

Coaliciones reformistas y tipo de régimen: una teoría del cambio electoral aplicada al Ecuador¹

Reform coalitions and regime type: A theory of electoral change with application to Ecuador

John Polga-Hecimovich
United States Naval Academy

Resumen

A lo largo de su historia, el sistema electoral del Ecuador ha estado sujeto a constante revisión, especialmente durante la época democrática. Aunque se ha escrito mucho sobre estos cambios, la teoría existente no proporciona un marco coherente para las reformas. Este artículo explica el cambio electoral en función de diferentes tipos de coaliciones reformistas condicionadas por el tipo de régimen. De acuerdo con la literatura académica, bajo el autoritarismo las élites buscaron cambios electorales para maximizar su poder o minimizar sus pérdidas electorales potenciales frente a desafíos extra sistémicos a través de reformas protectoras. Sin embargo, bajo la democracia, la fragmentación política y la débil institucionalización del sistema de partidos han hecho que los partidos sean menos capaces de maximizar sus intereses a largo plazo, lo que significa que la reforma asumió una naturaleza realineadora de abajo hacia arriba. Evalúo esta teoría de coalición reconstruyendo los procesos detrás de siete momentos clave de la reforma electoral: 1830, 1861, 1929, 1947, 1979, 1997 y 2020.

Palabras clave: reforma electoral, cambio electoral, coaliciones políticas, instituciones, Ecuador.

Abstract

Throughout its history, Ecuador's electoral system has been subject to constant review, especially during the democratic era. Although much has been written about these changes, existing theory does not provide a coherent framework for reforms. In this article, I explain electoral change as a function of different types of reformist coalitions conditioned by the type of regime. According to the academic literature, under authoritarianism elites sought electoral changes to maximize their power or minimize their potential electoral losses in the face of extra-systemic challenges through protective reforms. However, under democracy, political fragmentation and weak institutionalization of the party system have made parties less able to maximize their long-term interests, meaning that the reform has assumed a bottom-up realigning nature. I assess this coalition theory by reconstructing the processes behind seven key moments of electoral reform: 1830, 1861, 1929, 1947, 1979, 1997, and 2020.

Keywords: electoral reform, electoral change, political coalitions, institutions, Ecuador.

¹ El autor agradece a Luis Verdesoto, Jack Santucci y Sergio Huertas. Las opiniones expresadas en este manuscrito son únicamente del autor y no representan las opiniones ni el respaldo de la Academia Naval de los Estados Unidos, el Departamento de la Marina, el Departamento de Defensa o el Gobierno de los Estados Unidos. Esta investigación no está patrocinada ni financiada por ninguna organización.

1. Introducción

Las reglas electorales en Ecuador han estado sujetas a constantes reformas. Igual que otros Estados latinoamericanos, el país pasó de elecciones indirectas a directas en el siglo XIX, adoptó el voto limitado en la primera mitad del siglo XX y avanzó hacia la representación de las minorías mediante la adopción de la representación proporcional (RP) a mediados del siglo XX. Sin embargo, desde la redemocratización en 1979, Ecuador se ha desviado de otros países de maneras inusuales, incluida la adopción de nuevas reglas para casi todos los ciclos electorales (Pachano, 2008). Se destacan dos cambios fundamentales en el periodo democrático: 1. La adopción de panachage, o la mezcla de votos, para permitir a los votantes múltiples votos dentro de o entre las listas de partidos, y 2. El abandono de este sistema altamente centrado en el candidato a favor de volver a la RP de lista cerrada centrada en el partido en 2020.

La evolución de estas reglas presenta al menos dos enigmas. Primero ¿Cuáles son las causas del cambio electoral en el Ecuador? ¿Qué explica la adhesión del país a las tendencias regionales en la evolución de su sistema electoral a lo largo de los primeros 150 años de su historia y la posterior desviación de estas tendencias en los últimos 40 años? ¿Son las respuestas de reforma a los partidos dirigidas a maximizar el poder (e.g. Rokkan, 1970; Boix, 1999; Benoit, 2007), el resultado de decisiones fortuitas en coyunturas políticas críticas (Reynolds, 2006; Allen, 2017) o algo más? En segundo lugar ¿Por qué las autoridades electorales adoptaron un sistema de listas abiertas tan extremo en 1997 y luego dieron el paso extraordinario de abandonar las listas abiertas en 2020? Había pocos precedentes tanto para el primero como para el segundo: el panachage rara vez se había utilizado fuera de Europa, mientras que los sistemas electorales tienden a no despersonalizarse.

Partiendo de una línea de tradición académica (e.g. Nagel, 1998; Benoit, 2004; Santucci, 2022), propongo que el cambio electoral en Ecuador puede entenderse como una función de diferentes tipos de coaliciones reformistas. A diferencia de estos otros autores, sostengo que a) el tipo de coalición está influenciado por el régimen político vigente, y b) los actores no partidistas juegan un papel más importante en los sistemas partidistas no programáticos. Bajo el autoritarismo, las élites ecuatorianas buscaron cambios electorales para maximizar su poder o minimizar sus pérdidas electorales frente a desafíos extra sistémicos a través de reformas de coaliciones protectoras (coalition-insulating reforms). Sin embargo, bajo la democracia, la fragmentación política y la débil institucionalización del sistema de partidos hacen que los partidos fueran menos capaces de maximizar sus intereses a largo plazo, lo que significa que es más probable que la reforma tomara una naturaleza de coalición realineadora (coalition-realigning) o polarizadora (polarizing). Este marco ayuda a explicar no solo cómo el caso ecuatoriano siguió de cerca a otros latinoamericanos antes de 1979, sino por qué divergió durante la época democrática.

Las implicaciones de este trabajo son múltiples. Las teorías existentes de reforma electoral desarrolladas a partir de la experiencia de los EE.UU., con su sistema bipartidista, o de Europa occidental, con sus partidos fuertes, no se adaptan bien a los sistemas multipartidistas y débilmente institucionalizados. Por ejemplo, quizás la sabiduría convencional más perdurable sobre el cambio del sistema electoral —que los partidos alteran las reglas para minimizar las pérdidas electorales o preservar su representación— asume un sistema de partidos estable con uno o más partidos fuertes. Existen menos teorías para explicar el cambio del sistema electoral en ausencia de un sistema de partidos institucionalizado, como en Ecuador. De tal manera, comprender la experiencia ecuatoriana puede contribuir al debate académico y refinar las teorías existentes.

El documento procede de la siguiente manera. Comienzo con un resumen de la literatura académica sobre modelos de cambio del sistema electoral. Usando la experiencia ecuatoriana como punto de partida, desarrollo una teoría de cambio del sistema electoral basada en coaliciones y condicionado al tipo de régimen político. Para evaluar esta teoría, reconstruyo los actores dominantes y los intereses detrás de siete momentos clave de cambio electoral en la historia ecuatoriana. Como predice la teoría, la reforma electoral bajo condiciones autoritarias o condiciones débilmente democráticas fue llevada a cabo por distintas coaliciones protectoras destinadas a proteger el statu quo tanto como fuera posible. Sin embargo, bajo la democracia, las reformas fueron realizadas por coaliciones con la intención de romper el statu quo. El artículo concluye con implicaciones para el análisis del sistema electoral comparado, así como para la política ecuatoriana.

2. Cambio de sistema electoral

Hay decenas de explicaciones para la adopción y reforma del sistema electoral en la literatura comparada, que consideran una variedad de actores con distintos objetivos. Casi todos entienden a los políticos y partidos como los agentes fundamentales de las reformas para maximizar el poder, mantener el poder o limitar las pérdidas electorales (e.g. Rokkan, 1970; Boix, 1999; Benoit, 2004; Colomer, 2005). Ellos argumentan que los partidos en las democracias avanzadas idearon sus sistemas electorales como salvaguardias excluyentes para proteger a las élites predemocráticas del impacto de la democratización y, en particular, de la amenaza existencial que representaba la movilización de la clase trabajadora. Por el contrario, en la ausencia de una amenaza electoral por parte de los partidos socialistas, Calvo (2009, p. 256) explica la reforma en función del interés de los partidos establecidos en reducir las distorsiones de escaños-voto que les afectaron cuando nuevos partidos entraron en la arena electoral.

