

Edición Especial

La Consulta Popular en la Manga del Cura

Una expresión democrática
de la autodeterminación
de los pueblos



• SERIE CIENCIA Y DEMOCRACIA •

La consulta popular en la Manga del Cura

Una expresión democrática
de la autodeterminación de los pueblos



Consejo Editorial

Juan Pablo Pozo, Director
Pamela Dávila
Milton Paredes Paredes

Coordinadora y editora

Natally Soria Moya

Equipo de investigación en campo

María Virginia Herdoíza
Patricia Vinardel
María de Lourdes Muñoz
Edgar Peñaherrera
Raquel Cordero
Washington Baca
Xavier Villafuerte
Javier Hube

© Derechos reservados Instituto de la Democracia

ISBN: 978-9942-07-303-7

Diseño: Patricio Albán

Imprenta: V&M Gráficas

Primera edición: noviembre de 2015

Quito, Ecuador

Esta publicación no expresa ni compromete los fines constitucionales y legales del Instituto de la Democracia, es un aporte al debate académico, pluralista y democrático sobre los temas centrales de la participación ciudadana, las organizaciones políticas y la democracia.

Agradecimientos

Este volumen no hubiese sido posible sin el apoyo y el impulso del presidente del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, Dr. Juan Pablo Pozo Bahamonde, quien en reiteradas ocasiones había mencionado la importancia de analizar cada uno de los procesos electorales que realiza la institución a fin de extraer lecciones para futuras elecciones, construir una memoria histórica, reconocer el arduo trabajo que realiza la institución y su equipo humano, elección tras elección pero sobre todo para identificar el aporte de dicho proceso a la democracia ecuatoriana. Probablemente, para la ciudadanía, organizar un proceso electoral se resume en imprimir papeletas y contar votos, pero su implicancia va mucho más allá de ello.

Esta publicación visibiliza la complejidad de un proceso electoral, que aunque fue pequeño en tamaño, era complejo y radicalmente importante al ser histórico para la institución y determinante para la integración del Estado nacional. El Consejo Nacional Electoral tuvo que adaptar sus procedimientos y normativa para llevar a cabo la consulta popular en la Manga del Cura, respaldados en un mandato constitucional. Los resultados fueron exitosos y sin duda, no hubiesen podido ser posibles sin las autoridades y el equipo humano del Consejo Nacional Electoral.

En especial para esta publicación queremos agradecer a Diego Tello que brindó todo el apoyo a la Dirección de Investigación para levantar información, él como Coordinador Nacional de Procesos Electorales fue un nexo fundamental para poder conocer y acceder a todo el desarrollo de la consulta popular desde sus primeros pasos. Con ello queremos agradecer a todos los directores y directoras que nos brin-

daron parte de su tiempo para sentarse a conversar con nosotros sobre su participación en el proceso electoral, sobre sus retos y sobre sus lecciones aprendidas.

En ese sentido agradecemos a Geoconda Silva, Directora Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral; a Johanna Ordoñez, Directora Nacional de Promoción Electoral; a Cristina Buitrón, Directora Nacional de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales; a Wilson Hinojosa, Director Nacional de Registro Electoral; a Geovanny Santamaría, Director Nacional de Estadística Institucional y Electoral, y al Dr. René Maugé, Coordinador Nacional Técnico de Procesos de Participación Política y Presidente de la Junta Territorial Electoral. Además, agradecemos a Milton Paredes, Director Ejecutivo del Instituto de la Democracia, quien apostó en todo momento por el proyecto.

Es importante reconocer el esfuerzo de Xavier Villafuerte y Javier Hube, que gracias a la disposición de Juan Fernando Carranza y de Evelyn Andrade, lograron recopilar un extenso repositorio fotográfico y audiovisual que dan color a esta publicación y al documental sobre el mismo tema.

No queremos dejar de mencionar el compromiso de la UNIANDES de Santo Domingo de los Tsáchilas que a través de su rector, Freddy Cañizares, gestionó que los alumnos de su institución, con gran responsabilidad y optimismo apoyaran al Instituto de la Democracia a realizar encuestas de percepción a los habitantes de la Manga del Cura el día de las elecciones. La calidad de su trabajo refleja la calidad de la educación que se imparte en dicha institución y el apoyo de sus alumnos refleja el espíritu de colaboración de sus autoridades y docentes.

Finalmente y no menos importante agradecemos al equipo de la Dirección de Investigación, María Virginia Herdoíza, María de Lourdes Muñoz y Edgar Peñaherrera, que en conjunto con el coordinador zonal de Manabí, Henry Macías y con funcionarios de la Dirección de Comunicación del Instituto de la Democracia, Raquel Cordero, Washington Baca y Patricia Vinardell; hicieron el difícil trabajo de

investigación en campo, sin importar las condiciones territoriales y climáticas. El apoyo de dicho equipo fue fundamental para lograr esta publicación.

Gracias a todas y todos los funcionarios que aunque no se nombran son responsables del éxito del proceso electoral y un agradecimiento muy especial a todas y todos los ciudadanos de la Manga del Cura que recibieron al Consejo Nacional Electoral con entusiasmo, con cariño y con respeto; a los actores políticos y sociales; y a los medios de comunicación. Felicitaciones por dar un ejemplo de democracia para todo el Ecuador y para el mundo, gracias por dejarnos ser parte de su destino.

Natally Soria Moya
COORDINADORA

Presentación

“Allí donde están las fronteras de mi lengua, están los límites de mi mundo.”

Ludwig Wittgenstein

Con este pensamiento que nos convoca a sentirnos y pensarnos más allá de los límites y las fronteras, y el cual evoca a la unidad, quiero iniciar la presentación del libro sobre la Consulta Popular en “La Manga del Cura” del 27 de septiembre de 2015, partiendo de la idea de que la unidad e integración nacional se ven fortalecidas cuando por medio del uso de vías democráticas se resuelven problemas de la organización administrativa y territorial del país como la existencia de “zonas no delimitadas” y “conflictos de límites territoriales y de pertenencia” entre provincias, cantones y parroquias, los cuales en varios casos y durante muchos años han constituido sinónimos de olvido, y abandono; amparados en la “indeterminación” de la jurisdicción territorial de dichas zonas. Así mismo estos problemas han significado a lo largo del tiempo la causa de distanciamientos entre los ciudadanos.

Los efectos prácticos de la existencia de zonas no delimitadas en el país han sido la invisibilización y postergación de dichos territorios y de sus ciudadanos del ejercicio real de sus derechos fundamentales, como su integración al desarrollo nacional, todo esto acompañado históricamente de un permanente desplazamiento de los habitantes de dichas zonas en la decisión de definir a qué provincia deseaban pertenecer, entregándose esta facultad a los ámbitos políticos y parlamentarios donde la misma se dilataba en forma indefnida.

Con la finalidad de superar esta situación, tanto la Constitución de 2008 como la Ley de Fijación de Límites Internos trazaron como uno de

sus objetivos fundamentales solucionar en el país los conflictos de límites territoriales y de pertenencia, determinado como uno de los instrumentos de solución a la activación de la consulta popular una vez agotados los mecanismos amistosos de solución (negociación directa, mediación y arbitraje) por parte de la autoridades provinciales, y por lo tanto sean los habitantes de dicha zonas no delimitadas quienes, a través de su voto definan su pertenencia por vía democrática a la provincia con la cual guardan lazos de identificación históricos, afectivos, sociales y culturales.

En este contexto, “La Manga del Cura” fue por 54 años una zona no delimitada ubicada entre por las provincias de Guayas y Manabí, en la cual durante todo ese tiempo sus habitantes no solo no pudieron definir su pertenencia a una provincia determinada, sino también no pudieron darle un sentido a sus vidas y a su futuro. Esta incertidumbre por el porvenir fue solucionada por vías democráticas el pasado 27 de septiembre de 2015, cuando sus habitantes acudieron masivamente a las urnas, ejerciendo un mecanismo de democracia directa como fue la consulta popular, en la cual estuvieron habilitados 15.342 electores de dicha zona para pronunciarse directamente sobre su pertenencia territorial, quienes definieron en un 64.2% el pertenecer a la provincia de Manabí ejerciendo su derecho a la autodeterminación dentro de los principios de unidad e integración nacional como de participación ciudadana contemplados en la Constitución de 2008.

Sin lugar a duda, para la democracia ecuatoriana la gran lección de la consulta popular del 27 septiembre de 2015 en la “Manga del Cura”, fue integrar a la ciudadanía a la solución de los conflictos límites territoriales y de pertenencia, al consultarse a los protagonistas de ese territorio, a que provincia querían pertenecer, y de esta manera tengan los mismos derechos y obligaciones de quienes hoy dicen: soy de esta parroquia, de este cantón y de esta provincia.

Hay que resaltar que las consecuencias históricas de la consulta popular en “La Manga del Cura” no se limitan a que esta zona pase a formar parte del territorio de una u otra provincia, sino ante todo significó poner punto final a un conflicto de larga data que separó por décadas a las provincias de Guayas y Manabí, quienes amparados en

el amor a su tierra mantuvieron un distanciamiento entre hermanos ecuatorianos, pero más allá de ese amor a tierra está el amor al ser humano; y no puede el amor al suelo estar por encima del amor al humano. Nunca las diferencias limítrofes pueden calar en los sentimientos y en el amor entre hermanos y entre seres humanos.

No debemos olvidar que para los habitantes de “La Manga del Cura”, la consulta popular del 27 de septiembre de 2015, significó sentar en forma sólida las bases de su presente y su futuro, no solo de quienes hoy habitan esta zona, sino para las generaciones que vendrán, ya que serán atendidos en forma oportuna por el respectivo gobierno autónomo descentralizado.

Finalmente debo destacar que la consulta popular de “La Manga del Cura” planteó grandes retos al Consejo Nacional Electoral (CNE) durante las etapas preelectoral, electoral y postelectoral, como fueron la realización de diálogos por parte de las autoridades electorales con las autoridades provinciales de Manabí y Guayas, así como con las organizaciones sociales; el levantamiento de un censo electoral; la georreferenciación del territorio; la determinación de los cinco zonas y recintos electorales; la identificación de trece personas con discapacidad que fueron atendidas por dos juntas electorales móviles dentro del Proyecto “Voto en Casa”; la conformación de la Junta Territorial Electoral, la junta intermedia de escrutinio y de 54 juntas receptoras del voto; la capacitación electoral a los ciudadanos y miembros de las juntas receptoras del voto; la participación de organizaciones políticas y sociales en la campaña electoral; el control a la propaganda y gasto electoral, así como la innovación tecnológica en el escrutinio y transmisión de resultados finales que permitió ofrecer datos oficiales luego de dos horas de cerradas las urnas. Todo esto bajo un gran despliegue técnico y logístico por parte del órgano electoral.

El trabajo tesonero de los servidores del CNE a lo largo del proceso de consulta popular en “La Manga del Cura”, permitió que el 27 de septiembre de 2015 se alcance la mayor participación histórica en los procesos electorales realizados desde 1978 en el país, al registrarse la votación del 86.60% de los ciudadanos en el proceso electoral, reduciendo

el ausentismo a apenas el 13.4% y logrando el 100% de la conformación de las juntas receptoras del voto. Además la trascendencia histórica de esta consulta popular radica en que por primera vez los habitantes de “La Manga del Cura” ejercieron su derecho al voto desde su territorio, bajo las condiciones de seguridad brindadas por la Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, así como con la atenta mirada de observadores nacionales e internacionales.

En conclusión, el proceso de la consulta popular de “La Manga del Cura” dejó importantes lecciones al Consejo Nacional Electoral (CNE) en cuanto a la organización de procesos electorales en zonas no delimitadas, pero más que nada nos otorgó la satisfacción tanto a las autoridades como a los servidores electorales de haber contribuido a la unidad e integración nacional solucionando una indefinición de límites entre dos provincias, haciendo realidad el pensamiento del periodista mexicano Librado Rivera, quien al hacer referencia a un concepto de amor y de Patria expresó: *“Yo amo un patria universal, un patria sin límites y sin fronteras; una patria común cuyos interés pertenezcan a todos los habitantes de ellas, como nos pertenece el aires, la luz y el calor del sol.”*

Hagamos de nuestro país y de la democracia, un espacio de constante vida, porque el aire, la luz, el sol, son elementos que sin ellos, nos agotamos, nos extinguimos como individuos y como mundo. Convertamos a los procesos electorales como la consulta popular de “La Manga del Cura”, en una fiesta democrática, en la cual no olvidemos que somos ecuatorianos, suramericanos, donde intercambiamos el mismo aire, la misma luz y el mismo sol.

Que el amor por nuestra tricolor: amarillo, azul y rojo prevalezca siempre, más allá de las fronteras que son meras construcciones artificiales. Somos una Patria, somos un continente que reclama de unidad y no de distancias. ¡Juntos estuvimos por la Consulta!; y ¡Juntos estamos por Ecuador!

Dr. Juan Pablo Pozo Bahamonde
PRESIDENTE DEL CNE

Prólogo

Una vez que la Corte Constitucional mediante dictamen N.001-15-DCP-CC, de fecha 24 de junio del 2015, resuelve que el Presidente de la República proceda con la expedición del Decreto Ejecutivo, por el que se dispone al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta popular en La Manga del Cura y su posterior organización, el Consejo Nacional Electoral y el Instituto de la Democracia conscientes de la importancia histórica que la consulta de definición territorial de límites tenía para la consolidación del Estado Ecuatoriano bajo el respeto al principio de unidad territorial y sobre todo a la profundización de la democracia directa mediante la participación activa y determinante de la ciudadanía de La Manga del Cura, asumen la decisión de ir sistematizando y acompañando cada una de las fases de esta consulta popular, que será recordada en la historia política del Ecuador como un hito de la democracia ecuatoriana.

Solucionar un conflicto de límites y de indefinición político administrativa que había durado más de 54 años, a través de un mecanismo de democracia directa, la consulta popular, no podía dejar de ser evaluado y analizado bajo una lupa académica, técnica pero sobre todo humana. Ante ello se vio la necesidad de elaborar esta obra que además de recuperar la memoria histórica de este proceso electoral dibuja y caracteriza el territorio de La Manga del Cura y su cosmovisión; un territorio que hasta antes del 27 de septiembre de 2015, fecha en la que se llevó a cabo la consulta popular, era una Zona No Delimitada y permanecía en el abandono en cuanto a obras públicas y atención a necesidades básicas.

Es la primera vez que el Consejo Nacional Electoral y el Instituto de la Democracia invierten esfuerzos en la sistematización de un proceso electoral y su resultado ha definido que este ejercicio se convierta en una política institucional, dado que a través de ésta obra se han podido identificar aprendizajes, lecciones y retos para futuros procesos electorales, además de habernos dejado una gran lección de cómo en democracia los propios ciudadanos pueden y deben ser partícipes de su destino, de la toma de decisiones del gobierno y del presente y futuro de su pueblo.

Este trabajo constituye la tercera publicación de la serie “Ciencia y Democracia” del Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, una edición especial, y responde al objetivo de aportar al conocimiento de las instituciones democráticas y en especial de los mecanismos de democracia directa en función del fortalecimiento y la consolidación de la participación ciudadana y de sociedades más justas e incluyentes

Milton Paredes Paredes
DIRECTOR EJECUTIVO
INSTITUTO DE LA DEMOCRACIA (E)

Índice

Introducción	1
I. Democracia directa y autodeterminación de los pueblos	5
II. Antecedentes jurídicos	13
III. ¿Qué es la Manga del Cura?	17
IV. Antecedentes históricos	23
V. Registro electoral: levantamiento del censo	29
VI. Organismos Electorales de carácter temporal	39
VII. Seguridad y centro de mando	45
VIII. Inscripción de organizaciones políticas, organizaciones sociales y campana electoral	51
IX. Observación electoral internacional	63
X. Voto en casa y medidas de inclusión	71
XI. El sufragio, escrutinio y transmisión de resultados	79
XII. Resultados electorales	87
XIII. La Manga del Cura en los medios de comunicación	95
XIV. Lecciones aprendidas	97

Introducción

Ecuador es un país ubicado en Sudamérica, muy pequeño pero extremadamente diverso. Con 256 370 kilómetros cuadrados, cubre un área un poco más grande que Gran Bretaña. Sin embargo, cuenta con cuatro regiones distintas por sus aspectos geográficos, económicos y sociales como son: Sierra, Amazonía, Costa y las Islas Galápagos. Está localizado en la línea Ecuatorial sobre la costa noroeste de América del Sur y está limitado por Colombia al Norte, Perú al Sur y Este y por el Océano Pacífico al Oeste.

Ese diverso país, intercultural y plurinacional cuenta con poco más de 15 millones de habitantes, distribuidos entre 24 provincias, 221 cantones, 1 149 parroquias (urbanas y rurales) y una serie de zonas no delimitadas como:¹ Las Golondrinas, El Piedrero, Matilde Esther, Santa Rosa de Agua Clara, Esperanza Alta y, hasta hace poco, la Manga del Cura, entre otras.

Dado que la delimitación de territorios y fijación de límites es un tema central para la integración nacional y para el fortalecimiento del Estado, un territorio no delimitado genera varias controversias entre las que se destaca el aspecto relacionado con la identidad cultural de los habitantes y su sentido de pertenencia a un territorio; por otro lado la indefinición política-administrativa tiene fuerte relación con la formulación, seguimiento y ejecución de políticas públicas y planes de desarrollo locales, ya que al no estar definida la pertenencia de ese

1 Según el Comité Nacional de Límite Internos (CONALI) identificó en el año 2014 la existencia de 768 zonas no delimitadas en país, de ellas 22 de carácter interprovincial, 175 cantonales y 571 parroquiales.

territorio a una provincia, cantón o parroquia y a su respectivo nivel de Gobierno Autónomo Descentralizado específico, dificulta establecer de quién es la responsabilidad de atender las necesidades de ese territorio a través de políticas públicas, e instrumentos de planificación.

Comprendiendo la sensibilidad y la importancia del tema para el Estado ecuatoriano, de acuerdo a lo previsto en la Disposición Transitoria Décimo Sexta de la Constitución, el Presidente de la República, Rafael Correa en el mes de marzo de 2013, envió a la Asamblea Nacional un Proyecto de Ley para establecer los límites territoriales de las provincias, parroquias, cantones y parroquias rurales del Ecuador, como los mecanismos para resolver conflictos limítrofes a través de la participación ciudadana.

La Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos fue aprobada por la Asamblea Nacional y publicada en el Registro Oficial Suplemento 934 del 16 de abril de 2013. En esta Ley, el artículo 18, establece que existe un conflicto de límites internos entre circunscripciones territoriales, en los siguientes casos:

- a) Cuando existe indefinición técnica y/o jurídica de linderos;
- b) Cuando existe falta de precisión en los linderos;
- c) Cuando dos o más normas o actos jurídicos fijan linderos pero con una superposición de áreas, sin que se pueda establecer la prevalencia de una u otra norma;
- d) Cuando la norma jurídica de creación o delimitación de circunscripciones territoriales, genera la controversia;
- e) Cuando la realidad geográfica se ha modificado de tal manera que la delimitación que estuvo vigente se torna inaplicable; y,
- f) Cuando a falta de límites legalmente establecidos, se ha mantenido un trazo referencial y esta circunstancia genera controversia.

