

Elecciones en Ecuador: Agonía del partido dominante y recomposición del panorama político

Régis Dandoy

Cambios en el sistema electoral y sistema de partidos

Las elecciones nacionales y andinas del 7 de febrero y 11 de abril de 2021 en Ecuador estuvieron marcadas por cambios significativos en el sistema electoral y el sistema de partidos. Ecuador se caracteriza a menudo por la volatilidad de su sistema electoral, y las elecciones de 2021 no son una excepción. El proyecto de reforma del sistema electoral fue iniciado en agosto de 2017 por el consejo Nacional Electoral (CNE) y fue objeto de un primer debate en la Asamblea Nacional en octubre de 2017. El objetivo de esta reforma fue mejorar el proceso electoral desde una perspectiva legal y técnica (transparencia del proceso electoral y control de los gastos electorales) con el fin de fortalecer el derecho al voto de los ciudadanos ecuatorianos. Luego de una pausa política de casi dos años, se llevó a cabo un segundo debate en la Asamblea Nacional, y el proyecto de ley fue aprobado casi por unanimidad (113 votos a favor, uno en contra y cinco abstenciones) el 3 de diciembre de 2019. Tras una objeción parcial del ejecutivo, la ley se publicó oficialmente el 3 de febrero de 2020, casi exactamente un año antes de las elecciones de 2021.

Entre los muchos cambios en la legislación electoral, un elemento clave se refiere a la modificación del sistema de votación utilizado en todas las elecciones multinominales. Ecuador fue hasta 2021 uno de los pocos países del mundo en usar el panachage, lo cual significa que los votantes pueden votar por varios candidatos en diferentes listas electorales. Tras esta reforma, Ecuador volvió a un sistema proporcional con listas cerradas. Además, también se ha revisado el método de asignación de escaños, a partir de ahora solo se utiliza la denominada fórmula Webster para las elecciones de varios miembros. Otros elementos relevantes que se han visto afectados por la reforma electoral incluyen la organización de debates presidenciales, la gestión del registro de votantes, el financiamiento de las campañas y un mejor equilibrio de género entre los candidatos.

En comparación con las elecciones nacionales y andinas de 2017, el sistema de partidos también ha sufrido varios cambios. El más relevante se refiere a la facción pro-Correa que se separó de *Alianza Patria Altiva / Soberana* (APAIS) en 2017-2018. Después de dos intentos fallidos de crear su nuevo partido, junto con un intento de tomar el control de un partido existente, esta facción logró fusionar dos partidos, que habían sido previamente aprobados por el CNE: *Fuerza Compromiso Social* (FCS) en diciembre de 2018 y *Centro Democrático* (CD) en julio de 2020. La alianza electoral *Unión por la Esperanza* (UNES) que participa en las elecciones nacionales y andinas de 2021 es el resultado de la fusión de estos dos partidos. En esta ocasión se crearon otras dos alianzas electorales: una que aglutina al *Movimiento Creando Oportunidades* (CREO) y al *Partido Social Cristiano* (PSC) principalmente para las elecciones presidenciales, y la otra que fusiona al *Partido Socialista Ecuatoriano* (PSE) y al partido *Concertación* en la mayoría de los distritos electorales. Entre los partidos que participaron en las elecciones legislativas de 2017 a nivel nacional, el único ausente fue *Adelante Ecuatoriano*

Adelante quien fue disuelto por el CNE en junio de 2020. Su líder Álvaro Noboa decidió trasladarse a otro partido (*Justicia Social*) para participar en las elecciones presidenciales.

Problemas de registro de candidatos y partidos.

Como en elecciones anteriores, las regulaciones electorales y su implementación por parte del CNE tuvieron un impacto significativo en la conducción de la campaña electoral. Por lo tanto, los partidos políticos ecuatorianos deben estar registrados oficialmente en el CNE y respetar ciertas reglas administrativas y políticas, como la organización de las primarias. Como resultado, varios partidos políticos no pudieron participar en las elecciones de 2021. El ejemplo más llamativo fue el caso del partido *Justicia Social*, que no pudo participar en las elecciones presidenciales y andinas. Esta decisión aparentemente tuvo un efecto significativo en el proceso electoral porque Álvaro Noboa, el principal candidato del partido, no pudo postularse para la presidencia. Varias encuestas de opinión han indicado que su candidatura pudo haber tenido un impacto significativo en la primera vuelta de las elecciones presidenciales.

