

Reelección sin limitaciones: la cara oculta del poder subnacional en Ecuador

Re-election without limitations: the hidden face of subnational power in Ecuador

Recibido: 19/09/2023 Aprobado: 30/11/2023

Alfredo Espinosa Rodríguez

Investigador independiente (Ecuador)

<https://orcid.org/0009-0008-5013-2702>

Wilson Benavides Vásquez

Investigador independiente (Ecuador)

<https://orcid.org/0000-0002-3640-9460>

<https://doi.org/10.29166/esociales.vli45.5509>

Resumen

Este artículo constituye un estudio de caso que busca —desde una mirada histórica— describir y analizar el uso y «abuso» de la reelección sin limitaciones por parte de varios líderes locales que han ocupado algunas prefecturas y alcaldías de las capitales provinciales en Ecuador por varias décadas, tomando como referencia cinco elecciones seccionales consecutivas que se realizaron durante 19 años (2004-2023), tiempo en el que además se produjo un derrocamiento presidencial (2005), se aprobó una nueva Constitución (2008) y se sucedieron cinco jefes de Estado. A manera de hipótesis, este trabajo sostiene que desde el propio diseño institucional —aprobado en la consulta popular de 1994 y que se tradujo en la Constitución de 1998— se legitimó en el nivel subnacional, un subsistema político poco democrático, caracterizado por la monopolización de la competencia electoral en unos pocos líderes personalistas, quienes se perpetuaron en el poder, bloqueando el principio de alternancia. Pero este trabajo también busca cuestionar que buena parte de la opinión pública, así como de la bibliografía existente, se ha centrado —casi con exclusividad— en cuestionar las prácticas «autoritarias» y «populistas» de los presidentes de la República o sus intenciones de reelegirse, pero muy poco ha dicho sobre la incidencia que estas han tenido para la democracia ecuatoriana en el ámbito local.

Palabras clave Reelección, alternancia, competencia partidista, caudillos, nivel subnacional.

Los contenidos pueden usarse libremente, sin fines comerciales y siempre y cuando se cite la fuente. Si se hacen cambios de cualquier tipo, debe guardarse el espíritu de libre acceso al contenido.

Abstrac

This article constitutes a case study that seeks -from a historical perspective- to describe and analyze the use and «abuse» of unrestricted re-election by several local leaders who have occupied some Prefectures and Mayoralties of the provincial capitals in Ecuador for several decades, taking as reference five consecutive sectional elections that were held for 19 years (2004-2023), a time in which there was also a presidential overthrow (2005), a new Constitution was approved (2008) and five heads of state followed one another. As a hypothesis, this work sustains that from the very institutional design —approved in the popular consultation of 1994 and which was translated into the 1998 Constitution— an undemocratic political subsystem was legitimized at the subnational level, characterized by the monopolization of electoral competition in a few personalist leaders, who perpetuated themselves in power, blocking the principle of alternation. But this work also seeks to question the fact that a good part of public opinion, as well as the existing bibliography, has focused —almost exclusively— on questioning the «authoritarian» and «populist» practices of the presidents or their intentions to be reelected, but very little has been said about the incidence that these have had for Ecuadorian democracy at the local level.

Keywords Re-election, alternation, partisan competition, leaders, subnational level.

1. Introducción

Desde la Constitución de 1978 —con la que Ecuador retornó a la democracia— pasando por la de 1998 que, paradójicamente, abrió un ciclo de inestabilidad de diez años (1997-2007), llegando hasta la de 2008 que dio paso a un gobierno hegemónico de una década con rasgos progresistas y autoritarios, la reelección sin limitaciones de las autoridades de elección popular, y en menor medida, la participación de los independientes, han sido objeto de la disputa política.

Los intentos y reformas a la Constitución de 1986, 1994, 2015 y 2018 dan cuenta de aquello, pero fue en la consulta popular de 1994, durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, donde el pueblo aprobó en las urnas —con el 53%— la reelección sin limitaciones para todos los cargos de elección popular incluyendo al Presidente de la República (pregunta 5), así como el derecho de los independientes —personas no afiliadas ni auspiciadas por partidos— a participar como candidatos, que alcanzó un respaldo del 65% (pregunta 2) (Freidenberg y Alcántara, 2001).

Aunque el pueblo dio vía libre a ambas opciones, el Congreso de la época, presidido por Heinz Moeller del Partido Social Cristiano (PSC), interpretó esos resultados y excluyó a los presidentes de la reelección, estableciendo que los jefes de Estado podrían reelegirse una vez transcurrido un período y no de manera consecutiva como el resto de dignidades.

Excluir a los presidentes de la opción de reelegirse consecutivamente, pero mantener esa posibilidad para los diputados, prefectos y alcaldes sirvió —en la práctica— para legitimar una lógica política en la que el Presidente de la República era muchas veces rehén de intereses locales y parlamentarios, cuya incidencia se constituyó en una de las condiciones necesarias que coadyuvó al ciclo de inestabilidad, donde Ecuador tuvo siete presidentes en diez años.¹

Aunque este no es el espacio para analizar la relación entre el diseño institucional de 1994 que se tradujo en el texto constitucional de 1998 con la década de inestabilidad política (1997-2007), es necesario recordar el papel que cumplieron los reelectos alcaldes de Quito, Paco Moncayo, y Guayaquil, Jaime Nebot, en el derrocamiento de Gutiérrez en 2005,²

1 Entre 1997 y 2007, se sucedieron en el poder Abdalá Bucaram, Rosalía Arteaga, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio, sin contar con un «triumvirato» civil-militar que duró pocas horas.

2 Gutiérrez fue defenestrado del poder en abril de 2005 luego de la «Marcha de Quito», liderada por el alcalde de la ciudad, Paco Moncayo, y el prefecto de Pichincha, Ramiro González. Protesta a la que desde sus respectivas jurisdicciones se sumaron los alcaldes como el de

así como el sinnúmero de diputados —también reelectos— que lideraron los debates que terminaron con el gobierno de Bucaram, impidieron la sucesión de su vicepresidenta, Rosalía Arteaga, y encargaron el poder al titular del Congreso de entonces, Fabián Alarcón; o el rol de los legisladores que viabilizaron la destitución de Jamil Mahuad el 21 de enero del 2000, en medio de una revuelta popular liderada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y un sector de coroneles del Ejército.

Lo que sí parece claro es que mientras la participación de los independientes no logró desplazar a los partidos fuertes de la época: Izquierda Democrática (ID) y Democracia Popular (DP), en la Sierra; Partido Social Cristiano (PSC) y Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), en la Costa (Alcántara y Freidenberg, 2001 y Arévalo, 2017), la reelección sin limitaciones a nivel subnacional facilitó la consolidación de varios caudillos locales, hombres y mujeres, que entre 2004 y 2023, se mantuvieron en el poder de manera consecutiva por al menos 12 años en las prefecturas de Azuay, Chimborazo, Esmeraldas, Manabí, Orellana y Tungurahua, así como en las alcaldías de Guayaquil y Francisco de Orellana. Bajo esta constatación empírica, analizaremos únicamente el impacto de la reelección sin limitaciones en el ámbito subnacional, dejando para un estudio posterior, la participación de los independientes.