Para resolver dichos conflictos se reconocen dos clases de procedi-

mientos: los amistosos y los institucionales. Dentro de los amistosos se reconoce la negociación directa y la mediación territorial y dentro de los institucionales, se reconoce el arbitraje, la resolución institucional y la consulta popular.

La consulta popular es el único mecanismo en el que el Consejo Nacional Electoral juega un rol protagónico ya que la Constitución de 2008 en su artículo 104 establece que el Consejo Nacional Electoral es la instancia encargada de convocar a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana. Además, el Código de la Democracia establece que es función del Consejo Nacional Electoral organizar, entre otros, los procesos de consulta popular (Arts. 2 y 195).

Con este antecedente, una de las zonas no delimitadas que definió su pertenencia política y administrativa entre dos provincias, Guayas y Manabí, a través de una consulta popular que se realizó el 27 de septiembre de 2015, es la Manga del Cura. Dicho territorio definió por voluntad popular su pertenencia a la provincia de Manabí.

Entender de qué manera se logró esta definición de existencia territorial, hace que sea necesario analizar y evidenciar todo el proceso electoral desde los antecedentes jurídicos e históricos, hasta la proclamación de resultados. Pero antes es importante entender, desde el análisis teórico lo que representa el organizar una consulta popular para determinar la pertenencia política y administrativa de una zona que fue considerada No Delimitada durante más de 54 años.

I

Democracia directa y autodeterminación de los pueblos

La consulta popular en la Manga del Cura involucra algunos conceptos de la ciencia política y del derecho internacional. Estos conceptos que darán explicación teórica a la consulta popular por conflictos de pertenencia y límites son: democracia, democracia directa, democracia participativa, territorialidad y autodeterminación de los pueblos.

El término democracia no siempre fue asociado con algo positivo. Aristóteles clasificó a la democracia entre las formas malas de gobierno, y la palabra democracia se convirtió durante dos mil años en una palabra negativa, derogatoria. Durante milenios el régimen político óptimo se denominó república (*res publica*, cosa de todos) y no democracia. Kant incluso decía que la democracia es necesariamente un despotismo (Sartori, 2012: 29)¹, ¿cómo es entonces que un término que fue considerado negativo durante tantos años a partir de la mitad del siglo XIX adquiere un tinte totalmente diferente? Sencillo, la democracia es un concepto que se reinventa y se autocorrigue con el tiempo. La democracia de los griegos no es la misma que la que hoy conocemos. Esta democracia empezó siendo una democracia cara a cara, donde “todos” eran consultados sobre las decisiones del gobierno; sin embargo, cuando la sociedad va creciendo se vuelve imposible sentar en un ágora a todos los ciudadanos y consultarles su opinión. Es ahí entonces donde surge la necesidad de elegir representantes que se encarguen de tomar decisiones, legitimados a través de elecciones

1 Sartori, Giovanni (2012). Elementos de Teoría Política. España: Alianza editorial.

democráticas, surgiendo entonces la democracia representativa.

Sin embargo, la democracia representativa únicamente es un principio de legitimidad. Como principio de legitimidad se refiere a que el poder deriva del pueblo, la democracia no acepta auto investiduras ni tampoco que el poder derive de la fuerza. En las democracias representativas el poder está legitimado (además de condicionado y revocado) por elecciones libres y periódicas. Pero esto solo establece el titular del poder (el pueblo) pero la democracia no es solo una cuestión de titularidad sino también de ejercicio del poder.

Ese ejercicio del poder durante muchos años fue encarnado en el representante que legitimaba sus acciones en el hecho de haber sido electo por el pueblo. Por ello autores como O'Donnell decían que las democracias latinoamericanas eran meramente delegativas. Es decir, la ciudadanía al participar de elecciones delega su poder soberano al representante electo que tenía derecho de hacer y deshacer en nombre del pueblo (O'Donnell, 1994)².

Ante esa debilidad de la democracia representativa, se comienza a pensar en la necesidad de incorporar una democracia participativa. Participativa en el sentido de que la ciudadanía sea un actor protagónico en la toma de decisiones de los representantes y asuma su poder ciudadano de manera protagónica y no delegativa. En ese interés por generar mayor participación ciudadana y menos verticalidad en el ejercicio del poder, se incorporan los mecanismos de democracia directa. Democracia directa entendida como aquella donde la ciudadanía ejerce su poder y toma decisiones sobre el destino del país y de sí mismos sin la intermediación de órganos representativos.

En ese sentido, uno de los filósofos políticos más importantes de la historia, Sartori, decía que únicamente en las democracias cara a cara la titularidad y el ejercicio del poder estaban unidos; y que el incorporar mecanismos de democracia directa no significa que nuestras democracias dejasen de ser indirectas gobernadas por representantes (Sarto-

2 O'Donnell, Guillermo (1994). Democracia Delegativa. *Journal of Democracy*, Vol.5, N. 1, Enero: 55-69. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

ri, 2012: 198)³. Para él, pasar de una democracia representativa a una participativa (ciudadanos activos tomando decisiones por sí mismos) no es solo cuestión de introducir mecanismos de participación.

De acuerdo con él, cabe decir que la sola existencia de leyes que reconozcan a la democracia participativa y a la democracia directa como mecanismos de toma de decisiones no es sinónimo de que la ciudadanía sea efectivamente más participativa. Cuando el pueblo participa de la democracia electoral y elige representantes está decidiendo quién tomará las decisiones; pero cuando participa de un mecanismo de democracia directa como la consulta popular está decidiendo sobre la cuestión como tal; de alguna manera es un acto de autogobierno. La duda de Sartori, sobre si esto es positivo, es que para tomar una decisión que se resume en un sí o en un no, como lo es una consulta popular, la ciudadanía no solo necesita información sino conocimiento; es decir, entender las implicaciones de esta decisión que se convertirá en mandatoria.

Esto responde al hecho de que la democracia como un ideal es una democracia que en realidad no es lo que debería ser. Sin embargo, sin un ideal la democracia no podría existir porque para existir necesita ser *creída*. Es decir, se necesita apostar por ella y mientras más se democratiza la democracia más sube la apuesta. La apuesta en el Ecuador ha subido tanto que la Constitución 2008 reconoce no solo a la democracia unidimensional, sino que reconoce tres tipos de democracia: representativa, directa y comunitaria. Dentro de la democracia directa, que es la que compete para esta publicación, se reconocen cuatro mecanismos: revocatoria del mandato, consulta popular, referéndum, e iniciativa popular normativa.

Siendo la consulta popular el mecanismo utilizado para dilucidar un conflicto de pertenencia y límites en la Manga del Cura, cabe mencionar que en el Ecuador, la consulta popular es un mecanismo que va más allá de decidir sobre la cuestión. Por ejemplo, a través de la consulta popular se puede evitar que el ejercicio democrático de pesos

3 Sartori, Giovanni (2012). Elementos de Teoría Política. España: Alianza editorial.

y contra pesos entre las Funciones del Estado afecte la gobernabilidad; esto ya que el presidente de la República puede proponer una consulta popular sobre un proyecto de ley que haya sido negado por la Asamblea Nacional.

Los gobiernos autónomos descentralizados también tienen en la consulta popular un mecanismo para legitimar las acciones que sean de interés para su jurisdicción, y la ciudadanía puede consultar sobre cualquier tema, excepto cuando se trata de tributos u organización político administrativa del país, para lo cual debe contar con un número mínimo de firmas de respaldo tal como lo establece la Constitución y la Ley. Adicionalmente, la Asamblea Nacional solo puede consultar a la ciudadanía sobre la autorización o no para realizar actividades extractivas de recursos no renovables en áreas protegidas y zonas intangibles. Es decir, la consulta popular en Ecuador es un mecanismo para viabilizar la gobernabilidad; para legitimar acciones locales de manera descentralizada; para tomar decisiones en cuanto a la soberanía económica del país y su impacto ambiental; y para que la ciudadanía de manera organizada promueva su participación en la toma de decisiones sobre las cuáles se sientan interesada.

Como vemos, la consulta popular tiene un alcance bastante significativo en cuanto a toma de decisiones importantes para el país. Sin embargo, la apuesta se dobla cuando la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos define a la consulta popular como “el proceso institucional de ejercicio de la democracia directa, constitucional y legalmente regulado, a través del cual las poblaciones de determinadas circunscripciones territoriales, expresan su voluntad respecto de una solución que ponga fin a un conflicto de límites que les afecte y sobre conflictos de pertenencia” (Art. 2, Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, 2013)⁴.

Establecer que la propia población de un territorio pueda definir su pertenencia política administrativa y geográfica es sin duda un ejercicio real de la autodeterminación de los pueblos y de reconocimiento

4 Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, Registro oficial suplemento 934 del 16 de abril de 2013, República del Ecuador, Asamblea Nacional.

de territorialidad. Generalmente el concepto de autodeterminación se asocia con la facultad de una comunidad para decidir su pertenencia a un determinado Estado o su separación de él. Sin embargo, cuando lo local empieza a tomar un papel protagónico cuyo valor incluye desde la reafirmación de la identidad territorial, como antídoto al desarraigo y a la homogeneización de los procesos culturales, sociales y psicológicos derivados de la globalización, para construir una geografía mundial más equilibrada espacialmente y un sistema de habitabilidad y de convivencia más humanista hacia adentro y hacia afuera (Precedo, 2004)⁵, la autodeterminación de los pueblos también puede aplicarse a la política interna de un país.

Un pueblo no solo puede decidir pertenecer o no pertenecer a un Estado, al menos en el Ecuador, se reconoce el derecho de que un pueblo pueda decidir sobre su pertenencia o no a un espacio geográfico específico dentro del Estado ecuatoriano bajo los principios de unidad nacional, integración y no secesión. Eso también es autodeterminación. Básicamente, el principio lo que consagra es el derecho de los pueblos, de las sociedades, de los conjuntos humanos, a determinar su propio destino por sí mismos. Ese destino, cuando se trata de un tema territorial y de pertenencia implica “a la corta o a la larga delimitar un espacio geográfico de origen (*jus soli*) o definir un conjunto de elementos que caracterizan un conjunto humano normalmente con asiento principal en un espacio geográfico definido (*jus sanguinis*)” (Bottinelli, 2012)⁶. Sin duda, la autodeterminación de los pueblos es entonces un tema de integralidad territorial.

Esto se asocia directamente con el concepto de territorialidad que hace mención a ese instinto que se deriva de la tendencia del hombre asentarse, usar, gozar, disponer, defender y administrar sectores geográficos determinados. Esta identificación con el territorio permite la construcción de la identidad y sirve para satisfacer distintas nece-

5 Precedo, A. (2004). *Nuevas Realidades Territoriales para el Siglo XXI. Desarrollo Local, Identidad Territorial y Ciudad Difusa*. 1ra Edición. Madrid: Síntesis.

6 Bottinelli, Oscar (2012). La autodeterminación de los pueblos. *Factum digital: revista de análisis político, opinión pública y estudios sociales*. Disponible en: <http://www.factum.edu.uy/node/380>

sidades. Es la acción que consolida la pertenencia, el desarrollo de identidad y la soberanía interna de un Estado o de un pueblo sobre un espacioterritorial, y por ende se asocia con apropiación, con identidad y con afectividad espacial.

Ese ejercicio de autodeterminación, donde la ciudadanía es la encargada de decidir sobre su destino, se vio materializada a través del ejercicio de la consulta popular en la Manga del Cura. En reconocimiento de la importancia de que lo que establece la Constitución se materialice a través de un ejercicio real y activo de democracia participativa donde la ciudadanía es un actor protagónico de la toma de decisiones, se activa la democracia directa, y específicamente el mecanismo de consulta popular.

Mecanismo que en esta ocasión se materializa para darle definición territorial a un grupo de personas que por identidad, pertenencia, o por instinto de territorialidad sabían que formaban parte de un territorio específico pero que ante la ley eran una Zona No Delimitada sin responsabilidad y dirección política administrativa de ningún gobierno autónomo descentralizado. La consulta popular le permitió a la ciudadanía de la Manga del Cura, decidir por sí mismos, sin necesidad de intermediarios su pertenencia política administrativa, su destino. Una decisión que respondió a las necesidades, intereses, sentimientos y valores de una comunidad que no buscaba la secesión del Estado ecuatoriano sino la integración interna de un Estado unitario donde ellos fuesen actores protagónicos con derechos y deberes tal como establece la Constitución y la Ley.

Es así que el respeto a la territorialidad y a la autodeterminación de los pueblos, a través de un mecanismo de democracia directa, como la consulta popular, donde la ciudadanía no solo estaba informada sino que tenía el pleno conocimiento de las implicaciones de su decisión, en el marco de la política interna, sin duda buscó no la secesión sino la integración del Estado Nacional. De ahí que la definición de límites en la Manga del Cura no haya significado la separación y división del Estado nacional ecuatoriano sino que se haya convertido en un elemento que facilitará el ejercicio de las competencias de los distintos

niveles de gobierno relacionados con la población y la administración de recursos en la Manga del Cura. Todo esto considerando la naturaleza plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano, así como otros criterios de orden poblacional, geográfico, socio-económico y de pertenencia para consolidar la integración del territorio y para fortalecer el Estado unitario. Con este marco teórico a continuación se refleja todo lo que implicó en temas de organización del proceso electoral de la consulta de la Manga del Cura, convirtiéndose en uno de los procesos electorales históricos más importantes para el Ecuador por todo lo que representa para la cohesión del Estado y principalmente para la democracia.

II

Antecedentes jurídicos

La Manga del Cura es un territorio que limita con las provincias de Guayas, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas y Los Ríos, y hasta antes de la consulta popular del 27 de septiembre de 2015, era clasificado como Zona No Delimitada, lo que significa que no definía una pertenencia política administrativa; es decir no correspondía a un cantón y provincia del Ecuador.

En ese sentido mediante Oficio N. 2015-166-ST-CONALI del 28 de febrero de 2015, el Secretario Técnico del Comité Nacional de Límites Internos, notificó la resolución emitida por el Directorio del Comité, en la que recomendó al Presidente de la República que el procedimiento institucional de mejor pertinencia para resolver el diferendo limítrofe entre las Provincias del Guayas y Manabí en la zona denominada “Manga del Cura” era la consulta popular, una vez que se habían agotado los mecanismos institucionales y fijados en la Ley de Límites Internos.

Ante ello, el presidente de la República, Rafael Correa Delgado, mediante Oficio N. T.3966-SGJ-15-205 del 18 de marzo de 2015, remitió a la Corte Constitucional la solicitud de dictamen de constitucionalidad, previo a la convocatoria a consulta popular, a fin de resolver por esa vía el diferendo limítrofe en la Manga del Cura entre las provincias de Guayas y Manabí. Un conflicto que data desde hace más de 54 años.

Se pidió dicho dictamen de constitucionalidad dado que la Constitución del Ecuador en su artículo 104 establece que se requerirá de un dictamen previo por parte de la Corte Constitucional sobre la consti-

tucionalidad de las preguntas propuestas, así como un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular remitida por el presidente de la República.

Con ello, la Corte Constitucional mediante dictamen N.001-15-DGP-CC de fecha 24 de junio de 2015 en el caso N. 0002-15-CP, resuelve que el Presidente de la República proceda con la expedición del Decreto Ejecutivo, por el que se dispone al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta popular en la Manga del Cura. Además se dispone que una vez emitido el respectivo Decreto Ejecutivo, el Consejo Nacional Electoral organice el proceso electoral de consulta popular.

Es así que mediante Decreto Ejecutivo N.737 con fecha 27 de julio de 2015, el Presidente de la República decretó convocar a consulta popular a los ciudadanos con derecho al voto, residentes en el sector denominado “La Manga del Cura” para que se pronuncien sobre la siguiente pregunta:

¿A qué jurisdicción provincial quiere usted que pertenezca el sector denominado la Manga del Cura?



Provincia de Manabí



Provincia del Guayas

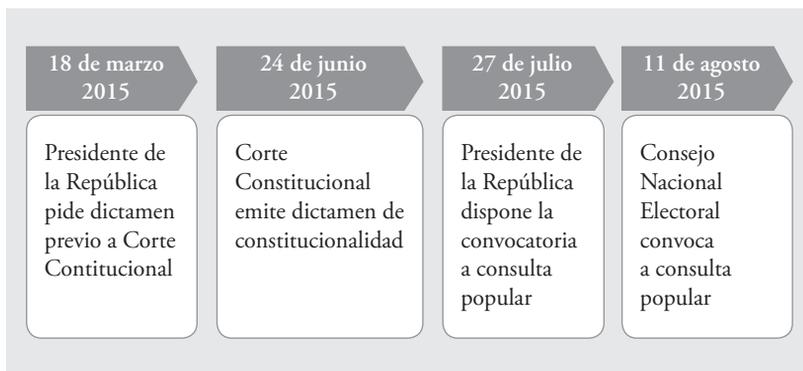
Cabe mencionar que la pregunta sometida a decisión de la ciudadanía fue la misma que planteó el presidente de la República pero se agregó en la papeleta la bandera de cada provincia, a pedido del abogado Carlos Vera Mora, procurador síndico del Gobierno Provincial de Manabí, quien en audiencia pública celebrada el 28 de mayo de 2015 solicitó que en virtud de existir en ese sector el 17% de analfabetismo entre su población, en la papeleta que se elabore para la consulta popular, se haga constar las banderas de las provincias de Manabí y del Guayas. Esto fue aceptado dado que para elecciones generales y locales en las papeletas de votación se hace constar las fotografías de los candidatos para facilitar al ciudadano el reconocimiento de las opciones e incluir las banderas era un símil.



Descripción: papeleta utilizada para la consulta popular en la Manga del Cura.
Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Dicha decisión fue aceptada tanto por el prefecto del Guayas, Jimmy Jairala, como por el prefecto de Manabí, Mariano Zambrano. Convirtiéndose así, en la primera consulta popular realizada en Ecuador para definir la pertenencia política y administrativa de un territorio denominado Zona No Delimitada, como era la Manga del Cura; y por ende en un caso a ser analizado a fin de extraer enseñanzas para futuros procesos electorales de ésta índole sobre todo por su implicancia para la democracia ecuatoriana. Con ello, el Consejo Nacional Electoral convocó a la consulta popular que se llevó a cabo el 27 de septiembre de 2015.

