

# laTendencia

—revista de análisis político—



Movimientos  
sociales

Mujeres  
Gobierno

No.13 **abr/may**  
2012

**Director**

Francisco Muñoz Jaramillo

**Consejo Editorial**

Jaime Arciniégas, Augusto Barrera, Jaime Breilh,  
Marena Briones, Carlos Castro, Galo Chiriboga,  
Eduardo Delgado, Julio Echeverría, Myriam Garcés,  
Luis Gómez, Ramiro González, Virgilio Hernández,  
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

**Asistencia de Coordinación**

Wilma Suquillo  
Natalia Rivas

**Edición**

María Arboleda  
Raúl Borja

**Portada**

Recreación fotográfica de *Day and Night*  
de M. C. Escher, por Verónica Ávila

**Diseño y gestión de imágenes**

Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial  
2285545 • 094981522

**Impresión**

Gráficas Iberia

**Auspicio**



FES - ILDIS

Avenida República 500, Edificio Pucará

Teléfono (593) 2 2 562 103

Quito - Ecuador

[www.fes-ecuador.org](http://www.fes-ecuador.org)

**Apoyo**



CAFOLIS

Sevilla N24-349 y Guipuzcoa

Teléfono: (593) 2 2 322 6653

Quito - Ecuador

[www.cafolis.org](http://www.cafolis.org)

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  
Abril/Mayo de 2012

# laTendencia

—revista de análisis político—

Pablo Ospina  
Decio Machado  
Dr. René Maugé Mosquera  
Gaitán Villavicencio  
Juan Cuvi  
Omar Simon Campaña  
María Arboleda  
Alejandra Santillana  
Margarita Aguinaga  
Gayne Villagómez W.  
Alberto Acosta  
Juan J. Paz y Miño Cepeda  
Diego Borja Cornejo  
Diego Carrión Sánchez  
Edgar Isch L.  
William Sacher  
Carlos Larrea  
Carina Vance Mafla  
Jaime Breilh  
Agustín Grijalva  
Juan Carlos Coéllar M.  
Ileana Almeida  
Alejandro Moreano  
Natalia Sierra  
Daniel Gudiño  
Luis Lopez  
Manuel Espinoza  
François Houtart  
Fernando Vega

13 abr/may 2012

# Coyuntura



4 EDITORIAL  
Movimientos sociales,  
mujeres, gobierno  
**Francisco Muñoz Jaramillo**

8 4 vectores de la  
coyuntura electoral de  
2012  
**Pablo Ospina**

14 ¿Una nueva etapa de los  
movimientos sociales  
del Ecuador?  
**Decio Machado**

25 Los procesos de unidad  
electoral  
**René Maugé Mosquera**

29 La lucha política por el  
control de Guayaquil  
**Gaitán Villavicencio**

32 Eloy Alfaro:  
a falta de  
arqueología,  
bien cabe la  
cosmética  
**Juan Cuvi**

36 Las nuevas  
reglas electorales  
y la coyuntura  
de 2013  
**Omar Simon Campaña**



# Mujeres

42 Persistencias del  
patriarcado en las  
estructuras ilógicas  
de la Revolución  
Ciudadana  
**María Arboleda**

44 A cinco años de la  
Revolución ciudadana:  
la gran deuda histórica  
es con las mujeres  
**Alejandra Santillana**

48 2006-2012: Feminismos,  
patriarcado y  
perspectiva de la lucha  
de las mujeres en el  
Ecuador  
**Margarita Aguinaga**

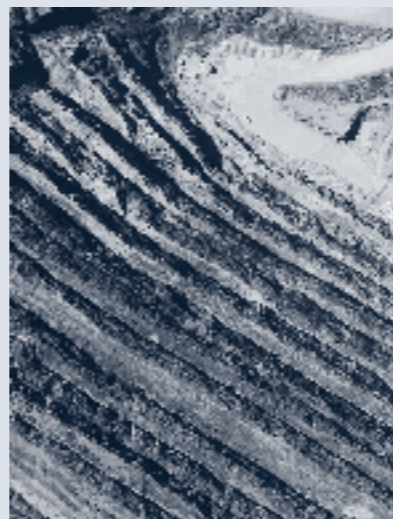
54 Los derechos de las  
mujeres,  
ayer y hoy  
**Gayne Villagómez W.**

