



DEMOCRACIAS

Volumen 1 • octubre-diciembre 2013 • ISSN: 1390-826X

De votos a escaños: un análisis de los efectos del sistema electoral ecuatoriano

Felipe Cisneros Palacios

La paridad, ¿un camino a la igualdad? Análisis de las elecciones 2013

Solanda Goyes

Voto facultativo de jóvenes en Ecuador:

una cuestión de confianza y expectativas sobre la democracia

Cristina Bastidas Redin

Derechos colectivos y derechos políticos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador: análisis de las elecciones 2013 en cinco cantones

Richard Salazar Medina y Cristina Soler García

Afrodescendencia, participación política y proceso electoral 2013

John Antón Sánchez

Balance de la participación electoral indígena en Ecuador: 1996-2013

Fernando García

Transformación institucional en democracia

El caso del voto facultativo para Fuerzas Armadas y Policía en Ecuador

Diego Pérez Enríquez

Construyendo más democracia. Análisis del sufragio migrante en Ecuador

Jacques Ramírez Gallegos

El Tribunal Constitucional Federal de Alemania

y el sistema electoral en una perspectiva comparada

Dieter Nohlen



DEMOCRACIAS

Volumen 1 • octubre-diciembre 2013 • ISSN: 1390-826X





DEMOCRACIAS

Revista del Instituto de la Democracia
Volumen 1, octubre - diciembre 2013,
Quito-Ecuador
ISSN: 1390-826X

DEMOCRACIAS, establecida en 2013, es una publicación anual del Instituto de la Democracia especializada en el estudio de las diversas acepciones de la democracia. Tiene como objeto, desde un enfoque técnico y científico, aportar al debate plural sobre los temas centrales de la participación ciudadana, de las organizaciones políticas, de las organizaciones sociales, de los procesos de toma de decisiones; en definitiva, de la convivencia en democracia.

La revista está dirigida a los servidores de la Función Electoral, a los sujetos políticos, a la comunidad científica y a todos quienes se interesen por conocer, entender, ampliar y profundizar sobre las democracias en nuestros pueblos.

El procedimiento de arbitraje para la evaluación y selección de los artículos responde al sistema *peer review*.

Esta publicación no expresa ni compromete los fines constitucionales y legales del Consejo Nacional Electoral o del Instituto de la Democracia. Los artículos presentados son responsabilidad exclusiva de los autores. La afiliación institucional de los autores y del Consejo Editorial no implica una posición oficial de dichas instituciones.

DIRECTOR

Roberto Iturralde Barriga

COORDINADORA

Nataly Soria Moya

TEMA CENTRAL

Análisis de los resultados electorales 2013
en el Ecuador

CONSEJO EDITORIAL

Pamela Dávila

Consejo Nacional Electoral, Ecuador

Bertha García

Pontificia Universidad Católica, Ecuador

Pedro Grández

Escuela Electoral y de Gobernabilidad, Perú

Cynthia McClintock

Universidad George Washington, Estados Unidos

Gerardo Munch

Universidad del Sur de California, Estados Unidos

Dieter Nohlen

Universidad de Heidelberg, Alemania

Pippa Norris

Universidad de Harvard, Estados Unidos

Hugo Picado

Instituto de Formación y Estudios en Democracia,
Costa Rica

Juan Carlos Pinto

Instituto de Capacitación Democrática
Intercultural, Bolivia

Juan Pablo Pozo

Consejo Nacional Electoral, Ecuador

El envío de artículos se receptorán a través de:
publicaciones@cne.gob.ec
Para suscripciones, pedidos y solicitud de canje:
biblioteca@cne.gob.ec

ESTILO Y CUIDADO DE EDICIÓN

Daniel Félix

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Antonio Mena

IMPRESIÓN

El Telégrafo



INVESTIGACIÓN • CAPACITACIÓN • PROMOCIÓN

Calle Noruega E10-49 y Av. 6 de Diciembre
Código Postal 170515 • Quito, Ecuador • Teléfono: (593) 2 394 8500

Presentación

Esta publicación representa el inicio de un compromiso con la ciencia política, con las instituciones públicas que conforman el aparato estatal, con las y los tomadores de decisiones, con las organizaciones políticas, con la comunidad académica, pero sobre todo, con las sociedades diversas y plurales de nuestros pueblos. Nuestra prioridad es el estudio riguroso y sistemático de las democracias, y a través de éste, nuestro anhelo es contribuir, debatir, reflexionar, actuar y aprender de sus múltiples manifestaciones y modos colectivos de vida.

El Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral del Ecuador tiene el agrado de presentar el primer volumen de su revista DEMOCRACIAS, y lo hace precisamente en el marco de las primeras elecciones generales bajo las disposiciones constitucionales vigentes y bajo la normativa establecida en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, *Código de la Democracia* (2009). El tema principal de esta entrega es el análisis de los resultados electorales 2013 en el Ecuador.

Los resultados electorales abren la posibilidad de analizar los distintos componentes del sistema electoral, así como medir los avances de la política pública electoral en el ámbito de la inclusión y la participación de las y los ecuatorianos tanto a nivel de candidaturas como a nivel de electores. Por lo tanto, el hilo argumentativo en este primer volumen se desenvuelve alrededor de la apuesta normativa por incluir la participación electoral de poblaciones tradicionalmente excluidas y, por tanto, garantizar su acceso a espacios de representación. El primer artículo nos permite contextualizar los resultados electorales 2013 mediante una in-

troducción precisa del sistema electoral ecuatoriano y los efectos que este produce. Se detiene en la expresión de las preferencias electorales a través de la forma de votación y la afectación que esta produce a la conformación paritaria de la Asamblea Nacional. El segundo artículo indaga más a fondo este tema y pone énfasis en otro de los componentes del sistema vigente, la forma de candidatura, invitando a dilucidar sobre los factores que indican en los resultados finales, de forma puntual, cómo la conformación paritaria de listas pluripersonales entre mujeres y hombres no mantiene una correlación con el acceso real de mujeres a cuerpos colegiados. El primero y segundo artículo concluyen con recomendaciones encaminadas a potenciar el número de mujeres electas.

El tercer artículo aborda un aspecto novedoso para el Ecuador, el voto facultativo de los jóvenes adolescentes entre dieciséis y dieciocho años. Para esto, la autora argumenta que la votación de esta población, a pesar de ser facultativa, se asienta sobre el interés de participar electoralmente sustentado en la confianza hacia el sistema político. Refuerza su argumento al comparar el caso ecuatoriano con dos experiencias similares en la región. En el cuarto artículo los autores presentan, con base en una muestra representativa a nivel nacional, la votación de los pueblos y nacionalidades del Ecuador; esto es, indígenas, afrodescendientes y montubios. El artículo concluye con la necesidad, a modo de propuesta, de definir mecanismos normativos que aseguren el acceso de la diversidad e interculturalidad en espacios de representación política. El quinto artículo analiza similar comportamiento electoral, pero enfocado al pueblo afrodescendiente: una reflexión sobre los pros y contras de contar con una organización política afrodescendiente en el Ecuador caracteriza al artículo. El autor también concluye con una propuesta a fin de incluir a la afrodescendencia como sujeto colectivo de derechos de participación en las distintas instancias del poder político.

DEMOCRACIAS, además de analizar sobre el tema central de la revista, presenta dos secciones adicionales: la sección llamada *Calidad de la democracia* y la sección *Perspectivas comparadas*. En *Calidad de la democracia* se presentan tres artículos, todos enfocados en los aspectos que

permiten entender el acierto de acoger e incluir a todos los sectores de la sociedad en las instancias de toma de decisiones. El primer artículo hace un balance de la participación electoral indígena en el Ecuador, específicamente a través del desempeño electoral del único movimiento indígena hasta ahora inscrito en el Ecuador. El balance se estudia desde su primera participación formal en elecciones en 1996, hasta las últimas elecciones generales de 2013. Las conclusiones desentrañan de qué manera la relación *amor-odio* que se ha dado entre el movimiento social indígena y el movimiento electoral indígena, ha influido para la articulación o no de esta población en la construcción de un Estado plurinacional e intercultural.

El segundo artículo analiza la incorporación del voto facultativo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional a partir de la Constitución de 2008, y sus efectos en la transformación institucional. El autor plantea una aproximación contemporánea al ejercicio del voto por los miembros de la fuerza pública desde la perspectiva de la profundización de la democracia. El tercer artículo, en similar actuación, examina el sufragio migrante del Ecuador, considerando sobremanera, la votación facultativa de los extranjeros residentes por más de cinco años en el país y los ecuatorianos radicados en el exterior. El surgimiento de un Estado-nación de carácter cada vez más transnacional es una de las conclusiones más relevantes.

En la sección *Perspectivas comparadas* contamos con la generosa colaboración de uno de los pensadores más influyentes de la ciencia política mundial de los últimos años. Su artículo explica por qué la representación proporcional personalizada se constituye en un sistema electoral ejemplo a nivel internacional, a pesar de que el discurso internacional politológico se enfrenta a un entendimiento equivocado. Compara esta argumentación con la representación proporcional del sistema electoral alemán para destacar su particularidad y excepcionalidad en la referencia internacional. El artículo cierra con el planteamiento de cuatro tesis sobre la valoración del discurso alemán desde una perspectiva internacional: el sistema electoral como asunto de derecho; la fijación hacia el

valor de logro; la regla proporcional vs el principio proporcional; y, la manifestación del camino especial adoptado por Alemania.

En suma, el primer volumen de la revista DEMOCRACIAS, analiza multidimensionalmente los resultados electorales de 2013, trae a colación los aspectos y los actores fundamentales que participan en la consolidación de la democracia en el país, y comparte una perspectiva comparada para ampliar nuestros horizontes y pensamiento universal. Tenemos la complacencia de presentarles esta publicación con el afán de brindar a ustedes, estimados lectores, literatura rigurosa, sistemática y plural, desde un enfoque intercultural, incluyente, participativo, de género e intergeneracional; y así, manifestarles desde el Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral del Ecuador, nuestro compromiso por el fortalecimiento de las democracias e invitarles a participar en la reflexión y debate contenidos en esta entrega.

Natally Soria Moya
Coordinadora

Índice

Tema Central

Análisis de los resultados electorales 2013 en el Ecuador

De votos a escaños: un análisis de los efectos
del sistema electoral ecuatoriano 3-35
Felipe Cisneros Palacios

La paridad, ¿un camino a la igualdad?
Análisis de las elecciones 2013. 37-70
Solanda Goyes

Voto facultativo de jóvenes en Ecuador:
una cuestión de confianza y expectativas
sobre la democracia 71-92
Cristina Bastidas Redin

Derechos colectivos y derechos políticos
de los pueblos y nacionalidades del Ecuador:
análisis de las elecciones 2013 en cinco cantones. 93-148
Richard Salazar Medina y Cristina Soler García

Afrodescendencia, participación política
y proceso electoral 2013 149-214
John Antón Sánchez

Calidad de la democracia

Balance de la participación electoral indígena en Ecuador: 1996-2013	217-243
Fernando García	

Transformación institucional en democracia. El caso del voto facultativo para Fuerzas Armadas y Policía en Ecuador	245-259
Diego Pérez Enríquez	

Construyendo más democracia. Análisis del sufragio migrante en Ecuador	261-286
Jacques Ramírez Gallegos	

Perspectivas comparadas

El Tribunal Constitucional Federal de Alemania y el sistema electoral en una perspectiva comparada	289-303
Dieter Nohlen	

Sobre los autores	305-307
-----------------------------	---------

Política editorial.	309-311
-----------------------------	---------



Tema central
Análisis de los resultados
electorales 2013 en el Ecuador

De votos a escaños: un análisis de los efectos del sistema electoral ecuatoriano

From Votes to Seats: An analysis of the effects of the Ecuadorian electoral system

Felipe Cisneros Palacios

Recepción: 28 de junio de 2013
Aceptación: 12 de agosto de 2013

Resumen

El artículo propone un análisis del sistema electoral ecuatoriano con base a tres efectos que este produce: la forma cómo los electores a través del voto expresan su preferencia por una organización política o un candidato; cómo estos votos se transforman en cargos públicos; y cómo estos resultados denotan la aplicación de los principios de paridad en la Asamblea Nacional del Ecuador. Los datos revelan que la mayoría de electores prefieren votar por los candidatos dentro de una sola lista, pero a la misma vez, los resultados dejan ver la complejidad del sistema, y la dificultad, bajo las reglas actuales de que mujeres ganen escaños en igual proporción que sus pares hombres.

Palabras clave: sistema electoral, circunscripción plurinominal, voto personalizado múltiple, paridad, escaños.

Abstract

This article puts forth an analysis of the Ecuadorian electoral system based on three effects produced by it: the way in which voters express their preference for a political organization or candidate, how votes become public seats, and how these results indicate the application of the principles of gender parity in the National Assembly of Ecuador. Statistics show that the majority of voters prefer to vote for candidates in the same political party. Data also shows the complexity of the system and the difficulty, with the current system of rules, for women to win as many seats as their male counterparts.

Keywords: electoral system, multi-member district, panachage, parity, seats.

*Los sistemas electorales desempeñan indudablemente
un papel fundamental sobre el proceso político.
Tienen repercusiones sobre el comportamiento
electoral y, de este modo, sobre la votación.
Dieter Nohlen*

Introducción

El pasado 17 de febrero de 2013 se realizaron en el Ecuador elecciones generales para la designación de presidente y vicepresidente, asambleístas y parlamentarios andinos. Este proceso se caracterizó, entre otras cosas, por ser el primero en ser organizado por el Consejo Nacional Electoral bajo las disposiciones constitucionales vigentes (*Constitución de la República*, 2008) y bajo la normativa establecida en la *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia* (2009), ya que, para las elecciones generales de 2009, se aplicó la normativa establecida en el Capítulo Segundo del Régimen de Transición de la Constitución de la República, así como en la *Ley Orgánica de Elecciones* (2000) y demás leyes conexas vigentes al año 2009. Como resultado, en el 2013, los ecuatorianos eligieron un presidente y un vicepresidente, ciento treinta y siete asambleístas unicamerales entre representantes nacionales, provinciales y del exterior, y cinco parlamentarios andinos, quienes ejercerán funciones hasta el año 2017.

Los resultados de 2013, como todos los resultados electorales, dependen fundamentalmente de los efectos que producen los sistemas electorales, que dicho de paso son sistemas con particularidades muy propias a la realidad política de cada país. En el caso del Ecuador, por ejemplo, hay diseños específicos del sistema que solo se aplican en este país en comparación al resto de países del continente; tal es el caso del *voto personalizado múltiple*, o dicho de otra manera, la forma de votación que otorga la posibilidad al elector de indicar su preferencia por los o las candidatas de una sola lista o de varias listas hasta completar el número permitido para cada uno de los cargos a elegir.

Sin embargo, los efectos del sistema electoral no solo influyen sobre los resultados electorales, sino también sobre aquellos principios constitucionales que afirman el derecho a la participación. Un caso específico es el requisito que exige la normativa electoral vigente a las organizaciones políticas ecuatorianas al momento de conformar sus listas pluripersonales; tanto partidos como movimientos políticos deben aplicar una distribución paritaria y alternada entre mujeres y hombres para todos los procesos de representación política; es decir, todas las listas que se presentan a elecciones en el Ecuador deben cumplir con una cuota de participación femenina del cincuenta por ciento y estar ordenadas de forma alterna por candidata mujer, candidato hombre, candidata mujer o viceversa¹.

En este sentido, considerando al sistema electoral ecuatoriano como unidad de análisis y su afectación a los resultados electorales, sobre la base de los principios de paridad y alternabilidad, se observa una serie de posibilidades que tiene el elector ecuatoriano para definir sus preferencias electorales en el momento de ejercer su derecho al voto. Estas son: 1) el elector puede votar por todos los candidatos de una sola lista sin afectar la paridad y la alternancia de la lista; 2) el elector puede votar por un número menor al número permitido dentro de una sola lista afectando la paridad y la alternancia de la lista de acuerdo a sus preferencias (el elector bien puede votar solo por candidatos hombres o solo candidatas mujeres, o por hombres y mujeres pero sin completar el total de dignidades a elegir), en este caso el elector sigue votando por una línea partidista pero muestra sus preferencias por determinados candidatos dentro de la misma lista; 3) el elector puede votar entre listas hasta completar el número permitido para las dignidades a elegir afectando, de esta manera, la paridad y la alternancia de las candidaturas de acuerdo a sus preferencias (aquí también el elector puede votar solo por candidatos hombres o por candidatas mujeres, o por hombres

1 En Latinoamérica, las legislaciones de Ecuador, Bolivia y Costa Rica son las únicas que exigen la conformación paritaria y alterna en las listas pluripersonales, aunque el efecto real en la composición de la legislatura está por debajo del 40%. Solo Argentina, con una cuota femenina del 30%, cuenta con una legislatura integrada por el 42% de legisladoras mujeres (IFE, 2011).

y mujeres), en este caso el elector no vota por una línea partidista ya que distribuye sus preferencias por más de una organización política; y 4) el elector puede votar entre listas sin completar el número permitido para las dignidades a elegir afectando, de igual forma, la paridad y la alternancia de las candidaturas de acuerdo a sus preferencias, este voto representa una preferencia hacia más de una línea partidista.

Estas posibilidades de voto invitan a indagar el comportamiento del elector en concordancia con las normas establecidas en el sistema electoral ecuatoriano y a analizar los efectos que el mismo sistema produce sobre las preferencias del elector, los resultados electorales y la posibilidad real de que mujeres y hombres accedan a espacios de representación en forma paritaria. Es por esto que es necesario profundizar sobre los componentes constitutivos que integran este sistema electoral: el tipo y tamaño de las circunscripciones electorales, las formas de candidaturas y votación, y las fórmulas de conversión de votos en escaños; más aún cuando los resultados —y por tanto los derechos de participación— dependen de la interacción e interrelación de estos componentes.

El presente análisis investiga el sistema electoral ecuatoriano, en particular los tres componentes que lo conforman a partir de la votación del electorado de la provincia de Pichincha. El análisis toma como referencia los resultados electorales y los datos relativos a una investigación realizada por la Delegación Provincial Electoral de esta provincia. Se evidencia la forma cómo el electorado expresa sus preferencias a través del voto, así mismo, cómo influye el tipo y el tamaño de las circunscripciones y las fórmulas de asignación de escaños en los resultados finales y, finalmente, cómo los efectos que provienen del sistema electoral repercuten sobre la posibilidad real de representación paritaria en la Asamblea Nacional.

El artículo se divide en cuatro instancias: parte con una descripción de la metodología seleccionada para el análisis; continúa con aproximaciones teóricas y normativas de los componentes que estructuran a los sistemas electorales, en especial al sistema electoral ecuatoriano vigente; posteriormente se analiza la expresión del voto con base en la mues-

tra de la provincia de Pichincha, así como los efectos que produce el sistema sobre los resultados electorales legislativos 2013, considerando principalmente el acceso de mujeres y hombres a la Asamblea Nacional; y finaliza con conclusiones y recomendaciones orientadas a fortalecer la toma de decisiones de las autoridades electorales del Ecuador en esta materia.

Metodología

En esta investigación se ha elaborado un análisis cuantitativo a partir de los datos obtenidos en el marco de un proyecto liderado y financiado por la Delegación Provincial Electoral de Pichincha² (2013), el cual tuvo como punto de partida el diseño de un cuestionario de ciento noventa y cuatro preguntas, conducido por el Departamento de Capacitación de la institución, denominado *Formulario para Análisis de Paquete Electoral*. El cuestionario se diseñó con la finalidad de obtener una aproximación estadística que permita, por un lado, mejorar la gestión operativa de la Delegación Provincial Electoral y, por otro lado, analizar las trascendencias del sistema electoral desde la expresión del voto de esta provincia. Se han utilizado datos oficiales relativos a la inscripción de candidaturas del proceso electoral 2013, resultados electorales nacionales y aquellos concernientes a la provincia de Pichincha, además de los datos del cuestionario contenidos a partir de la pregunta 127 en adelante³.

Es importante resaltar que el proyecto seleccionó una muestra aleatoria de quinientos paquetes electorales, lo que corresponde al 7% de

- 2 Se felicita la iniciativa de los funcionarios María Elena Rizzo y Diego Tello quienes, junto al personal técnico de la Delegación Provincial Electoral de Pichincha, idearon y ejecutaron el proyecto del cual se elabora el análisis. Así mismo, se agradece la colaboración del equipo de veinte personas quienes recolectaron la información de los paquetes electorales y tabularon la información sobre la base de los datos que reposan en la delegación.
- 3 Agradezco la colaboración de Esteban Rosero, funcionario del Instituto de la Democracia, por su aporte con los datos estadísticos que se presentan en las tablas y el gráfico de este artículo.

un total de siete mil ciento once juntas receptoras del voto (JRV): la muestra consideró una representación equitativa de paquetes electorales por sexo, circunscripción electoral, parroquia y zona electoral, asegurando de esta manera información proporcional en cuanto a electoras mujeres, hombres y territorio⁴. La siguiente tabla resume el total de papeletas seleccionadas para la muestra.

Tabla 1.
Total de papeletas seleccionadas para la muestra

JRV	Total	%	Asambleístas nacionales	Asambleístas provinciales	Parlamentarios andinos
Mujeres	254	50,8	68 296	68 627	68 653
Hombres	246	49,2	64 816	64 849	64 658
TOTAL	500	100	133 112	133 476	133 311

Fuente: Delegación Provincial Electoral de Pichincha (2013)

Elaboración: Instituto de la Democracia

De votos a escaños

Los sistemas electorales

Los sistemas electorales instrumentalizan las reglas del juego para la designación de autoridades de elección popular. De modo restringido, se podría definir a un sistema electoral como el conjunto de normas (sean constitucionales o legales) que se relacionan entre sí y que establecen fundamentalmente dos efectos: la forma cómo los electores, a través

4 En el Ecuador los electores hombres y mujeres votan por separado en sus respectivas juntas receptoras del voto.

del voto, expresan su preferencia por una organización política o un candidato; y, cómo estos votos se transforman en cargos públicos (presidente, asambleístas, alcalde, concejales, entre otros). Este conjunto de normas responden a la realidad de cada país y su respectivo contexto político, lo que obliga en este punto a afirmar que no existe un sistema electoral, como tal, por el contrario debemos referirnos necesariamente a sistemas electorales.

Desde esta premisa, los efectos de los sistemas electorales han sido rigurosa y sistemáticamente estudiados desde la ciencia política hasta llegar a un consenso que determina que, para estudiar estos sistemas, es primordial comprender la naturaleza de los componentes que lo conforman; es más, “los efectos políticos de los sistemas electorales en su conjunto dependen de la combinación de sus respectivos componentes singulares, los cuales podrían verse reforzados, atenuados o neutralizados dependiendo de su diseño concreto” (Nohlen, 2013: 7).

La mejor aproximación teórica sobre los componentes constitutivos de los sistemas electorales la presentan Nohlen (2007; 2013), Lijphart (1994) y Sartori (1986; 2012), y se puede clasificar en cuatro: 1) el tipo y tamaño de las circunscripciones electorales; 2) las formas de candidatura y de votación; 3) la conversión de votos en escaños; y 4) las barreras legales. Al primero se lo puede resumir como “el proceso de determinación del número y tamaño de la unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para la repartición de escaños” (Rae, 1971: 19). El segundo se refiere, por un lado, a la forma cómo las listas o sus respectivos candidatos se presentan en la papeleta electoral y, por otro lado, a la forma cómo el elector raya su voto en la papeleta electoral. El tercer componente establece el tipo de fórmula o regla de decisión aplicada para convertir los votos de los electores en ganadores de cargos públicos. Finalmente, el cuarto componente instituye los tipos de barreras legales o porcentajes mínimos de votación que las organizaciones políticas deben obtener para ser consideradas en la repartición de escaños en circunscripciones pluripersonales o nacional.

Los sistemas electorales, en este sentido, desempeñan indudablemente un papel fundamental sobre el proceso político ya que, como lo plantea Nohlen, “tienen repercusiones sobre el comportamiento electoral y, de este modo, sobre la votación” (Pachano, 1998: 11). Las características de los sistemas electorales dependen entonces del diseño institucional y de los actores involucrados en este; siguiendo a Colomer (2003), son los partidos los que eligen los sistemas electorales. Esto podría explicar cómo es que en el caso ecuatoriano se ha empleado un sistema electoral distinto para cada elección legislativa, o dicho de otra manera, el diseño institucional ha pasado por varios reformistas a través de los años, unos con posiciones distintas a otros. La Tabla 2 presenta un recuento de las principales características del sistema electoral del Ecuador entre 1978 hasta el 2013.

Tabla 2.
Sistema electoral ecuatoriano para las elecciones legislativas y sus reformas

Periodo	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipo de legisladores	N.º de legisladores	Forma de candidatura y de votación	Posibilidad reelección
1978	Proporcional	Cociente o residuo	Nacionales Provinciales	69	Lista cerrada y bloqueada	No
1983	Proporcional	Cociente o residuo	Nacionales Provinciales	71	Lista cerrada y bloqueada	No
1985	Mayoritario		Nacionales Provinciales	71	Lista cerrada y bloqueada	No
1986	Proporcional	Cociente o residuo	Nacionales Provinciales	71	Lista cerrada y bloqueada	No
1994	Proporcional	Cociente o residuo	Nacionales Provinciales	77	Lista cerrada y bloqueada	Sí
1996	Proporcional	Cociente o residuo	Nacionales Provinciales	82	Lista cerrada y bloqueada	Sí

1998	Proporcional mixta	Votación personalizada	Provinciales	121	Listas abiertas con voto personalizado múltiple	Sí
2000	Proporcional	D'Hondt	Provinciales	100	Listas abiertas con voto personalizado múltiple	Sí
2003	Proporcional	Imperiali (corregido)	Provinciales	100	Listas abiertas con voto personalizado múltiple	Sí
2006	Proporcional	D'Hondt modificado	Provinciales	100	Listas abiertas con voto personalizado múltiple	Sí
2009	Proporcional	Webster	Nacionales Provinciales	124	Listas abiertas con voto personalizado múltiple	Sí
2013	Proporcional	Webster D'Hondt	Nacionales Provinciales	137	Listas abiertas con voto personalizado múltiple	Sí

Fuente: Freidenberg (2008: 40). Actualización propia

Tipo y tamaño de las circunscripciones electorales

Se conoce como *tipo* de circunscripción a la naturaleza espacial del territorio donde se va a elegir una dignidad de elección popular, mientras que el *tamaño* se refiere al número de escaños que se eligen en determinada circunscripción (Instituto de la Democracia, 2012). Junto a la fórmula de asignación de escaños, la circunscripción electoral es el componente más relevante de un sistema electoral, debido a que su diseño establece la relación entre la población y el número de representantes a

elegir. Es así que entre los efectos más importantes que arroja este componente está la proporción o desproporción de dignidades que se eligen en cada circunscripción. En ciertos casos, el número de escaños a elegir es proporcional a la población de determinada circunscripción mientras que en otros casos el efecto es todo lo contrario.

El Código de la Democracia (Art. 150, 151, 154, 155, 158) establece varios tipos de circunscripciones de acuerdo a la dignidad a elegir. Para la dignidad de presidente, vicepresidente y asambleístas nacionales, la circunscripción es de tipo *nacional*, debido a que se considera todo el territorio nacional como una unidad territorial. Empero, para la elección de asambleístas provinciales, distritales y especiales del exterior, el tipo de circunscripción responde a su respectiva unidad territorial, por ejemplo, para la elección de asambleístas de la provincia de Pichincha, la circunscripción electoral es el territorio de la provincia de Pichincha.

Sobre el tamaño, como se mencionó anteriormente, éste no hace referencia a la extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican en la circunscripción. Para el caso de las elecciones legislativas en el Ecuador, el tamaño de las circunscripciones electorales son de orden plurinominal, lo que quiere decir, circunscripciones donde se elige más de un candidato en cada unidad territorial. Las circunscripciones plurinominales pueden diferenciarse, a su vez, en *pequeñas* (circunscripciones que eligen de dos a cinco escaños), *medianas* (circunscripciones que eligen de seis a diez escaños) y *grandes* (con más de diez escaños a elegir). Para las elecciones legislativas del 17 de febrero de 2013 hubieron treinta y tres circunscripciones pequeñas de un total de treinta y cinco; nueve de ellas eligieron dos escaños, en seis se eligieron tres escaños, diez circunscripciones eligieron cuatro escaños y en ocho circunscripciones cinco escaños; de las dos restantes, una fue mediana, con seis escaños, y una fue grande con quince escaños (Ver Tabla 3). Esto es crucial debido a que el tamaño de la circunscripción es decisivo para los efectos proporcionales de un sistema electoral (Cisneros, 2013: 5); en otras palabras, mientras más pequeña es la circunscripción menos proporcional es el resultado.

Tabla 3.
Clasificación de las circunscripciones por la elección
de Asamblea Nacional 2013 según su tamaño

Tamaño de la circunscripción	Número total de circunscripciones	Unidades territoriales de cada circunscripción	Total de asambleístas por tamaño de circunscripción	% de asambleístas por tamaño de circunscripción
2 escaños	9	Galápagos, Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza y Zamora Chinchipe, y tres circunscripciones especiales del exterior (Estados Unidos y Canadá; Europa, Asia y Oceanía; y América Latina, el Caribe y África)	18	25,7%
3 escaños	6	Bolívar, Cañar, Carchi, Santa Elena, Sucumbíos, y una de la división de Pichincha	18	17%
4 escaños	10	Chimborazo, Cotopaxi, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Santo Domingo, Tungurahua, dos de la división de Pichincha y una de la división de Manabí	40	28,6%

5 escaños	8	Azuay, El Oro, 1 de la división de Manabí, 1 de la división de Pichincha y 4 de la división de Guayas	40	22,9%
6 escaños	1	Los Ríos	6	2,9%
15 escaños	1	Territorio nacio- nal y especiales del exterior	15	2,9%
Promedio: 3,91 escaños	35	1 nacional, 24 provinciales (3 con subdivi- sión), 3 especia- les del exterior	137	100%

Elaboración: Instituto de la Democracia

Más allá del tamaño de la circunscripción, sea esta pequeña, mediana o grande, también es importante considerar el encabezamiento de las listas pluripersonales (si el primer casillero lo ocupa una mujer o un hombre). En países donde las listas pluripersonales reconocen la paridad y la alternabilidad entre mujeres y hombres, como en el caso ecuatoriano, el tamaño de la circunscripción y el encabezamiento de las listas por mujeres u hombres significan una desproporción adicional considerable al momento de asignar los escaños ganadores. Aunque este efecto está estrechamente atado a la composición de las candidaturas de las listas pluripersonales, es preciso aquí considerar la relación entre el tamaño de las circunscripciones electorales y las formas de candidatura como dos componentes de los sistemas electorales que interactúan entre sí.

Las formas de candidatura y de votación

Aunque los sistemas electorales dependen necesariamente de la interrelación de sus componentes, las formas de candidatura y de votación sugieren una atención particular, sobre todo por tratarse del componente que permite al elector expresar su preferencia al momento del sufragio. Si bien es cierto que este componente no ejerce, por sí solo, una influencia directa sobre la representación legislativa, como sí lo hacen el tipo y el tamaño de las circunscripciones electorales dentro de la fórmula de conversión de votos en escaños y las barreras legales, su análisis es importante puesto que las formas de candidaturas y votación “inciden en el vínculo elector-candidato y entre éste y su organización política” (Archenti y Tula, 2007: 190), es decir, este componente impone significativas repercusiones sobre el comportamiento electoral.

De acuerdo con Nohlen (2013), las formas de candidaturas están íntimamente relacionadas con la forma de votación debido a que la primera dispone la forma cómo los candidatos se presentan en la papeleta y, por tanto, cómo el elector debe decidir sus preferencias, mientras que la segunda determina la forma cómo el elector endosa su preferencia, ya sea hacia una o varias organizaciones políticas o hacia sus respectivos candidatos.

Las formas de candidatura y de votación se manifiestan en todos los sistemas electorales con uno de los siguientes tipos de listas: las listas *bloqueadas* o aquellas que permiten al elector emitir su voto por una sola lista o en plancha; las listas *cerradas y no bloqueadas* las cuales permiten al elector alterar el orden de ubicación de los candidatos dentro de una sola lista; y las listas *abiertas* caracterizadas por brindarle al elector la posibilidad de escoger sus candidatos entre varias listas.

Las listas abiertas en el contexto ecuatoriano merecen especial atención⁵. El sistema de listas abiertas (Ver Tabla 2) con voto personali-

5 Para la elección de la Asamblea Nacional y el Parlamento Andino el sistema aplicó la forma de candidatura de listas abiertas establecida en el Artículo 160 del Código de la Democracia (2009). La forma de votación, por su parte, entendida como la manera en que el elector raya su voto en la papeleta electoral en elecciones pluripersonales se establece en el Artículo 120 del Código de la Democracia.

zado múltiple es un componente que aparece en el Ecuador a partir del plebiscito de mayo de 1997 como alternativa a las listas cerradas y bloqueadas. Esta forma de votación se ha mantenido vigente hasta la actualidad a pesar de que nace por una mala interpretación, ya que la pregunta formulada en 1997, “en forma equívoca y poco clara” llevó a un sistema personalizado de listas abiertas, en lugar de la instalación de un sistema de listas cerradas y no bloqueadas (Pachano, 2007: 68).

En general, la modalidad de votación de listas abiertas ha generado varios argumentos a favor y en contra, principalmente por tratarse de una forma de votación que permite al elector decidir por dos o más opciones entre varias líneas partidistas. Entre los argumentos a favor están los de los propios reformistas del diseño electoral en países donde se aplica este sistema, que, como se mencionó anteriormente, son los mismos partidos políticos. De igual forma hay quienes defienden los sistemas de listas abiertas con voto personalizado; en este caso, la reputación que adquieren legisladores que se ubicaron en listas abiertas es considerablemente mayor a aquellos legisladores que lograron escaños en listas cerradas (Carey y Shugart, 1995; Taagapera y Shugart, 1989).

Entre los argumentos en contra destacan aquellas posiciones que reiteran el prejuicio que resulta votar entre listas por cuanto el elector incurre en otorgar su voto a varias líneas partidistas e ideológicas, muchas de ellas de corte opuesto; así mismo, “el emitir sus preferencias a varios candidatos entre varias listas conlleva a efectos no deseados del diseño institucional sobre el sistema de partidos” (Freidenberg, 2008: 44); por ejemplo, el solo hecho de votar entre listas conduce inclusive a que “antes del cómputo de los votos”, el mismo elector coadyuve a la fragmentación partidaria en el Legislativo (Pachano, 2007: 170).

Las fórmulas de conversión de votos en escaños

De manera general, es el procedimiento mediante el cual se aplica una fórmula matemática para convertir los votos en escaños después del

conteo de votos para así determinar qué organizaciones políticas acceden a las dignidades de elección popular de orden pluripersonal; de ahí el porqué este es uno de los componentes más relevantes de un sistema electoral.

Las fórmulas responden a dos criterios de asignación: la regla de decisión por mayoría y las reglas de proporcionalidad (Lijphart, 1994). El primero es un criterio que adopta lógicas de decisión por mayoría absoluta o mayoría relativa; el segundo responde al criterio que otorga como ganadores a quienes han alcanzado cierto porcentaje en relación al total de votos obtenidos y al tamaño de la circunscripción electoral.

En el Ecuador, el sistema electoral legislativo es muy complejo, la regla de decisión es mixta, es decir, adopta principios de ambas reglas. Por un lado, se aplica el principio de proporcionalidad para determinar el número de escaños que le corresponden a cada organización política a través de una fórmula de divisores impares o método *Webster* para la asignación de asambleístas nacionales, y una fórmula de divisores continuos o método *D'Hondt* para la asignación del resto de escaños legislativos⁶. Por otro lado, se aplica el principio de mayoría para determinar los ganadores dentro de cada lista. Es decir, “una vez que se conoce el número de escaños que se adjudicarán a las organizaciones políticas ganadoras, son los candidatos más votados dentro de cada lista quienes acceden a ocupar dichos escaños, independientemente del orden presentado en la papeleta” (Instituto de la Democracia, 2012: 9). Para las elecciones unipersonales, sin embargo, el sistema combina la regla de decisión de mayoría relativa con una exigencia adicional, tanto en el porcentaje de votos obtenidos como de la diferencia entre la votación de los dos candidatos más votados⁷.

6 Tanto la fórmula de divisores impares como la de divisores continuos se establecen en el Artículo 164 del Código de la Democracia (2009).

7 Artículo 143 de la Constitución de la República (2008) y el Artículo 89 del Código de la Democracia (2009). A esta fórmula se la denomina *mayoría relativa calificada*, la cual designa como ganador al binomio que haya obtenido en la primera vuelta al menos el 40% de los votos válidos emitidos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre la votación alcanzada por el binomio ubicado en el segundo lugar, o al binomio que haya alcanzado la mayoría absoluta del total de votos válidos emitidos, es decir, más del 50% de los votos a su favor. En el caso de no

Las barreras legales

En cuanto a las barreras legales, la ley electoral ecuatoriana no contempla una barrera o porcentaje de votos mínimos para que una organización política sea tomada en cuenta en la asignación de escaños para dignidades de elección pluripersonal. Este es el único componente, de acuerdo a la clasificación teórica, que no forma parte del sistema electoral ecuatoriano⁸.

Las cuotas de género

A pesar que las cuotas de género no se establecen como uno de los componentes de los sistemas electorales, estas disposiciones normativas resultan ser decisivas en la composición final de cuerpos colegiados.

Es así que los sistemas electorales, en especial la forma de votación personalizada múltiple, ocupan un importante espacio en el tratamiento de estudios de caso ligados a la participación electoral de poblaciones tradicionalmente excluidas, entre las cuales se destaca esencialmente la participación de las mujeres (Rule, 1987; Archenti y Tula, 2007; Meier, 2008; de Souza, 2013). A esta rama del debate se le ha acuñado el nombre de *ley de cuotas*, *sistema de cuotas*, *cuotas de género*, entre otros.

En el marco de la participación e inclusión de la ciudadanía como candidatos para elecciones a cargos de representación popular, las cuotas de género han recuperado un importante espacio en el debate internacional, sobre todo en el ámbito legislativo; más aún, cuando este ámbito es por naturaleza sinónimo de representación y de deliberación

haber logrado estas dos primeras condiciones, el sistema obliga una segunda vuelta electoral con los dos binomios más votados en la primera vuelta, cuestión que no sucedió en las elecciones para presidente y vicepresidente del año 2013.

- 8 La ley sí contempla una barrera legal, pero no como uno de los cuatro componentes de un sistema electoral sino como el porcentaje de votación mínima requerida para que una organización política pueda conservar su registro electoral, que en el caso ecuatoriano es el 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional, o en su efecto tres representantes a la Asamblea Nacional. Así lo establece el numeral 3 del Artículo 327 del Código de la Democracia (2009).

política. En un estudio realizado por el Instituto Federal Electoral de México, de una muestra de dieciocho legislaturas, trece de ellas consagran disposiciones expresas en esta materia (cfr. IFE, 2011: 54).

El Ecuador se encuentra en el grupo de los trece casos y, aunque la actual Constitución exige la aplicación de los principios de paridad y alternabilidad para la conformación de todas las listas pluripersonales, este no siempre fue el caso. Por ejemplo, desde 1979 hasta 1997 la ley no establecía ningún tipo de cuota. En 1998, la cuota pasó a ser del 30% de participación femenina para las candidaturas a dignidades de elección pluripersonal con un incremento progresivo, de acuerdo a la ley electoral, hasta alcanzar el 50% de representación en las candidaturas (Pachano, 2007); en este periodo no se estableció la obligatoriedad del orden de ubicación de las mujeres en determinados puestos de la lista. Con la Constitución del año 2008 se establece un sistema electoral conforme a los principios de paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres para las candidaturas de elecciones pluripersonales (Art. 116), con esto se aseguró al menos la posibilidad para que tanto mujeres como hombres integren sus respectivas listas conforme a estos principios⁹.

Particularidades del sistema ecuatoriano

En resumen, la manera cómo se manifiestan los componentes del sistema electoral ecuatoriano hacen de este un sistema muy particular al resto de sistemas electorales de países vecinos. Por ejemplo, mientras que en Perú se dispone la aplicación de barreras legales, en el Ecuador este componente no se establece en la norma; entretanto en Brasil se utiliza una sola fórmula de asignación de escaños legislativos (cociente o *Hare*), en el Ecuador se aplican dos fórmulas (*Webster* y *D'Hondt*); mientras que en Paraguay las listas son bloqueadas, en el Ecuador son

9 Cabe indicar que los principios de paridad y alternabilidad son solo requisitos para la inscripción de las listas pluripersonales y no así condicionalidad para la conformación de cuerpos colegiados. Esto contesta la pregunta del porqué, a pesar de contar con listas que respetan estos principios, la composición de la Asamblea Nacional, por ejemplo, no refleja el mismo porcentaje.

abiertas; o cuando en Argentina no se permite el voto preferente, en el Ecuador se emplea el voto preferencial múltiple (IFE, 2011).

Análisis: el caso de Pichincha

Se dijo que los sistemas electorales establecen fundamentalmente dos efectos: la forma cómo los electores, a través del voto, expresan su preferencia por una organización política o un candidato y, cómo estos votos se transforman en cargos públicos. Los resultados electorales 2013, sobre la base de la muestra recogida por la Delegación Electoral Provincial de la provincia de Pichincha, permiten observar dichos efectos. Además, los resultados también permiten ver un efecto adicional: la composición de la Asamblea Nacional conforme a la aplicación de los principios de paridad y alternabilidad. A continuación se detallan los tres efectos por separado.

Primer efecto: la expresión de las preferencias a través del voto

De hecho en el Ecuador, la forma cómo el elector expresa sus preferencias a través del voto está cercanamente relacionada a las listas abiertas y al voto personalizado múltiple; este último es muy particular, no solo por tratarse de una forma de votación poco aplicada en países de la región sino también por tratarse de un mecanismo que permite de forma expresa que el elector *divida* o *fraccione* su voto. Dicho de otra manera, el permitir que la preferencia de un elector pueda ser distribuida por uno, algunos o todos los candidatos de una sola lista, o por algunos o todos los candidatos entre distintas listas hasta completar el número de escaños permitido para la dignidad a elegir, determina que un voto se divida en varias fracciones de voto.

En sistemas electorales donde se aplican las listas cerradas y donde no se contempla la modalidad del voto preferente, como es el caso de

Uruguay por ejemplo, la preferencia del elector se constituye en un solo voto para todos los candidatos dentro de una sola lista pluripersonal. Sin embargo en el Ecuador y tomando como ejemplo el caso de la provincia de Pichincha, en donde se eligieron dieciséis asambleístas en cuatro circunscripciones electorales, un voto es el resultado del total de votos nominales utilizados por el elector, lo que quiere decir que si un elector por ejemplo optó por señalar tres de los cuatro casilleros en una sola lista o entre listas, éste utilizó solamente el 0,75 de su voto. Para asignar escaños legislativos en el Ecuador, se debe sumar necesariamente los votos nominales (los votos individuales) de cada uno de los candidatos y candidatas para obtener el total de votos nominales de cada organización política, previo a la aplicación de la fórmula de asignación de escaños respectiva.

Si bien es válida la tesis de que la opción del voto preferencial múltiple “amplia la posibilidad de relación entre el elector y sus candidatos” (Nohlen, 2007; 301) al permitir que el primero señale sus preferencias indistintamente de la afiliación política e ideológica de sus candidatos preferidos y, por tanto, abrir el universo de posibilidades para que el elector seleccione democráticamente las y los mejores candidatos, ¿qué representa en términos reales la opción del voto preferencial múltiple versus la opción del voto por todos los candidatos en una sola lista? Por un lado, como ya se indicó anteriormente, el fraccionar el voto en varios votos entre distintas listas implica un efecto contraproducente, ya que, además de la posibilidad que tiene el elector de escoger en la misma papeleta a candidatos pertenecientes a organizaciones políticas similares o antagónicas –acarreado con esto evidentes repercusiones–, ello también se constituye en un enorme estímulo para la fragmentación (Pachano, 2007). Empero, el resultado efectivo de facultar al elector la posibilidad de elegir entre listas demuestra el poco interés del electorado en optar por esta forma de votación; al menos, la evidencia estadística así lo demuestra. Del total de papeletas válidas de la muestra de Pichincha se obtiene un considerable 79,52% de electores que prefieren votar por todos los candidatos de una sola lista, frente a un

20,48% de electores que prefieren votar entre listas (Ver Tabla 4), de lo que, en términos generales, se podría entrever que el voto por una sola lista representa un voto de confianza a la organización política más que a las candidaturas en forma individual.

Tabla 4.
Votación por una sola lista y entre listas en la provincia de Pichincha

Dignidades a elegir	Votación por una sola lista	%	Votación entre listas	%	Total papeletas válidas de la muestra
Asambleístas nacionales	87 127	77,15	25 809	22,85	112 936
Asambleístas provinciales	88 681	78,81	23 841	21,19	112 522
Parlamentarios andinos	89 758	82,72	18 744	17,28	108 502
Total papeletas válidas de la muestra	265 566	79,52	68 394	20,48	333 960

Nota: Votación en relación al total de papeletas válidas de la muestra para cada dignidad

Fuente: Delegación Electoral Provincial de Pichincha (2013)

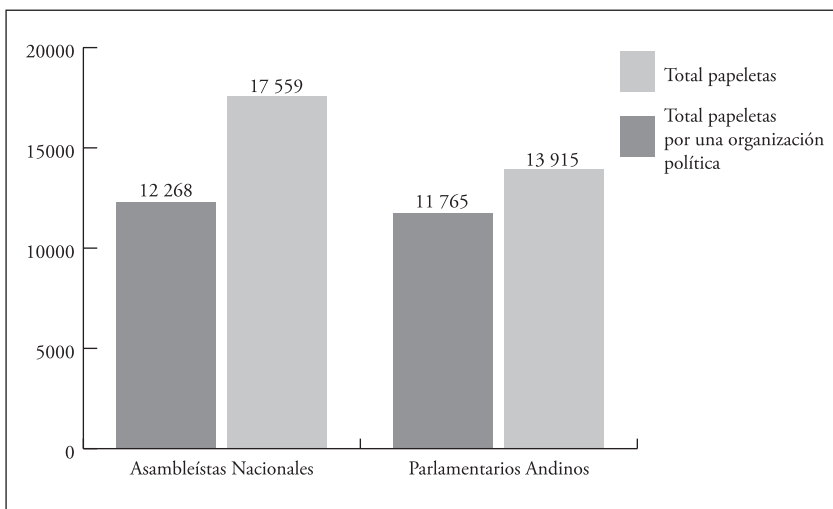
Elaboración: Instituto de la Democracia

Es más, para aquellos electores que no optaron por usar el total de opciones para los cargos a elegir, el 69,9% prefirió votar por candidatos de una misma lista en lugar de distribuir su voto entre varias listas. Situación similar se observa en la elección de parlamentarios andinos en donde el 84,5% de electores que no votaron por todos los candidatos de una sola lista, sí lo hicieron por candidatos de una sola lista (Ver Gráfico 1).

Siguiendo los datos, en la muestra de papeletas para asambleístas nacionales la segunda mejor opción fue escoger entre dos organizaciones políticas. La opción de escoger entre once organizaciones políticas no

fue la menor de todas las opciones; mientras que escoger entre nueve o diez organizaciones políticas fueron las opciones menos utilizadas. Con respecto a las papeletas para parlamentarios andinos, la segunda mejor opción también fue escoger entre dos organizaciones políticas; la opción de escoger entre cuatro organizaciones políticas no fue la menor de todas las opciones; mientras que la opción de escoger entre tres organizaciones políticas fue la opción menos utilizada.

Gráfico 1.
Electores que optaron por no usar el total de opciones de voto



Fuente: Delegación Electoral Provincial de Pichincha (2013)

Elaboración: Instituto de la Democracia

Uno de los factores más importantes que contribuyen al alto porcentaje de votación por una sola lista es la preferencia partidista del electorado hacia a una organización política determinada. En el caso de Pichincha, los resultados de asambleístas para las cuatro circunscripciones electorales de la provincia muestran una alta votación para los candidatos del movimiento político PAIS, tanto así que de los dieciséis escaños asig-

nados, trece fueron adjudicados a esta organización política (Ver Tabla 5), por tanto, el alto porcentaje de votación por una sola lista versus la opción de votación entre listas tiene efectos decisivos y determinantes a la adjudicación de los escaños ganadores.

Tabla 5.
Resultados electorales para asambleístas provinciales de Pichincha

Asambleístas electos	Organización política	Votación nominal	Suma de votos nominales
Circunscripción 1			
Francisco Velasco	PAIS	218 866	830 026
Ximena Ponce	PAIS	204 771	830 026
Fernando Bustamante	PAIS	206 014	830 026
Andrés Páez	CREO	115 337	381 106
Circunscripción 2			
Virgilio Hernández	PAIS	264 085	1 237 342
Paola Pabón	PAIS	250 506	1 237 343
Fausto Cayambe	PAIS	242 762	1 237 344
María José Carrión	PAIS	240 913	1 237 345
Wilson Chicaiza	CREO	56 571	261 284
Circunscripción 3			
María Augusta Calle	PAIS	175 786	646 922
Fausto Terán Sarzosa	PAIS	157 083	646 922
Soledad Buendía	PAIS	159 487	646 922
Diego Salgado	CREO	45 388	167 853

Circunscripción 4			
Mauricio Proaño	PAIS	86 729	241 490
Esthela Acero	PAIS	79 120	241 490
Nelson Serrano	PAIS	75 641	241 490

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

De igual forma, otros factores podrían estar aportando al alto porcentaje de votación por una sola lista. Podría decirse que uno de ellos es el conocimiento pleno del elector sobre el sistema electoral vigente debido a que el voto para todas las candidatas y candidatos de una sola lista amplía la posibilidad de que estas candidaturas obtengan escaños legislativos versus a aquellos votos entre listas. En este sentido, si bien es cierto que para asignar escaños es necesario, como primer paso, sumar el total de votos nominales de cada uno de los candidatos, las fórmulas de asignación de escaños solo se aplican a la suma total de los votos nominales de todos los candidatos dentro de una lista, lo que quiere decir que mientras más votos se emitan a una sola lista, mayor la posibilidad que esa lista gane escaños. Habría que preguntar al elector si en efecto conoce o no cómo las fórmulas asignan escaños para confirmar o descartar esta hipótesis.