Imagen 1
Cronología de los antecedentes jurídicos

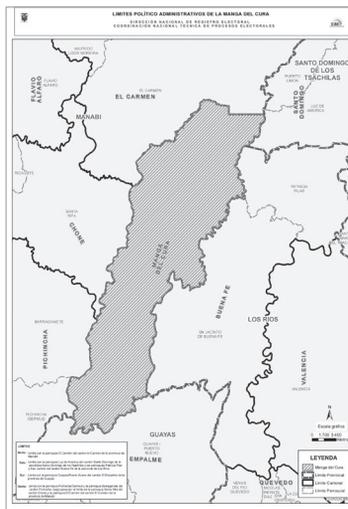


III

¿Qué es la Manga del Cura?

La Manga del Cura es un territorio de aproximadamente 487 kilómetros cuadrados que limita al oeste con la provincia de Manabí y sus cantones (El Carmen, Chone y Pichincha), al este con la provincia de Los Ríos (cantón Buena Fe), al norte con la provincia de Santo Domingo de Los Tsáchilas (cantón Santo Domingo) y al sur con la provincia de Guayas (cantón El Empalme), con una población de 15 342 electores y más de 100 comunidades.

Mapa 1
Límites político administrativos de la Manga del Cura



Descripción: Mapa de la Manga del Cura.

Fuente: Dirección Nacional de Geografía y Registro Electoral.

La mayoría del año su clima es húmedo de ahí que su principal actividad es agrícola, ganadera y comercial, esto dado que se encuentra a 786 metros sobre el nivel del mar. Los principales cultivos de la zona son de palma, plátano y cacao. Sin embargo, el acceso al territorio es complejo y eso afecta a su economía. Hay muy pocos caminos asfaltados, la mayoría es de lastre. Para llegar a las principales poblaciones de la Manga del Cura, el acceso se lo hace a través de cuatro cantones: por El Carmen (directamente por una carretera asfaltada), por Santo Domingo (por un camino de lastre), y por El Empalme y Buena Fe (combinando el viaje por tierra y por agua).

En el sur está la zona de influencia de la represa Daule-Peripa, que es una obra internacional del Proyecto de Propósito Múltiple “Jaime Roldós Aguilera” y permite la regulación y el control del comportamiento del agua. Geográficamente está ubicada en el punto de cierre de los ríos Daule y Peripa, y consiste en un terraplén de 78 metros sobre el lecho del río, este embalse se alimenta en gran parte del 50% de agua que produce la subcuenca del río Daule. Su capacidad de almacenamiento es de 60 veces superior al embalse de Poza Honda. Constituye la obra de infraestructura de propósitos múltiples más importante construida por el Estado en el siglo pasado para el aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo. Ubicada 10 kilómetros aguas abajo de la confluencia de los Ríos Daule con el Peripa, en la Cuenca del Guayas, forma un lago con un espejo de aproximadamente 250 kilómetros cuadrados (el mayor del país), almacenando alrededor de 6 000 Hm³ de agua, que tienen entre sus propósitos el riego de 50 000 hectáreas.

Los beneficios de la represa son principalmente el asegurar el aprovisionamiento de agua para la ciudad de Guayaquil, la más populosa del Ecuador, e incluso gracias a los trasvases se ha logrado aplacar las limitaciones hídricas en gran parte de Santa Elena y Manabí. Además, los excesos de caudales durante las inundaciones que amenazaba el valle del río Daule, causando desastres y pérdidas económicas, también han sido controlados por el efecto regulador de la represa.

La población de la Manga del Cura es resultado de una gran ola migratoria de los años 50 cuando la crisis agrícola y ganadera obligó

a la ciudadanía a buscar nuevas tierras fértiles. Las principales poblaciones de esta zona son Santa María (aproximadamente 8 000 habitantes), Santa Teresa (aproximadamente 2 000 habitantes) y El Paraíso - La 14 (aproximadamente 8 000 habitantes). Dichas poblaciones, entre otras, no cuentan con agua potable ni alcantarillado, menos aún, con tratamiento de aguas residuales y manejo de desechos sólidos; la provisión de energía eléctrica también es un problema. Adicionalmente, la presencia de las instituciones públicas de salud es gravemente deficitaria, así como de la Policía Nacional.



Descripción: Vivienda en la Manga del Cura.
Fuente: Instituto de la Democracia.

Todos estos problemas responden al carácter de Zona No Delimitada de la Manga del Cura, ya que ningún cantón o provincia tenía responsabilidad política administrativa sobre la zona y por ende no se proporcionaban obras públicas a favor de dicha población de manera permanente y planificada. De ahí que la gestión de obras y servicios para la zona se hayan realizado a través de un limitado grupo de comités, que agrupan a dirigentes de diversas comunidades rurales, los cuales se han convertido en importantes nexos con las instituciones del Estado. Este escenario evidencia la necesidad urgente que existía de llevar a cabo la consulta popular.

A pesar de todos estos problemas, la Manga del Cura, tiene la fuente más importante de agua de la costa sudamericana del Pacífico y uno de los sitios turísticos más importantes del territorio, que es la Cascada del Salto del Armadillo, que tiene 30 metros de altura y su riqueza natural es incalculable.



Descripción: Cascada Salto del Armadillo.

Fuente: Instituto de la Democracia.



Descripción: Presidente del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, Juan Pablo Pozo Bahamonde, compartiendo con una ciudadana beneficiaria de voto en casa en la Manga del Cura.

Fuente: Presidencia CNE.

“Hoy hemos dado muestras en la Manga del Cura de altos principios cívicos, donde sentimos a todo un pueblo que defendió su destino democrático y su decisión soberana mediante el voto, con un mecanismo de participación tan importante como la Consulta Popular” **Juan Pablo Pozo Bahamonde, Presidente del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, 2015.**

IV

Antecedentes históricos

Siendo el conflicto en la Manga del Cura un tema de límites y pertenencia entre dos provincias, Manabí y Guayas, cada una tenía su propia versión sobre el origen del territorio y sobre el origen del nombre del territorio.

El territorio

Según Manabí

La versión de Manabí se sustenta en el acta de la Asamblea Constituyente del 10 de enero de 1967 y en los mapas del Instituto Geográfico Militar de 1957 y 1974. La Asamblea Constituyente de 1967 se reunió para definir los conflictos entre Manabí y Pichincha, en ese entonces limitaba con esa provincia, y como solución se estableció designar el territorio de la Manga del Cura al cantón El Carmen que es manabita. Según el presidente del Comité de Límites de Manabí, Ignacio Mendoza, al siguiente día, en otra sesión de la Asamblea Constituyente, el asambleísta Asaad Bucaram solo reclamó que con dicha delimitación se afectaba a Guayas en 30 km² que corresponde a la población de Peripa, pero no paso de ser una mera intervención verbal sin ningún efecto sobre el acta establecida un día antes. Con esa acta, según él, se definió que el límite para Manabí sería desde el kilómetro 27 y medio de la carretera Chone-Santo Domingo, una paralela de norte a sur, hasta encontrar el río Peripa aguas abajo hasta su confluencia con el río Daule.

Respecto a los mapas, dice el presidente del Comité de Límites de esa provincia, Ignacio Mendoza, que ambos muestran que Guayas llega en sus límites al norte hasta lo que hoy es la represa Daule-Peripa sin incluir a la Manga del Cura.

Según Guayas

La versión de Guayas data de 1837 cuando el dauleño Nicolás de Avilés compró por cien pesos la montaña de San Francisco de Peripa, donde se encontraba lo que hoy es la Manga del Cura, un territorio que Guayas alega es originario de Daule, y que luego pasó a los nacientes cantones de Balzar y El Empalme, todos guayasenses. Esa compra consta entre la documentación y los registros oficiales con los que la Prefectura del Guayas defiende su tesis de límites.

Según el presidente del Comité de Límites de Guayas, Xavier Sandoval, luego de 24 años de la compra de la montaña, en la segunda Ley de División Territorial de 1861, la provincia cambió su nombre a Guayas y quedan definidos sus cantones: Guayaquil, Daule, Santa Elena y Machala. Es aquí cuando Daule adquiere las parroquias Daule, Balzar, Santa Lucía y Soledad.

La Manga, según Sandoval, pasa a Balzar cuando este se cantoniza en 1928. Cantón que por resolución de su Concejo Municipal, en 1952, ante la incursión de manabitas en su territorio, decide colocar hitos demarcatorios. Uno se encuentra en el río Pupusá, que está bajo la represa; dos en el estero Capelé y otro sobre el río Peripa (Congo-má). Finalmente, según su versión, en 1971 se cantonizó El Empalme, incluyendo a la Manga del Cura.

El nombre

Según Manabí

Cuando se trata de establecer el origen del nombre de la Manga del

Cura, Manabí resalta la historia del padre y geógrafo imbabureño Luis María Pinto, quien evangelizó desde 1904 en Portoviejo y Bahía. Según su versión, él, en 1928, siendo párroco de Calceta (Manabí), decidió trazar un camino más corto para ir a Quito y con ayuda de campesinos abrieron una trocha (manga) en las montañas. A este sacerdote, según la tesis manabita, se debería el nombre de la Manga del Cura.

Según Guayas

La provincia de Guayas dice que en 1865 llegó desde Daule a la montaña el párroco Leandro Fierro. Su intención era seguir el camino hacia el interior de la República, pero al no poder cumplir este objetivo regresó a Daule. Sin embargo, dicen que dejó sus enseñanzas evangélicas. Por ello, según Guayas, los colonos para inmortalizar aquel camino o trocha trazado por este párroco lo denominaron la Manga del Cura.

La Gestión del Consejo Nacional Electoral

Con todos estos antecedentes, el Consejo Nacional Electoral empezó en el mes de agosto de 2015 con la organización de la consulta popular. La Corte Constitucional había dado su dictamen, el Presidente de la República ya se había pronunciado y la ciudadanía de la Manga del Cura así como las prefecturas de Guayas y Manabí ya conocían que dado que el conflicto de límites no había podido ser resuelto a través de mecanismos amistosos la opción era realizar una consulta popular, activando la democracia directa para permitir que la propia ciudadanía de dicho territorio sea responsable de su autodeterminación con carácter mandatorio. Con ello, el Consejo Nacional Electoral en cumplimiento de sus funciones y atribuciones asumió el reto de llevar a cabo una consulta popular histórica para el Ecuador.

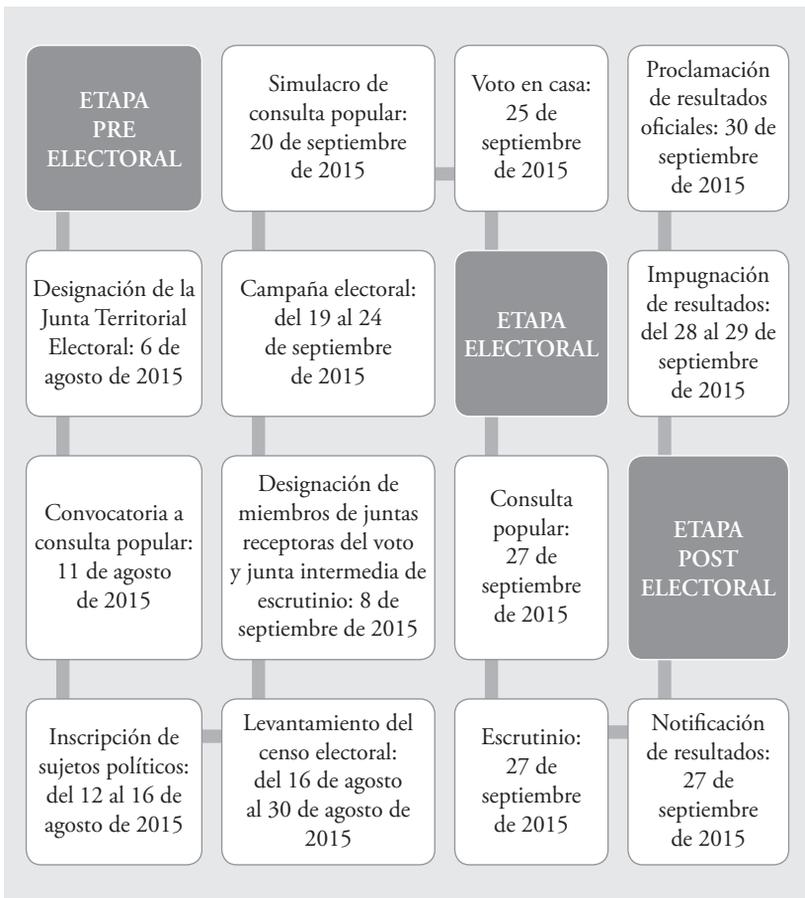
El reto asumido por el Consejo Nacional Electoral, más allá de haberse constituido en un hito histórico en el proceso de consolidación de la nación ecuatoriana desde la unidad en la diversidad y de gran importancia para la profundización de la democracia en el país mediante

la dinamización de la participación ciudadana de asumir la responsabilidad de que la ciudadanía decida su pertenencia territorial terminando de esta manera más de 54 años de conflicto, se convirtió en un verdadero reto de reinención institucional tanto desde el punto de vista jurídico como procedimental, atendiendo la necesidad de generar respuestas desde la institucionalidad respecto a las nuevas dinámicas democráticas que van más allá de la democracia formal y que develan que el Ecuador se encuentra viviendo un estado superior de democracia, en la que el ciudadano participa, construye y decide sobre lo público.

Si bien nuestra Constitución y el Código de la Democracia reconocen tres tipos de expresiones democráticas como son las democracias representativa, directa y comunitaria, y en forma específica determina los mecanismos por los cuales se materializa la democracia directa, no se desarrolla en forma específica los procedimientos a ser observados en la organización, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los mecanismos de democracia directa y al referirnos a la consulta popular como uno de sus mecanismos no contemplaba los procesos a ser desarrollados en la organización de una consulta popular para definir límites. En ese sentido el primer paso fue repensar a la institución tanto desde lo normativo como desde lo procedimental. Era probable que muchas direcciones y coordinaciones del Consejo Nacional Electoral que se activan de manera protagónica ante cualquier proceso electoral tuviesen que cumplir su rol innovando, cambiando cosas, adaptándose a la nueva coyuntura, al contexto, y a la cosmovisión de la Manga del Cura. Ante el hecho de que por primera vez se iba a aplicar un mecanismo de democracia directa para resolver un conflicto de límites, el Consejo Nacional Electoral tuvo que repensarse y reinventarse para realizar adaptaciones normativas y procedimentales que atendieran las características específicas del proceso electoral en la Manga del Cura.

Para llevar adelante el proceso de consulta se consideró como base el modelo del ciclo electoral utilizado para la planificación de los procesos electorales propios de la democracia representativa, sobre esa base se determinaron actividades hitos que permitían dar operatividad al proceso de consulta y se redefinieron conceptos, dinámicas y roles

que respondan a las necesidades propias de la democracia directa, es decir se generó un calendario electoral acorde a las particularidades de la consulta, considerando actividades comunes de todos los procesos electorales y se adaptaron otras actividades que garanticen la participación directa de la ciudadanía en la planificación del proceso pero sobre todo en su ejecución, garantizando el control político y social de todo el proceso, generando un ambiente de absoluta confianza y transparencia en la organización del evento electoral; así tenemos:





Descripción: Nubia Villacís, Vicepresidenta del Consejo Nacional Electoral de Ecuador formando parte del voto en casa en la Manga del Cura.

Fuente: Vicepresidencia CNE.

“Que conmovedor pero satisfactorio a la vez, fue conocer que las personas con algún grado de discapacidad, ahora cuentan con atención prioritaria y que quienes nunca ejercieron su derecho al sufragio por no poder movilizarse, tienen la oportunidad de opinar en las decisiones fundamentales del país” **Nubia Villacís, Vicepresidenta del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, 2015.**

V

Registro electoral: levantamiento del censo

Generalmente un proceso electoral se lleva a cabo considerando el padrón electoral con el que cuenta la institución y se elabora con base al padrón de las últimas elecciones más los cambios de domicilio, y el cruce de información con instituciones públicas como el Registro Civil. Sin embargo, la Manga del Cura, representaba un gran reto para la institución. Los ciudadanos de dicha Zona No Delimitada durante toda su vida habían tenido que ejercer su voto en provincias, cantones y parroquias aledañas. Ese voto representaba más su interés por obtener un documento, que en Ecuador es obligatorio para realizar una serie de trámites legales, la papeleta de votación, que un ejercicio de democracia representativa. Los candidatos y candidatas por las que tenían que votar a fin de cumplir con el voto obligatorio muchas veces eran ajenos a sus realidades y no tenían ninguna propuesta enfocada a su zona, a su territorio y a sus necesidades.

Es decir, los ciudadanos de la Manga del Cura, según el padrón electoral, eran “ciudadanos” de un cantón, parroquia o provincia donde nunca habían vivido, de donde no recibían ninguna obra y en donde no tenían ningún vínculo de pertenencia.

Ante ello, el Consejo Nacional Electoral, por mandato del artículo 27 de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, realizó un censo electoral que permitió determinar de forma clara y precisa el padrón de la población a ser consultada. Es así que a través de la Coordinación Nacional Técnica de Procesos Electorales y de la Dirección Nacional de Geografía y Registro Electoral asume el difícil pero

fundamental reto de determinar de forma clara y precisa el número de electores en el sector de la Manga del Cura. Por primera vez dichos ciudadanos estarían empadronados en su verdadero lugar de vivienda, y para ello el Consejo Nacional Electoral tuvo que realizar un censo electoral que garantizara los derechos de personas que siendo ciudadanos no tenían definida la pertinencia administrativa de su territorio.

Cabe explicar que para llevar a cabo un censo se necesita georreferenciar el territorio para que la ciudadanía pueda identificar de manera clara y exacta la ubicación de su vivienda en el mapa político de la Manga del Cura y para ubicar mesas censales fijas y móviles de acuerdo a las necesidades reales del territorio. Sin embargo, las características geográficas y climáticas de la zona hacían que este trabajo sea complejo y diferente a cualquier otro proceso electoral. De ahí que haya sido fundamental conocer el territorio para caracterizarlo. Era importante determinar incluso, las condiciones de las vías de acceso al territorio pues eso podría ser determinante a la hora de optimizar recursos para atender a todos los ciudadanos, sin importar dónde se ubicara su vivienda.



Descripción: Carretera de acceso a la altura de la Comunidad La Esperanza.

Fuente: Instituto de la Democracia.