63 El retorno del Estado  
Primeros pasos  
postneoliberales,  
mas no postcapitalistas  
**Alberto Acosta**

73 Luces y sombras de la  
revolución ciudadana  
**Juan J. Paz y Miño Cepeda**

77 La disputa del sentido  
de la revolución  
ciudadana  
**Diego Borja Cornejo**

83 Los proyectos de nueva  
legislación de la tierra  
en el Ecuador  
**Diego Carrión Sánchez**



# Política pública

88 **Agua**  
Agua: el gobierno  
incumple con la  
Constitución  
**Edgar Isch L.**

92 **Minería**  
Minería metálica a gran  
escala en Ecuador: las  
cuentas alegres del  
gobierno  
**William Sacher**

98 **ITT**  
Iniciativa Yasuní-ITT:  
Ampliando los límites  
de lo posible  
**Carlos Larrea**

102 **Salud**  
La salud pública  
es un derecho  
**Carina Vance Mafla**

106 La subversión de la  
retórica del buen vivir y  
la política de salud  
**Jaime Breilh**

113 **Universidades**  
Una política de Estado  
para la educación  
superior  
**Agustín Grijalva**

115 **Plurinacionalidad**  
La construcción del  
Estado plurinacional e  
intercultural  
**Juan Carlos Coéllar M.**

120 El Estado plurinacional  
y la interculturalidad  
**Ileana Almeida**

# Internacional

124 Okupa Wall Street y  
las grandes huelgas  
europeas  
**Alejandro Moreano**

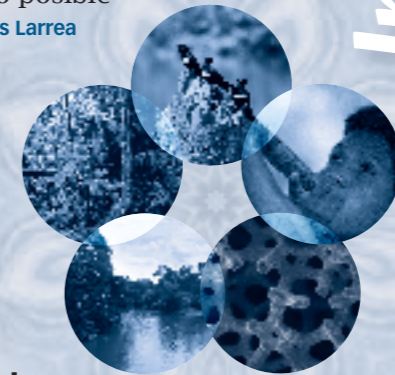
129 América Latina: cambio  
de hegemonía y  
capitalismo global  
**Natalia Sierra**

134 Economía verde: la  
controvertida ruta hacia  
la sustentabilidad  
**Daniel Gudiño**

139 Cambio civilizatorio:  
¿ilusión o realidad?  
**Luis Lopez**  
**Manuel Espinoza**

141 ¿Crisis civilizatoria?  
**François Houtart**

145 ¿Tránsito civilizatorio o  
modernización  
capitalista?  
**Fernando Vega**



# Debate





# Las **nuevas reglas** y la coyuntura de 2013

El 6 de febrero de 2012 entró en vigencia la reforma al Código de la Democracia, luego de ser aprobada por la Asamblea Nacional y vetada parcialmente por el Presidente de la República. Esta reforma gira en torno a tres temas: la elección de representantes a la Asamblea Nacional; la administración y la justicia electoral; y la publicidad, propaganda y cobertura informativa durante la campaña electoral. Algunos de los cambios introducidos en la reformas han generado polémica por sus posibles efectos en el desarrollo del próximo proceso electoral y sus resultados. El presente artículo desarrollará una argumentación de defensa de esas reformas y se situará de cara al horizonte electoral del año 2013.

Las últimas reformas electorales no pueden ser entendidas ni explicadas exclusivamente desde la coyuntura política actual, sino en un contexto más amplio de un sistema democrático que busca reconstituirse en un modelo diferente. Todo esto desde la ruptura del modelo anterior de representación política, que suponía la existencia de partidos fuertes, con doctrinas y programas singulares, base del diseño institucional de la Constitución de 1978. En los hechos, el paradigma de la intermediación partidista de las demandas sociales al Estado no se cumplió.