Otra consecuencia dramática de la decisión del CNE de no permitir la participación de *Justicia Social* en las elecciones andinas dio lugar a un debate legal casi interminable entre el CNE y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). La decisión final del TCE sobre la no participación de *Justicia Social* en estas elecciones tuvo lugar el 31 de enero de 2021, 8 días antes de las elecciones. La impresión de las papeletas, que comenzó ese mismo día, fue lo suficientemente rápida como para entregar suficientes papeletas a los colegios electorales, pero se hizo imposible enviarlas a tiempo a los consulados ecuatorianos en el exterior. Como resultado, la mayoría de los votantes ecuatorianos residentes en el exterior no pudieron votar por estas elecciones. 113.544 electores que participaron en las elecciones presidenciales y legislativas no pudieron votar para las elecciones andinas. Sin embargo, las simulaciones indican que la participación de estos votantes desfavorecidos no habría cambiado la distribución de escaños entre los diferentes partidos¹.

Otras regulaciones electorales fueron discutidas extensamente durante la campaña y tuvieron un impacto significativo en los candidatos autorizados a participar en las elecciones presidenciales. Para ser aceptado oficialmente como candidatos presidenciales y vicepresidenciales, los posibles candidatos deben presentarse físicamente en las oficinas del CNE en Quito. Sin embargo, este reglamento impidió que dos importantes figuras políticas presentaran formalmente su candidatura y, por tanto, participaran en las elecciones. El expresidente Abdalá Bucaram (*Fuerza Ecuador*) se encontraba en ese momento bajo arresto domiciliario por diversas investigaciones sobre el crimen organizado como la venta irregular de suministros médicos y la posesión ilegal de un arma de fuego. Asimismo, Rafael Correa (UNES) residía en Bélgica en ese momento y decidió no venir físicamente a Ecuador para presentar su candidatura a la vicepresidencia. El expresidente, que había sido condenado a ocho años de prisión por corrupción en el llamado caso Sobornos, probablemente hubiese sido detenido a su llegada a suelo ecuatoriano.

¹ A. S. Castellanos Santamaría, R. Dandoy, S. Umpierrez de Reguero, « Between a rock and a hard place : Ecuador during The COVID-19 Pandemic », *Revista de ciencia política*, Vol. 41, n° 2, 2021, pp. 321-351.

Estos personajes políticos -Noboa, Bucaram y Correa- se han sumado al grupo de los grandes ausentes, es decir, líderes políticos eminentes que han decidido no participar en las elecciones presidenciales de 2021. Entre este grupo, se encuentra el presidente Lenín Moreno (APAS) quien ha decidido no postularse para un segundo mandato, el ex alcalde de Guayaquil e histórico líder del PSC, Jaime Nebot, así como el ex vicepresidente de Moreno Otto Sonnenholzner (independiente). Ante la ausencia de estas personalidades que potencialmente hubieran atraído importantes votos, varios candidatos - a veces de partidos menores - decidieron participar en las elecciones presidenciales. No menos de 16 candidatos fueron seleccionados por el CNE para las elecciones presidenciales, incluida una sola mujer, Ximena Peña. Además, 15 partidos presentaron listas para las elecciones andinas, 17 partidos para escaños nacionales en elecciones legislativas y un número aún mayor de partidos para escaños provinciales en las elecciones legislativas.

Resultados electorales

La primera vuelta de las elecciones tuvo lugar el 7 de febrero de 2021 e incluyó cuatro procesos electorales diferentes: las elecciones legislativas andinas, la primera vuelta de las elecciones presidenciales y las dos votaciones separadas para la Asamblea Nacional (que se divide en “escaños nacionales” y “escaños provinciales”). Simultáneamente se organizó en el cantón de Cuenca una consulta popular compuesta por cinco preguntas sobre la explotación minera.

Dada la pandemia, se esperaba una caída significativa en la participación electoral, especialmente porque el voto no es obligatorio para los votantes de 65 años o más. Sin embargo, la participación alcanzó el 81 % para las elecciones presidenciales y legislativas, lo que constituye un ligero descenso con respecto a las elecciones anteriores (81,63%) que también se referían a una consulta popular. Una posible explicación vendría del hecho de que la pandemia no se ubicó en el centro del debate político durante la campaña electoral². La participación fue levemente mayor para las elecciones andinas (82,25%) dado que una proporción considerable de ecuatorianos no residentes, que tienden a participar menos en las elecciones y, por lo tanto, conducen a cifras de participación más bajas, no pudieron votar por estas elecciones.

Una característica tradicional de los procesos electorales en Ecuador es el gran porcentaje de votos inválidos (es decir, votos en blanco y nulos), principalmente debido a que el voto es obligatorio para una gran parte de la población electoral. En las elecciones presidenciales de 2021, las papeletas nulas representaron el 12,65% de los votos en la primera vuelta y el 17,87% en la segunda vuelta, lo que supone un aumento significativo con respecto a las elecciones presidenciales anteriores (9,77%). La proporción de votos nulos fue aún mayor para las elecciones andinas (25,22%) y las legislativas (26,4% para los escaños nacionales), también un aumento significativo en comparación con las elecciones anteriores.