En América Latina, Negretto y Visconti (2018) muestran que, en un contexto de competencia partidaria limitada, la adopción inicial de la RP fue parte de una estrategia de liberalización política controlada promovida por gobernantes autoritarios. Asimismo, siguiendo la sabiduría convencional de Europa occidental, Wills Otero (2009) argumenta que el cambio a sistemas electorales abiertos como la RP en América Latina representó un esfuerzo de los partidos dominantes por retener un poder parcial frente a amenazas a su hegemonía. Los sistemas mayoritarios se mantuvieron en lugares como México, donde el partido dominante era lo suficientemente fuerte para ganar una pluralidad de votos a pesar de estos cambios. De manera similar, para explicar los cambios electorales posteriores a la tercera ola de democratización, Remmer (2008) muestra que las reglas del juego electoral tienden a reflejar el interés político propio de los partidos políticos dominantes definidos con relación a la creciente incertidumbre electoral.

La investigación también destaca el papel de los individuos partidistas y no partidistas. En el primer caso, algunos estudios se centran en las luchas internas del partido y los incentivos de las élites del partido para controlar sus organizaciones o miembros de base para conservar sus escaños (McElwain, 2008). De manera similar, también se reconoce que los políticos no necesariamente actúan solos y que los expertos no políticos, la justicia, los grupos de interés y el público pueden presionar a los políticos o afectar el cambio de otra manera. Estos individuos sin partido pueden estar motivados por ganancia personal (Benoit y Hayden, 2004) o un deseo de mejorar la estabilidad o la representación (Gallagher, 2005).

Los expertos también subrayan las formas en que la casualidad puede jugar un papel valioso en el desarrollo de las instituciones electorales (Nagel, 2004). Los

malentendidos o malas interpretaciones de las leyes electorales han dado lugar a sistemas inusuales y duraderos en Irlanda (Gallagher, 2005), Indonesia (Allen, 2017) y Afganistán (Reynolds, 2006), entre otros.

El cambio del sistema electoral en Ecuador involucra muchas de estas explicaciones. Los ecuatorianistas han invocado los roles de los partidos, las élites, los tecnócratas, la historia, la difusión regional y el azar para explicar coyunturas de cambio (Sánchez López, 2006; Ortiz Ortiz, 2020b), la evolución del sistema en el periodo democrático (Pachano, 2008; Ortiz Ortiz, 2020a) o para describir la evolución del sistema a lo largo del tiempo (Albán Gómez, 1989; Juárez y Navas, 1993; Grijalva, 1998; Reynoso, 2019). No obstante, pocos trabajos abordan explícitamente la literatura comparada sobre el cambio del sistema electoral, brindan un marco para el cambio a largo plazo o pueden dar cuenta de las desviaciones del conocimiento aceptado en la literatura comparada.

3. Una teoría basada en coaliciones

A diferencia de estos acercamientos, sostengo que las reformas electorales del Ecuador son la consecuencia de coaliciones cambiantes de grupos políticos e individuos. Esta teoría se suma a la sabiduría convencional al relajar dos supuestos: 1. Que los partidos son los principales protagonistas en la reforma electoral; y 2. El cambio tiende a ocurrir en contextos democráticos. En cambio, argumento que las coaliciones pueden estar compuestas por actores partidistas o no partidistas. De hecho, para los propósitos de este artículo, el término “coalición” se refiere a la gama de grupos y actores políticos que comprenden “un intento organizado de obtener el control del gobierno” (Schattschneider, 1942, p. 35). La reforma se vuelve más probable cuando la composición de estas coaliciones cambia y los actores buscan retener o ganar el poder o perseguir otros fines políticos.

Santucci (2022) reconoce una multiplicidad de actores políticos en su análisis de las reformas electorales en Estados Unidos. Propone que hay esencialmente tres clases de coaliciones reformistas:

1. “Coaliciones protectoras” dirigidas por la coalición gobernante y destinadas a mantenerla en el poder. Esto corresponde a casos en los que alguna coalición gobernante persigue la reforma unilateralmente desde arriba para aumentar su poder o evitar la deserción de uno de sus grupos constituyentes. Esto se ajusta al modelo estándar de reforma electoral de “maximización de escaños”.
2. “Coaliciones realineadoras” lideradas por aquellos excluidos del poder. Esto se ajusta a la idea de una reforma desde abajo, en la que algún grupo desfavorecido o líder opositor llega a un acuerdo de reforma con alguien dentro de la coalición gobernante. Santucci (2022) expresa que esto generalmente implica construir alianzas con legisladores simpatizantes o ayudar a terceros candidatos a ser elegidos.
3. “Coaliciones polarizadoras” lideradas por la coalición gobernante y su oposición para deshacerse del sistema existente. Santucci (2022) enfatiza que estos no son simplemente líderes de distintos partidos, sino líderes de distintas coaliciones que compiten por el control del gobierno. Él señala que más allá de la maximización de asientos, los partidos pueden estar interesados en otras ganancias como ciertas políticas o la imagen del partido.

En esta formulación, la reforma es más probable cuando las coaliciones están cambiando. Esto se debe a que no hay razón para “proteger” a menos que los actores perciban alguna amenaza a su poder, no hay forma de “realinear” sin suficiente demanda

de cambio y no hay razón para “polarizar” si la estructura de coalición existente está intacta. Esta explicación puede agregar poder explicativo al caso ecuatoriano, donde la históricamente alta volatilidad electoral produce un equilibrio de poder cambiante. De hecho, si la reforma electoral es más común en periodos de inestabilidad del sistema de partidos, esto puede explicar por qué Ecuador, a lo largo de décadas de inestabilidad del sistema de partidos, ha experimentado cambios electorales recurrentes.

Hasta cierto punto, esta no es una idea novedosa. Benoit argumenta que “las leyes electorales cambiarán cuando exista una coalición de partidos tal cual, que cada partido en la coalición espere ganar más escaños bajo una institución electoral alternativa, y que también tenga suficiente poder para efectuar esta alternativa” (2004, p. 373-374). Sin embargo, existe una debilidad con esta formulación convencional. Si los sistemas electorales son organismos redistributivos —instituciones de suma cero, donde los beneficios del cambio para un partido se obtienen a cambio de las pérdidas para otro partido— entonces los partidos en sistemas débilmente institucionalizados pueden ser menos centrales para la reforma que aquellos en sistemas altamente institucionalizados. Inversamente, es probable que los procesos de cambio electoral involucren a actores colectivos como los partidos políticos, pero también a los movimientos sociales y los gobiernos (Emmenegger y Petersen, 2017).

Tal vez porque se desarrollaron para explicar el cambio electoral en los Estados industriales avanzados, estas teorías suponen implícitamente que la política se desempeña en condiciones democráticas. Sin embargo, en realidad, el cambio electoral a menudo ocurre bajo condiciones autoritarias o híbridas. El tipo de régimen, entonces, debería afectar la capacidad de las diferentes coaliciones para abogar por su causa. Específicamente, el autoritarismo debería favorecer a quienes ya están en el poder y debilitar la capacidad de los grupos fuera del poder, lo que implica que las reformas de coaliciones protectoras son más probables. Las reformas desde abajo impulsadas por quienes están fuera del poder siguen siendo posibles, pero se vuelven menos probables debido a las posibles restricciones en una variedad de actividades, desde la participación política hasta el derecho a las reuniones públicas.