## Una historia reciente y nada reposada

Desde la vuelta a la democracia en 1978, han sido constantes los cambios en la institucionalidad política y por ende en las normas electorales en Ecuador. Basta mencionar que desde febrero de 1978, fecha de expedición de la anterior Ley Orgánica de Elecciones, se introdujeron más de 20 reformas a ese cuerpo normativo. Dichas reformas han respondido a acuerdos políticos coyunturales, consultas populares nacionales (1994 y 1997) y la promulgación de la Constitución de 1998.

Dentro de ese período se elaboraron las siguientes normas electorales: leyes especiales para la elección de representantes a la Asamblea Nacional de 1997 y para las elecciones generales de 1998; el estatuto electoral para la elección de representantes a la Asamblea Nacional Constituyente de 2007; y una normativa específica para las elecciones generales de 2009.

# electorales

Entre las reformas más importantes en el periodo anterior y que mayor impacto han tenido en el sistema electoral, cuentan: la reforma de 1983 (vigente hasta 1998) que redujo el período de funciones del Presidente y Vicepresidente de la República y Diputados Nacionales, de cinco a cuatro años, y el periodo de los Diputados Provinciales, a dos años; las reformas introducidas por la consulta popular de 1994, que permitieron la participación electoral de personas no-afiliadas a los partidos políticos, llamadas en el argot político ecuatoriano "independientes", y que pretendían romper la hegemonía partidista en la participación política; y las reformas de 1997 mediante las cuales se aprobó el sistema de votación entre listas para las elecciones pluripersonales.

Otro hito importante es la Constitución de 1998, que incorpora las siguientes reformas: la reelección sin límite de todas las autoridades públicas, exceptuando al Presidente y Vicepresidente de la República y elimina la figura de los Diputados Nacionales; que posibilita el voto facultativo para los ecuatorianos residentes en el exterior. Además, la Ley de Cuotas; el control al financiamiento de la campaña y gasto electoral; la fijación de 45 días como el tiempo de duración de las campañas electorales; la revocatoria del mandato a las autoridades de elección popular, exceptuando nuevamente al Presidente y Vicepresidente de la República.

La Constitución de 2008 introdujo nuevos cambios al diseño electoral. Destacamos la extensión de la reelección y la revocatoria de todas las autoridades de elección popular sin excepción; el financiamiento

estatal de la campaña electoral en radio, televisión, prensa escrita y vallas publicitarias; la prohibición del uso de la infraestructura y los recursos públicos para la campaña electoral; la división de la función electoral en dos organismos: el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, el primero encargado de los aspectos administrativos y de control, y el segundo facultado para administrar la justicia electoral; el voto facultativo de los extranjeros residentes en el Ecuador, los jóvenes entre 16 y 18 años, los policías, los militares y las personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. Además, la Constitución de 2008 dispuso la reinscripción de todas las organizaciones políticas.

## Los recientes cambios en las reglas del juego electoral

Por mandato constitucional, la Comisión Legislativa y de Fiscalización, promulgó en abril de 2009 la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas o Código de la Democracia. La norma fue elaborada y aprobada en el contexto de la campaña electoral dispuesta por el régimen de transición de la nueva Constitución, lo que explica por qué ha sido objeto de tres reformas, desde su promulgación hasta la fecha.

Las recientes reformas introducidas en el Código de la Democracia y publicadas en el Registro Oficial del 4 de febrero de 2012, modifican las reglas para la elección de representantes a la Asamblea Nacional, las limitaciones a los medios de comunicación durante la

**El Código de la Democracia incorporó un cambio substancial en lo referente a las elecciones parlamentarias, al trasladar la elección de representantes a la Asamblea Nacional a la segunda vuelta electoral presidencial y, concomitantemente, fijar como método para la adjudicación de escaños, la fórmula de Hare. El texto original de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, vetado por el Presidente de la República, establecía que dicha elección debía realizarse en la primera vuelta electoral y que para la asignación de escaños se aplicaría la fórmula D'Hondt.**

campaña electoral y aspectos referentes a la administración y la justicia electoral.

