

**CARRERAS LEGISLATIVAS DISCRETAS EN CONTEXTOS  
DE DÉBIL INSTITUCIONALIZACIÓN PARTIDISTA:  
PROPUESTA TEÓRICA Y EVIDENCIA EMPÍRICA APLICADA  
A LA LEGISLATURA DE ECUADOR, 1979-2007**

*Discrete Legislative Careers under Weak Party Institutionalization:  
A Theoretical Proposal and Empirical Evidence Applied  
to the Ecuadorian Legislature, 1979-2007*

Artículos  
CIENCIA  
POLÍTICA

**SANTIAGO BASABE-SERRANO\***

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador*

**RESUMEN**

Este artículo analiza las carreras políticas de aquellos actores que, tras cumplir un solo período en la legislatura, no vuelven a ocupar otros espacios de elección popular o de influencia pública. Para el efecto, se recurre a un modelo de investigación mixto en el que se vincula una base de datos inédita sobre la trayectoria de los legisladores del Ecuador entre 1979 y 2007 con entrevistas, revisión de medios de comunicación escrita y fuentes secundarias. De forma contra intuitiva, los hallazgos empíricos señalan que casi la mitad de los diputados ecuatorianos reproducen este tipo de comportamiento político, al que Schlesinger (1966) denominó carreras legislativas discretas. Adicionalmente, el artículo argumenta que la débil institucionalización de los partidos, entendida como la monopolización de los mecanismos de selección de candidatos alrededor de las cúpulas, explica la presencia de este comportamiento político. Bajo este argumento, y contrariamente a lo que plantean las teorías de la conexión electoral y de la ambición política, las carreras legislativas discretas constituirían un patrón de conducta sistemático en algunas legislaturas de América Latina.

**Palabras clave:** carreras legislativas, Ecuador, débil institucionalización partidista, comportamiento político, América Latina

**ABSTRACT**

*This article analyzes the professional careers of legislators who conclude their terms and retire from electoral politics. The study uses a mixed-methods approach, drawing on data from interviews, media reports, secondary source material, and an original database of Ecuadorian legislators' political careers between 1979 and 2007. Counterintuitively, the findings suggest that nearly half of Ecuadorian deputies have what Schlesinger (1966) termed discreet legislative careers. In addition, the article argues that weak political party institutionalization, understood as the monopolization of candidate selection mechanisms by party leaders, explains this type of political behavior. Following this theoretical argument, which contradicts the theories of electoral connection and political ambition, discreet political careers appear to constitute a pattern of systematic political behavior in some Latin American legislatures.*

**Keywords:** Legislative careers, Ecuador, political parties, weak institutionalization, political behavior, Latin America.

\* El autor agradece el apoyo de María Inés Arévalo en la recolección de la información. Este trabajo fue financiado con el Fondo de Desarrollo Académico de FLACSO Ecuador.

## I. INTRODUCCIÓN

Dentro de los estudios sobre carreras legislativas un supuesto regularmente aceptado dice que, una vez que un actor alcanza dicho espacio de poder, su principal ambición es conservarlo o migrar hacia otros cargos que le reporten mayores beneficios. Bajo dicha premisa, los trabajos de investigación se han concentrado en estudiar tanto las carreras de quienes se mantienen en la arena legislativa como la de quienes se trasladan a otras arenas políticas en el plano nacional o seccional. No obstante, un tipo de carrera legislativa poco explorada es la de quienes —una vez concluido el período para el que fueron designados— retornan a sus actividades privadas. A fin de cubrir dicho vacío, este artículo propone un marco teórico seguido de evidencia empírica, a través de la que se constata que la débil institucionalización partidista explica la presencia del citado patrón de conducta, al que Schlesinger (1966) denominó “carreras legislativas discretas”.

El estudio de este tipo de carreras parlamentarias es relevante por al menos tres razones. En primer lugar, porque la presencia recursiva de dicho patrón de conducta plantearía la necesidad de ajustar algunos supuestos de las teorías de la conexión electoral y de la ambición política (Downs 1957; Mayhew 1974; Fenno 1978; Rohde 1979). En segundo lugar, porque las carreras legislativas discretas tendrían implicaciones en cuanto a la calidad de las políticas públicas. En tercer lugar, porque a pesar de que la reelección legislativa es permitida en la gran mayoría de países de América Latina, las carreras que se analizan en este trabajo dejarían de ser un hecho excepcional para convertirse en un fenómeno político cotidiano.

Este artículo se organiza en cinco secciones. En la primera sección reviso la literatura sobre carreras legislativas para evidenciar el vacío existente en cuanto al estudio de las de naturaleza discreta. En la segunda sección propongo un marco teórico que explica por qué aparecen dichos patrones de comportamiento político. Específicamente, planteo que la débil institucionalización de los partidos políticos constituye un buen predictor para su surgimiento. En la tercera sección someto a constatación empírica la hipótesis que se desprende de dicho planteamiento teórico, utilizando para el efecto una base de datos inédita sobre carreras legislativas en Ecuador para el período 1979-2007. En la cuarta sección se presentan tres casos de estudio que ilustran la relación causal entre débil institucionalización partidista y mayor presencia de carreras legislativas discretas. En la última sección se ofrecen conclusiones y algunas ideas que podrían orientar la futura agenda de investigación sobre carreras legislativas.

## II. LOS DISTINTOS TIPOS DE CARRERAS LEGISLATIVAS. UNA REVISIÓN DEL DEBATE

Uno de los trabajos seminales sobre carreras legislativas es el desarrollado por Schlesinger (1966). En su libro *Ambition and Politics*, este autor toma las ideas de la teoría de la ambición (Downs 1957) para desarrollar una tipología sobre carreras políticas que, posteriormente, es verificada empíricamente observando las trayectorias asumidas por congresistas de Estados Unidos. En síntesis, Schlesinger plantea que los legisladores son actores políticamente orientados por lo que, una vez que alcanzan un espacio en dicha arena, su principal interés es maximizar el poder, la renta o el prestigio. Para el efecto, los legisladores tratarán de ser reelegidos o de escalar hacia otras posiciones que les resulten más favorables. En términos teóricos, la propuesta de Schlesinger (1966) señala que las carreras políticas dependen tanto de las ambiciones personales como de la estructura de incentivos institucionales (Fishel 1971; Matthews 1984).

De acuerdo a Schlesinger (1966), existen tres tipos de carreras legislativas: ascendentes, estáticas y discretas. Un tipo ideal no abordado por dicho autor, pero que se lo considera para la discusión de este acápite, es el de aquellos actores que construyen carreras de carácter regresivo. Así, las carreras ascendentes se verifican cuando el candidato consigue un cargo de mayor importancia al previamente desempeñado. Bajo contextos altamente institucionalizados y jerarquizados, el presupuesto existente en este patrón de comportamiento es que, en la arena nacional, se encuentran los cargos más importantes (Stone 1980; Francis 1993; Norris 1999). Variables de naturaleza institucional, actitudinal y otras relacionadas con el entorno social del actor político han sido identificadas como las más influyentes para la presencia de carreras ascendentes (Soule 1969; Hain 1974; Engstrom y O'Connor 1980; Stone 1980; Francis 1993; Llanos y Sánchez 2006).

El segundo tipo de carrera legislativa que propone Schlesinger (1966) es el de naturaleza estática. En dicho patrón de comportamiento el actor político busca mantenerse en el mismo cargo para desde allí desarrollar un espacio de influencia. La presencia de este tipo de carreras se evidencia de forma más clara en contextos institucionales estables y en los que se pretende una mayor profesionalización de los legisladores, entendido este concepto como la sedimentación de destrezas para el manejo de los temas propios de la vida política (Berry et al. 2000; Mejía Acosta 2003). Entre los principales factores que explican la presencia de carreras legislativas estáticas están el tipo de relación existente entre el partido y el actor político o el grado de aversión al riesgo del legislador (Dutton 1975; Frantzich 1978; Hall y Van Houweling 1995; Nacif 1997; Morgenstern y Nacif 2002; Palmer y Simon 2003; Altman y Chasquetti 2005; Botero y Renno 2007; Martínez Rosón 2011).

Como un punto intermedio entre las carreras ascendentes y estáticas, hallamos las de naturaleza regresiva, verificadas cuando el legislador, una vez concluido su período, continúa su trayectoria política en un cargo circunscrito a la arena seccional, provincial o departamental. Este tipo de patrón de comportamiento

no está incluido en la tipología de Schlesinger (1966) pues su trabajo parte del supuesto de que el incremento del nivel de representación popular del cargo lleva implícito el aumento de poder para el actor político. Por tanto, bajo dicha propuesta, las carreras legislativas regresivas resultan contradictorias en términos de acrecentar el caudal de poder político. No obstante, en uno de los trabajos pioneros sobre este patrón de comportamiento, Samuels (2003) constata que, luego de alcanzar la representación parlamentaria nacional, muchos de los políticos brasileños prefieren retornar a cargos en sus respectivos estados.