Es necesario indagar las particularidades del voto preferencial múltiple y entender el contexto sobre el cual se manifiestan estas preferencias. A diferencia del voto por una sola lista, el voto entre listas resalta la afinidad de los electores hacia candidaturas individuales entre varias listas, independientemente de la afiliación partidaria de estos candidatos. Si bien es cierto que el porcentaje de votación entre listas es significativamente menor al voto para una sola lista, y que además, por sí solo, no representa un efecto decidor para la asignación de escaños, no deja de ser una expresión democrática válida. A continuación se detalla la votación entre listas en todos los cantones de la provincia.

Tabla 6.
Porcentaje de votación entre listas en la provincia de Pichincha

Cantón	Asambleístas nacionales	Asambleístas provinciales	Parlamentarios andinos
Cayambe	30,65	33,35	29,23
Mejía	26,77	30,27	24,15
Pedro Moncayo	32,72	34,39	27,06
Pedro Vicente Maldonado	37,60	39,03	31,50
Puerto Quito	39,44	45,39	35,99
Quito	21,71	19,17	15,61
Rumiñahui	21,43	20,04	15,46
San Miguel de los Bancos	38,87	42,68	35,23
Total	22,85	21,19	17,28

Nota: Porcentaje en relación al total de papeletas válidas de la muestra por cantón para cada dignidad

Fuente: Delegación Electoral Provincial de Pichincha (2013)

Elaboración: Instituto de la Democracia

Asimismo, el efecto más influyente de la votación preferencial múltiple para el caso ecuatoriano es su contribución a la suma total de votos nominales para cada organización política y, por consiguiente, a la adjudicación final de los escaños ganadores. Cabe recordar que la asignación final de escaños se otorga a los candidatos más votados de la lista y, justamente, la votación preferencial múltiple da la posibilidad que unos candidatos obtengan mayor número de votos que otros, y por lo tanto que sean los ganadores independientemente del orden de ubicación en la lista. En los resultados de la elección de asambleístas nacionales se pudo observar este efecto (Ver Tabla 7).

Tabla 7.
Resultados electorales para asambleístas nacionales

Asambleísta	Organización política	Votación nominal	Suma de votos nominales	Ubicación en la lista
Gabriela Rivadeneira	PAIS	3 498 379	45 955 995	1
Fernando Cordero	PAIS	3 224 291	45 955 995	2
Marcela Aguiñaga	PAIS	3 127 267	45 955 995	3
Iván Hurtado	PAIS	3 111 895	45 955 995	8
Miguel Carvajal	PAIS	3 061 493	45 955 995	4
Carlos Viteri	PAIS	3 059 113	45 955 995	6
Marllely Vásconez	PAIS	3 056 851	45 955 995	5
Linda Machuca	PAIS	3 027 923	45 955 995	7
Mae Montaña	CREO	835 146	10 032 804	1
Patricio Donoso	CREO	712 466	10 032 804	2
Cynthia Viteri	PSC	853 216	7 901 315	1
Gilmar Gutiérrez	PSP	586 319	4 955 320	1
Lourdes Tibán	MUPP-MPD	494 879	4 151 000	1
Abdalá Bucaram	PRE	499 428	3 960 188	1
Ramiro Aguilar	SUMA	271 609	2 829 034	1

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

En cuanto al voto del elector por los candidatos de una sola lista o entre listas, el voto preferencial múltiple también posibilita la elección solamente para los candidatos por un determinado sexo. Sin embargo este no es el caso para los electores de Pichincha. Los electores de esta provincia definen sus preferencias electorales (Ver Tabla 8) tanto para mujeres como para candidatos hombres; solo un minúsculo porcentaje

de electores hombres prefieren votar solo por candidatos hombres y lo propio se evidencia en la población femenina.

Tabla 8.
Porcentaje de votación femenina y masculina en Pichincha
con base al sexo de los candidatos

	Candidatas mujeres			Candidatos hombres			Candidaturas mixtas		
	Asambleístas nacionales	Asambleístas provinciales	Parlamentarios andinos	Asambleístas nacionales	Asambleístas provinciales	Parlamentarios andinos	Asambleístas nacionales	Asambleístas provinciales	Parlamentarios andinos
Electoras mujeres	4,32	3,55	1,93	3,08	7,24	7,82	77,11	73,68	70,01
Electores hombres	3,47	2,89	1,51	3,27	6,77	6,79	78,12	74,95	72,69
Promedio	3,90	3,22	1,72	3,18	7,01	7,31	77,62	74,32	71,35

Nota: Porcentaje sobre el total de papeletas de la muestra incluyendo votos blancos y nulos

Fuente: Delegación Electoral Provincial de Pichincha (2013)

Elaboración: Instituto de la Democracia

Segundo efecto: la conversión de votos en escaños ganadores

Este efecto está estrechamente ligado a la interacción e interrelación del tipo y tamaño de las circunscripciones electorales con las fórmulas de asignación de escaños. Para la elección de asambleístas de la provincia de Pichincha, las circunscripciones entran en la clasificación de *pequeñas*, ya que de las cuatro circunscripciones en dos se eligen cuatro escaños, en una se elige cinco escaños y en otra más se eligen tres escaños. Como se indicó anteriormente, el tamaño de la circunscripción es decisivo para los efectos proporcionales de un sistema electoral: mientras

más pequeña es la circunscripción menos proporcional es el resultado. Por su parte, de las dos fórmulas de asignación de escaños que establece la ley, el método de divisores continuos es menos proporcional que el método de divisores impares, ya que, a mayor separación de los divisores respectivos, mayor la posibilidad de garantizar proporcionalidad de votos en escaños: para la elección de asambleístas provinciales la ley dispone la aplicación del método de divisores continuos.

De esta manera, el efecto más notable del método de divisores continuos en circunscripciones electorales pequeñas es la desproporcionalidad de escaños que se genera entre las organizaciones políticas más votadas y aquellas organizaciones políticas con menor número de votos. La proporcionalidad, en este sentido, se entiende como la posibilidad de que las minorías partidistas también puedan ocupar escaños en cuerpos colegiados (Sartori, 2012). Un ejemplo de este efecto se observa en los resultados electorales de la circunscripción cuatro de la provincia de Pichincha donde de los tres escaños disponibles, los tres fueron asignados a la fuerza partidista con el mayor número de votos en esa circunscripción (Ver Tabla 5).

Tercer efecto: afectación a la paridad y alternabilidad

Se ha expuesto que también es importante considerar los efectos que el encabezamiento de las listas pluripersonales produce sobre los resultados electorales. Es importante analizar el encabezamiento como uno de los efectos que determinan la conversión de votos en escaños paritarios, aun cuando este no sea considerado explícitamente como uno de los componentes constitutivos de los sistemas electorales según la categorización tradicional.

Sin lugar a dudas, las cuotas de género han posibilitado la participación de un mayor número de mujeres candidatas dentro de sus respectivas listas, empero, el sistema electoral, sobre todo el tamaño de la circunscripción y la forma de candidatura en listas abiertas (referente al encabezamiento de mujeres u hombres en sus listas), ha imposibilitado

un acceso real de la mujer, en términos de paridad y alternancia, en cuerpos colegiados como la Asamblea Nacional.

A pesar de que la Constitución de la República (2008) establece un sistema electoral conforme a los principios de paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres para las candidaturas de elecciones pluripersonales, los resultados electorales 2013 muestran todo lo contrario: de los ciento treinta y siete escaños, cincuenta y tres fueron adjudicados a mujeres electas. Dicho en términos porcentuales, el 39% de escaños fueron para mujeres y el 61% para hombres.

¿Qué explica esta distorsión entre candidaturas paritarias y escaños paritarios? Si hacemos una revisión minuciosa de la relación entre cómo las organizaciones políticas en el Ecuador seleccionan a sus candidaturas y cómo los electores definen sus preferencias, aún encontramos patrones de diseño del sistema electoral vigente que podrían estar produciendo este efecto. Sobre el encabezamiento, de un total de trescientos treinta y cinco candidatos que ocuparon el primer puesto en las listas pluripersonales para el proceso electoral 2013, solo cincuenta y nueve fueron mujeres, es decir, el 17,61%; de ellas tan solo veinte ganaron escaños. En otras palabras, de las trescientos treinta y cinco candidaturas que encabezaron las listas a nivel nacional, el 5,97% de mujeres candidatas ganaron un escaño en la Asamblea Nacional. El solo hecho de determinar de manera paritaria la primera ubicación en las listas pluripersonales, redefiniría la proporción entre el número de escaños y el número de mujeres electas en la Asamblea Nacional.

Si se adiciona a esto el tamaño de la circunscripción electoral, la desproporción es aún mayor; esto significa que mientras más pequeña sea la circunscripción electoral, menor probabilidad que mujeres candidatas accedan a cuerpos colegiados. El sistema electoral ecuatoriano, para las treinta y tres circunscripciones electorales pequeñas (de dos a cinco escaños) que corresponden al 94,2% del total de escaños legislativos, asignó escaños a cuarenta y cuatro mujeres, lo que corresponde al 37,9% de la Asamblea Nacional. Ante estos números y realidades, el debate sobre el efecto real de los principios de paridad y alternabilidad a la conformación de cuerpos colegiados ni siquiera empieza.

Conclusiones y recomendaciones

La primera conclusión refuerza la evidencia empírica sobre la complejidad de los sistemas electorales en torno a la conversión de votos en escaños y la necesaria interrelación entre sus componentes. Es insuficiente analizar los efectos de los sistemas electorales sobre la base de los efectos singulares que producen sus componentes por separado. La segunda conclusión resulta de la significancia de la interrelación entre componentes y trasciende al manifestar que, para medir los efectos de un sistema electoral, no solo es necesario mirar hacia cuatro componentes, o al menos hacia los que tradicionalmente ha establecido la teoría; sino también, hacia aquellos elementos que participan del sistema y, por consiguiente, afectan a sus resultados; entre ellos está la ley de cuotas y el encabezamiento de mujeres u hombres en las listas. La tercera conclusión confirma la peculiaridad del diseño del sistema electoral ecuatoriano, sobre todo un diseño que todavía parecería encontrarse en fase de prueba y sobre el cual se le permite al elector, de forma preferencial y múltiple, definir y distribuir sus preferencias; a esto se le suman las fórmulas electorales vigentes —una con efectos proporcionales disímiles a la otra— que se aplican para la asignación de escaños diferentes entre asambleístas nacionales y el resto de asambleístas, aún cuando estos conformen la misma Asamblea Nacional. La complejidad del sistema electoral en el Ecuador obliga a entender y, de esta manera, observar muy de cerca el alcance de los efectos que este produce.

Pero, la conclusión principal va más allá de los efectos que producen sus componentes e invita a tener en cuenta la importancia que representan los sistemas electorales a la posibilidad real de que ciudadanas y ciudadanos, mujeres y hombres, participen en elecciones y no solo eso, sino que el mismo sistema garantice su acceso de forma incluyente y afirmativa a cuerpos colegiados tanto a nivel local como a nivel nacional. Los números advierten señales muy claras de exclusión e imposibilidad de acceso, mientras se mantenga este patrón instrumental, las figuras políticas masculinas seguirán ocupando escaños en las siguientes

Asambleas Nacionales en una proporción desigual sobre sus pares femeninos, aún cuando la ley disponga la paridad y la alternabilidad como dos condiciones para la participación en elecciones pluripersonales.

En suma, mientras más pequeña es la circunscripción menos proporcional es el resultado; a mayor separación de los divisores de las fórmulas electorales, mayor la posibilidad de garantizar proporcionalidad de votos en escaños; mientras las preferencias del electorado se concentren en una sola lista, mayor la probabilidad que la fuerza partidista con mayor número de votos gane escaños; y a mayor número de candidatas mujeres ocupando el primer lugar en sus respectivas listas, mayor es la probabilidad de que ellas accedan a ocupar cargos públicos. Claro está, la interacción e interrelación entre todos estos componentes es necesaria e inevitable.

Para finalizar, a modo de recomendación, es válida la propuesta de revisar las formas de candidaturas y de votación en el Ecuador, más aun cuando la votación por una sola lista ha sido significativamente alta a lo largo de los años: una posibilidad sería adoptar la propuesta original del plebiscito de 1997 y plantear un diseño de listas cerradas y no bloqueadas. De igual forma, es necesario revisar las fórmulas electorales y ponderar una fórmula que se aplique para toda elección legislativa sin distinción alguna, considerando sobremanera, sus efectos proporcionales. Por último, con el afán de garantizar un real acceso de mujeres a cuerpos colegiados, entre las alternativas se podría plantear la generación de incentivos para que, en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas, el encabezamiento del total de listas a presentarse respete el principio de paridad. Del mismo modo, otra alternativa podría actuar al momento de la asignación de escaños; en este caso, el número de escaños ganadores podrían asignarse de forma paritaria, es decir, si una organización política gana dos escaños, el primer escaño iría a la candidata mujer más votada dentro de la lista y el segundo a su par masculino.

Es necesario revisar los efectos que actúan sobre los componentes de los sistemas electorales para comprender el camino que queda por

recorrer en materia de inclusión, participación y representación. Es indiscutible que ningún sistema electoral es perfecto como también es cierto que todo sistema se encuentra en constante perfeccionamiento; lo importante, en este punto, es comprender que para diseñar caminos hay que conocer la estructuras de los obstáculos que se deben superar, así como las oportunidades con las que podemos contar y aprovechar para recorrerlos.

Bibliografía

- Archenti, N. y María Inés Tula (2007). “Cuotas de género y tipo de lista en América Latina”. En *Opinão Pública* Vol. 13 N.º 1: 185-218. Campinas, Junho.
- Carey, J. y Matthew Shugart (1995). “Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas”. En *Electoral Studies* Vol. 14 N.º 4: 417-439.
- Cisneros, F. (2013). *Cuaderno de Capacitación Electoral N.º 4: Elecciones Ecuador 2013: El sistema electoral para las elecciones a Presidentela y Vicepresidentela, Asamblea Nacional y Parlamento Andino*. Quito: IDD.
- Colomer, J. (2003). “Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)”. En *Revista de Ciencia Política* N.º 9: 39-63.
- de Souza, C. (2013). “Paridad y cuotas electorales en Europa”. En *Pensar* Vol. 18 N.º 1: 72-97. Fortaleza.
- Delegación Provincial Electoral de Pichincha (2013). *Formulario para Análisis de Paquete Electoral*. Quito.
- Freidenberg, F. (2008). *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Documentos CIDOB, América Latina N.º 24. Barcelona: CIDOB.
- Instituto de la Democracia (2012). *Cuaderno de Capacitación Electoral N.º 1: Elecciones Ecuador 2013: Nuevas circunscripciones electorales y*

- normativa para la inscripción y calificación de candidaturas*. Quito: IDD.
- IFE (2011). *Elecciones presidenciales y legislativas en 18 países de América Latina*. México: IFE.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford, versión española de 1995, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: CEC.
- Meier, P. (2008). “Bélgica: una buena práctica en perspectiva”. En *Sistemas electorales de cuotas de género y su aplicación en Europa*. Drude Dahlerup y Lenita Freidenvall (eds.): 45-54. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Nohlen, D. (2007). “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comp.): 294-335. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral. 2da. edición.
- (2013). *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito: IDD.
- Pachano, S. (1998). *La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano*. Quito: FLACSO.
- (2007). “Partidos y sistemas de partidos en el Ecuador”. En *La política por dentro: cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*: 161-211. Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez (eds.) Lima: IDEA.
- Rae, D. W. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven & Londres: Yale University Press.
- Rule, W. (1987). “Electoral Systems, contextual factors and women’s opportunity for election to parliament in twenty-three democracies”. En *Western Political Quarterly* Vol. 40 N.º3, Sep.
- Sartori, G. (1986). “The Influence of Electoral Systems. Faulty Laws or Faulty Methods” En *Electoral Laws and Their Political Consequences*.

- Bernard Grofman y Arend Lijphart (eds.) New York: Agathon Press Mimeo.
- (2012) *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Taagapera, R. y Matthew S. Shugart (1989). *Seats and Votes: The Effects of Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Normativa y documentos oficiales

- Constitución de la República del Ecuador* (2008). Asamblea Constituyente. Ciudad Alfaro.
- Consejo Nacional Electoral (2013). *Resultados Electorales*. Quito.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia* (2009). Asamblea Nacional. Quito: Suplemento R.O. 578 del 27 abril.
- Ley Orgánica de Elecciones* (2000). R.O. 117 del 11 julio.

La paridad, ¿un camino a la igualdad?

Análisis de las elecciones 2013

Gender parity, a path towards equality?

An analysis of the 2013 elections

Solanda Goyes

Recepción: 25 de junio de 2013
Aceptación: 27 de agosto de 2013

Resumen

El artículo busca clarificar los alcances del principio y derecho a la paridad, establecida en la Constitución de la República del Ecuador (2008), para luego analizar lo concerniente a la paridad política electoral tomando como base los datos electorales de 2013. Se analiza el cumplimiento de los principales componentes paritarios como el porcentaje de participación de hombres y mujeres en listas de candidaturas pluripersonales y la ubicación dentro de la misma versus los resultados electorales, para determinar el nivel de efectividad del modelo paritario vigente en la incorporación numérica de mujeres a los espacios de elección popular. Finalmente, se indaga en algunos posibles elementos del sistema electoral y de partidos políticos, que podrían influir en la diferencia subsistente entre la participación porcentual de mujeres en las listas de candidaturas con su presencia en el resultado electoral.

Palabras clave: paridad, elecciones, Ecuador, partidos políticos, participación de mujeres.

Abstract

This article seeks to clarify the scope of the principle and right to “gender parity” established in the Constitution of the Republic of Ecuador in order to then analyze gender parity in politics and elections based on 2013 electoral data. It analyzes the fulfillment of the principle components of gender parity such as the percentage of participation of men and women in electoral lists with multimember elections as well as the placement of names on the list of candidates in relation to the election results. This analysis is used to determine the level of effectiveness of the current gender parity model in the numeric inclusion of women in popular elections. Finally, this article takes a look into several possible elements of the electoral system and political parties which could have an influence on the difference that prevails between the percentage of participation of women in the lists of candidacies and their election results.

Keywords: gender parity, elections, Ecuador, political parties, participation of women.

El Ecuador es uno de los tres países de América Latina que ha incluido la paridad en su legislación interna, junto a Costa Rica y Bolivia.

La Constitución ecuatoriana de 2008 la consagra en un sentido amplio, como fin y medio para democratizar la sociedad, y plantea un horizonte de transformación de las relaciones entre ciudadanos y ciudadanas; está íntimamente relacionada con el principio de igualdad real y el deber de corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las tareas públicas y privadas, elementos que, en conjunto, revelan un esfuerzo por cimentar un nuevo modelo de convivencia cuyos dispositivos apuntan a deconstruir el sistema patriarcal que, por siglos, ha mantenido a las mujeres alejadas del espacio público.

El Artículo 66, numeral 4, de la Carta Fundamental reconoce a las personas el derecho a “... la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”. La distinción que la Constitución realiza sobre la igualdad formal y la igualdad material tiene como antecedente el proceso de exigencia de la *Ley de Cuotas* (2000)¹, en cuyas acciones de defensa frente a la sistemática violación que de ellas hacían los partidos políticos en el periodo 2000–2007, el Movimiento de Mujeres del Ecuador —que la defendía— tuvo la oportunidad de desarrollar la diferencia entre ambas para justificar la validez de las cuotas a favor de las mujeres ante los tribunales de justicia y ante la opinión pública.

Ese debate, que trascendió y facilitó la constitucionalización de la paridad, también abrió el camino para que la Constitución (2008) consagre la igualdad formal y la igualdad material, principios consustanciales a la democracia y a la paridad.

El Instituto de la Democracia, creado también constitucionalmente, ha considerado importante analizar la paridad a partir de las elecciones de 2013, realizando una generosa invitación para presentar un resumen de esta importante conquista del Movimiento de Mujeres del Ecuador,

1 Se llama Ley de Cuotas al conjunto de artículos de la Ley Orgánica General de Elecciones (derogada) referidos a la participación política de las mujeres en las elecciones. Fue expedida por reforma a la Ley Orgánica General de Elecciones en el año 2000.

tras una larga lucha por la igualdad que no ha concluido. El Instituto ha proporcionado la información de los datos electorales 2013 y ha realizado el procesamiento de los mismos, para facilitar un análisis de género de dichas elecciones a la luz de los conceptos de paridad e igualdad constantes en la Constitución de la República.

El principio de igualdad formal e igualdad material²

La igualdad formal se encuentra proclamada en casi todas las constituciones del mundo y es el principio por el cual los Estados equiparan a sus ciudadanos y ciudadanas a un mismo sistema jurídico; es la igualdad ante la ley que elimina las anteriores jerarquías sociales y jurídicas (fuente de segregación e injusticia) sometiendo a todos los habitantes de un país a unas mismas reglas y autoridades.

El primer instrumento que la reconoció fue la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* expedida en 1789, resultado de la Revolución Francesa, donde se convierte al principio de igualdad en un enunciado legal, al positivarlo en una norma jurídica que, si bien antes de la misma fue debatido y teorizado por grandes pensadores, no tenía el carácter de obligatorio que adquirió con dicha Declaración.

Con la Revolución se instauró la igualdad ante la ley con el objeto de suprimir un sistema de desigualdades jurídicas en el que se valorizaba la diferencia para otorgar jerarquía a las personas en función de su origen, sexo, religión, etc. La pertenencia a una jerarquía significaba gozar de derechos y privilegios o la exclusión y discriminación, sistema que se encontraba perfectamente reflejado en las normas de la época.

2 Este capítulo es una adaptación del capítulo I de la Tesis Doctoral “El origen jurídico de las desigualdades en la representación electoral de hombres y mujeres en el Ecuador: una propuesta para la igualdad real” (2010), de Solanda Goyes Quelal y del capítulo II, acápite 3.2 del libro *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica, “De las Cuotas a la Paridad” (2013: 80–83), de la misma autora, publicado por Idea Internacional y por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de Estados Americanos.

La igualdad formal llegó para implantar el principio de universalidad de los derechos, declarando que son titulares de los mismos todos los ciudadanos sin distinción alguna. Pero ello trajo consigo la homogenización de las personas y el desconocimiento de las diferencias. Esa homogenización tomó como modelo de ciudadano, titular de derechos, al hombre burgués, blanco, heterosexual, con poder político y económico erigiendo un sistema que favoreció el ejercicio de derechos de quienes seguían ese patrón, y de exclusión para sus diferentes.

Las mujeres, por la diferencia sexual, resultaron excluidas de facto del ejercicio de esos derechos que ‘formalmente’ aparecían reconocidos para ellas. El derecho al voto para las mujeres fue reconocido, al menos, un siglo después de que se lo reconoció para los varones.

Así, la igualdad formal contempla a los derechos “... en un plano teórico, desconectados de la situación real de la sociedad a la que se dirigen: la igualdad y la libertad son exclusivamente formales, en el convencimiento de que la dinámica de las relaciones sociales, lejos de cualquier intervencionismo estatal, permitirá a cada uno la realización de sus propios derechos” (Valpuesta, 2008: 119). La ineffectividad producida por la igualdad formal conduce a su cuestionamiento, especialmente por los movimientos feministas que plantean la necesidad de intervenir para que los derechos de las mujeres se plasmen en la realidad y dejen de ser meras declaraciones.

La igualdad material surge precisamente como un postulado que proclama la igualdad de las personas en tanto sus derechos se ejercen. Contrariamente a la igualdad formal —que plantea la igualdad en la partida—, la igualdad material es una igualdad de resultados, y esta es posible cuando su declaratoria va acompañada de un sistema de garantías que permita efectivizarla, lo que incluye la consideración de la diferencia para equiparar las situaciones de desigualdad. Para Sartori: “iguales tratamientos [leyes iguales] no producen resultados iguales [igualdades en resultados]; de los que se deriva que para convertirse en iguales se necesitan tratamientos desiguales [leyes sectoriales y discriminaciones compensatorias]” (Sartori, 2005: 53).

Sobre la igualdad material:

...no se define a partir de un criterio de semejanza, sino de justicia: se otorga el mismo valor a personas diversas, integrantes de una sociedad. La igualdad es importante justamente entre diferentes, ya que se trata de una convención social, de un pacto, según el cual se reconoce como iguales a quienes pertenecen a distintos sexos, razas, etnias, clases sociales, etc. El principio de igualdad está estrechamente relacionado con el ejercicio de la tolerancia: el reconocimiento del otro o de la otra como igual, es decir, que siendo distinto o distinta a mí, tiene los mismos derechos y responsabilidades (García y Torres, 2004: 86).

En ese sentido, la igualdad entre hombres y mujeres “...no significa identidad con los hombres; significa tener las mismas oportunidades, ser reconocidas y tratadas como iguales, pues cada persona vale igual que cualquier otra persona” (García y Torres, 2004: 86), y alcanza su éxito cuando tanto hombres como mujeres acceden a los derechos.

Ferrajoli, al referirse a los principios de igualdad formal y material indica que:

[P]artiendo del reconocimiento de su virtual ineffectividad [igualdad formal] en presencia de los «obstáculos» de orden económico, social y cultural que la limitan «de hecho» -como los que producen en concreto las múltiples discriminaciones de las mujeres en la vida social y que aquel [principio de igualdad material] prescribe que deben ser «removidas» mediante la introducción de las garantías adecuadas (Ferrajoli, 2004: 76).

En conclusión, la igualdad material es producto de la constatación de los límites de la igualdad formal, cuya ineffectividad se verificó en el poco acceso a los derechos por parte de varios grupos sociales que, pese a tenerlos reconocidos, resultaban excluidos debido a la abstracción que se hacía de las diferencias vividas por esos grupos, como la diferencia sexual en el caso de las mujeres, que ha impedido a estas realizar sus derechos.

Como se señaló anteriormente, en el Ecuador, la demanda de las cuotas electorales como medida de acción afirmativa se fundamentó en el principio de igualdad material y el primer reconocimiento jurídico de la misma, lo hizo el Tribunal Constitucional cuando emitió la resolución N.º 028-2002-TC, sobre la validez de las cuotas y la alternancia en el año 2000, en que señaló que estas eran necesarias para superar la discriminación histórica vivida por las mujeres, derivada de la diferencia sexual que obstaculiza el acceso al espacio público y provoca la subrepresentación, tornándose indispensables para garantizar la igualdad.

La paridad más allá del número

La paridad está aparejada al principio de igualdad material. Al tratarse de la representación, plantea su ejercicio de forma igualitaria entre hombres y mujeres. Pero además se sustenta en la equivalencia entre la composición de la sociedad y la representación, entrando en escena el concepto de “representación-reflejo” (Laporta, 2000: 22; en Villanueva, 2008), por el cual, “... si la mitad de la población son mujeres, la composición de los órganos de decisión debería reproducir, en la mayor medida posible, esa realidad” (Villanueva 2008: 2); así entendida la paridad es una declaratoria de igualdad material permanente.

La Declaración de Atenas (1992) señala que las mujeres, al ser la mitad de la población, son la mitad de las inteligencias y las cualificaciones de la humanidad, y que su ausencia no permite tomar plenamente en consideración los intereses y necesidades del conjunto de la población, por lo cual dicha *Declaración* convoca a alcanzar un equilibrio entre mujeres y hombres en la representación para alcanzar, con ello, una duradera democracia (cfr. *Declaración de Atenas*, 1992).

Así, la paridad incluye el concepto de *representación* de las mujeres y su participación es vital, esto es, que se expresen sus intereses y puntos de vista en los espacios de toma de decisiones políticas.

En la Asamblea Constituyente se expresó que la paridad no solo se refiere al ejercicio de un derecho sino que trae aparejada la obligación de actuar, desde la representación igualitaria que anhela, en favor de la deconstrucción de

...las relaciones de poder jerárquicas [...] ejercidas desde patrones androcéntricos sexistas y machistas [y las que acceden] deben ayudar a la democratización de las relaciones sociales [de tal modo] que nos lleve como sociedad y como Estado a dar un salto cualitativo, para garantizar la ciudadanía plena, enriquecida por las diversidades (Logroño, 2008: 6).

Este fundamento combina participación con representatividad específica, es decir, la paridad no se limita a defender el *acceso*, sino que se plantea como medio para la transformación del sistema patriarcal a través de la representación de las mujeres.

Por otro lado, a propósito de la paridad, también se puso en cuestión que si bien las mujeres avanzan en el acceso al espacio público, este continúa siendo masculino, sus reglas, códigos, horarios, etc., son excluyentes para las mujeres y, aún más, no se ha abordado las consecuencias de la división sexual del trabajo pues las mujeres, incluso cuando acceden al espacio público promovidas por la paridad, continúan siendo responsables de las obligaciones del ámbito privado por lo que se plantearon cambios en la relación público–privado aparejados a la demanda de la paridad.

En ese sentido, la Constitución (2008) formula medios de conciliación entre las actividades productivas y las reproductivas estableciendo, por ejemplo, la obligación del Estado de promover un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados, de manera especial determinando que este deberá proveer de servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus

actividades laborales. En ese mismo propósito, determina la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares, para lo cual incorpora aspectos como el derecho a licencia por paternidad. Reconoce, además, como labor productiva al trabajo no remunerado de autosustento y al cuidado humano que se realiza en los hogares, considerando a quienes lo hacen como actores y actrices sociales productivas. Adicionalmente regula las relaciones familiares para equilibrarlas entre hombres y mujeres al establecer la corresponsabilidad de padre y madre en el cuidado, crianza, educación, alimentación, desarrollo integral y protección de los derechos de sus hijas e hijos, que debe cumplirse especialmente cuando se encuentren separados de ellos por cualquier motivo, y es el Estado el encargado de vigilar el cumplimiento de los deberes de los progenitores. Por otro lado, busca promover cambios generacionales para lo cual ubica a los jóvenes y las jóvenes como sujetos activos de las labores de autosustento y del cuidado familiar (Art. 67, 68, 324, 325, 329, 331, 332, 333).

En el Consenso de Quito, suscrito por representantes de los Gobiernos de la región en la X Conferencia de la Mujer (2008)³, los Estados se comprometieron a:

Adoptar todas las medidas [...] para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal [poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y regímenes especiales y autónomos] y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas (Consenso de Quito, 2008: N.º 1, punto II).

Este es otro instrumento que guía la vigencia de la paridad y que además de la Constitución debe estar presente para evaluar la vigencia efectiva de la paridad en el Ecuador pues, como indica la cita, es necesario “alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal”. Esa meta, además de las otras relativas a representatividad, igualdad material, corresponsabi-

3 Celebrada en Quito del 6 al 9 de agosto de 2008, con representantes de los Estados de América Latina y el Caribe.

lidad entre hombres y mujeres que constituyen el principio de paridad, y a la luz de todos esos componentes, deben ser analizadas y evaluadas.

Las normas paritarias en el Ecuador

La constitucionalización de la paridad significó, además de elevar al máximo rango jurídico la fórmula paritaria electoral ya aplicada previamente por la *Ley de Cuotas* (2000), el propagarla a todos los cargos de selección y designación, y el ampliar su influencia a los partidos políticos. La Constitución (2008) en sus artículos 61, numeral 7, y 65, textualmente, dice:

Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: [...] desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género...

Art. 65.- El Estado promueve la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas para las elecciones pluripersonales será obligatoria su participación alternada y secuencial.

Por lo señalado en el Artículo 61, la paridad aplica en general para toda la función pública, no obstante, como norma expresa y mandatoria, se la consagró para la integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral (Art. 210, 217, 224); y con menor rigor, determinando que se la “promoverá”, para el Consejo de la Judicatura, la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional (Art. 176, 179, 183, 434), trasladándose en estos últimos casos a la normativa secundaria la facultad de incorporar o no mecanismos paritarios. Las leyes que se han expedido en la etapa postconstituyente recogen literalmente los

mandatos constitucionales, es decir, reproducen la obligatoriedad de la paridad en relación a los cargos de designación, en aquellas instancias en que está constitucionalmente establecida, pero en los casos en que ésta es opcional no se ha avanzado en diseñar dispositivos paritarios, como tampoco se lo ha hecho para extender la paridad a las instancias no identificadas en la Constitución ni para descenderla a los niveles inferiores de la institucionalidad pues la normativa secundaria hace referencia únicamente a las instancias específicamente señaladas en la Constitución que, obviamente, son las de mayor nivel y solo de algunas instituciones del Estado.

En lo electoral, como se dijo anteriormente, la Constitución (2008) reprodujo la fórmula heredada de la *Ley de Cuotas*, por lo que solo se refiere a los cargos de elección pluripersonal, esto es la Asamblea Nacional, los concejos regionales y municipales y las juntas parroquiales rurales. De ese modo, excluyó a los puestos que se eligen en listas uninominales. Al respecto, la Constitución dice:

Art. 116.- Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad [...] paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres...

La Constitución también rige para las organizaciones políticas como aparece en el artículo que a continuación se transcribe:

Art. 108.- Los partidos y movimientos políticos [...] garantizarán la [...] conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas...

Bajo este nuevo marco constitucional se expidió el *Código de la Democracia* (2009), que desarrolla la legislación electoral y de partidos políticos en función de las normas constitucionales citadas. Respecto de las elecciones pluripersonales, el Código de la Democracia reprodujo la fórmula establecida en la *Ley de Cuotas* (2000), esto es que las listas de candidaturas pluripersonales se compongan con el 50% de hombres y el 50% de mujeres de forma alternada. Así, la fórmula se limitó a la

candidatura y no acogió el mandato de paridad relacionado con la *representación-reflejo*, institucionalizando un método dirigido solamente a la postulación, independientemente del resultado electoral.

Dado que la misma fórmula ha sido aplicada bajo dos regímenes constitucionales y bajo dos distintas normativas legales, se compara los dispositivos sobre igualdad de género de la *Ley de Cuotas* y el *Código de la Democracia* (Ver Tabla 1).

Tabla 1.
Comparativo entre Ley de cuotas y Código de la Democracia

	Ley de Cuotas (Preconstituyente)	Código de la Democracia (Postconstituyente)
Principios	Equidad e igualdad entre hombres y mujeres en procesos electorales	Estado constitucional de derechos y justicia Interpretación favorable a los derechos de participación
Objetivo	Igualdad en la representación	Igualdad en la representación / Paridad
Convocatoria	Debe constar la fórmula en la convocatoria a elecciones	Debe constar obligación de cumplir con principios de equidad paridad, alternabilidad y secuencia
Registro de voto	Voto y escrutinio desagregado por sexo	No contempla
Listas pluripersonales	Se integran con cuota progresiva de mujeres, que parte en el 30% y debe crecer hasta alcanzar la igualdad en la representación. Establece el principio de alternancia y secuencia. Alcanzó el 50/50 + alternancia y secuencia	Son paritarias (50/50) + alternancia y secuencia. Precisa que debe ser hombre-mujer o viceversa. Se eligen en primarias internas u otros procesos democráticos
Candidaturas unipersonales	No contempla	Prefectura y viceprefectura se presenta lista con binomio paritario: hombre-mujer o mujer-hombre
Inclusión	Participación étnico-cultural	Promueve medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados

	Ley de Cuotas (Preconstituyente)	Código de la Democracia (Postconstituyente)
Exigibilidad	Organismos electorales deben negar, de oficio o a petición de parte, listas que incumplan cuota y/o alternancia. Sujetos políticos pueden impugnar	Deber de organismos electorales de negar de oficio listas que no cumplan paridad y alternabilidad. Derecho de impugnación de afiliados/as a partidos y movimientos políticos
Otras prohibiciones	No contempla	No pueden ser candidatos quienes adeuden pensiones alimenticias No se puede realizar propaganda política o electoral que discrimine o afecte la dignidad de las personas
Adjudicación de escaños	No contempla	En caso de producirse empate en el último escaño entre candidatos de distinto sexo, se preferirá a la mujer
Directivas partidarias	No contempla	Obligación de paridad. Organismos electorales, negarán inscripción de directivas que no cumplan paridad
Promoción electoral	No contempla	Igualdad en la promoción electoral (difusión de propuestas y candidaturas). Mujeres se benefician en función de las listas paritarias y alternadas
Formación	Capacitación electoral con perspectiva de género	Crea el Instituto de investigación y análisis político electoral (no especifica nada sobre formación en género) Partidos están obligados a hacer formación política con enfoque de derechos humanos, género, igualdad y no discriminación
Conformación de instancias electorales	No contempla	Obligación de conformación paritaria de Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral

Fuente: Idea Internacional y Comisión Interamericana de Mujeres (2013)

Como puede observarse, en relación a la fórmula paritaria en las listas de candidaturas, la establecida en el *Código de la Democracia* (2009), es idéntica a la lograda con la *Ley de Cuotas* (2000). Las diferencias se encuentran en que aquel, agrega listas paritarias para el binomio de prefectura y viceprefectura; prohibición para ser candidatos a quienes

adeuden pensiones alimenticias; igualdad en la promoción electoral; prohibición a los partidos políticos de realizar propaganda política o electoral discriminatoria; acción afirmativa a favor de las mujeres en caso de producirse empate en el último escaño entre candidatos de distinto sexo al momento de asignar los puestos; obligación de paridad en directivas de partidos políticos con negación de oficio de no cumplirse; y obligación de paridad en las máximas instancias del sistema electoral, a saber, Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral, aspectos que mejoran las condiciones para la participación política de las mujeres y constituyen un indudable avance.

A diferencia del ámbito pluripersonal, los cargos unipersonales carecen de fórmula que obligue a incorporar mujeres. Por elección unipersonal se eligen al presidente o presidenta de la República, que se presenta con un binomio vicepresidencial; a los prefectos o prefectas que dirigen el gobierno provincial; y a los alcaldes o alcaldesas que dirigen los gobiernos cantonales (municipios) y los distritos metropolitanos. El sistema electoral que se aplica es el de mayoría, por el cual, quien alcanza la máxima votación accede al cargo.

La *Ley de Cuotas*, en su momento, no estableció ningún dispositivo de igualdad de género para este tipo de cargos. El *Código de la Democracia* (2009) tampoco lo hizo, salvo para el caso de la prefectura y viceprefectura que deben ser presentadas en binomios paritarios, es decir, si la candidatura a la prefectura es masculina, la candidatura de la viceprefectura debe ser femenina y viceversa, lo cual, si bien incentiva a las mujeres, no garantiza la *representación reflejo* pues es probable que al cargo principal (prefectura) se postulen mayoritariamente varones.

La falta de reglas paritarias en este ámbito puede explicar que durante todo este tiempo, tanto en la candidatura como en la representación de cargos uninominales, se registre un déficit de mujeres en contraste con los avances logrados en el ámbito pluripersonal.

Análisis de las elecciones 2013

En las elecciones 2013 se eligieron presidente y vicepresidente de la República, parlamentarios Andinos y representantes a la Asamblea Nacional. Como se señaló anteriormente, el presidente y el vicepresidente se eligen de listas uninominales, bajo un sistema de mayoría en las que no rige ninguna regla paritaria. Se presentaron ocho candidatos a presidente, todos varones, de los cuales seis terciaron junto a un binomio femenino y dos fueron acompañados por un varón.

La competencia para llegar al Parlamento Andino se realiza en listas de candidaturas pluripersonales de cinco postulantes para elegir cinco parlamentarios. Por la fuerza electoral del Movimiento Alianza PAIS, en combinación con la paridad y la alternancia, el Parlamento se compuso con un resultado paritario: dos de las personas electas son mujeres y tres varones.

Si bien el Parlamento Andino obtiene un resultado admitido como paritario, por el reducido número de representantes que se eligen, no será la muestra para realizar este análisis. El análisis se centrará en la elección de los ciento treinta y siete representantes a la Asamblea Nacional, cuya composición presenta variables en el tamaño de la circunscripción electoral, en la fuerza electoral de las organizaciones políticas y en la conformación de las listas. Tampoco en este estudio se analizará la elección de Presidencia de la República.

Listas y candidaturas a la Asamblea Nacional

La fórmula paritaria de estructuración de las listas en nuestro sistema electoral se centra en dos elementos: presencia igualitaria de hombres y mujeres, y ubicación alternada de éstos/as a lo largo de la lista. Son estos los principales aspectos que han incidido en la incorporación de mujeres en los espacios de elección popular en los últimos años porque han permitido su nominación y su ubicación en puestos elegibles,

dando lugar a que más mujeres accedan progresivamente a dichos puestos.

Así, la paridad en la lista pluripersonal está relacionada con la presencia numérica igualitaria de hombres y mujeres dentro de la lista; y la alternancia con la ubicación intercalada de un hombre y una mujer o viceversa a lo largo de la lista, de tal modo que no puedan situarse de forma seguida a dos personas del mismo sexo, elementos que deben observarse tanto para principales como para suplentes.

Para cumplir esa regla, son dos los modelos aplicados en las últimas elecciones: la lista denominada cremallera y aquella que no lo es. Se llama lista cremallera a la que ubica a un hombre, una mujer, un hombre, o una mujer, un hombre, una mujer, en principales, y sus suplentes pertenecen a distinto sexo del principal. En listas impares (para circunscripciones electorales en que se elige un número impar de representantes) diseñadas en cremallera, la paridad se cumple sumando la participación de hombres y mujeres entre principales y suplentes, única manera de equilibrar su participación dado que, precisamente, por ser impar siempre habrá un número mayor de candidaturas de uno de los sexos en cada calidad: principal o suplente.

Tabla 2.
Modelo de lista de cremallera de tres escaños

Principal	Suplente
Hombre	Mujer
Mujer	Hombre
Hombre	Mujer

Elaboración propia

La lista que no se ajusta al modelo cremallera es aquella en que las suplencias son ocupadas por personas del mismo sexo que las candidaturas principales. En este tipo de lista se cumple de

manera perfecta la paridad cuando se trata de listas pares (las que se conforman para circunscripciones electorales que eligen un número par de representantes), porque existe igualdad numérica entre hombres y mujeres tanto en principales como en suplentes. El modelo *no cremallera* en las listas impares no permite la equiparación del número de mujeres y hombres, ni siquiera con la suma global de principales y suplentes, generando mayor disparidad. En el Ecuador no se la usa sino solo para listas pares.

Tabla 3.
Modelo de lista no cremallera de cuatro escaños

Principal	Suplente
Mujer	Mujer
Hombre	Hombre
Mujer	Mujer
Hombre	Hombre

Elaboración propia

La importancia de analizar los dos tipos de listas, además de conocer cómo inciden en el cumplimiento de la paridad, radica en la necesidad de afianzar un modelo que impida cualquier utilización de la fórmula para favorecer a los varones en detrimento de los derechos políticos de las mujeres.

El diseño cremallera ha dado lugar a casos en que, habiendo ganado un puesto una mujer, esta se ve sometida a presiones, violencia política machista o, inclusive, a ‘acuerdos’ para que con su renuncia pueda acceder al cargo principal su suplente varón. Se conocen varios sucesos de esta naturaleza por testimonios de mujeres que han ocupado distintos cargos de elección popular (entrevista a Margarita Carrasco, 2012) y a través de las redes sociales del uso de similares prácticas inclusive a nivel internacional.

Frente a esos hechos podría definirse que el mejor modelo no es la cremallera sino aquel en que coinciden tanto en principalía como en suplencia candidatos/as del mismo sexo; pero ello a su vez podría

provocar el efecto adverso de mayor desequilibrio numérico en la participación de mujeres y hombres como candidatos/as, generado por las listas impares en las cuales el porcentaje de varones continúa siendo superior al de mujeres.

Pasando al análisis de los datos, los dos modelos de lista fueron utilizados en las elecciones 2013. Se presentaron doscientas setenta y un cremalleras de un total de trescientas cuarenta y dos listas inscritas a la Asamblea Nacional, lo que equivale al 79% del total. Listas *no cremallera* fueron setenta y una, equivalentes al 21%.

Tabla 4.

Condensado de listas presentadas por circunscripciones pares e impares.
Número y porcentaje de candidatos y candidatas:
elecciones 2013 Asamblea Nacional

Número de listas presentadas	Lista cremallera	Lista no cremallera	# Principal		# Suplente		% Principal		% Suplente	
			H	M	H	M	H	M	H	M
149	149	0	415	328	328	415	56%	44%	44%	56%
193	122	71	319	319	319	319	50%	50%	50%	50%
342	271	71	734	647	647	734	53%	47%	47%	53%

Fuente: Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia (2013). Elaboración propia

Como puede observarse en la tabla anterior, el tipo de circunscripción electoral (par o impar) sumado al tipo de lista que se utilice (cremallera o *no cremallera*) incide en la participación de hombres y mujeres como candidatos y candidatas, pues aún fundiendo las cifras de las listas pares e impares, el porcentaje de varones como principales es mayor al de las mujeres, con el 53% y 47%, respectivamente.

Cabe señalar que de las treinta y cinco circunscripciones electorales, quince eligen un número de puestos impar: la nacional con quince escaños; Azuay, El Oro, las cuatro circunscripciones en que se dividió la provincia del Guayas, la circunscripción 2 de Manabí y la circuns-

circunscripción 2 de Pichincha, que eligieron cinco escaños; y, las provincias de Bolívar, Cañar, Carchi, circunscripción 4 de Pichincha, Santa Elena y Sucumbíos, con tres escaños. En esas circunscripciones se presentaron un total de ciento cuarenta y nueve listas de candidaturas, de las cuales el 100% se diseñaron con la fórmula cremallera.

Tabla 5.

Tipos de listas presentadas en circunscripciones impares. Número y porcentaje de candidatos y candidatas, según lista impar: elecciones 2013 Asamblea Nacional

Circunscripción electoral	Nº de puestos a elegir en lista	Nº de listas presentadas	Lista cremallera	Lista no cremallera	# Principal		# Suplente		% Principal		% Suplente	
					H	M	H	M	H	M	H	M
Nacional	15	11	11	0	83	82	82	83	50%	50%	50%	50%
Bolívar	3	8	8	0	16	8	8	16	67%	33%	33%	67%
Cañar	3	7	7	0	13	8	8	13	62%	38%	38%	62%
Carchi	3	10	10	0	19	11	11	19	63%	37%	37%	63%
Resto de Pichincha	3	10	10	0	17	13	13	17	57%	43%	43%	57%
Santa Elena	3	13	13	0	25	14	14	25	64%	36%	36%	64%
Sucumbíos	3	8	8	0	13	11	11	13	54%	46%	46%	54%
Azuay	5	12	12	0	34	26	26	34	57%	43%	43%	57%
El Oro	5	8	8	0	21	19	19	21	53%	48%	48%	53%
Guayas-1	5	10	10	0	29	21	21	29	58%	42%	42%	58%
Guayas-2	5	10	10	0	26	24	24	26	52%	48%	48%	52%
Guayas-3	5	10	10	0	28	22	22	28	56%	44%	44%	56%
Guayas-4	5	10	10	0	28	22	22	28	56%	44%	44%	56%
Manabí-2	5	11	11	0	31	24	24	31	56%	44%	44%	56%
Pichincha-2	5	11	11	0	32	23	23	32	56%	42%	42%	56%
TOTALES		149	149	0	415	328	328	415	56%	44%	44%	56%

Fuente: Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia (2013). Elaboración propia

En referencia a los candidatos y candidatas en las listas impares (Ver Tabla 5), se muestra que para principales se presentaron cuatrocientos quince varones frente a trescientas veintiocho mujeres, lo que equivale al 56% y 44% respectivamente, arrojando doce puntos de diferencia entre hombres y mujeres en este tipo de listas.

A modo de hipótesis, podría plantearse que la falta de correspondencia entre el resultado electoral y la candidatura de mujeres, pese a la vigencia de normas paritarias, se debe a que la candidatura masculina continúa siendo mayor en relación a la femenina, derivada de la desigualdad numérica de hombres y mujeres que subsiste en las listas impares. Como se señaló en líneas anteriores, en este tipo de lista la paridad se cumple al sumar el conjunto de candidatos/as entre principales y suplentes ya que estos últimos –precisamente por el efecto cremallera– compensan al sexo con menor número en principales. Por ello los resultados se invierten y del cuadro se verifica que en suplencias hay trescientos veintiocho varones y cuatrocientas quince mujeres, número exactamente inverso al de principales.

Por otro lado, son veinte las circunscripciones en que se elige un número de puestos par: nueve eligen dos escaños, diez eligen cuatro escaños y una elige seis escaños. En este tipo de circunscripción las listas presentadas han acudido a los dos modelos: ciento veintidós bajo el diseño cremallera y setenta y una *no cremallera*.

Por ser par, en cualquiera de los dos tipos de lista utilizada el número de candidatos/as principales y de suplentes es exactamente igual. Se presentaron trescientos diecinueve hombres candidatos principales y trescientas diecinueve mujeres candidatas, también principales (Ver Tabla 6). Lo propio sucede con las suplencias en que hay trescientos diecinueve hombres candidatos y trescientas diecinueve mujeres candidatas.

