

**CRISIS DE REPRESENTACIÓN EN LA POLÍTICA ECUATORIANA:
PLANTEAMIENTO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS NACIONALES PARA
EL AUMENTO DE LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA**

PROYECTO DE TITULACIÓN PARA MÁSTER EN FILOSOFÍA POLÍTICA Y
ECONOMÍA (PPE)

AUTORES

JUAN JOSÉ FREIRE
DANIEL VACA

2023-2024

Resumen

Buscando responder: ¿Por qué los partidos políticos en el Ecuador tienen baja representación ciudadana? Aquí se argumenta sobre la crisis de representación política en el país debido a varios factores que provocan el descuido de los gobiernos al momento de defender intereses ciudadanos. Partiendo de la contextualización del problema de representación política en Ecuador. Asimismo, se plantea el concepto de representación, especificado como *representación sustantiva*. Después, se describe la metodología de la investigación que compara encuestas de prioridades ciudadanas con proformas presupuestarias de dos gobiernos distintos para identificar en el análisis si se manifiesta el nivel de financiamiento a determinadas problemáticas en forma de representación. Posteriormente, se proponen *presupuestos participativos* a nivel nacional como solución para el aumento de la representación. Finalmente, se reflexiona sobre limitaciones de la solución, cerrando con una recapitulación, sugiriendo ideas a futuro sobre potenciales mejoras a la solución y otras alternativas para aumentar la representación.

Abstract

Seeking to answer: Why do political parties in Ecuador have low citizen representation? Here we argue about the crisis of political representation in the country due to several factors that cause the neglect of governments at the time of defending citizen interests. Starting from the contextualization of the problem of political representation in Ecuador. Likewise, the concept of representation, specified as *substantive representation*, is presented. Then, the research methodology is described, comparing surveys of citizen priorities with the budget of two different governments to identify in the analysis whether the level of funding for certain issues is manifested in the form of representation. Subsequently, *participatory budgets* at the national level are proposed as a solution to increase representation. Finally, we reflect on the limitations of the solution, closing with a recapitulation, suggesting future ideas on potential improvements to the solution and other alternatives to increase representation.

ÍNDICE:

| | |
|--|-----------|
| Introducción..... | 3 |
| Pertinencia Académica..... | 4 |
| Marco Teórico..... | 7 |
| Representación..... | 8 |
| Rendición de Cuentas..... | 9 |
| Sistema partidos ecuatoriano | 10 |
| Funcionamiento interno de partidos..... | 11 |
| Reformas electorales | 12 |
| Relación clientelar | 13 |
| Metodología..... | 17 |
| Investigación | 18 |
| Análisis de Resultados..... | 22 |
| Propuesta Solución | 25 |
| Conclusiones..... | 30 |
| Referencias bibliográficas..... | 32 |

Introducción

Tras el retorno a la democracia en 1979, el Ecuador tuvo un sistema de partidos estable. Durante los primeros años de democracia el sistema empezó a sufrir un debilitamiento progresivo, más que evidente en los años noventa, hasta alcanzar un punto de quiebre a inicios del siglo XX (Basabe-Serrano, et al., 2023). Luego a inicios del gobierno de Rafael Correa en 2007, se desarticuló un sistema de partidos agonizante, situación que hizo que los partidos tradicionales perdieran relevancia a nivel nacional y solo unos pocos sobrevivieran, solamente, en sus bastiones electorales de la política local mientras que otros partidos desaparecieron por completo (2023). El desgaste de los partidos políticos en el país andino ha profundizado la desconfianza de los ecuatorianos hacia estas instituciones básicas en una democracia. Por ejemplo, en el 2014, uno de cada cuatro ecuatorianos confiaba en los partidos políticos mientras que en la actualidad solo uno de cada siete confía en los partidos; un nivel de confianza por debajo de la media regional (Basabe-Serrano, et al. 2023).

La baja confianza en los partidos políticos es un reflejo de la poca representación que estos son capaces de generar desde sus filas, y durante sus días en el poder. A este respecto, Hooghe y Marien encontraron una relación entre la confianza en la política y el incremento de la participación institucional (2013), desde la formalidad donde la pluralidad ciudadana puede generar mayor representación con su involucramiento en política. La incógnita alrededor de la problemática de representación es la siguiente: ¿Por qué los partidos políticos en el Ecuador tienen baja representación ciudadana? Basada en la revisión de literatura y en una comparación del presupuesto general del estado de dos gobiernos distintos y recientes, frente a encuestas sobre las prioridades de la ciudadanía antes de que las candidaturas ganaran y fueran gobierno; se planteará una solución de *presupuestos participativos* a nivel nacional para que exista una mayor representación ciudadana por medio de la interacción de la sociedad civil y las autoridades en el proceso de gobierno. A continuación, se presenta un repaso de por qué el tema de la representación es pertinente en el contexto político ecuatoriano.

-Pertinencia Académica

Avanzando con el razonamiento, América Latina ha venido siendo diagnosticada durante décadas con una crisis de representación (Mainwaring et al., 2006 citado en Gilas, 2022). Esto se manifiesta en la región en la poca capacidad de los partidos para promover políticas públicas que agrupen intereses de la sociedad, una vez que llegan al gobierno (Gilas, 2022). La capacidad de los partidos para aglutinar intereses en respuesta a necesidades de la ciudadanía es básica al momento de convertirse en gobierno, y al ser estos ineficientes desde lo público, una vez que llegan al poder no logran satisfacer las necesidades del votante en el ejercicio del poder. Fruto de aquello, en Latinoamérica los partidos políticos son instituciones formales con poca confianza, pues se los relaciona con corrupción, ineficiencia gubernamental y con el incremento de influencia del poder de las grandes industrias, la banca y los medios de comunicación (Gilas 2022). En respuesta a esta crisis, en Latinoamérica ha existido un reformismo constante con respecto a las leyes electorales. A pesar de la diversidad de estas reformas, en su razón de ser e impacto en sus respectivos países, estos cambios responden a un problema en común. Ya que todas las reformas de los países latinoamericanos están dirigidas a enfrentar los fenómenos de la crisis de representación política y el sistema de partidos (Mainwaring, 2018; Freidenberg, 2016 citados en Gilas, 2022).

Específicamente hablando del caso de Ecuador, existen señales sobre la crisis de representación en los resultados electorales municipales de 2019 y 2023. Por ejemplo, en las últimas dos elecciones por la alcaldía de Quito, el alcalde de la capital fue elegido entre una decena de candidatos gracias a una simple mayoría de la votación por debajo del 50% más uno. De ahí que, en 2019 Jorge Yunda ganó la alcaldía con el 21,39% y, en 2023 Pabel Muñoz fue electo con el 25,18% (Consejo Nacional Electoral Ecuador, 2019, 2023). En este caso puntual de la capital ecuatoriana no solo vemos candidatos que llegan a ser autoridades con un bajo respaldo popular, sino también que el gran número de candidaturas deja en evidencia la debilidad institucionalidad del sistema de partidos. En el caso de la ciudad capital de Quito, entre partidos y movimientos, se presentaron 17 candidatos en el 2019 y 12 en 2023 (Consejo Nacional Electoral Ecuador, 2019, 2023). Respectivamente, una institución débil según Levitsky, Brinks y Murillo, es aquella incapaz de conseguir los objetivos que se plantean de manera total o parcial (2019, 8 citados en Cuty, 2023).

A enero del 2024 dentro de las organizaciones políticas aprobadas por el CNE, constan 6 partidos políticos, 11 movimientos nacionales y 69 movimientos provinciales

(Consejo Nacional Electoral Ecuador, 2024). Es decir, un total de 86 organizaciones políticas, sin tomar en cuenta movimientos parroquiales y cantonales de poca incidencia en el panorama político ecuatoriano. La gran cantidad de organizaciones políticas se manifiesta en el número de candidaturas que se presentan para los cargos de elección popular. En el escenario de elecciones nacionales, así como en el caso de Quito citado anteriormente, hay un gran número de candidaturas que dispersan el voto entre todas las tendencias políticas. Para ilustrar, en las elecciones generales de 2021 se presentaron 16 candidaturas para la presidencia y vicepresidencia de la República (Consejo Nacional Electoral Ecuador, 2021). Por ende, el alto número de candidatos impide una aglutinación de los intereses de la sociedad mediante consensos sobre las candidaturas y planes de trabajo que representen a una porción importante del electorado.

Por lo tanto, si se considera a la satisfacción ciudadana con relación al trabajo de las autoridades electas como un elemento de representación política exitosa, los índices de aprobación de estas autoridades son un indicador del nivel de representación. La satisfacción del electorado con la actuación de sus representantes también es utilizada para medir la calidad de la representación (Stokes, 2001 citados en Gilas, 2022). En este caso, los dos últimos presidentes del Ecuador terminaron sus mandatos con respectivos bajos índices de aprobación. Si bien estos índices fluctúan durante el transcurso del período presidencial, las caídas agresivas en el nivel de aprobación hacen tangible un claro descontento en cuanto a la calidad de representación. Por ejemplo, Lenin Moreno empezó su mandato con 68% de aprobación y al final de su período tenía solamente un 9% de aprobación, según la encuestadora *CEDATOS* (citado en Celi, 2021). Similarmente Guillermo Lasso, sucesor de Moreno, inició su mandato con una aprobación del 70% y finalizó su administración de manera insólita antes de tiempo con una aprobación de solo el 12% según la encuestadora *Perfiles de Opinión*; y una aprobación del 20% de acuerdo con el sondeo de *CEDATOS* (citado en Vistazo, 2023).