Aunque este hallazgo empírico podría llevar a la idea de que hay una tensión respecto a la teoría de la ambición política (Downs 1957; Black 1972), lo que Samuels plantea es que la decisión de los políticos brasileños es plenamente coherente con dicha propuesta pues en ese país el poder —en términos simbólicos y de recursos— se encuentra en lo estadual más que en lo nacional. Otros trabajos en los que se observan legislaturas federales o países en procesos de descentralización o regionalización coinciden con este argumento, agregando que el sistema electoral también ejerce influencia para el diseño de carreras regresivas (Jones et al. 2000; Borchert 2001; Stolz 2003; De Luca et al. 2008; Vanlangenakker et al. 2010; Caminotti et al. 2011; Botero 2011; Arévalo 2017). Adicionalmente, quienes estudian carreras regresivas, concuerdan en señalar que dicho comportamiento es plenamente coherente con la teoría de la conexión electoral (Mayhew 1974; Fenno 1978; Rohde 1979), aunque en una variante en la que el actor no pretende expandir su radio de influencia, sino que prefiere concentrarse en mantener la lealtad de un grupo específico (Leoni et al. 2004; Marks et al. 2008). De hecho, una de las explicaciones para el surgimiento de este tipo de carrera es el deseo del candidato de mantener autonomía respecto a su propia agrupación política (Lodola 2009; Stolz y Fischer 2014; Arévalo 2017).

Finalmente, Schlesinger (1966) identifica como carreras discretas a aquellas que se verifican cuando un actor, luego de su paso por la legislatura, desaparece de la arena política. Al respecto, la investigación desarrollada se ha preocupado esencialmente de identificar las consecuencias de dicho patrón de comportamiento. Por un lado, están quienes señalan que este tipo de carreras erosionan la lealtad partidista y provocan distanciamiento de los vínculos entre el legislador y el electorado (Carroll y Shugart 2007; Siavelis y Morgenstern 2008; Botero 2011; Martínez Rosón 2011). Por otro lado, están quienes afirman que la presencia de este patrón de comportamiento propicia tanto el deterioro de la producción legislativa del político como una actitud pasiva frente al entorno (Jones et al. 2000; Spiller y Tomassi 2000; Ramírez 2013).

En cuanto a los motivos por los que se dan carreras discretas, los trabajos de investigación son abiertamente minoritarios. El propio Schlesinger (1966) otorga un tratamiento marginal a este patrón de conducta, limitándose a señalar que su presencia sería más probable en contextos de inestabilidad institucional y en espacios de menor representación política. En este aspecto, el trabajo de Squire (1988) es referencial y uno de los pocos que aborda la temática discutida. En efecto, dicho autor describe el tipo de carreras legislativas que se producen en

California, Nueva York y Connecticut, para de allí explorar las variables que explicarían los diferentes patrones de conducta observados. La idea central que plantea Squire (1988) es que el esquema de organización bajo el que se desenvuelve la legislatura influye decisivamente sobre el tipo de carrera que diseñan los actores políticos.

Bajo dicho presupuesto teórico, Squire (1988) evidencia empíricamente que en la legislatura de Connecticut es donde se observa la tasa más alta de carreras discretas, mientras que en Nueva York y California priman las de naturaleza ascendente y estática. La explicación que se otorga para la presencia de carreras discretas en Connecticut es que dicha legislatura es parte de un sistema político altamente centralizado y elitista. Por el contrario, en Nueva York y California se propician mayores oportunidades para la generación de carreras legislativas de mediano y largo alcance pues, el hecho de haber ocupado un espacio en la arena política, influye en el momento de elaborar las listas de candidatos para los posteriores procesos electorales. Tanto en el caso de la legislatura de Connecticut como en el de las de Nueva York y California, la estructura de incentivos y oportunidades que se presentan al actor serían las que definen el tipo de carrera legislativa que este construye.

Si bien las carreras estáticas, ascendentes o descendentes son, al menos normativamente, las más comunes —y allí radica la justificación para que sean las más analizadas—, la investigación sobre las carreras discretas es clave no solo para el campo de los estudios legislativos, sino también para los interesados en indagar en torno al tipo de racionalidad que orienta la toma de decisiones políticas. Sin embargo, los trabajos que indagan en torno a este tipo de patrón de conducta son prácticamente inexistentes. Por tanto, y a fin de cubrir el vacío detectado, en la siguiente sección planteo un marco teórico que explica la presencia de carreras legislativas discretas. En esencia, propongo que el grado de institucionalización de los partidos políticos explica la intensidad con la que este tipo de patrón de comportamiento se presenta en las legislaturas. Así, a medida que los partidos políticos tienen una institucionalización más débil, la presencia de carreras legislativas discretas irá en aumento.

### **III. CARRERAS DISCRETAS: RACIONALIDAD Y TOMA DE DECISIONES**

Como he mencionado, las carreras discretas son aquellas en las que el actor, una vez concluido su periodo legislativo, decide abandonar la arena política. Por tanto, no se incluyen en dicho concepto a las carreras desarrolladas por aquellos políticos que vuelven a la esfera privada tras haber obtenido un resultado adverso en un proceso eleccionario. Tampoco son parte de esta categoría analítica quienes dejan la arena política como consecuencia de expresas disposiciones legales que prohíben la reelección inmediata a cualquier cargo de elección popular, como es el caso de Costa Rica o México hasta antes de la reforma de 2014. Con la

definición que antecede, en este artículo sostengo que las carreras legislativas discretas se generan, prioritariamente, en países en los que la institucionalidad de sus agrupaciones partidistas es más débil. Asumo a un partido político como “débilmente institucionalizado” cuando el procesamiento de demandas y la resolución de conflictos internos dependen prioritariamente de la voluntad de un reducido grupo que controla la organización, más que del conjunto de reglas formales diseñadas para el efecto.

En el caso específico de la selección de candidatos, cuando los partidos se encuentran débilmente institucionalizados, la decisión de quienes conformarán las listas se concentra en unos pocos actores que monopolizan el poder dentro de la organización política. Así, luego de que dicha élite ocupa los puestos estelares de las listas de candidatos, el resto de espacios se cubren con una serie de actores que, por diferentes razones, son coyunturalmente útiles para el efecto. En caso de que estos últimos llegaren a alcanzar un lugar en la legislatura, el hecho de no ser parte del grupo de poder del partido influirá decisivamente para que el costo que implica ser considerados en futuros procesos electorarios sea demasiado alto. En dicho escenario, tales congresistas preferirán retornar a sus actividades previas, configurando así el patrón de conducta al que aquí identifico como carreras legislativas discretas. Por tanto, quienes monopolizan la selección de candidatos en las agrupaciones políticas con débil institucionalización, suelen ser actores que, a la vez que forman parte de la cúpula partidista, son también quienes incluyen sus nombres en los primeros lugares de las listas de candidatos a legisladores.

Como es conocido, para mantener una carrera política, el legislador debe invertir una diversidad de recursos materiales y simbólicos. Por un lado, el congresista tiene que aportar económicamente tanto al sostenimiento de la propia agrupación política como al financiamiento de su campaña electoral. Por tanto, la posibilidad de mantener a futuro una carrera política implica destinar una parte de sus ingresos económicos a dichos fines. Por otro lado, el legislador debe diseñar diferentes estrategias de intercambio y negociación al interior de su propia agrupación política si pretende mantener una carrera política activa. Este ejercicio de política partidista es aún más intenso en el caso de agrupaciones débilmente institucionalizadas, pues la posibilidad de posicionarse en el círculo cercano a los máximos dirigentes, quienes son los que finalmente designan a los candidatos, implica una importante inversión de tiempo, destrezas políticas y recursos de diverso orden. De hecho, aun cuando el legislador se proponga realizar la inversión descrita, las dinámicas propias de las élites partidistas tornan muy difícil que quienes no son parte del grupo puedan acercarse a su círculo de poder y, de esa forma, acceder a una nueva candidatura.

La propuesta teórica que he planteado guarda relación con la idea de Squire (1988) en el sentido que las carreras legislativas discretas serían más probables en sistemas políticos más centralizados y elitistas. Como lo estudia dicho autor en su trabajo sobre los casos de California, Nueva York y Connecticut, la posibilidad de tener una carrera discreta se explica por la presencia de

estructuras partidistas en las que las decisiones clave se toman en función de la voluntad de la élite dirigente y sin atención a reglas establecidas y sedimentadas en el tiempo. Por tanto, una hipótesis empíricamente observable —que se deriva de esta discusión teórica— señala que *la débil institucionalización de los partidos políticos explica la presencia de carreras legislativas discretas*.