A manera de hipótesis, sostenemos que este escenario fue configurando un subsistema local poco democrático (Gibson, 2006; Berhend, 2010) en la medida en que el principio de alternancia y la competencia partidista fueron prácticamente anulados en esas jurisdicciones,

al menos hasta antes de la Constitución de 2008 que, pese a ser catalogada por sus críticos de «hiperpresidencialista», limitó la reelección de todos los dignatarios a un período adicional —consecutivo o no— para el que fueron electos.³

Es interesante mirar las carreras políticas (Alcántara, 2012 y Arévalo, 2017) de quienes ocuparon estos espacios desde donde su ambición o estrategia consolidó un modelo político local «hiperpersonalista», en el que los partidos y las alianzas eran completamente dependientes de los candidatos y no a la inversa.⁴

Se escogió este período (2004-2023) siguiendo dos consideraciones analíticas: 1) Es un estudio que compara cinco elecciones seccionales: 2004, 2009, 2014, 2019 y 2023, realizadas durante 19 años, en las que participaron líderes locales que duraron tres períodos consecutivos en las prefecturas de seis provincias y en las alcaldías de dos ciudades. 2) El período analizado abarca dos Constituciones (1998 y 2008) y cinco gobiernos: Gutiérrez (2002-2005), Palacio (2005-2006), Correa (2007-2017), Moreno (2017-2021) y Lasso (2021-2023).⁵ Ambos puntos de análisis expresan una estructura institucional que distorsionó tanto la competencia partidista como el principio de alternancia concentrando el poder en manos de contados políticos con liderazgos locales fuertes que, gracias a variadas alianzas partidistas que los auspiciaron (transfuguismo), participaron con éxito en sucesivos procesos electorales.

Este artículo se sustenta además en la revisión empírica de fuentes primarias, como las actas del Parlamento de las sesiones de «Congreso Extraordinario», realizadas entre diciembre de 1994 y enero de 1995, la comparación

Guayaquil, y otras ciudades.

3 El artículo 114 de la Constitución fue reformado parcialmente en 2015 a través de una enmienda parlamentaria tramitada por la Asamblea Nacional, para quitar esa restricción de un período consecutivo o no. Sin embargo, tres años más tarde, en 2018 a través de una consulta popular, volvió a su texto original aprobado en 2008.

4 Véase Freidenberg y Alcántara, 2001.

5 El período del presidente Guillermo Lasso, se acortó luego que este decretara en mayo de 2023 la «muerte cruzada», con base en el artículo 148 de la Constitución de la República.

de los textos constitucionales de 1978, 1998 y 2008, respecto de la reelección sin limitaciones, así como de la revisión de los resultados electorales de los comicios locales antes mencionados. El documento está dividido en una introducción, un debate conceptual, el análisis de casos y conclusiones.

2. Debate conceptual

2.1. Pautas contextuales del sistema político ecuatoriano

Analizar la incidencia de la reelección sin limitaciones en el nivel subnacional ecuatoriano en cinco comicios locales consecutivos (de 2004 a 2023) implica un importante desafío conceptual. Esto en la medida en que la mayor parte de la bibliografía se ha centrado en describir los rasgos «autoritarios y populistas» de las figuras presidenciales, omitiendo problematizar el tema en los actores locales, quienes gracias a esa prerrogativa —aprobada en la consulta popular de 1994 y establecida en la Constitución de 1998— se perennizaron en el poder.

Y lograron esto, por una parte, monopolizando la competencia partidista, la cual —según Robert Dahl (1971, citado por Alcántara, et al., 2018, p. 481)— viabiliza «la existencia de diferentes grupos políticos (partidos) que compiten entre sí por el control del Gobierno», y por otra, limitando el principio de alternancia, que consiste —siguiendo al mismo autor— en «la obtención del cargo, tras la celebración de elecciones (participando) por una fórmula política distinta a la que estaba en el poder [...]» (Alcántara, et al., 2018, p. 489).

En este sentido, Dahl (1971) aborda con mayor profundidad el razonamiento de Alcántara et al. (2018) planteando una suerte de tipología de regímenes político-electorales. Según él, sostener que —como parte del cambio de un régimen hegemónico o de una oligarquía com-

petitiva hacia una poliarquía (democracia)— se requieren mínimas condiciones de igualdad y libertad. Consecuentemente, dice, las libertades de corte liberal⁶ están llamadas a garantizar disensos sin represalias, tanto en la competencia partidista como en la alternancia, ya que «originan un cambio en la composición política de los dirigentes, especialmente entre aquellos que obtienen sus cargos por vía electiva» (1971, p. 29), tanto en el Parlamento, en la Presidencia o en los gobiernos subnacionales.

Estas condiciones, enunciadas por Dahl, son diametralmente opuestas a las de los regímenes con hegemonías cerradas (gobiernos que limitan la oposición pública, restringen la participación ciudadana y —en consecuencia— el derecho al sufragio); hegemonías representativas (gobiernos que suelen ser relativamente inclusivos en los ámbitos político y electoral, aunque restringen la oposición pública); y, oligarquías competitivas (gobiernos que —al igual que los regímenes de hegemonías cerradas— coartan el derecho al sufragio, pese a permitir la oposición) (Dahl, 1971, pp. 17-18).

Por consiguiente, señala el autor, la democracia se contrapone a todas las formas de gobierno autocrático, no solo por la puesta en escena de su principio de alternancia que posibilita una convivencia relativamente pacífica entre contrarios (pluralidad), sino también por los cambios en la administración del poder sin violencia y con respeto a las normas y procedimientos legales de los Estados que establecen responsabilidades respecto a quién está autorizado para la toma de decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (Bobbio, 1986, p. 14).

En este sentido, la reelección sin limitaciones a nivel subnacional propició —como veremos más adelante— un tipo de autoritarismo local, cuyo origen se puede entender —inicialmente— en el contexto del sistema político ecuatoriano que, según Simón Pachano, está

6 Dahl (1971, p. 15) presenta algunos requisitos y garantías institucionales para que la democracia sea viable en un gran número de habitantes, entre ellos, las libertades de asociación, expresión y voto.

históricamente fragmentado por tres elementos: «1) La diversidad regional con identidades locales que buscan expresarse políticamente; 2) Las disposiciones legales del sistema electoral; y 3) Las prácticas políticas de los actores» (Pachano, 2007, p. 115).

Fragmentación que la clase política profundizó, a través de la reelección sin limitaciones para las autoridades legislativas y del nivel subnacional, consolidando feudos electorales en provincias y/o ciudades, legitimando, con ello, «la conformación de sociedades regionales claramente diferenciadas [...] que trajeron como efecto, la regionalización o provincialización de los partidos ecuatorianos» (Pachano, 2007, p. 115).

Sumado a esta fragmentación del sistema y a la conformación de sociedades regionalmente diferenciadas, el autor advierte la configuración de una *normatividad flexible*⁷ como una de las principales prácticas de los actores, que se traduce en constantes cambios en las normas, para que estas se adapten a las necesidades de los primeros (Pachano, 2007, pp. 106 y 111), siendo la reforma sobre la reelección a nivel parlamentario y subnacional la que «afectó la designación de legisladores y ejecutivos locales (prefectos y alcaldes) por igual [...]» (Arévalo, 2017, p. 60).

Quizá desde esta mirada, se pueda entender la interpretación que el Congreso extraordinario, convocado por el diputado Moeller (PSC), entre diciembre de 1994 y enero de 1995, realizó de los resultados de la consulta popular del primer año.

