **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, II Epoca, Nº 1, Quito, 1991, Pág. 79-98

Menéndez, Amparo: "Introducción" en Varios Autores: **Ecuador, la democracia esquiva**, ILDIS, Quito, 1991

Menéndez, Amparo: "Democracias pendientes y representación política en América Latina: dilemas y posibilidades (algunas ideas en voz alta)", ponencia presentada al seminario **Estrategias para el desarrollo de la democracia**, IEP, Lima, 1989

Mills, Nick: **Crisis, conflicto y consenso. Ecuador: 1979-1984**, Corporación Editora Nacional, Quito, 1984.

Moncada, José: "Problemas y perspectivas de transformación económica y social" en Thorp, Rosemary (comp.): **Las crisis en el Ecuador: los treinta y ochenta**, CEN, Quito, 1991

Moncayo, Patricio: **¿Reforma o democracia?**. Ed. El Conejo, Quito, 1982.

Nohlen, Dieter y Aldo Solari (compis.): **Reforma política y consolidación democrática**, Nueva Sociedad, Caracas, 1988, pág. 14

Nohlen, Dieter: **Sistemas electorales de América Latina**, FFE, Lima, 1993

Nohlen, Dieter (comp.): **Descentralización y política: América Latina y Europa**, Nueva Sociedad, Caracas, 1992

Nohlen, Dieter: **Elecciones y sistemas de elecciones**, FES, Bonn. 1984

Nohlen, Dieter y Liliana de Riz (comps): **Reforma institucional y cambio político**, CEDES-LEGASA, B. Aires, 1991

O'Donnell, Guillermo: "¿Democracia delegativa?", en Cuadernos del CLAEH Nº 61, Montevideo, 1992

O'Donnell, Guillermo: "Estado, democratización y ciudadanía", en **Nueva Sociedad** Nº 128, Caracas, 1993

O'Donnell, Guillermo: **¿Y a mí qué me importa?**, Cedes, B. Aires, 1984

O'Donnell, Guillermo: **Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario**, Cedes, B. Aires, 1979

Ojeda, Lautaro: **Mecanismos y articulaciones del caudillismo velasquista**, JNP, Quito, 1974

Ozlak, Oscar: **Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio.** Cedes, B. Aires, 1978

Pachano, Simón: "Movimientos sociales regionales", en Verdesoto, Luis (comp.): **Movimientos sociales en el Ecuador**, Ildis, Quito, 1986

Pachano, Simón: "La sociedad imperceptible", en Thorp, Rosemary (comp.): **Las crisis en el Ecuador, los treinta y ochenta**, CEN, Quito, 1991

Pachano, Simón: **Los diputados: una élite política**, Corp. Editora Nacional, Quito, 1991

Pachano, Simón: "Imagen, identidad, desigualdad", en Cornejo, Diego (coordinador): **Los indios y el Estado-país**, Abya-Yala, Quito, 1993

Pachano, Simón: "La descentralización como propuesta democrática", en Nohlen, Dieter (comp.): **Descentralización y política: América Latina y Europa**, Nueva Sociedad, Caracas, 1992

Paramio, Ludolfo: "Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90", IESA, Dcto, de Trabajo Nº 92-03, Madrid, Marzo 1992.

Paramio, Ludolfo: **Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo**, Siglo XXI, México, 1989 (2ª)

Portantiero, Juan C.: "Sociedad Civil, Estado y sistema político", en Vega, Juan E. (Coord.): **Teoría y política en América Latina**, CIDE, México, 1984 (2ª)

Quijano, Anibal: "Lo cholo y el conflicto cultural en el Perú", en **Dominación y Cultura**, Mosca Azul, Lima, 1980

Quintero, Rafael: **El mito del populismo en el Ecuador**, FLACSO, Quito, 1980

Portantiero, Juan C.: "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", en **Nueva Sociedad** Nº 104, Caracas, 1989, págs. 88-94

Rojas Mix, Miguel: **Los cien nombres de América**, Lumen, Barcelona, 1991

Roncagliolo, Rafael: "La reforma política en Perú", en Nohlen, Dieter y Aldo Solari: **Reforma política y consolidación democrática**, Nueva Sociedad, Caracas, 1988

Sánchez-Parga, José: "El estado contra la democracia" en **Ecuador Debate** Nº 24, CAAP, Quito, 1991

Sánchez-Parga, José: "Comunidad indígena y estado nacional", en Ayala, Enrique et al.: **Pueblos indios, Estado y derecho**, Corporación Editora Nacional, Quito, 1992

Saravia, Joaquín y Godofredo Sandoval: **Jach'a Uru: ¿La esperanza de un pueblo?**, CEP-ILDIS, La Paz, 1991

Sartori, Giovanni: **Teoría de la democracia**, Alianza Editorial, Madrid, 1988, Tomo I, pág. 122 y ss.

Sartori, Giovanni: **Partidos y sistemas de partidos**, Alianza Universidad, Madrid, 1992 (2ª ed. ampliada)

Schmitt, Carl: **El concepto de lo político**, Folios, B. Aires, 1984

Schuldt, Jurgen: **Elecciones y política económica en el Ecuador, 1983-1994**, ILDIS, Quito, 1994

Schvarzer, Jorge: **Martínez de la Hoz: la lógica política de la política económica**, CISEA, Buenos Aires, 1983

Thorp, Rosemary (comp.): **Las crisis en el Ecuador: los treinta y ochenta**, CEN, Quito, 1991

Thoumi, Francisco y Merilee Grindle: **La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana**, FLACSO, Quito, 1992.

Todorov, Tzvetan: **La conquista de América. La cuestión del otro**, Siglo XXI, México, 1987

Toranzo, Carlos: "Burguesía chola y señoralismo conflictuado", prólogo a Mayorga, Fernando: **Max Fernández... Op. Cit.**

Touraine, Alain: **El regreso del actor**, EUDEBA, B. Aires, 1987

Tribunal Supremo Electoral: **Legislación electoral ecuatoriana.** Corporación Editora Nacional, Quito, 1950

Varios Autores: **1984: el Ecuador en las urnas,** El Conejo, Quito, 1984

Varios Autores: **Identidades y sociedad,** CELA, Quito, 1992

Varios Autores: **Léxico político ecuatoriano,** ILDIS, Quito, 1994

Varios Autores: **Pueblos indios, Estado y derecho,** Corporación Editora Nacional, Quito, 1992

Varios Autores: **Ecuador 88: Elecciones, economía y estrategias,** El Conejo, Quito, 1988

Varios Autores: **Los límites de la democracia,** CLACSO, B. Aires, 1985

Vega, Juan Enrique: **Democracia, certidumbre y seguridad política,** Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1989

Verdesoto, Luis: "El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en el Ecuador", Quito, 1985 (mecanog.).

Verdesoto, Luis: "Los actores sociales de la política: democracias emergentes en el Ecuador, 1984-1986", en Calderón, Fernando y Mario dos Santos (comps.): **Los conflictos por la constitución de un nuevo orden,** CLACSO, B. Aires, 1987

Verdesoto, Luis (comp.): **Movimientos sociales en el Ecuador,** Ildis, Quito, 1986

Villavicencio, Gaitán: "Las ofertas electorales y los límites del clientelismo", en Varios Autores: **Ecuador 88: elecciones, economía y estrategias,** El Conejo-CERG, Quito, 1988, pág. 11-33.

Weber, Max: **Economía y sociedad,** Fondo de Cultura Económica, México, 1977 (3ª)