Esta hipótesis contiene dos implicaciones. De un lado, puesto que en escenarios en los que los partidos son débilmente institucionalizados quienes controlan la agrupación son pocas personas, las carreras legislativas estables o incluso ascendentes serán minoritarias. De otro lado, quienes tienen habilidades y destrezas acumuladas en su experiencia legislativa, pero que no están dispuestos a invertir demasiado en lo económico —como tampoco en estrategias que les permitan acceder hasta las élites de cara a conseguir ser postulados a la reelección—, podrían optar por desarrollar una carrera en otros espacios de elección popular a través de un nuevo movimiento o partido político (Arévalo 2017). Aunque este escenario no es tan común, daría cuenta de carreras políticas regresivas. Ambas implicaciones también serán sujetas a verificación empírica en la siguiente sección de este artículo.

Finalmente, una posible explicación para la presencia de carreras legislativas discretas —y que no necesariamente tensiona con la relacionada a la débil institucionalización partidista— tiene que ver con la influencia que pueden ejercer las destrezas y experticias del legislador sobre su decisión de continuar o no en la vida política. En ese plano, aquellos legisladores con mayores capacidades y aptitudes para enfrentarse a las dinámicas propias de la política o al tipo de relación que se debe mantener frente a la ciudadanía y a los medios de comunicación, tendrían más posibilidades de generar una carrera legislativa de mediano o largo alcance. Para ello, el congresista debe ser activo en la presentación de proyectos de ley, convincente en sus intervenciones durante los debates parlamentarios y eficiente en la labor de fiscalización. Adicionalmente, para que dicha actividad sea eficaz, el legislador requiere diseñar una política de acercamiento a medios de comunicación y redes sociales, que le permita visibilizarse ante la opinión pública y la ciudadanía. La hipótesis que se desprende de esta posible explicación alterna señala que *la ausencia de experiencia política previa explica la presencia de carreras legislativas discretas*.

Con lo expuesto, en la siguiente sección someto a verificación empírica las conjeturas descritas. Para el efecto, analizo las doce conformaciones de la legislatura de Ecuador entre 1979 y 2007. Estudiar el caso ecuatoriano es valioso pues, como a continuación se evidencia empíricamente, la presencia de carreras discretas, lejos de ser una excepción, constituye el patrón de comportamiento más frecuente en la vida política de ese país. Adicionalmente, a partir de 1996, el diseño institucional de Ecuador eliminó por completo las barreras institucionales para la reelección, por lo que dicha variable se encuentra controlada desde esa época.

#### IV. EXPLORANDO CARRERAS LEGISLATIVAS DISCRETAS EN ECUADOR, 1979-2007

Como se ha mencionado, Ecuador es un buen caso de estudio no solo para verificar la presencia de carreras legislativas discretas sino también para explorar las posibles motivaciones que llevan a los actores políticos a reproducir dicha conducta. Siguiendo la definición clásica de Schlesinger (1966), considero como carreras discretas a aquellas que se verifican cuando, una vez que el congresista concluye su período legislativo, desaparece de la vida política del país. Aunque empíricamente se podría tomar cualquier cargo público como punto de referencia para analizar este comportamiento, la literatura se ha centrado en observar el paso del congresista por la legislatura. Dicha medida obedece a la idea de que es en esa arena en la que se toman las decisiones políticas de mayor trascendencia e impacto. Adicionalmente, el paso por la legislatura refleja no solo el posicionamiento político alcanzado por el actor sino también su visibilidad respecto a sus electores. Por lo expuesto, en este artículo considero al congreso como el punto de partida para analizar las carreras discretas.

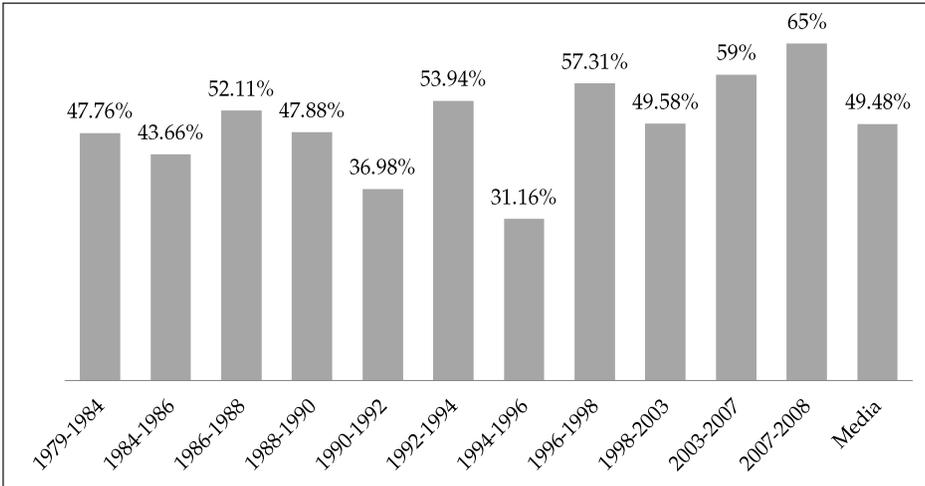
Para valorar la existencia o no de carreras discretas, tomé varias decisiones metodológicas. En primer lugar, consideré la trayectoria del actor en los diez años posteriores al término del mandato legislativo. Adicionalmente, valoré si el candidato desempeñó tanto cargos de elección popular como también otros que, a pesar de no proceder de la voluntad ciudadana, son importantes en términos políticos. En los puestos de elección popular incluí la presidencia y vicepresidencia de la república, cualquiera de los niveles de representación legislativa (nacional o provincial), las alcaldías y concejalías municipales y las prefecturas y consejerías provinciales. En los cargos políticos que no son de elección popular observé si el actor fue gobernador, ministro secretario de Estado, ministro juez de corte suprema o constitucional, embajador o cónsul.<sup>1</sup> La información fue capturada de los principales medios de comunicación escrita del país (*El Universo, El Comercio, Hoy*), de hojas de vida de los legisladores y de entrevistas a informantes clave.

Con lo expuesto, considero como un congresista con carrera discreta a aquel que, luego de terminar su período legislativo, no ocupó dentro de los siguientes diez años ninguno de los cargos ya mencionados. Si el actor durante ese período de tiempo fue candidato y no resultó elegido, se le eliminó de la base de datos. Consideré para la valoración a todos los períodos del Congreso Nacional del Ecuador entre 1979 y 2007. Se excluyó del análisis a los dos períodos de la denominada Asamblea Nacional (2009-2013 y 2013-2017), pues no existe el suficiente tiempo *a posteriori* del desempeño de los cargos para valorar si los actores tienen carreras discretas o no. Para la codificación, utilicé una variable dicotómica en la que “1” corresponde a un legislador que no desarrolló carrera

<sup>1</sup> En Ecuador, los gobernadores son los representantes del Ejecutivo en las provincias y su designación es discrecional del Presidente de la República.

política posterior y “0” al que sí la tuvo. Siguiendo los criterios metodológicos descritos, el Gráfico 1 presenta la medición de las carreras discretas en los distintos períodos parlamentarios del Ecuador.

Gráfico 1. Carreras legislativas discretas en Ecuador (1979-2008)



Fuente: elaboración propia

A partir de lo señalado por Schlesinger (1966), se esperaría que la presencia de actores con carreras discretas hubiera sido marginal en la arena política. Sin embargo, la evidencia empírica ofrecida da cuenta que, en el caso ecuatoriano, dicho patrón de comportamiento no solo es frecuente, sino que en buena parte de los períodos legislativos es mayoritario. Solamente en 1990-1992 y 1994-1996 se observa cierto descenso en la tasa de carreras discretas, aunque los porcentajes no dejan de ser relativamente altos (36,98% y 31,16% respectivamente). Al respecto, un hecho que se debe destacar es que hasta 1996, el diseño institucional ecuatoriano establecía la prohibición de reelección inmediata para el mismo cargo. Frente a dicha restricción, se podría pensar que algunos políticos optaron por pasar de la diputación provincial a la nacional o viceversa, o de las alcaldías o prefecturas a la legislatura. No obstante, los datos ofrecidos por el Gráfico 1 reflejan que, luego de 1996, la tasa de carreras discretas se mantuvo alta. Dicho comportamiento permite inferir que el diseño institucional no generó efectos decisivos sobre el tipo de carrera política prioritariamente desarrollada en Ecuador. De hecho, mientras la media de carreras discretas para el período 1979-1996 fue de 44,78%, para el período 1996-2008 paradójicamente se incrementó a 57,72%.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> La tasa más alta de carreras discretas corresponde al período legislativo 2007-2008. Este período originalmente debió concluir en 2010, pero fue reducido drásticamente por la clausura y reemplazo del Congreso Nacional debido a una Asamblea Constituyente dotada de plenas facultades legislativas y de fiscalización. Dado que con la llegada al poder del presidente Correa muchas de las dinámicas de la vida política del país