Los tres tipos de coaliciones son posibles bajo la democracia. No obstante, las reformas que protegen a la coalición pueden volverse más difíciles cuanto más fragmentado y volátil se vuelve el sistema de partidos, ya que los partidos tienen mayor dificultad en anticipar el futuro. Como resultado, es probable que el cambio sea más idiosincrático. Con respecto al Ecuador, esto sugiere que, bajo la democracia, el sistema multipartidista débilmente institucionalizado y fragmentado del país dificulta que las coaliciones protectoras maximicen su poder o manipulen las reglas para fabricar el dominio unipartidista. Se puede hacer, como demostró Alianza PAIS con Rafael Correa (Ortiz Ortiz, 2022), pero el alto número de jugadores de veto y los problemas de acción colectiva deberían impedir las reformas para proteger a la coalición. Así:

H1a: En el autoritarismo, era más probable que las élites ecuatorianas buscaran cambios electorales a través de reformas de coalición protectora.

H1b: En la democracia, es más probable que la reforma electoral adquiriera una naturaleza realineadora de coaliciones o polarizadora.

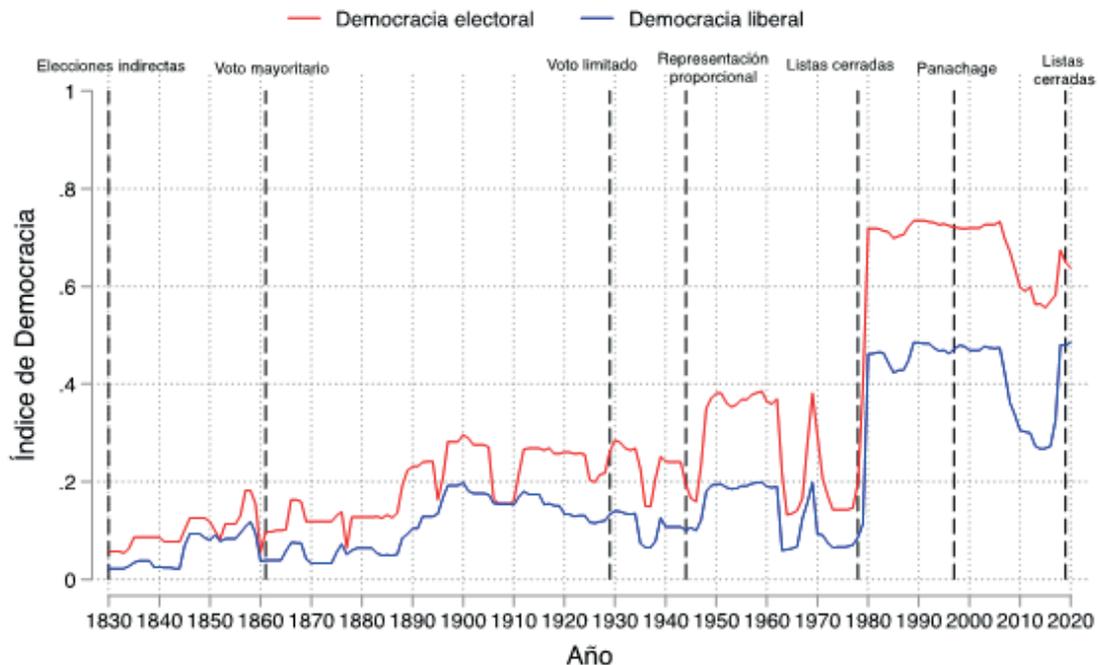
Además de proporcionar un marco sistemático para interpretar la reforma electoral independientemente del tipo de régimen, esta teoría también ayuda a explicar cambios aparentemente contraintuitivos bajo la democracia. Concretamente, puede ayudar a explicar cómo y por qué el Ecuador adoptó el panachage en 1997 y las listas cerradas en 2020, cambios que parecerían perjudiciales para el estatus quo y los partidos dominantes.

Esto puede deberse a que la reforma implica la negociación de una serie de cuestiones en un espacio de política multidimensional. Nagel observa que “debido a que las coaliciones se forman a través de un proceso de toma y daca explícita o implícita entre temas, es más probable que las políticas que prevalecen con respecto a cualquier tema en particular reflejen los deseos de una minoría apasionada que la tendencia central de la mayoría” (1998, p. 234). Esto es especialmente cierto en el caso de las reformas de realineación de coaliciones. Los espacios políticos multidimensionales hacen posibles diversas coaliciones electorales, lo que permite que los partidos debilitados se unan para desafiar al partido dominante.

4. El cambio electoral ecuatoriano

Para evaluar esta teoría, selecciono siete puntos de inflexión clave en la evolución del sistema electoral legislativo ecuatoriano (1830, 1863, 1929, 1946-1947, 1978-1979, 1997, 2019-2020). Como se muestra en la Figura 1, estos ocurrieron durante periodos de tumulto político tanto bajo la democracia como bajo la dictadura. Reconozco que hay decenas de otros momentos de reforma significativa del sistema electoral a lo largo de la historia del país, como la adopción del voto secreto a través de la Ley Electoral de 1900. Sin embargo, para los propósitos de este trabajo, me centro en reformas amplias que afectaron cómo se convierten los votos en escaños para la cámara baja (o la asamblea unicameral).

Figura 1. Democracia y cambios electorales (1830-2020)



Fuente: VDem versión 11.1

La historia electoral ecuatoriana está marcada por extensas y casi constantes reformas (Albán Gómez, 1989; Grijalva, 1998). La Tabla 1 resume la evolución del sistema electoral legislativo desde 1830 (consulte el Apéndice suplementario para un desglose histórico detallado): representación legislativa indirecta basada en la geografía desde 1831; elecciones directas de votos múltiples y reglas electorales mayoritarias en 1863; el voto limitado en 1929; el advenimiento de la representación proporcional bajo reglas de listas cerradas en 1947; y la adopción de listas bloqueadas tras la redemocratización en

1979. Durante casi todo este periodo, el sistema de partidos fue débil o inexistente, y las coaliciones reformistas estaban formadas por una combinación de élites económicas, la Iglesia Católica, políticos poderosos u oficiales militares.

Tabla 1. Resumen de sistemas electorales para el parlamento ecuatoriano (1831-2021)

Elecciones	Tipo	Niveles	Cámaras	Votos	Votos a Escaños	Asignación de escaños
1831-1857	Elecciones indirectas	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1863-1924	Voto en bloque por individuos	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1930-1943	Voto limitado	2	2	$1 \leq v \leq 7$	Por candidato	Pluralidad
1948-1970	RP listas cerradas, desbloqueadas	2	2	1	Por partido	Hare
1979-1996	RP listas cerradas, bloqueadas	2	1			
1998	Voto en bloque por individuos	2			Por candidato	Pluralidad
2002	RP listas libres	1				D'Hondt
2006	RP listas libres	1	1	M	Por partido	Imperiali
2009	RP listas libres	2				D'Hondt provincial, Webster nacional
2013	RP listas libres	2				
2017	RP listas libres	2				
2021	PR listas cerradas	2	1	1	Por partido	Webster

Nota: RP=representación proporcional; M=magnitud de distrito; v=votos

Fuente: Polga-Hecimovich, según normativa electoral correspondiente

Los cambios bajo la democracia han sido menos predecibles. La adopción del panachage no fue un mandato del Ejecutivo, sino que se empaquetó junto con otros cambios significativos de política y contó con el apoyo de la sociedad civil. La lógica de estos cambios, derivada de la fragmentación del sistema de partidos y la insatisfacción con la democracia, difiere de las reformas anteriores y no necesariamente beneficia a los partidos dominantes o a las élites partidarias. También ayuda a explicar cómo y por qué el país volvió a adoptar listas cerradas en 2020.

4.1. Las elecciones indirectas y el mayoritarismo censitario

Tras la independencia, las élites ecuatorianas adoptaron elecciones indirectas para construir un sistema político en el que solo ellas tenían acceso al botín del Estado (Pareja Diezcanseco, 1954). Bajo estas reglas, los ciudadanos no elegían directamente a las máximas autoridades y funcionarios, sino a los miembros de cuerpos colegiados, las asambleas parroquiales, que procedían a hacer las designaciones correspondientes (Albán Gómez, 1989, p. 50). Si bien el art. 11 de la Constitución de Riobamba de 1830 reconocía la “Igualdad ante la ley y opción igual a elegir y ser elegidos”, el art. 12 establecía una serie de requisitos que restringían severamente el sufragio de facto, entre ellos: ser casado o mayor de veintidós años, tener una propiedad, valor libre de trescientos pesos —una cantidad enorme en el siglo XIX— o ejercer alguna profesión o industria útil, y saber leer y escribir (Constitución de 1830). Este sistema electoral basado en la calificación económica se conocía como “voto censitario”, ya que tenía su origen en las antiguas instituciones políticas del derecho romano, en las que los ciudadanos eran clasificados mediante censo según sus bienes, y que les confería determinadas obligaciones y derechos.