Tabla 6.
Tipos de listas presentadas por circunscripciones pares. Número y porcentaje de candidatos y candidatas, según lista par: elecciones 2013 Asamblea Nacional

Circunscripción electoral	Nº de puestos a elegir en lista	Nº de listas presentadas	Lista cremallera	Lista no cremallera	# Principal		# Suplente		% Principal		% Suplente	
					H	M	H	M	H	M	H	M
Europa, Asia y Oceanía	2	11	7	4	11	11	11	11	50%	50%	50%	50%
EEUU y Canadá	2	10	9	1	10	10	10	10	50%	50%	50%	50%
América Latina, África y El Caribe	2	7	5	2	7	7	7	7	50%	50%	50%	50%
Galápagos	2	9	6	3	9	9	9	9	50%	50%	50%	50%
Morona Santiago	2	5	4	1	5	5	5	5	50%	50%	50%	50%
Napo	2	7	6	1	7	7	7	7	50%	50%	50%	50%
Orellana	2	9	7	2	9	9	9	9	50%	50%	50%	50%
Pastaza	2	10	9	1	10	10	10	10	50%	50%	50%	50%
Zamora Chinchipe	2	8	6	2	8	8	8	8	50%	50%	50%	50%
Cotopaxi	4	10	5	5	20	20	20	20	50%	50%	50%	50%
Chimborazo	4	11	5	6	22	22	22	22	50%	50%	50%	50%
Esmeraldas	4	12	4	8	24	24	24	24	50%	50%	50%	50%
Imbabura	4	9	8	1	18	18	18	18	50%	50%	50%	50%
Loja	4	10	9	1	20	20	20	20	50%	50%	50%	50%
Manabí-1	4	11	4	7	22	22	22	22	50%	50%	50%	50%
Pichincha-1	4	11	6	5	22	22	22	22	50%	50%	50%	50%
Pichincha-3	4	11	4	7	22	22	22	22	50%	50%	50%	50%
Santo Domingo de los Tsáchilas	4	12	6	6	24	24	24	24	50%	50%	50%	50%
Tungurahua	4	11	6	5	22	22	22	22	50%	50%	50%	50%
Los Ríos	6	9	6	3	27	27	27	27	50%	50%	50%	50%
TOTALES		193	122	71	319	319	319	319	50%	50%	50%	50%

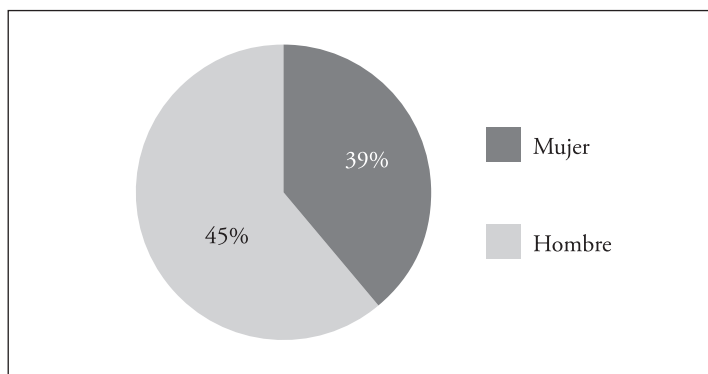
Fuente: Consejo Nacional Electoral e Instituto de la Democracia (2013). Elaboración propia

Candidaturas versus resultados electorales

En las elecciones 2013, resultaron electas cincuenta y tres mujeres de un total de ciento treinta y siete escaños que componen la Asamblea Nacional, equivalente al 39%. Esta es la cifra femenina más alta de participación en el Parlamento en la historia del Ecuador, confirmando que los mecanismos implementados para la promoción de mujeres en este espacio, a través de las reglas electorales analizadas, han permitido logros importantes en los últimos tres lustros en que se aplican medidas de acción afirmativa, cuotas y paridad.

Gráfico 1.

Participación de hombres y mujeres en la Asamblea Nacional: elecciones 2013



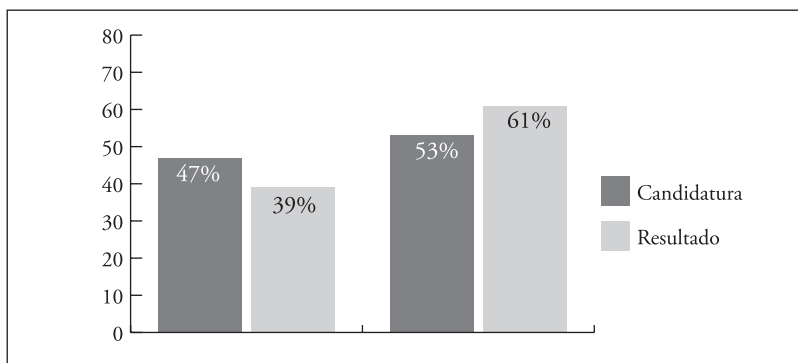
Fuente: Instituto de la Democracia (2013)

No obstante esos avances, la meta de la representación igualitaria entre hombres y mujeres continúa pendiente según el espíritu paritario, esto es igualdad en el resultado electoral. El desbalance entre candidatura y resultado electoral sigue vigente (Ver Gráfico 2), las mujeres parten con una candidatura porcentualmente menor en relación a la de los hombres y en el resultado esa diferencia se acentúa. Así las mujeres descienden del 47% de candidatura a una representación del 39% en la Asamblea y en el caso

de los varones, inician la partida con una candidatura del 53% y en el resultado mejoran su participación logrando un 61% de la representación.

Gráfico 2.

Comparación de participación de hombres y mujeres como candidatos/as y electos/as en la Asamblea Nacional: elecciones 2013



Fuente: Instituto de la Democracia (2013)

Este fenómeno encuentra una de sus causas en la diferencia numérica de hombres y mujeres registrada en las listas de candidaturas, provocada principalmente por la decisión de la organización política al momento de definir su encabezamiento.

Por el modelo de lista paritario vigente en Ecuador, el encabezamiento de la lista determina el peso que cualquiera de los sexos puede tener dentro de ella, especialmente en listas impares. A modo de ejemplo, si una lista impar de tres puestos es encabezada por un varón en principales, se compondrá por dos hombres y una mujer por efecto del mandato de posición (alternancia), y porcentualmente hablando habrá una ventaja para los varones porque alcanzarían el 67% frente a un 33% de mujeres. Si la lista es encabezada por una mujer, en el mismo ejemplo, la presencia de mujeres sería mayor al de varones con el 67% y 33%, respectivamente.

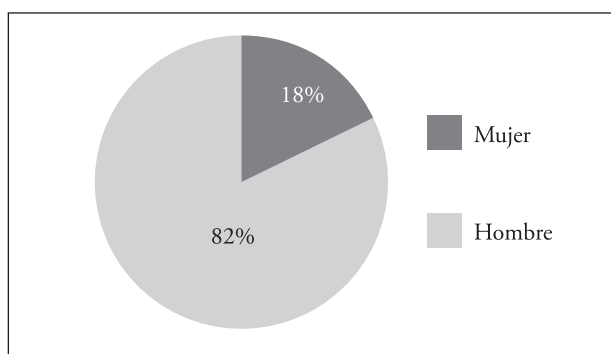
La obligación legal sobre la paridad en materia electoral, como ha quedado explicado, llega a definir la igualdad numérica entre hombres y

mujeres y el mandato de posición o alternancia dentro de las listas de candidaturas, pero no regula el encabezamiento, lo que otorga a las organizaciones políticas toda la capacidad de decidir sobre esto. El encabezamiento de la lista es importante no solo porque marca el peso de cualquiera de los sexos en las candidaturas sino, sobre todo, porque la ubicación dentro de la lista genera mayores o menores posibilidades de ser electo/a más allá de las definiciones de nuestro sistema electoral, en relación a la forma de votación que habilita a los electores/as a escoger candidatos de entre listas sin importar el orden en que se encuentren ubicados.

De los datos de las elecciones 2013 en las listas de candidaturas a asambleístas se verifica la predominancia masculina. De trescientas cuarenta y dos listas presentadas para la Asamblea Nacional, doscientas ochenta y una estuvieron encabezadas por varones (Ver Gráfico 3), lo que equivale al 82%, y sesenta y una por mujeres, equivalente al 18%.

Gráfico 3.

**Encabezamiento de listas de candidaturas desagregado por sexo:
elecciones 2013-Asamblea Nacional**



Fuente: Instituto de la Democracia (2013)

En la Tabla 7 se observa que en cuatro provincias: Bolívar, Esmeraldas, Pastaza y Tungurahua, ninguna de las listas presentadas postuló a una mujer como primera candidata, y en treinta y un de los treinta y cinco distritos electorales el liderazgo de los hombres supera el 70% de las listas.

Tabla 7.
Encabezamiento de listas de candidaturas desagregado por
circunscripción electoral y sexo: Elecciones 2013–Asamblea Nacional

Nº	Circunscripción electoral	N.º H	N.º M	Total	% H	% M
1	Nacional	6	5	11	55%	45%
2	Azuay	10	2	12	83%	17%
3	Bolívar	8	0	8	100%	0%
4	Cañar	6	1	7	86%	14%
5	Carchi	9	1	10	90%	10%
6	Chimborazo	10	1	11	91%	9%
7	Cotopaxi	9	1	10	90%	10%
8	El Oro	5	3	8	63%	37%
9	Esmeraldas	12	0	12	100%	0%
10	Galápagos	7	2	9	78%	22%
11	Guayas-1	9	1	10	90%	10%
12	Guayas-2	6	4	10	60%	40%
13	Guayas-3	8	2	10	80%	20%
14	Guayas-4	9	1	10	90%	10%
15	Imbabura	8	1	9	89%	11%
16	Loja	7	3	10	70%	30%
17	Los Ríos	7	2	9	78%	22%
18	Manabí-1	9	2	11	82%	18%
19	Manabí-2	9	2	11	82%	18%
20	Morona Santiago	4	1	5	80%	20%
22	Napo	5	2	7	71%	29%
23	Orellana	8	1	9	89%	11%
24	Pastaza	10	0	10	100%	0%
25	Pichincha-1	8	3	11	73%	27%
26	Pichincha-2	10	1	11	91%	9%
27	Pichincha-3	9	2	11	82%	18%
28	Resto de Pichincha	7	3	10	70%	30%
29	Santa Elena	12	1	13	92%	8%
30	Santo Domingo de los Tsáchilas	10	2	12	83%	17%
31	Sucumbios	5	3	8	63%	37%
32	Tungurahua	11	0	11	100%	0%
33	Zamora Chinchipe	7	1	8	88%	12%
33	EEUU y Canadá	8	2	10	80%	20%
34	América Latina, África y El Caribe	5	2	7	71%	29%
35	Europa, Asia y Oceanía	8	3	11	73%	27%
Totales		281	61	342	82%	18%

Fuente: Instituto de la Democracia (2013)

La excepción que confirma la regla en este proceso electoral la constituyen las listas nacionales. De las once organizaciones políticas con papeletas electorales, cinco estuvieron encabezadas por mujeres, lo que equivale al 45%, cifra que se sitúa dentro de los rangos paritarios y que revela una ruptura en las relaciones de género en la política. Los análisis de género han demostrado que en la medida que los cargos concentran mayor poder y poseen mayor representación, la presencia de las mujeres disminuye y la de los varones se vuelve hegemónica. Las listas nacionales poseen su propia importancia porque la representación que aspiran sus postulantes se extiende a todo el territorio y a toda la población ecuatoriana, lo que exige liderazgos con mayor posicionamiento y proyección política que los liderazgos locales o regionales, además de enfrentar otros obstáculos de género no superados hasta hace pocos años en el proceso de selección de candidaturas. Por la relevancia que tienen las listas nacionales es destacable el alto número de mujeres encabezándolas en niveles casi igualitarios con los varones, lo que podría plantearse como un signo de cambio de la política al interior de las organizaciones políticas al constatar que las mujeres están logrando irrumpir en los espacios políticos de mayor poder interno, lo cual, independientemente de las motivaciones, es una variable democratizadora. Los distritos que le siguen a la lista nacional con una buena presencia de mujeres son El Oro, Guayas circunscripción 2 y Sucumbíos cuyos encabezamientos alcanzan un 38%, 40% y 38%, de mujeres, respectivamente.

El análisis por partidos muestra que es el Movimiento PAIS el que mayor número de mujeres como cabezas de listas postula con el 41%, frente al 59% de encabezamientos masculinos de un total de veintinueve listas presentadas de forma independiente. Le siguen, bastante atrás, el Movimiento Popular Democrático (MPD)⁴ y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), con el 33% y 31% de mujeres en primer puesto dentro de las listas de candidaturas, respectivamente.

4 El MPD de manera independiente, presenta tres listas de candidaturas en las provincias de Chimborazo, Cotopaxi e Imbabura. Las demás las presenta dentro de la Alianza Plurinacional de las Izquierdas, con Pachakutik y otros movimientos políticos.

Tabla 8.
Encabezamiento de listas de candidaturas desagregado por organización política y por sexo: Elecciones 2013–Asamblea Nacional

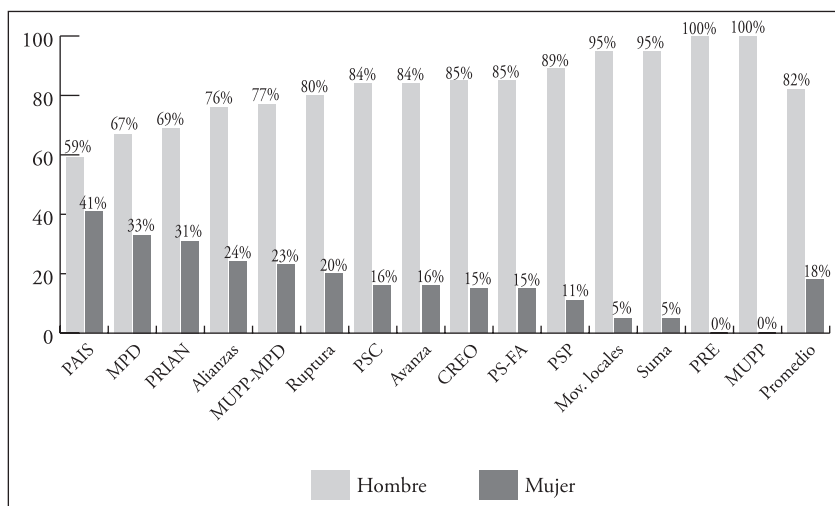
Partido	Encabeza hombre	Encabeza mujer	Total
PAIS	17	12	29
MPD	2	1	3
PRIAN	24	11	35
Alianzas	13	4	17
MUPP-MPD	24	7	31
Ruptura	16	4	20
PSC	16	3	19
Avanza	27	5	32
CREO	22	4	26
PS-FA	23	4	27
PSP	31	4	35
Mov. locales	18	1	19
Suma	21	1	22
PRE	25	0	25
MUPP	2	0	2
Promedio	281	61	342

Fuente: Instituto de la Democracia (2013)

Los datos que se proporcionan (Ver Tabla 8 y Gráfico 4) no permiten concluir que la mayor o menor incorporación de mujeres como cabezas de lista dependa de la ideología partidista porque tanto organizaciones políticas de izquierda (Movimiento PAIS y MPD) como de derecha (PRIAN) aparecen entre aquellas que incentivan a las mujeres para liderarlas; del mismo modo, organizaciones políticas pertenecientes a esas dos antagónicas tendencias aparecen en los lugares con menor número de mujeres encabezando listas, tales como SUMA, que de veintidós papeletas presentadas solamente una tiene encabezamiento femenino,

o el Partido Socialista que de veintisiete listas, solamente cuatro están lideradas por mujeres.

Gráfico 4.
Encabezamiento de listas desagregado por partido y por sexo



Fuente: Instituto de la Democracia (2013)

La incorporación de mujeres en las listas unipersonales o los encabezamientos de las listas pluripersonales depende de factores distintos a la obligación legal e institucional que gozan la paridad y la alternancia. Están relacionados con la dinámica interna de las organizaciones políticas; es determinante la voluntad de las dirigencias partidarias independientemente de las motivaciones que pudieran tener: captar el electorado femenino puede ser una de esas motivaciones; seguir una corriente de inclusión para no quedarse rezagado en un contexto en que es bien vista la inclusión de mujeres; la movilización interna de las militantes que presionan para que se las considere en la competencia electoral; la existencia de liderazgos fuertes con capacidad política que por su trayectoria y capital político propio están en condiciones

de negociar dentro del partido; o, inclusive, porque las mujeres, por ser nuevas en política, pueden ser consideradas más dóciles y fáciles de introducir en las lógicas verticales y patriarcales que subyacen en los partidos políticos.

Las elecciones primarias son una buena medida para extraer de la cúpula partidista la potestad de definir quién encabeza una lista porque, aunque desde una perspectiva ‘neutra’, el encabezamiento se definiría por quien obtenga la mayor votación independientemente de que se trate de un hombre o una mujer; lo que prevalecería sería la aceptación que posean los precandidatos y precandidatas en el universo de votantes preseleccionadores.

El *Código de la Democracia* (2009) contempla las elecciones primarias como una de las opciones para la selección de candidaturas. Estas fueron usadas de modo excepcional en las elecciones de 2009, pero la generalidad de las organizaciones partidarias prefieren la otra opción que otorga la misma ley, esto es, la selección de candidaturas a través de *procesos democráticos internos* que pueden ser las asambleas en que se nominan a las y los candidatos.

Acceso según el puesto en la lista de candidaturas

Los líderes políticos durante el tiempo que se negaron sistemáticamente a aplicar la alternancia regulada en la entonces *Ley de Cuotas* (2000), sostenían que la ubicación dentro de la lista era irrelevante porque los y las votantes pueden escoger por las y los candidatos de su preferencia entre listas, en virtud del modelo de *lista abierta* que rige en el Ecuador.

En cada elección se demostró que la ubicación era importante porque menores posibilidades de ser electo/a posee el candidato/a mientras más alejado/a esté del encabezamiento.

Esa realidad no ha variado, los datos indican que el 50,4%, esto es más de la mitad de asambleístas electos y electas, ocuparon el primer puesto en la lista de su candidatura, es decir, encabezaron la lista. Le

sigue a este grupo, el 19,7% de asambleístas que estuvieron ubicados en el segundo puesto de la lista y un tercer grupo lo conforman el 16,1% de asambleístas que ocuparon el tercer lugar en sus listas.

Tabla 9.
Electos/as según el puesto que ocuparon en la lista

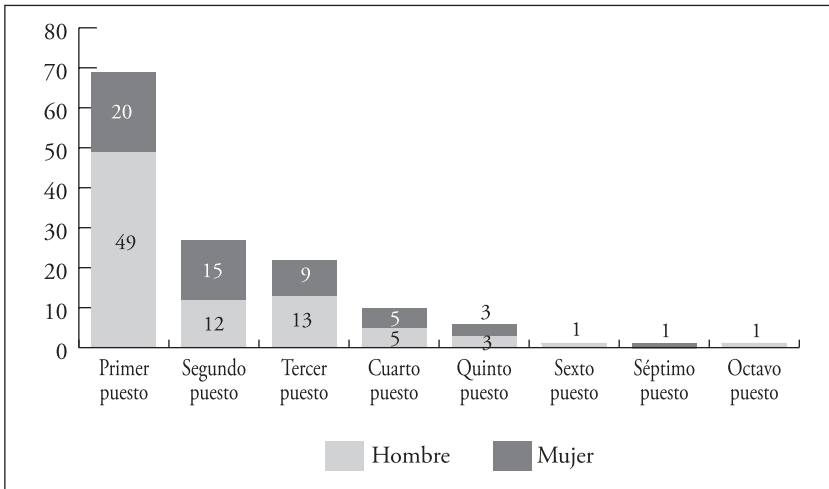
Puesto en la lista	Número de electos/as	Porcentaje de electos/as
Primer puesto	69	50,4%
Segundo puesto	27	19,7%
Tercer puesto	22	16,1%
Cuarto puesto	10	7,3%
Quinto puesto	6	4,4%
Sexto puesto	1	0,7%
Séptimo puesto	1	0,7%
Octavo puesto	1	0,7%

Fuente: Instituto de la Democracia (2013)

Desagregado por sexo los datos de la Tabla anterior, aparece que de sesenta y nueve electos/as que ocuparon el primer puesto en la lista de candidaturas, cuarenta y nueve son varones y veinte mujeres, lo que significa que de los ciento treinta y siete cupos para asambleístas el 36% de electos fueron varones que encabezaron su lista y el 15% del total de asambleístas, fueron mujeres cabeza de lista.

Gráfico 5.

Electos/as según el puesto que ocuparon en la lista, desagregado por sexo



Fuente: Instituto de la Democracia (2013)

De la Tabla 9 y del Gráfico 5 se desprende que el 86% de los/as electos estuvieron en los tres primeros lugares de la lista. Ese dato es determinante porque guarda relación con la forma de estructurar las listas, su encabezamiento mayoritariamente masculino, además de la fuerza electoral alcanzada por el Movimiento PAIS.

Solo PAIS aporta con asambleístas ubicados/as en los lugares tercero, cuarto, quinto y sexto dentro de las listas de candidaturas, lo que se debe a su fuerza electoral y al método de divisores continuos (*D'Hondt*) –en circunscripciones provinciales y distritos de Guayas, Pichincha y Manabí– que es considerado mayormente concentrador de la representación. En cuyo caso, las mujeres ingresan por estar ubicadas alternadamente con los varones. Sin duda, es esta organización política la que más aporta con mujeres en la Asamblea Nacional.

Los otros partidos cuyos representantes ingresan como minorías, casi en su totalidad, aportan con varones porque generalmente alcanzan un solo escaño y este, en la mayoría de casos, es ocupado por un varón.

De los treinta y tres escaños que alcanzan a la Asamblea Nacional los partidos y movimientos diferentes a PAIS, veintisiete son varones y apenas seis son mujeres. Una vez más se confirma la regla de que el encabezamiento es uno de los elementos determinantes para la conformación paritaria o no –en el resultado– de la Asamblea Nacional.

Finalmente, los factores del contexto electoral, en particular la presencia de una fuerza mayoritaria frente a la dispersión de una diversidad de partidos minoritarios, hacen que pese a la forma de votación que faculta elegir candidatos de entre listas, no incida en el resultado electoral dado que la movilidad de los candidatos –que sí existe– no modifica sustancialmente el resultado. El mismo número de mujeres habrían resultado electas con lista cerrada que con lista abierta.

A modo de conclusión

Ceñidos al análisis de la paridad aplicada en cargos plurinominales de elección popular, se constata que las mujeres han incrementado su participación, no obstante, la representación paritaria en el resultado continúa pendiente.

Las limitaciones de la fórmula paritaria diseñada para lo electoral y que se circunscribe únicamente a la lista de candidaturas pluripersonales, con un mandato de posición que no controla el encabezamiento, inciden directamente para que la deseada paridad en el resultado no se la consiga aún. Dicho de otra manera, la falta de instrumentos paritarios en los otros elementos del sistema electoral, como el tamaño de las circunscripciones electorales y el método de asignación de escaños, son determinantes para que la paridad en el resultado siga pendiente.

Respecto de las elecciones unipersonales no existe regla paritaria que garantice la representación y en la candidatura es restringida a prefecturas y viceprefecturas. Por ello, este ámbito tiene mayor deuda en relación al horizonte paritario en el resultado. La reforma al sistema electoral y reformas al interior de las organizaciones políticas, no solo normativas sino actitudinales, podrían ser una solución a este inconveniente.

Es necesario estudiar a profundidad los otros factores que inciden en las elecciones y que podrían tener consecuencias en la desigualdad de género como el financiamiento de las campañas, la discriminación y violencia política sexista, entre otros.

Los elementos paritarios que superan la parte numérica para dar luz al nuevo orden de relaciones igualitarias entre hombres y mujeres, referido en la conceptualización de la paridad en este documento, implica la representatividad también paritaria de las mujeres que acceden a los puestos de decisión, lo cual es necesario evaluar mucho más cuando se escucha con mayor frecuencia el descontento ciudadano a esa representación, pues se aduce que lejos de generar un nuevo orden, reproducen el mismo con fuertes signos patriarcales, por lo que la paridad es percibida como meramente numérica y no ha tenido efecto positivo en uno de sus objetivos primarios.

Bibliografía

- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789). Francia. Entrevista a Margarita Carranco (2012), ex Presidenta de la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador, AMUME. Quito.
- García, Soledad e Isabel Torres (2004). *Los derechos humanos de las mujeres: fortaleciendo su promoción y protección internacional*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.
- Goyes, Solanda (2010). “El origen jurídico de las desigualdades en la representación electoral de hombres y mujeres en el Ecuador: una propuesta para la igualdad real”. Tesis Doctoral de la Universidad Central del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales. Quito.
- Ferrajoli, Luigi (2004). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Editorial Trotta.

- Idea Internacional y Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de Estados Americanos (2013). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Perú (s/e).
- Laporta, Francisco (2000). “El cansancio de la democracia”. En *Claves de Razón Práctica* N.º 99: 22. Madrid (s/e).
- Logroño, Julieta (2008). “Derechos políticos: propuestas desde las mujeres”. Ponencia presentada en el Panel Democracia paritaria: propuestas, avances y perspectivas en el proceso constituyente, en el Diálogo Constituyente por los derechos humanos de las mujeres del Ecuador. Montecristi.
- Primera Cumbre Europea “Mujeres en el Poder” (1992). *Declaración de Atenas*.
- Sartori, Giovanni (2005). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Valpuesta, Rosario (2008). *Contrato Social entre Mujeres y Hombres*. Quito: Mimeo.
- Villanueva Rocío (2008). “Democracia paritaria, cuotas y sistemas electorales”. Ponencia presentada en el Panel Democracia paritaria: propuestas, avances y perspectivas en el proceso constituyente, en el Diálogo Constituyente por los derechos humanos de las mujeres del Ecuador. Montecristi.
- X Conferencia de la Mujer (2008). Consenso de Quito, celebrada del 6 al 9 de agosto de 2008.

Normativa y documentos oficiales

- Constitución de la República del Ecuador* (2008). Asamblea Constituyente. Ciudad Alfaro.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia* (2009). Asamblea Nacional. Quito: Suplemento R.O. 578 del 27 abril.

Ley Orgánica de Elecciones (2000). R.O. 117 del 11 julio.

Tribunal Constitucional del Ecuador (2002). Resolución 028-2002-TC, del 12 de noviembre de 2002, publicada en el Registro Oficial No. 710. Quito.

Voto facultativo de jóvenes en Ecuador: una cuestión de confianza y expectativas sobre la democracia

Voluntary Voting for Youth in Ecuador: A question of trust and expectations of democracy

Cristina Bastidas Redin

Recepción: 7 de agosto de 2013
Aceptación: 30 de agosto de 2013

Resumen

Este artículo analiza la participación electoral de los jóvenes entre 16 y 18 años que asistieron por primera vez a las urnas en los procesos electorales 2011 y 2013. Presenta datos de la cultura política de los jóvenes para entender su interés por la política, participación en organizaciones y expectativas sobre la democracia. Una comparación de los datos de la cultura política de los jóvenes en México y Argentina y su correspondiente interés en participar electoralmente acompañan el análisis. La conclusión más importante es que cuando el voto es facultativo el interés por participar electoralmente está dado sobre la base de la confianza en el sistema político y el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Palabras clave: elecciones, jóvenes, democracia, cultura política, participación.

Abstract

This article analyzes the electoral participation of youth between sixteen and eighteen years of age who cast their vote for the first time in the elections of 2011 and 2013. Statistics on the political culture of this demographic group are presented in order to understand their interest in politics, their participation in organizations, and their expectations of democracy. A comparison of the data on the political culture of youth in Mexico and Argentina and their corresponding interest in participating in elections is included in this analysis. The most important conclusion reached is that when voting is non-compulsory, interest in participating in elections is given based on confidence in the political system and the workings of democratic institutions.

Keywords: elections, youth, democracy, political culture, participation.

Introducción

La Constitución de 2008 en Ecuador amplió la facultad de votar a nuevos sujetos políticos¹: los jóvenes entre dieciséis y dieciocho años de edad, personas de la tercera edad, personas privadas de la libertad, ecuatorianos que residen en el extranjero, integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía en servicio activo, y personas con discapacidad. Una verdadera ampliación de los derechos políticos expresados a través del voto se puede visibilizar en el nuevo texto constitucional del país.

El voto facultativo para personas entre dieciséis y dieciocho años no es una innovación de la Constitución ecuatoriana. Algunos países lo han considerado a lo largo de los últimos años. El primer país en el mundo en introducir la ampliación del voto para los jóvenes fue Brasil en 1988. Luego de algunas décadas, otros países de América Latina como Argentina, Nicaragua, México, lo han implantado en sus respectivas constituciones. En Europa, Austria fue el primer país en introducirlo en el 2007. En el 2011, la Asamblea General del Consejo de Europa recomendó a los cuarenta y siete Estados que adopten en sus constituciones la edad de dieciséis años para ejercer el derecho al voto.

Dos hechos fundamentales inspiran un movimiento global de ampliación del voto hacia nuevos sujetos. Por un lado, a partir del retorno a la democracia por parte de una buena parte de países del mundo moderno, la idea de universalidad del voto ha sido cada vez más difundida como una medida para evitar la instauración de dictaduras y gobiernos no democráticos. Por otro lado, una discusión global sobre los derechos de la niñez y la adolescencia ha instaurado un nuevo papel de los jóvenes en las democracias; de sujetos pasivos y receptores de cuidado, han pasado a ser sujetos políticos activos. La Convención de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CIDN) ha inspirado el cambio en algunas legislaciones locales que perpetuaban la idea de los niños, niñas y adolescentes como sujetos pasivos.

1 “El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad” (Constitución del Ecuador, 2008, Art. 62, numeral 2).

En este contexto se puede entender los avances en la legislación de varios países para introducir el derecho al voto para los jóvenes a partir de los dieciséis años. En el Ecuador, la legislación sobre el sufragio de los jóvenes se ha concretado ya en dos votaciones que serán objeto de análisis del presente artículo. Además de mirar la participación de los jóvenes en las dos últimas elecciones, se verá a la misma en perspectiva comparada con dos países que comparten ciertas características del voto: México y Argentina. Finalmente se presentarán algunas hipótesis sobre los factores que acompañan a la participación política de los jóvenes de esta edad. La confianza política en el sistema y el interés por la política parecen ser dos factores fundamentales cuya influencia es decisiva en la elección de estos jóvenes de asistir o no a las urnas.

Cultura política de jóvenes en Ecuador

El voto es un mecanismo de participación junto a otros como la vinculación a organizaciones, el debate público, la protesta, etc. El voto y las decisiones electorales de los individuos dependen de una serie de factores de la cultura política que tienen que ver con su interés por la política, su predisposición a tomar parte en la esfera pública y sus actitudes hacia la democracia. Gómez (2013) estudia la relación entre cultura política y conducta electoral. La cultura política, en su análisis, resulta ser un conjunto de factores que influyen sobre la forma cómo los individuos actúan electoralmente. Esta relación, según la autora, ahonda la explicación de las motivaciones que tienen los sujetos para actuar de una u otra forma en las urnas y de participar electoralmente. Por lo anteriormente explicado, en esta parte se hará un análisis general de la cultura política de los jóvenes en Ecuador. Para el efecto, se tomarán en cuenta tres indicadores que podrían ofrecer una mirada rápida del contexto que acompaña e influencia en su participación electoral: interés por la política, participación organizativa, confianza y valoración de la democracia.

Los debates contemporáneos sobre la participación política de los jóvenes se han centrado en el vínculo que los une al sistema político y al espacio público. Las perspectivas van desde un pesimismo que asegura que los jóvenes en el mundo contemporáneo están desafectados de la política, tienen poco interés en participar y desarrollan comportamientos cínicos (Montero, Gunter y Torcal, 1998), a estudios que señalan que los jóvenes tienen nuevos valores que no encajan necesariamente en el binomio ideológico izquierda–derecha. En este sentido, Ronald Inglehart señala que en aquellas economías donde se ha logrado superar la satisfacción de necesidades básicas (sociedades posindustriales) los ciudadanos, especialmente jóvenes, desarrollan valores posmateriales (Inglehart, 1991). Estos valores son fruto también de un rompimiento del vínculo de la confianza en los estados de bienestar y una adhesión a valores ecologistas, espirituales, de autorrealización y libertad. Más tarde, esta teoría sirvió para entender el comportamiento de jóvenes, especialmente aquellos cuya base material está sustentada, en todos los países del mundo.

Gran parte de los trabajos coinciden en que es más difícil para los jóvenes mantener un vínculo acrítico con el sistema político por ser herederos de unos valores contemporáneos diferentes al pasado que privilegian la libertad, la crítica, la opinión más que la afiliación incondicional a un esquema. La expansión del acceso a la educación en todo el mundo ha fomentado este tipo de valores en las nuevas generaciones.

La participación de jóvenes entre dieciséis y dieciocho años en Ecuador ha sido un elemento anterior a su facultad de votar. En efecto, las constituciones anteriores reconocían ya su derecho a participar, opinar, ejercer sus derechos en libertad, etc. El país registra ciertos avances en materia institucional que pretenden facilitar la participación de los adolescentes y jóvenes como el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, consejos cantonales de la niñez y la existencia de mecanismos de representación juvenil en escuelas y colegios, entre otros.

La evidencia de lo que sucede con la cultura política de jóvenes en Ecuador la podemos encontrar en algunas encuestas sobre cultura po-

lítica realizadas a toda la población y una encuesta de jóvenes realizada por Ágora Democrática (2011). Se puede apreciar que el grueso de la población entre dieciséis y diecinueve años tiene poco (43,50%) y algo (30,50%) de interés por la política; pocos casos se encuentran en los extremos de ningún interés o mucho interés por la política (Ver Tabla 1). Este comportamiento se reproduce de forma bastante similar en el resto de grupos etarios de jóvenes.

Tabla 1.
Interés por la política en jóvenes Ecuador

¿Cuánto diría usted que le interesan las cuestiones políticas?						
Rango etario	Nada	Poco	Algo	Mucho	No responde	Total
16 a 19 años	13,20%	43,10%	30,50%	12,90%	0,30%	100,00%
20 a 24 años	13,50%	40,00%	31,10%	15,30%	0,10%	100,00%
25 a 29 años	16,00%	40,40%	25,70%	17,40%	0,50%	100,00%

Fuente: Ágora Democrática (2011)

Al menos un 43% de los jóvenes presentan algún o mucho interés por la política. Una encuesta recientemente realizada en México por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y Naciones Unidas² (2011), demostraba que siete de cada diez jóvenes no tenía interés alguno por participar en las últimas elecciones; otra, realizada por el Colegio de México (2013), mencionaba que un tercio de la población joven no tenía afiliación política alguna (32,9%). Parecería ser que, en comparación con el caso mexicano, los datos del Ecuador demuestran un mayor interés por la política.

El estudio realizado por Ramírez (2011) señalaba que el interés por la política en jóvenes era mayor en pequeñas proporciones, al compararlo con los datos del interés por la política de los adultos, “frente a un

2 Estudio elaborado con el fin de conocer cómo se vive la democracia en México para los jóvenes entre dieciocho y veintinueve años de edad.

55,4% de los jóvenes que confiesan tener poco o nada de interés por la política, encontramos al 58,1% de los adultos en la misma posición” (Ramírez, 2011: 18). A la misma conclusión llegó el estudio realizado por Sanz (2013) al comparar datos del Latinobarómetro sobre el interés por la política en jóvenes y adultos de Ecuador, su estudio concluye que entre el 2009 y el 2010, los jóvenes muestran más interés por la política aunque en ninguno de los casos supera el 30%. Parecería ser que, contrario a lo que señalan algunas teorías sobre la desafección política de los jóvenes, en Ecuador, el interés por la política de este grupo es ligeramente mayor que el de los adultos.

La participación en redes sociales y las percepciones o valores sobre la democracia podrían entrar también en juego para entender la implicación de los jóvenes en lo público y su participación política. Según la Encuesta de Ágora Democrática de 2011, un 21,3% de los jóvenes afirmó haber asistido alguna vez a una reunión de organización social o colectivo, esta cifra es bastante considerable y reflejaría que una parte destacable de jóvenes ha participado en alguna esfera pública. Ramírez (2011) revela que el *índice de asociatividad* de los jóvenes entre dieciséis y diecinueve años era similar (2,4) al índice de todo el país (2,3). El índice mide la participación asociativa de los jóvenes sobre cien y demuestra que la capacidad asociativa de los jóvenes en todo el país era baja.

A continuación se verán algunos datos de participación de jóvenes, la Tabla expone la participación por grupos etarios de la Encuesta de Ágora Democrática (2011).

Tabla 2.
Participación asociativa jóvenes Ecuador:
¿ha participado en ...?

	Sí	No	No responde
16 a 19 años			
Foro o discusión por Internet	4,00%	95,90%	0,10%
Organización social, asociación civil o colectivo político	22,00%	78,00%	0,00%
En los últimos 5 años en alguna protesta, levantamiento, marcha o manifestación	13,70%	86,30%	100,00%
Partido o Movimiento Político	0,30%	99,70%	0,00%
20 a 24 años			
Foro o discusión por Internet	2,50%	97,50%	0,00%
Organización social, asociación civil o colectivo político	22,40%	77,50%	0,10%
En los últimos 5 años en alguna protesta, levantamiento, marcha o manifestación	15,00%	85,00%	0,00%
Partido o Movimiento Político	1,40%	98,60%	0,00%
25 a 29 años			
Foro o discusión por Internet	3,30%	96,70%	0,10%
Organización social, asociación civil o colectivo político	21,60%	78,20%	0,10%
En los últimos 5 años en alguna protesta, levantamiento, marcha o manifestación	12,20%	87,80%	0,00%
Partido o Movimiento Político	1,00%	99,00%	0,00%

Fuente: Encuesta Ágora (2011)

Se puede apreciar que los jóvenes entre dieciséis y diecinueve años participan más que el resto de jóvenes en redes sociales e Internet (Ver Tabla 2), casi un cuarto de ellos participa en organizaciones sociales, civiles o políticas. La afiliación partidaria, en cambio, parece ser el mecanismo que menos incentivo despierta entre los jóvenes de todas las edades, pero más aún entre los de dieciséis y diecinueve (0,30%). La protesta, marcha o manifestación atrajo a un 13,70%.

La confianza en el sistema político y en la democracia son elementos fundamentales de la cultura política que también influyen sobre el comportamiento electoral. La teoría política ha subrayado que la confianza y los valores democráticos son factores decisivos en la implicación pública de las personas. Si las personas sienten que la democracia está dada, que no hay margen de maniobra, confían poco en las instituciones y no valoran la democracia, tendrán menos incentivos para participar y votar.

Según datos del Latinobarómetro (2012) Ecuador aparece como uno de los países de la región en donde hay más nivel de satisfacción con la democracia (49%), solo superado por Panamá, Argentina y Uruguay (72%). Los datos de confianza revelan lo mismo, en el Ecuador, el Gobierno o la Función Ejecutiva, es la función del Estado que ostenta la mayor credibilidad. De acuerdo a los datos del Latinobarómetro (2011), aproximadamente un 60% de los ecuatorianos afirman confiar mucho o algo en el Gobierno.

La encuesta de Ágora Democrática reflejaba cierto escepticismo de los jóvenes respecto a la democracia. El 52% de ellos afirmaron que en diez años la situación de la democracia sería igual o peor. En el caso del rango etario comprendido entre los dieciséis y diecinueve había un mayor optimismo (Ver Tabla 3).

Tabla 3.
Expectativas democráticas en jóvenes:
¿Cómo considera que estará la democracia en diez años?

	16 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años
Mucho peor	24,20%	43,80%	32,00%
Peor	29,40%	36,30%	34,30%
Igual	33,00%	35,70%	31,30%
Mejor	32,90%	35,00%	32,20%
Mucho mejor	39,20%	27,60%	33,10%

Fuente: Ágora Democrática (2011)

Casi el 40% de los jóvenes entre dieciséis y diecinueve años afirmaron que la democracia estaría mejor en diez años, cifra mayor a la de los jóvenes entre veinte y veinticuatro años en más de once puntos porcentuales.

Así, el contexto de cultura política que acompañó a las dos primeras elecciones de jóvenes menores de edad se caracterizó por: a) un interés por la política de casi la mitad de la población joven del Ecuador relativamente mayor que el de la población adulta; b) una participación en organizaciones todavía débil con algunos matices entre los jóvenes de dieciséis a diecinueve, como mayor integración a través de las redes sociales e Internet y un desinterés por la participación en partidos; c) un paulatino aumento de la confianza en el sistema político ecuatoriano compartido por los jóvenes entre dieciséis y diecinueve años cuyas expectativas de que la democracia puede mejorar son mejores que la de los otros dos grupos etarios de jóvenes entre veinte y veintinueve años.

Estos podrían ser los elementos que acompañan en el escenario de participación de los jóvenes menores de edad en las dos últimas elecciones en las que han sufragado.

Participación electoral de jóvenes entre dieciséis y dieciocho años en las dos últimas elecciones de Ecuador

Los jóvenes entre dieciséis y dieciocho años de Ecuador han sido convocados a dos elecciones desde la instauración de la nueva Constitución del país (2008): la Consulta Popular de 2011 y las elecciones presidenciales y legislativas de 2013. Estas dos elecciones han tenido ciertas características diferenciadas y la participación de los jóvenes también se expresó con diferencias en cada una de ellas.

En las elecciones de Consulta Popular de 2011, los ecuatorianos fueron convocados a las urnas el 7 de mayo para que se pronuncien sobre diez preguntas hechas por el poder Ejecutivo a la ciudadanía. Los temas centrales estuvieron relacionados con la transformación de la justicia y aplicación de penas, la existencia de los casinos, la continuidad de las corridas de toros, la regulación de los medios de comunicación y el aseguramiento social. Todas las preguntas suponían enmiendas constitucionales. En total se formularon diez preguntas (Ver Anexo 1).

Por otro lado, las elecciones de 2013 constituyeron la segunda convocatoria para que los jóvenes menores de dieciocho años se pronuncien electoralmente de manera facultativa. A diferencia de las elecciones celebradas en el 2011, en estas elecciones se eligieron las dignidades de presidente y vicepresidente, representantes de la Asamblea Nacional y representantes del Parlamento Andino.

El proceso previo a la segunda participación electoral de los menores de edad estuvo caracterizado por una importante campaña de promoción hecha por el Instituto de la Democracia. En ella, se visitaron decenas de instituciones educativas fiscales que tenían un alto número de estudiantes y se capacitó sobre la cultura cívica y la importancia de su participación en las elecciones.

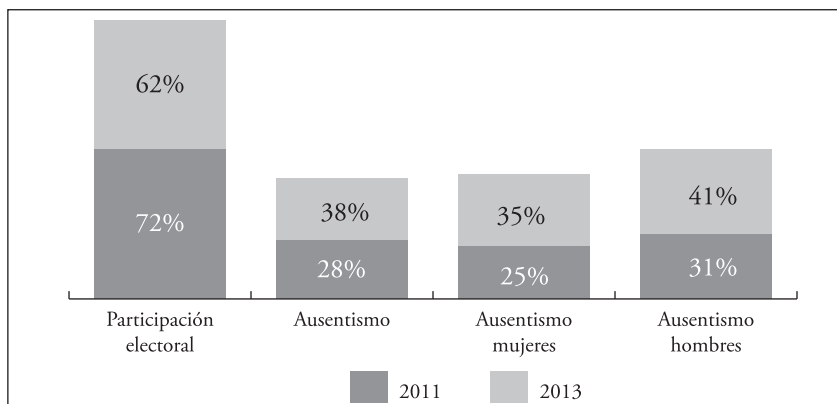
La participación electoral depende de una serie de factores. Los estudios de Altmant (2008) y Norris (2002) demuestran que existe una relación fuerte entre la obligatoriedad del voto, los procedimientos para el registro, el nivel educativo, la región o zona dónde se vive, la edad y el

ingreso como factores asociados fuertemente a la acción de votar o no. Aquellos países donde el voto es obligatorio registran mayores tasas de participación electoral, también si el registro para ejercer el voto es complejo suele desalentar a los electores a acudir a las urnas, las personas con mayores niveles educativos participan en mayor medida, así también aquellas personas que tienen que desplazarse distancias considerables votan menos que aquellas que encuentran al recinto electoral cerca de su hogar.

Es probable que estos factores también influyan sobre la decisión de los menores de dieciocho años de votar o no. La participación política de los jóvenes en estas dos elecciones fue alta en relación a otros países, como veremos en la siguiente sección del documento (Ver Gráfico 1). La primera convocatoria atrajo más la participación de los jóvenes con un 72% de asistencia a las urnas.

Gráfico 1.

Participación electoral de jóvenes entre dieciséis y dieciocho años Ecuador



Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013)

La primera elección de 2011 convocó a la mayoría de los electores menores de dieciocho años, cifra bastante importante si se toma en cuenta que se trata de un voto facultativo. Las investigaciones previas hechas en

la ciencia política sobre el voto han demostrado que la obligatoriedad del voto es uno de los mecanismos que más explican la participación electoral, por tanto, la alta participación electoral de estos jóvenes debe explicarse desde otros factores. Un porcentaje menor (62%) participó en la segunda convocatoria. El ausentismo de los hombres es en las dos elecciones mayor al de las mujeres. El 41% de los jóvenes hombres no participaron en la última elección. Las dos elecciones en las que los jóvenes participaron no son comparables, es posible que los temas de la Consulta Popular hayan movilizado mayor interés en los jóvenes que las elecciones presidenciales y legislativas de febrero de 2013.

El comportamiento electoral de los jóvenes en las provincias es similar en las dos elecciones. Las provincias que obtuvieron menor porcentaje de ausentismo de los menores de dieciocho años en las dos votaciones (por debajo de la media nacional) son Santa Elena, Los Ríos, Cotopaxi, Manabí, Bolívar y Guayas. Constituyen, por tanto, las provincias en donde los jóvenes se sintieron más motivados a votar. Resalta que la Costa fue en general más participativa que la Sierra y que, en este caso, dos provincias de la Sierra central hayan sido las más participativas.

Tabla 4.
Ausentismo electoral en jóvenes de dieciséis a dieciocho años por provincia:
provincias con menor porcentaje de ausentismo

Elecciones 2011		Elecciones 2013	
Provincia	% Ausentismo	Provincia	% Ausentismo
Santa Elena	12	Santa Elena	21
Los Ríos	18	Los Ríos	27
Cotopaxi	22	Manabí	29
Manabí	22	Napo	31
Guayas	24	Guayas	32
Napo	26	Cotopaxi	33
Orellana	26	Orellana	33
Bolívar	26	Bolívar	35
Santo Domingo de los Tsáchilas	28	El Oro	37

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013)

De otro lado, también podemos ver que hay una similitud en las dos elecciones con respecto a las provincias que menor participación electoral registraron. Entre aquellas que mayor ausentismo tienen están Cañar, Pastaza, Azuay, Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Loja, Chimborazo, Pichincha y Galápagos. Es interesante que en dos elecciones diferentes se repitan comportamientos electorales similares entre los jóvenes.

Tabla 5.
Ausentismo electoral en jóvenes de dieciséis a dieciocho años por provincia:
provincias con mayor porcentaje de ausentismo

2011		2013	
Provincia	% Ausentismo	Provincia	% Ausentismo
* América Latina, el Caribe y África	52	Azuay	52
Europa, Asia y Oceanía	49	Morona Santiago	51
Morona Santiago	43	Cañar	47
Cañar	40	Pastaza	47
Pastaza	39	Chimborazo	46
Azuay	37	Loja	45
Zamora Chinchipe	37	Galápagos	45
Loja	35	Imbabura	45
Chimborazo	34	Pichincha	44
Galápagos	34	Esmeraldas	43
Esmeraldas	33	Zamora Chinchipe	43
Pichincha	32	Sto. Dgo. Tsáchilas	37

Nota: No se cuenta con datos de la participación electoral de los jóvenes que lo hicieron fuera del país para las elecciones de 2013. Es muy probable que también el voto fuera menor en estas regiones para el caso de la última elección.

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013)

En general, podemos ver que la participación electoral de los jóvenes menores de dieciocho años fue alta, especialmente en la primera elección a la que fueron convocados. Es posible que un efecto *novedad* haya motivado mayoritariamente a los jóvenes en esta primera elección junto a los temas que se trataron en la Consulta. En la segunda elección también se registra una importante participación electoral (lo veremos en perspectiva comparada con otros países), sin embargo, no se debe perder de vista la importante reducción de diez puntos porcentuales en su participación.

El comportamiento electoral de los jóvenes es similar a nivel territorial. Las provincias de la Costa resultan ser las que albergan a los jóvenes con mayor predisposición a acudir a las urnas. Las del oriente, por su parte, registran altos niveles de ausentismo entre los jóvenes, es posible que el factor distancia del recinto electoral entre en juego para el caso de estas provincias. Las provincias de la Sierra central encabezan la lista de las más participativas y las de la Sierra sur, junto a Pichincha, están en el grupo de las que mayor ausentismo juvenil tuvieron.

Participación electoral de jóvenes en México, Argentina y Ecuador

Para finalizar el análisis sobre el voto facultativo en el Ecuador, en esta parte, presentaremos la participación de jóvenes en dos países que comparten ciertas características electorales con Ecuador: México y Argentina.

