

**Director**  
Francisco Muñoz Jaramillo

**Comité Editorial**  
Santiago Ortiz  
Franklin Ramírez

**Editor**  
Ángel Enrique Arias

**Consejo Editorial**  
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,  
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,  
Ramiro González, Virgilio Hernández,  
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,  
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,  
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,  
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,  
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

**Edición**  
Raúl Borja  
Gonzalo Burbano

**Diseño**  
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

**Fotografías / Ilustraciones**  
Archivo Activa

**Auspicio**  
ILDIS - FES  
Avenida República 500, Edificio Pucará  
Teléfono (593) 2 2 562 103  
Quito - Ecuador  
[www.ildis.org.ec](http://www.ildis.org.ec)

**Impresión**  
Gráficas Araujo  
08 44 90 582

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

**laTendencia**  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor  
ISSN: 13902571  
Marzo/Abril de 2009

# laTendencia

—revista de análisis político—

Santiago Ortiz Crespo  
Diego Mancheno P.  
Fander Falconí  
Adriana Alvear  
Grace Jaramillo  
Margarita Aguinaga  
Juan Cuvi  
Pablo Ospina Peralta  
Norman Wray Reyes  
Luis Verdesoto  
Humberto Cholango  
Esperanza Martínez  
Luis Augusto Panchi  
Santiago Pérez  
Paulina Recalde Velasco  
René Maugé  
Paco Moncayo  
Martha Roldós  
Alberto Acosta  
Virgilio Hernández  
Fernando Buendía  
Rafael Guerrero  
María Arboleda

9

mar/abr 2009

# Internacional / Crisis

**5** **Editorial**  
Programa anticrisis:  
legitimidad y eficacia  
Francisco Muñoz Jaramillo

**11** La crisis mundial: una  
prueba de fuego para la  
revolución ciudadana  
Santiago Ortiz Crespo

**16** Una crisis global del  
modo de producción  
capitalista  
Diego Mancheno P.

**21** Política exterior y  
desarrollo  
Fander Falconí

**28** Negociaciones CAN-UE:  
la integración se cayó  
del barco  
Adriana Alvear / Grace Jaramillo

**32** Balance del Foro Social  
Mundial Belem 2009  
Margarita Aguinaga



# Coyuntura

**42** La incertidumbre:  
instrumento de gobierno  
Juan Cuvi

**46** El gobierno de la  
revolución ciudadana:  
entre la crisis económica  
y los cambios del poder  
real  
Pablo Ospina Peralta

**53** Una lectura de la  
Comisión Legislativa y  
de Fiscalización  
Norman Wray Reyes

**60** Ecuador en el  
informe 2008 de  
Latinobarometro  
Luis Verdesoto

**64** 20 de enero: retos y  
perspectivas  
Humberto Cholango

**67** Yasuní: dejar el crudo  
en tierra es un reto a la  
coherencia  
Esperanza Martínez

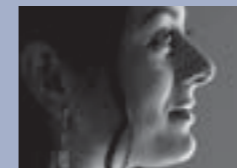
**73** La efectiva  
implementación de la  
participación  
ciudadana  
Luis Augusto Panchi

Balance de las primarias  
de PAIS  
Santiago Pérez

**81** Elecciones 2009: el  
nuevo horizonte del  
gobierno de Rafael  
Correa  
Paulina Recalde Velasco

**86** El bicentenario y  
su proyección en la  
actualidad  
René Maugé

# laTendencia



**93** El Ecuador en la época  
de cambios  
Paco Moncayo

**98** El programa  
de la izquierda  
humanista, plural,  
intercultural y  
plurinacional  
Martha Roldós

**103** La maldición de la  
abundancia: un riesgo  
para la democracia  
Alberto Acosta

**116** Nueva Ley Orgánica  
Electoral y de  
Organizaciones Políticas  
Virgilio Hernández

**121** Regimen del buen  
vivir, autonomía y  
descentralización  
Fernando Buendía  
(Ecuador Dialoga)

**126** El estatuto autonómico  
y la izquierda  
guayaquileña  
Rafael Guerrero

**130** Mujeres hacia la paridad:  
cambios moleculares y  
resistencias al cambio  
María Arboleda

# Próximo gobierno y Políticas públicas

# Nueva Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas

Virgilio Hernández E.