De acuerdo con el acta N.º 7 de la sesión vespertina del Congreso extraordinario del 14 de diciembre de 1994, un total de 24 de 44 diputados presentes aprobaron una resolución, que en su parte medular señaló:

El Congreso Nacional resuelve exhortar a todos los bloques legislativos [...] para que trabajemos democráticamente en acatamiento irrestricto al mandato popular expresado en las urnas el 28 de agosto de 1994. Reiterar el sincero deseo y el claro compromiso del Congreso Nacional para reformar la Constitución [...] traduciendo fielmente en el articulado [...] las respuestas a la consulta popular [...].

Sin embargo, en la misma sesión, el diputado Guido Álava Párraga (Partido Liberal Radical Ecuatoriano), proponente de esta resolución, indicó:

Es verdad que hay contradicciones severas en cuanto al texto, a las respuestas a la consulta, y en cuanto al contenido del Proyecto de Reformas Constitucionales presentado por el Ejecutivo y que en distintas intervenciones se puede colegir que en el fondo [...] sí queremos cumplirle al pueblo, sí queremos estar claros que el arte de hacer política, es sintonizar los sentimientos y las inquietudes del pueblo [...].

Simón Pachano señala que la interminable sucesión de reformas [...] debe ser explicada por medio de la identificación de sus causas, entre las que se destacan: «a) Especificidades estructurales del sistema político. b) Aspectos normativos y de diseño institucional. c) La cultura política tanto de las élites como de la población en general. d) Las prácticas políticas de los partidos y de los actores políticos» (Pachano, 2007, p. 108-109).

Y esta rutina de acomodar la normativa a las prácticas de los actores generó las condiciones para que —a mediados de los noventa— cuatro organizaciones políticas se consoliden en la arena parlamentaria y local en Ecuador. Al respecto, Freidenberg y Pachano (2016, p.183, citados por Arévalo, 2017, p. 72) sostienen que:

7 Las normas, comenzando por la propia Constitución, no han sido el marco de referencia para el desempeño político, sino uno de los componentes de la negociación donde ha sido imposible lograr que la acción se enmarque en disposiciones generales y de aceptación general. La acción política ha determinado al marco normativo, que ha pasado a depender directamente de las necesidades coyunturales. Esta tendencia se ha alimentado también de la concepción predominante acerca de las leyes, a las que atribuye la condición de mecanismos de solución inmediata de los problemas y les asigna una función política dentro de los conflictos (Pachano, 2007, p. 106).

Uno de los criterios por los que se ha considerado a la ID, DP, PSC y PRE como los partidos políticos más importantes en el Ecuador tiene que ver con su presencia en la Legislatura, ya que hasta 1998, concentraron el 80% de votos válidos. Se les atribuye una presencia a nivel nacional y también provincial altamente diferenciada y superior a otras agrupaciones políticas del país. Parte de la estrategia utilizada por estos partidos políticos para crecer e identificarse, fue ubicar un bastión territorialmente perceptible en determinadas provincias; es decir, un apoyo electoral que le incrementaba la posibilidad de triunfo a sus candidatos en elecciones sobre determinados cargos, nacionales o provinciales.

En un análisis de los resultados electorales de estas fuerzas políticas, Arévalo (2017) concluye que para alcanzar representaciones seccionales y nacionales es importante el papel del partido y, bajo esa lógica, «algunas de las agrupaciones políticas utilizan la Legislatura como espacio de reclutamiento para nominaciones a cargos seccionales, [...para] mantener su fortaleza en determinados territorios, a través de candidatos que gozan de reconocimiento electoral» (p. 69).

Lo cual, a criterio de Pachano (1991, citado en Arévalo, 2017, pp. 71-72), genera un desplazamiento de lo nacional hacia lo local a causa del surgimiento de nuevas organizaciones políticas asentadas sobre espacios provinciales y cantonales en los que permea la identidad y una fuerte influencia territorial.

Desde una mirada más global, Jacqueline Berhend (2010), alerta sobre «la existencia de prácticas democráticas dispares dentro de la geografía subnacional [...] que nos lleva a preguntarnos sobre la existencia de «enclaves subnacionales autoritarios» o incluso «régimenes subnacionales autoritarios» (p. 2). Pero aclara que «[...] el autoritarismo subnacional parecería referirse a quienes controlan las instituciones democráticas [...] (baja competencia partidaria, supervivencia electoral de un único partido, individuo o familia, etc.) y no tanto a la existencia de reglas no democráticas, como

ocurría en los regímenes autoritarios nacionales del pasado» (p. 8).

Cuando hablamos de autoritarismo subnacional, ¿nos estamos refiriendo a un régimen político autoritario o a prácticas autoritarias que pueden ocurrir dentro de un régimen que es democrático en términos de procedimientos, pero que no necesariamente constituye un régimen político coherente? [...] La diferencia principal entre un régimen autoritario subnacional y prácticas autoritarias subnacionales es que el primero es claramente no democrático, mientras que las segundas, plantean un desafío a las instituciones democráticas. (Berhend, 2010, pp. 8-9)

Una situación autoritaria subnacional, dice Berhend (2010), «podría implicar prácticas autoritarias que se observan en el tiempo, pero no son lo suficientemente coherentes, estables o sistemáticas para determinar las formas de acceso o ejercicio del poder [...] y constituirse en un régimen autoritario» (Berhend, 2010, p. 10).

Siguiendo esta mirada, cabe preguntarnos si la reelección sin limitaciones en la arena subnacional, al ser una «práctica estable, sistemática y coherente», ¿abrió la puerta a la configuración de enclaves locales autoritarios en Ecuador o a situaciones autoritarias subnacionales? La respuesta estaría incompleta, si no pasamos del análisis de las reglas al de las prácticas concretas de los actores.

2.2. ¿Candidatos o partidos?

El sistema político ecuatoriano y concretamente el diseño institucional en materia electoral ha experimentado una permanente disyuntiva que oscila entre fortalecer a los partidos o darles más peso a los ciudadanos independientes. Desde el retorno a la democracia en 1979, una serie de reformas buscaron —en 1986 y 1994— permitir la participación como candidatos de elección popular a personas no afiliadas a los partidos políticos.⁸ Aunque esta posibilidad fue rechazada en el 86 y aprobada

8 «En 1986 el gobierno del 'Frente de Reconstrucción Nacional', integrado por el PSC, el Conservador, el Liberal, el Nacionalista Revolu-

finalmente en el 94, su contenido se tradujo en la Constitución de 1998, donde se estableció también, como hemos visto, la reelección sin limitaciones para todas las autoridades, excepto el presidente.

En la práctica, esto permitió consolidar a escala local una lógica política poco democrática, donde únicamente ciertos candidatos tenían posibilidades reales de reelegirse auspiciados por sus propios partidos como el Partido Social Cristiano (PSC); el movimiento Pachakutik, brazo político de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE); y el Movimiento Popular Democrático (MPD), hoy Unidad Popular (UP). Otros, en cambio, optaron por una estrategia de transfuguismo en cada una de las elecciones, lo que implica —según Fernández (2021, p. 117)—que:

Representantes locales [...], apartándose individualmente o en grupo del criterio fijado por los órganos competentes de las formaciones políticas con las que concurren a las elecciones, o habiendo sido expulsados de estas, pactan con otras fuerzas para cambiar o mantener la mayoría gobernante en una entidad local, o bien dificultan o hacen imposible dicha mayoría.