Por otro lado —y como lo han constatado trabajos previos—, desde el retorno a la democracia y durante todo el período analizado, Ecuador se ha caracterizado por la presencia de agrupaciones políticas con débil institucionalización partidista (Pachano 2007; Freidenberg y Pachano 2016; Basabe-Serrano 2016). Defino como institucionalización de los partidos al proceso a través del que las agrupaciones políticas llegan a establecerse en términos de modelos integrados, tanto de comportamiento como de actitudes (Randall y Sväsand 2002: 12). De las distintas dimensiones que integran dicho concepto, la que interesa—para efectos del presente artículo— tiene que ver con el alcance, regularidad e intensidad de los intercambios que constituyen a un partido como estructura y que se conoce como sistematicidad de las interacciones al interior del partido.<sup>3</sup>

En efecto, cuando la institucionalización de los partidos es débil, la incertidumbre se incrementa e imperan las decisiones ancladas en la voluntad de las personas por encima de los procedimientos y reglas establecidas. En el caso de la selección de candidaturas, dicho escenario conduce a que la designación descansa en la voluntad de unos pocos actores políticos quienes son los que, finalmente, controlan el partido y que, a la par, suelen ser los que ocupan cargos legislativos. Puesto que volver a ser considerado para futuras elecciones implica una inversión en términos de aportaciones económicas al partido, como también de estrategias de acercamiento a las élites que lo gobiernan y de destrezas propias para alcanzar notoriedad en la legislatura, las probabilidades de que se presenten carreras legislativas discretas aumentan considerablemente.

La Tabla 1 describe el grado de institucionalización de los partidos políticos ecuatorianos en base a los criterios teóricos propuestos por Randall y Sväsand (2002). A partir de información obtenida de trabajos previos, entrevistas a actores clave y revisión de medios de comunicación escrita, se plantean tres categorías analíticas para valorar la institucionalización partidista (fuerte, media, débil). Cuando el partido ha sufrido un cambio a lo largo del tiempo, se ofrecen dos mediciones (v.g. media-débil). Acorde a lo que han señalado trabajos previos, la debilidad institucional de los partidos en Ecuador es marcada en las cuatro

variaron, este dato debe ser tomado en cuenta a partir de las precisiones anotadas. Adicionalmente, para completar el rastreo de las trayectorias políticas de quienes fueron legisladores en este período, resta por observar los resultados del proceso electoral de 2017. De hecho, si algunos de los legisladores en funciones en el período 2007-2008 alcanzan nuevamente una curul en 2017 —o la presidencia o vicepresidencia de la república— deberán ser eliminados del registro de actores con carreras discretas.

<sup>3</sup> Para Randall y Sväsand (2002), el proceso de institucionalización de los partidos aborda dos niveles de análisis. En primer lugar, está el nivel de los factores endógenos, relacionados con el desenvolvimiento interno de la organización política. Por otro, se encuentra el nivel de las variables exógenas a los partidos y que tienen que ver con la forma de vinculación de la organización con otras instituciones y con la sociedad. En ambos niveles Randall y Sväsand identifican un componente estructural y otro actitudinal. De la matriz 2x2 que surge de dicha propuesta teórica, la sistematicidad del partido (interno-estructural) da cuenta del alcance, regularidad e intensidad de las interacciones que constituyen a un partido como estructura, mientras que la formación en valores (interno-actitudinal) se vincula al compromiso de los afiliados y simpatizantes del partido con una posición ideológica definida. La categoría denominada “autonomía del partido” (externo-estructural), se refiere a la capacidad de la agrupación política para tomar decisiones independientemente de la influencia de organizaciones o grupos de diverso orden. La capacidad de reificación del partido (externo-actitudinal) se relaciona con la posibilidad de que la agrupación se mantenga en el imaginario de la población más allá de la inmediatez de los procesos electorales.

dimensiones de análisis planteadas por Randall y Sväsand (Pachano 2007; Freidenberg y Pachano 2016; Basabe-Serrano 2016). En el caso de la dimensión que atañe a esta investigación —y que tiene que ver con la “sistematicidad de las interacciones” generadas al interior del partido—, la evidencia empírica da cuenta de dos tipos de trayectorias asumidas por los partidos. Por un lado están los partidos que aparecieron con un nivel medio de institucionalización de los procesos formales de reclutamiento y promoción de cuadros políticos pero que, con el paso del tiempo, fueron deteriorando su desempeño (Partido Socialista Ecuatoriano, Movimiento Popular Democrático, Pachacutik, Izquierda Democrática, Democracia Popular y Partido Social Cristiano) y, por otro, los que fueron débilmente institucionalizados desde su creación (Concentración de Fuerzas Populares, Partido Roldosista Ecuatoriano, Partido Sociedad Patriótica, Partido Renovador Institucional Acción Nacional y Alianza País).

Tabla 1. Institucionalización partidista en Ecuador (1979-2014)

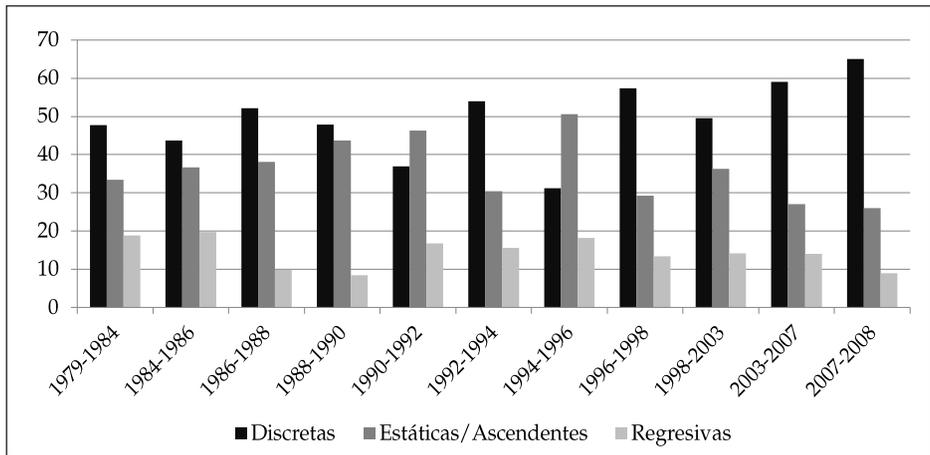
Dimensión	Sistematicidad de interacciones	Formación en valores/ideología	Autonomía de decisión	Capacidad de reificación
PSE	Media-débil	Media-débil	Media-débil	Media-débil
MPD	Media-débil	Media-débil	Media-débil	Media-débil
PCK	Media-débil	Media-débil	Media-débil	Media-débil
ID	Media-débil	Media-débil	Media-débil	Media-débil
DP	Media-débil	Media-débil	Media-débil	Media-débil
CFP	Débil	Débil	Débil	Débil
PSC	Media-débil	Débil	Débil	Media-débil
PRE	Débil	Débil	Débil	Débil
PSP	Débil	Débil	Débil	Débil
PRIAN	Débil	Débil	Débil	Débil
AP	Débil	Media-débil	Baja	Media-baja

Fuente: elaboración propia

Por tanto, la debilidad institucional de los partidos ecuatorianos, en términos de la sistematicidad de sus interacciones, originó que, frente a un proceso eleccionario determinado, las listas de candidatos se cubrieran con los pocos cuadros políticos existentes más una serie de actores que, por las razones políticas ya mencionadas, estuvieran destinados a llegar por una sola ocasión a la legislatura. De esta forma, mientras las élites partidistas y sus lógicas —a las que Michels (2010) definió como la ley de hierro de la oligarquía— tuvieron a su disposición todos los recursos y estrategias para construir carreras estables o ascendentes, la mayoría de los congresistas fueron parte del patrón de comportamiento al que he denominado “carreras legislativas discretas”.