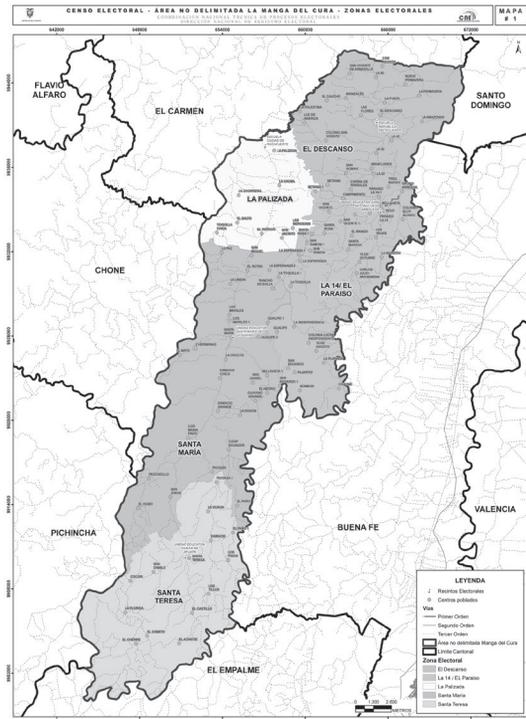
Después de conocer el estado de las vías de acceso y determinar de qué manera y a través de qué medios el Consejo Nacional Electoral iba a acceder a todo el territorio de la Manga del Cura (utilizando incluso balsas y motos) fue fundamental identificar y caracterizar a los electores. Para ello, el Consejo Nacional Electoral, se apoyó en instituciones amigas como el Ministerio de Inclusión Económica y Social, que cuenta con el censo más reciente realizado en el 2014 (incluso antes de saber que iba a realizarse una consulta popular) y lo tienen georreferenciado e incluso identifican el número de habitantes por vivienda, el nombre de las personas y la ubicación exacta de cada casa. Según ese censo preliminar, en la Manga del Cura existían 10 260 electores, que el Pleno del Consejo Nacional Electoral decidió incluir en el padrón electoral de manera automática, sin dejar de lado la posibilidad de que nuevas personas sean censadas, a fin de garantizar la accesibilidad de todos a sus derechos de participación.

Con esta información se pudo establecer de manera precisa dónde y cuántas mesas censales debían ponerse, a fin de que ningún ciudadano estuviese, en el peor de los casos, a más de 800 metros de distancia de la mesa donde podría revisar su registro en el padrón electoral. Además, esto permitió definir cinco zonas electorales para determinar, a través del censo, quiénes sufragarían en cada recinto electoral de acuerdo a la ubicación de su vivienda. Es así que las zonas electorales quedaron definidas de la siguiente manera con su respectivo recinto, considerando elementos técnicos como la compacidad, la afinidad de intereses, la contigüidad y el número de electores.

Tabla 1
Recinto según zonal electoral

Zona	Recinto
El Descanso	Escuela República del Ecuador
La 14/El Paraíso	Unidad Educativa Juan Antonio Vega Arboleda
La Palizada	Escuela Ciudad de Rocafuerte
Santa María	Unidad Educativa Santa María
Santa Teresa	Unidad Educativa Santa Teresa

Mapa 2
Zonas electorales de la Manga del Cura



Fuente: Dirección Nacional de Geografía y Registro Electoral, Consejo Nacional Electoral.

Los nombres dados a cada zonal electoral responden al nombre de la población más representativa de cada zona.

Teniendo entonces claro el mapa de la Manga del Cura de manera detallada, el Consejo Nacional Electoral empezó una etapa de información y capacitación puerta a puerta, a través del perifoneo y de trípticos sencillos pero precisos sobre el censo y sobre la ubicación de las mesas censales. El Consejo Nacional Electoral estableció como prioridad el garantizar, que sin importar los medios que sean necesarios, todos los ciudadanos conozcan de manera detallada cómo se iba a realizar el censo, para qué servía y dónde podían censarse, considerando de manera prioritaria que una ciudadanía informada puede empoderarse de sus derechos y ante ello el Consejo Nacional Electoral tenía la responsabilidad de dinamizar la participación de todos.

Adicionalmente, también se le informó a la ciudadanía que el mentir en el formulario censal era incurrir en un delito y que este tenía repercusiones legales. Todo esto permitió que muy pocas personas se censaran de manera equivocada pero sobre todo posibilitó que los electores de la Manga del Cura acudieran a censarse de manera informada.



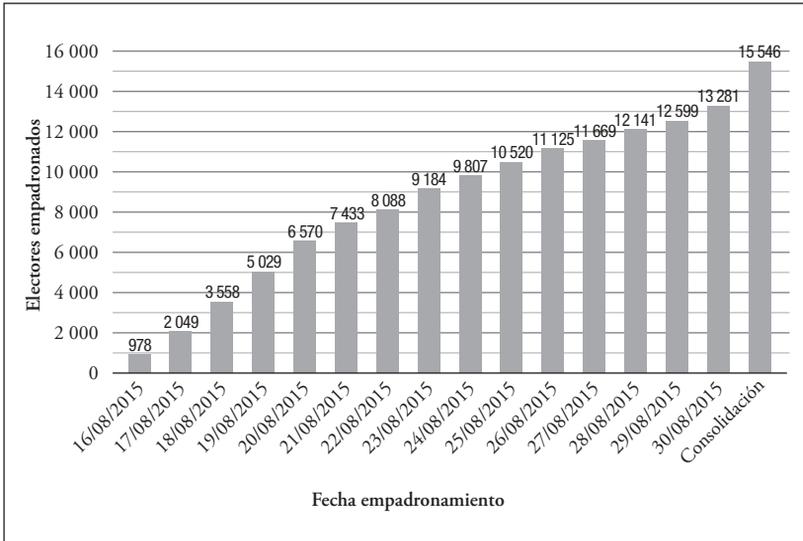
Descripción: Ciudadana leyendo el tríptico que entregaba el Consejo Nacional Electoral sobre el censo y los recintos.
Fuente: Consejo Nacional Electoral.

El censo se empezó a realizar el domingo 16 de agosto de 2015 y concluyó el domingo 30 de agosto de 2015. El procedimiento para censarse era realmente sencillo. Para ello la ciudadanía debía acercarse a una mesa censal con su cédula, ubicar su vivienda en los mapas disponibles en cada mesa y cambiar su domicilio a la Manga del Cura; también lo podía hacer a través de las mesas censales móviles. Es importante destacar que en cada mesa había mapas temáticos donde incluso el ciudadano podía encontrar el nombre de sus vecinos para identificar dónde se encontraba su casa. Es decir; el Consejo Nacional Electoral buscó todos los mecanismos posibles para evitar que algún ciudadano se sintiera excluido de este proceso electoral histórico para el Ecuador.



Descripción: Ciudadana de la zona censándose.
Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 1
Número de electores censados según día



Fuente: Dirección Nacional de Geografía y Registro Electoral, Consejo Nacional Electoral.

La verificación se realizó considerando que en el registro preliminar del MIES constaban 12 402 personas en edad de ejercer su voto (de 16 años en adelante), pero cuando se realizó el censo se censaron 10 260 personas que constaban en ese censo preliminar y 3 029 nuevos censados. Es decir, los 10 260 eran efectivamente ciudadanos de la Manga del Cura, pero habían 3 029 que había que comprobar si efectivamente lo eran. Para ello se visitó la casa de cada una de estas personas a fin de comprobar que efectivamente vivían donde habían declarado hacerlo.

Con la verificación, puerta a puerta, se pudo establecer que el 97% de estos nuevos empadronados (2 949 electores) vivían en la Manga del Cura. Solo un 3% (89 electores) vivía en zonas que ya no pertenecían a ese territorio, ya que sus viviendas se encontraban en límites fronterizos. Por ello la explicación de estos ciudadanos fue la equivocación o la intención de censarse en La Manga para poder sufragar más cerca de su hogar a pesar de no pertenecer a la zona.

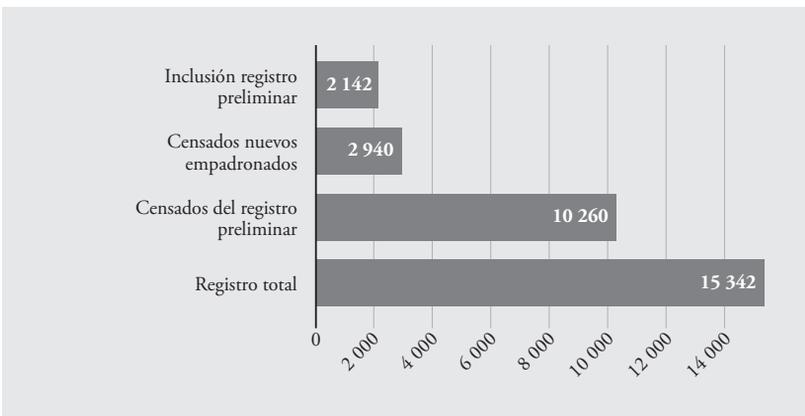
Gráfico 2
Resultados de la verificación en campo



Fuente: Dirección Nacional de Geografía y Registro Electoral, Consejo Nacional Electoral.

Luego de la verificación, el registro electoral de la Manga del Cura quedó conformado por 10 260 personas censadas que pertenecían al registro preliminar, 2 940 nuevos empadronados que se verificó que vivían en el sector, y 2 142 personas que no se censaron pero que constaban en el registro preliminar del MIES. Así el registro electoral utilizado para la consulta popular fue de 15 342 electores.

Gráfico 3
Consolidación del registro electoral



Fuente: Dirección Nacional de Geografía y Registro Electoral, Consejo Nacional Electoral.

A continuación se puede observar cómo se dividieron estos electores según zona electoral y número de juntas por recinto.

Tabla 2
Número de electores según zona electoral desagregado por sexo y número de juntas

Nombre	Electores	# Electores	# Electores
Zona	Zona	Hombres	Mujeres
El Descanso	2 776	1 491	1 285
La 14/El Paraíso	5 164	2 690	2 474
La Palizada	1 340	705	635
Santa María	4 478	2 362	2 116
Santa Teresa	1 571	842	729
Voto en casa	13	6	7
TOTAL	15 342	8 096	7 246

Fuente: Dirección Nacional de Geografía y Registro Electoral, Consejo Nacional Electoral.

El Consejo Nacional Electoral cumplió con el mandato legal y constitucional de manera exitosa. La ciudadanía al fin quedó empadronada en su lugar real de vivienda y la institución y los sujetos políticos estaban totalmente seguros de que quienes ejercerían su voto el día de la consulta popular y definirían su pertenencia eran únicamente ciudadanos de la Manga del Cura.

VI

Organismo electoral de carácter temporal

Para todo proceso electoral se establece la conformación de tres tipos de organismos de carácter temporal; es decir, que se activan únicamente durante un proceso electoral. En el caso de Ecuador tenemos a las juntas intermedias de escrutinio, las juntas receptoras del voto y las juntas provinciales electorales. Sin embargo, dada la naturaleza de la consulta popular en la Manga del Cura y que la normativa electoral ecuatoriana, recogida en el Código de la Democracia, está elaborada bajo la visión de la democracia representativa y adaptada para la democracia directa, fue necesario repensar los procedimientos para que respondieran a la coyuntura electoral histórica de una consulta popular por límites.

Ilustrando esto tenemos el hecho de que en vez de constituir una Junta Provincial Electoral se creó una Junta Territorial Electoral, conformada por cinco vocales principales y sus respectivos suplentes. Para ello cada consejero y consejera podían postular a un delegado o delegada de los cuales el Pleno del Consejo Nacional Electoral elegiría los integrantes de la Junta Territorial Electoral; considerando los principios de transparencia, inclusión, concurrencia, equidad, paridad, interculturalidad y alternabilidad entre hombres y mujeres.

Es así que el 5 de agosto de 2015, el Consejo Nacional Electoral aprobó el Reglamento de Integración, funcionamiento y competencias de la Junta Territorial Electoral, eligiendo y conformando a la Junta Territorial Electoral definitiva. Cabe mencionar que al ser un

proceso democrático y transparente los nombres de los vocales fueron sometidos durante tres días a consideración de la ciudadanía para que sean impugnados fundamentadamente y después de ese plazo fueron posesionados.



Descripción: Miembros de la Junta Territorial Electoral. De izquierda a derecha: Huáscar Benigno Ullauri, Ninfa Rubio Rivadeneira, René Maugé (presidente de la Junta), Norma Marlene Pijal y Carlos Antonio Veloz Vergara.
Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Esta Junta tuvo vigencia hasta la entrega de los resultados y sus principales atribuciones fueron realizar los escrutinios del proceso electoral en la Manga del Cura; designar a los vocales de la junta intermedia de escrutinio y de las juntas receptoras del voto; conocer y resolver en sede administrativa las objeciones y correr traslado de las impugnaciones presentadas a su conocimiento sobre los resultados numéricos; aprobar el registro de las organizaciones sociales y políticas, que presentaron las solicitudes de inscripción para participar en la campaña electoral; y acreditar a las y los delegados de las organizaciones políticas y sociales ante la Junta Territorial Electoral, la Junta Intermedia y las Juntas Receptoras del Voto, que han presentado los

listados de sus delegados o delegadas en los plazos previstos en la normativa de la materia, entre otras.

Al ser una figura nueva dentro del proceso electoral, los principales retos de la Junta fue entender los roles, atribuciones y límites de este organismo desconcentrado de carácter temporal que se implementaba por primera vez ante un proceso de democracia histórico para el Ecuador. Sin embargo, su participación e intervención no fue cuestionada y su trabajo se fue cumpliendo en los plazos establecidos en el cronograma inicial.

El Dr. René Maugé, como presidente de la Junta Territorial Electoral, menciona que tuvieron dos desafíos, uno político y uno técnico. El político estaba relacionado con la desconfianza mutua entre las partes, la confrontación y la confianza de los actores políticos en el Consejo Nacional Electoral. Para ello la Junta Territorial Electoral realizó un fuerte trabajo político con las dos prefecturas en conflicto, Guayas y Manabí. Este trabajo incluyó reuniones continuas con las partes y la inclusión de una excepción a la ley en pro de la transparencia del proceso electoral. Esta excepción fue que aunque las prefecturas no son sujetos políticos y por ende no deberían participar como veedores del proceso, a fin de garantizarles la transparencia del mismo, ambos actores estuvieron presentes durante todas las etapas que se llevaron a cabo para la realización de la consulta popular en la Manga del Cura. Las partes interesadas fueron actores activos y participativos desde el inicio del proceso electoral hasta la proclamación de resultados, garantizando así el acceso a la información y accesibilidad de los sujetos políticos a toda la organización de la consulta popular.

El desafío técnico estuvo relacionado con la atribución de la Junta Territorial Electoral de conformar las Juntas Receptoras del Voto y la Junta Intermedia de Escrutinio ya que existía el temor de que dichos miembros fueran externos al territorio de la Manga del Cura. Las Juntas Receptoras del Voto son organismos de gestión electoral con carácter temporal que se encargan de recibir los votos y efectuar los escrutinios. Cada Junta Receptora del Voto debía ser integrada con un mínimo de tres vocales y un máximo de cinco, según lo determine el

Consejo Nacional Electoral, dependiendo del grado de complejidad de cada proceso electoral. Así, el 8 de septiembre de 2015, la Junta Territorial Electoral seleccionó mediante sorteo a los 378 miembros que conformaron las 54 Juntas Receptoras del Voto que funcionaron durante la consulta popular en la Manga del Cura.

El sorteo se realizó en presencia de delegados de las provincias de Guayas y Manabí, representantes de los GAD, líderes comunitarios y miembros de grupos sociales. Además, la Notaria Segunda del cantón Santo Domingo, Martha Obando, estuvo presente para constatar la transparencia del proceso realizado por el Consejo Nacional Electoral, que se desarrolló en el recinto Santa María, en las instalaciones del Centro de Evangelización y Catequesis Pietro Ferri.

La base de datos utilizada para el sorteo fue la que surgió del censo que realizó el Consejo Nacional Electoral aclarando con ello las dudas y temores de los sujetos políticos, y se excluyeron a personas mayores de 65 años, analfabetos y con discapacidad. Asimismo, fueron excluidos militares y policías, y se estableció como prioridad que los elegidos sean profesionales, estudiantes universitarios, bachilleres y estudiantes de colegio, mayores de 17 años.

Así, las Juntas Receptoras del Voto quedaron distribuidas de la siguiente manera:

Tabla 3
Número de Juntas Receptoras del Voto y
miembros de Junta Receptora del Voto según zona electoral

Zona electoral	# de Junta Receptora del Voto	# de miembros Junta Receptora del Voto	# Juntas hombres	# Juntas mujeres
El Descanso	10	70	5	5
El Paraíso	18	126	9	9
La Palizada	5	35	3	2
Santa María	15	105	8	7
Santa Teresa	6	42	3	3

Fuente: Dirección Nacional de Geografía y Registro Electoral, Consejo Nacional Electoral.

Es importante destacar que todos los miembros de las Juntas Receptoras del Voto debían ser notificados de su designación de manera formal, en anteriores procesos electorales se había realizado dicha notificación a través de a la empresa pública de Correos del Ecuador; sin embargo, en esta ocasión la notificación se hizo directamente a través de los propios funcionarios del Consejo Nacional Electoral lo que garantizó que los miembros de Junta Receptora del Voto no recibieran únicamente un comunicado escrito sino que se les explicará el valor de su rol para la democracia y se acordará un cronograma de capacitaciones que había sido prestablecido por el Consejo Nacional Electoral.

Respecto a la conformación de la Junta Intermedia de Escrutinio, sus miembros fueron seleccionados por la Junta Territorial Electoral y por primera vez todos fueron funcionarios del Consejo Nacional Electoral: Raúl Benítez, Danilo Zurita, Belén De la Torre, Stalin Gaibor, Roberto Cabrera, Franklin Suarez y Freddy Wilka. La Junta Intermedia de Escrutinio se instaló a las 17:00 horas del día de la consulta popular y actuó hasta la terminación del escrutinio de las actas remitidas por las juntas receptoras del voto. Cabe destacar que las Junta Intermedia de Escrutinio no constituye instancia administrativa de decisión ni de consultas; de producirse éstas o presentarse objeciones o impugnaciones, debían ser resueltas por la Junta Territorial Electoral. Para la consulta popular en la Manga del Cura, la Junta Intermedia de Escrutinio fue instalada en el poblado de Santa María, en la unidad educativa Guayas. Ahí se escanearon y digitalizaron las actas que llegaron de las 54 juntas y las dos actas de voto en casa.

Aunque los tres organismos son desconcentrados y temporales, cumplen roles fundamentales el día de las elecciones por lo que se vuelve prioritario para el Consejo Nacional Electoral la capacitación a todos sus miembros. La calidad de la capacitación que recibieron los miembros de las Juntas Receptoras del Voto de la Manga del Cura, donde la mayoría de sus habitantes jamás habían participado como miembro de Juntas Receptoras del Voto en algún proceso electoral, se volvió determinante para el éxito del sufragio y del escrutinio.



Descripción: Capacitación a miembros de las Juntas Receptoras del Voto en la Manga del Cura.
Fuente: Consejo Nacional Electoral.