Solo así se explica que los tráfugas sean figuras fuertes para gestionar y negociar apoyos políticos a costa del debilitamiento del propio sistema de partidos que usaron para registrar sus candidaturas, aparecer en una lista y obtener triunfos electorales.

Fernández (2011, pp. 118-119) amplía este razonamiento al afirmar que, a causa del transfuguismo:

Se debilita el sistema de partidos como instrumento fundamental de participación política, ya que los ciudadanos eligen unas candidaturas con

listas cerradas y bloqueadas, en las que votan al partido en bloque y no a los representantes individualmente considerados. Sin embargo, una vez que estos toman posesión del cargo, traicionan la voluntad de los ciudadanos y del partido político en cuya lista concurren.

Es decir, los políticos tráfugas utilizaron (y utilizan) el diseño institucional para buscar mejores posiciones políticas con miras a consolidarse en el poder, como lo reconoce Arévalo, al advertir que «la capacidad individual para priorizar cargos públicos, permite utilizar los recursos institucionales que faciliten alcanzarlos, uno de esos recursos es el partido que —al ser hegemónico— facilita a sus militantes una carrera política exitosa» (Arévalo, 2017, p. 72).

En el caso ecuatoriano, es evidente que los partidos hegemónicos de la época (ID, DP, PSC y PRE) alteraron las reglas del juego interpretando a su conveniencia los resultados de la consulta de 1994. Manuel Alcántara sugiere que:

Los políticos para evitar la competencia alteran el juego democrático mediante diferentes tipos de acciones como crear nuevas reglas favorables a través de reformas al sistema electoral; [...] y finalmente, dan estrecho seguimiento a los rivales de otros partidos, interviniendo, si es preciso, en los procesos de selección dentro de esos partidos. (Alcántara, 2012, pp. 190-191)

Para pasar del análisis del diseño institucional al de las prácticas de los actores, es necesario abordar el concepto de *ambición*, que según refiere Alcántara, basado en la Real Academia Española, es «un deseo ardiente de conseguir poder, riquezas, dignidades o fama» (Alcántara, 2012, p. 95).

Este autor diferencia *ambición positiva* de *ambición negativa*. La primera, dice, está rela-

cionario, el Frente Velasquista, la Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana y la Coalición Institucionalista Demócrata, intentaron eliminar el monopolio de los partidos en la representación política y para ello convocó a una consulta popular el 1 de junio [...] en la que se preguntó acerca de permitir a personas no afiliadas a los partidos a participar en los comicios electorales. Los ciudadanos se pronunciaron en contra y solo en 1994, cuando se realizó otra consulta popular, los partidos perdieron su monopolio sobre la presentación de candidaturas [...] La consulta [...] además possibilitó la reelección a los cargos de representación popular, siempre y cuando hubiese un período de por medio» (Freidenberg y Alcántara, 2001b, pp. 23-24).

cionada con «el carisma, el respeto, la competencia y el deseo de llevar adelante múltiples responsabilidades y servir a la gente». La segunda, en cambio, se asocia con el «hambre de poder que resulta ser un fuerte predictor negativo de la confiabilidad en la clase política» (Alcántara, 2012, p. 96). Citando a Schlesinger (1966), Alcántara (2012) señala que existen tres modelos de ambición: discreta, estática y progresiva.

La ambición discreta se refiere a quien ambiciona o que tiene, o da por hecho que el cargo que ocupa representa la culminación de sus deseos y cuando finalice su desempeño habrá terminado su tarea. La ambición estática supone que la finalidad es la de mantenerse lo máximo posible en el cargo en el que está. Finalmente, la ambición progresiva entiende que el cargo en el que está es uno más en un proceso de carrera política en el que deben alcanzarse mejores posiciones (Alcántara, 2012, p. 97).

Alcántara advierte que existe también una *ambición estratégica* «que se da más en los sistemas electorales centrados en los candidatos individuales que en los de una lista. Combina el deseo de ser electo con una comprensión realista de lo que se necesita para ganar, así como la habilidad para evaluar las posibilidades en un contexto determinado» (Alcántara, 2012, p. 99).

La ambición discreta, estática, progresiva, estratégica o una combinación de todas, hace que los políticos busquen iniciar su carrera al interior de un partido, donde «conjugan los activos individuales con los que cuentan como parte de su capital original con los mecanismos institucionales de entrada, que pueden tener o no un carácter partidista» (Alcántara, 2012, p. 130). Estos activos, señala el autor, conforman el capital político de una persona, que puede provenir de cinco fuentes, entre las que destacan: su «alta popularidad proveniente de la práctica de una actividad con amplia exposición social como artistas, deportistas o

periodistas; pertenecer a una familia con antecedentes y experiencia en la vida política; o contar con altos ingresos económicos para costear las campañas electorales» (Alcántara, 2012, p.130). Quienes poseen alguna de estas, terminan entrando a la política, mediante:

- a) Participación activa en la vida partidista que les lleva a seguir una carrera diseñada por el partido pasando por diferentes escalones
- b) Cooptación por el partido o por un líder con trayectoria propia para puestos concretos, saltándose el escalafón.
- c) Llegar desde fuera del partido gracias a un alto perfil individual-electoral, relacionado con su perfil técnico o con su popularidad (Alcántara, 2012, p. 131).

Una vez iniciada su carrera, señala Alcántara, quienes buscan una trayectoria más dilatada despliegan estrategias de capitalización de su posición, que admite tres posibilidades: «1) Mantenerse fiel al partido en el que comenzaron [...]; 2) Cambiarse a otro que les ofrece mejores posibilidades [...]; o 3) Mantenerse independiente de toda oferta partidista». Pero la eficacia de estas estrategias, dice, depende «[...] de la posición que tiene en la escena pública y del uso de determinados mecanismos (institucionales) de continuidad» (Alcántara, 2012, pp. 131-132), como, por ejemplo, la reelección.

La limitación de mandatos [...] condiciona de manera notable toda carrera política y afecta a los candidatos. [...] La presencia o ausencia en la elección como candidato de quien busca la reelección [...] marca una diferencia clave con respecto a la entrada de nuevos políticos en el sistema, ya que sus posibilidades son muy reducidas si se presenta quien está en el cargo (Alcántara, 2012, p. 112).

Cuando escogen la estrategia para permanecer en la vida política (mantenerse, cambiarse o declararse independiente), estos dignatarios eligen entre tres mecanismos de continuidad:

- 1) La incorporación a procesos electorales gracias a los cuales su carrera se va consolidando en

el terreno representativo. 2) Su designación en puestos de confianza que los vuelve menos autónomos respecto del partido o del gobierno (pero los mantiene vigentes). 3) Una combinación de ambas (que implica) el salto de puestos del Legislativo a otros del Ejecutivo y viceversa (Alcántara, 2012, p. 132).