Dos implicaciones se desprenden del vínculo causal entre partidos débilmente institucionalizados y carreras legislativas discretas. En primer lugar, dado que un reducido grupo de actores controla las agrupaciones políticas, las carreras estáticas o ascendentes corresponderían a esta élite. Por tanto, la presencia de este tipo de políticos, a los que Freidenberg y Alcántara (2001) llaman los “dueños del poder”, debería ser minoritaria en relación a la de aquellos con carreras discretas. Luego, dado que algunos legisladores poseen no solo habilidades para el ejercicio de la política sino también lealtades electorales regionales, es posible que puedan continuar con éxito su carrera política en la arena local, aun prescindiendo del partido político con el que llegaron al congreso (Arévalo 2017). No obstante, dado que esta conducta conlleva una serie de destrezas y estrategias de parte del candidato, su presencia debería ser marginal. El Gráfico 2 describe los diferentes tipos de carreras legislativas generados en Ecuador durante el período analizado.

Gráfico 2. Carreras legislativas discretas, estáticas/ascendentes y regresivas en Ecuador (1979-2008)



Fuente: Arévalo (2017)

En términos generales, el espacio que ocupa cada uno de los tipos de carreras legislativas es coherente con las implicaciones apuntadas. Por un lado, las carreras estáticas o ascendentes presentan una media a lo largo de todo el período analizado de 36,15%. Salvo en los períodos 1990-1992 y 1994-1996 —en los que los legisladores con este tipo de patrón de conducta fueron mayoritarios en el Congreso Nacional—, en general la presencia de quienes pueden diseñar carreras de mediano y largo alcance es menor al porcentaje de congresistas con carreras discretas. Por otro lado, las carreras regresivas, dadas las dificultades que presenta su diseño, se presentan como el patrón de conducta menos observado en la legislatura ecuatoriana. De hecho, la media de legisladores con este tipo de carreras asciende apenas al 14,08%. Con lo expuesto, en el siguiente acápite propongo tres casos de estudio a través de las que evidencio la lógica

que está tras el vínculo causal existente entre una débil institucionalización partidista y las carreras legislativas discretas.

## V. LA LÓGICA DE LAS CARRERAS LEGISLATIVAS DISCRETAS EN ECUADOR

En esta parte recorro a tres casos de estudio que permiten describir de forma más detallada cómo la débil institucionalización de los partidos políticos conduce a la generación de dos tipos de políticos. De un lado, un amplio grupo de congresistas que, por no ser parte del círculo de familiares, amigos o financistas de los líderes partidistas, no son considerados luego de su participación legislativa para nuevos cargos de elección. Como consecuencia de ello, dichos congresistas retornan a sus actividades particulares previas. Como he mencionado, la trayectoria política asumida por estos actores es la que en este artículo denomino carreras legislativas discretas. El segundo grupo, más reducido, es el de aquellos actores con participación política de mediano y largo plazo—tanto en la propia legislatura como en otros espacios de toma de decisión pública—. La información para la elaboración de los casos de estudio parte de la revisión de medios de comunicación escrita, trabajos previos y del propio análisis de la base de datos elaborada para este proyecto de investigación.

Una de las agrupaciones políticas que de mejor forma representa la relación entre débil institucionalización partidista y carreras legislativas discretas es el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). Creado a inicios de la década de 1980, el PRE constituyó un buen ejemplo de agrupación partidista en la que, tanto la selección de candidatos, como la de quiénes podían mantener una carrera política de mediano o largo plazo, descansó en la voluntad de su líder, el ex presidente Abdalá Bucaram Ortiz. Como suele suceder en partidos políticos débilmente institucionalizados, a pesar de la existencia de reglas estatutarias que establecen arenas de decisión y actores involucrados, el orden de los candidatos en las listas y la posibilidad de optar por la reelección eran definidos personalmente por Bucaram o por su círculo íntimo de familiares y allegados políticos. El propio Bucaram da cuenta de esta lógica de acción política cuando, en una entrevista realizada por Freidenberg y Alcántara (2001: 225), comentó que:

El PRE tiene una conformación populista. Porque realmente los comandos provinciales no entienden de elecciones internas (...), se hacen, se hacen pero les importa un carajo. Siempre es el Director, el líder de la provincia, el que va disponiendo los nombres, el que tiene mayor peso (en la designación de los cargos internos y de los candidatos) (Freidenberg y Alcántara 2001: 225)

Puesto que quienes se sitúan en los primeros lugares de las papeletas electorales son los que suelen tener mayores opciones de alcanzar un asiento en la legislatura, en el caso del PRE, dichos espacios eran ocupados por los

familiares de Bucaram y sus amigos (Freidenberg y Alcántara 2001: 226). El resto de posiciones se asignaban a simpatizantes, personal de apoyo y, en general, a personas destinadas a cumplir con la formalidad de completar las papeletas electorales. Por el “arrastre” de votos desde los cuadros importantes del PRE hacia el resto de los candidatos, algunos de ellos obtuvieron escaños. Sin embargo, dada la lógica asumida por un partido débilmente institucionalizado como el PRE, mientras estas personas estaban destinadas a construir carreras legislativas discretas, la familia y círculo íntimo de Bucaram desarrollaban trayectorias políticas de mediano y largo plazo, tanto en la legislatura como en otros espacios de tomas de decisión.

En efecto, entre 1979 y 2007, más del 70% de diputados del PRE tuvieron una carrera legislativa discreta, mientras que solo una tercera parte de quienes formaron parte de la bancada fueron reelectos u ocuparon otros cargos de elección popular. Si se observan los diputados del PRE que tuvieron las carreras legislativas más prolongadas (tres períodos), claramente destacan los hermanos del ex presidente Abdalá Bucaram: Adolfo, Elsa, Jacobo y Santiago. A ellos se sumaron Eduardo Azar, Fernando Rosero, Homero López y Jorge Marún, miembros del grupo de amigos, líderes provinciales y financistas de las campañas de la agrupación. Con dos períodos legislativos se encuentran Abdalá Bucaram Pulley y Gabriela Pazmiño, hijo y nuera del ex presidente y otros miembros de su círculo íntimo, como Mario Touma, Iván López, Roberto Rodríguez, Óscar Céleri, Carlos Kure, Andrés Romo, Fernando Larrea, Harry Álvarez, entre otros.<sup>4</sup>

A diferencia del PRE, la designación de candidatos en el Partido Social Cristiano (PSC) se orientó, esencialmente, por criterios de estatus socioeconómico y vínculos comerciales. Aunque los lazos familiares también estuvieron presentes como elemento decisorio en el proceso de selección de candidatos del PSC, fueron menos evidentes respecto a lo ocurrido en el PRE. No obstante, ambas agrupaciones políticas comparten, como rasgo distintivo, la débil institucionalización partidista al momento de proponer sus candidatos a cargos de elección popular. En el caso del PSC, la decisión de quienes integraban las listas y, sobre todo, el orden asignado dentro de ellas, estuvo tradicionalmente asignada a los líderes provinciales en un primer momento y, en instancia definitiva, a los dos referentes del partido: el ex presidente León Febres Cordero y el alcalde de Guayaquil desde 2000, Jaime Nebot. Al respecto, Freidenberg y Alcántara (2001: 72) reportan que, del total de dirigentes socialcristianos entrevistados en su proyecto de investigación, el 80% mencionó que muy a menudo los dirigentes nacionales son los que nombraban a los candidatos para las elecciones legislativas.

<sup>4</sup> El único caso de carrera legislativa de largo alcance —sin que medien los lazos familiares, la amistad o el financiamiento a las campañas—, es el de Marco Proaño Maya. En efecto, este actor político obtuvo un escaño en la legislatura por cinco ocasiones y fue candidato a vicepresidente de la República sin ser parte de la lógica de acción política propia de un partido des institucionalizado, como fue el PRE.

Como ya he indicado, dado que los candidatos que ocupan los primeros puestos en las listas son los que más opciones tienen de alcanzar escaños, dichos espacios fueron cubiertos por actores que eran cercanos a los líderes del psc. Por tanto, el resto de las papeletas electorales se completaron con personas designadas en función de la coyuntura. Como consecuencia del “arrastré” de votos de parte de las élites del partido, en algunos casos, dichos candidatos lograron alcanzar el número de votos suficientes para acceder a la legislatura. Aquí se encuentra, precisamente, el grupo de actores políticos que diseñaron carreras legislativas discretas. En sentido contrario, el reducido grupo que mantuvo vínculos con la cúpula nacional del psc y con los liderazgos regionales, sea por estatus socioeconómico o por razones comerciales o financieras, fue el que pudo acceder a la reelección y, en general, a diseñar carreras legislativas de mediano y largo alcance.