Estas reglas fueron el resultado de una coalición protectora de oligarcas. El modelo de persistencia institucional de Aldaz (2021) y la ausencia del sufragio en la independencia ecuatoriana respalda implícitamente esta explicación de los requisitos de voto indirecto y censitario. Aldaz muestra que la capacidad de la élite económica blanca para organizar transferencias limitadas a los que no pertenecen a la élite obvió la necesidad de reformas democratizadoras como la extensión del sufragio, lo que sugiere una coalición protectora

como la razón del sistema de votación indirecta. Estas reglas protegieron claramente a los que estaban en el poder y limitaron la capacidad de los potenciales opositores para obtener triunfos electorales. De hecho, la exclusión de la oposición ayudó a incentivar soluciones extremas al cambio político en forma de golpes de Estado, que florecieron durante este tiempo (Quintero, 1978).

En particular, y en contraste con las explicaciones convencionales de las coaliciones de reforma, esta alianza de actores no se basó en un partido. De hecho, el sistema de partidos ecuatoriano del siglo XIX era casi inexistente. El Partido Liberal tiene sus orígenes en 1878, mientras que el primer esfuerzo por institucionalizar una organización partidaria fue probablemente la fundación de la Sociedad Republicana en 1883 (Ayala Mora, 1978). Incluso así, el país no poseía partidos políticos permanentes, nacionales o de masas, sino más bien “sociedades” y “clubes” políticos (Grijalva, 1998).

4.2. Las elecciones directas bajo el mayoritarismo

A raíz de la guerra civil de 1859-1860 que casi resultó en la disolución del país, el periodo garciano trajo consigo las reformas electorales más importantes del siglo XIX. Este fue el producto de una coalición protectora compuesta por élites conservadoras serranas y clérigos bajo el liderazgo del presidente Gabriel García Moreno. Fueron responsables de las modificaciones a la Constitución de 1861 que eliminaron los requisitos censitarios para los votantes, establecieron elecciones populares directas para cargos nacionales (art. 15) e instituyeron la representación basada en la población y no en la geografía (art. 24). No obstante, la Constitución de 1861 siguió reflejando su autoría conservadora: mantuvo los requisitos de edad, estado civil y alfabetización para votar (art. 8), en tanto que la Constitución de 1869 impuso el requisito de que todos los ciudadanos fueran católicos practicantes (art. 10).

Desde este momento hasta 1944, los legisladores fueron elegidos mediante reglas pluralitarias en distritos uninominales o plurinominales (Albán Gómez, 1989; Juárez y Navas, 1993; Grijalva, 1998). En los distritos plurinominales, este sistema tomó diferentes formas de voto múltiple: voto en bloque por individuos, donde los electores disponían de tantos votos como representantes deben ser electos en el distrito, pero emitían sus votos por candidatos individuales y no por listas (1861-1929); y el voto limitado, donde los electores disponían de menos votos y como representantes debían ser electos en el distrito (1929-1944). El uso del voto múltiple precedía a los partidos de masas y era bastante común en América Latina (Wills Otero y Pérez-Liñán, 2005). Esta personalización del voto es consistente con la débil organización de los partidos y la proliferación de caudillos y movimientos personalistas durante esta época. De hecho, si uno no supiera nada sobre el panorama político, el sistema electoral de voto múltiple sugeriría un sistema de partidos incipiente y caótico.

La coalición de García Moreno para realizar estos cambios estuvo compuesta por diferentes sectores de la élite serrana en un periodo de profunda inestabilidad (Maignashca, 1996). Aunque se ha escrito y debatido mucho sobre esta alianza, los historiadores generalmente consideran que consistía en terratenientes serranos, miembros de la clase alta quiteña y la Iglesia Católica (Quintero, 1978; Henderson, 2008, 2009). García Moreno también se benefició del apoyo de su ayudante de confianza, el General Juan José Flores y el Ejército (Hurtado, 2007; Smith, 1965). Estos grupos lo apoyaron porque su régimen parecía combinar la estabilidad política con el progreso económico, así como un aumento en el presupuesto militar.

Esta coalición también se caracteriza como protectora, dado que protegía los derechos políticos existentes de las clases privilegiadas. La adopción de elecciones directas reflejó, en parte, las actitudes modernizadoras de García Moreno (Sánchez López, 1999). En cambio, la representación con base en la población (Constitución de 1861, art. 24) fue una meta de la élite quiteña que quería ejercer mayor poder sobre Guayaquil y Cuenca. El requisito de ser católico practicante reflejaba, asimismo, el fuerte catolicismo de García Moreno, la influencia de la Iglesia en su gobierno y el conservadurismo religioso de la clase alta quiteña.

Aparte de eliminar el requisito de ser católico en 1878, hubo pocas reformas electorales importantes bajo el resto del gobierno conservador (1861-1875) o gobiernos progresistas (1875-1895) o liberales (1896-1925).

4.3. La Revolución Juliana y la Constitución de 1929: el sufragio femenino y el voto limitado

La reformista Revolución Juliana, llevada a cabo por oficiales militares jóvenes y dirigida contra la “bancocracia” hegemónica y los oligarcas liberales plutocráticos en 1925, reflejó una aspiración nacional de cambio. No obstante, el gobierno de Isidro Ayora (1926-1931) marcó un regreso al statu quo pre revolucionario dominado por banqueros, terratenientes y élites políticas serranas, ya que los políticos conservadores utilizaron las reformas propugnadas en nombre de la unidad nacional y la rehabilitación para arrebatar el control político de Guayaquil a Quito (Cueva, 1982). Superficialmente, la Constitución de 1929 contenía lo que parecían ser los frutos de esta revolución desde abajo: la expansión del voto a las mujeres, la representación funcional, los primeros pasos hacia un organismo electoral independiente y una propuesta para la representación de minorías mediante la introducción del voto limitado (Albán Gómez, 1989).

Sin embargo, la coalición de Ayora estaba compuesta por oligarcas de distintas tendencias ideológicas, tanto alfaristas como placistas, que se resistían a dejar el poder y se oponían al socialismo emergente (Paz y Miño Cepeda, 2002). El Ejército juliano también fue un pilar fundamental de apoyo a la dictadura de Ayora hasta la Asamblea Constituyente que lo proclamó presidente y dictó la Constitución de 1929 (Paz y Miño Cepeda, 2013). Entonces, a pesar de las presiones desde abajo, estos cambios reflejaron las preferencias de quienes gozaban del poder y ayudaron a proteger el poder de la élite.

Por ejemplo, los reformadores sugirieron la representación de las minorías mediante la adopción del voto limitado, como se hizo en otros países de la región, manteniendo los principios básicos de pluralidad. Bajo estas reglas, los electores emiten su voto por individuos en distritos plurinominales, pero tienen menos votos que el número total de representantes electos en el distrito (ver anexo complementario para votos por magnitud de distrito en Ecuador). Esta forma de voto múltiple puede permitir que grupos más pequeños obtengan representación, pero sigue siendo muy desproporcional.

Así también, la Constitución de 1929 proporcionó cierta representación para las minorías a través de la representación funcional de dignatarios dentro de la Cámara de Diputados. Por supuesto, esta ofrecía una forma específica de representación minoritaria que vinculaba ciertos sectores económicos y sociales al Estado. Además, la extensión del derecho al voto a las mujeres (Constitución de 1929, art. 13) no fue producto de un movimiento de base o mujeres sufragistas. En cambio, parece haber sido, al menos parcialmente, una respuesta a la élite terrateniente serrana y al Partido Conservador, que se beneficiarían de las nuevas votantes predominantemente clericales y conservadoras (Quintero, 1980).