Tanto en México, Argentina y Ecuador, el voto es obligatorio para mayores de dieciocho años. Argentina aprueba el voto facultativo para menores de edad en el 2012 y Ecuador lo incorpora en su última Constitución (2008). En México³, aunque los menores de dieciocho años han participado en dos consultas integradas por varias preguntas, no lo han hecho en las elecciones regulares.

3 En el 2000, los adolescentes mexicanos contestaron veintiún preguntas relacionadas con el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), sobre el debate y la discusión de ideas y la resolución de problemas, el mundo juvenil, el ser del adolescente y su percepción sobre las elecciones generales y los partidos políticos.

México es uno de los países con los peores índices de confianza en las instituciones y apoyo a los gobiernos. Según datos de Latinobarómetro, en el 2011 apenas el 16% de los mexicanos aseguraban que la democracia había mejorado y el 84% restante percibía que se mantenía o había empeorado. Argentina y Ecuador, en la misma encuesta estaban entre los primeros cinco países con una apreciación de que la democracia estaba mejor, en Argentina un 31% y en Ecuador un 29% mantenían dicha apreciación. La media latinoamericana era del 16% de la población que creía que la democracia había mejorado. Argentina y Ecuador estaban entonces por encima de la media y México por debajo de ella (Latinobarómetro, 2011: 40).

La situación en los jóvenes es algo similar. Dos estudios sobre cultura política de los jóvenes llegan a la conclusión de que en México los jóvenes están desafectados y tienen poca confianza en el sistema político. Según el estudio realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y Naciones Unidas (2011), siete de cada diez jóvenes en México no tenían intención de acudir a las urnas en la próxima elección y la razón más común que daban para no hacerlo era un “desencanto por la democracia”, la cual tenía que ver con la actuación de los políticos, la corrupción, la impunidad y la falta de oportunidades.

La situación de Argentina y Ecuador es algo diferente. Los últimos años en estos dos países se han caracterizado por un paulatino aumento de la confianza. Datos comparados de la Encuesta del Latinobarómetro para los jóvenes reflejan esta situación. En el 2010, a la pregunta sobre cuán satisfecho se encuentra con la democracia, un 52,2 % de argentinos, 46,6% ecuatorianos y 31% de mexicanos entre quince y veinticinco años afirmaba estar muy o bastante satisfecho con la democracia⁴. Un 69% de los jóvenes mexicanos estaba insatisfecho con su democracia.

La confianza en el gobierno reflejaba una tendencia similar. Para el 2011, mientras Ecuador (62%) y Uruguay encabezaban la lista de alta

4 Análisis en línea con bases de datos: se cruzó edad con satisfacción de la democracia y se eligió los últimos datos disponibles para los tres países. La pregunta era “¿Cuán satisfecho se encuentra usted con la democracia?” y las opciones de respuesta: “muy satisfecho”, “bastante satisfecho”, “poco satisfecho”, “nada satisfecho”. Ver: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>

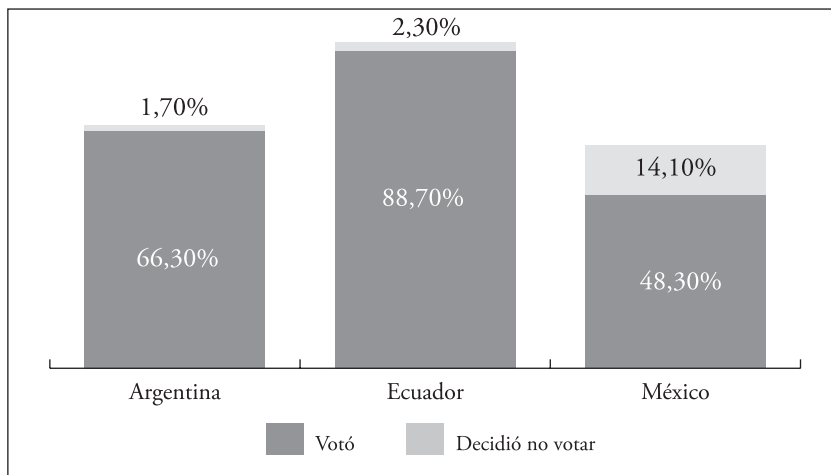
confianza en sus gobiernos, Argentina también tenía un importante apoyo (48%) y México (31%) se encontraba en el extremo opuesto junto a tres países más de Centroamérica.

Es probable que, como resultado de ello, la participación electoral de jóvenes en México haya disminuido. Varios estudios demuestran que existe una tendencia a la disminución de la participación electoral en México en todas las edades y especialmente entre los jóvenes. El Centro de Estudios de Opinión Pública (2012) señalaba que en las elecciones del 2009, en México, apenas un 49,4% de mexicanos de dieciocho años acudió a las urnas. La situación era peor entre los jóvenes de veinticinco a veintinueve años que acudieron a las urnas en un 34,4%, constituyendo el grupo etario con menor participación electoral en dichas elecciones (Centro de Estudios de Opinión Pública, 2012: 8).

En Argentina y Ecuador, en cambio, la primera vez que los jóvenes menores de edad fueron convocados a votar su participación fue de un 80% y 72% respectivamente. Esta cifra no solo supera la participación electoral de los jóvenes mexicanos si no que se distancia grandemente de ella si tomamos en cuenta que los jóvenes que votaron en México lo hicieron de forma obligatoria y los datos que se han presentado en este párrafo corresponden a participaciones electorales de carácter facultativo para menores de edad. No es posible hacer una comparación del voto de menores de edad en México ya que ellos no participan en elecciones regulares.

El gráfico que se presenta a continuación refleja con total claridad las hipótesis esbozadas a lo largo del texto. Los jóvenes entre quince y veinticinco años de edad que no votaron por la opción “decidí no votar” (se han excluido las otras opciones de respuesta como: falta de tiempo, no estar registrado, que otros lo impidieron) son más en México (14,10%) y menos en Argentina y Ecuador. Estos datos no solo reflejan una apatía mayor por parte de los jóvenes mexicanos sino que encajan perfectamente con las respuestas de satisfacción de la democracia por parte de este rango de edad presentadas previamente.

Gráfico 2.
¿Votó usted en las últimas elecciones?*
Jóvenes de quince a veinticinco años



Nota: A la pregunta sobre si acudió a las urnas en la última elección, las opciones de respuesta eran: “Sí votó, decidió no votar, le impidieron votar, no tuve tiempo de votar, no estuve registrado para votar, no pude por otras razones”.

Fuente: Latinobarómetro (2009)

Como puede apreciarse, México tiene la más alta tasa de personas que deliberadamente deciden no votar, Argentina la más baja seguida por Ecuador. Las expectativas altas sobre la democracia en Argentina y un apoyo considerable al Gobierno podrían ser factores determinantes en la decisión de los jóvenes de votar. En México las bajas tasas de satisfacción con la democracia y confianza en sus gobiernos también se ven reflejadas en una menor predisposición a votar por parte de los jóvenes.

Conclusiones

El comportamiento electoral depende de una serie de factores. Estudios previos han demostrado que factores como el procedimiento de registro, la obligatoriedad del sufragio y la distancia del recinto electoral influyen de manera decisiva en el voto. El análisis realizado en este artículo ha demostrado que la confianza y los valores positivos hacia la democracia (satisfacción, expectativas) pueden despertar mayor interés por la política y generar una mayor predisposición para votar cuando el ejercicio del voto no es obligatorio, como es el caso de los menores de edad. El voto y la participación electoral, por tanto, no son ajenos al contexto de cultura política que se vive en un país.

De acuerdo con los datos que se han presentado en este análisis. Los jóvenes en Ecuador parecen ser más optimistas que el resto de las generaciones con respecto a la política. También la participación política de los mismos es bastante alta tomando en cuenta que se ejerció un derecho al voto no obligatorio. En la primera elección un 72% de menores de edad participaron en las elecciones, mientras que en las últimas elecciones de 2013, un 62% de los mismos lo hicieron.

Territorialmente se pudo ver un comportamiento similar. Las provincias que mayor participación reflejaron fueron las de la Costa y Sierra central. Las del oriente y Sierra sur, en cambio, resultaron estar por debajo de la media nacional. Es posible que en el oriente hayan entrado en juego factores como la distancia de los recintos electorales del hogar y que en la Sierra sur la campaña que impulsó a los jóvenes a ejercer su voto haya tenido menos impacto. Sin embargo, lo interesante de este análisis ha sido constatar que en las dos elecciones el voto facultativo se expresa de forma similar a nivel territorial.

La comparación con México y Argentina nos da pistas adicionales sobre la relación entre confianza y valores positivos hacia la democracia y el voto. Mientras Ecuador y Argentina gozan de una mejor situación de confianza en el sistema, México es uno de los peores casos de toda la región. La participación política de los jóvenes en las

últimas elecciones es mucho mayor en los dos primeros países y muy baja en México.

Estos elementos nos permiten pensar que el voto, al ser un ejercicio de ciudadanía, expresa otros aspectos de la misma. La generación de una ciudadanía democrática que participa requiere, entonces, mucho más que las elecciones. Es importante modificar los vínculos que unen a los jóvenes con el sistema político, el funcionamiento de las instituciones, los partidos, entre otros. Los Gobiernos son, sin duda, elementos que acompañan la decisión de acudir o no a las urnas. Si los jóvenes sienten que el sistema está dado y que su voto no puede alterar una situación desalentadora, tendrán pocos incentivos para participar electoralmente.

Bibliografía

- Altmant, David (2008). *Individual, Economic and Institutional causes of electoral participation*. Tennessee: Universidad de Vanderbilt.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2012). “Jóvenes Mexicanos en procesos Electorales”. En *Contexto*. Visita del 25 de agosto en: <http://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=En+contexto+la+participación+electoral+de+mexico&ie=UTF-8&oe=UTF-8>
- Gomez, Silvia, Hector Tejera y Jesus Aguilar (2013). *La Cultura Política de los Jóvenes en México*. Mexico: Colegio de México.
- Inglehart, Ronald (1991). *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Siglo XXI.
- Latinobarómetro (2011). *Informes anuales*. Disponible en www.latinobarometro.org
- Montero, José Ramón, Richard Gunter y Mariano Torcal (1998). “Actitudes hacia la Democracia en España: legitimidad, descontento y desafección”. En *Revista REIS*. N.º 89: 9-46.
- Norris, Pippa (2002). *Democratic phoenix. Reinventing political activism*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ramírez, Franklin (2011). *Primera Encuesta Nacional de Jóvenes y participación política en Ecuador*. Quito: Ágora Democrática.
- Sanz, Jesús (2013). “Los jóvenes en la política y la política en los jóvenes. Sobre la participación política de los jóvenes y otros misterios. El caso de Ecuador”. En *Revista Ágora Política* N.º 7: 9-29.
- Universidad Autónoma Metropolitana y Naciones Unidas (2011). *Participación Política de Jóvenes*. México: UAM.

Normativa

- Constitución de la República del Ecuador* (2008). Asamblea Constituyente. Ciudad Alfaro.

Encuestas y Bases de datos consultadas:

- Ágora Democrática (2011). *Encuesta Nacional de jóvenes y participación política*.
- Consejo Nacional Electoral (2013). *Base de datos de participación electoral*.
- Latin American Public Opinion Project (2009-2012). *The Americas Barometers*. Disponible en www.LapopSurveys.org

Anexos

Anexo 1 Preguntas Consulta Popular 2011

1.- Con la finalidad de combatir la corrupción, ¿está usted de acuerdo que sea delito el enriquecimiento privado no justificado?

2.- Con la finalidad de evitar que los juegos de azar con fines de lucro se conviertan en un problema social, especialmente en los segmentos más vulnerables de la población, ¿está usted de acuerdo en prohibir en su respectiva jurisdicción cantonal los negocios dedicados a casinos y salas de juego?

3.- Con la finalidad de evitar la muerte de un animal por simple diversión, ¿está usted de acuerdo en prohibir, en su respectiva jurisdicción cantonal, los espectáculos públicos donde se mate animales?

4.- Con la finalidad de evitar los excesos en los medios de comunicación, ¿está usted de acuerdo que se dicte una ley de comunicación que cree un Consejo de Regulación que norme la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita, que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios; y que establezca los criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?

5.- Con la finalidad de evitar la explotación laboral, ¿está usted de acuerdo que la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de trabajadores en relación de dependencia sea considerada delito?

6. Con la finalidad de mejorar la seguridad ciudadana, ¿está usted de acuerdo en que la correspondiente ley cambie los plazos razonables para la caducidad de la prisión preventiva, enmendando la Constitución de la República?

7. Con la finalidad de evitar la impunidad y garantizar la comparecencia a los juicios penales de las personas procesadas, ¿está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la prisión preventiva se apliquen únicamente para los delitos menos graves, enmendando la Constitución de la República?

8. Con la finalidad de evitar conflicto de intereses, ¿está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución?

9. Con la finalidad de superar la crisis de la Función Judicial, ¿está usted de acuerdo en sustituir el Pleno del Consejo de la Judicatura por una Comisión Técnica compuesta por tres delegados designados, uno por el Presidente de la República, uno por la Asamblea Nacional y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que durante un período de 18 meses asuma todas y cada una de las funciones del Consejo de la Judicatura y pueda reestructurar el sistema judicial?

10. Con la finalidad de tener una más eficiente administración del sistema de justicia, ¿está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial?

Derechos colectivos y derechos políticos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador: análisis de las elecciones 2013 en cinco cantones

Collective and Political Rights of Peoples and Nationalities of Ecuador: Analysis of the 2013 elections in five counties.

Richard Salazar Medina y Cristina Soler García

Recepción: 3 de junio de 2013
Aceptación: 27 de agosto de 2013

Resumen

El retorno a la democracia en el Ecuador (1978) permitió el fortalecimiento y trascendencia de los movimientos sociales. Uno de los elementos paradigmáticos de este proceso fue la autorización del voto a personas analfabetas, que en su gran mayoría eran indígenas, afrodescendientes y campesinos. El presente artículo, tras hacer una breve revisión histórica de la participación política de los pueblos de la diversidad cultural del país y sus actores en las últimas décadas, analiza el contexto constitucional y legal actual de los derechos políticos de los pueblos del Ecuador. Luego, a la luz del proceso electoral de febrero de 2013, analiza la posible existencia de una dinámica del voto frente a candidatos de las diversidades culturales en cinco cantones con alta autoidentificación indígena, afroecuatoriana o montubia. El trabajo muestra interesantes resultados y observaciones de gran utilidad para los tomadores de decisiones respecto de los instrumentos electorales, así como para las organizaciones de los pueblos del país e investigadores en la materia.

Palabras clave: derechos políticos, Estado plurinacional, Estado intercultural, elecciones, comportamiento electoral.

Abstract

The return to democracy in Ecuador (1978) allowed for the strengthening and development of social movements. One of the paradigmatic elements of this process was the extension of the right to suffrage to the illiterate, who were mostly indigenous people, Afro-Ecuadorians, or people from rural areas. Following a brief look at the history of political participation of different cultural groups of the country and their actors in recent decades, this article analyzes the current constitutional and legal context of the political rights of the peoples of Ecuador. Then, in light of the electoral process of February 2013, it analyzes the possible existence of a voting dynamic when there are candidates of diverse cultural groups, looking at five counties with high rates of self identification as being indigenous, Afro-Ecuadorian, or of the Montubio ethnicity. This work shows interesting results and very useful observations for those making decisions regarding electoral instruments, as well as for organizations of the peoples of Ecuador and researchers of this subject matter.

Keywords: political rights, plurinational State, intercultural State, elections, voting behavior.

Introducción

El retorno a la democracia en el Ecuador en 1978 resultó también el puente hacia nuevos procesos de fortalecimiento y trascendencia de los movimientos sociales. Además de las luchas históricas de los distintos movimientos y la consolidación de organizaciones de la diversidad cultural del país, el nuevo periodo –cuya transición empezó con la nueva Constitución, aprobada mediante referéndum en enero de 1978– realizó cambios fundamentales para la democracia y la ciudadanía. El tema, desde nuestra perspectiva, más importante de la Constitución de 1978 es que se otorga ciudadanía a las personas analfabetas, ya que la anterior Constitución (1967) establecía que eran ciudadanos ecuatorianos únicamente “los mayores de dieciocho años que saben leer y escribir y están, por tanto, en aptitud de ejercer los derechos políticos que establece la presente Constitución” (1967, Art. 21). Esto hoy en día nos parece algo impensable, inaceptable, pero efectivamente fue así hasta 1978, por lo cual la universalización explícita de la ciudadanía es un cambio paradigmático en la perspectiva política y sobre derechos civiles en el país. A partir de esto se hace un avance paradigmático en los derechos políticos de los ciudadanos ya que se permite el voto facultativo de las personas analfabetas:

El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hubieren cumplido 18 años de edad y se hallen en goce de los derechos políticos (Constitución 1978¹ Art. 33).

1 La versión codificada por el Congreso Nacional en 1997 hace un aumento al primer Artículo en la calidad del Estado, incluyendo que es también “pluricultural y multiétnico”. Más adelante en el mismo artículo, el Congreso Nacional incluye en dicha codificación de 1997 que “El idioma oficial y de relación intercultural es el castellano. El quichua y las demás lenguas indígenas son reconocidas dentro de sus respectivas áreas de uso y forman parte de la cultura nacional”(Art. 1). Por ello se recomienda, para no tener confusiones y entender la naturaleza de cada Constitución, revisar la versión original; en el caso de la Constitución de 1978 se puede revisar la versión codificada en 1984.

Vale mencionar que se establece un nuevo mecanismo como complemento de la democracia representativa: la consulta popular que se lleva a cabo a través del referéndum; esta podía ser convocada por el Presidente de la República, por su iniciativa o por solicitud del Congreso Nacional, para consultar respecto de reformas constitucionales, de leyes en controversia entre el Ejecutivo y el Legislativo o por tratarse de “cuestiones de trascendental importancia para el Estado” (Constitución de 1978: Art. 35, 78 [p]).

No existía, sin embargo, ninguna alusión al reconocimiento de la diversidad cultural y los derechos que se derivan de ello. De hecho, es muy decidor que en el mismo Artículo 1 se determina que el único idioma oficial es el castellano y que “el quichua y las demás lenguas aborígenes forman parte de la cultura nacional”, hablando de las lenguas de los pueblos indígenas como de un elemento más bien folclórico de la denominada *cultura nacional*. Por ello, lo que en sentido pragmático fue un avance importante que se denotaría con el paso de los años, para los pueblos indígenas, afroecuatorianos y campesinos fue la posibilidad de ejercicio de los derechos políticos, con el acceso al sufragio de personas analfabetas que eran entonces un importante segmento de la población; la cifra oficial en ese momento, según el Censo de Población y Vivienda de 1970, era del 25,8% de analfabetismo². Y es que por los conocidos e históricos elementos estructurales de exclusión, la mayor cantidad de analfabetos eran indígenas, afrodescendientes y campesinos, por lo que el derecho al voto fue principalmente, para ellos, una reivindicación histórica. Al mismo tiempo, en este proceso electoral (1978-1979) Jaime Hurtado, afrodescendiente de la provincia de Esmeraldas, fue electo Diputado siendo el primer afroecuatoriano en alcanzar el Congreso Nacional y el único perteneciente a los pueblos y nacionalidades³ hasta

2 Cfr. Ministerio de Educación-UNESCO (2009). En el Censo de Población y Vivienda de 1980 el porcentaje fue del 16,5%, cifra más baja que la del censo anterior, pero igualmente importante y alarmante.

3 De manera abreviada usamos la denominación de pueblos y nacionalidades del Ecuador para referirnos a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, que es la denominación que abarca toda la diversidad cultural del país

ese momento. De hecho Hurtado, fundador del Movimiento Popular Democrático (MPD), no pudo presentarse como candidato a la Presidencia de la República en estos comicios porque su agrupación política, el MPD, no logró la inscripción como partido. Como vemos, este fue definitivamente un momento de ruptura para la democracia respecto de los pueblos y nacionalidades del Ecuador.

Bastante agua ha corrido desde entonces: para empezar, ventajosamente, la tasa de analfabetismo ha bajado al 6,8% según el último Censo de Población y Vivienda (INEC, 2010); la educación es pilar vital para la democracia y el ejercicio de los derechos. Por otra parte, hoy los pueblos del Ecuador cuentan con un escenario jurídico mucho más auspicioso; basta citar los derechos colectivos y la definición del Ecuador como un Estado intercultural y plurinacional.

Pero, respecto de los derechos políticos de los pueblos y nacionalidades, ¿cómo ha evolucionado el contexto?, ¿existe igualmente un escenario propicio, como los elementos constitucionales de administración y política pública?, más aún, ¿los pueblos y nacionalidades del Ecuador han desarrollado —o no— una suerte de lealtad en el voto con sus representantes, que permita afianzar sus intereses y agendas en la vida política y el acceso al poder, o tienen más bien lealtad a partidos y proyectos políticos independientemente de su filiación a los pueblos de la diversidad?, ¿cómo se dibuja la representatividad de pueblos y nacionalidades, de su agenda, de sus intereses y necesidades estratégicas y específicas?, ¿tiene ya el Estado mecanismos para que esa representatividad se dé plenamente?

El objetivo del presente estudio es, en primer lugar, analizar el contexto constitucional y legal actual con respecto a los derechos políticos de los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio. Se realiza una breve revisión histórica desde 1978 hasta el presente, para pasar al análisis de fondo que es el del contexto

y que forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible, según la Constitución vigente (Art. 56). Estos son además quienes son beneficiarios de los Derechos Colectivos (Art. 57-59). En lo posterior usaremos de manera general la denominación *pueblos del Ecuador* con esta misma significación.

actual y los elementos relevantes de los dos cuerpos legales fundamentales en este sentido: la Constitución vigente (2008) y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (2009), más conocida como *Código de la Democracia*. Dicho estudio se realiza no solo sobre la base de los artículos que tienen que ver con el sufragio, sino que incluye aquellos criterios que determina la Constitución y que se relacionan con la democracia representativa, participativa y comunitaria. Todo ello para tener claro el marco de los derechos políticos al presente y sus connotaciones jurídicas y prácticas.

En segundo lugar, a la luz del proceso electoral de febrero de 2013, se analiza la existencia o no de una relación —o dinámica— entre el voto de los miembros de los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afrodescendiente y pueblo montubio con los candidatos que se auto-identifican como pertenecientes a cada una de estas diversidades culturales. Para ello, se realiza una aproximación a los resultados electorales en cinco cantones de cinco provincias del país pertenecientes a las tres regiones continentales —Costa, Sierra y Amazonía—, mostrando al menos un ejemplo de cada uno de los pueblos —indígena, afrodescendiente y montubio— (en el caso indígena se contrastan nacionalidades de la Sierra y de la Amazonía). Cada uno de estos cantones fue seleccionado con relación a los datos de autoidentificación cultural-étnica reflejados en el Censo de Población y Vivienda (INEC, 2010)⁴. Los cantones de los que se estudiaron los resultados electorales son los siguientes: San Lorenzo, cantón de alta población y autodefinición afroecuatoriana en Esmeraldas; Salitre, autoproclamado “la capital mundial de los montubios”, en la provincia del Guayas; Guamote, con alta presencia y autodefinición de kichwas de la Sierra, en Chimborazo; cantón Aráujo, con población mayoritariamente kichwa de la Amazonía, en la provincia de Pastaza; y el cantón Taisha, con una alta presencia de habitantes que se autodefinen de la nacionalidad shuar, en Morona Santiago. El criterio de selección de los cantones, además de pertenecer a los tres pueblos con derechos colectivos del país y de encontrarse en las tres re-

4 Los casos fueron seleccionados en consenso con el Instituto de la Democracia.

giones naturales, fue que el porcentaje de población relacionado con un pueblo y/o nacionalidad concreta (indígena, afroecuatoriano o montubio) fuera superior a dos tercios del total (66,7% de la población). Este porcentaje surge del criterio constitucional que permite conformar jurisdicciones político administrativas donde haya presencia de pueblos y nacionalidades —luego de un referéndum que confirme la voluntad de sus habitantes—, circunscripciones territoriales interculturales, como régimen especial (Constitución de 2008, Art, 60 y 257⁵).

Cabe mencionar que el análisis de los casos elegidos no puede tomarse para hacer generalizaciones sobre ninguna de las tendencias que se encuentren en cada caso, ni a nivel de regiones (Costa, Sierra, Amazonía) ni del pueblo que se trate; no obstante, la información obtenida resulta útil para ilustrar las dinámicas electorales de pueblos y nacionalidades del Ecuador, así como para propiciar la reflexión y la investigación en profundidad, a futuro, sobre diferentes cuestiones respecto de los derechos políticos de los pueblos y nacionalidades, así como de las herramientas institucionales (electorales) frente a la diversidad cultural y su representación en las dignidades de elección popular, bajo la perspectiva constitucional de equidad, inclusión y participación. El análisis de estos resultados puede ser de gran utilidad para los tomadores de decisiones respecto de los instrumentos electorales, para volverlos incluyentes y acordes a la perspectiva constitucional de derechos de las diversidades del país, particularmente en lo que respecta a derechos políticos; de la misma manera, resulta de utilidad para los pueblos y nacionalidades y sus organizaciones, así como para investigadores en la materia.

Adicionalmente, este estudio nos permitirá observar qué incidencia podría tener un posible fenómeno de lealtad electoral de la diversidad cultural en el fortalecimiento de los derechos colectivos, así como la proyección e incidencia que ello adquiere en la participación activa en la vida política del país y en la construcción de las políticas públicas.

5 “Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos” (Constitución de 2008: Art. 257).

El contexto actual de los pueblos y nacionalidades

Un repaso de la historia reciente: del retorno de la democracia al presente

El primer candidato a la Presidencia de la República por parte de los pueblos y nacionalidades en la historia del Ecuador fue el afrodescendiente Jaime Hurtado, en el año 1984, cuando quedó en cuarto lugar por delante de candidatos como Francisco Huerta Montalvo, Julio César Trujillo y Manuel Salgado. Esta fue la apertura del camino de la participación activa de los pueblos de la diversidad cultural en la vida política del Ecuador la misma que, en adelante, sería cada vez más fuerte.

El nuevo periodo democrático en el país, desde 1978, fue un momento de efervescencia de los movimientos sociales y de la exigencia de los derechos, particularmente de los pueblos y nacionalidades; esto fue el colofón de una larga trayectoria de luchas desde épocas coloniales y la temprana República. Durante la segunda mitad del pasado siglo XX, emergieron diversos movimientos indígenas con una fuerza inusitada en el país y en varios lugares de América Latina; en el caso del Ecuador, un nivel de organización que se fortaleció y fecundó importantes luchas y logros desde la década de 1960.

El camino ha sido largo. De esas primeras expresiones en pro del reconocimiento cultural, así como del fortalecimiento de organizaciones sociales, la década de 1980 marca un hito. Se logra la conformación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que tiene en su seno organizaciones filiales de las tres regiones naturales del país: la Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE), en la Costa; la Confederación Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI), en la Sierra; y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), en la Amazonía. En esta última región hay que citar, como punto aparte, a la Organización de Pueblos Indígenas del Pastaza (OPIP) que, pese a formar parte de la CONFENIAE, desde la década de 1970 tuvo un liderazgo indiscutible en la Amazonía y también en las movilizaciones

de 1990 y 1992. Asimismo, hay que mencionar a la Confederación de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), y la histórica Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), que ya tenían una larga trayectoria. Entre las organizaciones afroecuatorianas cabe nombrar a la Comarca Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE), la Federación de Comunidades y Organizaciones Negras de Imbabura y Carchi (FECONIC), Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha (FOGNEP), Coordinación Nacional de Mujeres Negras (CONAMUNE), Consejo de la Unidad Afroecuatoriana (CONAUE), entre otras de importancia. Y en este orden diversas organizaciones campesinas del país.

La principal diferencia entre estos movimientos y las organizaciones de la CONAIE es que los movimientos reclamaban no únicamente un tratamiento igualitario en cuestión de derechos en la sociedad, sino el reconocimiento de sus costumbres, idiomas, modos de organización y de conocimiento, manejo territorial, ritos, cosmovisión, etc. En resumen, exigían el reconocimiento de su cultura y un espacio de genuina participación, no solo como individuos con derechos sino como pueblos pertenecientes al país, pero con sus propias formas culturales. Es decir, se pasa de la resistencia a la exigencia de derechos y a tener un país que los incluya en sus procesos. Pedían, entonces, que el Estado adapte su administración para que los pueblos de la diversidad cultural pudiesen desarrollarse sin dejar de ser quienes son, sin tener que asimilarse a la cultura dominante que se plasmaba en el Estado-nación, de matriz monocultural, como ya se ha mencionado en la introducción de este texto.

Es así que, en la teoría política y en las organizaciones sociales, empiezan a surgir nuevas propuestas tanto para definir a los grupos étnicos y movimientos emergentes como a las nuevas formas de Estado y sociedad a la que se aspiraba: ciudadanía diferenciada, Estados pluriculturales, multiétnicos, plurinacionales, interculturales, que han sido ya recogidas en las constituciones de algunos países latinoamericanos. Estas definiciones, particularmente la de interculturalidad, son muy vanguar-

distas ya que van más allá del reconocimiento de las diferentes culturas, pues hacen referencia a una interrelación y participación en equidad. Varias de estas definiciones han suscitado polémicas, especialmente el concepto de nacionalidades indígenas y su consecuente propuesta del Estado plurinacional, formalizada por el movimiento indígena⁶ ecuatoriano en la década de 1980. Hechos fundamentales en este periodo son el levantamiento indígena de 1990, que por su trascendencia y fortaleza es seguramente el acto de resistencia y rebelión popular más importante de las últimas décadas; y la marcha de los pueblos y nacionalidades de 1992, por los 500 años de la denominada *resistencia pacífica*.

Estas luchas y el fortalecimiento de organizaciones políticas y sociales fueron teniendo un importante afianzamiento a nivel local, particularmente en algunas provincias de la Sierra y la Amazonía. Es así que, en 1992, es electo, por primera vez en la historia del Ecuador y de América Latina, un Alcalde indígena en Guamote, provincia del Chimborazo: Mariano Curicama, quien fue reelecto y posteriormente fue escogido para Prefecto provincial de Chimborazo (2005), cargo en el que también fue ratificado en una segunda ocasión y que ejerce hasta el presente. Asimismo en Imbabura, Cotacachi, el indígena Auki Tituaña fue designado como Alcalde en 1996, cargo para el cual fue reelegido en dos oportunidades; su sucesor y actual Alcalde, Alberto Anrango, también indígena perteneciente a la FENOCIN, organización que efectivamente tiene su origen en este cantón de Imbabura.

Esto se da porque el movimiento indígena en el Ecuador se fortaleció y creció contundentemente en las décadas de 1980 y 1990. Para 1995, la CONAIE decide la creación de un movimiento político para que represente los intereses de los pueblos indígenas y participe activamente en la política electoral del país, buscando los espacios de poder como camino para lograr la equidad y cambios estructurales; este es el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP). Esta orga-

6 Cuando decimos movimiento indígena nos referimos a todas las organizaciones indígenas de primero, segundo y tercer grado, y a las confederaciones que las representan, entre las que figuran las arriba citadas entre otras.

nización política ha tenido hasta la actualidad una preponderante participación en la política nacional, haciendo que surjan figuras políticas indígenas que tienen incidencia todavía en el presente; entre ellas podemos mencionar los nombres de Luis Macas, Diana Atamaint, Lourdes Tibán, Nina Pacari, Carlos Viteri (hoy del movimiento PAIS); los ya mencionados Mariano Curicama –expulsado en 2012 por su alianza desautorizada con el Movimiento PAIS–, Auki Tituaña –expulsado en 2012 por su alianza con el partido CREO para presentarse como binomio del candidato presidencial Guillermo Lasso–, entre otros.

Por otra parte también estaba la FENOCIN que actuó muy cercana siempre al Partido Socialista, donde florecieron nombres de políticos como Alberto Anrango –hoy Alcalde de Cotacachi en alianza con el Movimiento PAIS–, Segundo Andrango –actualmente Embajador del Ecuador en la República de El Salvador–, Pedro de la Cruz –ex Asambleísta constituyente, luego Asambleísta nacional de 2009 a 2013 y hoy Presidente del Parlamento Andino, en alianza con Movimiento PAIS–, Manuela Cobacango –Consejera del Consejo Nacional Electoral entre 2008 y 2011–, entre otros.

Dichas luchas dan como resultado un logro histórico cuando en la Constitución de 1998 se incluye en su primer artículo las condiciones de pluriculturalidad y multiétnicidad como características del Estado:

Art. 1.- El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. [...] El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley... (Constitución de 1998).

Asimismo, en dicha Constitución se logra introducir los derechos colectivos reconocidos para los pueblos indígenas (Art. 84⁷) y *negros o afro-*

7 “El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico. 2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comu-

ecuatorianos (Art. 85⁸), que recogen lo que contempla la *Declaración de la OIT* (1989).

Este fue el elemento institucional para la legitimación de la existencia del Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), que se concretó luego de la aprobación de esta Constitución (Decreto Ejecutivo N.º 386)⁹, que incluía también a los pueblos afroecuatorianos en principio, hasta que en 2005 se creó la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE) (Decreto Ejecutivo N.º 244). En 2001 se creó el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y de las Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC) (Decreto Ejecutivo N.º 1394). Estos son los tres consejos de pueblos y nacionalidades que existen hasta la actualidad y que, conjuntamente, pasarían a formar parte del Consejo de Igualdad de Temas Étnicos (Constitución de 2008, Art. 156-157).

nitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial. 3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley. 4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. 5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socioambientales que les causen. 6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. 7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad. 8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras. 9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley. 10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico. 11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe. 12. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella. 13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; a un adecuado financiamiento del Estado. 14. Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley. 15. Usar símbolos y emblemas que los identifiquen” (Constitución de 1998, Art. 84)

- 8 “El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos negros o afroecuatorianos, los derechos determinados en el artículo anterior, en todo aquello que les sea aplicable” (Constitución de 1998, Art.85)
- 9 No hay que perder de vista, sin embargo, que esto fue una redefinición de la Secretaría de Pueblos Indígenas que creó el Presidente Sixto Durán Ballén en 1994, que posteriormente en la Presidencia interina de Fabián Alarcón, en 1997, fue redefinido como Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN).

En este escenario, no hay que perder de vista que la CONAIE y el movimiento indígena fueron un puntal fundamental para la presión, movilizaciones y consecuente derrocamiento del Presidente Jamil Mahuad en el año 2000, y que quien la presidía en ese entonces, el indígena de Pastaza, Antonio Vargas, se postuló a la Presidencia de la República en 2002 por el Movimiento Amauta Jatari. Posteriormente, en el año 2006, fue candidato a la Presidencia por Pachakutik el histórico líder indígena Luis Macas.

Y el colofón de estas largas luchas y participación de las organizaciones de los movimientos indígena, afroecuatoriano y ahora también del pueblo montubio, se dio en la Asamblea Constituyente de Montecristi (2007-2008) a partir de la cual se consagraron una serie de derechos y principios constitucionales de política pública, además de los derechos colectivos, algunos de los cuales analizaremos en el siguiente acápite, revisando aquellos que se relacionan con los derechos políticos de los pueblos y nacionalidades.

La Constitución de 2008

El contexto en el cual realizamos el presente análisis es ciertamente particular. En el pasado nunca había existido en el país una legislación tan garantista en torno al respeto, la promoción y revitalización de las diversidades culturales y sus manifestaciones como en la Constitución vigente (2008). Sin embargo, esto no quiere decir que el Ecuador se enmarque en un contexto de tolerancia a la diversidad. Como sabemos, el Ecuador viene de una historia de marcado racismo y exclusión aún no superados. Pero la Constitución de 2008 abrió un importante camino para estas comunidades, al reconocer las viejas luchas de los pueblos ecuatorianos —y con ello la plurinacionalidad—, promoviendo la interculturalidad, elemento que constituye el mejor camino para poder desarrollarse con transparencia, autenticidad y equidad cultural, social y territorial.

La actual Constitución (2008) determina una completa inclusión y la posibilidad de una participación en equidad para los pueblos y nacionalidades en la toma de decisiones, así como en la vida política y en las políticas públicas del país. Es en ese escenario que realizamos este análisis, el de la representatividad de la diversidad de pueblos¹⁰, a partir del ejercicio de los derechos políticos, particularmente de la democracia representativa manifestada en las pasadas elecciones de febrero de 2013. Revisamos, en primera instancia, los elementos de la Constitución de los pueblos del Ecuador.

La Constitución vigente (2008) reconoce al Ecuador como un “Estado constitucional de derechos y justicia, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” y adicionalmente determina que “[l]a soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad” (Art. 1). Que la soberanía radique en el pueblo, en un Estado que se ha reconocido previamente como diverso e intercultural, es un hecho fundamental en la perspectiva de la democracia, tanto representativa como directa y comunitaria.

Por otra parte, el incluir la condición de interculturalidad y plurinacionalidad constituye una ruptura epistemológica con la definición del Estado-nación liberal que, pese a los preceptos con que fue mentalizado –libertad, ciudadanía, equidad, derechos civiles y políticos–, definitivamente ha fracasado en los lugares de mayor diversidad cultural por su búsqueda de la homogeneidad de los ciudadanos. De hecho, en el pasado se hablaba de lo indígena, tanto en la política como en sectores

10 Usamos el término *pueblo* para designar a grupos y comunidades históricamente conformados y con formas de organización e institucionalidad de legitimidad propia a su comunidad, comprendiendo elementos culturales particulares y diferenciados que pueden incluir idioma, religión, estética y todos los rasgos propios de una cultura antropológicamente concebida. Se usa esta nomenclatura por considerarla más apropiada y genérica para lo que otros autores de las ciencias política y antropológica llaman etnias, naciones, nacionalidades o culturas, que pueden generar conflictos en las interpretaciones jurídicas o con la autodefinición. Por ejemplo, en varios países los indígenas rechazan que se les designe como etnias por considerarlo peyorativo, al percibir una connotación no de sujetos, de personas, sino de objetos de estudio. Por otra parte, algunos autores hablan de minorías étnicas para denominar los grupos nacionales de los países de los inmigrantes en los países receptores. Cabe aclarar que esta definición es también apropiada e incluyente con los pueblos afroecuatoriano y montubio que son también beneficiarios de los derechos colectivos.

administrativos e incluso académicos como un problema (*el problema indígena*), es decir como un escollo, una piedra en el zapato del Estado liberal¹¹.

Pero el fracaso de las políticas unificadoras, la elocuencia de la diversidad (CODENPE reconoce catorce nacionalidades y dieciocho pueblos en el Ecuador), así como la lucha de los pueblos del Ecuador, hacían imposible continuar sin una definición y sin una acción concreta del Estado. Es por ello que se recurrió a la creación de CODENPE, CODAE y CODEPMOC que, si bien fue un paso importante e ineludible, de todas maneras focaliza y hace que los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios sean tratados como una minoría. El Estado debe crear una ingeniería institucional en todas sus funciones que permita una verdadera interculturalidad institucional y participación en la decisión y beneficios de las políticas públicas, obras y presupuestos, acorde con las necesidades y aspiraciones de los pueblos en todo el territorio.

Pero, ¿es suficiente la visibilización y la posibilidad de desarrollarse en un territorio a partir de sus propias formas culturales y de organización? Definitivamente, no. Hace falta una participación directa en el ejercicio de los derechos políticos, no únicamente ejerciendo universalmente el voto, sino a través de candidatos de los pueblos y nacionalidades que representen sus intereses, sus problemas y necesidades, para que estos puedan ser efectivamente resueltos en las políticas de las distintas formas de gobierno. Y para esto, es necesario que el sistema electoral y sus herramientas favorezcan y garanticen la participación y representación de los pueblos. De no cristalizarse esto, la inclusión, la equidad y las acciones afirmativas no pasarán de ser un enunciado constitucional.

En la Constitución vigente (2008) existen algunos elementos que fortalecen y determinan esta perspectiva que repasaremos brevemente.

11 Nos referimos al Estado liberal desde la perspectiva del *liberalismo igualitario* de la filosofía política y no al liberalismo (y mucho menos al neoliberalismo) económico. Según esta noción, el individuo es la unidad última del valor moral, teniendo cada persona un estatus moral igual, por lo cual debe ser tratada por el Gobierno con igual consideración y respeto (Kymlicka, 1996; Torbisco Cassals, 2009).

Estos son los mencionados derechos colectivos, la participación ciudadana y la democracia comunitaria. También cabe destacar el Sumak Kawsay, los consejos nacionales de igualdad y la posibilidad de construir regímenes especiales de circunscripciones territoriales interculturales, que tienen que ver con el régimen de desarrollo del país y las políticas públicas planificadas con pertinencia plural y territorial. Sin embargo, estos serían elementos de otra reflexión.

a) *Los derechos colectivos*: el reconocimiento pleno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios es un paso determinante para construir la interculturalidad y los derechos políticos. La Constitución es auspiciosa y enumera veintiún derechos que, seguramente, representan el más copioso número de derechos colectivos que reconozca ninguna otra Constitución. En lo medular, se reconocen los distintos pueblos, su autodeterminación cultural, los territorios de los pueblos indígenas cuya propiedad es imprescriptible y exenta de tasas tributarias; el derecho a crear y fusionar circunscripciones territoriales en las jurisdicciones del ordenamiento territorial ecuatoriano (parroquias, cantones y provincias); el reconocimiento a la justicia indígena en el marco del respeto a los derechos humanos; el derecho de ser consultados respecto a actividades extractivas en sus territorios, así como respecto de leyes que les afecten; y el compromiso del Estado a no realizar actividades extractivas en territorios de pueblos en aislamiento voluntario.

Con referencia a lo que nos atañe específicamente en este análisis, los derechos colectivos determinan:

Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa... (Art. 57, inciso 15).

Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado (Art. 57, inciso 16).

Si bien éste último hace alusión más específicamente a las políticas públicas y a los consejos nacionales de igualdad, vale la pena citarlo porque se trata de la participación de sus representantes y esto bien puede ser también en los espacios de elección popular.

Adicionalmente, la trascendencia de los derechos colectivos también está relacionada con un cambio epistemológico en la concepción de los derechos de forma distinta a lo individual, es decir, colectiva. Entre los indígenas de todo el continente americano (y muchas otras culturas y pueblos de otras latitudes no occidentales), su cosmovisión y prácticas de vida, la unidad moral no es el individuo, como ocurre en los Estados y las democracias liberales, donde el sujeto de derechos es siempre universal e irrenunciablemente del individuo (o ciudadano/a) en igualdad de condiciones con todos los otros ciudadanos/as. En sus culturas la unidad moral es la comunidad, todo es comunitario, nunca individual. De ahí que lo peor que puede sucederle a un indígena es que lo excluyan o expulsen de su comunidad. Esto es de difícil comprensión para quienes pertenecemos a una matriz cultural occidental y a una tradición liberal de los derechos, de modo que cada individuo decide libremente su voto y en una misma familia se pueden contar votos distintos. Es por ello que hay un choque cultural cuando se ve que en los procesos electorales muchas comunidades indígenas que mantienen sus usos, se deciden colectivamente al o los candidatos por quienes se va a votar, y ciertamente todos votan de la manera dictaminada por la asamblea; en el caso de que en dicha junta exista algún voto distinto, se busca al ‘culpable’ y se lo sanciona.

Precisamente, es esta perspectiva distinta de la forma de percibir lo que llamamos democracia y ciudadanía, lo que hace una tarea impostergable definir, trabajar y ejecutar la democracia comunitaria, también determinada en la Constitución y que analizamos después de la participación ciudadana que es justamente aquella que la alude.

b) La participación ciudadana: otra de las novedades de la Constitución vigente es el estatuto que se le confiere a la participación ciudadana, que da a los ciudadanos la posibilidad de intervención en las decisiones de interés común, así como en el control social. Específicamente:

Los ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e *interculturalidad*.

*La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria*¹² (Art. 95).

La participación, vista así, significa entonces no únicamente estar presentes sino participar de manera efectiva, incluyendo los criterios y voluntades de todas las diversidades, sin niveles de subordinación, sino en plena horizontalidad.

Vale la pena citar los principios de la participación aquí determinados: igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Y de estos subrayar la *igualdad*, el *control popular* y la *interculturalidad*, que tienen que ver directamente con la perspectiva de la participación plural de los ciudadanos en su diversidad, en este caso, de los pueblos y nacionalidades.

Sin embargo, lo más importante de los derechos políticos, para nuestro análisis, es que se determinan tres tipos distintos de democracia: la *representativa*, a partir de la cual se eligen las autoridades nacionales y locales; la *directa*, que es aquella relacionada con los referéndum solicitados por el pueblo para temas que le son importantes y de interés común, demostrado a través de la recolección de un porcentaje de firmas del padrón electoral; y la democracia *comunitaria*, la absoluta novedad y que está por definirse, promover y ejecutar desde la perspectiva institucional. c) *La democracia comunitaria*: representa una gran novedad expresada en la Constitución de 2008. Esta sería, según el mencionado Artículo 95, complementaria a la democracia representativa y a la democracia

12 El énfasis es de los autores.

participativa o directa, a partir de la visión plural y de la realidad de las prácticas de la variedad de pueblos en el multicultural territorio del Ecuador. Asimismo se relaciona con el inciso ya revisado de los derechos colectivos, de

... constituir y mantener organizaciones que los representen en el marco del pluralismo y la diversidad política, y la obligación del Estado ecuatoriano de reconocer y promover todas las formas de expresión y organización (Art. 57, inciso 15).

Aquí, el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Asamblea Nacional son actores protagónicos de este derecho y pueden pensar en una legislación específica para la creación de organizaciones políticas de pueblos y nacionalidades o de regulaciones específicas a este respecto dentro de toda organización política; por otra parte, bien puede pensarse en una ley de cuotas a favor de las diversidades culturales, así como la existente ley de cuotas para el respeto a la paridad y alternabilidad entre hombres y mujeres en la conformación de listas.

Pero esto no es todo, es necesario reflexionar en torno a la democracia comunitaria y, en el Ecuador, aún no se ha dado esta reflexión. Históricamente han existido –y existen hasta la actualidad– formas de organización, decisión y delegación de autoridades en los territorios habitados por los pueblos y nacionalidades del país. De hecho, estas formas están relacionadas con el consenso colectivo y con otras formas culturales de asunción de responsabilidades gubernativas, según dictan los usos y costumbres locales. Estas funcionan en el contexto comunitario y tienen legitimidad hasta el presente y, a decir verdad, generalmente (hasta cuando chocan y/o se contaminan con dinámicas clientelares ajenas a su contexto) funcionan de manera eficiente en la administración territorial local en sectores rurales del país. En efecto, se puede observar en el caso ecuatoriano varias dinámicas comunitarias de administración de territorio, por la ausencia del Estado, que tienen gran legitimidad y éxito en estos sectores de las tres regiones naturales. Basta citar las juntas de agua (o de regantes) en el callejón interandino.

Es por ello que no puede sino ser un acierto la inclusión de la democracia comunitaria en la Constitución. Ahora solo resta aplicarla y para ello, afortunadamente por mandato de la misma Constitución, se cuenta en el Ecuador con el CNE, que no es únicamente un organismo electoral sino parte de una de las cinco funciones del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y Participación Ciudadana). Ello le confiere la rectoría de la democracia en el país, no únicamente en los procesos electorales, lo cual es una enorme responsabilidad. Dentro de esta responsabilidad está el reconocer, precautelar, dar un paraguas constitucional y, con ello, apoyar a estas formas que funcionan en la práctica, aprehendiendo incluso elementos de las mismas. Es decir, dar paso a la *democracia intercultural*.

Esto nos lleva indefectiblemente a la discusión de la ciudadanía y sus derivaciones. ¿Es el concepto de ciudadanía liberal —donde cada persona hace ejercicio individual de sus derechos y obligaciones frente al Estado— suficiente en el contexto ecuatoriano y latinoamericano? Y es justamente allí donde cobran sentido los distintos mecanismos existentes para permitir la participación equitativa en la diferencia y su aplicación en el Estado. En esta perspectiva no solo son un reconocimiento de la pluralidad, sino la puerta para lograr el Estado intercultural, que es como se define hoy el Ecuador. Por ende, requerimos una nueva percepción de la ciudadanía con matices para la pluralidad de cosmovisiones que, para nuestro caso, no sería únicamente una ciudadanía diferenciada como proponen varios autores (Kymlicka, 2009), sino una *ciudadanía intercultural*. Para esto necesitamos ser innovadores y atrevernos a nuevas definiciones, coherentes con el marco constitucional que ya incluye estos factores; pensar en nuevas ingenierías institucionales y herramientas apropiadas para la participación en equidad, también en el acceso al poder y en los mecanismos para lograr dicho acceso.

El Código de la Democracia

La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (2009), más conocida como *Código de la Democracia*, es la que desarrolla las garantías establecidas en la Constitución de la República respecto de los derechos políticos y de participación de la ciudadanía, así como la independencia y autonomía de los órganos y organismos electorales, la transparencia y legitimidad del gasto y la propaganda electoral.

En términos generales debe decirse que el *Código de la Democracia* no contiene aún elementos de la democracia comunitaria, ni contempla elementos para la participación plena de la diversidad de pueblos y nacionalidades del Ecuador. No obstante, hemos revisado un extracto de elementos que se mencionan útiles para la temática que nos convoca en este análisis.

En su artículo primero (*Código de la Democracia*, 2009), reitera el Art. 1 de la Constitución de 2008, reconociendo que el Ecuador es un Estado intercultural, plurinacional y laico. Asimismo, determina que “[l]a soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad”. Como ya habíamos anotado, el hecho de que la soberanía radique en el pueblo, en un Estado que se ha reconocido previamente como diverso, plural e intercultural, es fundamental en la perspectiva de la democracia, tanto representativa como directa y comunitaria y tiene, por tanto, una connotación que amerita herramientas institucionales y legales igualmente acopladas a esta diversidad, para respetar dicha soberanía. Es decir, siendo el pueblo en su diversidad el que ha de determinar el fundamento de las autoridades de elección popular, deben existir mecanismos electorales lo suficientemente eficaces para lograr este mandato. Esto es precisamente aquello a complementar en él.