² A. Abad Cisneros, R. Aldaz Peña, D. Dávila Gordillo, S. Vallejo Vera, « Believe in me : Parties' strategies during a pandemic, evidence from Ecuador », *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 13, n° 3, 2021, pp. 419-441.

Las elecciones presidenciales arrojaron resultados sorprendentes, sobre todo porque las encuestas de opinión no pudieron predecir la proporción de votos de algunos de los principales candidatos (ver tabla 11). Andrés Arauz (UNES) obtuvo el 32,72% de los votos, seguido de Guillermo Lasso (CREO-PSC) con el 19,74%, lo que corresponde al desempeño más débil de este candidato en comparación a sus dos participaciones anteriores en las elecciones. Los dos candidatos se anunciaron codo con codo hasta unas semanas antes de las elecciones, pero la diferencia en las casillas de votación llegó a casi el 13%. Asimismo, el candidato indígena Yaku Pérez (*Pachakutik*) obtuvo, con el 19,39% de los votos, el segundo mejor desempeño de su partido en las elecciones presidenciales. El resultado más inesperado viene de Xavier Hervas (*Izquierda Democrática [ID]*) con 15,68%, el mejor desempeño de este partido desde 1998. El candidato lideró su campaña principalmente en redes sociales y atrajo principalmente a votantes jóvenes. Aparte de Pedro Freile, todos los demás candidatos están por debajo del 2% de los votos.

Pérez impugnó los resultados electorales de la primera vuelta. Tras las elecciones, el candidato afirmó que las elecciones presidenciales estuvieron marcadas por el fraude electoral y que debería haberse clasificado para la segunda vuelta contra el candidato de la UNES. Su demanda fue apoyada por su partido *Pachakutik* y sus partidarios organizaron barricadas y movilizaciones sociales pacíficas en todo el país. Si bien las protestas frente a la sede del CNE crearon tensiones con la policía el 26 de febrero de 2021, estos hechos postelectorales se mantuvieron en su mayoría pacíficos en comparación con las elecciones de 2017. Después que su denuncia fue declarada inadmisibile, Pérez llamó a sus partidarios a votar nulo en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Esta convocatoria explica en parte el aumento en el porcentaje de votos nulos observado anteriormente.

El CNE finalmente anunció los resultados oficiales de la primera vuelta de las elecciones presidenciales el 21 de febrero de 2021 (exactamente dos semanas después de las elecciones). Dado que ninguno de los candidatos alcanzó el 50% o el 40% de los votos con una diferencia de al menos el 10% con respecto al segundo candidato, se organizó una segunda vuelta el 11 de abril de 2021. Esta segunda vuelta de las elecciones opuso dos opciones presidenciales enteramente masculinos. En estas elecciones, Guillermo Lasso logró alcanzar al candidato de la UNES y ganó las elecciones presidenciales por un cómodo margen de más de 400.000 votos. Esta diferencia entre los dos candidatos, así como la aceptación de Correa y Arauz de la derrota electoral en la noche de las elecciones, ayudó a mantener pacíficos el período postelectoral y la transición del poder.

Tabla 11
Resultados de las elecciones presidenciales de 2021

Partido / Coalición	Candidato presidencial	Primera ronda Votos (%)	Segunda ronda Votos (%)
UNES	Andrés Arauz Galarza	3,033,791 (32.72)	4,236,515 (47.64)
CREO-PSC	Guillermo Lasso Mendoza	1,830,172 (19.74)	4,656,426 (52.36)
Pachakutik	Yaku Pérez	1,798,057 (19.39)	-
ID	Xavier Hervás	1,453,915 (15.68)	-
Amigo	Pedro José Freile	192,763 (2.08)	-
Avanza	Isidro Romero Carbo	172,714 (1.86)	-
Partido Sociedad Patriótica (PSP)	Lucio Gutiérrez	164,800 (1.78)	-
Ecuatoriano Unido	Gerson Almeida	160,572 (1.73)	-
AP AIS	Ximena Peña Pacheco	143,160 (1.54)	-
Sociedad Unida Más Acción (SUMA)	Guillermo Celi	84,640 (0.91)	-
Movimiento Construye	Juan Fernando Velasco Torres	76,349 (0.82)	-
Alianza Honestidad	Cesar Montúfar	57,620 (0.62)	-
Democracia Sí	Gustavo Larrea Cabrera	36,903 (0.40)	-
Fuerza EC	Carlos Sagnay de la Bastida	26,524 (0.29)	-
Podemos	Paul Ernesto Carrasco	19,809 (0.21)	-
Unión Ecuatoriana	Giovanny Andrade Salvador	20,245 (0.22)	-

Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE)

Los resultados de las elecciones parlamentarias confirman que la Asamblea Nacional está ahora dividida en cinco partidos políticos principales y que ninguno de ellos tiene mayoría absoluta de escaños (ver Tabla 12). El presidente Lasso solo puede contar con 12 diputados de su partido y debe apoyarse en coaliciones parlamentarias ad hoc para aprobar sus proyectos de ley. La nueva asamblea cuenta con un 37,96% de mujeres, lo que no supone una mejora respecto a 2013 e incluso un ligero descenso respecto a 2017 (39,42%). En el parlamento andino, en cambio, tres de los cinco parlamentarios son mujeres.