4.4. En la sombra de La Gloriosa: del mayoritarismo a la representación proporcional

Las causas, los efectos y la naturaleza revolucionaria de la Gloriosa Revolución de Mayo de 1944 y la subsiguiente contrarrevolución velasquista se han debatido vigorosamente (Vega Ugalde, 1987; Cabrera Hanna, 2016). Lo claro es que la Gloriosa, una rebelión cívico-militar desde abajo, marcó el advenimiento de importantes reformas al sistema electoral y el amanecer de la política de masas. La rebelión fue protagonizada por una coalición de diversos partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de derrocar al presidente Carlos Arroyo del Río. Sin embargo, fueron las posteriores reformas electorales de coalición protectora bajo el presidente José María Velasco Ibarra las que alteraron permanentemente el sistema político ecuatoriano a través del voto obligatorio para los hombres elegibles y el voto opcional para las mujeres elegibles (Constitución de 1946, art. 22; Ley de Elecciones de 1947, art. 83), el establecimiento de un organismo electoral nacional (Constitución de 1945, arts. 21-22; Constitución de 1946, arts. 23-25) y la adopción de la representación proporcional de lista cerrada para garantizar la representación de las minorías (Ley de Elecciones 1947, arts. 88 y 105).

El impulso de estos cambios fue una de las mayores movilizaciones sociales en la historia del país. El 28 de mayo de 1944, una amplia coalición de civiles y jóvenes militares se unieron para derrocar al presidente. Después de días de presión, Arroyo del Río renunció, poniendo fin a casi cincuenta años de hegemonía liberal (Cueva, 1982, p. 39). Como resultado de esta insurrección, el expresidente Velasco Ibarra llegó al poder para su segunda administración, que duró desde junio de 1944 hasta agosto de 1947.

La coalición multiclasiista que fue responsable por la rebelión era diferente de los grupos conservadores responsables por las reformas electorales. En julio de 1943, en preparación para las elecciones previstas para junio de 1944, la mayoría de los partidos políticos y asociaciones de la sociedad civil habían formado la Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE) a favor de Velasco Ibarra y contra el Partido Liberal Radical. La amplia base de apoyo de la ADE incluía al Partido Conservador Ecuatoriano, el Partido Comunista, el Partido Socialista Ecuatoriano, la Vanguardia Socialista Revolucionaria, el Partido Liberal Independiente y el Frente Democrático, así como a estudiantes, trabajadores y campesinos (de la Torre, 1994; Cabrera Hanna, 2016). Esta coalición mantuvo una posición dominante en la redacción de la Constitución de 1945 (Becker, 2000).

No obstante, la Carta Magna de 1945 duró poco. La composición heterogénea de la ADE provocó conflictos y deserciones. A medida que aumentaba la oposición a su gobierno, Velasco Ibarra lanzó un autogolpe con el respaldo del Partido Conservador y las Fuerzas Armadas, y luego realizó otra Asamblea Constituyente. A diferencia de la anterior Constituyente, esta estuvo dominada por el Partido Conservador, que persiguió reformas más moderadas que las realizadas el año anterior (Ayala Mora, 1989, p. 48). El cambio de Ecuador a la RP, entonces, fue más una reforma controlada por esta coalición autoritaria, que un cambio desde abajo previsto por los componentes izquierdistas de la ADE. Esto es consistente con el argumento de Negretto y Visconti (2018), lo cual sostiene que, en un contexto de competencia partidaria limitada, la adopción inicial de la RP en América Latina fue parte de una estrategia de controlada liberalización política promovida por líderes autoritarios.

4.5. La democratización y la retención de listas cerradas

La Constitución de 1979 eliminó el antiguo requisito de alfabetización e introdujo el voto universal (art. 33), y también estableció un Congreso unicameral (art. 56) para dar agilidad a la legislatura. La Ley de Elecciones de 1978, por su parte, mantuvo la RP de

lista cerrada (arts. 3 y 83-86) e instituyó elecciones presidenciales de doble vuelta (arts. 79-81). Igual a los cambios electorales en el periodo 1945-1947, estas reformas —o en el caso de la RP, la continuación de reglas anteriores— fueron la consecuencia de una coalición protectora bajo el autoritarismo, esta vez para manejar la transición democrática y dar forma al sistema de partidos.

Para crear el marco legal del regreso a la democracia, el Consejo Supremo de Gobierno estableció tres comisiones: una para redactar una nueva Constitución, otra para reformar la Constitución de 1945 y la tercera para estructurar el sistema de partidos. Aunque las dos primeras se sometieron a un referéndum de aprobación, la supervisión militar sobre la tercera opción significó que las reglas electorales establecidas reflejaran sus preferencias (Corkill, 1985). Específicamente, el triunvirato nombró una Comisión Jurídica de Civiles, encabezada por Osvaldo Hurtado, para elaborar las leyes electorales y de partidos, y no las promulgó antes de agregar disposiciones transitorias que impedían la participación de los expresidentes José María Velasco Ibarra y Carlos Julio Arosemena Monroy, y el exalcalde de Guayaquil, Assad Bucaram.

El objetivo de estas reformas fue organizar y regular la actividad política, simplificar el número de partidos y estabilizar el sistema político (Escobar et al., 2010). Se eligió la RP de lista cerrada y bloqueada para ayudar a reconstruir el sistema de partidos políticos que había resultado tan problemático en la década de 1960 (Ortiz Ortiz, 2020a). En ese momento, el caudillismo, la proliferación de opciones políticas y la transitoriedad de las coaliciones de gobierno fueron obstáculos para la consolidación de las instituciones democráticas (Pyne, 1976). A pesar de delegar el diseño del sistema electoral a la Comisión Jurídica de Civiles, la readopción de la RP de lista cerrada fue una política cuidadosamente administrada desde arriba que reflejaba una reforma de coalición protectora.

4.6. De listas cerradas a listas (muy) abiertas: la toma y daca hacia un sistema electoral inesperado

Desde su redemocratización, Ecuador ha experimentado constantes cambios en su sistema electoral (Pachano, 2008; Ortiz Ortiz, 2020a), incluida la adopción del panache, o mezcla de votos, en 1997 y el regreso a las listas cerradas en 2020. A diferencia de los cambios en la historia autoritaria del país, estas dos reformas bajo la democracia fueron cambios realineadores o polarizadores que no beneficiaron claramente a los partidos dominantes. En ambos casos, los reformadores explotaron la fragmentación del sistema político y la multidimensionalidad del espacio político para aprobar sus propuestas.

La adopción del panache, que se manifestó como voto en bloque en 1998 y RP de listas libres de 2002 a 2017, es el primer ejemplo. En la década de los 90, muchos actores sociales y diseñadores institucionales comenzaron a creer que las listas cerradas y bloqueadas contribuían a un sistema de partidos inaccesible y poco representativo que impedía el acceso a cargos políticos a los ecuatorianos (Verdesoto, 2005). Aunque el electorado rechazó cambios en una consulta popular en noviembre de 1995, una nueva oportunidad surgió a principios de 1997 después de la destitución del presidente Abdalá Bucaram después de solo seis meses en el cargo. El sucesor de Bucaram, Fabián Alarcón, convocó rápidamente a una consulta popular para legitimar su gobierno y buscar el respaldo de los militares.

Si la crisis política y sus secuelas crearon las condiciones propicias para la reforma política, la consulta popular proporcionó los medios. Las cuestiones de consulta y las reformas políticas fueron encabezadas por el Ministro de Gobierno interino y su Comisión de Reestructuración del Estado, que contó con el apoyo de las mismas fuerzas que habían protestado contra Bucaram, hizo recomendaciones sobre las preguntas que conformarían la consulta popular. La idea detrás de la pregunta seis, relacionada con el

sistema electoral, era dar a los votantes más opciones al pasar de listas cerradas, asociadas con la baja representación que resultó en la crisis de Bucaram, a listas abiertas (Verdesoto, 1997). La personalización del sistema disminuiría el control de los líderes de los partidos sobre el orden de las listas y debilitaría a los partidos a través de la participación de los candidatos independientes.