Durante las diferentes administraciones de dos tiendas políticas distintas, tanto de Lasso como de Moreno, el descontento social hacia el gobierno de turno se manifestó en multitudinarias movilizaciones que paralizaron al país. Las protestas de octubre del 2019, fueron una medida de *última ratio* con la que los sectores sociales llamaron la atención de las autoridades para así poder establecer una comunicación directa entre los representantes políticos desde algunos sectores de la sociedad ecuatoriana. Respectivamente la medida que

detonó el descontento social, a partir de una insatisfacción que venía en aumento durante el gobierno de Moreno, fue la abrupta decisión de buscar eliminar los subsidios a los combustibles (Humans Rights Watch, 2020). Caso que significó la liberación del precio de los combustibles y despertó el rechazo por parte de transportistas, el sector indígena y de las clases populares del país; incluyendo el de una clase media asfixiada por el estancamiento de la economía ecuatoriana. Un año después, Guillermo Lasso, parecía haber aprendido la lección abriendo el diálogo a grupos sociales como la CONAIE, convocando a Leonidas Iza junto a 50 dirigentes indígenas, campesinos y sindicales para dialogar sobre los precios de los combustibles y así evitar protestas en las calles (Deutsche Welle, 2021). Sin embargo, los diálogos quedaron en lo retórico y no se gestionaron acciones basadas en consensos. Esta inacción del gobierno desembocó en una paralización convocada por el sector indígena en junio del 2022 (BBC News Mundo, 2022). Nuevamente, fue necesaria una paralización nacional para que las autoridades gubernamentales y sectores sociales se sentaran cara a cara para comunicar y negociar las demandas sociales (Noboa, 2022). En otros términos, se necesitó de un mecanismo informal para que la ciudadanía exigiera rendición de cuentas. En este caso fue la protesta social para que el gobierno activase mecanismos formales donde se interactuó directamente con las organizaciones sociales.

Los elementos mencionados hasta ahora, para caracterizar la crisis de representación en el Ecuador, se han enfocado en resultados electorales y en el descontento de la población durante dos gobiernos distintos. Ahora bien, estas dinámicas nacen desde los partidos y movimientos políticos, su conformación y procesos de democracia interna determinan las opciones que tendrá el elector ecuatoriano el día de las elecciones. La libertad del ciudadano para escoger a sus gobernantes se ve limitada por las opciones determinadas por numerosos partidos, y aprobadas por la autoridad electoral. Específicamente, Cuty habla de una erosión en el sistema de partidos ecuatoriano que motivan al votante a apoyar candidaturas impuestas por liderazgos carismáticos y antisistema en los partidos (2023). En otras palabras, es un círculo vicioso que impide la adopción de alternativas que busquen mejorar los mecanismos de representación interna de los partidos y movimientos políticos en Ecuador (Cuty, 2023). Por lo cual uno de los instrumentos capaces de mejorar las circunstancias a nivel de representación es que, en la nominación de los candidatos para los procesos de democracia interna de los partidos, intervengan militantes o la sociedad civil. Su intervención democratizaría el proceso de tal manera que se reduciría el poder de los vetos al interior del partido (Cuty, 2023).

La relevancia de buscar mejoras en la representación política en el Ecuador, se encuentra en la recurrente inestabilidad e incertidumbre que su ineficiencia y ausencia provocan. Al no tener una representación política fuerte, la esfera política y la esfera social no interactúan entre sí. A falta de esta interacción, los problemas sociales no se identifican en su multidimensionalidad, y sus soluciones se plantean sin la visión y experiencia de la ciudadanía. Cuando la sociedad carece de genuinos representantes políticos, recurre a medidas de hecho como mecanismos para liberar la presión; en caso de no poder satisfacer sus intereses la inconformidad paraliza las calles. Esto últimamente se convierte en su única opción al no tener representantes en la arena política que asuman una función de válvula de escape contra dicha presión.

Lo que supone que mientras las bases para la construcción de partidos políticos sean débiles o inexistentes, la consecuente representación política que deberían establecer también estará en crisis. Si bien el sistema de partidos es clave para la representación, al momento de hablar de representación en la esfera política a través de participación, también se debe tomar en cuenta y evaluar su calidad. Por ejemplo, “la pura participación electoral [de los partidos] da como resultado una fragmentación del sistema de partidos, con indisciplina partidaria y desconexión electoral” (Mejía, 2003 pg. 316). En otras palabras, más participación numérica no necesariamente significa y es representación. Este es el caso de partidos políticos que solo se activan en momentos electorales y no van más allá de su candidato de momento.

-Marco Teórico

Con el propósito de responder a la pregunta que guía este trabajo sobre: ¿por qué los partidos políticos en Ecuador tienen baja representación de la ciudadanía?, la revisión de literatura inicia con la conceptualización y definición de representación; siendo este el término principal del presente proyecto. A continuación, se revisa la importancia y función de los mecanismos de rendición de cuentas como pieza angular de la representación democrática. Asimismo, se hace un breve repaso de la institución del voto por su importancia en las democracias representativas. A la par, se analiza al sistema de partidos políticos en el Ecuador para comprender su respectiva interacción entre partidos políticos y el electorado. El texto sigue con una exploración a las reformas electorales como otro elemento que ha debilitado la capacidad de representación ciudadana en el país. Finalmente, al establecer que

las reformas inciden en el funcionamiento partidario, se discute el funcionamiento interno de los partidos ecuatorianos y la relación comercial que generan con el votante.

Consecutivamente, relación que degrada la representación democrática a una interacción entre cliente y vendedor.

Representación

Como concepto central de este escrito está el de representación en un estado democrático. La representación política es multidimensional. Es simple al buscar entender que es una herramienta, un tipo de asistencia política que pone sobre la mesa las voces y temas ciudadanos presentes y pertinentes (Pitkin citado por Dovi, 2018). Es decir, que de la manera más simple, la representación política ocurre cuando actores políticos actúan en nombre de la ciudadanía, tomando sus preocupaciones y perspectivas, y llevándolas hacia la arena política (2018). Por lo tanto, es importante partir con nociones más simples para comprender lo que es representación política.

También, Pitkin ofrece una definición tradicional del concepto definiendo a la representación como el obrar a favor de los intereses del representado, de forma responsable hacia ellos (citado en Gilas, 2022). A partir de esta definición, Pitkin postula cuatro tipos de representación: formal, simbólica, descriptiva y sustantiva (citado en Gilas, 2022). En primer lugar, la representación formal ubica el vínculo entre representante y representado en los mecanismos institucionales que autorizan al representante a obrar en nombre del representado (Gilas, 2022). Después, en la representación simbólica, el representante es suplente de un individuo o grupo al que representa, yendo más allá del proceso con el que se escogió, el representante encarna los valores, intereses y perspectivas del representado y lo que en conjunto simboliza (Gilas, 2022). Luego, la representación descriptiva se refiere a las similitudes o igualdad de aspectos importantes como etnia, clase social y género entre representante y representado. Para terminar, la *representación sustantiva* resalta el deber del representante para actuar a favor y en nombre de los intereses de quienes representa (Pitkin citado por Gilas, 2022).

A la vez, una manera alternativa de definir a la representación es a través del grado de congruencia o no que puedan llegar a tener entre partidos políticos y ciudadanos (Luna et al,

2005). Esto es que en el medio político el actuar de los representantes es congruente con los principios y valores que expresaron ante sus votantes para que les confiaran su voto. Es decir, que la representación podría encontrarse en la relación de puntos de acuerdo y también de división entre la ideología de partidos políticos y el plano ideológico ciudadano (2005). No obstante, se hará referencia al concepto de representación de aquí en adelante, entendido como la *representación sustantiva* de Pitkin. Esto con el fin de comprender las razones por las que los partidos políticos del Ecuador incumplen con su deber de promover los intereses de quienes representan.

Bajo la óptica de la representación sustantiva, es posible detectar una persistente baja representatividad en Ecuador por falta de desarrollo político y socioeconómico del país. Contexto pertinente en donde los incentivos para obtener un voto personal no coinciden necesariamente con calidad de representación, y prima más una interacción informal directa entre partidos o figuras políticas con los diversos sectores de la población (Luna, 2005). Lo que al momento de producir mayor representación, significa no subestimar la importancia e impacto de lograr establecer un enlace personal real entre partidos políticos y el votante ciudadano; idealmente en un contexto de instituciones formales. Consecuentemente, enlace que al momento no es prioridad de los partidos ni para el elector ecuatoriano en el orden democrático actual. Además, los mecanismos de rendición de cuentas tanto desde el estado como desde la ciudadanía son insuficientes para promover un cambio a favor de una mayor y mejor representación democrática.