En su artículo segundo, cita los derechos de los/as ciudadanos/as ecuatorianos/as, donde resulta claro que hay elementos de la democracia particularmente representativa y directa, pero faltan aquellos de la democracia comunitaria. Los derechos son: “elegir y ser elegidos; participar en los asuntos de interés público; presentar proyectos de ini-

ciativa popular normativa; ser consultados; revocar el mandato de las autoridades de elección popular; conformar partidos y movimientos políticos; afiliarse y desafilarse de los partidos políticos; adherirse a los movimientos políticos; participar en las decisiones de las organizaciones políticas; intervenir como veedores u observadores en los procesos electorales y exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos”.

Para este análisis es importante citar el Art. 6 del *Código de la Democracia* (2009):

La Función Electoral tiene como finalidad asegurar que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión auténtica, libre, democrática y espontánea de la ciudadanía y sean el reflejo oportuno de la voluntad del electorado expresada en las urnas por votación directa y secreta.

Adicionalmente lo expresado en el Art. 10:

La ciudadanía expresa su voluntad soberana, entre otros, por medio del voto popular que será universal, igual, periódico, directo, secreto y escrutado públicamente, que se manifiesta en los tiempos, condiciones, y bajo las normas que esta ley señala para garantizar la permanencia y el perfeccionamiento de la democracia.

Finalmente, vale aludir dos acápites del Art. 312:

Las organizaciones políticas tienen por funciones de obligatorio cumplimiento, las siguientes:

1. Representar a las diferentes posiciones e intereses que se expresan en la sociedad.
2. Seleccionar y nominar candidatos para puestos electivos.

Así, pese a carecer de términos relativos a la democracia comunitaria o de inclusión de la diversidad cultural, los tres artículos citados dan la posibilidad de desarrollar una normativa derivada de organizaciones

políticas para que los introduzcan, así como para determinar una reglamentación de cuotas de las listas de candidaturas que bien podría ser a partir de la proporción de población indígena, afroecuatoriana y montubia del país en las organizaciones de carácter nacional y en las organizaciones de carácter local, para que existan participantes de las distintas nacionalidades y pueblos que habitan en el respectivo territorio.

Es fundamental revisar los mecanismos existentes para “asegurar que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión auténtica, libre, democrática y espontánea de la ciudadanía y sean el reflejo oportuno de la voluntad del electorado expresada en las urnas” (*Código de la Democracia*, 2009, Art. 6), que se pronuncie la voluntad soberana del pueblo, “cuya voluntad es el fundamento de la autoridad [por medio del voto]” (Constitución de 2008, Art. 1; *Código de la Democracia*, 2009, Art. 1 y 10) y se representen las diferentes posiciones e intereses que se manifiestan en la sociedad, seleccionando y nominando a candidatos para estos puestos electivos (cfr. *Código de la Democracia*, 2009, Art. 312).

El análisis que exponemos a continuación de los casos seleccionados da buenas pautas con respecto a esta perspectiva, que está por construirse a través de herramientas electorales.

Análisis de casos

En este acápite presentamos el estudio de los resultados electorales en los cinco cantones seleccionados con los criterios ya descritos; esto es, considerando al menos uno por cada pueblo (indígena, afroecuatoriano y montubio). En el caso indígena, que cuenta con catorce nacionalidades y diecinueve pueblos al presente, según el CODENPE, se presentan tres casos de contraste (uno de población autodefinida kichwa de la Sierra; uno de kichwa de la Amazonía y uno de población shuar). Cada uno de ellos cuenta con más de dos tercios de la población que se auto-define como perteneciente a uno de estos pueblos.

Si bien el análisis es fácilmente aplicable para los datos de asambleístas (tanto nacionales como provinciales), ya que hubo candidatos pertenecientes a los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, se estimó relevante la exploración de los datos del sufragio orientados a la Presidencia de la República. Para este análisis se tomó al binomio Alberto Acosta–Marcia Caicedo, del MUPP, como representante de la agenda de pueblos y nacionalidades, pese a su alianza con el MPD, más aún, tratándose de que el binomio tiene una representante del pueblo afroecuatoriano y que Acosta, aunque no pertenece a ningún pueblo o nacionalidad de la diversidad cultural, ha estado ligado al movimiento indígena durante toda la etapa posterior al retorno de la democracia. Por otra parte, no hubo ninguna otra candidatura de representantes de pueblos y nacionalidades. A pesar de ello, en uno de los cantones analizados en la Amazonía se va a dar un particular fenómeno que puede ser también explicado como de lealtad, más que étnica, enlazada a un sentido local.

Cantón San Lorenzo (Esmeraldas)

Este cantón esmeraldeño, situado casi en la frontera con Colombia, se divide en trece parroquias: 5 de Junio, Alto Tambo, Ancón (Pichangal), Calderón, Carondelet, Concepción, Mataje, San Javier de Cachaví, San Lorenzo, Santa Rita, Tambillo, Tululbí y Urbina.

Cuadro 1.
Datos de población Censo 2010 de San Lorenzo (Esmeraldas)

Cantón San Lorenzo (Esmeraldas)
Número de habitantes: 42 486
Porcentaje de población que se autoidentifica como afrodescendiente: 72,16%

Fuente: INEC (2010)

Resultados electorales

Los resultados electorales para la Presidencia de la República (Ver Tabla 1) otorgan su apoyo de forma mayoritaria al candidato Rafael Correa del Movimiento Patria Altiva i Soberana (PAIS), con un 64% de los votos válidos. En segundo lugar queda el binomio Lasso–Solines de CREO, con un alejado 15%. La candidatura de MUPP-MPD conformada por Alberto Acosta junto a Marcia Caicedo, la única postulante de origen afrodescendiente, logró un 10% de los votos, permaneciendo en tercera posición en el escrutinio.

Tabla 1.
Resultados electorales 2013 para la Presidencia de la República
en San Lorenzo (Esmeraldas)

Presidente									
Cantón	Lucio Gutiérrez	Álvaro Noboa	Nelson Zavalá	Alberto Acosta	Guillermo Lasso	Mauricio Rodas	Norman Wray	Rafael Correa	Votos válidos
San Lorenzo	297	371	684	1 420	2 186	148	127	9 493	14 726
%	2	3	4	10	15	1	1	64	100

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Con respecto a los asambleístas nacionales (Ver Tabla 2), se observa que resulta también ganador PAIS con un 58%, seguida del PRE con un 13%, y a continuación el MUPP-MPD con un 8%.

Tabla 2.
Resultados electorales 2013 de Asambleístas nacionales en San Lorenzo

Asambleístas nacionales												
Cantón	AVANZA	CREO	PAIS	MUPP-MPD	PRE	PRIAN	PSC	PS-FA	PSP	RUPTURA	SUMA	Votos válidos
San Lorenzo	2 127	9 588	71 263	11 948	15 705	2 753	1 824	1 473	2 507	1 385	1 600	122 173
%	2	8	58	10	13	2	1	1	2	1	1	100

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Individualmente, los candidatos para asambleístas nacionales más votados fueron, en su orden, Gabriela Rivadeneira, Iván Hurtado y Fernando Cordero. Como se puede apreciar (Ver Tabla 3), se produjo una significativa adhesión unipersonal al candidato Hurtado por parte de los sufragantes de San Lorenzo ya que, pese a ser el octavo en la lista, fue el segundo con más respaldo en el cantón. Iván Hurtado, afrodescendiente de la provincia de Esmeraldas, podría promover una doble

identificación en el electorado que conllevaría esta lealtad, si bien también se plantea la hipótesis que explicaría esta fidelidad ligada a ser una figura histórica del fútbol ecuatoriano, lo cual, desde nuestra perspectiva, definitivamente es influyente. Este ejemplo de lealtad a un candidato resulta emblemático y comparable únicamente con el caso de Diana Atamaint, de nacionalidad indígena shuar en el cantón Taisha, como se expondrá en las siguientes líneas. De cualquier modo, se puede afirmar que la triple condición de Hurtado detonó una gran adhesión en San Lorenzo, la mayor, en términos unipersonales, de los ejemplos aquí estudiados.

Tabla 3.
Asambleístas nacionales más votados en San Lorenzo, 2013

Asambleístas nacionales	Partido	Votos válidos
Gabriela Rivadeneira	PAIS	5 924
Iván Hurtado	PAIS	5 106
Fernando Cordero	PAIS	4 924

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 4.
Asambleístas nacionales electos, 2013

Asambleístas nacionales	Partido
Mae Montaña Valencia	CREO
Patricio Donoso	CREO
Carlos Viteri Gualinga	PAIS
Fernando Cordero Cueva	PAIS
Gabriela Rivadeneira	PAIS
Iván Hurtado Angulo	PAIS
Linda Machuca	PAIS

Marcela Aguiñaga V.	PAIS
Marllely Vásconez Arteaga	PAIS
Miguel Carvajal Aguirre	PAIS
Lourdes Tibán	MUPP-MPD
Abdalá Bucaram	PRE
Cynthia Viteri	PSC
Gilmar Gutiérrez	PSP
Ramiro Aguilar Torres	SUMA

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Finalmente se observa (Ver Tablas 5, 6 y 7) que, con respecto a los resultados para assembleístas provinciales, con relación a los partidos gana PAIS con un 56%, seguido por el PRE con un 11%, y en tercer lugar CREO con 7%. Esto es sumamente interesante, en vista de que PAIS vence claramente, pese a no tener ningún candidato afrodescendiente; de hecho llama también la atención que CREO tampoco dispone de aspirantes del pueblo afroecuatoriano y queda tercero; el PRE sí cuenta con dos candidatos afrodescendientes. De este modo se observa que en San Lorenzo, cantón con un 72,16% de personas que se autoidentifican como afroecuatorianos, en las candidaturas para assembleístas provinciales, que en teoría connotan una mayor identidad local, ganan candidatos no afrodescendientes. Esto no deja de ser resaltante ya que demostraría una mayor fidelidad hacia un partido político, en esta ocasión PAIS, que hacia representantes afroecuatorianos. Nuevamente aparece la pregunta de Iván Hurtado, relativa a si fue más una identidad de pueblo o vinculada al fútbol, que genera también adhesiones incorruptibles. Y Hurtado tiene a su favor, además, haber ostentado durante varios años el cargo de capitán inamovible de la selección nacional. Esmeraldas, asimismo, ha sido desde siempre una provincia que se ha caracterizado por ser cuna de históricos futbolistas y deportistas de dis-

tintas disciplinas. Cabe pues, investigar las relaciones de identidad hacia el deporte, que bien pudieran competir con la identidad de pueblo o ser complementarias en el caso de esta provincia. No hay que perder de vista tampoco que Jaime Hurtado, el histórico líder del MPD, afroecuatoriano de la provincia de Esmeraldas, comenzó brillando como basquetbolista de élite.

Tabla 5.
Resultados electorales 2013 de assembleístas provinciales en San Lorenzo, 2013

Asambleístas provinciales													
Cantón	AVANZA	CREO	PAIS	MUPP-MPD	PRE	PRIAN	PSC	PS-EA	PSP	PUEBLO	RUPTURA	SUMA	Votos Válidos
San Lorenzo	1 670	2 558	19 678	3 436	3 893	740	454	658	782	554	282	596	35 301
%	2	8	58	10	13	2	1	1	2	2	1	1	100

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 6.
Asambleístas provinciales más votados en San Lorenzo, 2013

Asambleístas provinciales	Partido	Votos válidos
Lenin Lara	PAIS	6 413
Esperanza Galván	PAIS	4 544
Gabriel Rivera	PAIS	4 437

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 7.
Asambleístas provinciales electos por la
provincia de Esmeraldas, 2013

Asambleístas provinciales	Partido
Ramiro Tenelema	CREO
Esperanza Galván Gracia	PAIS
Gabriel Rivera	PAIS
Lenin Lara Rivadeneira	PAIS

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Cantón Salitre (Guayas)

El cantón Salitre formó parte de la circunscripción número cuatro¹³ de la provincia de Guayas en las elecciones 2013, y es citado comúnmente como la *capital montubia* del Ecuador. Reportado en el Censo 2010 todavía como cantón Urbina Jado, los datos de población de esta fuente contemplan a cuatro de sus parroquias, siendo estas las que han sido tomadas como referencia para el análisis de los datos electorales: El Salitre (Las Ramas), General Vernaza, Junquillal, La Victoria (Nauza).

Cuadro 2.
Datos de población Censo 2010 de Salitre (Guayas)

Cantón Salitre (Guayas)
Número de habitantes: 57 402
Porcentaje de población que se autoidentifica como montubia: 79,53%

Fuente: INEC (2010)

Resultados electorales

En la elección a la Presidencia, en el cantón Salitre (Ver Tabla 8), el binomio Correa-Glas alcanzó la mayoría, con un 69% de los votos válidos. En el segundo lugar se dio prácticamente un empate técnico entre el binomio de CREO Lasso-Solines, y Gutiérrez-Boyes de Sociedad Patriótica (PSP), con el 11%. En este caso, si bien no se puede colegir que haya una lealtad hacia una candidatura de pueblos o nacionalida-

13 La circunscripción número cuatro incluye los cantones de la provincia del Guayas que no están dentro de los distritos 1, 2 y 3, entre los que se encuentra la zona electoral número 18, denominada también *Salitre* (CNE, 2013). La zona electoral contempla un total de ocho parroquias que, sin embargo, no computaron en el Censo 2010 dentro del cantón “Urbina Jado”. Para el análisis de datos solo se han tomado en cuenta los resultados para las cuatro parroquias descritas en dicho Censo y no la totalidad que forma la zona electoral número 18.

des, ya que ni Rafael Correa ni Jorge Glas se han autodefinido como montubios, es posible subrayar la afinidad regional y provincial, puesto que ambos son precisamente de la misma provincia en la que se ubica Salitre, Guayas. Adicionalmente cabe anotar que muchas organizaciones montubias hicieron manifestaciones públicas en eventos, mítines o medios de comunicación, adhiriéndose y pidiendo el voto masivamente a todas las candidaturas de PAIS (*CRE satelital*, del 6 de febrero de 2013).

Tabla 8.
Resultados electorales 2013 para la Presidencia de la República
en Salitre (Guayas)

Presidente									
Cantón	Lucio Gutiérrez	Álvaro Noboa	Nelson Zavala	Alberto Acosta	Guillermo Lasso	Mauricio Rodas	Norman Wray	Rafael Correa	Votos válidos
Salitre	3 701	1 206	867	275	3 720	556	139	22 948	33 412
%	11	4	3	1	11	2	0	69	100

Fuente CNE (2013). Elaboración propia

De la misma manera, los resultados electorales para asambleístas nacionales (Ver Tablas 9 y 10) reflejan la victoria de PAIS, con un 62% de los votos válidos, seguido lejanamente por el PSP y por el PRE, ambos con cifras del 9%. Si bien la tendencia se confirma contundentemente, sorprende el segundo puesto del PSP pues no cuenta con candidatos que se identifiquen como montubios en su lista, al tiempo que, de manera habitual, ha sido identificada con la Amazonía. Así, los candidatos más votados para asambleístas nacionales son Gabriela Rivadeneira, Marcela Aguiñaga y Fernando Cordero, todos de PAIS. Al ocupar Aguiñaga la tercera en la lista de postulantes, los datos revelan más adhesiones unipersonales a esta candidata que a Fernando Cordero, lo cual sí demuestra nuevamente afinidad al voto por interlocutores de la

misma provincia: Guayas; en este caso podría también decirse que hay, de forma indirecta, fidelidad hacia un candidato montubio ya que el candidato alterno de Marcela Aguiñaga era Jorge Loor Cevallos, quien se autoidentifica como tal. No obstante, al no aparecer en la papeleta y ser Aguiñaga una mujer guayasense, que además ha tenido un alto perfil por haber sido Ministra del Presidente Rafael Correa, esto no pasa de ser una conjetura, la cual habría que comprobar específicamente. De cualquier modo, lo que sí es factible confirmar es la deferencia hacia los candidatos de PAIS y, más particularmente, a aquellos de Guayas.

Tabla 9.
Resultados electorales 2013 de asambleístas nacionales en Salitre

Asambleístas nacionales												
Cantón	AVANZA	CREO	PAIS	MUPP-MPD	PRE	PRIAN	PSC	PS-FA	PSP	RUPTURA	SUMA	Votos válidos
Salitre	7 023	13 232	160 843	4 178	22 608	9 107	1 162	12 232	23 005	2 501	4 242	259 683
%	3	5	62	2	9	4	0	5	9	1	2	100

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 10.
Asambleístas nacionales más votados en Salitre, 2013

Asambleístas nacionales	Partido	Votos válidos
Gabriela Rivadeneira	PAIS	12 856
Marcela Aguiñaga	PAIS	11 107
Fernando Cordero	PAIS	11 146

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Respecto de los asambleístas provinciales (Ver Tablas 11, 12 y 13) el mayor respaldo se orienta hacia PAIS, con un 62%, seguido remotamente por el PSP, con un 9% y el PRE, con un 7%. Como observamos, esta tendencia es semejante a la hallada en los resultados de asambleístas nacionales. Los candidatos más votados fueron, en su orden, Denisse Robles, Gastón Gagliardo, Verónica Guevara, Ángel Rivero y Luiba Cuesta; esto coincide perfectamente con la disposición de la lista 35, lo cual comprueba que hubo aquí inclinación al voto por todos los candidatos de una sola lista. Sin embargo, en otros sectores de la circunscripción 4 del Guayas recibió más votos Cuesta, por lo que ella finalmente llega a ser la cuarta Asambleísta electa, pese a figurar quinta en la papeleta. Es importante anotar que esto demuestra y confirma la identidad y el apoyo a PAIS, inclusive a pesar que en otras listas, como la presentada por SUMA, se postularon candidatos que se autoidentifican como montubios (Lizett Moreira y Jaime Macías). Sin embargo, según la organización Pueblo Montubio del Ecuador, “ninguno de los postulantes a la Asamblea Nacional inscritos por el Distrito 4 del Guayas, en Los Ríos y Manabí, tiene raíces del colectivo” (*El Telégrafo*, 2 de diciembre de 2012). Ello, si bien no determina lealtad o deslealtad, más aún tratándose de una polémica y un conflicto en las organizaciones con respecto a la pertenencia de ciertos representantes del pueblo montubio, no deja de ser una información valiosa para avanzar en la comprensión de las dinámicas electorales.

Tabla 11.
Resultados electorales 2013 de asambleístas provinciales en Salitre

Asambleístas provinciales											
Cantón	AVANZA	PSC-MDG	PAIS	MUPP/MPD	PRE	PRIAN	PS-EA	PSP	RUPTURA	SUMA	Votos válidos
Salitre	4 826	5 980	55 638	1 617	6 141	3 496	606	8 501	792	2 284	89 791
%	5	7	62	2	7	4	1	9	1	3	100

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 12.
Asambleístas provinciales más votados en Salitre, 2013

Asambleístas provinciales	Partido	Votos válidos
Denisse Robles	PAIS	13 631
Gastón Gagliardo	PAIS	10 917
Verónica Guevara	PAIS	10 710
Ángel Rivero	PAIS	10 440

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 13.
Asambleístas provinciales electos por la circunscripción 4 de Guayas, 2013

Asambleístas provinciales	Partido
Denisse Robles Andrade	PAIS
Gastón Gagliardo Loo	PAIS
Liuba Cuesta Ríos	PAIS
Verónica Guevara Villacrés	PAIS

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Cantón Guamote (Chimborazo)

Guamote, en la Sierra centro del Ecuador, se encuentra dividido en tres parroquias: Cebadas, Guamote y Palmira.

Cuadro 3.
Datos de población Censo 2010 de Guamote (Chimborazo)

Cantón Guamote (Chimborazo)
Número de habitantes: 42 664
Porcentaje de población que se autoidentifica como indígena: 94,49%
Nacionalidades: Puruhá (76,57%), Kichwa de la Sierra (20,38%)

Fuente: INEC (2010)

Resultados electorales

En el cantón Guamote, en las elecciones presidenciales (Ver Tabla 14), gana el binomio Correa–Glas, de PAIS, con un porcentaje del 48%. En segundo lugar queda el binomio de CREO, Lasso–Solines, con un 16% y, en tercera posición, el binomio Gutiérrez–Boyes, del PSP. El binomio Acosta–Caicedo, del MUPP-MPD, llega solo al quinto puesto, con el 10% de votos. Evidentemente hay una supremacía de PAIS y una debilidad de la propuesta que se podría identificar con el pueblo indígena, la del MPD y el MUPP. Este dato llama la atención, en vista de que MUPP tuvo en el pasado mucha fuerza en Guamote; de hecho, el Prefecto provincial de Chimborazo y ex Alcalde de Guamote, de autoidentificación indígena, Mariano Curicama, proviene de esta fuerza política.

Tabla 14.
Resultados electorales 2013 para la Presidencia de la República
en Guamote (Chimborazo)

Presidente									
Cantón	Lucio Gutiérrez	Álvaro Noboa	Nelson Zavala	Alberto Acosta	Guillermo Lasso	Mauricio Rodas	Norman Wray	Rafael Correa	Votos válidos
Guamote	3 312	1 008	375	2 194	3 617	872	257	10 436	21 891
%	2	3	4	10	15	1	1	64	100

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Dicho resultado, si bien se ratifica en la votación para assembleístas nacionales (Ver Tablas 15 y 16), también contiene un matiz a resaltar que podría relacionarse con la lealtad hacia un candidato indígena. Y es que así como en este cantón PAIS aventaja con un 42% y los más votados para assembleístas nacionales son precisamente los postulantes de este movimiento, que resultan efectivamente elegidos, destaca, no obstante, que el indígena kichwa amazónico Carlos Viteri Gualinga –también de este partido–, que en la papeleta ocupaba el sexto puesto, en Guamote quedó en el quinto lugar entre los más votados. De este modo, por un lado se revela que en este cantón la población sufragó por todos los candidatos de una sola lista para elegir a los assembleístas nacionales y con una preferencia hacia PAIS y, por otro lado, que un porcentaje de sufragantes, aún exiguo, votó personalmente y con distinción a Carlos Viteri; de ahí que este obtenga una posición más favorable que la candidata Marllely Vásquez, la quinta en la lista de PAIS, por una pequeña diferencia en el sufragio.

Esta posible afinidad con un candidato indígena contrasta con los resultados obtenidos por MUPP-MPD. Recordemos que en su propuesta aparecían dos candidatas indígenas: Lourdes Tibán, kichwa de Cotopaxi y Diana Atamaint, shuar de la Amazonía, que no figuran entre las más votadas. Esto nuevamente revela una lealtad en primera instancia hacia el movimiento PAIS, en congruencia con lo ocurrido para el binomio presidencial.

Tabla 15.
Resultados electorales 2013 de asambleístas nacionales en Guamote

Asambleístas nacionales												
Cantón	AVANZA	CREO	PAIS	MUPP-MPD	PRE	PRIAN	PSC	PS-EA	PSP	RUPTURA	SUMA	Votos válidos
Guamote	5 156	13 473	61 311	20 855	4 101	6 560	2 600	2 257	18 731	3 385	6 913	145 072
%	4	9	42	14	3	5	2	5	13	2	5	100

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 16.
Asambleístas nacionales más votados en Guamote, 2013

Asambleístas nacionales	Partido	Votos válidos
Gabriela Rivadeneira	PAIS	5 248
Fernando Cordero	PAIS	4 621
Marcela Aguiñaga	PAIS	4 336
Miguel Carvajal	PAIS	4 087
Carlos Viteri	PAIS	4 021
Marlley Vásconez	PAIS	4 005

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Asimismo, los resultados para asambleístas provinciales (Ver Tablas 17, 18 y 19) dan como ganador a PAIS, en esta ocasión en alianza con el MUPP, obteniendo un 38%. Le sigue de cerca Amanta Yuyai (MAY), movimiento político indígena vinculado a la religión evangélica, con un 21%. Los candidatos más votados son los pertenecientes a PAIS, Mauro Andino y Rosa Elvira Muñoz, esta última indígena kichwa. Pedro Curichumbi, también indígena kichwa de MAY, es el tercero más votado del cantón. Así, se expresa de nuevo una lealtad de voto indígena manifiesta más específicamente en el caso de Curichumbi, ya que

Muñoz efectivamente estaba segunda en la lista de PAIS; sin embargo, Curichumbi no llegó a ser Asambleísta.

Tabla 17.
Resultados electorales 2013 de asambleístas provinciales en Guamote

Asambleístas provinciales												
Cantón	MAY	AVANZA	CREO	PAIS-MUPP	MPD	PRIAN	PSC	PS-FA	PSP	RUPTURA	SUMA	Votos válidos
Guamote	10 950	2 477	3 415	19 961	3 830	2 612	522	695	4 350	783	2 673	52 268
%	21	5	7	38	7	5	1	1	8	1	5	100

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 18.
Asambleístas provinciales más votados en Guamote, 2013

Asambleístas provinciales	Partido	Votos válidos
Mauro Andino	PAIS	13 631
Rosa Elvira Muñoz	PAIS	10 917
Pedro Curichumbi	MAY	10 710

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 19.
Asambleístas electos por la provincia de Chimborazo, 2013

Asambleístas provinciales	Partido
José Ricardo Moncayo	CREO
Mauro Andino Reinoso	PAIS-MUPP
Rosa Elvira Muñoz	PAIS-MUPP
Paco Fierro	PSP

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Cantón Taisha (Morona Santiago)

Taisha, cantón de la Amazonía y el más oriental de la provincia de Morona Santiago, incluye en su jurisdicción cinco parroquias: Huasaga, Macuma, Pumpuentza, Taisha y Tuutinentza. De reciente cantonización (1996), el acceso a su territorio se realiza fundamentalmente a través de un servicio aéreo o a pie.

Cuadro 4.
Datos de población Censo 2010 de Taisha (Morona Santiago)

Cantón Taisha (Morona Santiago)
Número de habitantes: 18 437
Porcentaje de población que se autoidentifica como indígena: 95.85%
Nacionalidades: Shuar (73,1%), Achuar (20,38%)

Fuente: INEC (2010)

Resultados electorales

El sufragio en el cantón Taisha, en Morona Santiago, exhibe una clara fidelidad a los pueblos y nacionalidades, con los matices oportunos. Así, el cantón Taisha (Ver Tabla 20) votó mayoritariamente para la Presidencia por el binomio Acosta-Caicedo, del MUPP-MPD con prácticamente tres cuartos del total de votos, un 74%. En segundo lugar, con solo un 11%, quedó el binomio Gutiérrez-Boyes, del PSP, que desde hace más de diez años había triunfado en casi toda la Amazonía. Solo en tercer lugar llega el binomio ganador a escala nacional de PAIS, Correa-Glas, con un 7% del total de los votos válidos; es decir menos de un décimo de votos del binomio aquí vencedor.

Tabla 20.
Resultados electorales 2013 para la Presidencia de la República en Taisha
(Morona Santiago)

Presidente									
Cantón	Lucio Gutiérrez	Álvaro Noboa	Nelson Zavalá	Alberto Acosta	Guillermo Lasso	Mauricio Rodas	Norman Wray	Rafael Correa	Votos válidos
Taisha	650	22	77	4 390	312	21	21	434	5 927
%	11	0	1	74	5	0	0	7	100

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

El escrutinio para asambleístas nacionales (Ver Tablas 21 y 22) otorga un apoyo incluso mayor a la alianza MUPP-MPD, de casi el 80% de los votos. Al revisar estas cifras por candidato, la Asambleísta más votada es Lourdes Tibán indígena kichwa, seguida de Diana Atamaint, indígena shuar quien, a pesar de ocupar la quinta posición en la lista MUPP-MPD, es la segunda con más respaldo en el cantón Taisha. Ello responde al voto personalizado, con preferencia hacia Atamaint. Este resultado muestra la lealtad de Taisha a las candidaturas que se identifican con su pueblo, en este caso particular hacia la candidata de su misma nacionalidad shuar.

Tabla 21.
Resultados electorales 2013 de asambleístas nacionales en Taisha

Asambleístas nacionales												
Cantón	AVANZA	CREO	PAIS	MUPP-MPD	PRE	PRIAN	PSC	PS-FA	PSP	RUPTURA	SUMA	Votos válidos
Taisha	365	1 428	3 113	37 657	346	325	270	379	3 091	212	344	47 530
%	1	3	7	79	1	1	1	1	7	0	1	100

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 22.
Asambleístas nacionales más votados en Taisha, 2013

Asambleístas nacionales	Partido	Votos válidos
Lourdes Tibán	MUPP-MPD	3 467
Diana Atamaint	MUPP-MPD	2 894
Jorge Escala	MUPP-MPD	2 628

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Finalmente, los resultados para asambleístas provinciales (Ver Tablas 23, 24 y 25) respaldan la candidatura de MUPP-MPD, con un porcentaje superior al de los resultados presidenciales y de asambleístas nacionales, el 83% de los votos válidos. En este caso, el candidato a la cabeza es el indígena shuar Pepe Acacho, seguido de Yolanda Antun Tsamaraint, también shuar, y Vethowen Chica. El escrutinio final de la provincia de Morona Santiago dejó sin la segunda curul a la alianza MUPP-MPD (Ver Tabla 25), siendo Chica representante de PAIS, el que llega a formar parte de la Asamblea Nacional a pesar de que en este cantón quedó tercero, con un bajo porcentaje del 3,6% con respecto del total de votos del cantón.

Tabla 23.
Resultados electorales 2013 de asambleístas provinciales en Taisha

Asambleístas provinciales						
Cantón	CREO	PAIS	MUPP-MPD	PRIAN	PSP	Votos Válidos
Taisha	302	570	7 627	75	509	9 083
%	3	6	84	1	6	100

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 24.
Asambleístas provinciales más votados en Taisha, 2013

Asambleístas nacionales	Partido	Votos válidos
Pepe Luis Acacho	MUPP-MPD	4 420
Raquel Yolanda Antun	MUPP-MPD	3 207
Vethowen Chica	PAIS	331

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 25.
Asambleístas electos por la provincia de Morona Santiago, 2013

Asambleístas provinciales	Partido
Vethowen Chica Arévalo	PAIS
Pepe Luis Acacho	MUPP-MPD

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Cantón Arajuno (Pastaza)

Arajuno es otro de los cantones de la Amazonía con importante presencia de población indígena. La nacionalidad mayoritaria es la kichwa, con el apelativo habitual *de la Amazonía* pues poseen cualidades culturales diferentes a los kichwas *de la Sierra*. Arajuno está integrado por las parroquias Arajuno y Curaray. A estas parroquias se puede acceder hoy día tanto por vía aérea como terrestre desde el Puyo.

Cuadro 5.
Datos de población Censo 2010 de Arajuno (Pastaza)

Cantón Arajuno (Pastaza)
Número de habitantes: 6 491
Porcentaje de población que se autoidentifica como indígena: 94,70%
Nacionalidades: Kichwa (78,25%), Huaorani (15,70%), Shuar (2,93%)

Fuente: INEC (2010)

Resultados electorales

En Pastaza, en el cantón Arajuno, con un 94,7 % de personas que se autoidentifican como indígenas kichwa de la Amazonía, los resultados del sufragio con respecto a la candidatura presidencial (Ver Tabla 26) apuestan por el binomio Gutiérrez-Boyes del PSP, con un 27% de los votos. En segundo lugar hay un empate técnico entre el binomio de PAIS, Correa-Glas y el de CREO, Lasso-Solines, ambos con un 24% (el binomio de PAIS tiene solo un voto más). En tercer puesto encontramos al binomio Acosta-Caicedo con un 22%. Estos datos ameritan una lectura pormenorizada ante una división de votos muy reñida entre los cuatro binomios citados, ninguno de los cuales baja del 20% de votación. A ello se añade la diferencia de respaldo entre el binomio de MUPP-MPD, que representa a la alianza de la denominada Unidad Plurinacional, frente a la vencedora PSP. Cabe mencionar que este mo-

vimiento, en los últimos once años, ha gozado de supremacía electoral en la Amazonía, probablemente ligada a que el ex Presidente Lucio Gutiérrez, en esta elección candidato a la Presidencia, es identificado como amazónico de Napo¹⁴. Por lo tanto, para el caso de Arajuno, la posible relación de lealtad en el voto se articula con una identidad amazónica. Nótese que, además, en el binomio de la alianza MUPP-MPD, ninguno de los candidatos (Acosta mestizo; Caicedo afrodescendiente) es indígena o amazónico.

Tabla 26.
Resultados electorales 2013 para la Presidencia de la República en Arajuno (Pastaza)

Presidente									
Cantón	Lucio Gutiérrez	Álvaro Noboa	Nelson Zavalá	Alberto Acosta	Guillermo Lasso	Mauricio Rodas	Norman Wray	Rafael Correa	Votos válidos
Arajuno	819	18	17	668	753	40	13	754	3 082
%	27	1	1	22	24	1	0	24	100

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Los resultados para la Asamblea Nacional (Ver Tablas 27 y 28) cambian de partido político y respaldan la opción del MUPP-MPD y, en menor medida, la de PAIS. Ello tiene como consecuencia el apoyo a dos Asambleístas concretos, ambos vinculados a las nacionalidades indígenas: Lourdes Tibán, por el primero y Carlos Viteri, por el segundo.

Esto apunta a una notoria adhesión a candidatos indígenas. Destaca el voto, en primer lugar, a Lourdes Tibán y, en segundo lugar, a Carlos Viteri, pese a ser este indígena kichwa de la propia provincia de Pastaza. Ello podría evidenciar el ejercicio del voto por todos los candidatos de una sola lista, por encima del voto personalizado múltiple.

¹⁴ Lucio Gutiérrez es identificado con fuerza como amazónico, de la provincia del Napo, más específicamente de Tena, donde reside la mayor parte de su familia materna y paterna. No obstante, Gutiérrez nació en Quito y a tierna edad migró hacia Tena, donde hizo toda su educación primaria y secundaria.

Tabla 27.
Resultados electorales 2013 de assembleístas nacionales en Arajuno

Assembleístas nacionales												
Cantón	AVANZA	CREO	PAIS	MUPP-MPD	PRE	PRIAN	PSC	PS-EA	PSP	RUPTURA	SUMA	Votos válidos
Arajuno	3 519	3 677	5 424	5 919	316	309	207	268	4 763	276	289	24 967
%	14	15	22	24	1	1	1	1	19	1	1	100

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 28.
Assembleístas nacionales más votados en Arajuno, 2013

Assembleístas nacionales	Partido	Votos válidos
Lourdes Tibán	MUPP-MPD	599
Carlos Viteri	PAIS	479
Jorge Escala	MUPP-MPD	413

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

La elección de los assembleístas provinciales (Ver Tablas 29, 30 y 31) también se emplaza hacia la propuesta de MUPP-MPD y Avanza, con un 24% y 22% de los votos válidos, respectivamente. Ello sitúa como candidatos más votados a Marlon Santi, indígena kichwa, por MUPP-MPD y a Germán Ledesma, por Avanza. Finalmente, las curules de la Asamblea Nacional para la provincia de Pastaza fueron para este aspirante de Avanza y para Oscar Alfonso Ledesma, de PAIS. Ello obedecería a la dinámica ya referida de fidelidad a los candidatos indígenas.

Tabla 29.
Resultados electorales 2013 de asambleístas provinciales en Arajuno

Asambleístas provinciales											
Cantón	AVANZA	CREO	PAIS	MUPP-MPD	PRE	PRIAN	PS-FA	PSP	RUPTURA	UP	Votos válidos
Arajuno	1 093	874	638	1 202	19	24	20	487	21	570	4 948
%	22	18	13	24	0	0	0	10	0	12	100

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 30.
Asambleístas provinciales más votados en Arajuno, 2013

Asambleístas provinciales	Partido	Votos válidos
Marlon Santi	MUPP-MPD	779
Germán Ledesma	AVANZA	687
Antonio Kubes	CREO	545

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Tabla 31.
Asambleístas provinciales electos por la provincia de Pastaza, 2013

Asambleístas provinciales	Partido
Germán Ledesma Zamora	AVANZA
Óscar Ledesma Zamora	PAIS

Fuente: CNE (2013). Elaboración propia

Conclusiones

Tal como se había anticipado y a partir del análisis de los artículos de la Constitución (2008), es claro que actualmente el panorama constitucional es bastante favorable para los pueblos y nacionalidades. El Estado-nación monocultural fracasó en países de enorme diversidad como el Ecuador y en la mayoría de países latinoamericanos. Por ello, la calificación del Estado como intercultural y plurinacional en el primer artículo de la Constitución vigente, es un cambio paradigmático. Y es que, como dice Amartya Sen, la libertad cultural es imprescindible para el desarrollo humano y el reto de nuestro tiempo es afrontar la diversidad cultural en lo local y lo global (cfr. Sen, 2004); una diversidad que el Ecuador históricamente ha hecho caso omiso y ha quedado invisibilizada.

A pesar de que no se hace en la Constitución una definición específica de lo que se entiende por intercultural y plurinacional, ideal para evitar malos entendidos, subvaloraciones o sobreinterpretaciones, sí se produce un reconocimiento explícito de la diversidad cultural y la búsqueda de armonizar esa diversidad en la construcción y políticas del nuevo Estado. Esto, empero, implica una nueva ingeniería institucional que cada una de las funciones del Estado debe proponerse, ya no solo como una reivindicación de las luchas de equidad étnica, sino por mandato constitucional. Pese a que en las Ciencias Sociales no hay un acuerdo respecto del concepto de interculturalidad, vale la pena aclarar que multicultural e intercultural no son lo mismo.

La categoría de multicultural da cuenta de la diversidad de culturas y su reconocimiento; sin embargo, no presume necesariamente la interacción entre pueblos y culturas sino únicamente la coexistencia. Mientras la interculturalidad prevé necesariamente la convivencia, interacción e intercambio entre las diversas culturas. De esta manera, podrían existir Estados multiculturales aunque no interculturales; no obstante, un Estado intercultural es por antonomasia un Estado multicultural (Salazar Medina, 2011: 112).

Por otra parte, los derechos colectivos (Art. 57, 58 y 59), expresados hoy de una manera más completa que en la Constitución de 1998, resultan el paraguas conceptual y práctico más completo para trabajar las realidades, necesidades y aspiraciones de los pueblos y nacionalidades de una manera apropiada, respetuosa e integral, ya que toman en cuenta, entre otras, la posibilidad de constituir organizaciones que les representen.

De la misma manera, la participación ciudadana (Art. 95) –que además de expresar el protagonismo de la ciudadanía desde una perspectiva activa, en la discusión de los temas de interés común, la toma de decisiones y el control social, orientada por principios fundamentales que incluyen la interculturalidad– crea una forma adicional de democracia además de la representativa y directa: la democracia comunitaria. Esta, no obstante, está por definirse y ejecutarse desde una perspectiva coordinada con las formas existentes históricamente; sin embargo, es una puerta fundamental hacia el avance a una ciudadanía intercultural. En esta discusión está de fondo, efectivamente, la perspectiva de la ciudadanía misma, ya no desde una ciudadanía diferenciada únicamente, sino de una verdadera ciudadanía intercultural con una interacción y mutuo enriquecimiento de los diversos en relación de equidad.

Por último, del análisis del *Código de la Democracia* (2009) es preciso decir que respecto de los pueblos y nacionalidades y la expresión de sus intereses, tiene la tarea inconclusa. Si bien reitera la calidad de intercultural del Estado, no llega a definir herramientas ni derivaciones para que esta pueda efectivizarse en la diversidad de pueblos. Como hemos reiterado, el hecho de que la soberanía radique en el pueblo, en un Estado que se ha reconocido previamente como diverso, plural e intercultural, amerita herramientas institucionales y legales igualmente acopladas para respetar la soberanía de esa voluntad en la diversidad. Es decir, deben existir los mecanismos electorales lo suficientemente eficaces para lograr este mandato.

Desde nuestra perspectiva es recomendable introducir en la legislación vigente criterios para la participación en equidad, de miembros

de los pueblos y nacionalidades que habitan en las correspondientes jurisdicciones político-administrativas, en las organizaciones políticas y en las candidaturas a elecciones de asambleístas, particularmente provinciales. Así, por una parte, es necesario generar mecanismos adecuados para reconocer, garantizar y promover el derecho colectivo de los pueblos y las nacionalidades de constituir y mantener organizaciones que los representen (Constitución de 2008, Art. 57, inciso 15), así como, por otra parte, emprender una propuesta de ley de cuotas a favor de los pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio, impulsando que las organizaciones políticas, a escala nacional y local, incluyan candidatos de las diversidades culturales de acuerdo a los porcentajes de participación en la población. En este sentido, el CNE puede trabajar en coordinación con la Asamblea Nacional.

Respecto de la lealtad del voto en las poblaciones analizadas, los hallazgos se presentan interesantes y también heterogéneos. Hay que recordar y reiterar, sin embargo, la imposibilidad de generalizar los resultados, dadas las características no probabilísticas del análisis. Por tanto, no son extrapolables a toda la población indígena (tampoco a toda la población shuar, kichwa de la Sierra o kichwa de la Amazonía), ni a toda la población afroecuatoriana o montubia. Se trata de resultados focales y concretos en los cantones estudiados y únicamente en las elecciones de febrero de 2013.

Adentrándonos, entonces, en la información analizada y descrita, podemos señalar en unos casos, y atisbar en otros, la existencia de una diversidad de lealtades en el voto de los pueblos y nacionalidades del Ecuador hacia otros miembros que se autoidentifican como tales, mediatizadas, eso sí, por un amplio abanico de factores ligados al contexto político, socioeconómico y cultural en el que se produjo el ejercicio electoral.

Contextualizado esto, quienes mayor lealtad habrían tenido en esta elección son los cantones indígenas del estudio y, entre ellos, el caso con mayor adhesión a sus representantes en los tres niveles, presidencial, de

asambleístas nacionales y de asambleístas provinciales, fue el de Taisha en Morona Santiago, seguido de Arajuno y Guamote. El cantón con menor fidelidad en esta elección a sus representantes como pueblo sería Salitre.

Siguiendo esta lógica, partimos de la revisión pormenorizada de los cantones con altos porcentajes de población que se autoidentifica como indígena (Taisha, Arajuno y Guamote) y observamos que, si bien se producen relaciones de lealtad en los tres ejemplos, es preciso mencionar una dinámica muy diferente entre los dos cantones pertenecientes a la Amazonía, y todavía más entre estos y aquel ubicado en la región Sierra.

Los resultados nos hablan de una alta fidelidad por parte de los sufragantes de Taisha, en Morona Santiago, a los candidatos indígenas de la alianza MUPP-MPD en los tres niveles de votación: presidencial, asambleístas nacionales y asambleístas provinciales. Desde nuestro punto de vista, esta fuerte adhesión responde tanto a la identificación de la población con los asambleístas propuestos, con quienes comparten la nacionalidad shuar, concretamente Diana Atamaint y Pepe Acacho, como con el programa político de la Unidad Plurinacional de las Izquierdas, de manera particular por la presencia de Pachakutik. Sin embargo, este soporte recibido en Taisha no se generalizó en la provincia de Morona Santiago, reduciendo su posible repercusión en el escrutinio final y en el acceso a la Asamblea de Atamaint. Este resultado evidencia que el método de asignación de escaños no es lo suficientemente proporcional respecto de la voluntad de los pueblos y nacionalidades, particularmente en el caso shuar de Taisha; y no porque Atamaint no haya alcanzado el Legislativo. También sorprende que Lourdes Tibán resulte la aspirante a asambleísta nacional más votada pese a ser indígena serrana, y que la candidata de nacionalidad shuar, Diana Atamaint, sea la candidata que le sigue, aún ocupando un puesto inferior en el orden de la papeleta. Ello obedece, en primer lugar, a que hubo una intensa tendencia al voto por todos los candidatos de una sola lista, razón por la cual Tibán que era la primera en la lista, logró el mayor número de votos válidos; y

después, que Atamaint, quinta en la lista, tuvo una fuerte adhesión de voto personalizado quedando la segunda en la votación por candidato. De cualquier forma, en este cantón se denota claramente una lealtad en el voto hacia los candidatos de su identidad étnica y al proyecto político de la Alianza Plurinacional de las Izquierdas (MUPP-MPD).

En el cantón Arajuno, Pastaza, también se produce un respaldo deliberado a los aspirantes indígenas que formaron parte de las candidaturas para asambleístas nacionales y provinciales; esto tanto a Pachakutik que obtuvo el apoyo mayoritario en ambas escalas de votación, como de PAIS. No obstante, los resultados para la elección de la Presidencia de la República reflejaron un voto muy segmentado, que daba por vencedor al binomio Gutiérrez-Boyes del PSP. Este dato no hizo sino levantar otra hipótesis, correlativa al análisis, que debería abordarse con profundidad en una investigación específica. Se trata de la percepción del candidato Lucio Gutiérrez como amazónico por sus lazos personales y familiares con esta región del Ecuador. Entra pues a escena un elemento adicional en la conformación de la lealtad, la calificación de un candidato como *propio*, de *nuestra región* al margen de su autoidentificación étnico-cultural, tal vez incluso independientemente de su agrupación política. Como ya mencionamos anteriormente, fue la alianza MUPP-MPD la fuerza más votada para la elección de los niveles del Legislativo en Arajuno.

Otro ejemplo de la complejidad en la fidelidad al voto indígena es el cantón Guamote, provincia de Chimborazo. De una tradición paradigmática en cuanto a la participación política y la elección de indígenas, muestra tendencias divergentes de lealtad entre los niveles de votación presidencial, asambleístas nacionales y asambleístas provinciales. Y es que, si bien PAIS y no el histórico Pachakutik es el vencedor en todos ellos, esta victoria contempla ciertos detalles dignos de ser rescatados. En primer lugar, la candidatura presidencial de PAIS, obtiene el respaldo de casi la mitad de los sufragantes. De igual manera, los asambleístas más votados pertenecen a este movimiento político, produciéndose, como ya resaltamos en el análisis previo, una dinámica de apoyo es-

pecífico al candidato indígena de la lista de PAIS: Carlos Viteri Gualinga. Finalmente, la propuesta de este movimiento para asambleístas provinciales también resultó ganadora, aunque cabe destacar que esta se realizó en Chimborazo en coalición con Pachakutik contando en su lista con aspirantes indígenas, como fue el caso de Rosa Elvira Muñoz, y se tradujo en dos curules en la Asamblea Nacional. Asimismo, pese a no obtener escaño, otros candidatos indígenas como Pedro Curichumbi de MAY fueron ampliamente respaldados, llegando, finalmente, a quedar como el tercero más votado en todo el cantón.

La complejidad con la que se presenta la posible adhesión o no al voto indígena en Guamote debe observarse considerando otros factores del contexto. Parece evidente la fidelidad a PAIS, aparte de la presencia o no de postulantes indígenas en su candidatura presidencial y en su candidatura para asambleístas nacionales; pero la coyuntura de alianza entre este partido y Pachakutik, precisamente en la escala provincial del sufragio, impide resolver con claridad qué hubiera pasado de no haberse producido la coalición. Finalmente, de ser PAIS el movimiento más votado al margen de la composición de su lista, se hablaría de un cambio radical en la tendencia del voto de Guamote, siendo los próximos comicios para autoridades seccionales una interesante oportunidad para confirmarlo.

Respecto del caso analizado del pueblo afroecuatoriano de San Lorenzo, cantón esmeraldeño con más del 72% de población afrodescendiente, encontramos una práctica de adhesión en el voto distinta y significativa. Si recordamos los resultados electorales de este cantón, PAIS fue el claro vencedor pese a no contar en las listas propuestas con candidatos afrodescendientes y de existir, en otras listas, aspirantes que sí lo eran y que no fueron favorecidos, como Marcia Caicedo en el binomio presidencial con Alberto Acosta. Sin embargo, la postulación como Asambleísta nacional de Iván Hurtado, afamado futbolista afroecuatoriano y esmeraldeño, registró una amplia predilección entre los sufragantes del cantón. Todo ello deviene en la conclusión de una sólida preferencia al proyecto de PAIS, de forma autónoma a sus candidatos, pero además, de la consideración de ingredientes alternativos en

la construcción de la lealtad al voto entre los afroecuatorianos de San Lorenzo, además de la pertenencia étnica: la identificación provincial y, sobre todo, la trascendencia de las figuras futbolísticas, los héroes del deporte nacional, como es el caso que nos ocupa. Es decir, queda en este ejemplo específico la pregunta de cuál es el motivo para la mayor adhesión y lealtad respecto de Hurtado: su pertenencia al pueblo afroecuatoriano, su pertenencia a la provincia de Esmeraldas, el ser una figura histórica del balompié ecuatoriano, o todas complementariamente. Por otra parte, respecto del método de asignación de escaños, cabe resaltar que Hurtado, a pesar de una gran fidelidad a su candidatura, llega a colocarse únicamente como el segundo más votado luego de Gabriela Rivadeneira, que es improbable que tenga un reconocimiento de parte de la población de San Lorenzo como figura política o que haya generado, por tanto, algún nivel de lealtad en el sufragio. Nuevamente, este fenómeno revela el voto por todos los candidatos de una sola lista en gran medida y, al mismo tiempo, el apoyo personalizado al candidato afroesmeraldeño Iván Hurtado.