En ese sentido, el Consejo Nacional Electoral realizó un simulacro interno con funcionarios del Consejo Nacional Electoral para determinar dos aspectos: impacto y efectividad de la metodología de capacitación a Juntas Receptoras del Voto y tiempo de entrega de resultados. Con esos resultados se definió la mejor metodología y estrategia a utilizar. Parte de esa estrategia fue realizar un simulacro de la consulta popular con los actores reales del proceso donde participaron el 100% de los miembros de las Juntas Receptoras del Voto. Esto permitió que en tiempo y circunstancias reales se probaran todos los elementos del proceso electoral, lo que posibilitó que el día de las elecciones no se cometan los mismos errores del simulacro para garantizar la eficiencia y transparencia del proceso electoral.

El trabajo de los tres organismos desconcentrados y la capacitación que los acompañó durante todo su ejercicio permitió llevar adelante un ejercicio pacífico de democracia directa que contó con gran aceptación de la ciudadanía y que fue resaltado por los medios de comunicación.

VII

Seguridad y centro de mando

La seguridad en un proceso electoral es fundamental para garantizar la integridad de todas las etapas de la consulta popular, por ello se convierte en un tema transversal a todas las fases del ciclo electoral. Es decir, existen mecanismos de seguridad que acompañan todo el despliegue pre electoral y mecanismos de seguridad para el día específico de la consulta popular.

Respecto a las etapas pre electorales, la seguridad se contempla para precautelar la integridad de autoridades y funcionarios del Consejo Nacional Electoral y de observadores nacionales e internacionales pero fundamentalmente de la ciudadanía que es el actor protagónico de la democracia directa. Los operativos de seguridad parten desde la identificación de todos aquellos posibles riesgos y contratiempos que podrían obstaculizar el proceso democrático, como el estado de las vías o el bloqueo de las mismas hasta la seguridad de los recintos electorales, todo ello en coordinación con las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, los Bomberos y la Cruz Roja para asegurar su presencia antes, durante y después de la consulta popular, y hasta para preparar mecanismos de contingencia acorde a las necesidades coyunturales, como una posible erupción del volcán Cotopaxi, que para este proceso fue una eventualidad gravitante en la elaboración de los respectivos planes de seguridad y contingencia del proceso electoral.

Respecto al día de las elecciones, además de asegurar el secreto al voto y la transparencia del traslado de papeletas, urnas y actas a los

recintos, a las Juntas Receptoras del Voto, a la Junta Intermedia de Escrutinio y a la Junta Territorial Electoral, se activó un mecanismo que se denomina centro de mando. Este centro de mando estuvo conformado por Fuerzas Armadas, Bomberos, Secretaría de Riesgos, Policía Nacional y CENEL; y tiene como función tomar decisiones en caso de que surja alguna irregularidad, problema o inconveniente que afecte la seguridad del proceso electoral. Este centro de mando recibe información del monitoreo que el Consejo Nacional Electoral se encuentra realizando en territorio. El monitoreo para el proceso de consulta popular de la Manga del Cura se lo realizó mediante la utilización de cuatro formularios:

1. El primer formulario tenía como objeto verificar la instalación de juntas, la hora en la que lo hicieron, el tiempo que se demoraron, si los paquetes electorales llegaron completos, etc. Este informe se levantó desde las 7 am.
2. El segundo formulario era para evaluar el recinto, si contaba con miembros de FF.AA, si había ocurrido algún desmán, si existía mesa de atención preferente, si la señalética era correcta, etc. Este informe se envió a las 10 am.
3. El tercer formulario buscaba medir la participación del electorado, ver cuántas personas habían sufragado y cómo había sido el comportamiento electoral. El informe se envió a las 12:45.
4. El cuarto formulario identificaba el porcentaje de votación, la tendencia, la presencia de actores políticos y de observadores. El informe fue enviado a las 16:30.



Descripción: FF.AA. resguardando la entrada a las Juntas Receptoras del Voto.
Fuente: Instituto de la Democracia.

Sobre la base de estos informes, el centro de mando tomó acciones de seguridad y el Consejo Nacional Electoral también pudo corregir inconvenientes. Por ejemplo, gracias a estos informes se pudo conocer que había mesas de votación donde estaban presentes hasta 11 representantes de organizaciones políticas y sociales como veedores, lo que obstaculizaba el proceso. Ante ello, se tomaron correctivos y se logró que únicamente estuviese presente en la mesa un representante de cada organización política y social registrada como veedor.



Descripción: FFAA verificando los paquetes electorales en presencia de un delegado del Consejo Nacional Electoral y de delegados de ambas posturas, Manabí y Guayas.

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

La seguridad permitió darle a la ciudadanía la garantía de la transparencia e integridad del proceso electoral. La presencia de las FFAA y la Policía Nacional fue la tónica en todos los recintos. Al respecto el doctor Wilfredo Penco, vicepresidente de la Corte Electoral de Uruguay y presidente pro tempore del Consejo Electoral de UNASUR, que participó de la consulta popular como observador internacional, señaló que “en ningún momento se convirtieron en un elemento ni intimidante ni obstaculizador”. En ese sentido podemos decir que los pobladores de la Manga del Cura vivieron una auténtica fiesta democrática de manera pacífica donde su integridad se encontraba asegurada.



Descripción: Consejero Nacional Electoral de Ecuador, Mauricio Tayupanta recorriendo los recintos de la Manga del Cura.

Fuente: Despacho del Consejero.

“En la Consulta Popular de la Manga del Cura, el Consejo Nacional Electoral ejecutó todas las acciones para que se respete la voluntad del pueblo. Voluntad que tenía 50 años de espera. El gran triunfador de este proceso fueron los 15 342 electores, que cumplieron el anhelo histórico de sus comunidades por acabar con el conflicto limítrofe y abrir la puerta al desarrollo sostenido de sus familias”
Mauricio Tayupanta, Consejero Nacional del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, 2015.

VIII

Inscripción de organizaciones políticas, organizaciones sociales y campaña electoral

Si bien la consulta popular es un mecanismo de democracia directa, y por ende se activa y se pone en marcha directamente a través de la ciudadanía sin necesidad de intermediarios, durante la consulta popular se consideró importante permitir que las organizaciones políticas y sociales que deseen inscribirse para participar de la campaña electoral y promocionar alguna de las opciones en consulta, puedan hacerlo. Es decir, su participación únicamente estuvo contemplada durante la campaña electoral.

Por ello para el proceso de consulta popular en la Manga del Cura las organizaciones políticas y sociales contaron con cinco días para solicitar su inscripción, del 12 al 16 de agosto de 2015. Cumplido el plazo, la Junta Territorial Electoral, en atención a sus atribuciones calificó a siete organizaciones: cuatro políticas y tres sociales; dos apoyaron a Guayas y cinco a Manabí.

Tabla 4
Organizaciones políticas y sociales
inscritas para la consulta popular en la Manga del Cura

Organización	Tipo	Apoyó a
Corporación Universitaria Estudio y Trabajo	Social	Manabí
Federación Nacional de Productores de Plátano del Ecuador	Social	Manabí
Asociación de Desarrollo Comunitario Carlos Julio Arosemena	Social	Manabí
Movimiento de Acción Cívica de Hombres y Mujeres por el Trabajo y la Equidad, MACHETE	Política	Manabí
Movimiento Unidad Primero	Política	Manabí
Movimiento Salud y Trabajo	Política	Guayas
Movimiento Centro Democrático	Política	Guayas

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Como se mencionó la finalidad de la calificación de dichas organizaciones políticas y sociales, fue el poder realizar la campaña electoral que les permita difundir las alternativas en consulta, para lo cual como en todo proceso electoral contaron con dos rubros de los cuales podían disponer en el proceso de difundir sus preferencias electorales, siendo estos los montos de campaña electoral y los de promoción electoral, este último entendido como presupuesto denominado fondo de promoción electoral que entrega el Estado para difusión de propuestas de campaña mediante radio, televisión, prensa escrita y vallas publicitarias, el mismo que es controlado por la Dirección de Promoción Electoral.

Durante el periodo de campaña electoral en la Manga del Cura, el Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral garantizó de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral a través de radio, prensa escrita, televisión y vallas publicitarias, que propició la difusión de las opciones en consulta, de acuerdo a la realidad de la Manga del Cura.

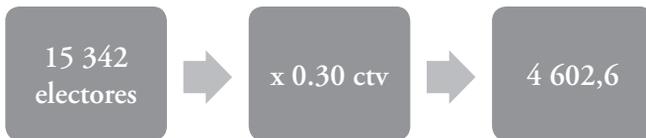
Adicional al fondo de promoción electoral, la ley establece un límite máximo de gasto electoral, valor que para el caso de la Manga

del Cura no estaba establecido y se tuvo que adaptar la normativa electoral para definirlo. En ese sentido, el Pleno del Consejo Nacional Electoral, decidió, que dado el tamaño poblacional de la Manga del Cura, se ampararían en el artículo 209, numeral 8 del Código de la Democracia que establece el límite de gasto electoral para vocales de juntas parroquiales

“Art. 209. Ningún sujeto político que intervenga en este proceso electoral, podrá exceder en otros gastos diferentes a los de publicidad, de los siguientes límites máximos:

(...) 8. Elección de vocales de juntas parroquiales: La cantidad que resulte de multiplicar el valor de cero coma treinta centavos de dólar por el número de ciudadanos que consten inscritos en el registro parroquial. En ningún caso el límite del gasto será inferior a dos mil dólares de los Estados Unidos de América”.

En ese sentido para definir el límite del gasto electoral se realizó el siguiente cálculo:



Definido entonces el límite máximo de gasto electoral y el fondo de promoción electoral, el Consejo Nacional Electoral procedió a inscribir y calificar a los medios de comunicación que tenían injerencia en la zona de la Manga del Cura y que de manera voluntaria deseaban ofrecer sus servicios para la publicidad electoral.

En este proceso fue fundamental la capacitación a las Delegaciones de Guayas y Manabí para que pudiesen asesorar a los medios de comunicación y hacer una validación previa de los requisitos que cada medio debía presentar para su registro así como las infografías que el

Consejo Nacional Electoral publicó en su página web con los pasos a seguir que debían observar los medios de comunicación interesados en participar y los sujetos políticos al momento de pautar con ellos. Esto permitió agilizar el procedimiento y desconcentrar los procesos, apoyando el fortalecimiento institucional, uno de los ejes estratégicos institucionales del Consejo Nacional Electoral. Todos estos elementos fueron exitosos y evitaron que los diferentes actores políticos involucrados en la campaña electoral cometieran infracciones a la normativa electoral por desconocimiento.

Para la consulta popular, se registraron 21 medios de comunicación pero solo calificaron 11, que cumplían con los requisitos que establece la Ley y que tenían alcance en la Manga del Cura, estos fueron:

Tabla 5
Medios de comunicación calificados para la consulta popular

Televisión	
Provincia	Nombre
Manabí	Hcglobal S.A Oromar
Santo Domingo de los Tsáchilas	Zaracay TV
Radio	
Provincia	Nombre
Manabí	Radio Canela
Manabí	Radio Farra
Manabí	La Voz de Manabí
Manabí	Radio Costamar
Guayas	Radio La Prensa TV
Guayas	Radio América
Los Ríos	Empresa Radial Sibimbe de Los Ríos
Prensa	
Provincia	Nombre
Manabí	El Diario Ediasa S.A
Guayas	Diario Extra

Fuente: Dirección Nacional de Promoción Electoral, Consejo Nacional Electoral.

Siendo entonces estos los medios de comunicación registrados, las organizaciones políticas y sociales debidamente acreditadas pautaron, con asombro, en mayor medida en prensa escrita y en radio, lo que llamó la atención por el hecho de que generalmente en zonas rurales la radio y la televisión tienden a tener mayor acogida. Sin embargo, en el caso de la Manga del Cura los medios de comunicación en prensa escrita tienen más seguidores lo que evidencia que cada territorio tiene sus particularidades y el éxito de quienes hacen campaña electoral nace del entender la cosmovisión del pueblo que participará del proceso electoral.

Garantizado entonces el derecho de las organizaciones políticas y sociales de realizar la campaña electoral, una de las actividades más relevantes que realizó el Consejo Nacional Electoral fue controlar que las instituciones públicas no realicen publicidad o propaganda a través de prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias, a menos de que sea necesario para la ejecución de planes y programas específicos o que se encuentren en ejecución durante el periodo de campaña electoral. El uso de fondos públicos para la campaña electoral está prohibido por la Ley, de ahí que el Consejo Nacional Electoral por mandato del Código de la Democracia controla y fiscaliza la publicidad de las instituciones públicas durante la campaña electoral. En ese sentido, por ello, la Dirección de Promoción Electoral revisó todas las autorizaciones que fueron solicitadas al Consejo Nacional Electoral. Algunas fueron rechazadas y otras aceptadas. Por ejemplo, había publicidad de los gobiernos provinciales de Manabí y Guayas que hacían mención a manifiestos o resoluciones sobre la Manga del Cura que no tuvieron la autorización para poder ser difundidas en ningún medio de comunicación, mientras estaba en desarrollo el proceso electoral.

Cabe mencionar que el hecho de que el Consejo Nacional Electoral controle y fiscalice la campaña electoral durante la consulta popular, no limita las funciones y atribuciones del Servicio de Rentas Internas para la determinación de obligaciones tributarias, de la Contraloría General del Estado para la determinación del uso de recursos y bienes públicos, y del Tribunal Contencioso Electoral para la revisión de las

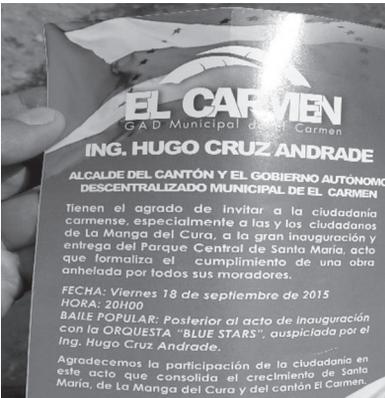
decisiones del Consejo Nacional Electoral y la determinación de responsabilidades por infracciones electorales.

Paralelo a ello, la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral también se activa una vez declarado el periodo electoral y juega un rol en la pre campaña, durante la campaña y post campaña electoral, ya que a través de esta Dirección se verifica y da seguimiento a la campaña electoral y a las posibles infracciones durante todo el proceso.

Para ello se activan diferentes mecanismos de control. Entre ellos tenemos dos monitoreos, uno de medios y otro de vías públicas. El monitoreo de medios para el caso de la Manga del Cura, consistió en una serie de equipos de grabación, que en este caso estuvieron ubicados en la Manga del Cura, y captaban la señal de audio, video y prensa escrita de los medios de comunicación que tuvieron incidencia en la zona de interés y la grababan. Todas estas grabaciones pasaban por un filtro donde se identificaba qué era de carácter electoral y que no se analizaba para identificar cualquier presunta infracción electoral.

Por ejemplo, durante la campaña electoral se identificó publicidad de los Gobiernos Provinciales en disputa que estaban siendo transmitidas por medios de comunicación sin la autorización del Consejo Nacional Electoral. Frente a ello se les conminó a los medios de comunicación a que obligatoriamente suspendan la publicidad, lo que fue atendido de manera inmediata.

Respecto al monitoreo de vías públicas, como bien lo indica su nombre, se refiere a monitorear a través de fotografías todo aquello que se ubique en la vía pública para realizar campaña electoral, a fin de evitar que se cometa una posible infracción. Por ejemplo, durante la pre campaña hubo ciudadanos que pusieron pancartas en sus casas haciendo mención a alguna de las propuestas en disputa, ante lo que el Consejo Nacional Electoral solicitó que se retirara porque no era el momento para hacerlo, la ciudadanía reaccionó positivamente.



Descripción: Monitoreo de vías públicas en la Manga del Cura.

Fuente: Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral, Consejo Nacional Electoral.

Lo importante en el proceso es que se dieron muy pocas infracciones, las mismas que tuvieron soluciones, sin que de ninguna manera afectaran la equidad en la participación, ni la expresión auténtica de la voluntad de los electores, lo que fue resultado de la ardua capacitación que se brindó a las organizaciones políticas y a las organizaciones sociales sobre el gasto electoral, el manejo de cuentas de campaña y la campaña electoral.



Descripción: Capacitación a actores políticos y sociales en la Manga del Cura.

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Respecto a la campaña electoral, en general podemos decir que los actores políticos y sociales con diversos actos simbólicos- toma de plazas y calles – territorializaron sus posiciones frente a la consulta, se pintaron de colores las calles con las banderas de las dos tendencias, transformando el ritmo de vida de un pueblo olvidado por décadas que entusiasmado vivía por primera vez una fiesta democrática enfocada de manera prioritaria en su territorio. Cabe mencionar un aspecto importante y curioso dentro de la consulta popular, las banderas no fueron consideradas un tema de campaña electoral. Esto es realmente importante en el caso de la Manga del Cura dado que la bandera es un símbolo muy fuerte de territorialidad y de identidad, por lo que la mejor manera de hacer campaña era hacer alusión a esa identidad. En el caso de esta consulta popular la bandera de ambas provincias era precisamente el símbolo de las opciones en consulta; es más, la papeleta electoral tenía impresas las dos banderas.



Descripción: Encuentro de ambas posturas, Guayas y Manabí.
Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Hay que indicar que el anuncio de que se realizaría una consulta popular en la Manga del Cura ocasionó la activación de los gobiernos provinciales y cantonales quienes en un periodo de no más de dos o tres meses iniciaron con gran rapidez y eficiencia un sinnúmero de obras públicas. La ciudadanía veía con asombro cómo aquellas necesidades insatisfechas por las que habían luchado durante tantos años al fin de se veían atendidas. La ciudadanía no quería que llegara el día del sufragio porque mientras pasaban los días más obras se veían. La tónica en las calles eran las banderas, las pancartas, pero sobre todo la maquinaria que daba cuenta del interés de los gobiernos provinciales y cantonales de posicionar su trabajo en el imaginario de la ciudadanía.



Descripción: Caminos internos del territorio y maquinaria trabajando.

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Una vez concluido el periodo de campaña electoral el Código de la Democracia establece un periodo de silencio electoral que se termina a las 17h00 del día del sufragio. Durante el silencio electoral se prohíbe la difusión de publicidad electoral, opiniones o imágenes que induzcan a los electores sobre una posición o preferencia electoral, y por ende su incumplimiento representa una infracción. Para ello el Consejo Nacional Electoral, a través de la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral retiró la propaganda electoral 100 metros a la redonda de cada recinto electoral; se pintaron paredes y se retiraron pancartas, incluso dentro de los recintos se cubrieron todos aquellos símbolos o signos que hacían mención a alguna de las dos provincias, ya sea porque ese GAD hizo obra en el recinto o porque fue construido por alguno de ellos.



Descripción: Funcionarios del Consejo Nacional Electoral pintando y limpiando la publicidad 100 metros a la redonda de cada recinto en la Manga del Cura.

Fuente: Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral.