Rendición de cuentas

De ahí que, Kelsen hace poco más de medio siglo identifica una desconexión clave para la crisis de representación entre los legisladores y la voluntad popular (Soto & Sánchez, 2021). El autor atribuía esta desconexión a una falta de mecanismos que garantizaran el respeto y cumplimiento de la voluntad ciudadana. En consecuencia, Kelsen consideraba que esta estructuración del poder no era la forma adecuada para practicar democracia y por lo tanto, el presidente no podría ser propiamente el representante del pueblo (2021). En particular, los mecanismos para garantizar el cumplimiento de la voluntad ciudadana conocidos como mecanismos de rendición de cuentas buscan regular y reducir la brecha entre representantes y representados. De acuerdo con Peruzzotti y Smulovitz, en la democracia representativa hay una distancia entre los representantes políticos y la ciudadanía. Este es el

reto de los mecanismos de rendición de cuentas que, desde las instituciones, deben procurar que esta separación político-ciudadana no produzca gobiernos desentendidos de las preferencias del electorado; así como actuaciones ilegales por parte de las autoridades (citado en Soto & Sánchez, 2021).

Como antecedente a la rendición de cuentas capaz de estructurar incentivos para la representación, en la democracia la ciudadanía elige a las personas que conformarán el gobierno junto a un plan que convenza a la mayor cantidad de votantes; presentándose como la mejor respuesta a sus intereses. Esta forma indirecta de participar en el gobierno es propia de la democracia representativa, tanto así que el sufragio se considera como su institución más importante (Soto & Sánchez, 2021). El voto como institución insigne de la democracia representativa resulta insuficiente para encaminar a la sociedad hacia un empoderamiento en pluralidad con incidencia en el ámbito político. Esta insuficiencia estructural de la democracia hace insostenible el paradigma representativo electoral como única instancia de participación política de la sociedad civil (Soto & Sánchez, 2021).

Siendo el voto la institución fundacional de la democracia representativa, cabe voltear la mirada hacia el sistema de partidos políticos ecuatoriano, es decir, hacia la interacción competitiva entre partidos en aras de ganar las elecciones para así acceder al poder político. De acuerdo con las características del sistema de partidos políticos ecuatoriano, Mainwaring y Scully calificarían a este sistema político como incipiente (citados en Castillo-Merino, 2022).

Sistema de partidos ecuatoriano

Insipiente propia de la incapacidad del sistema político ecuatoriano para canalizar las necesidades de los votantes, en otras palabras, su poca capacidad para representar. En adición a la crisis de representación, está el inexistente arraigo partidario en la sociedad debido a la alta volatilidad electoral por el marcado personalismo de los liderazgos en las candidaturas (Castillo-Merino, 2022). Por añadidura, las características incipientes del sistema surgen a causa de un débil diseño institucional que incentiva una sencilla pululación y fragmentación de partidos políticos en el Ecuador (2022) Fenómenos incentivados por la inacción o incapacidad de control desde las máximas autoridades electorales.

Al profundizar sobre las causas de la crisis de representación en Ecuador, Castillo-Merino ubica la raíz del problema en torno al sistema de partidos políticos ecuatorianos. Puntualmente en que estos se conciben con el objetivo de presentar candidaturas como vehículo para llegar al poder. Concepción que deja de lado una estructuración institucional sólida, con un plan sociopolítico perdurable, hacia una transformación social (2022). Igualmente, el autor ofrece, como explicación a la falta de compromiso de los gobernantes con el desarrollo del Ecuador, que en lugar de que los objetivos partidarios se enfoquen en la sociedad, sus procesos organizacionales apuntan a ganar elecciones y lucrar del poder (2022). A partir de esta debilidad institucional, los partidos políticos del Ecuador, sin dar muestras de proactividad para la innovación a su interior, entraron en crisis al ser desacreditados a los ojos de la ciudadanía (Castillo-Merino, 2022).

A pesar de la crisis de los partidos y su incapacidad para representar a sus mandantes, en el Ecuador los partidos siempre han podido presentar candidatos, si bien esto ocurre en demasía, su presentación ha permitido sostener la democracia con este mínimo elemento que acciona a la institución del voto (Castillo-Merino, 2022). Diferenciando de las distintas crisis del sistema de partidos que llevaron al colapso del sistema en Perú y Venezuela durante los años noventa. En cambio, los partidos ecuatorianos sorteán constantemente la crisis al vilo, sin colapsar tempranamente por completo (2022). Con el fin de evitar el colapso definitivo, los partidos ecuatorianos deben empezar a profesionalizar y fortalecer su institucionalidad con planes de acción permanentes que planteen como objetivo canalizar las demandas sociales. Si bien se trata de la excepción, los partidos que han logrado sobrevivir en el Ecuador son los que tienen cierta estructura institucional, otros simplemente desaparecen (Castillo-Merino, 2022).

Funcionamiento interno de partidos

En consecuencia, la crisis de representación se manifiesta en todo momento en la política ecuatoriana. La debilidad institucional de los partidos políticos se ve reflejada en el fenómeno del transfuguismo, popularmente conocido como *camisetazo*, cuando un político abandona su partido una vez posesionado como autoridad tras ganar las elecciones. Para Friedenber, los incentivos que tiene un político en Ecuador de quedarse en el partido son menores que los que existen para irse y declararse independiente (Castillo-Merino, 2022). El transfuguismo sería evidencia de la alta conflictividad al interior de los partidos y de su incapacidad para resolver conflictos. Por tanto, fenómeno que fractura aún más la

representación pues el político actúa por fuera del partido con el que promovió sus propuestas para que el votante le confíe su representación. Encima, los conflictos entre políticos que provocan transfuguismo a raíz de partidos débiles empujan a la clase política en busca de supervivencia, a crear nuevos partidos como solución a las pugnas por el liderazgo y distribución de favores políticos (Conaghan, citado en Castillo-Merino, 2022).

Las dificultades del sistema político ecuatoriano son reproducidas de forma cíclica por una clase política de baja credibilidad, altos niveles de corrupción, y falta de mecanismos efectivos de rendición de cuentas (Castillo-Merino, 2022). En sí, sistema que alimenta la apatía política y volatilidad electoral por la incapacidad institucional de inclusión y adhesión ciudadana hacia los partidos. Estas son dinámicas que incrementan las probabilidades a favor de políticos nuevos, también conocidos como *outsiders*, individuos sin pasado político comúnmente apoyados en un discurso antisistema. Frente a la crisis de representación en el Ecuador, Conaghan atribuye la autoría de la estrategia “todo vale” a la clase política nacional (citado en Castillo-Merino, 2022). El “todo vale” significa que, siendo instituciones débiles, los partidos recurren a artimañas como a reclutar personajes populares del deporte o la farándula para conformar sus candidaturas, priorizando las posibilidades de ganar con estos individuos por ser fácilmente reconocibles. Posibilidades que son valoradas a la interna del partido por sobre la coherencia ideológica y proceso de militancia que cementaría una representación de mayor calidad.

Reformas electorales

Ahora bien, aparentemente desde el estado se considera importante echar a andar la maquinaria de la democracia en el Ecuador, pues, en un período de 40 años se han realizado 15 reformas electorales (Castillo-Merino, 2022). Este entusiasta reformismo reconoce a la democracia como constantemente perfectible, optando por varias medidas que mantienen en pie al agonizante sistema partidario del Ecuador. Dichas reformas conforman el andamiaje del sistema electoral, elemento medular de las democracias modernas según Sartori. Quien también atribuye al sistema electoral una capacidad de incidencia directa en la representación y el sistema político en su conjunto (citado en Garzón-Sherdek & Cahuasquí-Cevallos, 2022).

Al mismo tiempo, las múltiples reformas efectuadas a las leyes que regulan y delimitan las elecciones, los partidos, y cuya normativa estipula la distribución de escaños en el legislativo, son según Castillo, “contraproducentes para la institucionalidad, la

governabilidad y la calidad de la democracia.” (citado en Castillo Merino, 2022, pág.3201) Estas externalidades negativas de las reformas ocurren porque con sus persistentes cambios producen inestabilidad en la institución del voto. Inestabilidad que se traduce en actores políticos inseguros, sin incentivos para consolidar sus partidos políticos, desarrollando programas esporádicos. Gracias a este precedente de que en cualquier momento pueden cambiar las reglas del juego político, la clase política se limita a hacer el mínimo esfuerzo para estar habilitados en la contienda electoral, dejando de lado el establecimiento de una identidad partidaria (Castillo-Merino, 2022).

Es esencial recalcar que, si bien las reformas parecen indicar cierto instinto de supervivencia de la democracia ecuatoriana, estas suelen venir desde los gobiernos en busca de mayor gobernabilidad y ventajas para la tendencia política del gobierno de turno. Una de las explicaciones a la constante modificación del reglamento electoral es el actuar político que se piensa a corto plazo, sus acciones buscan el beneficio propio cuando son poder sin tomar en cuenta que a futuro pueden ser oposición o minorías víctimas de sus propias reformas. Asimismo, se han utilizado los cambios del sistema político en general desde los gobiernos para poner barreras a sus opositores y rivales electorales. Lo común es que estas iniciativas de reformas electorales se planteen desde el estado, con poca incidencia de la sociedad civil sobre su contenido. Como ejemplo del maniqueísmo que ha existido en el Ecuador respecto a las reformas electorales, Pachano habla de un cambio en la fórmula para asignar curules en el Congreso para que el gobierno en 1985 formara una mayoría en el parlamento a favor del ejecutivo reduciendo el número de partidos representados (citado en Castillo-Merino, 2022).