Finalmente en el cantón montubio Salitre, en Guayas, se descubre una dinámica del voto que, *a priori*, parecería ser independiente de cualquier fidelidad de filiación étnico-cultural, en virtud de un apoyo mayoritario e indiscutible a PAIS, tanto para la Presidencia de la República, como para la Asamblea Nacional, sin candidatos específicos de autoidentificación montubia entre sus aspirantes, salvo el suplente de Marcela Aguiñaga. Sin embargo, esto podría tener otra lectura si consideramos que algunas organizaciones montubias realizaron no solo una labor de promoción de la candidatura de PAIS, sino que la legitimaron.

Como ya avanzábamos en la introducción de este artículo, el análisis de los datos y estas conclusiones, más allá de reflejar la diversidad en las fidelidades del voto de pueblos y nacionalidades, propician un paso más en la reflexión sobre los avances en el cumplimiento de los derechos colectivos. Advertimos cómo las normas que garantizan y las herramientas que han de viabilizar la representatividad de los pueblos y nacionalidades del Ecuador entran en profunda contradicción. Si

bien hoy los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afrodescendiente y pueblo montubio gozan de marcos teóricos que favorecen su autodeterminación y participación política, fruto de un largo recorrido de reivindicaciones y logros constitucionales, los mecanismos para su puesta en práctica adolecen de incoherencia. Un buen ejemplo de ello es el sistema electoral actual basado en el método de divisores continuos (*D' Hondt*) que limita la alternativa del voto personalizado múltiple al no guardar este un valor equivalente a la opción de voto por una sola lista. Ello complica las posibilidades de representación de los candidatos de la diversidad cultural, condicionados por la lógica de un sistema de votación que privilegia a unos candidatos frente a otros, con relación a la posición que ocupen en una papeleta. Eso explica claramente el porqué una indígena kichwa de la Sierra, de Cotopaxi, gana en el territorio amazónico a pesar del apoyo que los candidatos locales reciben individualmente: Atamaint en Taisha y Viteri en Pastaza.

De todo ello surge nuestra propuesta. Alineados al principio de interculturalidad contemplado en la Constitución, y también a la participación ciudadana y a la necesaria acción afirmativa para promover la equidad y la representatividad de las diversas voluntades e intereses que se expresan en la sociedad, seleccionando y nominando a candidatos para estos puestos electivos, deberíamos como país atrevernos a promover una normativa que garantice y fomente el derecho colectivo de los pueblos y las nacionalidades de constituir y mantener organizaciones que los representen en el marco del pluralismo y la diversidad política. Así como un proyecto de ley de cuotas a favor de los pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio. De igual manera, queda por definir, promover (revitalizar si es el caso) y coordinar de manera participativa e institucional los mecanismos y las formas de democracia comunitaria.

Debemos continuar el camino, trabajando para que en el futuro el balance de la acción del presente sea ciertamente positivo, trascendiendo de las declaraciones y principios hacia herramientas congruentes con dichos enunciados.

Bibliografía

- Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- _____ (2009). *Las odiseas multiculturales. Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*. Barcelona: Paidós.
- Ministerio de Educación-UNESCO (ed.) (2009). *La alfabetización en el Ecuador.- Evolución histórica, información actualizada y mapa nacional del analfabetismo*. Quito (Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001851/185161s.pdf>).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). *Convenio N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* (Disponible en: http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf).
- Salazar Medina, Richard (2011). “Derechos Colectivos e Interculturalidad: hacia la construcción del nuevo Estado”. En *Interculturalidad y Diversidad*. Ariruma Kowii (coord.). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar–Corporación Editora Nacional.
- Sen, Amartya (2004). “Libertad cultural y desarrollo humano”. En *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano. New York: Ediciones Mundi-Prensa.
- Torbisco Cassals, Neus (2009). “La interculturalidad posible: el reconocimiento de derechos colectivos”. En *Los Derechos Colectivos. Hacia una efectiva comprensión y protección*. María Paz Ávila y María Belén Corredores (ed.). Quito: PNUD-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Normativa y documentos oficiales

- CNE (2013). “Resultados electorales 2013 de los cantones Guamote (Chimborazo), Taisha (Morona Santiago), Arajuno (Pastaza), San Lorenzo (Esmeraldas), Salitre (Guayas)”. Consulta del 30 de julio de 2013 de la base de datos del Consejo Nacional Electoral: <http://resultados.cne.gob.ec>

- Constitución del Ecuador* (1967). Asamblea Nacional Constituyente
- Constitución Política de la República del Ecuador* (1978). Congreso Nacional. Quito (codificada en 1984). R.O. N.º 569.
- Constitución Política de la República del Ecuador* (1998). Asamblea Nacional Constituyente. Quito. Decreto Legislativo N.º 000.
- Constitución de la República de Ecuador* (2008). Asamblea Constituyente. Ciudad Alfaro.
- Decreto Ejecutivo N.º 386. Publicado en el R.O. 86 del 11 de diciembre de 1998.
- Decreto Ejecutivo N.º 244. Publicado en el R.O. 48 del 28 de junio de 2005.
- Decreto Ejecutivo N.º 1394. Publicado en el Suplemento del R.O. 301 del 6 de abril de 2001.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia* (2009). Asamblea Nacional. Quito: Suplemento R.O. 578 del 27 abril.
- INEC (2010). “Población de Ecuador según autoidentificación y nacionalidad indígena por parroquia”. Consulta del 25 de julio de 2013 de la base de datos del Censo 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: <http://www.inec.gob.ec>

Artículos en medios

- CRE SATELITAL* (2013). “Organizaciones montubias brindan respaldo a candidatos de Alianza PAIS”. 6 de febrero de 2013: www.cre.com.ec/noticia/3022.
- El Telégrafo* (2012). “Grupo de montubios pide no votar por falsos candidatos”. 2 de diciembre de 2012.

Afrodescendencia, participación política y proceso electoral 2013

Afrodescendancy, Political Participation, and the 2013 Electoral Process

John Antón Sánchez

Recepción: 19 de junio de 2013

Aceptación: 6 de agosto de 2013

Resumen

Este artículo analiza el comportamiento electoral del pueblo afroecuatoriano en las elecciones presidenciales del 17 de febrero de 2013 en el Ecuador. Realiza un examen estadístico de las tendencias de votación de las parroquias del país que poseen más del 40% de población afrodescendiente y destaca cómo a mayor población afrodescendiente mayor votación logró el candidato Rafael Correa del Movimiento Alianza PAIS. De la misma forma, hace un examen sociológico del interés del pueblo afroecuatoriano en participar como actor social en la arena electoral. Al final se determina un grado alto de negación y desplazamiento del pueblo afrodescendiente en los espacios políticos del nuevo modelo democrático que marca al Estado ecuatoriano como plurinacional e intercultural. El artículo, al final, hace una propuesta en el sentido de reformar el Código de la Democracia (2009) con el fin de incluir a la afrodescendencia como sujeto colectivo de derechos de participación en varias instancias del poder político, tal como lo establece el Art. 65 de la Constitución de 2008.

Palabras clave: comportamiento electoral, electorado afro-ecuatoriano, racismo, elecciones 2013, discriminación.

Abstract

This article analyzes the electoral behavior of the Afro-Ecuadorian population in the presidential elections of February 17, 2013 in Ecuador. It presents a statistical analysis of the voting tendencies in the districts of the country where at least 40% of the population is Afro-descendant and shows that the higher the Afro-Ecuadorian population in a district, the more votes for Rafael Correa of the PAIS Alliance political movement. This articles also makes a sociological analysis of the interests of the Afro-Ecuadorian population in participating as a social actor in the electoral arena. It emphasizes the personal and collective strategies of Afro-descendants to gain seats in the National Assembly. It is determined that there is a high level of negation and displacement of the Afro-Ecuadorian population in the political sphere in a country in which the new democratic model characterizes the Ecuadorian state as plurinational and intercultural. Finally, the article proposes reformation of the Code of Democracy with the aim of including Afro-descendants as a collective subject holding rights to participate in several levels of authority in politics as stipulated in Article 65 of the Constitution of 2008.

Keywords: electoral behavior, Afro-Ecuadorian electorate, racism, 2013 elections, discrimination.

Un voto o una bala

La filosofía política del nacionalismo negro consiste en que el negro controle la política y a los políticos de su propia comunidad, y nada más que eso. El hombre negro, en la comunidad negra tiene que ser reeducado para que aprenda de la ciencia política, para que sepa lo que la política debe darle a cambio. No malgastes tu voto. Un voto es como una bala.

Malcolm X. Discurso en Cleveland, 3 de abril de 1964.

Introducción

Este artículo analiza la participación de la afrodescendencia en las elecciones de 2013 en Ecuador. La participación política en los escenarios electorales es uno de los puntos de la agenda del movimiento afrodescendiente. Esta aspiración legítima se sustenta en un principio de apertura democrática e inclusión ciudadana. La afrodescendencia considera que los modelos raciales excluyentes han sido la base con que se han construido las democracias regionales, incluso desde el republicanismo. Tanto los partidos y movimientos políticos como las instituciones democráticas de las naciones monoculturales han excluido a los afrodescendientes como sujetos individuales y como pueblos. En respuesta a ello, la afrodescendencia ha reclamado espacios concretos de participación política en los parlamentos, en las estructuras burocráticas, y/o en los altos puestos de instituciones estatales.

La participación política afroecuatoriana ha pasado por escenarios de exclusión; la democracia fáctica ha reducido a los afrodescendientes solo al derecho de elegir, dentro de estructuras clientelares, sin derecho a ser elegidos. La excepción a la regla de la exclusión la alcanzó Jaime Hurtado González, quizá la máxima figura política afroecuatoriana, cuando el 17 de marzo de 1978 fundó el Movimiento Popular Democrático (MPD) de tendencia marxista. Movimiento con el que alcanzó

la diputación en 1979, justo cuando el Ecuador retornaba a la democracia. En 1984, Hurtado participa en las elecciones presidenciales obteniendo el cuarto lugar de votación. Para 1998 vuelve a ser Diputado, pero el 17 de febrero de 1999 es asesinado a la salida del Congreso.

Anteriormente, en las elecciones para la Asamblea Constitucional de 1997, Junior León, otro afroecuatoriano, alcanzó un escaño en representación del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). Su presencia incidió para que los afroecuatorianos quedaran reconocidos en la Constitución de 1998 como un pueblo con derechos colectivos en igualdad de condiciones con respecto a los pueblos indígenas. Para el periodo legislativo de 2002-2006, el profesor Rafael Erazo, del MPD, logra la diputación por la provincia de Esmeraldas. Erazo, en alianza con un sector del Movimiento Afroecuatoriano, logra que se apruebe la *Ley de Derechos Colectivos del Pueblo Afroecuatoriano* (2006), firmada en mayo de 2006. Más tarde, con la coyuntura de la Asamblea Constituyente de 2008, impulsada por el Gobierno de Rafael Correa, ocho afrodescendientes alcanzan escaños en este importante foro que termina aprobando la Constitución de 2008. Dicha Carta declara que el Ecuador es un Estado plurinacional e intercultural (Art. 1) y le da un amplio reconocimiento de derechos colectivos al pueblo afroecuatoriano (Art. 56, 57 y 58). Sin embargo, no se reconoció la circunscripción especial electoral para que estas comunidades tuvieran representación directa en el Legislativo, tal como ocurre en Colombia con las dos curules especiales que se asignan a comunidades negras en la Cámara Baja.

La necesidad de inclusión política afroecuatoriana obligó al movimiento social, a partir del 2010, a buscar distintas estrategias para un reconocimiento de esta naturaleza. Básicamente, el objetivo era establecer la aplicación del Artículo 65 de la Constitución que exige la inclusión de los sectores discriminados en los partidos y movimientos políticos. La estrategia consistió en la negociación de un sector del movimiento social afroecuatoriano con el movimiento Alianza PAIS, liderado por el Presidente Rafael Correa, a fin de que algunos líderes del movimiento afroecuatoriano fueran tomados en cuenta en las listas de candidatos a

la Asamblea Nacional. Al menos así se establece en la Declaración del Congreso Unitario del Pueblo Afroecuatoriano (CUPA) (2012) celebrado entre el 6 y 9 octubre de 2012 en la ciudad de Guayaquil. Aunque esto se llame corporativismo, las cosas no salieron como se previó. El intento de auto cooptación del movimiento no fue bien visto dado que la estrategia de Alianza PAIS fue incluir a personajes afrodescendientes en sus listas para las elecciones de asambleístas de 2013, pero no a líderes ni intelectuales connotados, sino a futbolistas de renombre en sus respectivas regiones. Solo dos líderes del movimiento afroecuatoriano ingresaron a las listas en calidad de candidatos alternos: Alexandra Ocles, alterna nacional, y Pablo de la Torre, alterno en la lista de Esmeraldas. El resultado fue tres futbolistas elegidos como asambleístas principales, tres mujeres afroecuatorianas principales y un asambleísta alterno. Los demás partidos también incluyeron a afrodescendientes en sus listas de candidatos, pero no del seno del movimiento afroecuatoriano; de ellos solo Mae Montaña alcanzó una curul por el movimiento CREO.

En este contexto, el presente ensayo hace un análisis sociológico del proceso de participación política afroecuatoriana. La primera parte trata sobre las generalidades demográficas y sociopolíticas del pueblo afroecuatoriano, donde se destacan sus asentamientos principales en el país y el reconocimiento constitucional de sus derechos colectivos y de participación política. En la segunda parte se hace un análisis estadístico del comportamiento electoral afroecuatoriano de las pasadas elecciones presidenciales de 2013. La metodología consistió en elegir las parroquias con alta población afroecuatoriana y analizar cómo votaron a los principales candidatos presidenciales. En la tercera parte se hace un análisis detallado del interés del movimiento social afroecuatoriano por participar en la arena electoral, teniendo en cuenta las oportunidades políticas que brinda el sistema democrático ecuatoriano. En la cuarta parte se analiza la bancada afroecuatoriana en la actual Asamblea Nacional. El artículo finaliza con una reflexión sobre la necesidad de reformar el sistema democrático en favor de la afrodescendencia, sobre las condiciones reales para crear un partido político afroecuatoriano y sobre la importancia

de una reforma al *Código de la Democracia* (2009) para establecer una circunscripción electoral especial afrodescendiente en el Legislativo, con el fin de consolidar el Estado plurinacional e intercultural.

Generalidades de la población afroecuatoriana: condiciones demográficas y sociopolíticas

Condiciones demográficas

El censo de 2010 confirmó la condición multiétnica y plurinacional del Ecuador. De los 14 483 499 habitantes ecuatorianos, el 71,93% se auto identificó como mestizo, el 7,4% montubio, el 7,03% indígena, el 7,2% afrodescendiente, el 6,09% como blanco y un 0,37% se auto identificó como otro. La Tabla 1 da cuenta de este fenómeno de la diversidad cultural del país:

Tabla 1.
Distribución de la población ecuatoriana
por autoidentificación étnica

Categorías	Casos	%
Mestizo/a	10 417 299	71,93%
Montubio/a	1 070 728	7,39%
Indígena	1 018 176	7,03%
Afrodescendiente	1 041 559	7,19%
Blanco/a	882 383	6,09%
Otro/a	53 354	0,37%
Total	14 483 499	100,00%

Fuente: INEC- Censo (2010)

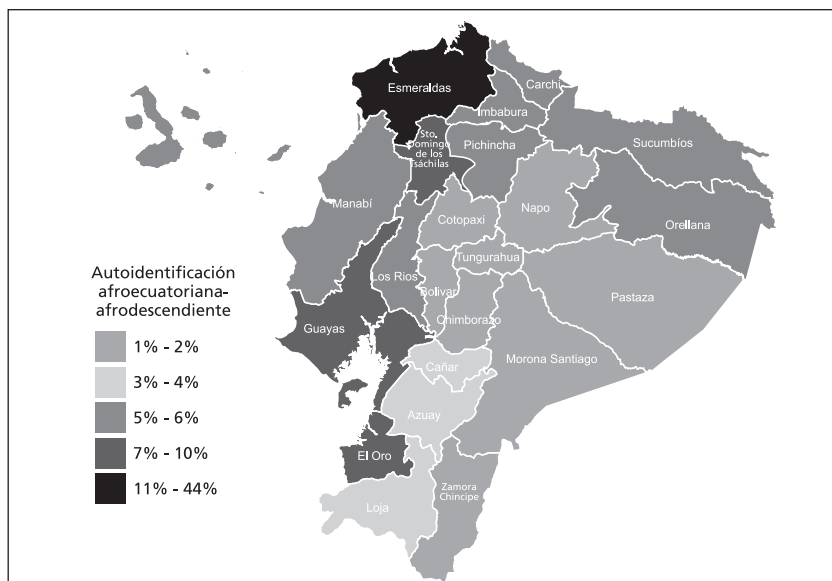
La población ecuatoriana que se autoidentificó como afrodescendiente (sumatoria de las variables de censales de auto identificación afrodescendiente/ afroecuatoriana/ mulata y negra) llegó al 1 041 551 personas, 437 550 personas más que en el 2001, cuando los afroecuatorianos alcanzaban 604 009 personas que correspondieron al 4,9% del total nacional. El Censo de 2010 precisa que el 74,4% de la población afroecuatoriana vive en zonas urbanas y el 25,6% en zonas rurales. Sin embargo, la afrodescendencia habita en la mayoría de las provincias del país, siendo la provincia de Esmeraldas la que mayor población afrodescendiente concentra con el 44%, seguida por Guayas con el 9,66%. Otras provincias con población afroecuatoriana relevante son: Santa Elena 8,5%, El Oro 6,9%, Santo Domingo 6,7%, Carchi, Los Ríos y Manabí con más del 6% cada una. En tanto, Sucumbíos, Imbabura y Galápagos tienen un porcentaje superior al 5%, solo Pichincha está en el 4,5% (Ver Tabla 2 y Mapa 1).

Tabla 2.
Doce provincias con mayor población afroecuatoriana

N.º	Provincias	%
1	Esmeraldas	44,00
2	Guayas	9,66
3	Santa Elena	8,5
4	El Oro	6,9
5	Sto. Domingo de los Tsáchilas	6,7
6	Carchi	6,42
7	Los Ríos	6,18
8	Manabí	6,01
9	Sucumbíos	5,87
10	Imbabura	5,38
11	Galápagos	5,2
12	Pichincha	4,52

Fuente: INEC, Censo (2010). Elaboración propia

Mapa 1.
Mapa de identificación afroecuatoriana-afrodescendiente
por provincias en Ecuador



Fuente: INEC -Censo (2010)

Más que población afroecuatoriana, lo correcto es utilizar el concepto *pueblo afroecuatoriano*, para referirnos al conjunto poblacional (ciudadanos y comunidades) que agrupa a los *afrodescendientes* del Ecuador. La Constitución de 2008 realiza un reconocimiento al pueblo afroecuatoriano (Art. 56, 58). En América Latina y el Caribe, el concepto se refiere a las distintas culturas *negras* o *afroamericanas* que emergieron de los descendientes de africanos y sobrevivieron a la trata o al comercio esclavista desarrollado desde el siglo XVI hasta el XIX (Antón, 2011).

Son pueblos afrodescendientes de las Américas y el Caribe en tanto se han autodeterminado como tales, poseen una conciencia de identidad, comparten una misma historia y características étnicas y culturales

comunes, además de que están presentes antes de la actual demarcación de los actuales Estados nacionales. La afrodescendencia en la región supera los ciento ochenta millones de habitantes y dentro de ella sobresalen los afroecuatorianos. El pueblo afroecuatoriano, además de compartir la cultura, la identidad y las reivindicaciones políticas con sus similares de los países de la región, ha construido una historia particular cuyas características centrales son la esclavización, la colonización, la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural.

La cultura afroecuatoriana obedece a un proceso histórico de larga duración, mediado por circunstancias propias de la negación de derechos ciudadanos por más de medio milenio. Pese a su condición de desigualdad real, gracias a su propia identidad étnica-cultural y a su capacidad política de movilización social y auto determinación como *pueblo*, los hace titulares de derechos colectivos, o derechos étnicos culturales según la teoría liberal de los derechos humanos (Kymlicka, 2009). Este reconocimiento de derechos se alcanza en la década de los noventa, cuando los afroecuatorianos y afroecuatorianas se organizan socialmente, demandan del Estado el reconocimiento político como “minoría cultural”, “grupo étnico” y como “pueblo”, y por lo tanto como sujetos de derechos colectivos o “socioétnicos” (Antón, 2009).

Los afroecuatorianos como sujetos de derechos colectivos y de participación política

El estatus de pueblo que las Constituciones ecuatorianas de 1998 y 2008 le otorgan a los afroecuatorianos se hace en el contexto de las políticas multiculturales que se aplicaron en América Latina. De forma particular, algunos países como Colombia, Brasil, Nicaragua, Ecuador, Venezuela, entre otros, introducen reformas constitucionales que garantizan los derechos de autodeterminación, derechos políétnicos y derechos de participación política, a las minorías nacionales, culturales y étnicas (Yrigoyen, 2010). Esto quizás, como un paliativo que buscaba

evitar las crisis de gobernabilidad, el déficit democrático y los constantes agites sociales ocasionados por el impacto negativo que las políticas neoliberales generaron en las naciones que se abrieron al mercado, debilitaron el Estado de derechos y ahondaron más las brechas de pobreza entre los grupos sociales (Baubock, 2009).

En suma, se podría afirmar que luego del reconocimiento como pueblo a los afroecuatorianos, la agenda política del movimiento social afroecuatoriano traza la misión de alcanzar mayor inclusión ciudadana de los afrodescendientes, en el marco del pleno ejercicio de los derechos humanos y en pie de igualdad. Esta plataforma de inclusión ciudadana plantea múltiples desafíos tanto internos como externos. Entre los desafíos internos está la necesidad del fortalecimiento del movimiento social afroecuatoriano, para lo cual se requiere un mayor acercamiento de las bases sociales con las organizaciones, sus líderes y lideresas, para así alcanzar su unidad y visibilización como pueblo. Los desafíos externos, en parte ligados a los anteriores, suponen la necesidad de alcanzar el reconocimiento legítimo como un actor etnopolítico con capacidad de presentar demandas sociales y políticas que se traduzcan en políticas públicas consistentes de combate al racismo estructural, la discriminación racial y la pobreza (PNUD *et. al.*, 2012).

La participación política como una medida de acción afirmativa para los afroecuatorianos

La Constitución del Ecuador (2008) en su Artículo 11, numeral 3 y en su Artículo 56, numeral 3, establece a las acciones afirmativas y a las reparaciones como uno de los derechos que se deben garantizar a sectores sociales en situación de desigualdad. Estos derechos cobijan al pueblo afroecuatoriano, quienes pertenecen a las “colectividades afectadas por el racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación” (Art. 56, numeral 3). Es decir, de acuerdo con Pastor Murillo (2011), las medidas de acción afirmativa son medidas especiales que

buscan la igualdad ante la Ley y el disfrute de los derechos humanos para cualquier ser humano.

Cuando la Constitución aborda el tema de las acciones afirmativas, está cumpliendo con la Declaración en contra de todas las formas de discriminación racial (1964) y las recomendaciones de la III Conferencia Mundial contra el racismo (Naciones Unidas, 2001). El Plan de Acción de la Conferencia, conocido como Plan de Acción de Durban, recomienda implementar en su institucionalidad interna medidas y planes de acción, incluidas las medidas positivas, para garantizar la no discriminación a los ciudadanos.

En relación con las acciones afirmativas, cabe mencionar el Artículo 65 de la Constitución (2008), relacionado con los derechos de participación y, en especial, el derecho de representación paritaria entre hombres y mujeres en los cargos de la función pública, en los partidos y movimientos políticos. Dicho artículo, en su inciso segundo, determina que “[e]l Estado adoptará medidas de acción afirmativas para garantizar la participación de los sectores discriminados”, donde se entiende como participación el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos, entre los que se destacan el derecho a elegir y ser elegido, el derecho a formar parte de las instituciones públicas del Estado y el derecho a no ser discriminado en las listas de los partidos y movimientos políticos.

Si se interpreta de manera más clara el numeral 2 del Artículo 65 de la Constitución (2008), es evidente la necesidad de una acción afirmativa para evitar la discriminación y la marginación de los sectores excluidos, en especial en los espacios de participación política. Nos referimos a la exclusión histórica que los afrodescendientes, tanto como ciudadanos como pueblo, han sufrido de los espacios de poder, bien sea poder político, social o económico. Este artículo fue introducido por la Asamblea Constituyente de 2007 con el objetivo de garantizar la participación política sin discriminación alguna. Pero, a decir del abogado y líder afroecuatoriano Douglas Quintero, “la expectativa de mejores y mayores acciones legislativas a favor de los afroecuatorianos en la era de la Constitución de 2008 han sido superiores a las condiciones reales

de alcanzarlas” (2010:12). Sin embargo, dicho artículo terminó siendo insuficiente puesto que es posible comprobar empíricamente la ausencia de la representación política del pueblo afroecuatoriana, tanto en el ámbito electoral como en el contexto de los poderes del Estado. De acuerdo con Douglas Quintero:

En primer lugar se debe destacar la ausencia de la representación del pueblo afroecuatoriano en cuanto a grupo cultural históricamente excluido. La representación étnica en la Asamblea (Constituyente) no fue contemplada como una medida de acción afirmativa y de derecho político de los sectores históricamente desconectados, situación que ocurrió favorablemente en beneficio de los migrantes ecuatorianos. Es decir, el principio de acción afirmativa para garantizar la representación política de sectores excluidos se aplicó solo para un determinado grupo, y más bien se le negó el derecho a la representación política a otros grupos quizá con condiciones de mayor vulnerabilidad (Quintero, 2010: 14).

En efecto, y como lo demostraremos en el capítulo siguiente, la historia de la participación política afroecuatoriana desde el retorno a la democracia en 1979 ha estado marcada por tres fenómenos: el interés de muchos ciudadanos afrodescendientes en participar políticamente en la arena electoral; una marcada invisibilidad en la representación parlamentaria como colectivo identitario; y una determinación del movimiento social afroecuatoriano para que se le garantice su participación en la arena electoral y para tener su propia representación en el Congreso o en la Asamblea.

El comportamiento electoral de los afroecuatorianos en las elecciones presidenciales del 2013

Las elecciones generales para designar presidente, vicepresidente y asambleístas provinciales, nacionales y del exterior, se realizaron el 17 de febrero de 2013. En lo que se refiere a los comicios presidenciales,

el analista Mattieu Le Quang (2013) del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) realizó un estudio del comportamiento electoral de los ecuatorianos. Su artículo contiene un examen de dichos resultados electorales en los cantones de la provincia de Esmeraldas y en el cantón Mira de la provincia del Carchi, donde se tiene una presencia afroecuatoriana relevante. Nuestro análisis sobre el comportamiento electoral de los afroecuatorianos en las elecciones presidenciales del 2013 parte de lo ya planteado por Le Quang y se complementa con un detalle sobre la forma en la que votaron sesenta y ocho parroquias rurales y urbanas, en las cuales la presencia demográfica afroecuatoriana va del 20% al 100%.

Los comicios electorales del 2013 se realizaron en medio de un contexto particular. Eran las segundas elecciones presidenciales bajo la Constitución de Montecristi de 2008. Rafael Correa, quien ya estaba en el poder desde el 2007, afianzaba su capital político y lograba consolidar su movimiento político Alianza PAIS (AP) como el bloque hegemónico dominante en el electorado a nivel nacional. De acuerdo con Le Quang, las elecciones del 2013 se desarrollaban en medio de un escenario político prácticamente inalterado desde el 2007 a favor de Correa:

En contraste con los escenarios anteriores a 2009, en los cuales jugaba la dicotomía de lucha contra el neoliberalismo y contra la partidocracia, a partir de las elecciones de 2009 se empiezan a dibujar tres nuevos polos dentro del campo político-electoral: la Revolución Ciudadana con sus aliados políticos (Partido Socialista) y sociales; una oposición de derecha, con fuerzas políticas conservadoras y de centro, las cámaras, las iglesias y los medios de comunicación; y una oposición con organizaciones políticas y sociales de izquierda, el MPD, Pachakutik y ex aliados del gobierno (Le Quang, 2013: 21).

Tal como en el 2009, el escenario de las elecciones del 2013 se convirtió en una arena de disputa del poder político entre dos sectores: Alianza PAIS y la figura carismática de su líder Rafael Correa versus los demás partidos y movimientos con sus candidatos presidenciales.

Los resultados electorales del 2013 no fueron sorprendidos. Alianza PAIS triunfó electoralmente tanto en la Presidencia como en la Asamblea. Rafael Correa fue elegido por tercera vez Presidente y en primera vuelta con el 51,9% de la votación¹. En tanto, el mismo movimiento AP alcanzó cien escaños en la Asamblea Nacional, de los ciento treinta y siete disponibles, controlando más del 70% de este poder del Estado. Con base en estos resultados, Le Quang sintetiza de la siguiente forma el pasado proceso electoral:

Las elecciones de 2013 están marcadas por tres grandes rasgos: una tasa de participación histórica desde el retorno a la democracia: por primera vez un candidato es reelegido con más del 50% de los votos totales en la primera vuelta; y un muy bajo porcentaje de votos blancos. Con el 81,09% de asistencia del padrón electoral, la tasa de participación en las elecciones de 2013 es la más elevada desde el retorno a la democracia en 1979 (Le Quang, 2013: 21).

Con el fin de analizar el comportamiento electoral de los afroecuatorianos en las elecciones tanto del 2009 como del 2013, Le Quang analiza el voto de siete cantones que, de acuerdo con el Censo de 2010, poseen más del 30% de población afroecuatoriana (Ver Tabla 3).

1 En el 2009 Correa alcanzó la Presidencia con 45,23%.

Tabla 3.
Votaciones presidenciales en Ecuador 2013 por cantones con alta población afrodescendiente

Cantones (*)	% Afrodescendiente	2009				2013			
		Correa	Otros candidatos	Votos blancos	Votos nulos	Correa	Otros candidatos	Votos blancos	Nulos
San Lorenzo	72,2	56,86	21,02	14,89	7,23	53,1	29,27	3,78	13,81
Eloy Alfaro	64,1	48,02	23,9	20,58	7,43	55,25	26,35	3,52	14,88
Esmeraldas	55,5	40,17	44,24	6,47	9,09	42,79	45,39	2,06	9,76
Río Verde	51,7	48,82	23,96	19,08	8,14	52,65	26,58	4,54	16,2
Atacames	34,2	39,79	40,84	11,19	8,19	51,95	33,64	2,69	11,7
Mira	32	65,35	18,85	10,21	5,5	67,96	23,03	2	6,97
Muisne	31,1	49,52	29,53	14,62	6,32	57,11	28,93	2,8	11,2

(*) Todos los cantones son de la provincia de Esmeraldas, con excepción de Mira que pertenece a la provincia del Carchi.

Fuente: Le Quang (2013), con base en Censo 2010 y Consejo Nacional Electoral (2013)

De acuerdo a la Tabla 3, Rafael Correa gana las elecciones del 2013 en los cantones de San Lorenzo, Eloy Alfaro, Esmeraldas, Río Verde, Atacames y Muisne (provincia de Esmeraldas) y cantón Mira en la provincia del Carchi con más del 42% de votos. Para el 2009, en los mismos cantones, Correa gana la Presidencia con más de 40%, aquí se destaca que en San Lorenzo y Mira ganó con más del 50%. Sin embargo, para el 2013 Correa mejora su votación y en todos los cantones supera el 50%, a excepción de Esmeraldas donde alcanzó el 43%. Cabe destacar que, tanto para el 2009 como para el 2013 en el cantón Mira, con el 32% de afrodescendientes, la votación de Correa fue la más alta con el 65,3% en el 2009 y el 68% en el 2013. En tanto, San Lorenzo fue el cantón de Esmeraldas que más respaldo dio a Correa, aunque para el 2009 su votación fue del 57%, disminuyendo al 53% en el 2013.

Por su parte, los partidos opositores a la Revolución Ciudadana tuvieron el siguiente comportamiento: en el 2009 los cantones Atacames

y Esmeraldas lograron juntos acumular el 41% y 44% de votos. En tanto para el 2013, mientras la oposición redujo su votación al 33,6%, en Esmeraldas lograron consolidarse aumentando su caudal de votos al 45,3%. En términos generales podría decirse que en la provincia de Esmeraldas, Alianza PAIS y su candidato Rafael Correa lograron calar en el electorado desplazando a fuerzas tradicionalmente ya consolidadas como el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) liderado por el ex-Presidente Abdalá Bucaram (en el exilio), el Movimiento Popular Democrático (MPD) de tendencia de izquierda, fundado por el afroecuatoriano esmeraldeño Jaime Hurtado, y en menor medida al Partido Renovación Institucional Nacional (PRIAN) del magnate Álvaro Noboa.

Los resultados electorales del 2013 confirman que Alianza PAIS es la nueva fuerza política de Esmeraldas, una provincia caracterizada como la región tradicional afrodescendiente, dominada en la última década por el MPD. Particularmente en la ciudad de Esmeraldas se ha desarrollado una disputa electoral muy fuerte entre el MPD y Alianza PAIS. La ciudad fue conquistada políticamente por el MPD logrando colocar al afroecuatoriano Ernesto Estupiñán como tres veces Alcalde desde el 2000 hasta el presente. De igual manera, en las elecciones a Prefecto de 2009 el mismo MPD logró que Lucía Sosa fuera elegida como la mandataria regional. El desgaste de la gestión de Estupiñán con más de una década en el poder, la inversión del Gobierno Central en obras de infraestructura en la ciudad (el mejoramiento vial hacia la ciudad, la modernización del hospital local y del aeropuerto, la construcción del puente de Tachina y la repotenciación de la refinería, la construcción de una poderosa termoeléctrica, entre otras acciones), y particularmente la controvertida elevación de la ciudad de La Concordia a cantón y asignada a la provincia de Santo Domingo, fueron los principales elementos circunstanciales que intervendrían en la disputa electoral en la cual Alianza PAIS ha resultado ganadora.

*Análisis de la votación en las parroquias
del país con altos porcentajes de afrodescendientes*

Ahora nos interesa analizar de manera más detallada los resultados de las elecciones presidenciales de 2013, en relación a lo que consideramos aquí el voto duro afrodescendiente. Dado que las elecciones son secretas no hay manera de saber cómo votó una persona que se auto identifique como afrodescendiente. Para determinar la tendencia de la votación afrodescendiente he seleccionado conjuntos de parroquias (mínima división territorial, política y censal del país) que tienen altos porcentajes de población que, según el Censo de 2010, se auto identificó como afroecuatoriana². Estos conjuntos corresponden a la siguiente ponderación:

Tabla 4.
Grupos de parroquias ecuatorianas con población afroecuatoriana relevante

Porcentaje de población afrodescendiente	Parroquias	Población afroecuatoriana	Población total	Porcentaje de afroecuatorianos
Más del 60%	24	60 443	81 281	74,3
Del 60% al 40 %	22	123 834	225 546	54,9
Del 40% al 20%	22	47 440	160 203	29,6
Total	68	231 717	467 030	49,6

Fuente: Censo (2010). Elaboración propia

De acuerdo con el Censo de 2010, son sesenta y ocho parroquias las que poseen más del 30% de población afroecuatoriana. En total son 231 717 personas afroecuatorianas de 467 030 (49,6% de afrodescen-

- 2 La pregunta número 16 del Censo de 2010 se refería a la autoidentificación de la población por condiciones raciales y culturales: De acuerdo a su cultura y costumbres, ¿usted cómo se autoidentifica? a) indígena, b) afroecuatoriano o afrodescendiente, c) negro, d) mulato, e) montubio, f) mestizo, h) otro. Para efectos de la población afroecuatoriana, se han combinado las variables (b), (c) y (d).

dientes). De este conjunto hemos creado tres grupos de parroquias de acuerdo al mayor y menor porcentaje de población autoidentificada como afroecuatoriana (negros + mulatos + afrodescendientes, según el censo). El primer grupo acoge veinticuatro parroquias que poseen más del 60% de afrodescendientes; el segundo grupo son veintidós parroquias entre el 40% y 60%; en tanto el tercer grupo son veintidós parroquias entre el 20% y el 40% de población perteneciente a la diáspora africana (Ver Tabla 4).

El análisis se basa en el número de votos que los candidatos presidenciales obtuvieron en cada parroquia. Hay que tener en cuenta que en las elecciones presidenciales se presentaron ocho candidatos, pero para efectos de esta investigación el análisis se basa solo en cuatro de ellos. Los partidos escogidos fueron: Movimiento Alianza PAIS, por ser el partido de Gobierno que domina el escenario electoral; Movimiento CREO, que fue la segunda fuerza electoral en el país; el PRE, otrora dominante en la provincia de Esmeraldas con alta influencia en los poblados afrodescendientes; la Alianza plurinacional de las Izquierdas, donde estaba el MPD que antes de Correa³ era el partido número uno en la provincia de Esmeraldas. A continuación presentamos los resultados electorales por grupos de parroquias.

Votación presidencial 2013 en las parroquias con más del 60% de afrodescendientes

Las parroquias con un alto porcentaje de afrodescendientes están ubicadas en los cantones de Eloy Alfaro, San Lorenzo y Río Verde en la provincia de Esmeraldas, además de la parroquia La Concepción en el cantón Mira, provincia del Carchi. De acuerdo a los resultados elec-

3 Es importante anotar que el MPD logró una alianza política con el movimiento político indígena Pachakutik y otras fuerzas políticas de izquierda. Esta coalición participó con una fórmula presidencial compuesta por Alberto Acosta como candidato Presidente, y Marcia Caicedo, como Vicepresidenta. Caicedo es de origen afroecuatoriana de la comunidad de San Lorenzo en Esmeraldas y afiliada al MPD.

torales, en estas parroquias donde la afrodescendencia marca una alta mayoría demográfica, el Presidente Correa y su partido Alianza PAIS, alcanzaron una votación entre el 62% y el 88%. Podría decirse que estos cantones son correístas puros. La parroquia de La Concepción en el Carchi, con el 73% de afrodescendientes, fue la que más votó a favor de Correa con el 87,89%. Luego, las mejores votaciones están en las parroquias esmeraldeñas de Timbiré (93% de afrodescendientes) con 85,9%, Luis Vargas Torres (93% de afrodescendientes) con el 85,7%; Santa Rita (85% de afrodescendientes) con 84%, Selva Alegre (95% de afrodescendientes) con el 80% y Pampanal del Bolívar (94% de afrodescendientes) con el 79,29%.

La más baja votación a favor de Correa se obtuvo en la parroquia de San Francisco del Ónzole (75% de afrodescendientes) con el 45% de votos, seguida por Urbina (94% de afrodescendientes) con el 51,1%. Los demás partidos, en realidad, alcanzaron una votación mínima entre el 4% y el 18%, con la debida excepción del partido CREO quien en la parroquia de San Francisco del Ónzole, cantón Eloy Alfaro, alcanzó una votación del 31%.

Los partidos que antes dominaban la escena electoral en estas parroquias rurales esmeraldeñas han perdido terreno. El PRE, por ejemplo, solo en tres parroquias alcanzó una votación de hasta el 10% (Urbina con el 7,89%; 5 de Junio con 9,22% y San Javier con el 15%). En las demás parroquias su porcentaje de votos se mantuvo en promedios que no superaron el 4% y el 2%. De igual manera, el Movimiento Popular Democrático (MPD), que se disputaba el caudal electoral afroesmeraldeño con el PRE, no superó votaciones más allá del 11%, salvo la parroquia Urbina del cantón San Lorenzo donde obtuvo el 25,7%.

En suma, en las veinticuatro parroquias del Ecuador donde la población afroecuatoriana es mayor al 60%, el partido de Gobierno Alianza PAIS superó votaciones más allá del 60%. Se podría pensar que entre más afrodescendencia más favorabilidad a Correa, pero esto no podría ser del todo cierto ya que en parroquias como Urbina, con el 94% de afrodescendencia, solo respaldaron a Correa con el 51% y la parroquia

de San Francisco del Ónzole con el 75% de afrodescendencia le dio un respaldo a Correa del 45%. Llama la atención cómo los partidos PRE y MPD han perdido prácticamente el caudal electoral de otrora. La hegemonía fue correísta, aunque el movimiento CREO se consolida como la segunda fuerza en estas parroquias, pero a una distancia muy lejana de Alianza PAIS. Solo en la parroquia Urbina se observa que el MPD sigue siendo fuerte, en tanto que el PRE mantuvo un 9,2% en la parroquia 5 de Junio (Ver Tabla 5).

Tabla 5.

Votación para las elecciones presidenciales de 2013, por principales candidatos y parroquias con más del 60% de afrodescendientes

Provincia	Cantón	Parroquia	Afro- descen- dientes	Total de habi- tantes	% de afro- descen- dientes	ALIANZA PAIS	CREO	PRE	MUPP- MPD
Esmeraldas	Eloy Alfaro	Selva Alegre	1 100	1 152	95,49	79,75	10,13	1,05	1,48
Esmeraldas	Eloy Alfaro	Pampanal de Bolívar	1 018	1 085	93,82	79,28	8,55	1,32	5,92
Esmeraldas	Eloy Alfaro	Luis Vargas Torres	344	367	93,73	85,71	8,24	0,55	0,55
Esmeraldas	Eloy Alfaro	Colon Eloy del María	1 298	1 387	93,58	76,76	10,91	0,82	3,7
Esmeraldas	San Lorenzo	Urbina	635	680	93,38	51,1	8,65	7,89	25,7
Esmeraldas	San Lorenzo	Timbiré	948	1 023	92,67	85,95	8,01	1,38	2,21
Esmeraldas	San Lorenzo	San Javier de Cachavi	463	519	89,21	68,13	10,94	15	4,06
Esmeraldas	San Lorenzo	Tambillo	1 458	1 641	88,85	75	7,3	5,2	5,6
Esmeraldas	San Lorenzo	Valdez (Limones)	6 070	7 037	86,26	73,72	15,76	1,8	4,95
Esmeraldas	San Lorenzo	Ancón (Pichangal)	1 547	1 796	86,14	75,25	4,41	1,86	5,08
Esmeraldas	San Lorenzo	Santa Rita	1 330	1 568	84,82	84,5	7,56	1,13	2,08
Esmeraldas	Eloy Alfaro	Maldonado	1 357	1 657	81,89	76,02	12,5	2,1	2,98
Esmeraldas	San Lorenzo	5 de Junio	332	419	79,24	76,6	6,36	9,22	2,84
Esmeraldas	San Lorenzo	Concepción	1 802	2 338	77,07	67,79	16,24	3,95	4,15

Esmeraldas	San Lorenzo	San Lorenzo	18 961	25 265	75,05	62,73	17,22	3,85	10,7
Esmeraldas	Eloy Alfaro	San Francisco De Ónzole	1 163	1 559	74,60	45,13	30,97	3,54	8,9
Carchi	Mira	Concepción	2 021	2 767	73,00	87,89	7,19	0,2	1
Esmeraldas	San Lorenzo	Carondelet	1 191	1 670	71,32	64,46	14,84	4,64	9,64
Esmeraldas	San Lorenzo	Calderón	432	644	67,08	74,29	12,15	4,25	4,8
Esmeraldas	Río Verde	Rocafuerte	3 695	5 529	66,83	70,2	14,4	1,57	7,49
Esmeraldas	Río Verde	Montalvo	2 579	3 977	64,85	63,46	12,46	2,1	7,73
Esmeraldas	Río Verde	Río Verde	3 399	5 298	64,16	64,15	16,35	2,85	7,33
Esmeraldas	Eloy Alfaro	La Tola	2 519	4 076	61,80	76,03	7,9	1,62	11,04
Esmeraldas	Eloy Alfaro	Borbón	4 781	7 827	61,08	66,88	17,56	1,44	5,23
TOTAL			60 443	81 281					

Fuente: Censo (2010); CNE (2013). Elaboración propia

Votación en las parroquias con entre el 60% y el 40% de afrodescendientes

Ahora analizamos el comportamiento electoral en el conjunto de parroquias que poseen entre el 40% y el 60% de afrodescendientes. Son veintidós parroquias ubicadas en la provincia de Esmeraldas, con excepción de la parroquia de Salinas (cantón Ibarra, provincia de Imbabura) con el 57,7% de afrodescendientes, parroquia de Ambuquí (cantón Pimampiro, provincia de Imbabura) con 54% de afrodescendientes, San Rafael (cantón Bolívar, provincia del Carchi) con el 43% de afrodescendientes, San Vicente de Pusir (cantón Bolívar, provincia del Carchi) con 57% de afrodescendientes y la parroquia de Daule (cantón Daule, provincia del Guayas) con el 45% de afrodescendientes.

De acuerdo con la Tabla 6, nuevamente Alianza PAIS se muestra como el movimiento político más votado en las anteriores elecciones presidenciales de 2013. En estas parroquias, también de mayoría afroecuatoriana, la votación a favor de Rafael Correa se mantuvo entre el 83,1% y 52%.

De este grupo, San Vicente de Pusir, en el Carchi, fue la que más votó por Alianza PAIS con el 83,1%, seguida por Mataje (cantón San Lorenzo) con el 80,32%, Salinas (cantón Ibarra) con el 79,82%, Ambuquí, sector del valle del Chota (cantón Pimampiro) con el 79,1%. Otras votaciones notables por Correa fueron: Anchayacu (cantón Eloy Alfaro, provincia del Guayas) 74%; San Rafael (Bolívar, Carchi) 74%; Sua (Atacames) 70,7%; Lagarto (Río Verde) 69%; Chontaduro (Río Verde) 76% y Tachina (Esmeraldas) 64%.

En cuanto a los demás partidos, el movimiento político CREO se evidencia como la segunda fuerza electoral con un promedio de votación entre el 6% y el 31%. Las parroquias que más respaldaron a CREO fueron: Esmeraldas (56% de afrodescendientes) 31%; Vuelta Larga (con 52% de afrodescendientes) 28,9%; Viche (42% de afrodescendiente) 24,1%; San Mateo (56% de afrodescendientes) 22,3% y Tachina (59% de afrodescendientes) 20,42%. Por su parte el PRE, con excepción de la parroquia de Santo Domingo del Ónzole (Eloy Alfaro) con el 58% de afrodescendientes donde obtuvo el 4,6 % de votos, experimentó una baja votación de menos del 2,9%. De la misma forma, el MPD apenas en Camarones (Esmeraldas) San José del Cayapas (Eloy Alfaro) y Chinca (Esmeraldas) logró votaciones del 22,5%, 19,8% y 18,9% respectivamente. En la ciudad de Esmeraldas, donde el Alcalde pertenece a dicho partido, la votación solo fue del 9,42%.

En el segundo bloque de parroquias con alta presencia afroecuatoriana, nuevamente Alianza PAIS mantuvo la hegemonía de las votaciones. En las parroquias afroecuatorianas ubicadas en las provincias del Carchi e Imbabura, la votación a Correa mantuvo un porcentaje superior entre el 70% y el 83%. En estas parroquias se ubica el territorio ancestral Chota, La Concepción y Salinas, lo que permite deducir que la afrodescendencia en esta parte del país mantuvo un altísimo respaldo al programa de gobierno de Rafael Correa. Lo propio ocurre con las demás parroquias de este grupo ubicadas en la provincia de Esmeraldas. Allí la votación a Correa se mantuvo por encima del 52%. Solo en la ciudad de Esmeraldas la votación a Correa obtuvo el 46%, pero este

valor más bien es un triunfo para Alianza PAIS pues, de manera particular, la ciudad de Esmeraldas primero fue el gran bastión del PRE y luego del MPD. De la misma manera, de esta ciudad es oriunda Mae Montaña, quien encabezó la lista a la Asamblea por el movimiento político de derecha CREO. Esta agrupación política alcanzó el 31,7% de votación a las presidenciales, una situación interesante dado que era la primera vez que dicho movimiento se estrenaba en la arena electoral. La gran pérdida de hegemonía política la tienen el PRE y el MPD. En la ciudad de Esmeraldas estos dos partidos no superaron el 2,9% y el 9,42% (Ver Tabla 6).