“Un paso para profundizar la representación y abrir cauce para el ejercicio de la democracia directa”

## Los objetivos de la reforma política

Una de las perversidades de la política moderna es presentarnos asuntos de definición política como temas de carácter técnico, eso ha pasado generalmente con la política económica y en la discusión de algunos temas, que si bien se apoyan en desarrollos técnicos tienen objetivos políticos.

No tiene sentido describir la nueva Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, sin establecer los objetivos que para el sistema político ecuatoriano están inmersos en la nueva Constitución 2008. Entre ellos:

Generar mecanismos de corresponsabilidad política entre las funciones ejecutiva y legislativa, introduciendo frenos y contrapesos en el proceso decisional;

- Eliminar la partidización de la justicia, tribunales y organismos de control, garantizando su independencia y autonomía;
- Incentivar la participación ciudadana en los asuntos de interés público;
- Democratizar el sistema electoral para recuperar la voluntad general del pueblo, la legitimidad, ganar en eficiencia y fortalecer las instancias de representación política;
- Reconstruir un sistema de partidos como organizaciones públicas no estatales, sustentados en corrientes políticas ideológicas; y,
- Concretar un pacto territorial justo y redistributivo mediante la profundización de las autonomías y la constitución de regiones.

## Los principios del sistema electoral

La nueva ley Orgánica de Elecciones y Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, acorde con lo dispuesto por la Constitución, establece un sistema electoral basado en los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; también prevé la prohibición de introducir reformas electorales por lo menos un año antes de la realización de cualquier proceso electoral. Para evitar que esta disposición pudiera afectar al normal desenvolvimiento de un proceso electoral en curso, en caso de declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición, se faculta al Consejo Nacional Electoral para proponer a la Asamblea Nacional un proyecto de ley para que éste lo considere en un plazo no mayor de treinta días; de no ser tratado dicho proyecto, entrará en vigencia por el ministerio de la ley.

El Estado, además, estará obligado a promover la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, así como en las direcciones y listas de los partidos y movimientos políticos.

Otro paso en la democratización del sistema electoral es la prohibición expresa a los actores políticos para que inviertan en la campaña en medios de comunicación social, garantizando el acceso a franjas publicitarias a todas las candidaturas nacionales y locales; y, por otro lado, estableciendo un estricto control del gasto electoral.

Un clamor ciudadano ha sido la prohibición de utilizar el aparato estatal y sus recursos en campañas electorales; de igual manera, el

impedir que se utilice la propaganda de los diferentes niveles de gobierno para promocionar obras que pueden beneficiar a una determinada organización política o candidato. La actual Constitución de la República prevé expresamente esas prohibiciones y la nueva ley garantiza este mandato.

En las nuevas disposiciones constitucionales se amplía la concepción de derechos políticos y se los concibe como derechos de participación. En la nueva ley se dan pasos para democratizar la representación y efectivizar el ejercicio de los mecanismos de democracia directa como la Consulta Popular, Referéndum, Iniciativa Ciudadana y Revocatoria del Mandato.

Uno de los debates contemporáneos más profundos es el que tiene que ver con la construcción de democracias postliberales, es decir, aquellas que sin desprestigiar la representación formal, establezcan formas de participación ciudadana que democratizen las políticas públicas y la política misma. La incorporación de foros participativos, así como de mecanismos plebiscitarios de democracia directa, lejos de desvirtuar las formas clásicas de la representación, la enriquecen y legitiman produciendo, al mismo tiempo, una democracia más participativa y una ciudadanía mejor informada y deliberante.

En la nueva ley se introduce un Título con cuatro capítulos que permitirá a los ciudadanos hacer efectivos los mecanismos de democracia directa y se regula de forma adecuada los requisitos, plazos y condiciones para garantizar el derecho a presentar iniciativas normativas y de reforma constitucional. De igual forma se determina tanto la posibilidad de convocatorias a consultas populares o referéndum, según el caso, ya sea por parte del Presidente de la República, los gobiernos seccionales, la iniciativa ciudadana e incluso la Asamblea Nacional, en el caso previsto por la Constitución. También se regula el derecho a la revocatoria del mandato como un mecanismo efectivo de control social en base al principio constitucional de que la soberanía radica en el pueblo.