Otra muestra de reformas electorales, con dedicatoria, desde los gobiernos ocurrió en 2016 cuando la Asamblea Nacional aprobó la reelección indefinida para todos los cargos de elección popular. De acuerdo con Vera y Llanos, esta enmienda buscaba permitir al expresidente Rafael Correa optar por la reelección una vez agotados los dos periodos que le permitían la constitución (citado en Castillo-Merino, 2022). De la misma forma, como respuesta a esta enmienda, el sucesor de Correa, Lenin Moreno, buscando desmarcarse de su predecesor llamó en el 2016 a un referéndum que eliminó la reelección indefinida (Castillo-Merino, 2022). Evidencia de que, en buena parte las constantes reformas electorales en lugar de fortalecer la representación se han utilizado para favorecer intereses políticos alejados de las problemáticas ciudadanas.

Relación clientelar

Una vez asentado el entramado de las reformas electorales, la dinámica de incentivos para los partidos mantiene su esencia. Candidatos y partidos requieren la mayor cantidad de votos por parte de la ciudadanía para acceder a los cargos de elección popular. Cumplir con este propósito vuelca a los partidos a convencer a una mayoría, actuando “como empresarios que ofrecen política (información, ideas, proyectos) a cambio de votos.” (Freidenberg, 2010, pág. 121). Para Downs la motivación de los partidos para acceder a la función pública no es social, sino una privada (citado en Freidenberg, 2010). En lugar de servir sobre la base de políticas preconcebidas, los políticos se dedican a ser útiles para grupos de interés que los mantienen en sus puestos pasando a representar poderes fácticos en lugar de a la ciudadanía. Por lo tanto, convirtiendo a la posible función social que se realiza desde la política en un subproducto de la ambición de poder, prestigio y rentas que acompañan el ejercicio de gobierno (Freidenberg, 2010).

Mientras tanto, Byung-Chul Han también identifica una relación vendedor-consumidor entre partidos y votantes. Como producto de esta dinámica mercantil en la democracia, el autor señala que el votante, en rol de consumidor, no tiene un interés real por la política, carece de disposición y capacidad para la acción política (Han, 2021). A su vez, Han presenta un paralelismo entre la pasividad del elector insatisfecho con la del consumidor en desagrado hacia productos o servicios; pasividad cuya única demostración de descontento es la queja (2010). Bajo esta lógica, políticos y partidos son proveedores en busca de la satisfacción de su clientela, el electorado. Satisfacción saciada en las urnas y que deja de ser importante una vez que los partidos alcanzan su objetivo de llegar al poder. Al reducir la acción política a una interacción donde el votante consume de forma pasiva las opciones presentadas por los partidos políticos, se debilita la sociedad civil y su agencia en el accionar de mecanismos de rendición de cuentas que aseguren una representación de calidad. Un sistema de partidos limitado como el ecuatoriano, adormece a la población con la imposición de candidaturas que producen un cinismo indiferente hacia la política. Animadversión central a la interacción clientelar para la perpetuación del *statu quo*.

Mas, no se trata tan solo de la relación unidimensional donde el elector consume de manera pasiva las candidaturas que ofrecen los partidos. En cuanto al funcionamiento interno de los partidos políticos para postular candidaturas, en el Ecuador estos no se enfocan en las

propuestas programáticas, que si bien pueden existir, el proceso de toma de decisiones se da a través de una jerarquía rígida. Es decir, el poder de decisión recae en liderazgos personalistas y caciques regionales. El éxito de los miembros del partido depende de sus contactos personales y redes clientelares capaces de movilizar gente a las calles o proveer acceso a recursos (Freidenberg, 2010). En contextos pequeños como pueblos y barrios suburbanos, la organización partidaria es informal. En este sentido, “el político se comporta como proveedor de servicios, bienes materiales o protección” a cambio de apoyo político, trabajo o votos (Freidenberg, 2010, pág. 225). Este relacionamiento utilitarista de intercambios recíprocos, materiales y simbólicos, se dan por necesidades mutuas del político y del elector. La interacción entre ambos es inmediata y temporal, comúnmente solo vigente durante procesos electorales.

Allí donde el estado se ausenta y varios grupos de personas no pueden acudir a instituciones formales para saciar sus necesidades básicas, es un contexto propicio para la formación de redes clientelares y de patronazgo llenando el vacío de la institucionalidad formal con la informalidad (Freidenberg, 2010). Cualquier cimiento de representación capaz de encaminar un actuar de mediano y largo plazo se desmorona por las necesidades inmediatas del electorado. Las necesidades presentes del elector son los incentivos principales durante procesos eleccionarios, donde ser representado es una motivación de segundo plano frente a incentivos materiales y de estatus, ofrecimientos de satisfacción y cumplimiento inmediato. En Ecuador, donde una buena parte de su población tiene condiciones de vida precarias en la marginalidad, participar en política es costoso en cuestión de tiempo, recursos, y costos de oportunidad. Por lo tanto, muchos ecuatorianos tienen como opción única la informalidad, donde acuden a líderes locales para un intercambio de favorecimiento mutuo que en el caso de muchos ciudadanos significa su supervivencia (Freidenberg, 2010).

De igual modo, si bien pueden haber todas las condiciones para el funcionamiento de un sistema de partidos, desde la formalidad con instituciones electorales sólidas en determinados espacios, la formalidad y las redes clientelares van de la mano. Freidenberg hábilmente declara a la relación clientelar como una dinámica que va más allá de las necesidades materiales del votante. La autora habla también de compensaciones simbólicas en la relación clientelar atendiendo cuestiones psíquicas como la búsqueda de sentido, identidad y pertenencia desde el extremo del cliente (votante) (2010). Así como los beneficios de la

relación recíproca no se limitan a lo material, tampoco se restringen al beneficio presente. El elector evalúa igualmente su apoyo al político basándose en la probabilidad futura de necesitar de él, por lo que no apoyar también representa una pérdida de oportunidad a futuro (Aín citada en Freidenberg, 2010).

En definitiva, Freidenberg sentencia que detrás de las relaciones clientelares que sostienen las estructuras informales hay un debilitamiento de la representación democrática (2010). Bajo el intercambio clientelar que valora más las lealtades personales que el vínculo programático, la representación ciudadana está coartada por enormes retos. Adicionalmente, como característica inherente de las estructuras informales, su falta de transparencia dificulta enormemente la rendición de cuentas de los partidos (Freidenberg, 2010). Hermetismo organizacional que convierte a los partidos, estructurados, informalmente, en instituciones propensas al control de intereses privados o ilegales; especialmente una vez llegados al poder.

El marco teórico aquí expuesto en su conjunto retrata la gran cantidad de componentes y circunstancias que producen partidos políticos con baja representación ciudadana. Al inicio se desglosó el concepto de representación, aclarando que para los propósitos de este trabajo se utilizará el término de representación desde la noción de *representación sustantiva*. Avanzando con el razonamiento, se mencionó la rendición de cuentas como mecanismo indispensable para que exista representación ciudadana en cantidad y calidad. Seguido de una breve examinación a la institución del voto, institución nuclear de las democracias representativas y determinante para los incentivos partidarios, y para la delegación de representación desde la ciudadanía. Dicho lo anterior, se expuso el sistema de partidos ecuatorianos y cómo este determina la baja representación ciudadana. En consonancia al sistema de partidos, además se presentó el papel de las reformas electorales que en Ecuador han configurado su democracia con resultados desalentadores para la representación.

Por consiguiente, el marco teórico concluye con el funcionamiento interno de los partidos en el Ecuador y cómo sus procesos informales conducen a lógicas clientelares que socavan la participación ciudadana. En síntesis, a lo largo de esta sección se ha expuesto la naturaleza multifactorial de la crisis de representación en el Ecuador. Factores entrelazados y alimentados unos de otros para perpetuar un círculo que reproduce una clase política no representativa de los intereses de sus mandantes. Proporcionando una respuesta parcial y no del todo satisfactoria al cuestionamiento de: ¿por qué los partidos ecuatorianos tienen baja

representación? Con el propósito de tener una respuesta más completa, se investigó el presupuesto general del estado para constatar si el nivel de financiamiento de los diferentes sectores donde interviene el gobierno es consecuente con los intereses ciudadanos. Por ende, si el ecuatoriano está siendo representado en cómo se financia el estado.

Metodología

Con el fin de tener un indicador para la representación ciudadana en la gestión gubernamental, se decidió utilizar la información sobre el dinero asignado a las distintas carteras de estado. Interpretando que a mayor cantidad de recursos, mayor priorización por parte del gobierno a determinado sector del estado. En este sentido, se comparó la coincidencia de estos presupuestos, ordenados de mayor a menor, con los datos de la percepción de problemas y prioridades de la población ecuatoriana al momento de elegir a sus mandatarios. Una vez más entendiendo que a mayor presupuesto, mayor prioridad para solucionar determinado problema desde el ministerio competente.