Tres partidos políticos pueden considerarse ganadores de las elecciones legislativas: UNES (+49 escaños), *Pachakutik* (+23 escaños) e ID (+14 escaños). El partido del presidente saliente (AP AIS con -74 escaños) y el partido del nuevo presidente (CREO con -20 escaños) han perdido un número considerable de escaños, mientras que el PSC refuerza levemente su posición. Finalmente, los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas también confirmaron la importancia de una división geográfica en la política ecuatoriana³. La UNES obtuvo así sus mejores resultados en las provincias costeras, mientras que *Pachakutik* dominaba las áreas indígenas de las provincias de la sierra y de la Amazonia y la Amazonia. CREO e ID finalmente han obtenido muy buenos resultados electorales en las zonas urbanas.

³ R. Dandoy, « Provincial dynamics in the 2017 national elections in Ecuador », *Democracias*, Vol. 5, 2017, pp. 3-24.

Tabla 12
Resultados electorales, elecciones legislativas de 2021

Partido / Coalición	Votos - Escaños Nacionales (%)	Escaño (nacional y provincial)	Diferencia 2017-2021
UNES	2,584,595 (32.21)	49	+49
Pachakutik	1,348,679 (16.81)	27	+23
ID	961,513 (11.98)	18	+14
PSC	780,541 (9.73)	18	+3
CREO	774,238 (9.65)	12	-20
Alianza Honestidad	301,369 (3.76)	2	+2
APAIS	222,092 (2.77)	0	-74
Ecuatoriano Unido	166,888 (2.08)	2	+2
Avanza	154,529 (1.93)	2	+0
PSP	145,398 (1.81)	1	-1
Unidad Popular	139,969 (1.74)	0	0
SUMA	135,038 (1.68)	0	-2
Democracia Sí	84,209 (1.05)	1	+1
Fuerza EC	70,854 (0.88)	0	-1
Union Ecuatoriana	59,080 (0.74)	1	+1
Movimiento Construye	57,711 (0.72)	1	+1
Podemos	37,438 (0.47)	0	0
Partidos provinciales	-	3	0
Total	8,024,141 (100)	137	-

Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE)

¿Un nuevo sistema de partidos?

Las elecciones ecuatorianas de 2021 confirmaron el cambio radical en el sistema de partidos, tendencia que comenzó en las elecciones de 2017 y 2019. Ecuador experimentó un sistema dominado por un solo partido (APAIS) durante el período 2006-2017, pero las elecciones recientes marcan un retorno a un sistema multipartidista similar al de 1979-2006⁴.

El sistema de partidos ecuatoriano se compone ahora de un partido grande y cuatro partidos medianos. Los otros partidos no consiguieron más de dos escaños en la Asamblea Nacional. El movimiento político de Correa sigue siendo una fuerza política importante en el sistema de partidos ecuatoriano. Participando en las elecciones con otro nombre (UNES), el partido ganó más de un tercio de los escaños, convirtiéndose en el partido más grande en la Asamblea Nacional. Se opone a cuatro partidos medianos – *Pachakutik*, ID, PSC y CREO – que han emprendido una campaña anti-Correa. Aparte del partido de Lasso, que es más reciente, también son partidos históricos que surgieron en el siglo XX. Las elecciones locales y regionales de 2023 serán la ocasión para confirmar si el sistema ecuatoriano ha vuelto a la situación anterior a 2006 caracterizada por un sistema multipartidista y dominado por unos pocos partidos establecidos.

⁴ A. Mejía Acosta, *Gobernabilidad democrática : sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*, Quito, Konrad Adanauer Stiftung, 2002 ; S. Pachano, « Ecuador : El nuevo sistema político en funcionamiento », *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30, n° 2, 2010, pp. 297-317.

Para citar este capítulo: Frédéric Louault, « Elecciones en Ecuador: Agonía del partido dominante y recomposición del panorama político », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2021/Les Etudes du CERI*, n° 259-260, Enero 2022 [en línea, <https://doi.org/10.25647/etudesduceri.259-260>].