## Las disposiciones sobre las organizaciones políticas

La Constitución del 2008 establece el marco para la transformación y democratización de los partidos y movimientos políticos. Entre los cambios más significativos se encuentra la definición

de los partidos y movimientos políticos como “organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo” sustentados en concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Esta definición marca claras diferencias con el pasado en que las organizaciones políticas se convirtieron en grupos cerrados manejados, muchas veces, de forma patrimonial y sin coherencia política ni ideológica.

La disposición constitucional y la nueva ley disponen de forma imperativa que la organización, estructura y funcionamiento de las organizaciones políticas deben ser democráticas y garantizar la alternabilidad, la rendición de cuentas y la conformación paritaria entre mujeres y hombres de sus directivas. Además, dispone que tanto las directivas como sus candidaturas deben ser establecidas mediante procesos democráticos internos que pueden ser asambleas, primarias abiertas o cerradas.

En la nueva ley se regula el nacimiento y los requisitos para la permanencia de los partidos políticos, superándose el solo criterio cuantitativo del 5% de los votos válidos para conservar su reconocimiento. En ese sentido, se establece que los partidos mantendrán el registro siempre y cuando mantengan el 4% de los votos válidos nacionales o tengan, al menos tres Asambleístas, o una presencia con alcaldes en el 8% de cantones o por lo menos algún concejal en el 10% de los municipios del Ecuador. Esta disposición permitirá la existencia de partidos nacionales, pero también de aquellos que tengan fuerza en una determinada región o provincias. Además, el cumplimiento de estos requisitos les permitirá a los partidos recibir financiamiento que deberá ser fiscalizado por los órganos de control y deberán además destinar una parte de esos recursos a desarrollar un instituto de formación política para su respectiva militancia. Los movimientos políticos, en cambio, pueden corresponder a cualquier nivel de gobierno y si en dos elecciones sucesivas obtienen más del cinco por ciento de los votos válidos recibirán recursos para que en un año cumplan los mismos requisitos que tienen los partidos. Es obligación tanto de los partidos como de los movimientos políticos establecer elementos distintivos de identidad y responder a principios políticos.

En la nueva ley se incentivan las alianzas generándose estímulos de carácter tributario, económico y se permite que las organizaciones

Virgilio Hernández — Profesor de Sistemas de Partidos y Elecciones de la PUCE, ex Asambleísta Constituyente y ex Presidente de la Mesa Constituyente 2 de Participación Ciudadana y Sistemas de Representación, candidato a Asambleísta por el Movimiento País.

que se unan puedan agregar las franjas publicitarias, que en los procesos electorales les corresponde; esto busca impulsar la conformación de coaliciones ideológico-políticas.

En la nueva ley se establecen además las normas que hagan posible las disposiciones constitucionales para el ejercicio de la democracia al interior de las organizaciones políticas.

De la misma forma, en esta ley se posibilita el ejercicio del derecho de la oposición y se posibilita la realización de Rondas de Diálogo como mecanismo de debate y deliberación pública.

### La nueva Función Electoral

En la nueva Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, se delimitan cuidadosamente las competencias de los órganos de la Función Electoral, tanto del Consejo Nacional Electoral como del Tribunal Contenciosos Electoral; de igual manera, se determina el tratamiento de los medios de impugnación, tanto administrativos como judiciales.

Especial atención se pone en el manejo de los plazos para garantizar que los sujetos políticos no se vean afectados por la irresponsabilidad o ineficiencia de los órganos de la función electoral.

De igual forma, en la nueva Ley, se establecen las infracciones electorales y las sanciones para dichas faltas; se prevé la obligación de los órganos electorales de poner en conocimiento de la Fiscalía y de la Justicia Ordinaria cuando se encuentren presunciones de responsabilidad penal.