Para la elaboración de tablas que muestran los presupuestos sectoriales, se tomó en consideración únicamente las prioridades y problemas sobre los que la encuestadora CEDATOS consultó a la ciudadanía para comparar únicamente los sectores relevantes a estas problemáticas. El rubro aquí utilizado de la proforma de *presupuestos sectoriales* es una clasificación que agrupa distintos sectores de la economía intervenidos por el sector público, también es la clasificación mayormente utilizada para análisis estadísticos internacionales.

Adicionalmente, se realizaron tres preguntas a exministros de carteras de estado específicas a las problemáticas de mayor importancia ciudadana al momento de iniciar su gobierno respectivo. Problemáticas y prioridades que, en el caso de los dos gobiernos aquí analizados, en su momento, se enfocaban en la economía del país y la falta de empleo. Las preguntas realizadas a los exministros buscaban tener la visión de los exfuncionarios sobre si las prioridades de la ciudadanía en aquel entonces se tomaron en cuenta para la asignación presupuestaria. Si bien los ministros no necesariamente tienen afiliación partidaria al gobierno de turno, su nombramiento es hecho por el representante de la ciudadanía en el ejecutivo en nombre de sus mandantes.

Investigación

Con los datos de problemas y prioridades de los ecuatorianos a fines de diciembre del 2016, se compara la proforma 2017 del gobierno de Lenin Moreno candidato de *Alianza País* que iniciaba su gestión en aquel momento.

Tabla 1

Principales problemas del país según los ecuatorianos

| Problemas & Prioridades | Encuestados a diciembre 2016 |
|--------------------------------------|-------------------------------------|
| Crisis Económica/Carestía de la vida | 28.00% |
| Desempleo | 26.00% |
| Corrupción | 19.00% |
| Seguridad/Delincuencia | 10.00% |
| Problemas Sociales (Drogas/alcohol) | 7.00% |

Nota. adaptado de: CEDATOS. *Estado de ánimo de los ecuatorianos Y escenarios electorales al cierre de 2016*. (2018).

Tabla 2

Presupuesto asignado por sector a inicios del gobierno de Lenin Moreno

| Sectorial | Proforma Gastos (US DOLARES) 2017 |
|------------------|--|
| Educación | 5,199,412,991.97 (14.12%) |
| Salud | 2,779,194,987.31 (7.55%) |
| Defensa Nacional | 1,683,148,314.11(4.57%) |
| Finanzas | 230,959,072.70 (0.63%) |
| Trabajo | 49.269.257.98 (0.13%) |

Nota. Total, Proforma: 36.818.13 (cifra en millones de dólares). La Proforma 2017 cumple con la disposición constitucional del incremento del 0,5% del PIB a educación y salud.

Adaptado de: Registro Oficial Órgano de la República del Ecuador. *Proforma presupuesto general del estado 2017 programación presupuestaria cuatrianual 2017-2020* (83).

Partiendo de datos acerca de los problemas y prioridades a resolver para los ecuatorianos en agosto de 2021. Se compara la proforma 2021 del entonces gobierno recién electo de Guillermo Lasso por el movimiento *CREO*, para observar si las prioridades de financiamiento fueron coherentes con las preocupaciones de la ciudadanía en aquel momento.

Tabla 3

Problemas y prioridades para resolver según los ecuatorianos

| Problemas & Prioridades | Encuestados a agosto 2021 |
|---------------------------------------|----------------------------------|
| Empleo/Pobreza/Emprendimiento | 32.70% |
| Economía/Dolarización/Bajar Impuestos | 25.60% |
| Salud-Vacunación | 15.40% |
| Corrupción | 9.90% |
| Seguridad/Delincuencia | 9.30% |
| Educación | 5% |
| Obra Social | 2% |

Nota. adaptado de: *Cedatos: Opinan los ecuatorianos Y hablan las cifras oficiales* (2021).

Tabla 4

Presupuesto asignado por sector a inicios del gobierno de Guillermo Lasso

| Sectorial | Proforma Gastos (US DOLARES) 2022 |
|--------------------------------|--|
| Educación | 4,861,182,860.00 (13.72%) |
| Salud | 3,162,481,339.89 (8.93%) |
| Bienestar Social | 1,648,938,149.15 (4.65%) |
| Defensa Nacional | 1,580,994,462.63 (4.63%) |
| Transparencia y Control Social | 206,267,608.69 (0.58%) |
| Finanzas | 185,385,726.35 (0.52%) |
| Trabajo | 75,320,313.00 (0.21%) |

Nota. Total, Proforma (a): 35,424,318,869.57. Adaptado de: Registro Oficial Órgano de la República del Ecuador “*Proforma del presupuesto general del estado correspondiente al ejercicio económico 2022 y la programación presupuestaria cuatrianual 2022-2025*”.

A continuación, se presentan las preguntas realizadas a ex ministros de los dos últimos gobiernos y sus respuestas:

Respuestas ministro Economía y Finanzas 2017 **Carlos de la Torre** Gobierno *Alianza País* 2017-2021

1. ¿Bajo qué criterios se asignó el presupuesto a su ministerio al momento de desarrollar el presupuesto general del estado 2017?

- Se estableció el monto de inversión pública en consistencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 y con la presupuestación plurianual del Plan Nacional de Inversiones para el mismo período. Para las diferentes carteras de Estado se realizó las asignaciones procurando respetar sus respectivos presupuestos definidos sobre su planificación interna articulada al cumplimiento de objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

2. ¿Consideró las prioridades de la ciudadanía en aquel entonces?

- Al respetar el mandato constitucional respecto de las asignaciones a Salud y Educación, que desde 2019 a la fecha no se ha hecho, por definición se consideró las prioridades de la ciudadanía. Asimismo, al evitar recortes del gasto permanente y

establecer los montos adecuados de inversión pública en base a la planificación nacional, se consideró las prioridades de la ciudadanía.

3. ¿Cuáles eran los objetivos principales del ministerio de economía y finanzas al empezar el gobierno?

- Los objetivos principales fueron: i) Desarrollar un programa económico coherente y bien fundamentado que permita una recuperación inmediata de la economía que pueda acompañarse con una reducción del déficit fiscal a un nivel sostenible a largo plazo. ii) Lograr la reducción del riesgo país a niveles razonables para luego acudir a financiamiento SOBERANO a tasas de interés relativamente bajas para la cobertura del déficit. iii) Estabilizar la caja fiscal para no tener problemas coyunturales de liquidez en la ejecución presupuestaria. iv) Impulsar mecanismos de mercado que contribuyan a una reducción de las tasas de interés en la economía nacional. v) Impulsar mecanismos efectivos de recaudación tributaria y de eliminación del gasto tributario innecesario.

Respuestas ministro del trabajo 2017 **Raúl Ledesma** Gobierno *Alianza País* 2017-2021

1. ¿Bajo qué criterios se asignó el presupuesto a su ministerio al momento de desarrollar el presupuesto general del estado 2017?

- Los criterios para determinar el presupuesto del ministerio del trabajo fueron ,suplir el gasto corriente ,cumplir los proyectos de inversión social , financiar el proyecto empleo joven y el proyecto de erradicación de trabajo infantil.

2. ¿Consideró las prioridades de la ciudadanía en aquel entonces?

- El proyecto empleo joven y el proyecto de erradicación de trabajo infantil fueron la prioridad social para el ministerio.

3. ¿Cuáles eran los objetivos principales del ministerio del trabajo al empezar el gobierno?

- El objetivo principal era el ordenamiento financiero y cumplir con los compromisos sociales del presidente.

Para la presente investigación se contactó varias veces al exministro de economía y finanzas 2021-2022, Simón Cueva, del gobierno del movimiento CREO, sin tener respuesta a las tres preguntas realizadas. Asimismo, se insistió al exministro del trabajo 2021-2023, Patricio Donoso, perteneciente al gobierno de Guillermo Lasso, y tampoco se recibió

respuesta a las tres preguntas que buscaban indagar sobre el proceso de asignación de presupuesto a su ministerio. Sin embargo, existe un pronunciamiento del ex canciller del gobierno de CREO 2022-2023, Juan Carlos Holguín, para la BBC, donde en el contexto de un paro nacional reconoce que el gobierno actuó sin considerar los intereses de la sociedad civil.

Si bien este testimonio no es específico al sector económico o de trabajo, sí reconoce el descuido de la representación ciudadana por parte de las autoridades una vez en el ejercicio del poder. El pronunciamiento del excanciller fue en respuesta a una pregunta sobre la polarización de las fuerzas políticas de ese entonces y el reducido margen de maniobra en el ámbito político para la gobernabilidad de Guillermo Lasso. El pronunciamiento completo del entonces ministro de relaciones exteriores fue el siguiente:

Otro de los temas que tenemos que rectificar es precisamente que ganamos una elección escuchando a la sociedad civil, pero cuando llegamos al gobierno abandonamos esa prioridad de que la sociedad civil sea parte integrante de la toma de decisión y de la implementación de políticas públicas. (Roura, 2022).