La pregunta de consulta mal redactada terminó dando a los ingenieros institucionales más de lo que esperaban, resultando en un sistema complejo que duraría más de 20 años. Decía:

¿Para la elección de Diputados, Concejales Municipales y Consejeros Provinciales, con cuál de las dos alternativas de elección está usted de acuerdo?

a. Votación por lista completa, como es ahora.

b. Votación, escogiendo nombres de cada lista entre listas. (Tribunal Supremo Electoral, 1997, p. 99)

El encuestador Jaime Durán Barba señaló que “un alto porcentaje [de los votantes] no entiende el tema y se pronuncia aleatoriamente por una u otra opción” (Durán Barba, 1997, p. 91). Los resultados lo confirmaron: los votantes prefirieron débilmente la opción centrada en el candidato, con un 30,79% de votantes eligiéndola frente a un 28,73% para el statu quo, un 12,9% en blanco y un 27,56% nulo (Tribunal Supremo Electoral, 1997).

Tampoco quedó claro para las autoridades electorales que no pudieron ponerse de acuerdo sobre cómo interpretar la propuesta ganadora para que los electores eligieran nombres “de cada lista entre listas”. Al final, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) adoptó el sistema panachage suizo y luxemburgués, en el que los votantes tienen tantos votos como escaños en el distrito. El país usó la votación en bloque para las elecciones de 1998 y, después de una fragmentación partidaria extrema, pasó a agrupar los votos a nivel de partido antes de distribuir los escaños a partir de 2002 a través del sistema de listas libres.

Esta reforma se aprobó, en parte, porque se incorporó a las reformas de legitimación de Alarcón como una especie de toma y daca. En lugar de ser presentado y apoyado por los principales partidos políticos, fue propuesto por consultores en un momento de crisis y respaldado por los votantes en una consulta popular. Entonces, si bien el movimiento hacia las listas abiertas es consistente con lo que los académicos saben sobre la reforma electoral, parece bastante probable que la adopción novedosa de la votación en bloque y luego la RP de lista libre en Ecuador fueron accidentes: los subproductos de una coalición realineadora insatisfecha con las listas cerradas combinada con una falta de precisión en cuanto al tipo de listas abiertas para reemplazarlas.

4.7. Rectificando errores: una coalición polarizadora y el retorno a las listas cerradas

Superficialmente, una reforma que fortalece a los partidos parecería ser de coalición protectora. Sin embargo, la modificación de Ecuador en 2019-2020 de listas libres a cerradas se originó en actores sin partido y fue apoyado por la coalición gobernante y su oposición para deshacerse del sistema existente, lo que representa un ejemplo de una coalición polarizadora. En este caso, miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE), actores de la sociedad civil y suficientes partidos políticos estuvieron de acuerdo, y la Asamblea Nacional aprobó reformas al Código de la Democracia en febrero de 2020.

El origen de este último conjunto de reformas deriva de las fallas del sistema de 1997 y el virtual colapso del sistema de partidos. Ya en 2015, actores de la sociedad civil y miembros de la Comisión Normativa del CNE habían hecho circular un proyecto de ley que proponía listas cerradas para elecciones pluripersonales y la adopción de la fórmula Webster para la asignación de escaños (Celi, 2015). Sin embargo, frente a una

gran mayoría de PAIS en la Asamblea Nacional que se opuso al paquete de reformas, esta propuesta no llegó a ninguna parte. En mayo de 2017, luego de la elección del presidente Lenín Moreno, la Asamblea consideró un proyecto de ley relacionado con la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, aunque esta propuesta no incluía modificaciones de lista, votación, circunscripciones o método de adjudicación (Ortiz Ortiz, 2020a).

Las propuestas de reforma ganaron fuerza con dos desarrollos claves: la designación de cinco nuevos vocales al CNE en noviembre de 2018 y la creación de la multisectorial Mesa de la Democracia y Reforma Institucional en mayo de 2019. La Mesa de la Democracia reunió propuestas de al menos seis sectores para ser procesadas por la Comisión de Justicia de la Asamblea, incluyendo aportes de organizaciones de la sociedad civil, todas las cuales apoyaron el regreso a listas cerradas. Desde el CNE, Luis Verdesoto, que ahora era vocal, planteó públicamente la necesidad de “reunificar el voto eliminando la fragmentación en la votación entre listas” (Verdesoto, 2019). Finalmente, la organización envió tres propuestas de reforma: una del bloque correísta (Diana Atamaint, Esthela Acero y José Cabrera), una de Enrique Pita y Verdesoto y una del Tribunal Contencioso Electoral (“Reforma electoral en Ecuador se alista en Mesa de la Democracia” 2019).

Después de mucho debate, los asambleístas aprobaron un proyecto de ley de reforma el 3 de diciembre de 2019, que se ajustaba estrechamente a las propuestas sugeridas por la sociedad civil y Pita-Verdesoto (Velez, 2019). Crucialmente, esto incluyó la eliminación del panachage y el regreso a la RP de listas cerradas, así como un cambio en el método de asignación de votos de D'Hondt a Webster, apoyado por Alianza País (AP), el Movimiento Creo e independientes, y con la oposición del bloque de Revolución Ciudadana y el Partido Social Cristiano. En total se reformaron 160 artículos del Código de la Democracia (Velez, 2019).

Esta “coalición polarizadora”, una combinación de reformistas de la sociedad civil y el CNE junto con los principales partidos políticos, fue posible gracias al descontento generalizado con el sistema electoral y sistema de partidos imperante. Esto ciertamente incluyó problemas constitucionales y logísticos con el fraccionamiento del voto contenido en las listas libres, así como preocupaciones sobre la equidad del método de asignación de escaños, la transparencia de los partidos políticos y más. Al mismo tiempo, la reforma de 2020 también se ajusta a la hipótesis de Shugart (2001) de que los sistemas electorales que son extremos en la dimensión interpartidaria, la dimensión intrapartidaria o ambas, son inherentemente propensos a las presiones reformistas.

5. Comparación de los casos

Los siete casos descritos aquí ilustran importantes comparaciones y contrastes. Para empezar, muchos de los cambios más radicales en materia electoral ocurrieron en coyunturas críticas de crisis social o política, lo que sugiere un grado de sensibilidad de la élite independientemente del régimen vigente. Además, muestra cómo la ingeniería electoral ha sido vista como una herramienta para mitigar problemas sociales o políticos más amplios.

Como era de esperar del sistema de partidos ecuatoriano de reciente formación y en gran medida incipiente, los partidos políticos no siempre jugaban un papel céntrico en las propuestas de reforma. En cambio, los dictadores, las élites políticas y económicas, la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas, las autoridades electorales y los actores de la sociedad civil fueron protagonistas de estos cambios. Como se resume en la Tabla 2, cinco casos reflejaron un proceso de reformas de coaliciones protectoras de arriba hacia abajo; un caso fue una reforma de coalición realineadora de abajo hacia arriba; y un último caso reflejó una reforma polarizadora. En algunos casos, la sociedad civil y los partidos

políticos de todo el espectro ideológico desempeñaron un papel importante al ejercer presión vertical y horizontal sobre los militares o los actores políticos dominantes, lo que parecería sugerir una coalición realineadora o polarizadora. No obstante, las reformas en sí mismas fueron cuidadosamente supervisadas y aprobadas por los detentadores del poder autoritario, lo que sugiere que encajan mejor en el marco de coalición protectora.