En los procedimientos que estarán a cargo del Tribunal Contencioso Electoral, se garantiza y observa el cumplimiento de las normas internacionales sobre el debido proceso y el derecho de defensa. El Proyecto establece el procedimiento en sede administrativa y dos instancias jurisdiccionales en el Tribunal, sentencias que permitirán la creación de jurisprudencia en el campo electoral.

Gran parte de la deslegitimación pública que han sufrido las organizaciones políticas se debe a la poca credibilidad de sus órganos y sistemas de democracia interna. En este sentido, recordemos que eran los líderes partidistas los que dirimían en última instancia los conflictos internos. La Constitución y la nueva Ley establecen obligatoriamente la existencia de mecanismos

y procedimientos de reclamos y dirimencia al interior de las organizaciones políticas, los mismos que deberán observar y asegurar los principios del debido proceso. Una vez agotadas las instancias de reclamo interno los y las afiliadas perjudicadas podrán acudir con su reclamo ante el Tribunal Contencioso Electoral para que juzgue y dirima en última instancia la conflictividad interna de las organizaciones políticas.

### Los elementos del sistema electoral

Como dice Dieter Nohlen “Los sistemas electorales son estructuras complejas. Se componen de diferentes elementos técnicos que pueden agruparse en cuatro áreas: la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura y la votación y la transformación de votos en escaños. Cada uno de los distintos elementos, en particular, ejerce efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de una elección. Los efectos políticos de un sistema electoral en su conjunto dependen de la combinación de los distintos elementos particulares, los que pueden ser reforzados, eliminados o neutralizados a través de su combinación”<sup>1</sup>

### Las circunscripciones electorales

La distribución de las circunscripciones tiene que ver con el número y tamaño de cada distrito electoral, entendiendo que el tamaño no está relacionado con la extensión geográfica sino con el número de escaños que se adjudican; así por ejemplo, podemos encontrar en el Ecuador circunscripciones con una extensión territorial muy grande y sin embargo son pequeñas desde el punto de vista electoral, como por ejemplo, las de la región amazónica; otras, en cambio, son de extensión territorial pequeña, aunque electoralmente pueden considerarse medianas como Tungurahua, Los Ríos o Azuay<sup>2</sup>

Un elemento adicional que debemos considerar es que cuando se plantea los distritos uninominales, generalmente se está pensando en la situación de las 3 provincias más grandes, que si

<sup>1</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y reforma electoral. Una Introducción*, Biblioteca de la Reforma Política, Ágora Democrática, Lima Perú, 2004.

<sup>2</sup> Hay una discusión entre diferentes autores sobre el tamaño de las circunscripciones, algunos consideran que incluso las que eligen cinco escaños son medianas.

bien concentran casi el 60% de los electores, de ninguna manera reflejan la situación del conjunto del país. En efecto, en el Ecuador para la elección de Asambleístas existen 7 provincias que eligen 2 representantes; 6 que eligen tres, 6 que designan cuatro representantes; 4 que escogen cinco; una que elige ocho, otra que nombrará 12 y otra 17 representantes. Para las elecciones seccionales, se nombran entre cinco y quince concejales con rangos de representación muy dispares.

De estudios realizados<sup>3</sup> se desprende que sólo en el 60% del país se podrían establecer circunscripciones uninominales en la misma provincia, mientras que en el 40% demandaría la unión de dos, tres, cuatro e incluso cinco provincias para lograr que cada uno de los distritos tenga un número similar o cercano de electores; jurisdicciones que en la mayor parte de los casos no están comunicadas ni existe historia de relación entre ellas, con lo cual, en vez de mejorarse la representación, se deterioraría. En el mencionado estudio se establecen 100 circunscripciones, 63 en una sola provincia y 37 conformadas por varias provincias, pero de las 63, 46 corresponden a las que podrían formarse en Guayas, Pichincha y Manabí

La nueva Ley establece distritos de carácter único, que incluye las circunscripciones del territorio nacional y las especiales del exterior para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, quince asambleístas nacionales, parlamentarios andinos y representantes al parlamento latinoamericano.

De la misma forma, se mantienen distritos unipersonales para las elecciones de gobernaciones regionales, alcaldías metropolitanas y cantonales, binomios de prefectura y viceprefectura, en su respectivo ámbito.