Tabla 6.
Votación para las elecciones presidenciales de 2013, por principales candidatos y parroquias entre el 60% y el 40% de afrodescendientes

Provincia	Cantón	Parroquia	N.º de afrodescendientes	Total de habitantes	% de afrodescendientes	ALIANZA PAIS	CREO	PRE	MUPP-MPD
Esmeraldas	Esmeraldas	Tachina	2 315	3 951	58,59	64,65	20,42	0,9	8,7
Esmeraldas	Eloy Alfaro	Santo Domingo de Ónzo	997	1 727	57,73	60,51	18,1	4,6	3,1
Imbabura	Ibarra	Salinas	1 007	1 745	57,71	79,82	12,7	0,3	1,7
Carchi	Bolívar	San Vicente de Pusir	1 146	2 010	57,01	83,1	8,6	0	1,9
Esmeraldas	Esmeraldas	San Mateo	3 152	5 546	56,83	58,56	22,3	1,8	5,8
Esmeraldas	Esmeraldas	Esmeraldas	91 317	162 052	56,35	46,27	31,77	2,9	9,42
Esmeraldas	Esmeraldas	Camaronés	1 490	2 696	55,27	58,6	10,79	2,3	22,5
Esmeraldas	Eloy Alfaro	San José de Cayapas	826	1 518	54,41	52	15	1,2	19,8
Esmeraldas	San Lorenzo	Tululbí	1 134	2 086	54,36	58,2	11,6	10	8,52

Imbabura	Ibarra	Ambuquí	2 902	5 374	54,00	79,1	12,7	0,2	2,17
Esmeraldas	Río Verde	Lagarto	2 961	5 550	53,35	69,06	13,5	2,4	5,67
Esmeraldas	Esmeraldas	Vuelta Larga	1 805	3 444	52,41	52,61	28,9	2,1	5,82
Esmeraldas	Esmeraldas	Chinca	2 320	4 430	52,37	49,84	16,89	3	18,9
Esmeraldas	Eloy Alfaro	Atahualpa	762	1 487	51,24	58,64	19,2	0	12,56
Esmeraldas	Esmeraldas	Tabiazo	1 301	2 667	48,78	57,21	17,6	2,4	10,7
Esmeraldas	Río Verde	Chontaduro	1 471	3 123	47,10	67,35	12,97	0,7	6,62
Guayas	Daule	Daule	946	2 103	44,98	66,7	12,2	1,9	1,06
Carchi	Bolívar	San Rafael	737	1 692	43,56	74,52	14,27	0,6	2,5
Esmeraldas	Eloy Alfaro	Ancha-yacu	1 060	2 437	43,50	74,3	11,8	0,9	3,93
Esmeraldas	Quinindé	Viche	2 216	5 215	42,49	55,4	24,1	1,7	3,21
Esmeraldas	San Lorenzo	Mataje	542	1 287	42,11	80,32	6,02	2,4	3,21
Esmeraldas	Atacames	Sua	1 427	3 406	41,90	70,7	18,8	1	2,59
TOTAL			123 834	225 546					

Fuente: Censo (2010); CNE (2013). Elaboración propia

Votación en las parroquias con entre el 40% y el 20% de afrodescendientes

Ahora analizamos el comportamiento electoral por parroquias que tienen un menor número de afroecuatorianos, entre el 20% y el 40%. En este tercer bloque se ubican dieciocho parroquias en la provincia de Esmeraldas y cuatro en las provincias de Imbabura y Carchi. Al estudiar este cuadro y compararlos con los anteriores se puede observar que a mayor número de parroquias con mayor número de afrodescendientes, mayor votación a favor de Correa se evidencia. Por el contrario, a medi-

da que la parroquia disminuye su porcentaje de población afrodescendiente, disminuye igualmente el porcentaje de votación hacia Alianza PAIS y donde justamente los demás movimientos van tomando fuerza aunque con una distancia larga respecto a la favorabilidad de Alianza PAIS; de cualquier modo, para ambos casos, se debe puntualizar las debidas excepciones.

No quiere decir necesariamente que el potencial electoral afroecuatoriano en estas parroquias de mayoría afrodescendiente sean correístas o que exista una total afinidad ideológica con la propuesta política de la Revolución Ciudadana. No es posible, al menos aún, afirmar que los afrodescendientes sean del todo militantes del partido de Gobierno. Más bien, habría que observar que en determinados momentos de la historia política los sectores con mayoría afrodescendiente han sido cooptados por una u otra tendencia política. Esta tesis se puede comprobar si examináramos que durante los años ochenta, noventa y en la primera década del siglo XX, al menos para la provincia de Esmeraldas, tanto el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) como el Movimiento Popular Democrático (MPD) tuvieron una gran aceptación entre el electorado afrodescendiente de esta región. Y tal como se ha demostrado en este ensayo, tanto en las elecciones presidenciales de 2009 como de 2013, los cantones y parroquias con población autoidentificada mayormente como afroecuatoriana presentaron un comportamiento electoral con tendencia favorable a Alianza PAIS y a su líder natural Rafael Correa, dejando su aceptación al PRE, al MPD, e incluso al PRIAN. La pregunta entonces sería: ¿por qué en las dos últimas contiendas electorales el Movimiento Alianza PAIS y su líder, Rafael Correa, alcanzaron una importante votación?

En primer lugar deberíamos observar que la aceptación ciudadana de las propuestas políticas de Alianza PAIS ha sido un fenómeno nacional que ha venido en crecimiento desde las elecciones de 2007, donde Rafael Correa terció por la Presidencia y la ganó en segunda vuelta, luego de derrotar al candidato Álvaro Noboa con su partido PRIAN. Correa emerge como *outsider* en la arena política, un líder con fuerza

carismática, arrolladora y con aires de renovación política. Su fuerza electoral se abre paso en medio de un caos político que eclosionó de manera generalizada en el país. Recordemos que durante los años noventa y la primera década del siglo XX los partidos políticos tradicionales y hegemónicos sufrieron un enorme desgaste. En estos veinte años el país cayó en una notable crisis económica, una marcada corrupción, aumentó la pobreza, se generó mayor desencanto popular, emergieron con fuerza los nuevos movimientos sociales, en especial, los indígenas y afrodescendientes, se dieron varios levantamientos indígenas, se derrocaron tres Presidentes y, por si fuera poco, se dio la dolarización en medio de un traumático proceso que empobreció a la mayoría de ecuatorianos y obligó a una migración sin precedentes.

En medio de este panorama, Correa capitaliza el descontento popular. Su discurso contra *la partidocracia*, el neoliberalismo, la injerencia extranjera y la necesidad de una *revolución ciudadana* que fortaleciera al Estado y recuperara la soberanía nacional, pero sobre todo una propuesta de gobierno inspirada en el nacionalismo, el orgullo por la patria y el legado altivo de Eloy Alfaro, logró captar el respaldo ciudadano en las urnas. Es así como se propone la refundación de la patria por medio de una Asamblea Constituyente (2007) que expide una Constitución (2008) que le permite reformar las instituciones del Estado y con ello afianzar su plataforma de gobierno centralizada en un Plan Nacional de Desarrollo o del Buen Vivir. Es de esta manera que Correa y su movimiento Alianza PAIS se constituye como el gran electo: ya ha ganado tres elecciones presidenciales (2007, 2009 y 2013), tres consultas populares, una Asamblea Constituyente (2007), un referéndum aprobatorio de la Constitución (2008), un referéndum reformativo de la misma (2011) y dos elecciones a la Asamblea Nacional (2009 y 2013) (Ver Tabla 7).

Tabla 7.
Votación para las elecciones presidenciales del 2013, por principales candidatos y parroquias entre el 40% y el 20% de afrodescendientes

Provincia	Cantón	Parroquia	Afro- descen- dientes	Total de habi- tantes	% de Afro- descen- dientes	ALIANZA PAIS	CREO	PRE	MUPP- MPD
Esmeraldas	Esmeraldas	Cnel. Carlos Concha Torres	914	2 345	38,98	48,43	8,29	2,32	6,7
Carchi	Mira	Juan Montalvo	489	1 301	37,59	86,6	8,1	0,8	0,9
Esmeraldas	Muisne	Muisne	3 434	9 199	37,33	64,89	16,5	1,1	8,3
Esmeraldas	Atacames	La Unión	840	2 252	37,30	64,81	24,5	1,26	3,14
Esmeraldas	Río Verde	Chu- munde	1 318	3 534	37,29	61,93	11,2	3,7	7,7
Imbabura	Ibarra	Carolina	969	2 685	36,09	66,2	15,8	0,56	2,41
Esmeraldas	Atacames	Atacames	6 075	16 930	35,88	54,3	27,2	1,63	3,1
Imbabura	Urcuquí	Pablo Arenas	672	2 106	31,91	69,3	16,01	0,59	0,89
Esmeraldas	Atacames	Tonsupa	3 310	10 501	31,52	61,9	23,5	1,05	3,1
Esmeraldas	Atacames	Tonchi- gue	2 427	7 786	31,17	64,64	16,1	1,1	3,61
Esmeraldas	Esmeraldas	Majua	790	2 703	29,23	56,54	16,99	1,63	11,2
Carchi	Mira	Jijón y Caamaño	551	2 023	27,24	70,38	14,2	0,41	2,5
Esmeraldas	Muisne	Galera	437	1 605	27,23	65,1	14,9	1,8	5,5
Esmeraldas	Muisne	Quingue (Olmeco Perdomo)	153	569	26,89	67,81	18,2	1,8	2,97
Esmeraldas	Quinindé	Cube	2 006	7 467	26,86	53,2	19,8	2,67	6,1
Esmeraldas	San Lorenzo	Telembi	1 538	5 735	26,82	39,3	6,69	1,5	45,5
Esmeraldas	Quinindé	Rosa Zarate (Quinin- dé)	17 899	67 323	26,59	53,52	27,58	1,4	4
Esmeraldas	Muisne	Bolívar	284	1 072	26,49	74,5	13,5	0,2	4,44

Esmeraldas	Muisne	San José de Chama	1 092	4 134	26,42	66	21,3	0,79	4
Esmeraldas	Muisne	San Gregorio	1 545	5 923	26,08	68,1	13,2	0,8	10
Esmeraldas	Muisne	Salima	262	1 115	23,50	80,2	11,7	0	0,5
Esmeraldas	San Lorenzo	Alto Tambo	435	1 895	22,96	48,24	14,08	8,07	15,9

Fuente: Censo (2010); CNE (2013). Elaboración propia.

Movimiento social afroecuatoriano y el espacio político ecuatoriano

Analizamos en esta parte del ensayo, el interés del movimiento social afroecuatoriano en la participación electoral dentro del sistema político ecuatoriano. Nuestro enfoque se basa en la teoría de la estructura de las oportunidades políticas que los sistemas de gobierno abren o cierran para permitir que una determinada fuerza social, sin ser hegemónica o teniendo un carácter de subalternidad, pueda penetrar en la arena política y así alcanzar logros políticos o espacios de poder político. Se intenta hacer un recuento sociológico de los distintos episodios que han caracterizado el interés del movimiento social afroecuatoriano en participar electoralmente, interés que por supuesto no ha tenido mayor alcance en el espacio político, salvo excepciones con enorme costo de corporativismo o intento de cooptación por parte de los sectores del poder político hegemónico.

Para Mc Adam (1998) y Tarrow (2004) la noción de estructura de las oportunidades políticas alude al estado de una estructura de juego en la que se desarrolla un movimiento social. Se refiere al grado de apertura y de oportunidades que un sistema político ofrece para la movilización social. Es decir, de acuerdo a un contexto político determinado, se aumentan o disminuyen las posibilidades de un movimiento social. Por ejemplo, a fines de los años ochenta y comienzo de los noventa, en América Latina se dieron sucesos políticos y sociales que se convirtieron

en *caldo de cultivo* para la emergencia de nuevos actores sociales, entre ellos los afrodescendientes e indígenas. Entonces, ¿cuándo un sistema político es propicio para generar oportunidades políticas favorables a los movimientos sociales? ¿Cuáles son los indicadores claves del sistema político latinoamericano que facilitaron dicha emergencia de movilizaciones, en especial las afrodescendientes e indígenas? Para Tarrow (2004), un sistema político es favorable a la movilización cuando éste tiene un grado amplio de apertura democrática. Esto pensamos que sucedió en los países de América Latina a partir de la década de los años ochenta cuando terminaron las dictaduras militares en la mayoría de los Estados nacionales. Esto constituye un factor importante pues un ambiente democrático genera una tradición y una cultura política tolerante y permisible a los derechos y garantías ciudadanas.

De acuerdo con Tarrow (2004), en este periodo de apertura democrática también hay situaciones negativas que cierran las oportunidades políticas a los movimientos sociales. Esto ocurre por la desigual capacidad de partidos y fuerzas políticas para intentar integrar a los portavoces de los movimientos en las filas de sus autoridades o, al contrario, cuando la integración de dichos líderes termina en cooptación y corporativismo, dejando como saldo negativo a un movimiento social por fuera de la escena política electoral. Esto lo podemos observar en el caso ecuatoriano cuando, con el retorno a la democracia en 1979, durante los años ochenta y noventa, la fortaleza de los partidos políticos de izquierda como de derecha era débil, no fueron capaces de captar la atención de los líderes de los movimientos sociales, en especial del proceso organizativo afroecuatoriano.

Las demandas sobre políticas públicas que los afroecuatorianos, desde los noventa, vienen haciendo como sociedad civil, se han centrado en un conjunto de reivindicaciones de derechos económicos, sociales, políticos, territoriales y culturales. En teoría, el resultado de estas demandas ha causado un impacto significativo tanto en la cultura política de la nación como en las políticas culturales del Estado, las cuales se han tratado de orientar a través de la incorporación de programas específicos para estas comunidades en materia de participación política,

fortalecimiento de su sociedad civil, garantía del derecho al territorio, la identidad cultural, el respeto por los derechos humanos y el fomento del desarrollo productivo.

¿Cómo se van concretando las exigencias de participación política y de exigencia de políticas públicas para los afroecuatorianos? Antes de hacer un recuento de ese fenómeno, es preciso y justo tener en cuenta como antecedentes el papel del movimiento indígena cuando en los noventa irrumpe con fuerza en la arena política y electoral con sus levantamientos y con la creación de su partido político Pachakutik. Este contexto indígena fue un escenario positivo para facilitar la presencia del movimiento afroecuatoriano en la arena política y su interés electoral.

Recordemos que a principios de los noventa, ya se habían dado condiciones políticas para la implementación de acciones colectivas que alimentaban la necesidad de una política cultural con sentido de inclusión étnica: la celebración de la campaña de autodescubrimiento de América y el levantamiento indígena de 1990. Estos episodios marcaron de manera contundente la acción colectiva de los indígenas con miras a transformar el sistema político ecuatoriano, hacerlo más democrático e inclusivo, impulsar reformas estructurales que dieran cabida a la plurinacionalidad y al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores campesinos y étnicos más empobrecidos. Andrés Guerrero (1997, 2001) analiza las circunstancias políticas de los levantamientos indígenas desde 1960, 1990, 1994, y 2000. De manera particular explica que desde el levantamiento indígena de 1990 se pone fin a siglos de dominación étnica blanco mestiza a los indígenas, se termina con los sistemas de representación ventrilocuos y, sobre todo, se combate las formas de dominación colonial aun presentes en las haciendas. Desde el levantamiento de 1990 surge una nueva capa intelectual indígena que asume la representación política propia, se articula a los juegos de poder y reclama una nueva institucionalidad del Estado para atender las demandas. Con la creación del movimiento político Pachakutik en 1996, los indígenas dan un giro cualitativo en sus reivindicaciones. De la lucha por la tierra que los caracterizó durante los años cincuenta, se

pasa a la lucha por la plurinacionalidad, un proyecto de cuestionamiento y transformación jurídica, política e institucional del Estado, que les permita responder a los desafíos de inclusión social y diálogo cultural entre las etnias y pueblos que conforman la nación.

Asociación de Negros del Ecuador (ASONE)

En medio de la coyuntura social de comienzo de los noventa, los afroecuatorianos dieron sus primeros pasos exitosos para llamar la atención política del Estado. Un antecedente concreto de reclamación por la falta de atención del Estado a los afroecuatorianos fue en 1992, cuando Víctor León Rodríguez había fundado la Asociación de Negros del Ecuador (ASONE). Esta organización había emprendido desde muy temprano acciones para reclamar un espacio político de los afroecuatorianos en la sociedad nacional. Una de esas acciones contundentes fue el Congreso de la ASONE (León, 2001), realizado en el mismo recinto del Congreso Nacional, en Quito, entre el 21 al 28 de enero de 1992. En este primer Congreso, don Víctor León lideró discursos políticos contra la discriminación racial, sobre posibles demandas al Estado por racismo contra los afroecuatorianos ante la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Otro de los temas fue la pobreza y la marginación económica y política que sufre el afroecuatoriano.

De acuerdo con León (2001), en octubre 2 de 1995 ASONE envía una carta al doctor Heinz Moeller Freile, Presidente del Honorable Congreso Nacional, donde reclaman un espacio de participación directa de los afroecuatorianos en la constitución de los nuevos Magistrados de la Honorable Corte Suprema de Justicia. En virtud de lo anterior, ASONE hace su propuesta de acción afirmativa reclamando un espacio de participación y reconocimiento en la Corte, aludiendo a los derechos que le corresponden a los afroecuatorianos en tanto se consideran *etnia negra*. Diríamos que nos encontramos con un importante esfuerzo en 1995 de posicionar al pueblo afroecuatoriano en medio de un escenario

que exigía cambios en el sistema político, demandando más apertura en el campo de la democracia y agenciando a nuevos actores sociales que aspiraban a movilizarse en la esfera pública como agentes políticos de relevancia. Estaríamos concretando un importante esfuerzo desde las organizaciones afroecuatorianas por consolidarse como un movimiento social que reivindica cambios políticos en la cultura política ecuatoriana (León, 2001).

La participación política afroecuatoriana y Jaime Hurtado

A mediados de los años noventa, la participación política de los afroecuatorianos en el espacio público estaba determinada por la figura descollante de Jaime Hurtado González, líder de izquierda radical y fundador del Movimiento Popular Democrático.

Jaime Ricaurte Hurtado González nació el 7 de febrero de 1973 en la parroquia abandonada de Malimpia, del cantón Quinindé, en la provincia de Esmeraldas. Pese a que sus padres fueron analfabetos, lograron hacer de Jaime Hurtado uno de los primeros abogados en la historia de los afroecuatorianos. El menor de siete hermanos, a los diez años logró aprender a leer y escribir en la escuela “21 de septiembre”, en la ciudad de Esmeraldas. Luego terminó sus estudios secundarios en Guayaquil, donde se destacó como un gran deportista que logró muchas medallas en disciplinas como básquet y atletismo. Sus estudios superiores los realizó en la Universidad Santiago de Guayaquil. Allí se inició en la política. Fue presidente de la Asociación de la Escuela de Derecho y candidato a la presidencia de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE). Con esta experiencia descubrió sus dotes de orador. En 1966 ingresa al Partido Comunista Marxista-Leninista del Ecuador (PCMLE). Luego obtuvo un puesto en la dirección del Partido del Proletariado, llegando al Comité Central y al Buró Político. Con la coyuntura de la dictadura del triunvirato militar de finales de los setenta, Jaime hace planteamientos ideológicos y estratégicos sobre

los problemas sociales del pueblo ecuatoriano. Se propone entonces la constitución del Movimiento Popular Democrático (MPD), el cual es fundado el 17 de marzo de 1978.

En 1979 es electo Diputado nacional. Se trata de un hecho histórico: por primera vez llega al Congreso un afroecuatoriano. En 1984 se convierte en el primer afroecuatoriano candidato a la Presidencia de la República, obteniendo un cuarto lugar en dichas elecciones. Desde 1990 a 1994 fue Director Nacional del MPD. En 1998 volvió como Diputado nacional al Congreso. Su actividad parlamentaria se caracterizó por sus denuncias de actos de corrupción y la defensa de los intereses de los sectores más necesitados. Hurtado fue un hombre de izquierda caracterizado por su línea dura. El miércoles 17 de febrero de 1999 es asesinado en compañía del Diputado alterno Pablo Tapia y el asistente de servicios legislativos Wellington Borja, luego de salir de la sesión del Congreso Nacional. El asesinato de Hurtado se constituye en uno de los magnicidios políticos más grandes de la historia política de la época Republicana, de la misma dimensión como fueron los asesinatos de Gabriel García Moreno, Luís Vargas Torres, Eloy Alfaro Delgado y el extraño accidente del Presidente Jaime Roldós.

La participación política afroecuatoriana y el movimiento indígena

Jaime Hurtado no fue el único afrodescendiente que buscó posicionarse políticamente. También existieron otros actores importantes como Edmundo Arce, Víctor Junior León, Oscar Chalá y José Chalá, entre otros.

Es importante destacar también que en esta conquista de atención política a los afroecuatorianos por parte del Estado y el sistema político, Oscar Chalá Cruz jugó un papel importante al lado de los indígenas, más concretamente desde la CONAIE y Pachakutik. Los levantamientos indígenas de 1990 y 1994 y la participación electoral de Pachakutik generaron un ambiente favorable de acción colectiva en beneficio de

los indígenas. Producto de estas demandas, se fundaron las primeras instituciones del Estado para atender la causa indígena y afroecuatoriana (CONAEI y CODAE). Pero Oscar Chalá fue uno de los líderes afroecuatorianos que desde temprano participó en las acciones políticas de los indígenas y esto, más tarde, incidió para que el Estado respondiera con la implementación de una institucionalidad favorable para los afroecuatorianos.

Además, sobre la relación entre indígenas y afroecuatorianos se destaca la mediación y participación que jugaron algunos líderes y lideresas afroecuatorianos tanto en la CONAIE como en el Movimiento Político Pachakutik. A este movimiento pertenecieron Oscar Chalá, Renán Tadeo, Blanca Tadeo y Sonia Viveros, especialmente. La acción colectiva conjunta entre líderes indígenas y afroecuatorianos, incluyendo a Juan García Salazar y al entonces Diputado afroesmeraldeño, Víctor Junior León (Partido Roldosista Ecuatoriano), generó una sinergia de gran oportunidad política para que, en el seno de la Asamblea Constitucional (que luego fue Constituyente) de 1997, se expidiera la Constitución Política de 1998. En esta Constitución tanto a los afroecuatorianos como a los indígenas se les reconoció como pueblos y, por tanto, titulares de derechos colectivos y territoriales. Pero la relación política entre indígenas y afroecuatorianos no siempre fue buena. Las disputas de poder y las preferencias del Estado hacia los indígenas terminaron generando una polarización importante.

*La participación política individual afroecuatoriana
en los partidos políticos*

Ahora, analicemos los casos individuales de participación política de afroecuatorianos en distintos partidos hegemónicos. En la historia política de la nación, los afroecuatorianos no han tenido mayor participación como gremio o como pueblo. La mayoría de aquellos afrodescendientes que han logrado alcances significativos en la arena electoral lo han hecho a través de los partidos y movimientos tradicionales del Ecuador. De este modo se han destacado Diputados provinciales y nacionales de renombre como Jaime Hurtado del Movimiento Popular Democrático (MPD), Luis Muñoz Herrera (Ibarra, 1988-1992, por la Izquierda Democrática), Víctor León (Esmeraldas, 1998, por el Partido Roldosista Ecuatoriano PRE). Para la legislatura 2002-2006 se registraron dos Diputados afroecuatorianos por la provincia de Esmeraldas: Dennis Cevallos por el PRE y Rafael Erazo por el MPD. Así mismo, durante ese periodo hubo solo cinco alcaldes afroecuatorianos en los cantones de Marcelino Maridueñas, Quinindé, Limones, San Lorenzo y Esmeraldas. Es decir que solo el 2,2 % de los cantones del país fueron gobernados por alcaldes afroecuatorianos, en una proporción de cinco a doscientos veinticinco cantones.

Durante la contienda electoral de 2002 para el Congreso, algunos afroecuatorianos participaron de forma individual con el fin de alcanzar un escaño como diputado o congresista, cada quien representando su determinado partido político. Para ese momento, setecientos cuarenta y dos candidatos se postularon para un espacio en el Congreso, de ese total se identificaron treinta y dos como afrodescendientes (4,2%). De acuerdo al análisis que se hizo a los datos electorales del entonces Tribunal Supremo Electoral del Ecuador, de los treinta y dos candidatos afrodescendientes, el 65% se postularon en Esmeraldas, mientras en Guayas y Pichincha se postularon el 12% para cada una, y apenas el 6,2% para Imbabura y el 3,2% para el Carchi. Del total de los candidatos afroecuatorianos el 43,7% fueron hombres y el 56,7% mujeres (Ver Tabla 8).

Del total de la votación en las cinco provincias estudiadas, los votos correspondientes a los treinta y dos candidatos afrodescendientes apenas llegaron al 1,25% del conjunto de la votación (Ver Tabla 8). Lo que llevaría a concluir que los candidatos afroecuatorianos lograron acumular una masa de menos de trescientos treinta y tres mil votos, muy por debajo inclusive del candidato número dieciocho que por Guayas obtuvo votación superior a los trescientos cuarenta y ocho mil. A nivel nacional (Ver Tabla 9) el candidato afroecuatoriano que mayor votación sacó fue Jaime Lenin Hurtado Angulo (MPD) de la provincia del Guayas con apenas sesenta y ocho mil votos, quedando en el puesto cincuenta y seis, mientras el segundo candidato afrodescendiente por la misma provincia, Douglas Quintero (Izquierda Democrática) sumó veintiocho mil votos, ubicándose en el puesto ochenta y nueve. Por su parte, en la provincia del Pichincha, de los cuatro candidatos afrodescendientes que se postularon al Congreso, Alexandra Ocles Padilla (PS-FA) alcanzó el puesto cien con 29 375 votos. Caso excepcional y diferente ocurrió en Esmeraldas, donde los postulados afroecuatorianos lograron el 22,1% del total regional. En esas elecciones salieron elegidos Dennis Cevallos del PRE y Rafael Erazo del MPD. Hay que destacar que Erazo logró, desde el 2004 al 2006, trabajar de la mano con una parte del movimiento social afroecuatoriano, pudiendo así impulsar la *Ley de Derechos Colectivos del Pueblo Afroecuatoriano* aprobada por el Congreso en mayo de 2006.

Tabla 8.
Matriz de intención de voto de los afroecuatorianos en las elecciones
legislativas 2002

Provincia	Total Candidatos	Candidatos afrodescendientes	% participación
Guayas	312	4	1,28%
Esmeraldas	95	21	22,1%
Pichincha	268	4	1,49%
Carchi	36	1	2,7%
Imbabura	36	2	5,5%
Total	747	32	4,2%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (2003). Elaboración propia

Tabla 9.
Candidatos afrodescendientes identificados
en las elecciones legislativas 2002

Provincia	N.º	Nombre	Sexo	Voto	Partidos	Puesto
Guayas	1	Jaime Hurtado Angulo	M	67 944	MPD	56 de 312
	2	Douglas Quintero	M	28 119	ID	89
	3	Oberliza Mina Valencia	F	22 179	MPD	125
	4	Lilian Wheatley B.	F	22 102	MPD	127
Pichincha	5	Alexandra Ocles	F	29 375	PS-FA	100 de 268
	6	Mauricio Valdivieso Arce	M	14 603	MCNP	172
	7	Emilda F. Arce Minda	F	5 124	UPP	239
	8	Miguel A. Zacarías	M	2 367	MITN	266

Esmeraldas	9	Dennis Cevallos	F	21 334	PRE	3 de 95
	10	Rafael Erazo	M	18 068	MPD	5
	11	Maritza Canizarez C.	F	15 165	MPD	6
	12	Danny Cecilia Angulo	F	12 376	MPD	7
	13	Galo Daniel Cabeza	M	11 443	MPD	10
	14	Roque Jacinto López	M	6 045	ID	24
	15	Mercedes Preciado	F	3 620	PSP	24
	16	Francisco Plaza Ch.	F	3 492	CFP	25
	17	José César Boya	M	3 290	PSC	28
	18	Olga Teresa Jauch C.	F	3 079	CFP	29
	19	Jorge Enrique Cervantes	M	2 730	DP-UDC	32
	20	Uberto Cortez Matato	M	2 103	DP-UDC	34
	21	Tarquiano Simón Padilla	M	1 226	UN-UNO	42
	22	Honorio Espinoza Castillo	M	1 065	MIAN	48
	23	María Marlene Matamba	F	804	PLRE	53
	24	Luz María Quiñónez	F	782	MPS	54
	25	Basilidez Montaña Cuero	M	598	PL	59
	26	Inés Arroyo Cevallos	F	553	PL	60
	27	Saydy María Klinger	F	375	MIAN	68
	28	Magali Becerra Pino	F	362	Mujeres al poder	69
	29	Angelita Corozo Góngora	F	266	MIAS	93
Imbabura	30	Luis Ernesto Muñoz	M	16 831	ID	3 de 36
	31	María de Jesús Minda	F	11 261	MUPP-NP	9
Carchi	32	Lupe Margarita Caicedo	F	3 349	MPD	17 de 36

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (2003). Elaboración propia

Elecciones constituyentes 2007

En la coyuntura de las elecciones a assembleístas para la Constituyente de 2007, el pueblo afroecuatoriano no se presentó en tanto colectividad política, pero sí se aplicó una estrategia de inscripciones individuales independientes afiliadas a varios partidos o movimientos. En la Tabla 10 se puede observar la lista de diecisiete líderes del movimiento afroecuatoriano que lograron postularse como candidatos a la constituyente a nombre de los partidos y movimientos del momento. Estas agrupaciones políticas correspondieron a distintas tendencias ideológicas. Al final salieron favorecidos siete candidatos afroecuatorianos como Assembleístas constituyentes: 1) Mae Montaña (Movimiento UNO); 2) Lenin Hurtado (MPD); 3) Laly Caicedo (Sociedad Patriótica); 4) Valerio Estacio (Alianza PAIS); 5) Alexandra Ocles (Alianza PAIS); 6) Abel Ávila (MPD) (Suplente Juan Montaña), y 8) Cesar Gracia (PRE). La participación de ocho afrodescendientes en la Constituyente fue bien aprovechada por un sector del movimiento social afrodescendiente y por la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano CODAE, organismo público representado por su Secretario Ejecutivo José Chalá Cruz. En medio de esta coyuntura se logró que los afrodescendientes del Ecuador fueran reconocidos como pueblo y titulares de derechos colectivos en la Constitución que se expidió en el 2008 (Ver Tabla 10).

Tabla 10.
Lista de candidatas/os afroecuatorianos a la Asamblea Constituyente 2007

Organización política	Nombres y apellidos	Candidato/a nacional	Candidato/a provincial	Provincia	Casillero	Principal	Su-plente
La Red	Chalá Catherine	X			4	X	
La Red	Jazmin Cheme	X			4		X
Movimiento Uno	De León Dania		X	Esmeraldas	1	X	
Movimiento Uno	Montaño Mae	X			1	X	
Movimiento Uno	Mosquera Rosa			Pichincha		X	
Movimiento Popular Democrático	Hurtado Lenin		X	Guayas	1		
Movimiento Popular Democrático	Montaño Juan		X	Esmeraldas	1		X
Acuerdo PAIS	Méndez Olga	X			16	X	
Acuerdo PAIS	Ocles María Alexandra		X	Pichincha	5	X	
Acuerdo PAIS	Quiñónez Magali		X	Esmeraldas	2		
Acuerdo PAIS	César Jaramillo			Esmeraldas	1		X
Izquierda Democrática	Tadeo Renán			Carchi	2		X
Movimiento Honestidad y Patriotismo	Hernández Ibsen		X	Guayas	8	X	
Movimiento Socialista	Pavón Jacqueline		X	Pichincha			X
Movimiento Poder Ciudadano	Preciado Félix		X	Esmeraldas	1	X	
Partido Social Cristiano	Hurtado Elena		X	Guayas	7	X	

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (2003). Elaboración propia

La estrategia política afroecuatoriana en el Gobierno de Rafael Correa

En esta parte del ensayo examinamos las estrategias de participación política de los afroecuatorianos en el Gobierno de Rafael Correa. Describimos cómo algunos sectores y líderes del proceso organizativo afroecuatoriano se acercan y se alejan de los espacios que apertura el régimen. De manera particular, cuatro actores sociales son los protagonistas en la escena política afroecuatoriana durante el régimen de Correa: José Chalá desde la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana (CODAE)⁴, Roberto Cuero desde la Gobernación del Guayas, Alexandra Ocles desde la Secretaría de Pueblos y los dirigentes del Consejo de la Unidad del Pueblo Afroecuatoriano (CONAUE), una mesa de coordinación política que surge en el 2009 ante el debilitamiento de la Confederación Nacional Afroecuatoriana en el 2007, y el debilitamiento del Consejo de Coordinación Política Afroecuatoriana (COCOPAE) en el 2008.

Mantener una relación con los gobiernos de turno ha sido el interés de algunos sectores del movimiento social afroecuatoriano. El objetivo ha sido la conquista de espacios institucionales como *cuotas* políticas entregadas a los líderes de las organizaciones. Lograr puestos de altos cargos, dirigir entidades o beneficiarse de proyectos de inversión social, podría decirse que fue o es el interés de algunos líderes a nombre de sectores de las organizaciones del pueblo afroecuatoriano. Al menos podemos demostrarlo durante la experiencia de los tres últimos gobiernos presidenciales: Lucio Gutiérrez (2002-2005), Alfredo Palacios (2005-2006) y Rafael Correa (2007-2009 y 2009-2013).

Dentro del organigrama del Gobierno, la CODAE había sido el único espacio de oferta institucional a las organizaciones afroecuatorianas. El manejo de esta oficina había movilizado a ciertas organizaciones y sus líderes quienes se daban modos para acomodarse ideológicamente al gobierno de turno, con tal de que este les ofrezca en compensación

4 Oficina pública adscrita a la Presidencia de la República encargada de las políticas de desarrollo del pueblo afrodescendiente del Ecuador.

el manejo de la CODAE. Durante el Gobierno de Lucio Gutiérrez, la CODAE fue controlada por personajes afroecuatorianos de Esmeraldas y Guayaquil afines a su partido Sociedad Patriótica. Así la entidad se convierte en el comodín del régimen para mantener alianzas corporativas con un sector del movimiento social afroecuatoriano. La manipulación de CODAE, tanto por parte del régimen como por las mismas organizaciones aliadas, conllevó a su debilitamiento, falta de credibilidad institucional e incluso indicios de corrupción. En tan solo tres años de Lucio Gutiérrez, la CODAE tuvo cinco Secretarios Ejecutivos y cinco delegados del Presidente (Ver Tabla 11).

Tabla 11.
Autoridades de la CODAE desde 2002 -2013

Periodo	Secretario Ejecutivo	Procedencia	Delegado del Presidente	Procedencia
2003	Joselito Masfare	Esmeraldas	Josefina Orobio	Guayaquil
2004	Mercedes Preciado	Esmeraldas	Fidenter Quiñonez	Guayaquil
2005	José Arce	Esmeraldas	Pablo de la Torre	Esmeraldas
2005-2006	Marín Nazareno (e)	Esmeraldas	Pablo de la Torre	Esmeraldas
2006-2007	David Congo	Valle del Chota	Agustín Delgado	Valle del Chota
2007-2013	José Chalá	Valle del Chota	Alexandra Ocles (solo 2007)	Quito

Investigación propia

La designación de los secretarios ejecutivos de CODAE y los delegados del Presidente como máximas autoridades obedecía a un juego político corporativista. Un fuerte sector de las organizaciones de Esmeraldas y Guayaquil se agrupaba alrededor de la Confederación Nacional Afroecuatoriana (CNA) con el fin de demostrar unidad política y fidelidad corporativa ante el Gobierno. Durante el Gobierno de Gutiérrez la CNA logró controlar a la CODAE pero de forma externa. Esto generó

una ruptura en la unidad del movimiento social afroecuatoriano. Organizaciones como Afroamérica XXI en Guayaquil, la FECONIC y CIFANE en el valle del Chota, deciden establecer estrategias institucionales distintas al régimen de Gobierno de Gutiérrez. Al caer Gutiérrez, y durante el Gobierno de transición de Alfredo Palacios, la polarización del movimiento social afroecuatoriano se mantiene y se profundiza.

En el 2006, cuando se dan las elecciones presidenciales, tres eran los candidatos más opcionados a la primera magistratura del Estado, en su orden: León Roldós (RED), Álvaro Noboa (PRIAN) y Rafal Correa (Alianza PAIS). En ese momento varios sectores del movimiento social afroecuatoriano se alían con León Roldós Aguilera, quien era el favorito según las encuestas para ser futuro Presidente. Se podría decir que las fuerzas organizativas afroecuatorianas optaron políticamente por Roldós. Sin embargo, el candidato electo fue el Presidente Rafael Correa.

Como Presidente, Rafael Correa nombra en calidad de autoridades de la CODAE a líderes afroecuatorianos con prestigio ante la comunidad académica, la cooperación internacional y los movimientos sociales. Es así como José Chalá Cruz es nombrado Secretario Ejecutivo de CODAE y Alexandra Ocles Padilla la Delegada del Presidente. De manera particular, el mandato de José Chalá como Secretario Ejecutivo de CODAE estaba determinado en el Decreto Presidencial de posesión: liquidar a la CODAE y hacer tránsito al CONDAE conforme a la *Ley de Derechos Colectivos del Pueblo Afroecuatoriano* aprobada en el 2006 por el Congreso de la República. El estilo de administración de Chalá generó polarización entre las organizaciones⁵. Por un lado, aquellas organizaciones que pertenecían a la CNA y que a su vez eran parte del directorio de CODAE se reagrupan y asumen una nueva estrategia para hacerse visibles en el campo político ecuatoriano. Nacen entonces el Consejo de Coordinación Política Afroecuatoriana, COCOPAE, aus-

5 Antes de Chalá, la CODAE estaba siendo investigada por la Contraloría General del Estado, quien presumía antecedentes de corrupción en función de la presunta desviación de recursos. Además la entidad pasaba por un momento de debilidad institucional y control total de ciertos sectores del proceso organizativo. Ante este escenario Chalá decide no convocar al Directorio de la CODAE. Solicita que la Fiscalía del Estado investigue a las anteriores administraciones.

piciado con recursos de la cooperación internacional. El COCOPAE se traza como objetivo impulsar una agenda política afroecuatoriana con miras a convertir el movimiento social en un partido o movimiento político que fuese capaz de alinearse a la nueva coyuntura política impuesta por Rafael Correa y su movimiento Alianza PAIS.

Pese a que el objetivo del COCOPAE era alcanzar la unidad política de las organizaciones afroecuatorianas, sus dirigentes agotaron sus fuerzas en obtener el favoritismo del Gobierno a fin de que este les entregue espacios institucionales de poder político, tales como la CODAE. Para ello entran en una especie de alianza corporativista con Manuela Gallegos, Ministra de la Secretaría de Pueblos, pactando el respaldo al Gobierno a cambio de que se les entregue la CODAE. Sin embargo, COCOPAE no consideró que José Chalá ya gozaba de la simpatía y el respaldo político del régimen, dada su imagen de intelectual y líder nacional del pueblo afroecuatoriano. Chalá, desde la CODAE, asume la descorporativización del proceso organizativo afroecuatoriano. Se propone separar entre los espacios institucionales y los espacios autónomos del proceso organizativo. Se planteó que la CODAE no debería ser una entidad que beneficie logísticamente a grupos específicos, más bien debería dedicarse a la propuesta de políticas públicas para superar la pobreza del pueblo afroecuatoriano.

Esta postura radical de Chalá generó que el COCOPAE se convirtiera en su principal adversario. De allí que se acusara a Chalá de dividir el proceso organizativo y no apoyar su unidad política. El conflicto entre COCOPAE y la administración de CODAE tuvo sus ganadores y perdedores. COCOPAE se debilita ante la carencia de recursos para la movilización. En cambio, Chalá, de manera estratégica teje alianzas con procesos emergentes de Quito, ciudad de Esmeraldas, en tanto se afianza con sus antiguos aliados: Afroamérica XXI en Guayaquil y FECONIC y CIFANE en el Chota. Por su parte la Pastoral Social y el Movimiento de Mujeres Negras se separan del COCOPAE y se fortalecen internamente. Debilitado el COCOPAE, José Chalá dirige a la CODAE hacia una nueva institucionalidad que se concentra en la

generación de políticas públicas, así como en el mejoramiento y la credibilidad de la entidad ante el Gobierno.

Mientras esto ocurría con José Chalá, el escenario de Alexandra Ocles como Delegada del Presidente ante la CODAE era distinto. Ella logra convertirse, además, en funcionaria de la Secretaría de Pueblos. Posteriormente es postulada por Manuela Gallegos y el Movimiento Político Ruptura de los 25 al quinto puesto de la lista de candidatos por la provincia de Pichincha a la Asamblea Constituyente, de la cual resultó electa. Ocles y Chalá consolidan una alianza que permitirá más tarde a un sector del movimiento afroecuatoriano hacerse presente en el debate interno de la Constituyente en referencia a los derechos del pueblo afroecuatoriano (Antón, 2013).

Ahora bien, es importante anotar que entre el 2009 y 2011, durante el Gobierno de Correa, los afroecuatorianos alcanzaron espacios de participación en puestos políticos de importancia. En primer lugar, el Presidente nombra al primer afroecuatoriano de la historia como Ministro, tal es el caso del poeta Antonio Preciado quien funda el Ministerio de la Cultura. Preciado llega al gabinete ministerial por méritos propios, pues es una de las figuras literarias más influyentes del país. Por su parte, Correa mantiene su compromiso con el Movimiento Ruptura de los 25 y en consecuencia nombra a la ex-Asambleísta constituyente Alexandra Ocles como la segunda Ministra de la Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana. Pero la máxima cuota de representación política afroecuatoriana se logra con el nombramiento de Roberto Cuero Valencia como Gobernador de la provincia del Guayas, un cargo que no había sido ostentando por un afrodescendiente en la región más importante del país desde el punto de vista político, económico y social⁶.

- 6 La llegada de Roberto Cuero al círculo de poder de Correa tiene sus antecedentes. Durante la campaña presidencial del 2006, Cuero era parte del equipo político de León Roldós. En su partido logra postularse como candidato del Guayas al Congreso. Al ser derrotado Roldós en la primera vuelta, Cuero y muchos otros líderes afroecuatorianos emigran a las filas de Alianza PAIS. Particularmente para la segunda vuelta presidencial, Cuero se relaciona con líderes mestizos representativos de Alianza PAIS en Guayas, tales como Issa Obando y Pierina Correa, quienes lo integran a las reuniones del buró político regional, donde lo nombran Presidente de la Junta Cívica Popular de Guayaquil, como una firme oposición simbólica a la Junta Cívica de Guayaquil liderada por

Aunque durante el Gobierno de Correa se han dado importantes avances en la política pública para afroecuatorianos y que incluso se han abiertos pequeños pero significativos espacios de participación política, habría que tener en cuenta situaciones críticas en estos avances. En términos de propuestas de políticas públicas para impulsar el desarrollo en los afroecuatorianos, su impacto ha ido de menos a más⁷. Todavía no se reglamentan artículos sobre derechos colectivos que son considerados claves para combatir el racismo y garantizar la inclusión ciudadana afroecuatoriana. Temas como el Artículo 11 de la Constitución (2008), que habla de acciones afirmativas para sectores discriminados; el inciso 3 del Artículo 57, que establece medidas de reparación y resarcimiento para víctimas históricas del racismo, y los artículos referidos a las circunscripciones territoriales y al Consejo Nacional de la Igualdad del Pueblo Afroecuatoriano (que reemplaza a la CODAE), aun no son convertidos en leyes de la República⁸.

Además, el Artículo 65 de la Constitución que ordena que “el Estado adoptará medidas de acción afirmativas para garantizar la participación de los sectores discriminados”, no se cumple. Esto, ya que los afroecuatorianos como pueblo víctima del racismo estructural y de la discriminación institucional fueron excluidos de los espacios de participación política claves en la estructura del Estado, tales como la Asamblea Nacional, el Consejo de Participación Ciudadana, Control y Transparencia Social (denominado *quinto poder* del Estado), y de las cortes de justicia (Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Judicatura y Corte Constitucional). La única excepción se dio en la configuración del poder Electoral, cuando en el 2009 la afroecuatoriana Marcia Cai-cedo fue Consejera del Consejo Nacional Electoral y el abogado afro-

el Partido Social Cristiano, de tendencia de derecha. Como Presidente de la Junta Cívica Popular, Cuero adquiere la simpatía política de Correa, quien estratégicamente lo nombra Gobernador de la provincia del Guayas desde el segundo semestre del 2009 hasta el 2011.

- 7 Salvo el decreto 60 de 2009 que impulsa el Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, el cual contienen un ambicioso plan para combatir el racismo y las desigualdades contra los afrodescendientes del Ecuador.
- 8 Se tiene conocimiento que en esta legislatura ya se ha dado la discusión en primer debate sobre el proyecto de *Ley de los Consejos Nacionales para la Igualdad*.

ecuatoriano Douglas Quintero, líder de Afroamérica XXI, se posesionó como primer magistrado alterno del Tribunal Contencioso Electoral.

Las disputas de la representación política afroecuatoriana en el Gobierno de Correa

A partir de 2009, sectores de la sociedad civil afroecuatoriana ven la oportunidad de agruparse nuevamente para reclamar como ciudadanía organizada el favor político y la participación por parte del Estado y del Gobierno. Es así como surge el Consejo Nacional de la Unidad Afroecuatoriana CONUAE⁹. Este Consejo nace de iniciativas de líderes y lideresas provenientes, primero, de Esmeraldas y, luego, de Guayaquil. Nuevamente el objetivo era alcanzar la unidad política de las organizaciones para que mediante una agenda común sean capaces de apelar al Gobierno, con el fin de que sean incluidos en los espacios de toma de decisiones. A diferencia de la CNA y el COCOPAE, el CONUAE se forma como un espacio de coordinación regional y de algunos sectores de personas y organizaciones de la ciudad de Esmeraldas y de la ciudad de Guayaquil. Su objetivo no sería tomarse la CODAE, más bien se trataba de negociar con el Gobierno otros espacios, menos representativos pero políticamente estratégicos para sus fines.

En ese entonces la agenda de CONUAE se define a partir del respaldo que le pueda brindar el Gobierno a Alexandra Ocles como Ministra de la Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana, quien desde el 2009 se distanció políticamente de José Chalá como Secretario Ejecutivo de CODAE. CONUAE, de forma abierta, demostró su respaldo político al Gobierno de Correa y utilizan los mítines, reuniones, plantones, marchas y declaraciones públicas para mostrar su apoyo irrestricto al régimen. El Gobierno les recompensa con posiciones en puestos o

9 El CONUAE nace como una iniciativa de personajes esmeraldeños como Luis Montaña y Julio Arroyo. Luego se unen los hermanos David y Luis Quiñónez. Más tarde el CONUAE se fortalece con la llegada de organizaciones y líderes de la Comuna Río Santiago Cayapas (norte de Esmeraldas), Guayaquil, los Ríos y el Oro.

funciones consideradas por ellos *claves*. Por ejemplo: a David Quiñónez, Secretario Ejecutivo de CONUAE, lo nombran director del Hospital Delfina Torres de Esmeraldas; a su hermano Luis Quiñónez lo nombran Cónsul de Ecuador en Nueva Orleans (Estados Unidos); otros puestos no tan representativos se asignaron en la Corporación Financiera Nacional. Todos los puestos fueron para la provincia de Esmeraldas, en tanto para Guayaquil la situación fue más problemática. El CONAUE reclamaba el Ministerio del Deporte y la Subsecretaría de Bienestar Social del Guayas, puestos que fueron negados por el Ejecutivo.

*La coyuntura de las elecciones presidenciales de 2013
y el interés afroecuatoriano de participación política*

Las elecciones presidenciales y legislativas de 2013 despertaron un gran interés de participación por parte de las organizaciones afroecuatorianas y sus líderes. El objetivo fue encontrar un espacio en las listas a la Asamblea por el partido oficialista Movimiento Alianza PAIS, de Rafael Correa. Para ello, muchas organizaciones diseñaron una estrategia política consistente para demostrar fuerza ante el Gobierno, con el fin de hacerse visibles y obtener la simpatía política del régimen. El 2012, entonces, fue un año electoral para el movimiento social. Fueron varias las fuerzas agrupadas y reagrupadas: José Chalá desde la CODAE; Alexandra Ocles primero como Ministra de la Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana y luego como Presidenta del Consejo Nacional de Transición para la Igualdad de Género; Roberto Cuero quien ostentaba hasta ese momento la Gobernación del Guayas; mientras que desde la sociedad civil Jazmín Cheme, Alodia Borja, David Quiñónez, Ibsem Hernández, entre otros líderes afroecuatorianos, buscaban espacios para hacerse visibles y obtener un lugar dentro de las filas de Alianza PAIS.

Finalmente, la estrategia de participación electoral de las organizaciones y los líderes afroecuatorianos se concretó en la realización del Congreso Unitario del Pueblo Afroecuatoriano “Juan García Salazar”

realizado en la ciudad de Guayaquil del 6 al 9 de septiembre de 2012, espacio autónomo autoconvocado por las distintas fuerzas del movimiento social afroecuatoriano, pero que fue financiado por instituciones del Gobierno y fuertemente influenciado por Alexandra Ocles, quien además de ser líder del movimiento social era funcionaria del Gobierno. En dicho Congreso se buscaba una alineación a favor del régimen político de Rafael Correa, al menos así se puede leer en la declaración final:

Considerando:

1. Que, el proceso organizativo del Pueblo Afroecuatoriano, durante todos estos 13 años ha venido impulsando diversas iniciativas de integración, formulación del pensamiento para profundizar el respeto y cumplimiento de los derechos humanos y colectivos.
2. Que, la decisión de convertirnos en sujeto político y social en el contexto ecuatoriano debe garantizar la participación de todas las diversidades organizativas y representativas del Pueblo afroecuatoriano presentes en el país.
[...]
4. Que, el Pueblo Afroecuatoriano fiel a su identidad militante, defensor de los derechos humanos y colectivos, cumplidor de sus obligaciones, como sujeto político y social en el contexto nacional y *frente al nuevo proceso electoral debe tomar una posición política* que le permita reafirmarse en sus postulados [...].

Resuelve:

1. Agradecer a los organismos públicos y privados que han prestado todo su contingente técnico y humano para la cristalización del II Congreso Unitario del Pueblo Afroecuatoriano “Juan García Salazar”, de forma especial al Ministerio Coordinador de la Política, Ministerio Coordinador de Patrimonio, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, así como el Ministerio de Cultura y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.
[...]

9. Respalda la Reección del Econ. RAFAEL CORREA DELGADO a la Presidencia de la República del Ecuador, bajo el compromiso de radicalizar la inclusión y participación del Pueblo Afroecuatoriano en todos los estamentos de toma de decisiones, planificación y ejecución para la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural, profundizando la revolución agraria, agrícola, minera, social y económica a favor de toda la sociedad ecuatoriana sin exclusión alguna.