Análisis de Resultados

Una vez comparadas la proformas y los datos ciudadanos, se identificó que los ministerios relacionados a las dos prioridades principales de la ciudadanía, empleo y economía no tuvieron prioridad de financiamiento a comparación de otras carteras de estado. Como primera observación del análisis en las tablas 1 y 3, que muestran porcentajes a los meses previos a la elección tanto de Lenin Moreno como de Guillermo Lasso, la ciudadanía percibía como su principal problema la falta de empleo y el mal estado de la economía nacional. Mientras que, al realizar el ejercicio comparativo con los presupuestos ministeriales al inicio de ambos gobiernos, las prioridades ciudadanas y el nivel de financiamiento no se encuentran alineados. Observando en particular el financiamiento de los ministerios de economía y de trabajo, en las tablas 2 y 4 se aprecia la no priorización desde lo financiero en los dos sectores relacionados a las dos áreas de mayor importancia para la ciudadanía a principios de ambos gobiernos.

Lo que indica el limitado financiamiento de estos dos sectores a comparación de otros, ya que luego de que los políticos ganan las elecciones la ciudadanía no posee mecanismos de rendición de cuentas ágiles. Como para asegurar que inmediatamente al inicio de una gestión gubernamental se atiendan sus intereses y necesidades con la premura que exigen. Para

matizar el análisis anterior de los datos, se considera también las respuestas a las preguntas realizadas en la presente investigación a los exfuncionarios de Alianza País en su gobierno 2017-2021. Desde sus respuestas se presupone que el plan nacional de desarrollo recoge las prioridades ciudadanas. Suposición legitimada por la votación que los llevó a ser gobierno, pues se entiende que el voto ciudadano es en respaldo a la candidatura y el plan de gobierno con el que se inscribió la candidatura. Especialmente, el exministro De La Torre se refiere al plan como la consecución de los intereses de la gente, y el ministro Ledesma habla de programas puntuales de su cartera a favor de estos intereses.

A grandes rasgos, la investigación apunta a una ausencia de incentivos y mecanismos de rendición de cuentas efectivos para que los gobiernos y a su vez, los partidos cuando llegan al poder atiendan necesidades urgentes y preferentes para la ciudadanía. En este sentido, la democracia ofrece incentivos a largo plazo que dependen también de los intereses del político. Se asume que la posibilidad de reelección motiva al político a realizar una gestión a favor de una mayoría de la población. Sin embargo, la gestión gubernamental se practica en dos tiempos atendiendo cuestiones presentes y asuntos a largo plazo. A este respecto, los gobiernos pueden decidir atender las mayores prioridades de la población a largo plazo, con pocas consecuencias políticas inmediatas para ellos desde la ciudadanía. Consecuencias que no llegan sino hasta el momento de la próxima jornada electoral, donde la gente castiga o premia con el voto el trabajo de las autoridades que buscan la reelección, así como a los partidos políticos que buscan nuevamente el acceso a espacios de poder.

Al contrario, los mecanismos de rendición de cuentas institucionales desde la asamblea nacional, procuraduría general del estado o informes de gestión de distintas entidades públicas, no incentivan de manera oportuna a los partidos políticos y a las autoridades electas a defender los intereses de la población durante su mandato. Es importante señalar que, si bien la asignación de presupuesto indica cierta preferencia de parte del gobierno a diferentes áreas del estado y problemáticas de la sociedad, este no necesariamente refleja una jerarquía absoluta a las intenciones del gobierno con respecto a su gestión. Esto no es así dado que la construcción del presupuesto general del estado se conforma con lineamientos de la constitución que prioriza por ley el financiamiento de los sectores de salud y educación de manera proporcional al PIB.

Asimismo, para los casos particulares aquí analizados de falta de empleo y una economía frágil, el efecto de acciones gubernamentales no es directo, sino que el estado posee

una influencia mediada por factores externos fuera del control estatal. Es por eso por lo que la evaluación de la gestión en la efectividad de políticas públicas, de la mano de la ejecución presupuestaria, desde la ciudadanía, siempre será incompleta y limitada; apreciaciones que si bien son imperfectas no dejan de ser valiosas. Por lo tanto, se identifica la necesidad de poner en marcha mecanismos de rendición de cuenta continuos y oportunidades de participación ciudadana, así como establecer incentivos relevantes a los partidos políticos para que empaten sus prioridades con las de la ciudadanía en todas las facetas de su gestión.

Más allá, lo que busca la investigación es empezar a comprender indicadores sobre coherencia de representación política entre preocupaciones ciudadanas reportadas y proformas de presupuestos del estado de gobiernos recientes. Si bien esto podría hacerse en el futuro a un nivel investigativo más profundo, el objetivo es indagar, desde el presupuesto, sobre las prioridades, objetivos y dinámicas relacionadas con la representación política. La asignación de presupuestos a diferentes áreas del estado se rige por diferentes tendencias y limitaciones, como el presidente de turno y parámetros constitucionales. Por ende, existe en cierta medida una desarticulación entre la representación política baja, de poca calidad y presupuestos incoherentes con las prioridades y problemáticas principales ciudadanas.

Al mismo tiempo, el presupuesto contempla crisis en curso que azotan al país sin tregua. Al indagar en los presupuestos específicos de diferentes sectores y las preocupaciones ciudadanas principales del momento, es importante entender que estas no son estáticas. Desde la pandemia de la COVID-19 hasta la actual crisis energética y de seguridad en Ecuador, lo que la ciudadanía considera como una problemática principal está en constante cambio al igual que la destinación de presupuestos y recursos. Sin embargo, lo que sí parece ser recurrente es la tendencia reaccionaria y a corto plazo de responder a la crisis del momento. Las proformas de presupuesto son limitadas al querer resolver las prioridades principales de la ciudadanía, en especial a largo plazo. Reflejo, de la baja representación de los verdaderos intereses reportados como problemas y preocupaciones ciudadanas. Tras este análisis se plantea una solución desde la participación ciudadana con influencia directa en el presupuesto para que este sea más representativo de los intereses ciudadanos.

Propuesta de Solución

Para el planteamiento de una solución a la crisis de representación, se consideró la concepción de *representación sustantiva* utilizada a lo largo del presente texto donde la representación implica defender los intereses de la población. Más aún, al haber planteado la cantidad de presupuesto asignado a diferentes sectores de intervención estatal como reflejo de la representación, la solución aquí propuesta está estrechamente relacionada con lo presupuestario. De modo que se plantea fomentar el mecanismo de participación ciudadana que otorga el poder de decisión a la ciudadanía conocido como *presupuesto participativo*. El presupuesto participativo consiste en determinar junto a la ciudadanía el destino de los recursos gubernamentales (Buele, et al., 2020). Esta solución se trata de un mecanismo de participación directa de la población donde se define inversiones y elabora parámetros públicos para atender las demandas ciudadanas (Llamas Sánchez citado en Buele, et al., 2020). Entre los beneficios de la aplicación de presupuestos participativos está el fortalecimiento en confianza entre el gobierno y la ciudadanía, porque este instrumento fomenta la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas donde la gente puede cerciorarse que se está trabajando a favor de sus intereses.

El *presupuesto participativo* ha sido comúnmente utilizado a nivel de gobiernos locales, Ecuador lo menciona en su constitución en la sección de *Participación en los diferentes niveles de gobierno*, puntualmente en un artículo que habla sobre etapas de participación integrada por las autoridades reza: “Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos”. ECU Const. art. C, §3. Sin embargo, en el presente trabajo se plantea su aplicación a nivel nacional como política de estado que obligue a los gobiernos la inclusión de la ciudadanía en el proceso de gobernanza. El planteamiento consiste en una utilización respaldada por una ley que incorpore como política de estado *presupuestos participativos* a nivel nacional de base temática, esto es debatiendo con la ciudadanía temas que desde la sociedad se consideren prioritarios como pueden ser salud, educación y empleo para luego deliberar sobre cómo y hasta qué punto se los financiará (Buele, et al., 2020). El financiamiento de este proceso deberá estar contemplado en el presupuesto general del estado del año en curso y será canalizado por el Consejo Nacional Electoral, como principal encargado del desarrollo de este proceso. Se considera que el CNE es la institución adecuada para la organización del proceso que conlleva realizar presupuestos participativos a nivel nacional por su capacidad logística y de coordinación en todo el territorio ecuatoriano.

En cuanto a las problemáticas a tratar con este instrumento, se definirían en una etapa anterior al establecimiento de presupuestos y proyectos a través de un sondeo estatal de alcance nacional sobre los problemas y prioridades de la gente un año antes de la formulación del presupuesto general del estado. Esta recolección de datos resulta valiosa no solo para el presupuesto participativo sino para todo el estado y período de gobierno proporcionando información actualizada de las realidades ciudadanas. Luego de que el sondeo estatal determine las problemáticas prioritarias para la mayoría del país se iniciará una campaña de comunicación nacional para convocar a la participación de la sociedad civil en la elaboración de presupuestos participativos. El proceso de votación y comunicación de los resultados así como convocatoria para el proceso se realizará en 1 mes.

Una vez definidos los temas en el sondeo y comunicada la convocatoria, se llevará a cabo un proceso de selección donde se verificará que los aspirantes a participar desde la sociedad cumplan con los requisitos para ser parte de las mesas. La designación de los participantes ciudadanos estará a cargo de una comisión conformada por voceros del ejecutivo, asamblea nacional y ministerio de finanzas. Al ser esta última la cartera de estado encargada de proponer el presupuesto general del estado, donde constará al final del proceso el presupuesto para los proyectos definidos en el proceso participativo. El siguiente paso luego de la selección de los integrantes de las mesas, es una capacitación de forma asincrónica para que los miembros tengan la información necesaria acerca de la dinámica del proceso y detalles sobre la problemática y algunos de los proyectos cuyo financiamiento discutirán. Momento del proceso que tendría una duración estimada de 20 días.