Tabla 2. Resumen de las coaliciones reformistas destacadas (1830-2020)

Año	Reforma destacada	Actores que apoyan la reforma	Tipo de coalición
Autoritarismo			
1830	Adopción de elecciones indirectas	Élites económicas; No élites	Protectora
1863	Adopción de elecciones directas	Élite quiteña; Iglesia Católica	Protectora
1929	Adopción del voto limitado	Presidente Isidro Ayora; Oligarquía; Fuerzas Armadas	Protectora
1945	Adopción de representación proporcional	Presidente José María Velasco Ibarra; Partido Conservador Ecuatoriano; Fuerzas Armadas	Protectora
1979	Mantenimiento de listas cerradas	Consejo Supremo de Gobierno; Comisión Jurídica de Civiles	Protectora
Democracia			
1997	Adopción de listas abiertas	Comisión de Reestructuración del Estado del Ecuador	Realineadora
2020	Retorno a listas cerradas	Sociedad civil; algunos vocales del Consejo Nacional Electoral; partidos políticos	Polarizadora

Los casos apoyan las hipótesis. Como se predijo en H1, las élites ecuatorianas buscaron reformas bajo el autoritarismo frente a los desafíos extrasistémicos a través de coaliciones protectoras destinadas a mantenerlas en el poder. Todas las reformas significativas durante este periodo se ajustan a las expectativas de cómo se vería el cambio de arriba hacia abajo, de coalición protectora para preservar los intereses de las élites arraigadas bajo el autoritarismo, incluido el cambio a la representación proporcional después de los eventos de la Gloriosa Revolución de Mayo de 1944. Por el contrario, en democracia, los actores hegemónicos en el sistema de partidos débilmente institucionalizado del país tenían menos probabilidades de proteger y promover sus intereses a largo plazo, lo que habría espacio a las reformas realineadoras y polarizadoras. En consecuencia, reformas aparentemente inesperadas, como la adopción de listas libres, tienen más sentido.

6. Conclusiones

Partiendo de una larga tradición académica, propongo una teoría basada en coaliciones para comprender el cambio del sistema electoral ecuatoriano. Específicamente, argumento que las reformas a lo largo de la historia del país pueden entenderse como una función de diferentes tipos de coaliciones reformistas. Sin embargo, a diferencia de otros académicos, enfatizo que 1. Las coaliciones reformistas en sistemas de partidos incipientes pueden incluir a actores no partidistas, y 2. Que la probabilidad de que surjan ciertas coaliciones depende del régimen político. Bajo el autoritarismo, las reformas de coalición protectora son más probables, mientras que, bajo la democracia, la fragmentación política y la débil institucionalización del sistema de partidos hacen que los partidos sean menos capaces de maximizar sus intereses a largo plazo, y que surjan reformas de una naturaleza realineadora o polarizadora.

Este marco ayuda a explicar no solo cómo el caso ecuatoriano siguió de cerca a otros latinoamericanos antes de 1979 mediante la adopción del voto directo, el voto limitado y la representación proporcional, sino también por qué divergió en el periodo democrático. Si bien la reforma bajo el autoritarismo reflejó la sabiduría convencional de

los actores políticos (y económicos) que buscaban maximizar su poder, este no fue el caso desde la redemocratización. En cambio, la reforma reflejó una combinación de actores e intereses. La capacidad de los actores que no forman parte de un partido para efectuar el cambio incorporando una propuesta de reforma en la consulta popular de 1997 es un ejemplo de ello.

De manera más general, la experiencia ecuatoriana demuestra algunos de los límites de las teorías convencionales del cambio electoral. Por ejemplo, es necesario reconocer que los protagonistas del cambio del sistema electoral no siempre son los partidos políticos. En cambio, una teoría basada en coaliciones puede ser mejor para explicar cambios en sistemas de partidos incipientes que las teorías existentes que asumen partidos hegemónicos y sistemas de partidos programáticos. De esta forma, el cambio electoral es posible a través de varios canales causales.

Referencias bibliográficas

- Albán Gómez, E. (1989). Evolución del sistema electoral ecuatoriano. *En Elecciones y Democracia en el Ecuador. Volumen 1- El proceso electoral ecuatoriano*. Quito: Corporación Editora Nacional / Tribunal Supremo Electoral.
- Aldaz Peña, R. (2021). No Need for Democracy: Interelite Conflict and Independence in the Andes. *Journal of Historical Political Economy* 1:561-90.
- Allen, N. (2017). Electoral Systems in Context: Indonesia. En E. S. Herron, R. J. Pekkanen y M. S. Shugart (Eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Ayala Mora, E. (1978). *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- . (1989). *Los partidos políticos en el Ecuador: Síntesis histórica*. Quito: Ediciones La Tierra.
- Becker, M. (2000). The Politics of Exclusion: Ecuador's Glorious May Revolution of 1944. *Meeting of the Latin American Studies Association*. Miami.
- Benoit, K. (2004). Models of Electoral System Change. *Electoral Studies* 23 (3):363-89.
- . (2007). Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions. *Annual Review of Political Science* 10 (1):363-90.
- Benoit, K., y Hayden, J. (2004). Institutional Change and Persistence: The Evolution of Poland's Electoral System, 1989-2001. *The Journal of Politics* 66 (2):396-427.
- Boix, C. (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *American Political Science Review* 93 (3):609-24.
- Cabrera Hanna, S. (Ed.) (2016). *La Gloriosa, ¿Revolución que no fue?* Quito: Corporación Editora Nacional.
- Calvo, E. (2009). The Competitive Road to Proportional Representation: Partisan Biases and Electoral Regime Change under Increasing Party Competition. *World Politics* 61 (2):254-95.
- Celi, E. R. (2015). El año preelectoral se abre con las reformas al Código de la Democracia. *El Comercio*, 23 de mayo de 2015.
- Civil Society Leads Democracy Code Reform for Ecuador. *Counterpart International 2019*. <https://www.counterpart.org/story/civil-society-leads-democracy-code-reform-for-ecuador/>.
- Colomer, J. M. (2005). It's Parties that Choose Electoral Systems (Or, Duverger's Laws Upside Down). *Political Studies* 53 (1):1-21.
- Corkill, D. (1985). Democratic Politics in Ecuador, 1979-1984. *Bulletin of Latin American Research* 4 (2):63-74.
- Cueva, A. (1982). *The Process of Political Domination in Ecuador*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Durán Barba, J. (1997). Las encuestas en las consultas populares. En Tribunal Supremo Electoral (Ed.), *Consulta popular 1997*. Quito: Tribunal Supremo Electoral.
- El Universo. (2019). Reforma electoral en Ecuador se alista en Mesa de la Democracia. *El Universo*, 27 de agosto de 2019.
- Emmenegger, P., y Petersen, K. (2017). Taking history seriously in comparative research: The case of electoral system choice, 1890-1939. *Comparative European Politics* 15 (6):897-918.
- Escobar, I., Ramírez, O., Torres, I., Villafuerte, G., y Vilogné, G. (2010). La transición a la democracia en el Ecuador: una mirada histórico-política a un proceso de revalorización democrática. *AFESE* 53:281-196.