De los seis casos de prefectos provinciales con más de dos períodos consecutivos analizados, al menos tres siguieron la primera alternativa; es decir, se mantuvieron en el cargo y fueron reelegidos por su mismo partido; otros dos optaron por la segunda opción, cambiándose de tienda política para el siguiente proceso electoral, mientras que una tercera, intentó sin éxito mantenerse independiente del auspicio partidista tradicional. En el caso de las dos alcaldías de Guayaquil y Francisco de Orellana, se mantienen en la primera y en la última alternativa, respectivamente

2.3. El «toma y daca» entre lo local y lo nacional

José Incio y Carmen Chavarría plantean un modelo donde diferencian ambiciones y carreras políticas del nivel subnacional en Perú. Al igual que Alcántara (2012), estos autores definen a las carreras como «estáticas, progresivas, regresivas y discretas», tanto verticales o progresivas (donde los políticos postulan de un nivel local o distrital al nivel provincial, regional o nacional) como horizontales o estáticas (donde postulan al mismo cargo o a otra dignidad, pero del mismo nivel territorial). Señalan que «hay carreras regresivas (en las que alcaldes distritales postulan a puestos inferiores como regidores distritales en Perú o concejales urbanos o rurales, en Ecuador) y discretas, en las que quienes llegaron, cumplieron solo un mandato» (Incio y Chavarría, 2016, pp. 87-88).

Para un político exitoso local que pretende ingresar a la arena nacional, las reglas que impone el sistema para la competencia pueden representar una barrera considerablemente alta, por lo que

prefieren tal vez mantenerse en la esfera local y construir una carrera basada en reelecciones consecutivas a través de coaliciones coyunturales (Incio & Chavarría, 2016, p. 84).

Pero señalan que, aunque son menos frecuentes, estas condiciones del sistema pueden también «impulsar a los políticos locales a invertir su capital en la construcción de una estructura partidaria que les permita competir en la arena nacional» (Incio & Chavarría, 2016, p. 84), pero aclaran que en contextos locales «la reelección se presenta como una condición necesaria entre las autoridades del nivel subnacional para no descender en su carrera política o para conservar las posibilidades de alcanzar más adelante cargos de elección superiores» (Incio & Chavarría, 2006, p. 85).

Al igual que en Perú, la posible existencia de un régimen híbrido en Ecuador (democrático en lo nacional y autoritario en lo subnacional) condiciona y genera una serie de demandas, las cuales según Gibson (2006), son solventadas por los políticos locales, quienes deben:

No solo prevalecer en el contexto político local, sino también controlar los vínculos entre diferentes niveles de organización territorial; reducir el poder de los oponentes locales, así como cerrar apoyos políticos de actores externos que podrían aliarse con la oposición local [...]. (Gibson, 2006, pp. 211-212)

Este autor es enfático en señalar que «el autoritarismo provincial en regímenes democráticos encuentra su más importante forma institucional en la hegemonía del partido local», que se puede expresar a través de un «partido único absoluto [...], partidos hegemónicos vinculados a importantes partidos nacionales [...], partidos hegemónicos provinciales sin vínculos a partidos nacionales, o carteles de partidos de élite, unidos por alianzas formales o por acuerdos locales». (Gibson, 2016, p. 225)

La hegemonía del partido es un recurso institucional crucial para las estrategias de las élites subnacionales en todos los espacios territoriales: es vital para las estrategias de control de las fronteras, es básico para proyectar el poder de la élite

local a la política nacional, y es fundamental para la monopolización de los vínculos institucionales entre el centro y la periferia. (Gibson, 2016, pp. 225-226)

Esto provoca al mismo tiempo, señala, que «el poder subnacional se convierta en un prerrequisito para el poder nacional y en una herramienta para los que lo detentan. El poder local se convierte en un trampolín para los aspirantes a cargos nacionales y en una base de apoyo una vez que están en el cargo» (Gibson, 2016, pp. 212), que como se verá es una de las características de los casos analizados.

3. Análisis de casos

Un primer acercamiento a los casos seleccionados evidencia una constante en la que la política subnacional se desarrolla a través de una suerte de pacto informal entre partidos provincialmente hegemónicos con históricos caudillos locales. La observación de las seccionales de 2004, 2009, 2014, 2019 y 2023 para alcaldes cantonales y prefectos provinciales, nos muestran cómo un mismo candidato es reelegido —luego de cumplir su primer período— una y hasta dos veces consecutivas, por la organización hegemónica, por una nueva, o por una alianza local.

3.1. Prefectos

En relación con los prefectos electos entre 2004 y 2023, la tabla 1 refleja como en siete de las 24 provincias del país: Azuay, Chimborazo, Esmeraldas, Manabí, Orellana y Tungurahua, un mismo candidato se reeligió hasta dos veces consecutivas, adicionales al período para el que fue electo (ver Tabla 1).

En el caso de Azuay, Paúl Carrasco ganó la prefectura de esta provincia en los procesos electorales de 2004, 2009 y 2014. Su primer triunfo electoral lo obtuvo de la mano de una alianza entre la Izquierda Democrática (ID) y el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE), mien-

tras que, para el año 2009, fue reelecto por el entonces movimiento oficialista —Alianza País de Rafael Correa— en alianza con un movimiento local. Para las elecciones seccionales del 2014, Carrasco cambia de estrategia compitiendo exitosamente auspiciado por la alianza local «Participa con Igualdad».

En los comicios locales de 2019, y debido a la prohibición constitucional de 2008 que bloqueó la reelección de las autoridades nacionales y seccionales a un solo período consecutivo o no, Carrasco participa para la Alcaldía de Cuenca por su propia organización política, «Juntos Podemos», con la que cuatro años más tarde intentó llegar a la Presidencia de la República en las Elecciones Generales 2021, quedando en último lugar de entre 16 candidatos, obteniendo menos de 20.000 votos (0,21%) a escala nacional. En los últimos comicios de 2023, participó nuevamente para la alcaldía de Cuenca, por la «Alianza Azuay Ya» integrada por los partidos: Centro Democrático; Movimiento Renovación Total; Pueblo, Igualdad y Democracia; y, el Movimiento Creando Oportunidades, quedando en cuarto lugar con 48.590 votos (16,77%) de 349.688 sufragantes.

A la luz de los resultados obtenidos por el exprefecto Paúl Carrasco, podemos afirmar que, la vinculación del electorado es con el candidato, antes que con las organizaciones políticas por las que participó.

Siguiendo a Alcántara (2012), este candidato utilizó al menos dos de las tres estrategias para la consolidación de su carrera política. De elección en elección, cambió de su partido originario (ID 2004), a otro para los siguientes comicios (AP 2009), y finalmente optó por participar de manera independiente en 2014, a través de un movimiento local. Adicionalmente, vemos una estrategia paradójica de este político: progresiva y regresiva (Arévalo 2017). En el primer caso, cuando intentó llegar a la Presidencia de la República en 2021;

Tabla 1. Prefectos electos entre 2004 y 2023 con 12 años en funciones

Provincia	2004	Partido	2009	Partido	2014	Partido	2019	Partido	2023	Partido
Azuay	Paúl Carrasco	ID-PSE	Paúl Carrasco	PAIS-MED	Paúl Carrasco	PDR-MI	Yaku Pérez	PK	Juan Llorret	RC
Chimborazo	Mariano Curicama	PK-NP	Mariano Curicama	PK-PAIS-MMIN	Mariano Curicama	PK-PAIS	Juan Pablo Cruz	MPPC	Hermel Tayupanda	ID-MIAY
Esmeraldas	Lucía Sosa	MPD	Lucía Sosa	MPD	Lucía Sosa	MPD	Roberta Zambrano	PSC	Roberta Zambrano	PSC
Manabi	Mariano Zambrano	PSC	Mariano Zambrano	MP-MMIM	Mariano Zambrano	PAIS-MUP	Leonardo Orlando	MFCS	Leonardo Orlando	RC-MI-PM
Orellana	Gualupe Llori	DP-PSC- PK-NP	Gualupe Llori	PK-NP	Gualupe Llori	PK	Magali Orellana	UP-PSP- PAIS-MOA	Magali Orellana	UP-PSP
Tungurahua	Luis Naranjo	ID-PK- FC-NP- MFC	Luis Naranjo	PAIS-ID-PSE	Luis Naranjo	PAIS	Manuel Caisabanda	PK	Manuel Caisabanda	pk

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2023). Indicadores electorales/ Elaboración propia.

y, en el segundo, cuando se candidatizó a la Alcaldía de Cuenca.