El Código de la Democracia incorporó un cambio substancial en lo referente a las elecciones parlamentarias, al trasladar la elección de representantes a la Asamblea Nacional a la segunda vuelta electoral presidencial y, concomitantemente, fijar como método para la adjudicación de escaños, la fórmula de Hare. El texto original de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, vetado por el Presidente de la República, establecía que dicha elección debía realizarse en la primera vuelta electoral y que para la asignación de escaños se aplicaría la fórmula D'Hondt.<sup>1</sup>

Las reformas al Código de la Democracia abordan ambos temas, al devolver al texto de la ley los dos elementos que originalmente fueron vetados: la elección de representantes a la Asamblea Nacional concurrente con la primera vuelta presidencial, y la sustitución del método D'Hondt por la fórmula de Hare.

Cabe recordar que desde la consulta popular de 1997, que incorporó el sistema de votación entre listas, se han aplicado seis fórmulas distintas de asignación de escaños en ocho procesos electorales consecutivos, lo que podría deberse a lo que muchos analistas consideran una contradicción entre el sistema de votación por candidatos en las elecciones pluripersonales y el principio de proporcionalidad consagrado en la Constitución.

En efecto, en 1997 (elección de asambleístas) y 1998 (elección de diputados) se aplicó el sistema de mayoría relativa o "del candidato más votado"; en las elecciones seccionales de 2000 y en las de diputados de 2002, se aplicó el método D'Hondt; en las elecciones seccionales de 2004, el método Imperial; en la elección de diputados del Congreso de 2006 se volvió a usar el método D'Hondt, aplicado a una ponderación de los votos unipersonales y los votos de lista; en la fujente (2007) la fórmula utilizada fue la de Hare; en las elecciones de Asambleístas de 2008, el régimen de transición de la Constitución estableció la aplicación del método de Webster; y, en las próximas elecciones de febrero de 2013 se aplicará D'Hondt para la elección de asambleístas provinciales y del exterior, y Webster para los asambleístas nacionales.

Vale la pena señalar que el método D'Hondt utiliza divisores continuos 1, 2, 3, 4, 5... el método Imperial divisores continuos 1, 1.5, 2, 2.5, 3, 3.5... y el método Webster divisores continuos impares 1, 3, 5, 7....

### Reflexiones sobre la fórmula D'Hondt

En días recientes se ha especulado sobre la declaratoria de inconstitucionalidad de la fórmula D'Hondt<sup>2</sup> por parte del Tribunal Constitucional en el año 2004. Esta interpretación, aparte de ser extemporánea, carece de

<sup>2</sup> "El Método D'Hont si bien es cierto que garantiza la representación de las minorías, quebranta el sistema de elección abierto, por cuanto se contraponen a la potestad democrática privativa del electorado para seleccionar candidatos de su preferencia de una lista o entre listas, en el caso de listas abiertas, y tiene como efecto que se produzcan marcadas diferencias en cuanto a la representatividad que buscó el ciudadano, y en consecuencia, se torne dudosa la legitimidad de varias personas que acceden a las respectivas dignidades". Corte Constitucional, Sentencia Nro. 025-2003, 26 de febrero de 2004.

<sup>1</sup> Para Virgilio Hernández, Asambleísta de Alianza País, "la propuesta de la Comisión busca mantener el principio de proporcionalidad, evitando el excesivo fraccionamiento que puede conducir al sistema político a bloqueos muy graves, tanto en la Asamblea Nacional como en los consejos municipales". (Virgilio Hernández, Un paso en la democracia, nuevo Código Orgánico de Elecciones y Organizaciones Políticas. Ágora Política (1), 8-23

validez para el caso actual, puesto que dicha declaratoria se basó en una contradicción entre los artículos 105 y 106 de la entonces vigente Ley Orgánica de Elecciones, y el artículo 99 de la Constitución de 1998, que determinaba que "En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas. La ley conciliará este principio con el de la representación proporcional de las minorías".

En realidad, resulta falso el criterio de que dicha declaratoria de inconstitucionalidad se debió a que la fórmula D'Hondt no garantizaba la aplicación del principio de proporcionalidad, ya que, bajo las premisas de la resolución del Tribunal Constitucional de entonces, no era posible la aplicación de ninguna fórmula proporcional. Un segundo elemento es que la Constitución actual no determina ningún principio referente a la votación entre listas, por lo que la referida decisión del Tribunal Constitucional no puede ser considerada como jurisprudencia en este caso, pues no se trata de situaciones análogas.