- Gallagher, M. (2005). Ireland: the discreet charm of PR-STV. En M. Gallagher y P. Mitchell (Eds.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Grijalva, A. (1998). *Elecciones y representación política*. Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
- Henderson, P. V. N. (2008). *Gabriel García Moreno and Conservative State Formation in the Andes*. Austin: The University of Texas Press.
- . (2009). La Constitución ecuatoriana de 1861: el debate. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* 30:47-69.
- Hurtado, O. (2007) [1977]. *El poder político en el Ecuador* (17 Ed.). Quito: Planeta.
- Juárez, M. V., y Navas, X. (1993). Ecuador. En D. Nohlen (Ed.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Maignashca, J. (1996). The Electoral Reforms of 1861 in Ecuador and the Rise of a New Political Order. En E. Posada-Carbó (Ed.), *Elections Before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*. New York: St. Martin's Press, Inc.
- McElwain, K. M. (2008). Manipulating Electoral Rules to Manufacture Single-Party Dominance. *American Journal of Political Science* 52 (1):32-47.
- Nagel, J. H. (1998). Social Choice in a Pluralitarian Democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand. *British Journal of Political Science* 28 (2):223-67.
- . (2004). New Zealand: Reform by (Nearly) Immaculate Design. En J. M. Colomer (Ed.), *The Handbook of Electoral System Choice*. London: Palgrave MacMillan.
- Negretto, G. L., y Visconti, G. (2018). Electoral Reform Under Limited Party Competition: The Adoption of Proportional Representation in Latin America. *Latin American Politics and Society* 60 (1):27-51.
- Ortiz Ortiz, R. (2020a). Ingeniería electoral en Ecuador 1978-2020: De la transición a la democracia a la reinstitucionalización del sistema político. En *Antología de la democracia ecuatoriana 1978-2020*. Quito: CNE / Instituto de la Democracia.
- . (2020b). Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales: Igualdad, proporcionalidad y paridad. *Democracias* 8 (8).
- . (2022). Las reglas de juego de la Revolución Ciudadana. El regreso del método D'Hondt al sistema electoral ecuatoriano. *Revista Derecho del Estado* 51:137-66.
- Pachano, S. (2008). Reforma electoral en Ecuador. En D. Zovatto, J. J. Orozco Henríquez (Eds.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México / IDEA Internacional.
- Pareja Diezcanseco, A. (1954). *Historia del Ecuador. 4 volúmenes*. Quito: Casa de la Cultura.
- Paz y Miño Cepeda, J. J. (2002). *La Revolución Juliana. Nación, Ejército y bancocracia*. Quito: Abya-Yala.
- . (2007). Constituyentes, constituciones y economía. *Historia y economía: Boletín del Taller de Historia Económica* VIII (6):1-22.
- . (2013). *La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931): Políticas económicas*. Quito: Ministerio Coordinador de Política Económica.
- Pyne, P. (1976). Legislatures and Development. The Case of Ecuador 1960-1961 *Comparative Political Studies* 9 (1):69-92.
- Quintero, R. (1978). El carácter de la estructura institucional de representación política en el Estado ecuatoriano del siglo XIX. *Revista Ciencias Sociales* II (7-8).
- . (1980). *El mito del populismo en el Ecuador*. Quito: FLACSO.

- Remmer, K. L. (2008). The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978-2002. *Party Politics* 14 (1):5-30.
- Renwick, A., y Pilet, J-B. (2016). *Faces on the Ballot. The Personalization of Electoral Systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Reynolds, A. (2006). Electoral Systems Today: The Curious Case of Afghanistan. *Journal of Democracy* 17 (2):104-17.
- Reynoso, D. (2019). La dependencia histórica de los criterios territoriales de representación, Ecuador 1830-2013. *Perfiles latinoamericanos* 27 (54):111-36.
- Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sánchez López, F. (1999). El mundo no está hecho para partidos. *Ecuador Debate* 46:257-72.
- . (2006). Uso y abuso de la reforma en Ecuador: Reflexiones generales con énfasis en lo electoral. *Íconos* 25:9-19.
- Santucci, J. (2022). *More Parties or No Parties: The Politics of Electoral Reform in America*. New York: Oxford University Press.
- Schattschneider, E. E. (1942). *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Shugart, M. S. (2001). “Extreme” Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative. En M. S. Shugart y M. P. Wattenberg (Ed.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.
- Smith, P. H. (1965). The Image of a Dictator: Gabriel García Moreno. *Hispanic American Historical Review* 45 (1):1-24.
- Torre, C. de la. (1994). Velasco Ibarra and “La Revolución Gloriosa”: The Social Production of a Populist Leader in Ecuador in the 1940s. *Journal of Latin American Studies* 26 (3):683-711.
- Tribunal Supremo Electoral. (1997). *Informe del Presidente del Tribunal Supremo Electoral sobre la organización de la consulta popular del 25 de mayo de 1997*. Quito: Tribunal Supremo Electoral.
- Vega Ugalde, S. (1987). *La Gloriosa. De la revolución del 28 de mayo de 1944 a la contrarrevolución velasquista*. Quito: El Conejo.
- Vélez, R. (2019). La Asamblea Nacional aprueba reformas para próximas elecciones. *El Comercio*, 3 de diciembre de 2019.
- Verdesoto, L. (1997). Programa de apoyo al sistema de gobernabilidad democrática. En Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática (Ed.), *Reforma política y Asamblea Nacional*. Quito: Gobierno de Ecuador / Banco Interamericano de Desarrollo.
- . (2005). *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador. A un cuarto de siglo de Democracia*. Quito: Abya-Yala.
- . (2019). Reunificar el voto eliminando la fragmentación en la votación entre listas. Cuenta de Twitter @LuisVerdesotoo1, #ReformasCódigoDemocracia.
- Wills O. L., y Pérez-Liñán, A. S. (2005). La evolución de los sistemas electorales en América: 1900-2004. *Revista Colección* 16:47-82.
- Wills-Otero, L. (2009). Electoral Systems in Latin America: Explaining the Adoption of Proportional Representation Systems During the Twentieth Century. *Latin American Politics and Society* 51 (3):33-58.

Apéndices suplementarios

Tabla A1. Número de votos bajo las reglas de voto limitado (1929-1945)

Magnitud	Votos
1	1
2	2
3	2
4	3
5	4
6	4
7	5
8	6
9	6
10	7
11*	8

*Esta magnitud de distrito y el número correspondiente de votos se agregaron en la Ley Electoral de 1939.

Tabla A2. Evolución del Sistema Electoral Ecuatoriano

Año	Sen	Dip Prov	Dip Nac	Tipo	Niveles	Cámaras	Votos	Votos a escaños	Asignación
1831		X		Elección indirecta	1	1	N/A	Por candidato	Pluralidad
1837	X	X		Elección indirecta	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1841	X	X		Elección indirecta	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1846	X	X		Elección indirecta	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1848	X	X		Elección indirecta	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1851				Elección indirecta	1	1	N/A	Por candidato	Pluralidad
1853	X	X		Elección indirecta	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1855	X	X		Elección indirecta	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1857	X	X		Elección indirecta	1	2	N/A	Por candidato	Pluralidad
1863	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1865	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1867	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1870	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1876		X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1880	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1885	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1889	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1891	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1893	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1898	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1900	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1902	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1904	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1908	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1910		X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1912	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1914		X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1916	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1918		X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1920	X	X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1922		X		Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad

1924	X	X	Voto en bloque	1	2	M	Por candidato	Pluralidad
1930	X	X	Elección indirecta & Voto limitado	2	2	$1 \leq M \leq 7$	Por candidato	Pluralidad
1932		X	Elección indirecta & Voto limitado	2	2	$1 \leq M \leq 7$	Por candidato	Pluralidad
1934	X	X	Elección indirecta & Voto limitado	2	2	$1 \leq M \leq 7$	Por candidato	Pluralidad
1939	X	X	Voto limitado	2	2	$1 \leq M \leq 8$	Por candidato	Pluralidad
1941		X	Voto limitado	2	2	$1 \leq M \leq 8$	Por candidato	Pluralidad
1943	X	X	Voto limitado	2	2	$1 \leq M \leq 8$	Por candidato	Pluralidad
1948	X	X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1950		X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1952	X	X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1954		X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1956	X	X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1958		X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1960	X	X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1962		X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1968	X	X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1970		X	RPLC, desbloqueado	2	2	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1979	X	X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1984		X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1986		X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1988	X	X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1990		X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1992	X	X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1994		X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1996	X	X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Hare, restos más grandes
1998	X	X	Voto en bloque	2	1	M	Por candidato	Pluralidad
2002		X	RPLL	1	1	M	Agrupación partido	D'Hondt
2006		X	RPLL	1	1	M	Agrupación partido	Imperiali, restos más grandes
2009	X	X	RPLL	2	1	M	Agrupación partido	Imperiali, restos más grandes
2013	X	X	RPLL	2	1	M	Agrupación partido	D'Hondt, Webster
2017	X	X	RPLL	2	1	M	Agrupación partido	D'Hondt, Webster
2021	X	X	RPLC, bloqueado	2	1	1	Agrupación partido	Webster

Nota: RPLC=Representación proporcional listas cerradas
RPLL=Representación proporcional listas libres