En el caso de Curicama, Llori y Sosa, se observa nítidamente que optaron por la estrategia de mantenerse en sus organizaciones políticas (Alcántara 2012); los dos primeros por el movimiento Pachakutik y la última por el extinto Movimiento Popular Democrático hoy Partido Unidad Popular. Zambrano y Naranjo, en cambio, optaron por las otras dos vías. Es decir, cambiarse de partido para participar en los procesos electorales subsiguientes, y luego hacerlo por movimientos o alianzas locales.

Curicama, Llori y Sosa, utilizaron estrategias similares a las de Carrasco. Los dos primeros, llegaron a la Asamblea Nacional en 2021 por sus respectivas provincias, mientras que Sosa fue electa alcaldesa de Esmeraldas en 2019, pero perdió la reelección en 2023. Curicama fue destituido del Parlamento por una sentencia derivada de su gestión como prefec-

to de Chimborazo y Llori fue separada de la presidencia del Legislativo por una mayoría de oposición a Guillermo Lasso, aunque mantuvo su condición de asambleísta. Posterior a sus tres prefecturas y antes de llegar a la Asamblea, Llori participó como candidata a la Alcaldía de Francisco de Orellana, pero perdió alcanzando 9654 votos, equivalentes al 20,14%.

El caso de Naranjo es particularmente especial ya que, si bien utiliza la estrategia de cambiarse de partido para reelegirse, su carrera política es estática (Arévalo 2017), toda vez que permaneció en el mismo cargo y a partir de su última reelección desapareció de la escena política local y nacional. Mariano Zambrano, en cambio, prefirió utilizar una estrategia de doble vía, es decir, participar por un partido nacional (PSC 2004), aterrizar en local (MP-MMIM 2009) y luego reelegirse por otro partido nacional (AP 2014). Este caso es similar al de Naranjo, en el sentido de que se trata

de una carrera estática que, sin embargo, indirectamente se transformó en progresiva, ya que su hijo del mismo nombre alcanzó una curul parlamentaria en las Elecciones Generales de 2017, como parte de una alianza entre el movimiento Alianza País y Unidad Primero, que se concretó en la época bajo el membrete de Frente Unidos.⁹

De acuerdo con el planteamiento de Gibson (2006) y Berhend (2010) es bastante probable que en las prefecturas analizadas se hayan presentado situaciones autoritarias en el sentido de la presencia de un partido hegemónico que monopolizó la competencia partidista, así como de actores concretos que controlaron las instituciones democráticas en el nivel subnacional, utilizando a su favor la reelección sin limitaciones. Asimismo, parece claro que los casos analizados —siguiendo a Incio y Chavarría (2006)— implementaron estrategias tanto para monopolizar sus jurisdicciones, como para marcar una incidencia nacional.¹⁰

A manera de hipótesis, es claro que en Ecuador no logra concretarse una superioridad de los candidatos sobre los partidos ni viceversa, sino más bien existe una suerte de pacto informal entre los actores y las estructuras partidistas, que hace que estas últimas postulen siempre a los primeros, monopolizando la competencia partidista. Si esto es así, implica que el carácter autoritario del nivel subnacional ecuatoriano se expresaría tanto en cada jurisdicción (provincia) como al interior de los propios partidos ya que tampoco promovieron nuevas figuras.

Y esto es al parecer lo que justamente sucede con los casos analizados especialmente en las seis prefecturas, donde sus dignatarios

se reeligieron por tres períodos consecutivos, como se verá en el siguiente acápite. Al bloquear el principio de alternancia y monopolizar la competencia partidista, se fue configurando un sistema paradójico: democrático a escala nacional y con rasgos autoritarios a nivel local, como lo advierte Behrend (2010).

3.2. Alcaldes

En cuanto a la incidencia de la reelección sin limitaciones en los alcaldes de las capitales provinciales de 24 ciudades, —al igual que los prefectos estudiados— han permanecido en el cargo durante doce años consecutivos.

La tabla 2, muestra los nombres, las organizaciones políticas o alianzas, así como los períodos de ejercicio en ese cargo de los diferentes candidatos. Es particularmente relevante que, a diferencia de las prefecturas, en las alcaldías, la reelección no incide en el ámbito cantonal de la misma forma que en el provincial, ya que solo hay dos de 24 alcaldes que entre 2004 y 2023, permanecieron doce años consecutivos en el cargo, al frente de dos ciudades diametralmente distintas.

Se trata de Jaime Nebot, líder histórico del Partido Social Cristiano (PSC) en la alcaldía de Guayaquil y de Anita Rivas, alcaldesa del cantón amazónico Francisco de Orellana (ver Tabla 2).

Es conocida de sobre manera, la dilatada trayectoria de Jaime Nebot en la política ecuatoriana, tanto como gobernador del Guayas durante la administración de León Febres-Cordero (1984-1988), candidato a la Presidencia de la República por el PSC en dos ocasiones (1992-1996), legislador de esa tienda política en el antiguo Congreso Nacional, como uno de los alcaldes que más tiempo ha

9 Por iniciativa del Movimiento Alianza País se integró esta coalición política conformada por organizaciones políticas afines al correísmo, entre las que se incluyeron los partidos: Avanza y el Partido Socialista Frente Amplio; y los movimientos ARE-Loja, MAR -El Oro, MP-Manabí, entre otros.

10 En septiembre de 2010, en la Sierra central del Ecuador, varios alcaldes, incluido Carrasco, se reunieron en la ciudad de Guaranda para crear una plataforma común de oposición al gobierno de Rafael Correa. Cinco años más tarde, en 2015, Carrasco fue uno de los principales opositores a la enmienda constitucional impulsada por el correísmo sobre la reelección indefinida o sin limitaciones de la que Carrasco fue uno de sus principales opositores, pese a haberse beneficiado directamente de esa prerrogativa a nivel subnacional.

Tabla 2. Alcaldes electos entre 2004 y 2023 con 12 años en funciones

CIUDAD	2004	OP	2009	OP	2014	OP	2019	OP	2023	OP
Guayaquil	Jaime Nebot	PSC	Jaime Nebot	PSC-MDG	Jaime Nebot	PSC-MDG	Cynthia Viteri	PSC-MDG	Aquiles Álvarez	RC
Orellana	Anita Rivas	DP-UDC-PSC-PK	Anita Rivas	PK	Anita Rivas	PAIS-MP	Ricardo Ramírez	UP-PSP-PAIS	Ricardo Ramírez	PSE-Reto-Mover

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2023). Indicadores electorales.

ocupado la alcaldía de Guayaquil (Freidenberg y Alcántara, 2001).