Completada la etapa informativa se conformarán mesas de trabajo con los representantes seleccionados de las 24 provincias del país para trabajar las cuestiones específicas con relación a los temas recogidos en el sondeo. En las mesas se tratará el cómo deberá proceder el gobierno con la distribución de recursos hacia la resolución de las prioridades del país en conjunto a la visión de sus habitantes. Además, en la mesa deberán participar como autoridades del estado representantes del ejecutivo, asamblea nacional y del ministerio competente a la temática tratada.

Simultáneamente, los representantes de la sociedad civil que conformarán las mesas tendrán como requisito no pertenecer a partidos o movimientos políticos, por lo tanto,

provendrían de gremios, cámaras de comercio, academia y otro tipo de asociaciones a nivel provincial. De modo que su presencia ejerza rendición de cuentas al gobierno de turno a través de su participación en la distribución de recursos. Es vital que entre los participantes haya miembros de todas las provincias para que exista una legitimación nacional del proceso. La dinámica de las mesas de trabajo, divididas por temas prioritarios para la población, discutirán con base en los recursos económicos disponibles, acerca de los posibles proyectos planteados por la ciudadanía y autoridades presentes. Deliberando sobre las soluciones que tengan más acogida entre los participantes de las mesas. El trabajo de las mesas deberá concluir en 20 días.

La siguiente etapa toma como referencia un caso de éxito, descrito más adelante, en la comuna chilena de Peñalolén, pues los proyectos definidos en las mesas se someterán a una votación facultativa de manera telemática en la mayor parte del país con cobertura de conectividad y acceso a tecnología. Mientras que en las zonas del país de baja conectividad se desplegarán brigadas especiales para recoger la mayor cantidad de votos posibles de forma personal. Las brigadas recolectarán los votos con el acompañamiento de organizaciones civiles dedicadas al control electoral para asegurar que los miembros de las brigadas no influyan en la decisión de los pobladores para determinar la dimensión del financiamiento en cada proyecto. Esta votación final a escala nacional por los proyectos más favorecidos en las mesas no solo busca ampliar el grado de participación de la gente sino también reducir el costo de transacción que involucra ser parte de este tipo de procesos para el ciudadano. Todo el proceso de votación abierta sucederá en 1 mes hasta la proclamación de resultados.

De igual manera, luego de terminar la votación general de los proyectos se establecerán protocolos de seguimiento a la ejecución presupuestaria del gobierno relacionada con los proyectos en un segundo encuentro de las mesas de trabajo durante 15 días. Al mismo tiempo, existirá una campaña de comunicación sobre los resultados del proceso de presupuestos participativos a nivel nacional. También, en las mesas temáticas se planificará un cierre y evaluación para tener una rendición de cuentas clara en la fase final y de entrega de los proyectos impulsados con el mecanismo de presupuesto participativo. El tiempo estimado para el transcurso de todo el proceso es de 3 meses y 10 días hasta la incorporación de los presupuestos de los proyectos ganadores al presupuesto general del estado.

La ejecución de los proyectos decididos por las mesas estaría a cargo del ministerio, cuyas competencias estén mayormente alineadas a la temática discutida en la mesa de trabajo. Es decir, si la temática de la mesa es el desempleo el ministerio a cargo del proyecto sería el ministerio del trabajo. De modo que, el resultado al que apunta este proceso de presupuesto participativo a escala nacional es el de utilizar la capacidad del estado para dar soluciones y atender las necesidades del país de la mano de la sociedad. Elevando de esta forma la calidad de la democracia en un contexto donde ciudadanos y autoridades interactúan de manera formal y productiva.

Vistazo general ejecución de solución: presupuestos participativos nacionales

Figura 1. El diagrama condensa el proceso de presupuestos participativos nacionales en dos fases y su culminación. Elaboración propia



El *presupuesto participativo* es un concepto que ha sido utilizado en gobiernos locales de Latinoamérica para incrementar la participación ciudadana. Ahora se hará mención de algunas de las instancias más importantes para la implementación y evaluación de este mecanismo, que inspiraron la solución a la crisis de representación aquí planteada. Una de ellas ocurrió en Porto Alegre, Brasil, donde el uso de la “metodología de presupuesto participativo (OP) promueve una asignación de recursos eficiente y democrática y alienta la participación ciudadana en la planificación y gestión de sus localidades” (BID, 2005 pg. 2). Este caso de estudio resalta al presupuesto participativo como alternativa para disminuir la brecha de representación política, “[P]uesto que los concejales elegidos representan las

opiniones de sus electorados, [y] no deberían existir conflictos fundamentales entre la expresión directa e indirecta de las necesidades y preferencias respecto del destino de los recursos locales” (2005, pg. 50). En otras palabras, este innovador mecanismo tiene el potencial de promover y fomentar la relación de una ciudadanía más participativa a la par de una política con rendición de cuentas más transparente.

Otra de estas instancias fue en Perú, en concreto, en el año 2003 las “leyes de presupuestos participativos obligaban a los gobiernos regionales, provinciales y municipales a promover la participación ciudadana en la formulación, el debate y la concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos” (Goldfrank, 2006). Lo que posiciona a este mecanismo con el potencial de ser una mejora real para el aumento de la participación ciudadana y la representación política. Presentando la oportunidad de litigar las formas de gobernar en una circunstancia donde pueden ser modificadas, y no solo cuando estos planes fallan o van en contra de los intereses de la población.

Además, uno de los casos más recientes es el del presupuesto participativo de la comuna Peñalolén en Chile, citado anteriormente en la solución. Este caso chileno duró desde agosto del 2019 hasta abril del 2020. En este proyecto más de 24,450 ciudadanos participaron en la ideación y consecuente votación en línea sobre proyectos que buscan solucionar problemáticas comunes de espacios públicos e infraestructura (Ayarza, 2020). La participación estuvo acompañada de campañas, talleres de educación y comunicación sobre los procesos y funcionamiento del presupuesto participativo. Finalmente, tras atravesar el proceso en su totalidad, las ideas y proyectos elegidos por la municipalidad (2020) se convirtieron en soluciones que partieron del involucramiento ciudadano directo representando sus urgencias y prioridades comunes.

En este sentido, la propuesta y experiencia chilena utilizó herramientas digitales como plataformas para poder registrar a sus ciudadanos y sus votos de las propuestas que consideren más atractivas y necesarias. Esto reduce los costos de transacción de los ciudadanos al igual que de la municipalidad al disminuir tiempos de procesos y costes. El caso de Peñalolén es una manera innovadora de utilizar el presupuesto participativo como una alternativa eficaz para resolver las necesidades ciudadanas de manera representativa, en especial al buscar soluciones para la baja representatividad política en el caso ecuatoriano. Aunque sea un caso interesante de referencia, hay que tener precaución al buscar

implementarlo directamente pues si bien existen varios casos en diferentes países a nivel local, como en Brasil, Chile, Perú y hasta en Ecuador (Buele et al., 2020), no necesariamente son replicables; como el caso citado de Porto Alegre.

Por ende, es necesario tener en cuenta los contextos y especificidades del territorio al optar por la herramienta de presupuesto participativo. Al igual que considerar las posibles limitaciones de recursos, conocimientos, alcance local de presupuestos participativos, educación y acceso a tecnologías desde la ciudadanía, entre otras. Últimamente, esta es una herramienta alternativa de solución al problema de baja representación política que debe usarse de manera transparente para el bienestar colectivo de la ciudadanía, no para intereses y fines personales. Empero, no deja de ser una solución plausible, principalmente a nivel local, capaz de mejorar la representación política y más aún ser contemplada como herramienta para transformar la participación ciudadana a nivel nacional.

Conclusiones

De cara al problema de representación, se plantea como una de las posibles soluciones necesarias un mecanismo de participación ciudadana que promueva la rendición de cuentas para afrontar la compleja problemática. Luego de profundizar acerca de la crisis de representación en el Ecuador y establecer que cuando el partido político no se institucionaliza en la formalidad, estos recurren al clientelismo aprovechando las necesidades ciudadanas pasando a funcionar como instituciones informales. Es decir, que cuando la institucionalidad formal falla, se abre camino a la informalidad. Lógica que se repite al hablar de mecanismos de rendición de cuentas, donde si los mecanismos formales no funcionan oportunamente, la gente recurre a la informalidad como última instancia. Cuando los representantes no defienden los intereses de la sociedad a la que se deben, la presión es liberada en las calles de manera informal como paralizaciones y manifestaciones que reclaman este incumplimiento. De modo que, la protesta se convierte en el último recurso para comunicar desde la población su insatisfacción con la administración del gobierno.