De hecho, a lo largo del período 1979-2007, casi el 70% de los diputados del psc llegaron por una sola ocasión al Congreso, para luego retornar a sus actividades privadas. Al igual que en el caso del PRE, mientras la mayoría de diputados del psc desarrollaron carreras legislativas discretas, un reducido grupo pudo mantenerse en la arena política en el mediano y largo plazo. En este segundo grupo se encuentran actores como Pascual del Cioppo (cuatro períodos) o Heinz Moeller (tres períodos), cuya cercanía por razones de estatus socioeconómico con los líderes históricos del psc les permitió proyectar una imagen nacional.<sup>5</sup> A ellos se sumaron líderes provinciales como César Acosta (Manabí), Antonio y Guillermo Andrade Fajardo (Los Ríos), Carlos Saúd (Esmeraldas), Clemente Vásquez (Manabí), Carlos Falquéz (El Oro), Gilberto Vaca (Bolívar), Susana González (Azuay) y Luis Fernando Torres (Tungurahua), quienes permanecieron en el Congreso por al menos tres períodos.

El vínculo entre débil institucionalización partidista y carreras legislativas discretas, evidenciado en los casos del PRE y el psc, puede hacerse extensivo a la Democracia Popular (DP), uno de los partidos más representativos de la serranía ecuatoriana. El análisis de la DP resulta interesante pues, a diferencia del PRE y el psc, la selección de candidatos en este partido se encuentra marcada por dos lógicas de acción diferenciadas. La primera, que corresponde a la década de 1980 y mediados de 1990, estuvo caracterizada por considerar tanto las reglas formales como la carrera desarrollada por el actor al interior del partido de cara a la selección de candidatos (Freidenberg y Alcántara 2001: 122). Si bien la decisión personal de los líderes del partido no fue ajena a la definición de quienes y en qué orden integraron las listas de candidatos, durante el periodo mencionado la DP mantuvo cierto nivel de sistematicidad en cuanto al alcance, regularidad e intensidad de los intercambios que constituyen a un partido como estructura. En ese aspecto, el nivel de institucionalización de la DP, observado en

<sup>5</sup> El propio expresidente Febres Cordero fue legislador por tres ocasiones, mientras que el alcalde de Guayaquil desde 2000, Jaime Nebot, estuvo en la legislatura en dos períodos.

la dimensión de la sistematicidad partidista de la Tabla 1, fue mayor durante el período histórico citado.

La segunda lógica de acción de la DP arranca a mediados de la década de 1990, cuando la institucionalización partidista alcanzada fue perdiendo fuerza, tornando los mecanismos de selección de candidatos más cercanos a los utilizados por el PSC. En efecto, la carrera político-partidista y los procedimientos institucionales para la nominación fueron dejados de lado para priorizar como criterios de elaboración de las listas tanto a la cercanía del actor con la cúpula partidista como al poder económico para el financiamiento de las campañas electorales. En este último aspecto, la principal fuente de ingresos de la DP — que tradicionalmente estuvo en el denominado fondo partidario permanente provisto por el Tribunal Supremo Electoral (Ardaya y Verdesoto 1998: 180)—, pasó a ser el aporte de grandes actores privados con intereses políticos. Las denuncias en contra del propietario del Banco del Progreso, Fernando Aspiazú, por el aporte de 3,1 millones de dólares americanos a la campaña presidencial de Jamil Mahuad dan cuenta de la nueva orientación asumida por la DP (Freidenberg y Alcántara 2001: 124).

Acorde a la propuesta teórica que sostengo en este artículo, el debilitamiento de la cierta institucionalización partidista alcanzada por la DP hasta mediados de la década de 1990 fue de la mano con el incremento de actores con carreras legislativas discretas. Empíricamente, si se compara este patrón de comportamiento entre los períodos 1984-1998 y 1998-2010, la media de carreras legislativas discretas en el primer caso fue de 43,53%, mientras que en el segundo ascendió drásticamente a 72,38%.<sup>6</sup> De hecho, mientras en el período 1984-1998 la media de carreras legislativas discretas de la DP fue de las más bajas en Ecuador, entre 1998 y 2010 este valor se incrementó hasta situarse en los niveles observados en agrupaciones políticas que siempre tuvieron una débil institucionalización partidista, como el PSC o el PRE. En resumen, tanto el análisis de estadística descriptiva, como los casos de estudio, evidencian que la débil institucionalización al interior de las agrupaciones partidistas se vincula causalmente con la presencia de una porción representativa de actores políticos ecuatorianos con carreras legislativas discretas. Sin embargo, y con el fin de otorgar mayor solidez al argumento expuesto, en el siguiente acápite planteo algunas posibles explicaciones alternas.

<sup>6</sup> El porcentaje de legisladores con carreras discretas de la dp durante los periodos considerados fue: 1984-1988: 50%; 1988-1992: 46,15%; 1992-1996: 36,36%; 1996-1998: 41,61%; 1998-2003: 62,16%; 2003-2007: 75%; 2007-2010: 80%.

## VI. EXPLICACIONES ALTERNAS A LA PRESENCIA DE CARRERAS LEGISLATIVAS DISCRETAS

A pesar de que se ha evidenciado que la masiva presencia de carreras legislativas discretas en Ecuador se explica, prioritariamente, por la débil institucionalización partidista, en esta parte someto a prueba dos explicaciones alternativas. La primera tiene que ver con la posibilidad de que el estatus socioeconómico influya sobre los legisladores en su decisión de no continuar en la vida política. La segunda explicación se relaciona con el conjunto de destrezas de los actores políticos y su posible efecto sobre la generación de carreras legislativas discretas. En el primer caso podría argumentarse que, dado que quienes acceden al Congreso tienen una posición social o económica privilegiada, esto aumentaría sus incentivos para retornar a sus actividades privadas una vez concluido el período para el que fueron elegidos. Sin embargo, los casos de estudio presentados dan cuenta de que, en Ecuador, lo que sucede es precisamente lo contrario: aquellos actores con mayor posición social —sobre todo en el PSC— o con capacidad económica para financiar las campañas electorales —prioritariamente en el PRE— son los que desarrollan carreras legislativas de mediano y largo plazo.

La segunda explicación alterna plantea que las limitadas destrezas y experiencia política de los legisladores podrían ejercer influencia para que dichos actores opten por retornar a sus actividades previas luego del cumplimiento de su período. La idea aquí es que si los parlamentarios carecen del bagaje de conocimientos y aptitudes necesarias para el ejercicio de la legislatura, dicha debilidad pesará al momento de decidir si continuar o no con la carrera política. No obstante, valorar empíricamente las destrezas y experticias de los legisladores conlleva un reto pues la información para observar una de las variables clave, como es la formación académica, no se encuentra disponible para la mayoría del período estudiado. Para remediar dicha deficiencia analicé la trayectoria política previa de los actores con carreras legislativas discretas.

Para realizar la medición citada construí una variable dicotómica que observa si en los diez años anteriores al ejercicio de la legislatura el actor ocupó cargos de elección popular u otros espacios que, sin tener dicha connotación, son importantes desde el punto de vista político.<sup>7</sup> La información fue obtenida de los principales medios de comunicación escrita del país (*El Universo*, *El Comercio*, *Hoy*), de hojas de vida de los legisladores y de entrevistas a informantes clave. Si el congresista tuvo experiencia política previa, se presumiría que goza de mayores destrezas y aptitudes para el ejercicio de la legislatura y sería menos probable que presente una carrera discreta.

<sup>7</sup> Dentro de los cargos de elección popular, consideré los de presidente o vicepresidente, legislador, alcalde, concejal, prefecto o consejero. En los cargos que no son de elección popular, pero que implican un espacio importante de injerencia política, incluí los de gobernador, ministro, juez supremo o constitucional, embajador o cónsul.

Contrariamente a lo que esperaríamos evidenciar empíricamente, no existe un patrón de comportamiento definido que dé cuenta de un posible vínculo causal entre experiencia política previa y carreras legislativas discretas. La distribución casi uniforme entre aquellos actores con un paso por la política anterior a la legislatura (56,87%) y los que no lo tuvieron (43,13%) da cuenta que esta variable no ejerce influencia sobre la presencia de carreras legislativas discretas. De hecho, y de forma contra intuitiva, la mayoría de parlamentarios con carreras legislativas discretas presentan experticias previas en espacios de toma de decisión pública. Como consecuencia de lo evidenciado, se podría sostener —con mayor certidumbre— la idea de que la presencia de partidos políticos débilmente institucionalizados, es una variable decisiva para explicar las carreras legislativas discretas en Ecuador.

Desde otra perspectiva, la evidencia empírica descrita daría cuenta de que, independientemente que el actor provenga o no de otros espacios políticos, el no ser parte de la élite que controla el partido lo conduce a reducir ostensiblemente sus posibilidades de mantenerse en la legislatura más allá del período para el que fue elegido. Adicionalmente, una implicación del hallazgo previo es que los parlamentarios que presentan carreras legislativas estáticas o progresivas, pueden desarrollar dicho patrón de conducta esencialmente por su pertenencia a la élite que controla el poder de la agrupación política e independientemente de que posean experticias políticas. De hecho, el 45,12% de los congresistas con carreras legislativas estáticas o progresivas no tuvieron un paso previo por la legislatura.