En este caso, se evidencia una carrera progresiva (Arévalo, 2017), que se movió en sus inicios, desde el ámbito parlamentario al nacional y posteriormente al local. Contrariamente a lo que se podría pensar, no se trató de una carrera regresiva propiamente dicha, ya que la influencia política de Nebot en el ámbito nacional ha sido significativa.¹¹

Su trayectoria, se caracterizó, por mantenerse en el mismo partido (Alcántara 2021), de manera similar a los prefectos Curicama, Llori (de Pachakutik) y Sosa (MPD-UP). Esto evidencia que los partidos ideológicos de extrema derecha y de extrema izquierda han logrado mantener a sus cuadros con importantes réditos electorales como los evidenciados. Tanto la derecha como la izquierda, se han beneficiado de la reelección a nivel subnacional, pero paradójicamente han sido quienes más han cuestionado que esta figura se implemente a escala nacional.

Caso significativo y diametralmente distinto al de Nebot, es el de Anita Rivas, alcaldesa por doce años consecutivos de Francisco de Orellana. Participó en 2004 por una alianza entre

la ex Democracia Popular (centro derecha), el PSC (derecha) y Pachakutik (izquierda); posteriormente, en los comicios de 2009, ganó la reelección auspiciada únicamente por Pachakutik; y, en 2014, ganó nuevamente promovida por Alianza PAIS. Al igual que Llori, quien en 2019 buscó la alcaldía que dejaba Rivas luego de 12 años, esta última se candidatizó para la prefectura de la que salía Llori tras el mismo período de tiempo. Sin embargo, Rivas obtuvo apenas 11.516 votos (13,37%) ocupando el cuarto lugar de entre siete candidatas.

A diferencia de los casos anteriores, tanto de prefectos como del alcalde Nebot, Rivas refleja una carrera política estática (Arévalo, 2017), pero con una estrategia de cambio de partido en cada participación electoral (Alcántara, 2012), que, sin embargo, decantó en una carrera progresiva en el nivel subnacional, ya que optó por participar sin éxito para la prefectura, pero posteriormente desapareció de la escena electoral y ya no participó en los comicios de 2023 como se refleja en la tabla (ver Tabla 3).

La tabla 3 pone en evidencia el uso estratégico que los actores políticos analizados hacen de la reelección sin limitaciones, cuyas

11 Su papel como líder de opinión en el derrocamiento de Gutiérrez en 2005, su convocatoria a la reunión de Guaranda en 2010 y su papel de promotor de las «marchas blancas» por la seguridad que cuestionaban la desatención del gobierno central en este tema, incidieron en el escenario nacional. Políticamente, su papel ha sido clave para concretar una alianza electoral con Guillermo Lasso, que le permitió —a este último— ganar la Presidencia de la República en 2021. Adicionalmente, su influencia política sobre el bloque legislativo del PSC es decisiva en la actual coyuntura donde esta organización política mantiene acuerdos puntuales con el correísmo al interior de la Asamblea Nacional.

Tabla 3. Casos emblemáticos nivel subnacional

Prefectura de Azuay

Candidato	2004	2009	2014	2019	2021	2023
Paúl Carrasco Prefecto	ID/PS-FA 80.305 (33,12%)	MPAÍS/ MED 203.811 (66,64%)	PDR/MI 224.151 (57,08%)	MNP/MPDR 46.123 (14,56%) Pierde alcaldía	Presidencia de la Repú- blica Último lugar	CD/RETO/ PID/CREO 48.590 (16,77%)

Prefectura de Esmeraldas

Candidato	2004	2009	2014	2019	2021	2023
Lucía Sosa Prefecto	MPD 47.579 (37,64%)	MPD 89.260 (48,68%)	MPD 90.902 (39,94%)	UP 49.097 (44,96%) Gana alcaldía	No compete en eleccio- nes	UP 8.674 (8,13%) Pierde reelec- ción

Prefectura de Orellana

Candidato	2004	2009	2014	2019	2021	2023
Guadalupe Llori Prefecta	DP-UDC/ PSC/ MUPP-NP 10.732 (35,95%)	MUPP-NP 14.371 (29,44%)	MUPP 33.173 (46,27%)	MUPP/MEU/ PSC 9.654 (20,14%)	Candida- ta electa Asamblea Nacional	Asambleísta en funciones

Alcaldía de Francisco de Orellana

Candidato	2004	2009	2014	2019	2021	2023
Anita Rivas Alcaldesa	DP-UDC/ PSC/ MUPP-NP 5.570 35,74%	MUPP-NP 9.326 (35,54%)	MPAIS/ MP 15.351 (39,42%)	Prefectura Ore- llana 11.516 (13,37%) Pierde elección	No compete en eleccio- nes	No compete en elecciones

Fuente: Consejo Nacional Electoral. (2023). Indicadores electorales.

trayectorias disímiles son bloqueadas con el diseño constitucional de 2008, que delimitó la aplicación de este derecho a un solo período consecutivo o no. Pero también, devela cómo el uso instrumental y oportunista de la figura de la reelección abierta no se contrapuso en nada con el transfuguismo y la presencia de candidatos que llegaron al poder auspiciados por una organización política o alianza en particular y, en la búsqueda de su reelección optaron participar por otro partido o movimiento. ¿A qué se debe esto? Basabe (2023, párr.

7-9) pone a consideración tres elementos que giran en torno a esta práctica antidemocrática —habitual en las elecciones legislativas, pero también en las seccionales— que da vida a los denominados «independientes» y que, como hemos visto, se extrapoló al ámbito subnacional para sostener por 12 años a caudillos locales en el poder.

En primer lugar, el candidato paga una suma de dinero para que su nombre sea inscrito en la lista. El valor varía en función de la cotización de momento de la agrupación partidista. En segundo

lugar, el candidato asume de su propio peculio los costos que se relacionan con el diseño y puesta en marcha de su propia campaña electoral. Si bien es cierto en Ecuador las listas son cerradas, lo que implica que la tendencia sea a votar por la organización política más que por la figura del candidato, quien invierte sus recursos en rentar el espacio, se las ingenia para que el partido quede eclipsado o incluso anulado por completo de cualquier valla, spot o mensaje publicitario. Basta mirar las propuestas de las pasadas elecciones para evidenciar con creces lo dicho. [...] El tercer acuerdo es que, si hay éxito electoral, la organización se beneficia con esos votos y así mantiene su registro ante el CNE [...].

Sin embargo, más allá de lo expuesto, las ambiciones de estos dignatarios los encaminaron a bifurcar sus carreras políticas hacia otros espacios de poder local. En el caso de quienes cumplieron dos períodos como prefectos, luego buscaron las alcaldías y viceversa, excepto Nebot, quien se retiró de la carrera electoral, pero mantiene una influencia nacional al interior de su partido (PSC). También hay un caso en el que buscó sin éxito la Presidencia de la República en los comicios de 2021 y otros dos, que lograron escaños en la Asamblea Nacional en las mismas elecciones.