En cuanto a los distritos pluripersonales para asambleístas, se mantiene la regla de dos representantes de base por provincia o distrito metropolitano y uno más por cada doscientos mil habitantes, pero se incorpora la obligatoriedad para aquellas provincias que elijan entre

En la nueva ley, se prevé la conformación de Los Consejos Regionales y los Concejos Distritales Metropolitanos Autónomos integrados en forma proporcional a la población urbana y rural.

8 y 12 representantes, de subdividirse en dos distritos electorales, las que elijan entre 13 y 18 representantes, en tres distritos electorales y las que superen los 18 representantes, en cuatro subdistritos. Esta reforma permitirá a su vez que las circunscripciones más grandes no concentren en un solo cantón toda la representación, sino que ésta exprese de forma más democrática las diversas particularidades existentes.

En la nueva ley, se prevé la conformación de Los Consejos Regionales y los Concejos Distritales Metropolitanos Autónomos integrados en forma proporcional a la población urbana y rural. Adicionalmente, se contempla que para las circunscripciones urbanas que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho 18 se subdividirán en tres 3 y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones; también la propuesta de ley, reordena la representación de los concejos municipales.

### Forma de la lista y de la votación

Es necesario distinguir entre las candidaturas que son unipersonales y aquellas que requieren de la conformación de una lista, que puede ser cerrada, cerrada y desbloqueada y abierta.

La lista abierta, que consta en la nueva ley, le permite al elector la posibilidad de escoger por una sola lista (favorece el voto ideológico) o por distintos candidatos de diferentes listas; pero al haber subdividido las provincias más grandes se disminuye la complejidad y facilita la elección del ciudadano. Por otro lado, ahora las organizaciones políticas tienen la obligación de que sus listas respondan a procesos democráticos internos.

<sup>3</sup> Conformación de distritos electorales en el Ecuador, Rochina García Christian, Cepeda de la Torre Carlos, Mimeo, marzo, 2007

---

## La fórmula de adjudicación de escaños

---

La conversión de votos a escaños opera a través de la determinación de una fórmula electoral, es decir, de un método que determina quién o quienes triunfan en una elección. Estas fórmulas pueden ser mayoritarias o proporcionales.

En las elecciones pluripersonales la fórmula electoral debe determinar qué fuerzas políticas y candidatos ganan, de esta forma se hace evidente el principio de representación que anima al sistema electoral, aunque no sólo debe considerarse el método, sino también la combinación del conjunto de elementos que componen el sistema. Además, la selección de un método proporcional no necesariamente asegura una participación más amplia, puesto que dependiendo de la fórmula que se utilice, se puede obtener resultados indistintos que a su vez, estarán influenciados por otros elementos como el tamaño de la circunscripción o la existencia o no de barreras legales.

Es importante indicar que no existe una fórmula que refleje exactamente todas las voluntades expresadas por los electores como un espejo, por ello, la fórmula también es un mecanismo de agregación de preferencias.

En la nueva ley se propone la aplicación del método D'Hondt, de acuerdo a quién haya obtenido las mayores preferencias, pero al mismo

No existe una fórmula que refleje exactamente todas las voluntades expresadas por los electores como un espejo, por ello, la fórmula también es un mecanismo de agregación de preferencias.

tiempo se modifican las circunscripciones y se simplifica la forma de votación. Con estos cambios se permitirá que el voto no se fragmente al punto de impedir la adopción de decisiones o el bloqueo institucional, pero al mismo tiempo, se mantendrá el principio de representación proporcional establecido en la Constitución.

No consideraron adecuado introducir barreras legales, por cuanto, esto le restaría mayor proporcionalidad al sistema electoral, puesto que con circunscripciones pequeñas y medianas, la barrera natural es alta y por tanto fijar barreras concentraría la representación de forma antidemocrática

Sin duda, el mayor límite de la ley fue su discusión en plazos acotados, pero al mismo tiempo, abre la puerta para mejorar la calidad de la representación y abrir las puertas del sistema político al ejercicio de la democracia directa; sólo el tiempo y la capacidad de la ciudadanía nos permitirá analizar sus potencialidades y detectar sus vacíos. 