En resumen, la evidencia empírica aportada refleja, por un lado, que las carreras legislativas discretas han sido mayoritarias en Ecuador desde el retorno a la democracia y que constituyen una constante en dicha arena de decisión política. Por otro lado, los datos generados para este artículo constatan que dicho patrón de conducta se relaciona causalmente con otro factor también constante durante el período analizado, como es presencia de partidos políticos débilmente institucionalizados. En efecto, ante la presencia de agrupaciones políticas carentes de estructuras que orienten la toma de decisión en temas clave como es la nominación y selección de candidatos, el acceso a espacios legislativos se constituye en patrimonio de un pequeño grupo de poder que obtiene las candidaturas más importantes y que es el que está en capacidad de generar una carrera de mediano y largo plazo (Machado Puertas 2007, 2008; Basabe-Serrano et al 2010; Polga-Hecimovich 2013; Vera y Llanos 2016). En ese sentido, y siguiendo los términos de Squire (1988), la histórica presencia de partidos altamente centralizados y elitistas explica la presencia mayoritaria de carreras legislativas discretas en la arena política ecuatoriana. Desde otra perspectiva, un efecto clave de la ausencia de sistematicidad (Randall y Sväsand 2002) al interior de las agrupaciones partidistas es la deficiente profesionalización de los políticos (Pachano 2010; Freidenberg 2012).

## VII. CONCLUSIONES Y ALGUNAS IDEAS PARA UNA FUTURA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Este artículo exploró la presencia de carreras legislativas discretas en Ecuador a lo largo de su último período democrático. Contrariamente a lo que la literatura ha señalado en el sentido de que dicho patrón de conducta es excepcional y que corresponde a espacios de decisión política de menor importancia (Schlesinger 1966), la evidencia empírica aportada dio cuenta que en Ecuador este tipo de carrera es tan frecuente que, casi la mitad de los legisladores, llegaron por una sola ocasión al Congreso Nacional y luego desaparecieron de la vida política. Por tanto, el análisis presentado evidencia que las carreras legislativas discretas han sido una constante en Ecuador, independientemente de las características de las coaliciones legislativas, la orientación ideológica del gobierno o la presencia de ciertas barreras institucionales que, hasta 1996, impidieron la reelección inmediata de los congresistas al mismo cargo. En este último aspecto, la evidencia proporcionada reveló que, paradójicamente, cuando se eliminaron todas las restricciones a la reelección inmediata, la tasa de legisladores con carreras discretas se incrementó.

Por otro lado, el artículo discutió el vínculo causal existente entre agrupaciones políticas con débil institucionalización partidista y carreras legislativas discretas. En este aspecto, la evidencia empírica producida dio cuenta de la histórica presencia en Ecuador de partidos en los que los mecanismos de nominación y selección de candidatos dependen de una pequeña élite de políticos (Freidenberg y Alcántara 2001). Como consecuencia de este rasgo de la vida política de las agrupaciones partidistas, los espacios para generar una carrera legislativa de mediano y largo alcance estuvieron reservados a una pequeña élite, mientras que el resto de candidatos que accedieron a dicho espacio lo hicieron de forma coyuntural, para posteriormente retornar a sus actividades privadas. Aquí se hallarían, precisamente, los actores políticos con carreras legislativas discretas.

De otro lado, el artículo planteó como una posible explicación alterna para la presencia de carreras legislativas discretas al estatus socioeconómico de los actores. La hipótesis señalaba que si los parlamentarios tenían un buen posicionamiento en cualquiera de estas esferas, existirían menos incentivos para continuar en la vida política. No obstante, los casos de estudio ofrecidos dieron cuenta de que precisamente quienes se hallaban mejor situados en el plano social o económico fueron los que permanecieron en la legislatura por varios períodos. Así mismo, se testeó otra posible explicación relacionada con la idea de que ante la falta de destrezas y experticias para la actividad legislativa los actores se sentirían menos tentados a continuar en la vida política luego del fin de su período. No obstante, el artículo evidenció que esta variable no ejerce mayor influencia sobre el desarrollo de carreras legislativas discretas. De hecho, la presencia de este tipo de patrón de comportamiento no tendría relación con las capacidades del congresista para el desempeño del cargo sino con su pertenencia o no al grupo de poder que gobierna el partido político. Por

tanto, ser parte de la élite partidista, aun cuando las experticias y destrezas para el manejo de la arena parlamentaria estén ausentes, facilita el desarrollo de una carrera legislativa estática o ascendente.

Desafortunadamente, el hecho de que los estudios sobre este tipo de carreras legislativas sean excepcionales en América Latina, imposibilita el diseño de investigaciones comparadas. Dicha deficiencia, por tanto, tiene que ser considerada al momento de valorar las inferencias generadas por este artículo. No obstante, Chasqueti (2010) ha constatado que la fuerte institucionalización de los partidos políticos uruguayos influye en la generación de carreras legislativas de mediano y largo alcance. Dicha evidencia empírica, hallada también en el caso chileno (Bunker y Navia 2015), refuerza la idea que sostengo en este artículo y que plantea la presencia de un vínculo causal entre débil institucionalización partidista e incremento en la presencia de carreras legislativas discretas. En todo caso, el análisis comparado de la racionalidad de quienes diseñan carreras legislativas discretas debería ser parte de la futura agenda de investigación en este campo de estudio.

Dado que la débil institucionalización de las agrupaciones partidistas no es un rasgo exclusivo del sistema político ecuatoriano, la propuesta teórica que vincula dicha variable con la presencia de carreras legislativas discretas podría ser aplicada a otros países de la región. Como he manifestado, este ejercicio de investigación es necesario realizar dado que, a partir de la generación de mayor evidencia empírica respecto al vínculo causal anotado, se podrían refutar o confirmar los hallazgos presentados en este artículo. Adicionalmente, comparar países con baja presencia de carreras legislativas discretas —como Uruguay o Chile— respecto de otros en los que este comportamiento haya sido considerablemente alto— como Ecuador y eventualmente Bolivia—, permitirá controlar de mejor forma la presencia de otro tipo de variables no consideradas en esta investigación.

Más allá del efecto que genera la débil institucionalización de los partidos sobre las carreras legislativas discretas, hay una serie de posibles implicaciones de política pública que se desprenden de dicha relación causal y que convendría analizarlas en trabajos posteriores. Por un lado, está la influencia que genera este tipo de patrón de comportamiento sobre la legislación aprobada. En ese aspecto, una agenda futura de investigación, en la que se considere como variable explicativa el tipo de carrera del congresista respecto a la calidad de las políticas públicas diseñadas, puede aportar a incrementar la comprensión sobre los desempeños de las legislaturas. Por otro lado, un ejercicio investigativo interesante tiene que ver con los efectos que genera la presencia de carreras legislativas discretas sobre las dinámicas internas del parlamento. Me refiero, específicamente, al hecho de indagar cómo el tipo de carrera del político influye sobre los mecanismos de negociación e intercambio que se verifican tanto en las comisiones como en la discusión del pleno de las legislaturas.

Como este artículo ha demostrado, el estudio de las carreras legislativas discretas constituye un espacio fértil de investigación científica. Lo anterior no solo por lo contra-intuitivo que podrían ser los hallazgos empíricos sino también porque a partir de allí se podría pensar en refinamientos a las teorías de la ambición política y de la conexión electoral que, a la fecha, son los marcos referenciales dentro de este campo de estudios. Aunque esta investigación ha evidenciado el vínculo causal existente entre débil institucionalización partidista y carreras legislativas discretas, dichos hallazgos constituyen el punto de partida para ahondar en variables ecológicas que podrían también ejercer influencia sobre el tipo de carreras que diseñan los políticos.