Finalmente a fin de garantizar que la ciudadanía pudiese ejercer su derecho de manera organizada y sencilla, y garantizar la accesibilidad de todos los ciudadanos a los distintos recintos electorales se apostó por mejorar el trabajo logístico de la señalética a fin de que tanto la entrada de los recintos como la organización interna de cada uno estuviesen claramente identificados. Adicionalmente, como parte del control que realiza el Consejo Nacional Electoral se desplazó a los diferentes recintos electorales para verificar que se cumpliera con la ley y con el silencio electoral.



Descripción: Entrada del recinto electoral en la Manga del Cura.

Fuente: Instituto de la Democracia.

Terminada la campaña electoral lo que quedó en la ciudadanía era la esperanza de que el despliegue de maquinaria y obras públicas no haya sido sólo una estrategia de campaña sino que se convierta en planes de desarrollo a corto y largo plazo. La Manga del Cura siendo una Zona No Delimitada vivía en el abandono, y el objetivo de la consulta popular era sacarla precisamente de ese olvido. La mejor prueba de que la consulta popular solucionó un problema de más de 54 años no es solo sumarle territorio a la provincia de Manabí sino cambiar las condiciones de vida de esos habitantes que de manera democrática plasmaron sus esperanzas de mejores días en un voto.

IX

Observación electoral internacional

Hasta hace algunos años la observación electoral era un mecanismo para vigilar que no se cometa un fraude; sin embargo, esta definición ha ido variando con el tiempo y adaptándose a nuevas coyunturas y contextos sociales y políticos. En ese sentido, hoy por hoy la observación electoral se ha convertido en un mecanismo para intercambiar experiencias, conocer buenas prácticas electorales y retroalimentarse entre países para mejorar sus procesos electorales.

Por ello, a pesar de que en el Ecuador el solicitar una misión de observación electoral internacional es facultativo, dada la naturaleza de la consulta popular y al ser un evento histórico para el país, se decidió contar con una misión de observación electoral internacional en la Manga del Cura, sin importar el tamaño del mismo, precisamente por su trascendencia en el contexto de la unidad nacional, pero sobre todo en lo inédito de la figura democrática para la realidad regional.

Es importante entender que generalmente los observadores son invitados a través de organismos internacionales como UNASUR, UNIORE, OEA, etc.; sin embargo, dada la premura del proceso se hicieron invitaciones personales a personalidades del quehacer político electoral con larga trayectoria en la materia. Así, la misión de observación internacional quedó conformada por el Dr. Wilfredo Penco, vicepresidente de la Corte Electoral de Uruguay y presidente pro tempore del Consejo Electoral de UNASUR; por el Dr. Alejandro Tullio, Director Nacional Electoral de la República Argentina; por Joel Lan-

tigua, Director Nacional Electoral de la Junta Central Electoral de República Dominicana y por el Dr. Roberto Rosario, presidente de la Junta Central Electoral de República Dominicana, quien también es presidente de la Asociación de Organismos Electorales del Mundo. Al ser personalidades que forman parte de organismos internacionales su misión no tuvo una visión propia del país al que pertenecían sino que fue mucho más global y holística. A este grupo se integró el Director de Asuntos Políticos y Defensa de UNASUR, Mauricio Dorfler y el Consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Xavier Burbano.



Descripción: Misión de Observación Electoral Internacional en la Manga del Cura, de derecha a izquierda Xavier Burbano, Dr. Wilfredo Penco, Dr. Alejandro Tullio, Dr. Roberto Rosario, Mauricio Dorfler y Joel Lantigua.

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Una vez que los observadores estuvieron confirmados, el Consejo Nacional Electoral, en aras de facilitar el acceso de ellos a todo el proceso electoral, elaboró documentos que recopilaban la normativa electoral, las características de la consulta popular, el ciclo electoral, entre otros; todos estos documentos fueron entregados a los observadores con una

semana de anticipación, dado que ellos no tenían experiencia en procesos electorales similares y era vital que conocieran a profundidad las particularidades de todo el proceso electoral. Adicionalmente, en los días previos a la consulta popular recibieron capacitación e información de cada una de las coordinaciones del Consejo Nacional Electoral involucradas en la consulta popular, lo que sin duda garantizó que cada uno de ellos cuente con la información necesaria que les permitiese identificar todos los aspectos relevantes del proceso que viabilizaba la ejecución de este mecanismo de democracia directa.

Con el fin de que existiera contacto entre los actores políticos y sociales que intervendrían dentro del proceso electoral para garantizar la transparencia del mismo, el día previo a la jornada de la consulta popular, la Misión de Observación sostuvo reuniones de trabajo por separado con los representantes de los sujetos políticos, y las prefecturas de Guayas y Manabí lo que les brindó a ambas partes un ambiente de transparencia y confianza. Es decir, dos de los actores que fungen como veedores de la transparencia del proceso tuvieron todas las facilidades para reunirse e intercambiar opiniones y percepciones, permitiendo así que todas las partes en conflicto contaran con espacios respetuosos, libres y transparentes para expresarse. Al respecto, los observadores en su informe de observación mencionan que:

“Ambas comisiones de las Prefecturas destacaron la profesionalidad con el que había venido trabajando el Consejo Nacional Electoral, en lo que respecta a la organización de la Consulta Popular. Especialmente resaltaron el gran y positivo empeño que, a su juicio, había puesto el Consejo Nacional Electoral para lograr una consulta popular verdaderamente participativa”. Entrevista a Alejandro Tulio, observador internacional, realizada el 26 de septiembre 2015, por el Instituto de la Democracia.

Con toda esa información en manos, el día de la consulta popular los observadores internacionales pudieron recorrer el territorio ya sea por tierra o por aire; lo único que quedó pendiente es que por tiempos, los observadores no pudieron presenciar el voto en casa que sin duda

hubiese brindado grandes aportes para ambas partes.

Su presencia dejó varias enseñanzas para el Consejo Nacional Electoral y también dejó enseñanzas a los observadores, como buenas prácticas electorales. En una entrevista in situ realizada a los observadores el día de la elección, Alejandro Tullio, y Wilfrido Penco resaltaron unánimemente que la importancia del proceso de consulta está en su naturaleza; es decir, en la posibilidad de que sea la población la que dirima la decisión sobre su pertenencia territorial, lo que podría considerarse un hito histórico. Para Alejandro Tullio:

“estos problemas territoriales han sido siempre difíciles de resolver. Las instituciones de democracia representativa no siempre tienen los procedimientos o no siempre pueden alcanzar soluciones legítimas. Serán legales, serán constitucionales pero no siempre legítimas, y me parece muy bien que ante el bloqueo de las posibilidades de la democracia representativa se apele a la democracia participativa, que la Constitución ecuatoriana reconoce. Así la consulta popular, en esta inusual resolución de un conflicto, es la más legítima de las opciones que tenía a mano el gobierno y el pueblo ecuatoriano, avalada por los órganos constitucionales y ejecutada por el Consejo Nacional Electoral”. Entrevista a Alejandro Tullio, observador internacional, realizada el 26 de septiembre 2015, por el Instituto de la Democracia.

En este sentido, Wilfredo Penco menciona que:

“Es una instancia muy particular donde están en juego los intereses de dos provincias. En ese solo hecho podemos ver que hay un entrecruzamiento del espectro social y político del Ecuador, diferente al que se puede producir en una elección nacional o incluso en una elección regional donde los partidos políticos son los que compiten y no dos provincias que se incorporan a la contienda por un territorio determinado (...) la consulta popular va a tener consecuencias en el sistema electoral nacional y regional en la medida en que los ciudadanos que pertenecían a este territorio y que hasta ahora votaban en una provincia u otra, ahora sí definitivamente van a formar parte de los límites

de la provincia que la propia ciudadanía de este territorio habrá de decidir”. Entrevista a Wilfredo Penco, observador internacional, realizada el 26 de septiembre de 2015 por el Instituto de la Democracia.

Ampliando este criterio Alejandro Tullio señala que:

“Si bien está consulta popular tiene dos opciones, es bastante simple, por tanto no innova en materia de sistemas electorales propiamente dicho. Si hay cuestiones de gestión electoral interesantes que tienen que ver con el derecho electoral. Por ejemplo, la adecuación de las normas que se utilizan para la designación de dignidades a fin de que sean aplicables a una consulta popular, lo que ha sido una tarea importante realizada por el Consejo Nacional Electoral”. Alejandro Tullio, entrevista realizada por Instituto de la Democracia el 26 de septiembre del 2015.



Descripción: Dr. Roberto Rosario junto al presidente del Consejo Nacional Electoral, Dr. Juan Pablo Pozo Bahamonde, observando el sufragio en una Junta Receptora del Voto de la Manga del Cura.
Fuente: Consejo Nacional Electoral.

De ahí que lo importante de toda misión de observación electoral sea poder contar con la retroalimentación de dichos observadores para mejorar nuestros procesos electorales. Para ello son fundamentales los informes que estas personalidades presentan posterior al proceso electoral. En ese sentido, el informe de los observadores sobre la Manga del Cura concluye diciendo:

“La Misión de Observación Internacional agradece la invitación hecha por el Consejo Nacional Electoral de Ecuador para participar en este importante evento. La Misión destaca la importancia y valoración que a un acontecimiento de esta naturaleza le diera el Consejo Nacional Electoral, con lo que garantiza el derecho a la participación popular y decisión a través de este mecanismo. Consideramos que es una acción de gran significado que sirve de referencia y experiencia positiva para otros órganos electorales de la región de América Latina, la cual contribuye con el fortalecimiento del ejercicio democrático. El proceso de consulta llevado a cabo contempló todos los aspectos de organización, planificación, ejecución y supervisión que corresponde a cualquier tipo de elección, destacándose el gran nivel de seriedad, interés y compromiso por parte de todo el personal del Consejo Nacional Electoral, especialmente su presidente Dr. Juan Pablo Pozo, así como los demás Consejeros. Finalmente nuestro reconocimiento y felicitaciones a los habitantes de la comunidad de la Manga del Cura, por su cívico comportamiento durante toda la jornada de votación, así como por su entusiasta participación en todo el proceso de consulta. Igualmente felicitamos a los miembros de la policía y fuerzas militares que acompañaron el proceso”.

Es evidente que todas las garantías que el Consejo Nacional Electoral estableció para transparentar el proceso electoral fueron observadas por la Misión Electoral. Sin duda se garantizó la presencia de delegados de las dos prefecturas en disputa durante todo el proceso y fueron escuchados con total neutralidad; además los delegados de las organizaciones políticas y sociales que se registraron para la campaña electoral recibieron total accesibilidad al proceso bajo lo que determina la Cons-

titución, el Código de la Democracia y la ley; finalmente los observadores nacionales e internacionales fueron parte de cada una de las fases del proceso electoral que se llevaron a cabo el día de la consulta popular con total transparencia y apertura, garantizándoles a todos los sujetos políticos y sociales y a la ciudadanía de manera especial que todo fue manejado y organizado de manera íntegra en pro de la democracia y la dinamización de los procesos electorales y la participación ciudadana.

Su presencia sin duda ayudó a transparentar y legitimar el proceso y sus recomendaciones serán analizadas, evaluadas y mejoradas para los siguientes procesos electorales de consulta popular.



Descripción: Consejera Nacional Electoral de Ecuador, Ana Marcela Paredes junto a ciudadanos de la Manga del Cura.

Fuente: Despacho de la Consejera.

“Este proceso electoral único, inédito e histórico sentará sus bases en el respeto entre todas y todos los habitantes de la Manga del Cura, resaltando la importancia de tener un espacio geográficamente delimitado que permitirá visibilizar a su población como parte del Ecuador; al final del día el único ganador de este proceso fué la Democracia” **Ana Marcela Paredes, Consejera Nacional del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, 2015.**

X

Voto en casa y medidas de inclusión

No podemos hablar de democracia si un grupo o grupos de ciudadanos no participan activamente de la toma de decisiones del país. En ese sentido es una atribución, una obligación y un compromiso del Consejo Nacional Electoral el garantizar el acceso a los derechos de participación política de todas y todos los ciudadanos. Para ello, el Consejo Nacional Electoral, con gran sensibilidad y atendiendo a una política nacional ha implementado una serie de mecanismos enfocados en propiciar una mayor participación ciudadana y en garantizar el acceso de todos a los diferentes tipos de democracia: representativa, directa y comunitaria.

En ese sentido uno de aquellos mecanismos implementados por el Consejo Nacional Electoral se conoce como voto en casa. Esto consiste en llevar la urna, con todos los resguardos necesarios que garanticen el voto secreto, a la vivienda de las personas que por su discapacidad no puedan acceder al recinto y deseen ejercer su derecho al voto. Es una medida de integración y de ampliación de la definición de ciudadano en un sistema electoral democrático como el ecuatoriano.

Esta idea nace de la propuesta de las Federaciones de Personas con Discapacidad, pensando en las elecciones generales 2013. Con gran sensibilidad el Consejo Nacional Electoral aceptó la propuesta y adaptó la normativa interna para poder desarrollarlo, pensando que el Código de la Democracia, en sus artículos 11, 111, y 115 establecen que el Consejo Nacional Electoral garantizará los mecanismos idóneos para que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al

sufragio, incorporándolos en la normativa electoral que se dicte. Así se realiza un primer piloto en la provincia de Tungurahua durante las elecciones generales del 2013 con 18 electores y a año seguido, para las elecciones seccionales 2014 se ofrece el servicio a más de 1000 personas pero se atiende a 250 que fue quienes aceptaron ejercer su voto en casa.

Dado que el voto en casa se realiza para brindar atención a las personas con discapacidad que no pueden ejercer por sus propios medios el voto, es necesario identificar este grupo de personas. Para ello el Consejo Nacional Electoral, en el caso de la Manga del Cura, cruzó su padrón con la base de datos de personas carnetizadas como personas con discapacidad en el Ministerio de Salud. Una vez realizado este cruce, se identificó a aquellas que tenían más de 75% de discapacidad, dado que según la normativa ecuatoriana, pasado ese porcentaje la persona depende de alguien para llevar a cabo sus actividades, y segundo se priorizó a las personas con más de 65 años. Esto se realiza porque pasada esa edad se vuelven más vulnerables y su índice de participación tiende a disminuir significativamente.

Teniendo entonces identificadas a todas las personas que serían beneficiarias del voto en casa, el Consejo Nacional Electoral se desplazó al hogar de cada una de estas personas, sin importar las condiciones climáticas y geográficas, todo en pro de la democracia y de la garantía de derechos de participación para todas y todos.



Descripción: Funcionarios del Consejo Nacional Electoral llevando la urna a la vivienda de uno de los beneficiarios de voto en casa.

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

La Manga del Cura por ser un proceso electoral pequeño logró convertirse en una especie de laboratorio para mejorar nuestros procesos. A través de dos Juntas Receptoras del Voto móviles, el 25 de septiembre de 2015 se brindó el servicio de voto en casa para trece personas con discapacidad, siete hombres y seis mujeres, residentes en la Manga del Cura, hecho marcado de emotividad ya que algunas personas votaban por primera vez en toda su vida. Al ser entonces un proceso pequeño y fácil de manejar permitió identificar la mejor manera de optimizar recursos y de ser más eficientes.



Descripción: Funcionarios del Consejo Nacional Electoral llevando la urna a la vivienda de uno de los beneficiarios de voto en casa con resguardo policial.

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Esta experiencia permitió identificar de manera óptima mejora en la realización del voto en casa, al establecer rutas de entre 18 y 20 electores, ya que se cuenta con 8 horas para el sufragio, y en cada elector en casa se toma aproximadamente 30 minutos. Cada ruta se realizó con un solo vehículo donde iba un representante de las FFAA, uno de la Policía Nacional, dos miembros de Junta Receptora del Voto, una sola urna y dos padrones. Las papeletas de hombres y mujeres iban en diferentes sobres con diferentes distintivos y se introdujeron en la urna en los mismos sobres para que al momento de escrutarse los votos se dividan entre hombres y mujeres.

Sin embargo, no es la única política que ha implementado el Consejo Nacional Electoral para facilitar y garantizar el ejercicio del voto a todos los ciudadanos. Otra de las medidas de inclusión que se ejecutó en el proceso de consulta popular de la Manga del Cura fue la insta-

lación de mesas de atención preferente en los recintos electorales. La mesa de atención preferente se ubica muy cerca de la puerta de ingreso a los recintos y cumple tres objetivos:

- Dotar de la información requerida por los lectores;
- Apoyo y acompañamiento, cuando una persona con discapacidad, adulto mayor o mujer embarazada tiene dificultad para acceder a su Junta Receptora del Voto;
- Acercar la urna al elector, si la persona no puede trasladarse a su mesa de votación por presentar algún tipo de discapacidad. Se llevan los documentos electorales -padrón y papeleta- con custodia militar y se garantiza el secreto del voto a través de un biombo.
- Ofrecer material electoral para personas con discapacidad visual-papeleta braille-, que no opten por acogerse al voto asistido, para que puedan ejercer su derecho a votar.

Estas medidas dan muestra de cómo, en el Ecuador, las personas con discapacidad y los grupos de atención prioritaria son reconocidos como ciudadanos, y como ciudadanos el Consejo Nacional Electoral les garantiza sus derechos de participación.



Descripción: Ciudadano ejerciendo su voto en la Mesa de Atención Preferente en la Manga del Cura.
Fuente: Consejo Nacional Electoral.



Descripción: Ciudadana de la Manga del Cura ejerciendo un voto asistido.
Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Respecto a las medidas de inclusión implementadas los observadores internacionales mencionan que.

“Se observó facilidades para que las personas con algún tipo de discapacidad o dificultad física pudieran ejercer su derecho al voto con la mayor facilidad posible. Se deberán arbitrar los procedimientos para que la asistencia a estos electores sea lo menos invasiva posible de manera de no poner en riesgo el secreto del voto”.



Descripción: Ciudadano beneficiario del acompañamiento de la Mesa de Atención Preferente para acceder a su Junta Receptora del Voto.

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Todo esto es reflejo de la sensibilidad política del Consejo Nacional Electoral que ha transversalizado el tema de la integración e inclusión de personas con discapacidad y grupos de atención prioritaria a todos los procesos electorales, dado que es la única manera de democratizar la democracia. El discurso se ha institucionalizado y hoy por hoy se piensa en la importancia de generar un plan de desarrollo de una política de igualdad para todos los grupos de atención prioritaria del Ecuador.