Sin ser el método de adjudicación de escaños que mayor concentración genera, la fórmula D'Hondt resulta más favorable a las organizaciones políticas que obtienen una mayor votación, pues tiende a concentrar la representación en esas listas.

Desde esta perspectiva y a simple vista, se podría suponer que la aplicación de dicha fórmula resultaría favorable a los intereses de Alianza País en las elecciones de 2013, y le permitiría obtener la mayoría de escaños en la próxima Asamblea, lo que ha sido corroborado públicamente por el propio Presidente de la República y varios de los principales directivos de Alianza País.

No obstante, este no es el único factor que influye en un resultado electoral. Desde el punto de vista del sistema, concurren otros elementos como la forma de votación, el tamaño de las circunscripciones electorales y el número de organizaciones políticas que participen. Un ejercicio comparativo al respecto lo presentamos en el siguiente cuadro:

Simulación de escaños resultados de las elecciones de 2009

	HARE	D'HONDT
MPAIS	50	66
PSP	17	18
PSC/MCMG	6	7
PRIAN	7	2
MPD	6	2
PSC	5	4
MPAIS/MED	3	5
MUPP-NP	3	4
PRE	3	2
ID	2	-
MPAIS/ID/PS-FA	2	2
OTROS	20	12

### Otros elementos de la reforma electoral reciente

Uno de los aspectos más novedosos que establece el Código de la Democracia es el de la creación de las circunscripciones electorales. La norma dispone al Consejo Nacional Electoral que en aquellas provincias que elijan entre 8 y 12 representantes se divida en dos circunscripciones; las que elijan entre 13 y 18 representantes en tres; y las que superen los 18 representantes en cuatro circunscripciones.

De acuerdo al último censo de población, Guayas debe elegir 20 asambleístas, esto supone la división en cuatro circunscripciones; Pichincha elegirá 15 representantes, por ende le corresponde la creación de tres circunscripciones; y Manabí 9, es decir dos circunscripciones. Entonces, para la próxima elección, ninguna circunscripción elegirá más de cinco representantes. En definitiva, la nueva Asamblea estará compuesta por: 136 Asambleístas, 15 nacionales y 131 provinciales y del exterior, elegidos en 31 circunscripciones.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Según Virgilio Hernández, "Esta reforma permitirá que las circunscripciones más grandes no concentren en un solo cantón toda la representación, sino que se distribuya de forma más democrática" (Hernández, 2010).



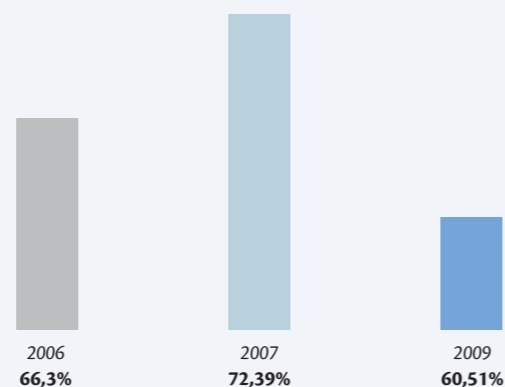


Otro factor del nuevo sistema electoral que tiene incidencia directa en los resultados electorales es la forma de votación. La ley electoral consagra un sistema de votación entre listas, es decir, que un ciudadano puede seleccionar de las listas que se presenten tantos candidatos como representantes se eligen en una circunscripción, pero también puede votar por un número menor.

Las premisas principales que llevaron a adoptar esta forma de votación son la posibilidad de incrementar el control social de las autoridades, propender a un mayor acercamiento entre electores y elegidos, y mejorar la calidad de la representación. En la práctica, estas premisas no se han cumplido en el periodo pasado. Basta revisar la elección de Diputados al Congreso Nacional de 2006: siete de cada diez electores sufragaron por todos los candidatos de una misma lista (“voto en plancha”). En esa misma elección, quienes seleccionaron candidatos entre listas ejercieron el 59 % de las opciones disponibles, como se deduce del siguiente gráfico.

Esta forma de sufragar favorece sin duda a los partidos mayoritarios, frente a los candidatos individuales que no cuentan con una estructura partidista sólida. Adicionalmente, hay que tomar en cuenta la influencia que tiene el “arrastre” de los candidatos presidenciales en los resultados.