## REFERENCIAS

- Altman, Daniel, y Daniel Chasqueti. 2005. "Re-election and Political Career Paths in the Uruguayan Congress, 1985-99." *Journal of Legislative Studies* 11 (2): 235-253.
- Ardaya, Gloria, y Luis Verdesoto. 1998. "La financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Ecuador." En *El financiamiento de la política en Iberoamérica*, editado por Pilar del Castillo y Daniel Zovatto. San José de Costa Rica: Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL), pp. 170-195.
- Arévalo, María Inés. 2017. *Ambición o estrategia: estudio de carreras políticas regresivas en Ecuador, 1979-2008*. Quito: Instituto de la Democracia.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2016. "Asociación cívica y desinstitucionalización de los partidos políticos en Ecuador. Continuidades y rupturas, 1979-2014." *Política y Sociedad* 53 (3): 937-960.
- Basabe-Serrano, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta. 2010. "La democracia inconclusa. Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)." *Revista de Ciencia Política* 30 (1): 65-85.
- Berry, William, Michael Berkman, y Stuart Schneiderman. 2000. "Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries." *American Political Science Review* 94 (4): 859-874.
- Black, Gordon. 1972. "A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentive." *American Political Science Review* 66 (1): 144-159.
- Borchert, Jens. 2001. "Movement and Linkage in Political Careers: Individual Ambition and Institutional Repercussions in a Multi-level Setting." Ponencia presentada en el *ECPR Joint Sessions of Workshops Grenoble*, EE.UU. 6-11 de abril. Recuperado el 29 de marzo de 2017 desde <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/ec7d91df-1ef3-48be-a3b2-ac-148b675bb3.pdf>
- Botero, Felipe, y Lucio R. Renno. 2007. "Career Choice and Legislative Reelection: Evidence from Brazil and Colombia." *Brazilian Political Science Review* 1: 102-124.
- Botero, Felipe. 2011. "Carreras políticas en América Latina. Discusión teórica y ajuste de supuesto." *Postdata* 16 (2): 167-187.
- Bunker, Kenneth, y Patricio Navia. 2015. "Incumbency Advantage and Tenure Length in the Chilean Chamber of Deputies, 1989-2009." *Revista de Ciencia Política* 35 (2): 251-271.
- Caminotti, Mariana, Santiago Rotman, y Carlos Varetto. 2011. "Carreras políticas y oportunidades 'generizadas' en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)." *Postdata* 16 (2): 191-221.
- Carroll, Royce, y Matthew S. Shugart. 2007. "Neo-Madisonian Theory and Latin American Institutions." En *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, ed. por Gerardo L. Munck. Oxford: Oxford University Press, 175-214.

- Chasquetti, Daniel. 2010. "Carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras." Disertación doctoral. Montevideo, Universidad de La República.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones, y María Inés Tula. 2008. "Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina." *Postdata* (13): 81-102.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper Collins Publishers.
- Dutton, William. 1975. "The Political Ambitions of Local Legislators: A Comparative Perspective." *Polity* 7 (4): 504-522.
- Engstrom, Richard L., y Patrick O'Connor. 1980. "Lawyer-legislators and Support for State Legislative Reform." *Journal of Politics* 42 (1): 267-276.
- Fenno, Richard. 1978. *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston: Little Brown.
- Fishel, Jeff. 1971. "Ambition and the Political Vocation: Congressional Challengers in American Politics." *Journal of Politics* 33 (1): 25-56.
- Francis, Wayne L. 1993. "House to Senate Career Movement in the US States: The Significance of Selectivity." *Legislative Studies Quarterly* 13 (3): 309-320.
- Frantzich, Stephen E. 1978. "Opting Out Retirement from House of Representative, 1968-1974." *American Politics Research* 6 (3): 251-273.
- Freidenberg, Flavia, y Manuel Alcántara. 2001. *Los dueños del poder*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Freidenberg, Flavia. 2012. "Ecuador 2011: revolución ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político." *Revista de Ciencia Política* 32 (1): 129-150.
- Hain, Paul. 1974. "Age, Ambitions, and Political Careers: The Middle-Age Crisis." *Western Political Quarterly* 27 (2): 265-274.
- Hall, Richard L., y Robert Van Houweling. 1995. "Avarice and Ambition in Congress: Representatives' Decisions to Run or Retire from the US House." *American Political Science Review* 89 (1): 121-136.
- Jones, Mark, Sebastian Saiegh, Pablo Spiller, y Mariano Tommasi. 2000. "Políticos profesionales, legisladores 'amateurs'. El Congreso argentino en el siglo xx". Documento de trabajo N° 45. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Leoni, Eduardo, Carlos Pereira, y Lucio R. Rennó. 2004. "Political Survival Strategies: Political Career Decisions in the Brazilian Chamber of Deputies." *Journal of Latin American Studies* 36 (1): 109-130.
- Llanos, Mariana, y Francisco Sánchez. 2006. "Council of Elders? The Senate and Its Members in the Southern Cone." *Latin American Research Review* 41 (1): 133-152.
- Lodola, Germán. 2009. "La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil." *Desarrollo Económico* 46 (2): 247-286.
- Machado Puertas, Juan Carlos. 2007. "Ecuador: el derrumbe de los partidos tradicionales." *Revista de Ciencia Política* 27 (esp.): 129-147.
- Machado Puertas, Juan Carlos. 2008. "Ecuador: ...hasta que se fueron todos." *Revista de Ciencia Política* 28 (1): 189-215.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe, y Arjan H. Schakel. 2008. "Measuring Regional Authority." *Regional and Federal Studies* 18 (2-3): 111-121.
- Martínez Rosón, María del Mar. 2011. "Ambición política y lealtad. Influencia sobre el comportamiento político." *Política y Gobierno* 18 (2): 231-264.
- Matthews, Donald R. 1984. "Legislative Recruitment and Legislative Careers." *Legislative Studies Quarterly* 63 (1): 547-585.
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Mejía Acosta, Andrés. 2003. "La reelección legislativa en Ecuador. Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-2003)." *Ecuador Debate* 62: 251-269.
- Michels, Robert. 2010. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Morgenstern, Scott, y Benito Nacif. 2002. *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Nacif, Benito. 1997. "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México." *Política y Gobierno* 4 (1): 115-145.
- Norris, Pippa. 1999. "Recruitment into the European Parliament." En *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, editado por R. S. Katz y B. Wessels. Oxford: Oxford University Press, 189-233.
- Pachano, Simón. 2007. *La trama de Penélope*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Pachano, Simón. 2010. "Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento." *Revista de Ciencia Política* 30 (2): 297-317.
- Palmer, Barbara, y Dennis Simon. 2003. "Political Ambition and Women in the US House of Representatives, 1916-2000". *Political Research Quarterly* 56 (2): 127-138.
- Polga-Hecimovich, John. 2013. "Ecuador: estabilidad institucional y la consolidación del poder de Rafael Correa." *Revista de Ciencia Política* 33 (1): 135-160.
- Ramírez, Lucero. 2013. *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Randall, Vicky, y Lars Svåsand. 2002. "Party Institutionalization in New Democracies". *Party Politics* 8 (1): 5-29.
- Rohde, David W. 1979. "Risk Bearing and Progressive Ambition: The Case of the United States House of Representatives." *American Journal of Political Science* 23 (1):1-26.
- Samuels, David. 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schlesinger, Joseph A. 1966. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally and Company.
- Siavelis, Peter M., y Scott Morgenstern. 2008. *Pathway to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Filadelfia: Penn State University Press.
- Soule, John W. 1969. "Future Political Ambitions and the Behavior of Incumbent State Legislators." *Midwest Journal of Political Science* 13 (3): 439-454.
- Spiller, Pablo T., y Mariano Tommasi. 2000. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Approach with Applications to Argentina." Presentado en la *III Conferencia Internacional Anual de la Sociedad Internacional por una Nueva Economía Institucional*. Tübingen, Alemania. 22-24 de septiembre.
- Squire, Peverill. 1988. "Career Opportunities and Membership Stability in Legislatures." *Legislative Studies Quarterly* 13 (1): 65-82.
- Stolz, Klaus, y Jörn Fischer. 2014. "Post-Cabinet Careers of Regional Ministers in Germany, 1990-2011." *German Politics* 23 (3): 157-173.
- Stolz, Klaus. 2003. "Moving up, Moving Down: Political Careers Across Territorial Levels." *European Journal of Political Research* 42 (2): 223-248.
- Stone, Pauline T. 1980. "Ambition Theory and the Black Politician." *Western Political Quarterly* 33 (1): 94-107.
- Vanlangenakker, Ine, Bart Maddens, y Put Gert-Jan. 2010. "Political Careers in Belgium: an Example of the Integrated Career Model." *Fédéralisme Régionalisme* 10. Recuperado el 29 de marzo de 2017 desde <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=939>
- Vera Rojas, Sofía, y Santiago Llanos Escobar. 2016. "La democracia después de nueve años de la 'Revolución Ciudadana' de Rafael Correa." *Revista de Ciencia Política* 36 (1): 145-175.

**Santiago Basabe-Serrano** es coordinador de la Maestría en Política Comparada y profesor titular del Departamento de Estudios Políticos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador. Sus líneas de investigación se relacionan con el desempeño de las cortes de justicia, las legislaturas y el presidencialismo. Correo electrónico: sbasabe@flacso.edu.ec