XI

El sufragio, escrutinio y transmisión de resultados

El sufragio

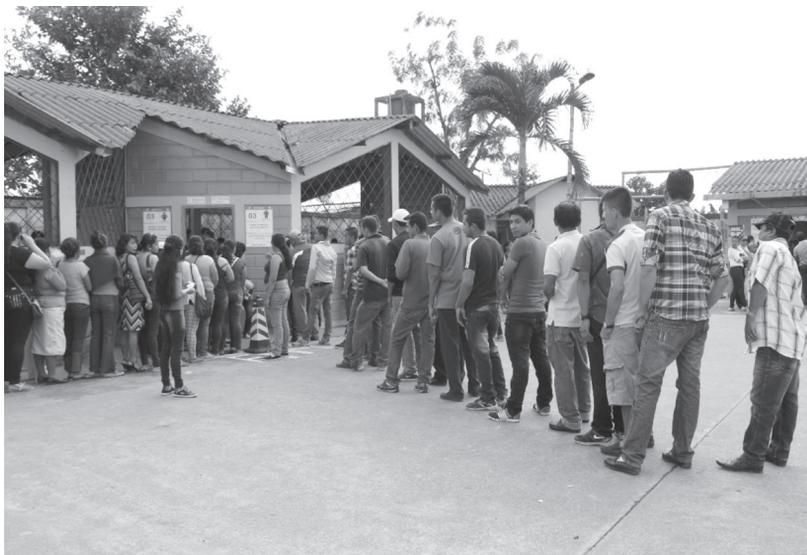
Se puede decir que el acto del sufragio empezó el 25 de septiembre cuando se receiptó el voto en casa de trece personas con discapacidad y el resto de la población ejerció su voto el 27 de septiembre de 2015. Ese día, antes de las siete de la mañana las Juntas Receptoras del Voto en cada uno de los recintos estuvieron instaladas para dar inicio al sufragio. Todos los miembros de mesa, presidente, secretario, y vocales, manifestaron su fervor cívico. Por primera vez en la historia de los procesos electorales todos los miembros de Juntas Receptoras del Voto estuvieron presentes, aspecto que fue ponderado por el Dr. Roberto Rosario, presidente de la Junta Central de Republica Dominicana, durante su recorrido por los diferentes recintos.

“En horas de la madrugada todas las instalaciones de los recintos estaban funcionando, todos los miembros de las Junta Receptora del Voto estaban integrados, lo cual merece una felicitación”.

La ciudadanía acudió a las urnas con gran fervor cívico, lo que se evidenció en las largas filas de personas que esperaban a las afueras de los recitos electorales antes de las 07h00 de la mañana, motivados por la importancia que la ciudadanía le dio a la definición de su pertenencia territorial.



Descripción: Ciudadana firmando el padrón electoral luego de ejercer su voto.
Fuente: Consejo Nacional Electoral.



Descripción: Largas filas a primera hora de la mañana en los recintos para ejercer su voto.
Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Los observadores en su informe de observación al respecto mencionan que:

“Es de suma importancia destacar la gran participación y el entusiasmo que se pudo apreciar por parte de la ciudadanía que acudió a ejercer su derecho en la consulta popular (...). Desde tempranas horas de la mañana, incluso en algunos recintos se pudo observar que desde horas antes de la apertura de las Juntas Receptoras del Voto ya había largas filas de personas esperando para cumplir con su derecho y obligación del voto. En todos los recintos visitados fue notorio que el mayor flujo de los votantes se registró en horas de la mañana, donde existía un gran orden en la filas, auxiliados de manera muy efectiva y profesional por las autoridades policiales y militares. La jornada electoral transcurrió tranquila, sin incidentes que alteraran o pusieran en peligro el proceso ni a los concurrentes”.

Frente a ese entusiasmo la respuesta institucional del Consejo Nacional Electoral se vio reflejada en el orden y la organización de cada uno de los aspectos del proceso electoral. La señalética, la presencia de kits electorales en los recintos dos días antes del proceso electoral, el despliegue de seguridad y todas las garantías de transparencia que el Consejo Nacional Electoral prestó a través de la presencia de instituciones como las FF.AA y la Policía Nacional, del acompañamiento de observadores internacionales y nacionales y de la accesibilidad y presencia de los delegados de los sujetos políticos. El Consejo Nacional Electoral asumió el mandato de organizar la consulta popular de manera objetiva y adaptó cada uno de los aspectos del sistema electoral a las características particulares de la consulta a fin de garantizar que este ejercicio histórico de democracia directa y participación ciudadana se diera de manera transparente, clara, y eficiente, tal como lo resalta el vicepresidente de la Corte Nacional de Uruguay, Dr. Wilfredo Penco:

“Es muy interesante como el Consejo Nacional Electoral ha diseñado y adaptado el sistema electoral ecuatoriano previsto en sus normas constitucionales, legales y reglamentarias a un tipo de consulta po-

pular con estas características que antes no se había dado. Es decir; hay un primer esfuerzo de adaptación de las normas generales a la consulta popular específica. El Consejo Nacional Electoral ha previsto de modo muy cuidadoso que se cumplan rigurosamente el conjunto de garantías que debe tener cualquier tipo de elección o de consulta, como la que se está procesando el día de hoy”.



Descripción: Ciudadana de la Manga del Cura ejerciendo su voto.
Fuente: Consejo Nacional Electoral.

A fin de identificar la percepción ciudadana sobre la respuesta institucional del Consejo Nacional Electoral y de la consulta popular en general, el Instituto de la Democracia con el apoyo de la Universidad UNIANDES de Santo Domingo de los Tsáchilas, de la Coordinación General de Gestión Estratégica y de la Dirección Nacional de Estadística Institucional y Electoral, puso en marcha una encuesta de percepción realizada el día de las elecciones a 748 personas con un margen de error del 3%, en los cinco recintos de la Manga del Cura. La encuesta permitió conocer que para el 98% de la ciudadanía el saber a qué provincia pertenecer le pareció importante o muy importante,

asociado esto con una idea de identidad y con la necesidad urgente de obras públicas y atención a necesidades. Es decir, la mayoría de ciudadanos ejercieron su voto con la esperanza de salir del abandono y recibir atención permanente y planificada de parte del Estado a través de los gobiernos autónomos descentralizados.

La encuesta también permitió conocer de qué manera la ciudadanía calificó el desempeño del Consejo Nacional Electoral en el proceso de consulta popular lo que dio como resultado que el 98,2% consideró que había sido bueno y muy bueno. Lo que sin duda refleja que la respuesta institucional al fervor cívico de la ciudadanía fue la correcta. De ahí que el ambiente en el exterior de los recintos reflejara el espíritu cívico de un pueblo que por tanto tiempo anhelaba definir su pertenencia a una provincia.

Esto también se pudo evidenciar en el comportamiento de los diferentes sujetos y actores políticos que formaron parte de la consulta popular, quienes mantuvieron una distancia prudencial observando la instrucción del Consejo Nacional Electoral sobre su presencia en los alrededores de cada recinto. Los delegados de las organizaciones políticas y sociales que habían sido debidamente registradas accedieron al interior de los recintos portando la acreditación respectiva para observar el desarrollo del proceso de votación y lo hicieron con gran mesura y civismo; lo que podría deberse al hecho de que el día anterior a la consulta popular las organizaciones políticas y sociales se reunieron con los observadores internacionales y en palabras del Dr. Roberto Rosario:

“de forma unánime las organizaciones políticas manifestaron su confianza en la autoridad electoral y reconocieron los esfuerzos que la institución ha puesto en este proceso y se comprometieron a observar la normativa presentada por el Consejo Nacional Electoral”.

Pero no solo el comportamiento de los sujetos políticos y la seguridad de los recintos fueron monitoreados. A fin de eliminar las tensiones y reflejar la transparencia del proceso electoral se mantuvo un

monitoreo permanente del avance de número de electores que habían ejercido su voto. Los informes sobre el avance del sufragio, emitidos de manera precisa y oportuna por el presidente del Consejo Nacional Electoral contribuyeron a que la población y los sujetos políticos y sociales mantengan la tranquilidad y bajen las tensiones, creando un ambiente de confianza y transparencia.

Al medio día el presidente del Consejo Nacional Electoral, en rueda de prensa a los medios, informó sobre el desarrollo de la votación en los distintos recintos y dio un avance cuantitativo del número de habitantes que ya ejercieron su derecho al voto en cada recinto. Siendo la tónica el identificar que la mayoría de electores ejercieron su voto en horas de la mañana.

Así, el 27 de septiembre de 2015, siendo las 17h00 se cerraron las Juntas Receptoras del Voto y los recintos electorales y se procedió al conteo de votos o escrutinio.

El escrutinio

Una vez terminado el sufragio las Juntas Receptoras del Voto dejan de recibir votos y proceden a contarlos. Para ello las Juntas Receptoras del Voto procedieron a verificar que el número de papeletas depositadas en las urnas sean iguales al número de sufragantes y una vez constatado se contaron los votos por Manabí, por Guayas y los blancos y nulos. Resultados que se recogieron en actas por triplicado. Una fue enviada a la Junta Territorial Electoral, otra a la Junta Intermedia de Escrutinio y otra se publicó en cada Junta Receptora del Voto en el recinto para información y conocimiento público. Con ello la Junta Intermedia de Escrutinio procedió a computar los votos de las actas de las Juntas Receptoras del Voto. Los resultados fueron recogidos en acta y enviadas a la Junta Territorial Electoral para su proclamación.

Es decir, tal como en todo proceso electoral el mecanismo utilizado para el conteo de votos fueron las Juntas Receptoras del Voto y la Junta Intermedia de Escrutinio. Sin embargo, dado que la ley le

permite al Consejo Nacional Electoral implementar procedimientos tecnológicos que permitan hacer públicos los resultados y las actas de escrutinio, se implementaron, a manera de pilotos, dos sistemas de transmisión de resultados: el uso de tablets y la TRP (transmisión de resultados preliminares).

El uso de tablets fue para evitar errores de escritura y transmitir de manera automática los resultados de cada Junta Receptora del Voto. La TRP consistía en llenar un acta provisional con los votos escrutados, entregarlos al responsable del TRP, y él a través de un teléfono se comunicaba con el call center del Consejo Nacional Electoral ubicado en la matriz y dictaba en tiempo real los resultados, mesa por mesa. Previo a la transmisión de resultados de manera oficial, se procedió a comparar los tres sistemas, el escrutinio manual, el escrutinio a través de tablets y la TRP, los tres coincidieron al 100%. Esto responde sin duda al eje estratégico del Consejo Nacional Electoral de promover la innovación tecnológica. Al respecto de estos sistemas, Alejandro Tullio, observador internacional señaló que

“el mecanismo innovador del recuento de resultados, utilizando tablets para la confección de las actas, es una medida que da certeza y que permite eliminar el inconveniente que siempre trae las dificultades de lectura de actas manuscritas. La incorporación de tablets y la transmisión electrónica ha sido una buena medida”.

Así a las 19h00, dos horas luego de cerrado el sufragio, el presidente del Consejo Nacional Electoral, Dr. Juan Pablo Pozo entregaba en tiempo record los resultados a la ciudadanía, basados en tres procedimientos y tecnologías diferentes pero plenamente auditables, que tuvieron resultados idénticos y que son muestra del profesionalismo y la transparencia en la realización de procesos electorales con la que actuó el Consejo Nacional Electoral.



Descripción: Consejero Nacional Electoral de Ecuador, Paúl Salazar, junto a observadores internacionales en la Manga del Cura.

Fuente: Cuenta oficial del consejero.

“La expresión democrática de la ciudadanía ecuatoriana es un elemento trascendental en la vida política del Estado, en la cual las decisiones tomadas por ella definirán su futuro y el de las futuras generaciones. Con procesos electorales transparentes e incluyentes aseguramos el respeto irrestricto a esta voluntad ciudadana” Paúl Salazar, Consejero del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, 2015.

XII

Resultados electorales

El 27 de septiembre de 2015, finalizado el escrutinio, el presidente del Consejo Nacional Electoral Juan Pablo Pozo Bahamonde, y el pleno del Consejo Nacional Electoral, presentaban los resultados oficiales de la consulta popular de la Manga del Cura al país:

“Buenas noches con todas y todos. Tenemos que decir que el país vivió una jornada histórica, el país vivió una consulta histórica. Un conflicto de más de cincuenta años hoy se resolvió por la vía democrática, en las urnas, y fue la propia población de la Manga del Cura la que, de forma democrática, estableció dentro de uno de los mecanismos de la democracia directa, que es la consulta popular, su pertenencia y su futuro. Lo primero que tenemos que decir como Consejo Nacional Electoral es felicitaciones a la ciudadanía, que de forma masiva acudió a las urnas, y hoy decidió su futuro con una participación histórica (...) el ausentismo estuvo en el 13,4% es decir la participación de los habitantes de la Manga del Cura fue del 86,60 %. La Manga del Cura ya no es una Zona No Delimitada, hoy pertenece, de acuerdo a la votación del soberano a la jurisdicción de Manabí”.

En los cinco recintos ejercieron su voto 13 284 personas de las 15 342 inscritas. Los resultados oficiales de la consulta demuestran un proceso histórico con despliegue técnico y operativo que resultó exitoso ya que se registra una participación del 86.60% de los empadronados que confirma el grado de conciencia de los pobladores y su interés por

definir su pertenencia, pero sobre todo es un porcentaje que legitima cualquier proceso electoral democrático.

Al respecto Roberto Rosario, observador electoral internacional señaló:

“Esa cifra es histórica en relación a otras elecciones a nivel internacional. Se debe a que se hizo la promoción adecuada por parte del Consejo Nacional Electoral y también al interés que mostró la ciudadanía para elegir su territorio” (Roberto Rosario, presidente de la Junta Central Electoral de República Dominicana).

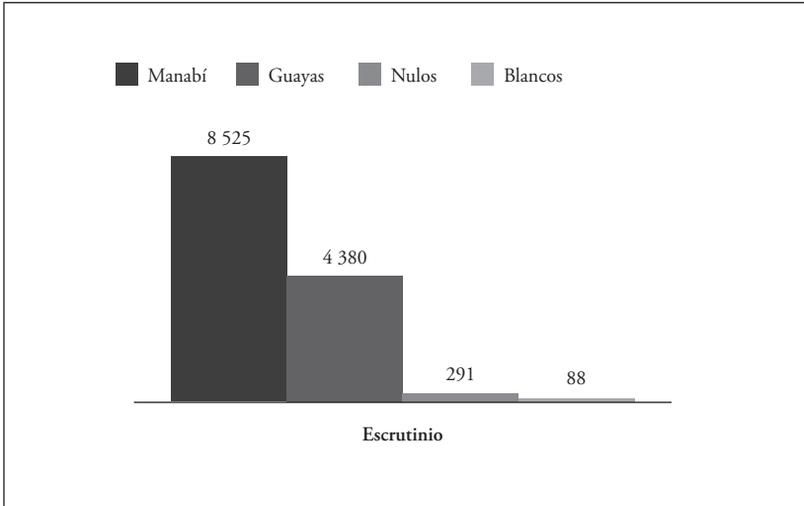
Tabla 6
Número de votos por zona electoral y por opción

ZONAS ELECTORALES	TOTAL					
	Manabí	Guayas	Votos nulos	Votos blancos	Votos válidos	Electores
EL Descanso	1 571	644	36	16	2 267	2 776
La 14/El Paraíso	2 473	1 866	88	31	4 458	5 164
La Palizada	837	304	32	10	1 183	1 340
Santa María	2 744	1 124	107	23	3 998	4 478
Santa Teresa	891	439	27	8	1 365	1 571
Voto en casa	9	3	1	–	13	13
TOTAL	8 525	4 380	291	88	13 284	15 342

Fuente: Dirección Nacional de Estadística Institucional y Electoral de Consejo Nacional Electoral.

El 64.2% de electores del sector la Manga del Cura escogió a Manabí como la provincia a la cual quieren pertenecer y el 33% escogió a la provincia del Guayas, las personas que sufragaron en blanco fueron 88 y hubo 291 votos nulos, representando un 0.7% y un 2.2% de votos respectivamente, aspectos que refuerzan la buena acogida de la consulta y la inclusión de la mayoría en la decisión electoral.

Gráfico 5
Resultados de la consulta popular



Fuente: Dirección Nacional de Estadística Institucional y Electoral del Consejo Nacional Electoral.

Con alegría, música y el desfile de rancheras los manabitas festejaron la victoria en las urnas. Con 8 525 votos, los moradores de los cinco recintos que pertenecen a esta jurisdicción defendieron la tesis de que ese territorio, de 456 km² de extensión, pertenezca a Manabí.

“Los ciudadanos de la Manga del Cura eligieron por su origen y tradición. Siempre dije que ocho de cada 10 ciudadanos de la Manga son manabitas. Fue una decisión democrática y se la respetará” (Jimmy Jairala, Prefecto del Guayas, El Comercio).

Tabla 7
Porcentaje de resultados electorales

	Manabí	Guayas	Nulos	Blancos
Escrutinio	8 525	4 380	291	88
% Votación	64,2%	33,0%	2,2%	0,7%

Fuente: Dirección Nacional de Estadística Institucional y Electoral del Consejo Nacional Electoral.

“Estoy muy agradecido por la confianza que depositaron en nosotros. No los defraudaremos y les daremos las obras que merecen” (Mariano Zambrano, Prefecto de Manabí, El Comercio).

Los pobladores de esta zona de riqueza natural, agrícola y ganadera manifiestan que lo más importante es que se hagan obras y que se implementen políticas de negociación para la zona, muchos piensan en el futuro que se viene ahora tras definir su pertenencia territorial, ellos piden que se concluyan las obras iniciadas en su sector.

Resultados de voto en casa

Dos días antes de la consulta se realizó el voto en casa para personas con discapacidad, el proceso se desarrolló con normalidad y el escrutinio de estos votos se realizó el domingo, una vez que se cerró el proceso de la elección regular.

Tabla 8
Resultados de voto en casa

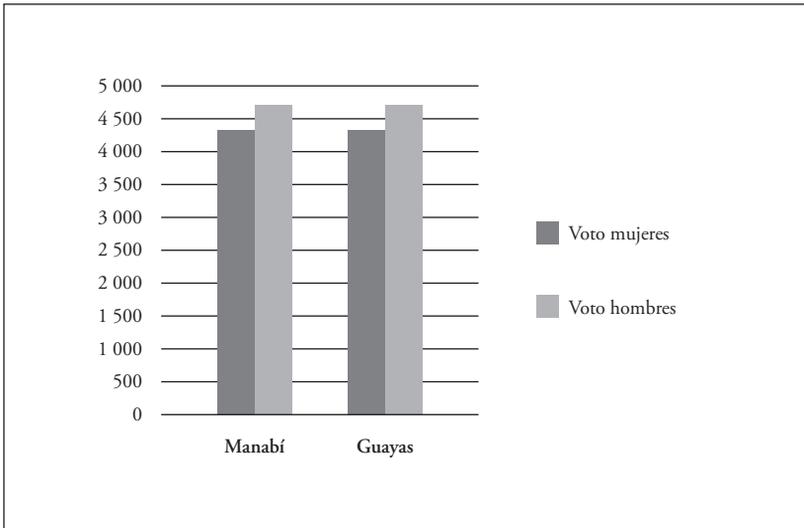
Manabí	Guayas	Votos nulos	Votos blancos	Votos válidos	Electores
9	3	1	–	13	13

Fuente: Dirección Nacional de Estadística Institucional y Electoral del Consejo Nacional Electoral.