4. Conclusiones

Desde mediados de los años noventa hasta finales de la segunda década de los 2000, la democracia a nivel subnacional en Ecuador, se caracterizó por la monopolización de la competencia partidista y el bloqueo al principio de alternancia, tanto al interno de las organizaciones políticas como con el resto de candidatos y partidos, en cada una de las jurisdicciones analizadas. Esto pone en entredicho el sentido «democrático» de la Constitución de 2008, que estableció que las autoridades internas y las candidaturas de elección popular se escojan, a través de procesos democráticos, pero curiosamente, en los casos descritos, siempre triunfaron los mismos postulantes.

La reelección sin limitaciones a nivel subnacional fue la contracara de la inestabilidad política que Ecuador padeció durante una década (1997-2007) en la que se sucedieron siete presidentes de la República, pero paradójicamente —en el mismo periodo— al menos dos de 23 alcaldes de las capitales provinciales y seis de 23 prefectos se mantuvieron en el poder por 12 años consecutivos desde el gobierno de Lucio Gutiérrez (año 2004) hasta el de Rafael Correa (año 2014). Esta situación de aparente estabilidad en lo subnacional e inestabilidad en lo nacional (donde esta figura fue prohibida para el presidente) generó una de las condiciones necesarias para la consolidación de un modelo político local hiperpersonalista y autoritario, caracterizado por la hegemonía partidista y la perennización en el poder de los mismos actores.

La mezcla entre ambiciones personales y estrategias racionales de, al menos, cuatro de los seis prefectos así como de uno de los dos alcaldes analizados en este artículo, ratifica un comportamiento característico de los actores políticos ecuatorianos, que consiste en utilizar a su favor las reglas del juego democrático. En este caso, la reelección sin limitaciones aprobada en 1994, ratificada en la Constitución de 1998 y bloqueada —a solo un período adicional consecutivo o no— en la Constitución de 2008, se convirtió en la principal herramienta para consolidar las carreras políticas en el nivel subnacional de determinados actores locales, especialmente en las prefecturas de Azuay, Chimborazo, Esmeraldas, Manabí, Orellana y Tungurahua.

De los datos analizados se puede sostener que la reforma sobre la reelección sin limitaciones perpetuó en el poder a varios caudillos locales, hombres y mujeres, que terminaron monopolizando la competencia partidista en sus respectivas jurisdicciones bloqueando el principio de alternancia, lo que claramente hizo que

el sistema político a nivel subnacional adquiera características poco democráticas.

Se evidencia, también, como la barrera institucional a la reelección puesta en la Constitución de 2008, hace que estos caudillos busquen decantar en otros espacios de representación como alcaldías, prefecturas e incluso la Asamblea Nacional, según cada caso. Esto ratifica no solo que las preferencias del electorado están estrechamente relacionadas con los partidos y movimientos políticos y no de manera exclusiva hacia sus candidatos; sino también que estos liderazgos —más allá de sus organizaciones— intentan ser irremplazables. Solo así se explica que —durante el período analizado (2004-2023)— una autoridad permanezca hasta doce años en el cargo, lo que claramente monopolizó la competencia partidista a través de un partido y un candidato hegemónicos, volviéndose con ello —en términos de Gibson— autoritarios.

El bloqueo institucional a la reelección sin limitaciones, establecido en la Constitución de 2008, hizo que varios de los prefectos busquen, luego de dos períodos en el cargo, captar las alcaldías de las capitales provinciales. Ese es el caso de las ciudades de Cuenca, Esmeraldas y Francisco de Orellana, donde participaron los otrora prefectos de Azuay, Esmeraldas y Orellana. De los tres, solo la prefecta de Esmeraldas logró ganar la alcaldía en los comicios de 2019, pero perdió la reelección en 2023, mientras que quienes buscaron las alcaldías de Cuenca y Francisco de Orellana perdieron, corriendo a lo posterior con distinta suerte. La exprefecta

de Orellana alcanzó una curul parlamentaria en las elecciones generales de 2021, mientras que el prefecto de Azuay quedó en último lugar en la carrera presidencial del mismo año, y volvió a perder la alcaldía cuencana en los comicios seccionales de 2023.

De los casos analizados, se evidencia que, aunque la reelección sin limitaciones les funcionó a nivel de las prefecturas, al tratarse de las alcaldías de las capitales provinciales, no les fue favorable, reflejando una diferencia sustancial del impacto de esta figura en los gobiernos provinciales y en los municipales. Mientras en los primeros, se observa una clara tendencia a permanecer en el poder (6 de 23 prefectos estuvieron 12 años en el cargo) apenas 2 de 23 alcaldes de capitales provinciales repitieron esa práctica. Curiosamente, varios de estos líderes locales —quienes permanecieron más de una década en el cargo— fueron los principales detractores de la reforma parlamentaria al artículo 104 de la Constitución de 2015 que daba vía libre a la reelección de autoridades incluido el presidente, pero que fue disuelta de manera posterior en la consulta popular de 2018, volviendo a su estado original. Esto muestra el doble estándar del discurso público de un importante sector de la clase política que, por un lado, cuestionó la implementación de esta figura a nivel presidencial; pero, por otro, fue totalmente permisivo con la misma, en el nivel subnacional. ¿Por qué en el primer caso se la tildó abiertamente de autoritaria, mientras en el segundo, ni siquiera se le prestó atención? La pregunta queda abierta.

5. Referencias

- Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*. Madrid-España.
- Alcántara, M., Buquet, D. y Taguina, M. (2018). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid-España.
- Arévalo, M. (2017). *Ambición o estrategia: estudio de las carreras políticas regresivas en Ecuador (1979-2008)*. Quito-Ecuador.

- Asamblea Nacional del Ecuador. (15 de diciembre de 1994). Acta N.º 7 del Congreso Nacional del Ecuador. Sesión vespertina de congreso extraordinario. <http://archivobiblioteca.asambleanacional.gob.ec/aton>
- Basabe, S. (30 de octubre de 2023). Ser legislador independiente es un gran negocio. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/firmas/asambleista-ecuador-propuestas-candidato-cne/>
- Behrend, J. (2010). *Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas*. Ponencia en el v Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires-Argentina. www.aacademia.org/000-036/711
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México.
- Consejo Nacional Electoral. (2023). Estadística Electoral 2004-2023. Dirección Nacional de Estadística Electoral. https://app03.cne.gob.ec/EstadisticaCNE/Ambito/Resultados/Resultado_Electoral.aspx
- Dahl, R. (1971). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid-España.
- Fernández, O. (2021). El transfuguismo político en las entidades locales y propuestas para combatirlo. En *Revista CEFLegal* (251), 113-144.
- Freidenberg, F. y Alcántara, M. (2001). Cuestión regional y política en el Ecuador. Partidos de vocación nacional y apoyo regional. En *América Latina Hoy* (27), 132-152. Salamanca, España.
- Freidenberg, F. y Alcántara, M. (2001). *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito, Ecuador.
- Freidenberg, F. y Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Quito-Ecuador.
- Gibson, E. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. En *Revista Desafíos* (14), 204-217. Bogotá-Colombia.
- Incio, J. y Chavarría, C. (2016). La ambición y carrera política en el nivel subnacional peruano. En *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6), 73-95. Lima-Perú.
- Pachano, S. (2007). *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito-Ecuador.
- Pachano, S. (1991). *Los diputados. Una élite política*. Quito-Ecuador.
- Schlesinger, J. (1966). *Ambition and politics. Political careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.