Ahora bien, dado la grave crisis de baja representatividad política en Ecuador, se han identificado problemáticas claves, incluyendo la estructuración de los partidos políticos en el país, hasta las dinámicas e intereses internos que no permiten una representatividad de calidad en la política formal. A su vez, se ha indagado en el concepto de la representación política

aquí definida según la *representación sustantiva* de Pitkin y posteriormente se han identificado las problemáticas clientelares que obstaculizan la misma. Con el objetivo de responder a la pregunta: ¿Por qué los partidos políticos en el Ecuador tienen baja representación ciudadana?, se han comparado datos de encuestas sobre prioridades y preocupaciones principales de la ciudadanía ecuatoriana durante diferentes períodos de gobierno, con las proformas de presupuesto correspondientes; además de realizar breves entrevistas a exministros de trabajo, economía y finanzas, para entender de qué maneras la asignación de presupuestos indica cierta congruencia o no con las principales problemáticas percibidas y reportadas por parte de los ciudadanos. Concluyendo, tras el análisis de la información que la razón por la que los partidos manifiestan una baja representación ciudadana en el Ecuador, una vez que se convierten en gobierno, es la falta de incentivos como reglas claras y estabilidad institucional para cumplir a cabalidad su rol de representantes; así como la inexistencia de consecuencias oportunas, si a través de sus políticos los partidos contradicen el mandato popular cuando son gobierno.

Consecuentemente, se ha propuesto optar por la promoción del *presupuesto participativo* a nivel nacional como una solución dada la necesidad de utilizar mecanismos de participación ciudadana que incidan en una rendición de cuentas eficaz que permita mejorar la representación. Del mismo modo, se ha indagado sobre la existencia de un grave problema de baja representatividad política histórica en el Ecuador, palpable a corto y largo plazo. Problema manifiesto en la falta de correspondencia entre la labor política con las preocupaciones e intereses del ciudadano. De modo que, la exploración de esta problemática conceptual y práctica con el fin de buscar mejoras para el aumento de la representación ciudadana decantó en la práctica de *presupuesto participativo* como alternativa para su solución.

Finalmente, se reconoce las limitaciones de la presente investigación y es necesario a futuro investigar a mayor profundidad sobre el mecanismo de solución sugerido y su eficiencia para atender la crisis de representación. Hecha esta salvedad, también es útil a futuro ampliar la comprensión sobre qué maneras la representación ciudadana se puede manifestar en los presupuestos del estado. Por todo esto, la representación política es un elemento clave de las democracias que debería empoderar a la ciudadanía y ampliar su voz en tiempo presente dentro del ámbito político.

Referencias:

Ayarza, M. (2020, October 6). *24.450 ciudadanos participan en el presupuesto participativo de Peñalolén*. CitizenLab's Blog. <https://www.citizenlab.co/blog/casos-de-estudio/24-450-ciudadanos-participan-en-el-presupuesto-participativo-de-penalolen/?lang=es>

Banco Internacional de Desarrollo,(2005). Evaluación del presupuesto participativo en Brasil. *BID Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington DC*.

Basabe-Serrano, S., Moncagatta, P., Montalvo, J. D., Orcés, D., & Pachano, S. (2023). *El Bárometro de las Américas de LAPOP toma el pulso de la democracia en Ecuador 2023*. TN: LAPOP. https://www.participacionciudadana.org/web/wp-content/uploads/2024/02/LAPOP_INFORME_ECUADOR_29ENE_ALTA.pdf

BBC News Mundo. (2022, June 30). *Finaliza el Paro en Ecuador tras un acuerdo entre el gobierno y el movimiento indígena*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62005086>

Buele, I., Vidueira, P., Guevara, M. G., & Gago-Garcia, C. (2020). Implementation model and supervision of participatory budgeting: An Ecuadorian approach applied to local rural governments. *Cogent Social Sciences*, 6(1). <https://doi.org/10.1080/23311886.2020.1779507>

Castillo-Merino, F. (2022). Sistema de partidos políticos, reformas electorales y calidad de la democracia en el Ecuador: Political party system, electoral reforms and quality of democracy in Ecuador. *South Florida Journal of Development*, 3(3), 3191-3209.

Celi, E. (2021, junio 1). *La popularidad de 12 presidentes se diluyó en el ejercicio del poder*. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/popularidad-presidentes-diluyo-ejercicio-poder/>

CEDATOS. (2018, April 1). *Estado de ánimo de los ecuatorianos Y escenarios electorales al cierre de 2016*. <https://cedatos.com/2018/04/01/estado-de-animo-de-los-ecuatorianos-y-escenarios-electorales-al-cierre-de-2016/>

CEDATOS. (2021, Agosto 9). *Cedatos: Opinan los ecuatorianos Y hablan las cifras oficiales*. <https://cedatos.com/2021/08/07/cedatos-opinan-los-ecuatorianos-y-hablan-las-cifras-oficiales/>

Cuty, D. G. (2023). *Una brecha en los Andes: instituciones informales en los procesos de selección de candidaturas presidenciales* [Tesis Maestría]. <http://hdl.handle.net/10469/19072>

Consejo Nacional Electoral Ecuador. (2021). *Elecciones Generales 2021 Reporte de Resultados Finales*. <https://app01.cne.gob.ec/Resultados2021>

Consejo Nacional Electoral Ecuador. (2023). *Elecciones Seccionales, CPCCS y referéndum 2023*. <https://app01.cne.gob.ec/Resultados2023/Resultados/VentanaReporte>

Consejo Nacional Electoral Ecuador. (2019). *Elecciones Seccionales 2019 y CPCCS 24 de marzo de 2019 reporte de resultados finales*. Consejo Nacional Electoral. <https://app01.cne.gob.ec/resultados2019/>

Consejo Nacional Electoral Ecuador. (2024). *Organizaciones Políticas que solicitaron, inscripción y reinscripción, a partir del 20 de octubre del 2008, de acuerdo a la constitución de la república del Ecuador, Aprobados*. <https://www.cne.gob.ec/organizaciones-politicas-aprobadas-por-el-pleno/>

Deutsche Welle. (2021, noviembre 10). *Lasso Y Leonidas Iza buscan Una Salida a crisis en Ecuador* – DW – 10/11/2021. [dw.com. https://www.dw.com/es/guillermo-lasso-y-leonidas-iza-buscan-una-salida-a-la-crisis-en-ecuador/a-59783381](https://www.dw.com/es/guillermo-lasso-y-leonidas-iza-buscan-una-salida-a-la-crisis-en-ecuador/a-59783381)

Dovi, Suzanne, "Political Representation", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2018 Edition)*, Edward N. Zalta (ed.)

Ecuador, A. C. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.

Freidenberg, F. (2010). La política se fue de fiesta. *Nueva Sociedad*, 225(10), 120-138.

Garzón-Sherdek, K. A., & Cahuasquí-Cevallos, S. M. (2022). Democracia paritaria en Ecuador: un análisis de los efectos del sistema electoral en las elecciones de 2021. *Democracias*, 10(10), 11-41.

Gilas, K. (2022). *La personalización del voto y la calidad de la representación política en América Latina. Las reformas a la representación política en América Latina*, 129-157.

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(2), 3-28.

Han, B. (2021). *Psicopolítica: Neoliberalismo Y nuevas técnicas de poder* (2nda ed.). Herder Editorial.

Hooghe, M., & Marien, S. (2013). A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE RELATION BETWEEN POLITICAL TRUST AND FORMS OF POLITICAL PARTICIPATION IN EUROPE. *European Societies*, 15(1), 131–152.

<https://doi.org/10.1080/14616696.2012.692807>

Human Rights Watch. (2020, octubre 28). *Ecuador: Lecciones de las Protestas de 2019*.

<https://www.hrw.org/es/news/2020/04/06/ecuador-lecciones-de-las-protestas-de-2019>

Luna, J. P., & Zechmeister, E. J. (2005). *Political Representation in Latin America*. *Comparative Political Studies*, 38(4), 388–416. <http://cps.sagepub.com/content/38/4/388>

Mejía, A. (2003). Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación. *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, 287-324.

Noboa, A. (2022, octubre 16). *Diálogo concluye con 218 acuerdos y 79 divergencias en las 10 mesas*. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/dialogo-acuerdos-divergencias-mesas/>

Pastor, S. (2021, Marzo 1). *El Presupuesto participativo en 3 casos prácticos*. CitizenLab's Blog. <https://www.citizenlab.co/blog/participacion-ciudadana/presupuesto-participativo/el-presupuesto-participativo-en-3-casos-practicos/?lang=es>

Registro Oficial Órgano de la República del Ecuador. (2017). *Proforma presupuesto general del estado 2017 programación presupuestaria cuatrianual 2017-2020* (83).

Registro Oficial Órgano de la República del Ecuador. (2021). *Proforma del presupuesto general del estado correspondiente al ejercicio económico 2022 y la programación presupuestaria cuatrianual 2022-2025* (599).

Roura, A. M. (2022, June 22). *Canciller de Ecuador: "Ganamos Una elección escuchando a la sociedad civil, Pero cuando llegamos al gobierno abandonamos ESA prioridad"*. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61902488>

Soto, E. J. A., & Sánchez, A. F. A. (2021). La participación ciudadana en el Estado de Derecho ecuatoriano. Un análisis constitucional en el marco del pluralismo jurídico. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 155.

Vistazo. (2023, noviembre 23). *Lasso se VA con bajos indices de aprobación: ¿Cómo queda Su imagen al dejar el poder?* <https://www.vistazo.com/politica/nacional/lasso-se-va-con-bajos-indices-de-aprobacion-como-queda-su-imagen-al-dejar-el-poder-LB6377850>.