Resultados según género

Si observamos los resultados electorales según género podemos ver que el número de electoras es ligeramente más bajo que el de electores, representando el 48% del total de votantes; sin embargo, tanto en el caso de voto de mujeres, como en el voto de hombres, la tendencia es similar hacia la provincia de Manabí.

Gráfico 6
Votación según género



Fuente: Dirección Nacional de Estadística Institucional y Electoral del Consejo Nacional Electoral.

Tabla 9
Votación por Género

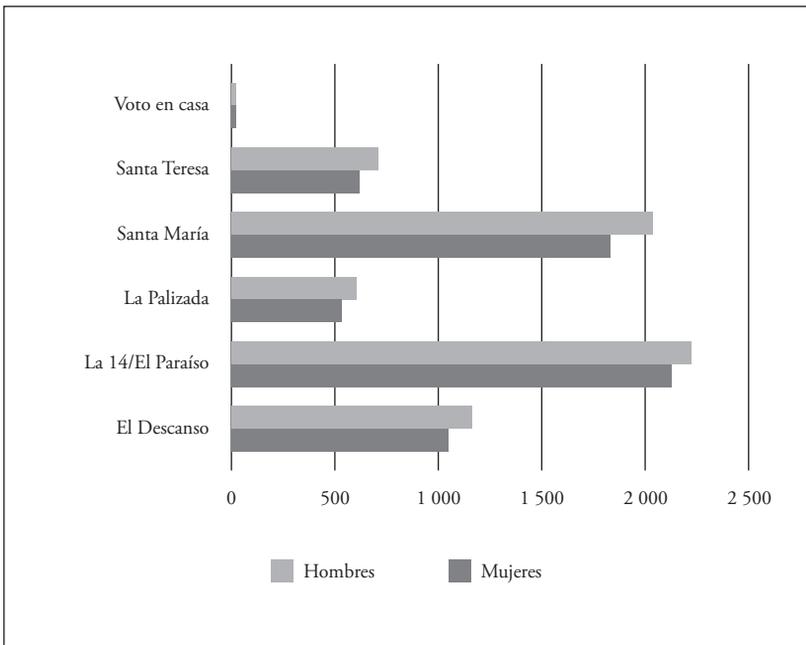
		Mujeres	
Electores	% Del total	Manabí	Guayas
6 169	48%	4 077	2 092
		Hombres	
Electores	% Del total	Manabí	Guayas
6 736	52%	4 448	2 288

Fuente: Dirección Nacional de Estadística Institucional y Electoral del Consejo Nacional Electoral.

Votación por circunscripción y género

La mayoría de electores se concentró en la zona El Paraíso conocida como la 14, y en la zona de Santa María, configurando el 64% de los votantes, en todas las zonas se ve una distribución equitativa entre hombres y mujeres.

Gráfico 7
Votación por circunscripción y género



Fuente: Dirección Nacional de Estadística Institucional y Electoral del Consejo Nacional Electoral.

De las cinco zonas, ocupa el tercer lugar en tamaño El Descanso y los sectores más pequeños son Santa Teresa y la Palizada.

Tabla 10
Votación por circunscripción y género

	Total votos	% del total	Mujeres	Hombres
El Descando	2 215	17%	1 049	1 166
La 14/El Paraíso	4 339	34%	2 122	2 217
La Palizada	1 141	9%	537	604
Santa María	3 868	30%	1 832	2 036
Santa Teresa	1 330	10%	623	707
Voto en casa	12	0,1%	6	6
TOTAL	12 905	100%	6 169	6 736

Fuente: Dirección Nacional de Estadística Institucional y Electoral del Consejo Nacional Electoral.

Ahora el reto lo tienen las autoridades locales de Manabí que deben responder a ese voto ciudadano con entereza. Eso consistirá en la atención sistemática de las necesidades de la ciudadanía de la Manga del Cura, que sería la forma más democrática de responder a la confianza que la población entregó en las urnas.

XIII

La Manga del Cura en los medios de comunicación

Siendo los medios de comunicación los que orientan a la opinión pública de la ciudadanía, y considerando que constituyen una herramienta fundamental para determinar los niveles de visibilización de las diferentes propuestas, así como las dinámicas del proceso electoral, es importante resaltar que la consulta popular en la Manga del Cura llamó la atención no solo de medios de comunicación locales sino también de los medios nacionales e incluso internacionales. Reflejo de ello es la siguiente tabla que visibiliza el número de noticias sobre la Manga del Cura que se dieron a partir de la convocatoria a consulta popular hasta la proclamación de resultados oficiales.

Tabla 11
Total de noticias sobre la Manga del Cura según tipo de medio de comunicación

Tipo de medio de comunicación	Total de noticias
Prensa escrita	216
Radio	235
Televisión	358
Web	147
Total noticias	956

Fecha de corte: 11 de agosto de 2015 a 30 de septiembre de 2015.

Fuente: Dirección Nacional de Comunicación Institucional, CNE.

Sin duda los medios de comunicación jugaron un rol valioso como difusores de las diferentes tesis de las prefecturas de Guayas y Manabí, de las opciones en consulta, de la gestión del CNE y sobre todo del sentir ciudadano. Los medios de comunicación en su responsabilidad de avanzar hacia una democracia transparente, actuaron como puntos de confluencia de los derechos de los tres principales actores de una elección: el derecho de los votantes a emitir un voto informado, el derecho de las provincias a comunicar sus propuestas a los votantes y el derecho del CNE como organizador y garante del proceso.

De ahí que sin duda la respuesta de los medios de comunicación a un proceso electoral para el Ecuador y para otros países de la región es un termómetro de la importancia que tiene para la ciudadanía el tema de la participación ciudadana, la territorialidad y la identidad.

Así concluyó un proceso que fue acompañado durante todas sus etapas por funcionarios del CNE, por actores políticos y sociales de Manabí y de Guayas, por los medios de comunicación y sobre todo por la ciudadanía, que respondió democrática y pacíficamente a un ejercicio de democracia directa que cambió por completo la dinámica de la Manga del Cura durante más de dos meses y cuyo resultado se espera cambie la calidad de vida de sus habitantes a futuro.

XIV

Lecciones aprendidas

El proceso electoral en la Manga del Cura nos deja grandes enseñanzas para los procesos electorales venideros y para la democracia en general. El que un conflicto de límites de más de 54 años haya sido resuelto a través de un mecanismo de democracia directa, la consulta popular, nos habla del ejercicio real de la autodeterminación de los pueblos y del respeto a la territorialidad. Hasta hace pocos años la democracia era únicamente representativa y se limitaba a elegir y ser elegido; sin embargo, la ciudadanía se va empoderando de sus derechos y las Constituciones van cambiando como reflejo de ello.

Es así que poco a poco la democracia directa, que es aquella democracia donde la ciudadanía toma decisiones por su propia cuenta y responsabilidad sin necesidad de un intermediario, a través de sus diversos mecanismos (consulta popular, iniciativa popular normativa, revocatoria del mandato) comienza a tener cabida en las constituciones de varios países del mundo y entre ellos de Ecuador. Esto le brinda a la ciudadanía la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones de manera protagónica sin tener como intermediario a un representante o a una organización política.

Probablemente cuando se introducen estos mecanismos a las dinámicas democráticas de los pueblos nunca se consideró el impacto que a nivel de participación ciudadana podía tener. Ecuador marca un hito no solo para la democracia ecuatoriana sino para las democracias del mundo al poner en marcha y activar un mecanismo de democracia directa para resolver un conflicto territorial que generalmente suele ser

resuelto por los propios Estados sin conocer o considerar los deseos ciudadanos.

No somos el único país del mundo que tiene Zonas No Delimitadas, sin embargo; si somos el primero que define esa falta de delimitación a través de las urnas. Es la primera vez que un Estado decide consultarle a la propia ciudadanía sobre a qué jurisdicción desea pertenecer y respeta su voluntad de forma mandatoria. No solo lo decimos los ecuatorianos, los observadores internacionales presenciaron el proceso electoral con la misma mirada que fue realizado este recuento del proceso electoral, extrayendo elementos innovadores, lecciones aprendidas, retos y enseñanzas.

Los límites de la democracia representativa cada vez son menos porque la transformación de la ciudadanía y de su relación con el Estado, que cada vez es más horizontal y participativa ha permitido incorporar nuevos mecanismos de incidencia y participación ciudadana que convocan a ciudadanos mucho más activos, comprometidos y empoderados y a autoridades cada vez menos burocráticas, menos verticales y menos distantes.

El proceso de la Manga del Cura dejó grandes lecciones para futuros procesos electorales. El primero se relaciona con la importancia de la capacitación a todo nivel, capacitación a funcionarios del Consejo Nacional Electoral, a miembros de las Juntas Receptoras del Voto, a sujetos políticos y sociales, a observadores, a ciudadanía, a encuestadores, a personas encargadas de levantar el censo, a los miembros de la Junta Intermediaria de Escrutinio, a medios de comunicación, a observadores internacionales, etc. La capacitación es la tónica en cada uno de los capítulos de este libro ya que fue determinante para optimizar recursos, agilizar procesos, evitar infracciones y brindar mejores servicios. Sin lugar a dudas, sólo quien está bien informado y además tiene conocimiento sobre la implicancia de su rol dentro del proceso electoral puede decirse que ha participado de un ejercicio real de democracia y ahí el Consejo Nacional Electoral juega un rol protagónico.

La segunda lección es la importancia de la relación directa y continua entre el Consejo Nacional Electoral y los sujetos políticos y so-

ciales en conflicto. El mantener reuniones continuas con los sujetos políticos y sociales y el permitir que formen parte de cada una de las etapas del proceso electoral, desde el levantamiento del censo hasta la proclamación de resultados, visibilizó la transparencia con la que el Consejo Nacional Electoral manejó todo el proceso. Además, la institución brindó garantías y accesibilidad a todos los sujetos políticos y sociales que fueron veedores del desarrollo de la consulta popular.

Una tercera lección fue la importancia de materializar el eje estratégico del Consejo Nacional Electoral de la soberanía electoral. Para la Manga del Cura se potencializó y se optimizó el talento y el conocimiento de los propios funcionarios electorales sin necesidad de contratar empresas externas. Esto sin duda fortalece la institución y la gestión de la misma, y garantiza la eficiencia y eficacia de cada proceso electoral.

La cuarta lección se relaciona con la importancia de mantener buenas relaciones interinstitucionales para apoyarnos en el trabajo de otras instituciones a fin de agilizar nuestros procesos, tal como sucedió para el levantamiento del censo y para brindar y garantizar la seguridad del proceso electoral y de la ciudadanía.

Como quinta lección, es importante reconocer el comprometido trabajo de la institución al adaptar su normativa interna para responder a un mandato con total entereza, rapidez, eficiencia y probidad. Esto nos invita a analizar la importancia de repensar la normativa electoral para que responda de mejor manera a la democracia participativa y no solo refleje una democracia puramente electoral, procesal y representativa.

La sexta lección fue la importancia del uso de las tecnologías de información y la implementación de nuevas herramientas tecnológicas, como el uso de tablets para realizar el escrutinio, que fueron puestas a prueba y los resultados fueron positivos con un 0% de error. Lo que sin duda refleja el interés latente y continuo de la institución por automatizar los procesos electorales y optimizar tiempos y recursos.

Séptima lección, el proceso electoral permitió analizar la importancia de que la inclusión y la integración de personas con discapacidad y adultos mayores sea un eje transversal a todos los procesos electorales y a todo el accionar del Consejo Nacional Electoral, que ya no sólo es

una institución cuenta votos sino que con el apoyo del Instituto de la Democracia se ha convertido en una institución que investiga, capacita y promociona la democracia y los valores democráticos en Ecuador. En palabras del Dr. René Maugé “se logró resolver un conflicto de más de 54 años y eso permitirá mejorar la cohesión del país. Ahora el reto es a futuro. Luego de que el Consejo Nacional Electoral convivió con la ciudadanía de la Manga del Cura durante más de dos meses se generó una muy buena relación. Hoy hay un posicionamiento del Consejo Nacional Electoral en la zona y tenemos un compromiso de capacitación cívica y democrática en la zona. La ciudadanía debe conocer las reglas del juego, conocerlas muy bien y eso solo se logra con capacitación, ante lo que el Consejo Nacional Electoral y el Instituto de la Democracia tienen una gran tarea frente a un universo de 16 millones de habitantes”.

Por último, los medios de comunicación también dejaron un gran legado en el proceso electoral pues tal como debería ser se convirtieron en el ágora donde todos los sujetos políticos y sociales pudieron expresarse libremente, de manera respetuosa y equitativa.

Estamos a puertas de una segunda consulta popular por límites en Las Golondrinas, una Zona No Delimitada que se disputará entre Esmeraldas e Imbabura. La Manga del Cura dejó varias enseñanzas que sin duda alguna permitirán que esta consulta popular que está por venir concluya de manera exitosa.

Todos los procesos electorales dejan lecciones a la ciudadanía, a los medios de comunicación, a los sujetos políticos y en especial al Consejo Nacional Electoral que proceso tras proceso se replantea para volverse más efectivo, garantizando los derechos de participación de todas y todos, y la transparencia y la integridad que demanda el ser el ejecutor de la voluntad ciudadana expresada a través de las urnas, todo en el marco del respeto y del compromiso de todas las autoridades y servidores del Consejo Nacional Electoral. Esperamos entonces que el gran espíritu democrático que se observó en la Manga del Cura se refleje en todos los procesos electorales del Ecuador y que de alguna manera contagien de manera positiva a nuestros países hermanos de sur y de Centro América y el Caribe.

Bibliografía

- Botinnelli, Oscar, (2012). *La autodeterminación de los pueblos*. Factum digital: revista digital de análisis político, opinión pública y estudios sociales.
- Constitución de la República del Ecuador, (2008), Registro Oficial No 449, lunes 20 de octubre de 2008.
- Decreto Ejecutivo No. 737, (2015), Presidencia de la República del Ecuador.
- Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, Registro Oficial suplemento 934 del 16 de abril 2013.
- Normativa y Reglamentos para la Consulta Popular de la Manga del Cura, (2015), Consejo Nacional Electoral del Ecuador.
- O'Donnell, Guillermo, *Democracia Delegativa*. Journal of Democracy, Vol. 5 No. 1, Enero 55,69. National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press.
- Precedo, A. (2004). *Nuevas Realidades Territoriales para el Siglo XXI, Desarrollo local, Identidad Territorial y Ciudad Difusa*. 1ra edición. Madrid: Síntesis.
- Sartori, Giovanni, (2012). *Elementos de la Teoría Política*. España: Alianza Editorial.

Comunicaciones en Prensa

- Débil geopolítica del Guayas. (20 de agosto de 2015). *Expreso*, principal, p. 8, recuperado de <http://www.enlamiraonline.com/ProyEnlaMira/Pantallas/Portada/mostrarnoticia.php?id=6353449>

Gobierno Nacional rechaza supuesta ilegalidad en territorio electoral de “Manga del Cura”. (25 de agosto de 2015). *La Hora*, recuperado de http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&cid=2818787159&umt=gobierno_nacional_rechaza_supuesta_ilegalidad_en_territorio_electoral_manga_del_cura

Radio Caravana Informativa. (7 de septiembre de 2015). Recuperado de <http://www.enlamiraonline.com/ProyEnlaMira/Pantallas/Portada/mostrarnoticia.php?id=6427255>

Oromar TV, Noticiero NTI. (7 de septiembre de 2015). Recuperado de <http://www.enlamiraonline.com/ProyEnlaMira/Pantallas/Portada/mostrarnoticia.php?id=6429662>

Maugé Rene. (10 de septiembre de 2015). Procesos que lleva a cabo el CNE. *Radio Majestad*, recuperado de <http://www.enlamiraonline.com/ProyEnlaMira/Pantallas/Portada/mostrarnoticia.php?id=6446378>

La consulta no es por el agua del embalse. (10 de septiembre de 2015). *Diario de Portoviejo*, Principal, p. 2, recuperado de <http://www.enlamiraonline.com/ProyEnlaMira/Pantallas/Portada/mostrarnoticia.php?id=6446602>

La Prefectura de Manabí rechaza acusación de daño ambiental en La Manga del Cura (14 de septiembre de 2015) *Sucre*, Buenos Días Ecuador, recuperado de <http://www.enlamiraonline.com/ProyEnlaMira/Pantallas/Portada/mostrarnoticia.php?id=6459199>

Voltolini L. (16 de septiembre de 2015). Lorenzo Voltolini: “Manabí no tiene intereses acuáticos”. *El Diario Manabita*, recuperado de <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/367819-manabi-no-tiene-intereses-acuaticos/>

Prefecto del Guayas reconoce inversión de Manabí en La Manga del Cura (17 de septiembre de 2015). *El Diario manabita*, recuperado de <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/367941-prefecto-del-guayas-destaca-inversion-de-manabi-en-la-manga-del-cura/>

Exciáver Párraga Lucas, (22 de septiembre de 2015). Más de la Manga del Cura, *El Diario Manabita*, recuperado de <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/368417-mas-de-la-manga-del-cura/>

Hasta hoy se puede hacer campaña en La Manga del Cura. (24 de septiembre de 2015). *El Telégrafo*, recuperado de <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/hasta-hoy-se-puede-hacer-campana-en-la-manga-del-cura.html>

Observadores internacionales destacan alta participación en consulta popular en La Manga del Cura, (27 de septiembre de 2015). *El Telégrafo*, recuperado de <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/observadores-internacionales-destacan-alta-participacion-en-consulta-popular-en-la-manga-del-cura.html>

El 64,2% de La Manga del Cura optó por Manabí, según el CNE. (28 de septiembre de 2015). *El Universo*, recuperado de <http://m.eluniverso.com/noticias/2015/09/28/nota/5153630/electores-manga-cura-prefirieron-manana-votar>

Jairala: ‘No vamos a impugnar nada, respetamos la decisión de los electores’ en La Manga del Cura. (29 de septiembre de 2015). *El Comercio*, recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/jairala-niega-impugnar-resultados-electores.html>

Las pérdidas del Guayas. (29 de septiembre de 2015). *El Expreso*, recuperado de <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=8461464&idcat=38269&tipo=2>

Mantener la unidad en la provincia (29 de septiembre de 2015). *El Diario*, recuperado de <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/369068-mantener-la-unidad-en-la-provincia/>

Consulta en “La Manga del Cura” fue el proceso electoral con menos ausentismo. (30 de septiembre de 2015) *FM MUNDO*, recuperado de <http://www.notimundo.com.ec/articulo/23118/consulta-en-%22la-manga-del-cura%22-fue-el-proceso-electoral-con-menos-ausentismo->

No descartan que la Manga del Cura sea el cantón 23. (30 de septiembre de 2015), *El Diario*, recuperado de <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/369143-no-descartan-que-la-manga-del-cura-sea-el-canton-23/>