**Sufragantes que votaron por todos los candidatos de una misma lista (porcentajes sobre votos válidos)**



### La reelección de autoridades electas

Otro elemento de la reforma electoral es la disposición de que cualquier autoridad de elección popular pueda optar por la reelección, sin la obligación de renunciar o solicitar licencia durante la campaña electoral. En este sentido, cabe mencionar que la Constitución establece el principio de la reelección sin establecer restricciones de ningún tipo ni salvedad de ley alguna. Esto, además de la reelección presidencial, genera una marcada diferencia con la disposición contenida en el artículo 100 de la Constitución de 1998 que establecía que “Los dignatarios de elección popular en ejercicio, que se candidaticen para la reelección, gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de inscripción de su candidatura”.

En este punto cabe una breve reflexión: la ventaja que tendrían los candidatos que optan por la reelección por sobre aquellos que participan por primera vez, u optan por un cargo distinto, se relativiza frente a la evaluación que los ciudadanos puedan haber hecho sobre la gestión de las autoridades en funciones. No es menos cierto que hasta hace pocos años resultaría impensable que varias de las autoridades y, en especial los presidentes de la república, hubieran tenido alguna posibilidad de ser reelectos; es más, los tres presidentes de la república que antecedieron a Rafael Correa no pudieron ni siquiera completar sus períodos de mandato.

### Reinscripción de las organizaciones políticas

La Constitución de 2008 eliminó el registro de organizaciones políticas, por lo que se requiere el respaldo del 1,5 % de los ciudadanos inscritos en el registro electoral utilizado en el último proceso electoral, esto es 157.984 firmas de respaldo o fichas de afiliación válidas, para la nueva inscripción de un partido o movimiento político nacional.

El Consejo Nacional Electoral definió que una organización política debe estar inscrita seis meses antes de las elecciones. Con el cronograma fijado por el CNE dicho plazo concluye el 17 de agosto de 2012.

El incremento en el requisito de respaldos, la prohibición constitucional y legal de la doble afiliación, y el débil respaldo ciudadano a los partidos políticos tradicionales, podría dar lugar a que el número de organizaciones políticas que participen en los próximos

comicios disminuya notablemente, en comparación con elecciones anteriores.

Los cambios en el sistema electoral, a los que se agregan algunas condiciones políticas actuales, que no tienen precedente en la vida republicana, indudablemente configuran un escenario favorable para la reelección del presidente Correa. No obstante, la duda más grande está en la configuración de la Asamblea Nacional y si las condiciones en las que se realizará el evento electoral de febrero de 2013 y las nuevas reglas del juego electoral introducidas por el Código de la Democracia facilitarán —o no— la configuración de una mayoría en el parlamento.

En este contexto, no se debe perder de vista que la fórmula D’Hondt, si bien favorece a las organizaciones políticas que mayor número de votos obtengan, no garantiza de modo automático que Alianza País obtenga la mayor votación en los 31 distritos electorales en los que se elegirá a los representantes a la Asamblea Nacional, cuyo comportamiento electoral no es homogéneo.

Otro factor que puede incidir considerablemente en los resultados de la próxima elección de Asamblea Nacional es la disminución del número de organizaciones políticas que podría favorecer a los grupos de oposición al gobierno.

Por último, el escenario partidario aún no se ha configurado en su totalidad, y resta ver cuántas organizaciones políticas finalmente logran su registro, y cuántos candidatos finalmente se presentan para la elección presidencial de febrero de 2013. <sup>147</sup>

“ Sin ser el método de adjudicación de escaños que mayor concentración genera, la fórmula D’Hondt resulta más favorable a las organizaciones políticas que obtienen una mayor votación, pues tiende a concentrar la representación en esas listas. Desde esta perspectiva y a simple vista, se podría suponer que la aplicación de dicha fórmula resultaría favorable a los intereses de Alianza País en las elecciones de 2013, y le permitiría obtener la mayoría de escaños en la próxima Asamblea, lo que ha sido corroborado públicamente por el propio Presidente de la República y varios de los principales directivos de Alianza País. ”