10. Integrar una Comisión Política del Pueblo Afroecuatoriano para fortalecer el diálogo político con el Estado ecuatoriano, que permita la ejecución de la presente Declaratoria (Congreso Unitario del Pueblo Afroecuatoriano “Juan García Salazar”, 2012)¹⁰.

Uno de los objetivos estratégicos de dicho Congreso fue conformar una comisión política que pudiese negociar con las autoridades políticas de Alianza PAIS espacios en las listas de candidatos a la Asamblea. Sin embargo, este propósito no se logró. Al final, la dirigencia política de Alianza PAIS optó por otros perfiles de candidatos afroecuatorianos, en especial futbolistas y líderes cívicos. Solo los líderes Jazmín Cheme, Pablo de la Torre y Alexandra Ocles alcanzaron puestos en las listas de candidatos, pero en calidad de alternos.

La Tabla 12 muestra un rastreo de algunos candidatos afroecuatorianos que se presentaron a las elecciones presidenciales y a la Asamblea Nacional del 13 de febrero de 2013. No se incluye a Marcia Caicedo, afroecuatoriana de San Lorenzo, quien fue la fórmula vice presidencial de Alberto Acosta, quien aspiró la Presidencia por la coalición de izquierdas dominada por el MPD y Pachakutik (Ver Tabla 12). En el recuadro se puede apreciar una nota que al respecto publicó la agencia de noticias del gobierno ANDES, el 6 de febrero de 2013.

¹⁰ Se han tomado solo estos puntos por ser considerados de interés para este artículo.

Tabla 12.
Candidatos afrodescendientes en las elecciones del 17 de febrero de 2013

N.º	Candidato	Partido	Región	Aspiración	Condición
1	Adriana De la Cruz	Alianza PAIS	Guayas	Asamblea Nacional	Principal
2	Iván Hurtado	Alianza PAIS	Nacional	Asamblea	Principal
3	Agustín Delgado	Alianza PAIS	Imbabura	Asamblea	Principal
4	Ulises de la Cruz	Alianza PAIS	Carchi	Asamblea	Principal
5	Zobeida Gudiño	Alianza PAIS	Zamora	Asamblea	Principal
6	Pablo de la Torre	Alianza PAIS	Esmeraldas	Asamblea	Alternó
7	Alexandra Ocles	Alianza PAIS	Nacional	Asamblea	Alternó
8	Rivero Doguer Ángel Armando	Alianza PAIS	Guayas	Asamblea	Principal
9	Inés Campaz	Ruptura de los 25	Guayas	Asamblea	Principal
10	Carmen Arboleda	Ruptura de los 25	Guayas	Asamblea	Principal
11	Lenin Hurtado	MPD	Nacional	Asamblea	Principal
12	Nivo Estuardo	MPD Packakutik	Nacional	Asamblea	Principal
13	Mario Cabezas	PSP	Guayas	Asamblea	Principal
14	Richard Barker	PRE	Guayas	Asamblea	Principal
15	Lady Mina	Avanza	Guayas	Asamblea	Principal
16	Mártires Ramírez	Avanza	Guayas	Asamblea	Principal
17	Jessica Estupiñán	Partido Socialista	Guayas	Asamblea	Principal
18	Livis González	Partido Socialista	Los Ríos	Asamblea	Principal
19	Dilver Sánchez	Partido Socialista	Los Ríos	Asamblea	Principal
20	Mae Montaña	CREO	Nacional	Asamblea	Principal
21	Jazmín Cheme	Alianza PAIS	Nacional	Parlamento Andino	Alternó

Nota: Gracias a la colaboración de Luis Alfredo Caicedo del movimiento social afroecuatoriano de Guayaquil. Investigación propia con base en un seguimiento a la información política del momento.

Recorte 1.

El Pueblo afroecuatoriano presentó sus candidatos afines al movimiento Alianza PAIS

“El futbolista Iván Hurtado, candidato a la Asamblea por PAIS, destacó la oportunidad que la Revolución Ciudadana le está dando al pueblo afro.

Guayaquil, 06 feb (Andes).- El pueblo afro del Ecuador presentó este miércoles en Guayaquil a sus candidatos para la Asamblea Legislativa por el Partido Socialista y los movimientos Alianza PAIS y Avanza.

“Vemos con mucha satisfacción que un número significativos de hermanos y hermanas afroecuatorianos están de candidatos para la próxima Asamblea Nacional por Alianza PAIS, lista 35”, manifestó César Quintero, representante del Congreso Unitario del Pueblo Afroecuatoriano (CUPA).

El dirigente afro destacó la inclusión de los negros del Ecuador en las actividades representativas públicas. “Gracias a este gobierno que nos ha dado apertura. Este gobierno nos ha dado la posibilidad para que nuestro pueblo pueda avanzar en educación y salud. Así como arrimamos el hombro con Simón Bolívar, Eloy Alfaro y Luis Vargas Torres, hoy lo hacemos con el presidente Correa”, sostuvo Quintero.

El acto de presentación pública de los candidatos se realizó en la sala de audiovisuales de la facultad de Jurisprudencia de la Universidad Estatal de Guayaquil”.

Fuente: Agencia de Noticias Andes

Afrodescendientes en la Asamblea Nacional 2013-2017

En la Asamblea Legislativa, recién electa en el Ecuador, existe una notable presencia de asambleístas afrodescendientes. De los ciento treinta y siete escaños que componen la actual Asamblea Nacional del Ecuador, ocho son afrodescendientes, lo que llega a representar el 5,8%, de acuerdo a los resultados electorales del pasado 17 de febrero. De los asambleístas afrodescendientes, cuatro son mujeres y cuatro hombres. Del total, dos asambleístas ingresaron como alternos, en tanto que los restantes ingresaron como principales.

De los ocho asambleístas, siete forman parte del bloque político oficialista Alianza PAIS, movimiento del Presidente Correa que entre otras cosas controla el 73% de los escaños de la Asamblea. Los siete asam-

bleístas afroecuatorianos fueron elegidos dentro del seno de candidatos propios de Alianza PAIS. Con base en esto, los asambleístas afrodescendientes de Alianza PAIS representan el 8,5% del bloque oficialista sin alianzas.

En el Parlamento Andino, Jazmín Cheme Fernández, abogada y líder de un sector del movimiento social afroecuatoriano fue elegida como diputada alterna de Vilma Salgado, por Alianza PAIS (Ver Tabla 13).

Tabla 13.
Asambleístas afrodescendientes 2013-2017

Asambleísta	Partido	Lista	Origen	Perfil
Hurtado Angulo Iván Jacinto	PAIS	Nacional	Esmeraldas	Futbolista
Ocles Padilla María Alexandra (alterna)	PAIS	Nacional	Quito	Licenciada
De la Cruz Bernardo Herman Ulises	PAIS	Carchi	Valle del Chota	Futbolista
Delgado Chalá Agustín Xavier	PAIS	Imbabura	Valle del Chota	Futbolista
Gudiño Mena Zobeida Guisela	PAIS	Zamora	Zamora	Abogada
De la Cruz Gaspar Adriana Moisotti	PAIS	Guayaquil	Guayaquil	Lideresa
Pablo de la Torre (alterno)	PAIS	Esmeraldas	San Lorenzo	Docente
Rivero Doguer Ángel Armando	PAIS	Guayas	Guayaquil	Activista
Montaño Valencia Mae	CREO	Nacional	Esmeraldas	Empresaria
Jazmín Cheme Fernández	PAIS	Parlamento Andino	Nacional	Abogada

Fuente: Asamblea Nacional (2013). Investigación propia

A grandes rasgos, la presencia parlamentaria afrodescendiente en la Asamblea Nacional del Ecuador es prometedora. A la fecha Mae Montaño, de la oposición minoritaria y líder de su partido de tendencia de derecha, se está destacando como una figura relevante, con una posición natural de crítica a la agenda del partido mayoritario Alianza PAIS. En tanto, los siete parlamentarios afrodescendientes están alineados a la agenda oficialista del partido de Gobierno.

Tanto los asambleístas afrodescendientes oficialistas como de oposición poseen como desafío posicionar una agenda legislativa de derechos del pueblo afroecuatoriano. Al menos, una primera señal optimista de que esta agenda pudiera concretarse es el hecho de que Zobeida Guadío sea la Presidenta de la Comisión de Derechos Colectivos, donde justamente reposa gran parte de los intereses afroecuatorianos. Al menos de las conversaciones con Zobeida para este ensayo, la Asambleísta destacó su interés de que se aprueben dos leyes: la de los Consejos Nacionales de la Igualdad, y la de los Derechos Colectivos de los pueblos y nacionalidades.

Los siete asambleístas afroecuatorianos de Alianza PAIS han demostrado interés en crear un grupo coordinado en torno a la agenda de intereses del movimiento social afroecuatoriano. El 29 de junio de 2013 se reunieron los legisladores afroecuatorianos con los líderes y lideresas de las organizaciones del movimiento afroecuatoriano. A esta jornada de trabajo asistieron aproximadamente ciento cincuenta líderes y lideresas y los Asambleístas Adriana de la Cruz, Alexandra Ocles, Iván Hurtado, Ángel Rivero, Pablo de la Torre y la Parlamentaria Andina Jazmín Cheme. En el evento se discutieron dos temas fundamentales: 1) ¿Cómo generar un espacio de diálogo entre el pueblo afroecuatoriano y los asambleístas respecto a la agenda legislativa?; y 2) ¿Cómo construir un mecanismo de participación ciudadana permanente del pueblo afroecuatoriano en la agenda legislativa? De los resultados del encuentro se destacó el compromiso de tener reuniones periódicas itinerantes en todo el territorio nacional, con el fin de consolidar un espacio de convergencia desde donde se genere el diálogo sobre las diferentes leyes que los legisladores discutirán en la Asamblea¹¹.

Otro esfuerzo de agrupación de los parlamentarios afroecuatorianos se desarrolló el 11 de julio de 2013 en la Asamblea Nacional, donde se conformó el “Grupo Parlamentario por los derechos de los pueblos y

11 En la mesa directiva de dicha reunión estuvo Jazmín Cheme, Diputada alterna del Parlamento Andino (PAIS); Pablo de la Torre, Asambleísta alterno por Esmeraldas (PAIS); Iván Hurtado, Asambleísta nacional (PAIS); Alexandra Ocles, Asambleísta nacional (PAIS); Adriana de la Cruz, Asambleísta por Guayas (PAIS); Rivero Doguer Ángel Armando, Asambleísta por Guayas (PAIS).

nacionalidades”, que cuenta con diecisiete miembros. El objetivo de dicha asociación fue fomentar el diálogo y la creación de propuestas sobre la consecución del desarrollo de los pueblos y nacionalidades del Ecuador. El grupo parlamentario está conformado por asambleístas afroecuatorianos, indígenas y montubios. Este grupo parlamentario tiene como principios: la consolidación del Estado plurinacional, el combate al racismo y la discriminación, la solidaridad étnica y la paz como norma de convivencia entre todos¹².

El gran desafío de los asambleístas afrodescendientes consiste en determinar cómo van a trabajar en defensa de los intereses de la afrodescendencia. Ellos y ellas podrían actuar en bloque defendiendo la agenda afroecuatoriana, sin menoscabo de que tengan que mantener la disciplina partidista.

Conclusiones

En este detallado ensayo hemos realizado un análisis respecto al comportamiento electoral de los afroecuatorianos en las elecciones de 2013. El análisis tiene un enfoque sociológico y de ciencia política que sitúa al afrodescendiente como un sujeto político de doble característica: como ciudadano o sujeto individual de derechos, y como ciudadanía cultural o sujetos colectivos de derechos que corresponde a la entidad *pueblo afrodescendiente*. El análisis, entonces, tiene una perspectiva coyuntural referida al comportamiento electoral de los afroecuatorianos en las pasadas elecciones presidenciales de febrero de 2013, pero a la vez examina, desde una perspectiva estructural, el papel del sujeto afroecuatoriano en la democracia y en el escenario electoral.

La tesis que ha guiado el documento sustenta que si bien el afroecuatoriano, luego de la abolición de la esclavitud de 1852, recupera la libertad y la ciudadanía, poco a poco va conquistando sus derechos políticos y civiles, solo lo ha hecho desde un punto de vista fáctico y

12 El grupo tiene su propia junta directiva: Alexandra Ocles, afrodescendiente, César Umaginga, representante de una nacionalidad indígena y Marllely Vásconez, Asambleísta montubia.

normativo. Derechos que si bien constitucionalmente no son negados, en el contexto específico del goce, como sujetos y como colectivos, los afroecuatorianos han estado relegados de la participación política. Esto se debe a la cultura del racismo y la discriminación racial, característica de la estructura social ecuatoriana y latinoamericana que excluye al afrodescendiente de las oportunidades concretas de participación y de beneficio del poder político, social, económico y cultural.

Para determinar el comportamiento electoral de los afroecuatorianos en las pasadas elecciones presidenciales de 2013, metodológicamente se ha identificado las sesenta y ocho parroquias que tienen más del 20% de afrodescendientes según el Censo de 2010. Dichas parroquias están ubicadas en los territorios ancestrales afroecuatorianos de las provincias de Esmeraldas, Imbabura y Carchi, incluyendo un cantón de la provincia del Guayas.

Estas parroquias han sido divididas en tres grupos: más del 60%; entre el 40% y el 59%; y entre el 20% y 39%, se ha rastreado la manera cómo la ciudadanía votó a los principales candidatos presidenciales. A grandes rasgos podemos observar que los afroecuatorianos no fueron ajenos al fenómeno del favoritismo que Rafael Correa tuvo en el país y donde ganó en primera vuelta con más del 52%. Pero el fenómeno es más interesante al observar que en todas las parroquias seleccionadas el apoyo a Correa por parte de los afroecuatorianos fue contundente y con una distancia bastante amplia respecto al segundo candidato más votado, Guillermo Lasso. Incluso, a medida que la parroquia posee más alto porcentaje de afrodescendientes más fue su apoyo a Correa; empero a medida que la población afroecuatoriana va en descenso, el apoyo a Correa va disminuyendo, abriéndose el voto a otros candidatos.

¿Porqué el apoyo a Rafael Correa en las parroquias de mayoría afrodescendiente? Son varios aspectos a considerar. El primero tiene que ver con que dicho apoyo hace parte de una ola de respaldo generalizado a Correa, quien se ha consolidado en el poder desde el 2006 y ha ganado varias elecciones consecutivas. Lo segundo tiene que ver con una serie de políticas culturales a favor de la afrodescendencia. Nos referimos a

las acciones afirmativas en el campo laboral (Decreto N.º 60 de 2009), políticas de combate al racismo y la discriminación (MCPNC *et.al*, 2009). Además de una serie de políticas sociales que de alguna manera han favorecido a los más pobres del Ecuador, por el hecho de que los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias son los más pobres. Un tercer factor tiene que ver con el nuevo liderazgo político, y quizá clientelar que se instala cómodamente en los territorios afrodescendientes, tal es el caso de la provincia de Esmeraldas, cuya mayoría de la población es afrodescendiente. Allí, desde los años noventa, el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el Movimiento Popular Democrático (MPD) prácticamente cooptaron al electorado afroecuatoriano. Hoy con la nueva reconfiguración de la cultura política del Ecuador, Rafael Correa se ha consolidado como un líder carismático capaz de llegar a las masas populares, las más pobres, las más discriminadas y excluidas, como son los afrodescendientes. El último elemento a considerar tiene que ver con el papel del movimiento social afroecuatoriano y sus líderes entorno a la participación política electoral. La gran discusión que ha mantenido activo al movimiento social afroecuatoriano es cómo participar en la arena electoral con el fin de conquistar espacios de poder político, especialmente en el poder Legislativo.

En este artículo se ha hecho un detallado análisis de cómo el movimiento social afroecuatoriano se ha relacionado con Rafael Correa y su movimiento político Alianza PAIS. Hemos demostrado el inusitado interés de algunos líderes y lideresas afroecuatorianos de participar de forma directa en la arena electoral aprovechando las oportunidades políticas que el sistema brinda en favor de las minorías. De esta manera muchos líderes, bajo iniciativa propia o a nombre de sus organizaciones, han logrado un espacio político en Alianza PAIS, alcanzando incluso apetecidas curules en la Asamblea. ¿A qué costo? No es fácil predecirlo, pero si nos atenemos a las teorías sociológicas de los movimientos sociales, cuando hay este tipo de objetivos políticos electorales, los mismos movimientos terminan desgastados, sus acciones colectivas neutralizadas y sus líderes corporativizados.

Sin embargo, parecería que ante el costo del corporativismo de un sector del movimiento social afroecuatoriano quizá el ganador sea el mismo pueblo afroecuatoriano, pues en la coyuntura actual el sistema político se ha abierto de tal manera que en la Asamblea existen siete asambleístas afrodescendientes de Alianza PAIS y una del partido opositor CREO, lo cual se convierte en una oportunidad de oro para lograr poner a discusión temas estratégicos en materia de derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades. Para ello será necesario que tanto asambleístas, como organizaciones y líderes del movimiento social afroecuatoriano comprendan el escenario positivo, inviertan sus capitales políticos y logren dichos intereses a favor de las expectativas de la comunidad afrodescendiente.

El segundo aspecto crucial de este ensayo es el que tiene que ver con la apertura que la democracia real debería dar, en términos de participación política, al pueblo afroecuatoriano. En este punto es necesario precisar que, frente al arraigamiento del racismo y la discriminación en la estructura social ecuatoriana y latinoamericana, se hace imprescindible definir instrumentos que rompan estas barreras y permitan mayor participación, representación y decisión a los afrodescendientes, como pueblo y como sujetos individuales pero racializados y excluidos.

Ahora bien, el Artículo 95 de la Constitución (2008) garantiza que la ciudadanía en forma individual o colectiva participará de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad. En estos puntos destacamos el rol de los partidos políticos en relación con la inclusión a los afrodescendientes como una vía de acceso al régimen de la democracia participativa. Aquí destacamos la poca o casi nula práctica de inclusión y, más bien, lo que la experiencia deja es un cúmulo de aprovechamiento fáctico del voto.

Son pocos –por no decir ninguno– los afrodescendientes que ha logrado un espacio importante de liderazgo y de símbolo político en las filas de los partidos y movimientos. Tanto partidos de derecha, como de centro y de izquierda no solo han dejado de lado el discurso reivindicatorio

afrodescendiente o no han asumido responsabilidad alguna en materia de promover políticas contra el racismo, sino que al pueblo afroecuatoriano no le han dado esa importancia en cuanto actor cultural que posee un enorme potencial para el protagonismo en la esfera política.

Este hecho de no incluir al afroecuatoriano o de ejercer una práctica discriminatoria que niega un espacio político de liderazgo a los afrodescendientes explicaría, en parte, la desconexión de este sector del poder político, del establecimiento y del ejercicio del gobierno. De alguna forma, salvo excepciones, los partidos homogenizan el carácter cultural de la ciudadanía afrodescendiente. Digamos que ellos ven en un ciudadano un voto, pero no ven qué tipo de ciudadano ejerce ese voto. Parecería entonces que el principio de la plurinacionalidad o la interculturalidad no es asumido por este importante mecanismo de democracia representativa. Estamos entonces frente a un profundo problema de exclusión y de racismo estructural cuya consecuencia mayor es alejar a los sectores históricamente discriminados del ejercicio del poder real, del ejercicio de la ciudadanía plena, del gozo y disfrute de los derechos de participación y, en última, de la oportunidad de ser actores políticos en la construcción de un Estado, de una nación y de un gobierno. Lo anterior quizás sea mejor dicho por Malcolm X:

Fue el voto negro el que instaló a la nueva administración en Washington. Tu voto, tu voto necio, tu voto ignorante, tu voto malgastado fue el que instaló en Washington a una administración que ha promulgado toda clase de leyes imaginables, dejándote hasta el último y que encima de todo obstruye la Ley de los Derechos Civiles (1993:59).

La anterior argumentación de exclusión deliberada y de obstrucción a las oportunidades del poder a los afroecuatorianos por parte de los partidos se evidencia en la práctica política actual. Los afroecuatorianos y afroecuatorianas, aunque sí como personas, no tienen representación como pueblo en la Asamblea. Su voz colectiva no aparece en el Legislativo, como ocurre en Colombia con la Circunscripción Especial para Comunidades Negras en la Cámara de Representantes. Al contrario,

dado que el sistema político no se abre democráticamente al pueblo afrodescendiente, a los sujetos individuales afroecuatorianos les corresponde buscar un espacio en alguna lista de cualquier partido, algunas veces con suerte y otras no. Por ejemplo, en la Asamblea Nacional pasada (2009-2013) de sus ciento veinticuatro miembros solo una mujer afrodescendiente tuvo una curul, pero claro, ésta a nombre de su partido y no como representante afro. Hoy, en la Asamblea 2013-2017, hay afrodescendientes de Alianza PAIS y una de CREO.

La misma Constitución (Art. 65) ordena que los partidos y movimientos políticos establezcan medidas de acción afirmativas a favor de los sectores históricamente discriminados. Acciones afirmativas para garantizar la participación política a los afrodescendientes, indígenas, montubios y demás sectores víctimas del racismo y la discriminación. Pero para alcanzar este derecho constitucional es necesaria una reforma al *Código de la Democracia* (2009) donde se incluyan medidas para garantizar el principio de la plurinacionalidad y la interculturalidad, de modo que en Ecuador tengamos un sistema democrático más amplio, menos racista y más incluyente.

Desde esta perspectiva, la puesta en práctica de una apertura al sistema electoral incluyente garantizaría el ejercicio pleno del derecho a la participación de los pueblos y nacionalidades que en este país se mantienen no solo como minoría étnica sino también política. Situación que implicaría el montaje de una circunscripción especial para pueblos, nacionalidades y minorías políticas que, como los afrodescendientes, hasta el momento no han tenido acceso directo a la Asamblea y a las corporaciones públicas de carácter político. Esta propuesta, por supuesto, implica dar un paso adelante en el fortalecimiento del sistema democrático ecuatoriano y de una sociedad que se debate por ser más justa y pluralista.

Finalmente, algunas conclusiones sobre la idea de crear un partido político afroecuatoriano desde el movimiento social afroecuatoriano. Ya lo hemos reiterado: tradicionalmente los afrodescendientes que han incurrido en la vida electoral del país lo han hecho en representación

de los partidos tradicionales. Contrario al movimiento indígena que tiene un partido político que los representa electoralmente (Pachakutik), ni la ciudadanía afroecuatoriana, ni sus organizaciones de base tienen una experiencia similar que los represente políticamente. Conscientes de esta debilidad, algunos líderes y organizaciones plantean la necesidad de crear un partido político afroecuatoriano, como expresión de la afroecuatorianidad. Un partido capaz de convertirse en fuerza política auténtica o, al menos, en una sólida opción de voto con identidad étnica, política y cultural. Esta propuesta ha sido puesta en consideración en los distintos talleres de participación que se han desarrollado para establecer el diagnóstico de la realidad social y política de los afrodescendientes, siendo la comunidad de Guayaquil la que más interés ha puesto sobre el tema hasta el punto de proponer, como un reto de suma urgencia, la creación de un *partido político afroecuatoriano*. Un partido que pueda responder a la necesidad de organizar políticamente al pueblo y colocarlo como un actor político visible en los escenarios de poder, de decisión y de participación constitutivos de la vida democrática del Ecuador.

Para encontrar un camino posible que conlleve a la comunidad afrodescendiente a tener un partido o movimiento político que le de visibilidad en el entorno democrático del país, habría que examinar algunos aspectos estructurales que tienen que ver con la cultura política de los afrodescendientes y que, a nuestro juicio, contiene elementos desafiantes como: i) el carácter hegemónico que los partidos políticos han incrustado en la conciencia política de la comunidad afroecuatoriana; ii) la falta de liderazgo, la dispersión y la atomización de un proceso organizativo que carece de estructura unitaria en su diversidad, que se encuentra corporativizado y carente de legitimidad en sus bases sociales; iii) la falta de una plataforma ideológica coherente y de un proyecto político cimentado que, al menos, demuestre una intencionalidad clara de transformación social tanto del país como del mismo pueblo afrodescendiente; y por último, iv) la carencia de una práctica electoral contundente signada en un conjunto de estrategias de coaliciones y alianzas que les permita un saldo electoral, un cúmulo de representaciones en las

corporaciones públicas y la experiencia del uso del poder institucional en beneficio del país y de la comunidad.

Igualmente, quizás hace falta el carisma —en términos de Max Weber (1967) de un líder afroecuatoriano capaz de desentrañar sentimientos políticos y fervor étnico que encause el interés político de la comunidad. Como ejemplo de ello, en otras naciones tenemos a Martín Luther King Jr. en los Estados Unidos; Diego Luis Córdoba Pino en Colombia; Leopoldo Sedhar Sengor, Nelson Mandela y Matia Mulumba en África, entre otros. Frente a esta necesidad sociológica, quizá hubo la oportunidad histórica con Jaime Hurtado, el político afrodescendiente más influyente de la historia del Ecuador, fundador del izquierdista MPD, varias veces Diputado y candidato presidencial. Sin embargo, Hurtado no supo encontrar un punto de equilibrio entre sus planteamientos marxistas de transformación social y el carácter cultural y étnico del pueblo afroecuatoriano.

Queda entonces un camino muy largo para que la propuesta de conformar un partido político afroecuatoriano se haga realidad. Es pertinente que la sociedad civil afroecuatoriana debata con suficiencia el asunto de la unidad del proceso organizativo, de tal modo que permita luego una eventual consolidación del mismo proceso en torno a un movimiento político de masas con una clara identidad política, con la disciplina obligatoria de sus afiliados y las estrategias centradas que todo movimiento político se exige tener. No sin antes superar el carácter enajenado de los ciudadanos afrodescendientes, tal como lo advierte Franz Fanon (1974), que le deben obediencia histórica a los partidos hegemónicos que dicen ser militantes de la causa étnica y popular pero que, a la hora de las votaciones, sus sufragios terminan fortaleciendo a los partidos tradicionales, y con ello la práctica del clientelismo, la politiquería y el corporativismo.

Concretar entonces una opción de partido o de movimiento político en el seno de la ciudadanía afroecuatoriana termina siendo una tarea quizás no quijotesca pero sí difícil, pues es complicado transformar las costumbres electorales y la cultura política de los ciudadanos. Se re-

quiere que los actos de solidaridad mecánica de los afrodescendientes evolucionen hacia la solidaridad orgánica —en términos durkheianos— donde las organizaciones sean capaces de unitariamente plantearse un proyecto político claro, con identidad, plataforma y estrategias.

Siglas y abreviaturas

AP: Alianza PAIS
ASONE: Asociación de Negros del Ecuador
CNA: Confederación Nacional Afroecuatoriana
COCOPAE: Consejo de Coordinación Política del Pueblo Afroecuatoriano
CODAE: Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana
CODENPE: Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador
CONAIE: Confederación Nacional Indígena del Ecuador
CONDAE: Consejo de Desarrollo Afroecuatoriano
CONUAE: Consejo Nacional de Unidad Afroecuatoriana
CUPA: Congreso Unitario del Pueblo Afroecuatoriano
FECONIC: Federación de Organizaciones y Comunidades Negras de Imbabura y Carchi
CIFANE: Centro de Investigaciones de la Familia Negra
FEI : Federación Ecuatoriana de Indios
FENACLE : Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador
FEINE : Consejo Nacional de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador
FENOCIN : Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador
FEUE: Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador
IAEN: Instituto de Altos Estudios Nacionales
MPD: Movimiento Popular Democrático
PCMLE: Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador
PRE: Partido Roldosista Ecuatoriano
PRIAN: Partido de Renovación Institucional y Acción Nacional

PRODEPINE: Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador
 PS-FA: Partido Socialista – Frente Amplio
 RED: Red Ética y Democracia

Bibliografía

- Acosta, Alberto (comp.) (2009). *Plurinacionalidad: democracia en la diversidad*. Quito: Abya-Yala.
- Antón Sánchez, John (2013). “Estado plurinacional e interculturalidad y afrodescendientes en Ecuador”. En *Poder Constituyente, crisis del capitalismo y democracia real*. Carlos Prieto del Campo, Pedro Chaves y Ramírez Gallegos (ed.): 329-364. Quito: IAEN.
- (2011). “Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos y Afrodescendientes”. En *Pueblos Afrodescendientes y derechos humanos: del reconocimiento a las acciones afirmativas*. Jhon Antón, Viviana Pila y Danilo Caicedo (ed.): 129-166. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- (2009). “Los derechos colectivos y pueblo afroecuatoriano”. En *Los Derechos Colectivos: hacia su efectiva comprensión y protección*. María Paz Ávila y María Belén Corredores (ed.): 217-256. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Baubock, Reiner (2009). “Justificaciones liberales para los derechos de los grupos étnicos”. En *Los Derechos Colectivos: hacia su efectiva comprensión y protección*. María Paz Ávila y María Belén Corredores (ed.): 27-61. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Congreso Unitario del Pueblo Afroecuatoriano (2012). *Declaración del Congreso Unitario del Pueblo Afroecuatoriano* (CUPA). Guayaquil, octubre.
- Fanon, Franz (1974). *Black skin, white masks*. New York: Grove Press.
- Guerrero, Andrés (2001). “La frontera étnica en el espacio de la crítica”. En *Íconos: revista de Ciencias Sociales*. N.º11: 94. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.

- Guerrero, Andrés (1997). “El levantamiento indígena de 1994”. En: *Temas Sociales IDIS/UMSA: Revista de la carrera de Sociología de la UMSA*. N.º19: 65. La Paz: Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Mayor de San Andrés.
- Le Quang, Mattieu (2013). “Elecciones presidenciales y tendencias políticas 2009-2013”. En *Estado y Comunas, Revista Institucional del IAEN*. N.º 1: 20-37. Quito: IAEN.
- León Rodríguez, Víctor (2001). *Discriminación Racial en el Ecuador*. Quito (s/e).
- Kymlicka, Will (2009). “Derechos individuales y derechos colectivos”. En *Los Derechos Colectivos: hacia su efectiva comprensión y protección*. María Paz Ávila y María Belén Corredores (ed.): 3-27. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Malcolm X (1993). *Habla Malcolm X*. Montreal: Editorial Pathfinder.
- Mc Adam, Doug (1998). “Orígenes conceptuales, problemas actuales y direcciones futuras”. En *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*. Tejerina Montaña y Pedro Ibarra Güell (ed.): 89-110. España: Trotta.
- Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural (MCPNC), Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural de Naciones Unidas y Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Gobierno de España (2009). *Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial*. Quito: Ministerio Coordinador de Patrimonio.
- Murillo, Pastor (2011). “Las medidas de acciones afirmativas o medidas especiales para reparar las injusticias históricas y la discriminación”. En *Pueblos Afrodescendientes y derechos humanos: del reconocimiento a las acciones afirmativas*. Jhon Antón, Viviana Pila y Danilo Caicedo (ed.): 243-283. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Naciones Unidas (2001). *Plan de Acción de la III Cumbre Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de intolerancia*. Durban.

- PNUD, Ministerio de Justicia de Ecuador y Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ecuador (2012). *Módulo de formación sobre los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador*. Quito: Manthra Editores.
- Quintero, Douglas (2010). *Promoción de la inclusión económica y social de los afrodescendientes en Ecuador*. Documento mimeografiado. Quito: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Documento de Consultoría.
- Tarrow, Sidney (2004). *El Poder en Movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Yrigoyen, Raquel (2010). “A los veinte años del convenio 169 de la OIT: Balances y retos de implementación de los derechos de los pueblos indígenas en Latinoamérica”. En *Constituciones y reformas políticas en América Latina*. Fajardo Yrigoyen (ed.): 15-81. Lima: ILDIS.
- Weber, Max. 1967. *El político y el científico*. Editorial Alianza, Madrid

Normativa y documentos oficiales

- Consejo Nacional Electoral del Ecuador (2013). *Resultados electorales*. Consultado en agosto del 2013 (Disponible en: <http://www.cne.gob.ec/>)
- Constitución de la República de Colombia* (1991). Asamblea Nacional Constituyente. Bogotá.
- Constitución de la República del Ecuador* (1998). Asamblea Nacional Constituyente. Quito. Decreto Legislativo N.º 000.
- Constitución de la República del Ecuador* (2008). Asamblea Constituyente. Ciudad Alfaro.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo del Ecuador (INEC) (2010). *Censo Nacional*.
- Ley de Derechos Colectivos del Pueblo Afroecuatoriano* (2006). Registro Oficial N.º 275 del lunes 22 de mayo.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (2009). Asamblea Nacional. Quito: Suplemento R.O. 578 del 27 abril.

Presidencia de la República del Ecuador (2009). Decreto N.º 60 publicado en el Registro Oficial N.º 45 del martes 13 de octubre. Quito.

Tribunal Supremo Electoral del Ecuador (2003). Informe del Tribunal Supremo Electoral al Congreso Nacional. Serie Documentos Electorales. Quito.

Artículos en medios

Agencia de Noticias Andes, enviado por Fabrizio Obando el miércoles 2 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.andes.info.ec/es/pol%C3%ADtica/pueblo-afroecuatoriano-present%C3%B3-sus-candidatos-afines-movimiento-alianza-país.html>



Calidad de la democracia

Balance de la participación electoral indígena en Ecuador: 1996-2013

Evaluation of Electoral Participation of Indigenous Peoples in Ecuador: 1996-2013

Fernando García

Recepción: 21 de junio de 2013

Aceptación: 29 de julio de 2013

Resumen

El artículo revisa el desempeño del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik a lo largo de trece procesos electorales llevados a cabo entre los años 1996 al 2013, por medio de los cuales se eligieron presidentes y vicepresidentes, diputados, asambleístas, funcionarios de gobiernos locales y se llevaron a cabo tres consultas populares. Se muestra los efectos positivos y negativos de su participación en la esfera política nacional y los retos que deberá enfrentar a futuro.

Palabras clave: Pachakutik, movimiento indígena, participación electoral, elecciones, Ecuador.

Abstract

This article looks at the development of the Pachakutik Plurinational Unity Movement throughout thirteen electoral processes which took place from 1996 to 2013. In these elections, presidents, vice presidents, members of congress, assembly members, and local government officials were elected. Three referendums were also held. Both the positive and negative effects of this movement's participation in the national political sphere and the challenges it will face in the future are presented.

Keywords: Pachakutik, indigenous movement, electoral turnout, elections, Ecuador.

Introducción

Luego de cumplirse diecisiete años de la participación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, brazo electoral¹ de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en las lides electorales, se hace indispensable hacer un balance de su accionar en la vida política y democrática del país.

El presente artículo pretende revisar el desempeño de *Pachakutik* a lo largo de trece procesos electorales² llevados a cabo entre los años 1996 al 2013, por medio de los cuales se eligieron presidentes y vicepresidentes, diputados, asambleístas, funcionarios de gobiernos locales y se llevaron a cabo tres consultas populares.

La primera parte estará dedicada a revisar el desempeño electoral de *Pachakutik* durante el periodo mencionado, para luego analizar la relación que el movimiento social indígena ha mantenido con el movimiento electoral indígena en las diferentes coyunturas políticas atravesadas, y finalmente concluir con algunas reflexiones sobre el futuro del Movimiento de Unidad Plurinacional *Pachakutik* en la escena política nacional.

Revisando el desempeño electoral de *Pachakutik*

Uno de los impedimentos más importantes para la vigencia plena de la democracia en el Ecuador y en los países de la región andina es la escasa calidad de la representación política. La población votante y los nuevos movimientos sociales aparecen desconectados de las instituciones políticas en general y de los partidos políticos en especial, ninguno ha sido capaz de responder a las necesidades básicas insatisfechas de la sociedad

- 1 Prefiero hablar de brazo electoral del movimiento social antes que brazo político, ya que el mismo movimiento social, al ser tal, es político.
- 2 Los procesos son los siguientes: 1996 (presidente, diputados y gobiernos locales), 1997 (asambleístas), 1998 (presidente y diputados), 2000 (gobiernos locales), 2002 (presidente y diputados), 2004 (gobiernos locales), 2006 (presidente y diputados), 2007 (consulta popular convocatoria a Asamblea), 2007 (asambleístas), 2008 (consulta popular para aprobación de la Constitución), 2009 (presidente, asambleístas y gobiernos locales), 2011 (consulta popular reforma de la justicia) y 2013 (elecciones presidenciales y legislativas).

y de representar las identidades colectivas surgidas al interior de cada Estado-nación³.

Adicionalmente, la crisis de representación política ha ido acompañada de una de las crisis más agudas de las economías nacionales, caracterizada por fenómenos como la hiperinflación, la dolarización, el desempleo y subempleo, el pago de la deuda externa, la privatización de las empresas de servicios públicos, la presencia de empresas transnacionales, las medidas de ajuste, la inmigración internacional, etc. Todos estos factores han llevado a un proceso incontenible de empobrecimiento de la población y al surgimiento de movilizaciones populares caracterizadas por algunos autores como formas de *desobediencia civil*.

Otro impedimento importante para la práctica de la democracia constituye la pérdida cada vez más acelerada de los valores éticos y morales, los escándalos de corrupción que no solamente son interminables sino que la mayoría quedan en la impunidad. La credibilidad de las autoridades electas ante el ciudadano común termina apenas finalizan las campañas electorales. La participación ciudadana no puede reducirse al ejercicio de votar; se debería exigir el cumplimiento del mandato ofrecido en las campañas, así como la rendición de cuentas periódicas e inclusive la revocatoria de los funcionarios que no cumplan con lo ofrecido.

Los elementos mencionados han llevado a un rechazo de la política, de los políticos y a la exigencia de una nueva forma de hacer política utilizando inclusive un discurso antipolítico. En este sentido, el movimiento indígena ecuatoriano, cuando se convierte en actor político, como una de las primeras reivindicaciones que planteó fue la necesidad de la reforma del sistema político (CONAIE, 1994), este proceso que se encuentra en ciernes en el país ha tenido sus avances y retrocesos y también sus condicionamientos.

3 Sobre el quiebre del sistema de partidos en Perú y Venezuela y su fragmentación en Ecuador y Bolivia se recomienda ver: Burbano (2004); Dietz y Myers (2001); Freidenberg y Alcántara (2001); Levitsky y Cameron (2001); Mainwaring y Schully (1995); Mejía (2002); Pachano (1998); Roberts (2002); Romero (1994); Rospigliosi (1995); Tanaka (1998) y Whitehead (2001).

Algunas condiciones permitieron la creación de un mecanismo electoral favorable para el movimiento indígena. Antes, es importante puntualizar que este proceso se ha dado en el marco del retorno a la democracia en 1979 y su posterior mantenimiento. A pesar de la crisis política mencionada y de los obstáculos reseñados, durante más de treinta años, la democracia ecuatoriana ha sobrevivido aunque haya sido *a saltos y a brincos*.

Una primera condición fue aprobada por el Congreso Nacional en 1979 cuando permitió el voto de los analfabetos, de los cuales un alto porcentaje está constituido por población indígena⁴. La segunda se produce en 1994, año en que el mismo Congreso autorizó el reconocimiento de los movimientos políticos independientes para participar en las elecciones de votación popular, con lo cual los partidos políticos tradicionales perdieron el monopolio de la representación política. Este hecho de singular importancia le va a permitir al movimiento indígena, y a otros movimientos nacionales y locales, participar en las elecciones con candidatos propios⁵. La otra cara de la moneda de esta resolución fue la proliferación y fragmentación de partidos y movimientos que muestra el país, así por ejemplo en el periodo 1979-1997 alcanzaron la suma de veintidós y, según el nuevo Consejo Nacional Electoral, para las elecciones de 2009 se inscribieron cincuenta y seis organizaciones políticas, nueve partidos y cuarenta y siete movimientos.

La tercera condición estuvo relacionada con el plebiscito que el Presidente Durán Ballén convocó en 1995 para aprobar una propuesta de reformas neoliberales, la cual fue rechazada mayoritariamente en las urnas, en gran parte debido a la campaña en contra que fue liderada por la CONAIE donde mostraron gran poder de convocatoria y apoyo popular.

4 Según el Censo de 2010 la tasa nacional de analfabetismo es todavía del 6,8%. Para el caso de los pueblos indígenas sube al 20,4% (del total de hombres analfabetos a nivel nacional el 13,7% son hombres indígenas y del total de mujeres analfabetas a nivel nacional el 26,7% son mujeres indígenas).

5 Medidas similares fueron aprobadas en Colombia en 1991, en Venezuela en 1998 y en Bolivia en 2004.

Otra condición importante del proceso fue la inestabilidad y debilidad del sistema político ecuatoriano en general y de los partidos en especial. En este sentido la propuesta del movimiento indígena se presenta como alternativa al combinar las demandas anti neoliberales y contra hegemónicas con las étnico culturales. El movimiento, desde su creación en 1996, planteó la conformación de un nuevo tipo de Estado, distinto al Estado neoliberal vigente. Esa propuesta descansaba en la posibilidad del movimiento de crear su “propia institucionalidad” (Díaz-Polanco y Sánchez, 2002). Sin embargo, luego del IV Congreso de CONAIE realizado en 1993 en el cual se aprobó el proyecto político, la causa de la movilización cambió y se convirtió en la construcción del Estado plurinacional y de una sociedad intercultural entendida como la interrelación entre las diversas culturas de los pueblos que habitan en un mismo espacio geopolítico, basada en el respeto a las diferencias culturales y en el logro de la unidad en la diversidad (García, 2001).

En la década de 1990 un conjunto de factores van a confluir para que se inicie en los países andinos un importante proceso de reformas constitucionales. Por un lado, la demanda de una mayor participación y representatividad por parte de los movimientos sociales y, por otro, los esfuerzos de la élite política por potenciar la legitimidad y la gobernabilidad de las instituciones estatales. En Ecuador, la Asamblea Nacional Constituyente de 1998 y de 2008 incorporaron reformas inspiradas en el derecho internacional, los organismos multilaterales de desarrollo y otras constituciones latinoamericanas. Las principales fueron: el reconocimiento explícito como nacionalidades y pueblos al aprobar el carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano; el reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas, en otras palabras, la vigencia del pluralismo jurídico; el reconocimiento de veintidós derechos colectivos sobre temas como discriminación racial, consulta previa, libre e informada, territorios colectivos, educación bilingüe intercultural, identidad, autoridades propias, etc.

Además del reconocimiento constitucional alcanzado, el movimiento indígena logró el derecho de ocupar cargos públicos y ejercer cierta autonomía política y administrativa a nivel local. Se trata de cuatro

instancias gubernamentales: el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) creado en 1998 con rango de Ministerio y adscrito a la Presidencia de la República, la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) creada en 1988, la Dirección Nacional de Salud Indígena reconocida en 1999 y el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI) creado en el 2002. En todos estos espacios los directivos son nombrados de una terna presentada por el movimiento. Además deben cumplir el mandato asignado y rendir cuentas periódicas de su gestión. Aunque no lograron representación corporativa en el Congreso Nacional, se aprobó la creación, en el año 2000, de la Comisión de Asuntos Indígenas y otras Etnias al interior del Congreso y, en 1997, se abrió un espacio de defensa de sus derechos al interior del Estado, la Defensoría de los Pueblos Indígenas (DINAPIN) como parte de la Defensoría del Pueblo⁶.

En cuanto a los espacios de autonomía política y administrativa, las reformas constitucionales de 1998 y 2008 crearon las circunscripciones territoriales indígenas (CTI)⁷, concebidas como espacios geográficos que se sustentan en la propiedad colectiva e inalienable de la tierra, la práctica de sus propias costumbres, modelos organizativos y sistema de derecho propio, así como en la elección de sus autoridades para autogobernarse. Sin embargo, la agitación política que ha vivido el país luego de las reformas constitucionales y la falta de acuerdo dentro del movimiento indígena no han hecho posible su creación hasta la fecha.

Una última condición para la creación de un mecanismo electoral por parte del movimiento indígena tiene que ver con la crisis que el resto de movimientos sociales sufrió a partir de 1990. El movimiento sindical entró en un proceso de atomización luego de las reformas del Código de Trabajo (2005) y de la privatización de algunas empresas del Estado⁸; el

6 Las defensorías del pueblo se institucionalizaron en Colombia en 1992, en Perú en 1996, en Bolivia en 1998 y en Venezuela en 1999.

7 En Colombia corresponden a los resguardos indígenas, en Bolivia a las tierras comunitarias de origen (TCO) y en Venezuela y Perú a los municipios indígenas.

8 Permanecen entre los más importantes los sindicatos de maestros, trabajadores de la salud, trabajadores petroleros y los servidores públicos.

movimiento de las mujeres ha logrado interesantes avances en materia de derechos, igualmente el ambientalista y de derechos humanos, pero no han contado con el grado de movilización nacional que los indígenas han mostrado. En este sentido, al interior de la sociedad ecuatoriana, la propuesta de los pueblos indígenas se da en un contexto de ausencia de iniciativas del resto de la sociedad civil que permitan formular y negociar pedidos, generar críticas e imaginar nuevas alternativas.

Los antecedentes mencionados sirven para explicar tanto los factores de la permanencia de *Pachakutik* durante diecisiete años, así como sus triunfos y derrotas. Un primer factor tiene que ver con la presencia de una densa red de organizaciones de base ubicadas especialmente en las zonas rurales de las provincias serranas y amazónicas del país. Esta conformación es resultado de un proceso histórico que tiene sus inicios en la década de 1960 y que ha permanecido en el tiempo como resultado de la lucha que el movimiento ha mantenido contra el Estado utilizando acciones *ilegales* para luego lograr su legalidad.

En el caso ecuatoriano existen circunscripciones electorales donde la densidad indígena de votantes es mayoritaria o es una minoría significativa; según Van Cott (2005) el 42,9% del total de las circunscripciones electorales tiene esta característica, de las veinticuatro provincias que conforman el país, tres tienen mayoría indígena y seis una minoría significativa. Este hecho fue aprovechado por el movimiento, en el IV Congreso de la CONAIE, para lanzar una nueva estrategia política de largo plazo: tomarse los poderes locales por la vía democrática y electoral en las zonas donde los indígenas eran mayoría o minoría significativa, para acceder posteriormente a la toma del poder nacional.

Estas acciones, a su vez, van a formar parte de una estrategia más estructural del movimiento que combina la utilización de modos alternativos de participación política identificados como formas de *desobediencia civil*, como los levantamientos, con otras de *obediencia civil*, como los procesos electorales. Paralelamente existe otro factor institucional que favoreció esta decisión del movimiento indígena, se trata del inicio del proceso de descentralización iniciado en el país en 1983, lo cual per-

mitió que los municipios se fortalezcan y se conviertan en escenarios de enfrentamiento político menos exigentes que las elecciones nacionales para aquellos movimientos como *Pachakutik* que se estrenaban en las lides electorales y que además contaban con organizaciones consolidadas y fuertes. No hay que olvidar también que el proceso de descentralización proporciona un marco estructural idóneo para el ejercicio de uno de los pilares principales sobre los que se asienta el movimiento indígena: la construcción de las autonomías regionales y locales.

Además, es importante mencionar que el Movimiento de Unidad Plurinacional *Pachakutik*, desde su inicio, se va a ubicar dentro de la izquierda política del país, lo cual le dará mayor protagonismo ya que los partidos de la izquierda tradicional habían disminuido su votación a favor de los partidos de derecha, centro y populistas luego del retorno a la democracia en 1979. Un amplio sector de profesionales e intelectuales no indígenas de la clase media, decepcionados de las opciones izquierdistas, van a sumarse al movimiento *Pachakutik* que desde su conformación va a tener un carácter multiétnico. En el proceso de su constitución se discutió el tema de la plurinacionalidad y de la interculturalidad. El movimiento decidió que no debía ser solo de indígenas o para indígenas sino que tenía que emprender procesos de inclusión de otros sectores sociales, culturales y étnicos.

Tabla 1.
Participación de *Pachakutik* en las elecciones presidenciales desde 1996 a 2013

Año de elección	Porcentaje de votación	Lugar
1996: 1.º vuelta	17,35	Tercero
1998: 1.º vuelta	14,74	Cuarto
2002: 1.º vuelta	20,64	Primero
2002: 2.º vuelta	54,79	Primero
2006: 1.º vuelta	2,19	Sexto
2009: 1.º vuelta	-	Sin candidato
2013: 1.º vuelta	3,26	Sexto

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia

La revisión del desempeño logrado por *Pachakutik* en los trece procesos electorales que ha intervenido es muy ilustrativa. La Tabla 1 muestra las siete elecciones presidenciales en las que ha participado, cinco en alianza con otros movimientos y partidos⁹, en la quinta con candidato indígena y en la penúltima no tuvo candidato. Se lograron los siguientes resultados: en 1996 obtuvo el tercer lugar; en 1998 bajó al cuarto lugar con el 14,74%; en el 2002 alcanzó el primer lugar con el 20,64% de los sufragios en la primera vuelta y el 54,79% en la segunda vuelta; en el 2006 el sexto puesto con el 2,19%; en el 2009 no tuvo candidato, y en el 2013 el sexto puesto con el 3,26%.

Tabla 2.
Participación de *Pachakutik* en las elecciones legislativas y para Asambleas

Elección legislativa/ Asamblea	Cantidad de legisladores/asambleístas obtenidos	Total legisladores/asambleístas electos	Porcentaje de representación
1996	8	82	9,75
1997 Asamblea	10	70	14,28
1998	6	121	4,95
2002	10	100	10
2006	6	100	6
2007 Asamblea	4	130	3,07
2009	4	124	3,22
2013	5	137	3,64

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia

La Tabla 2 presenta los resultados de las elecciones para las dos Asambleas Constituyentes, la de 1997 en la que fueron nominados diez asambleístas por *Pachakutik* de un total de setenta (el 14,28%) y la de 2007, donde solamente cinco asambleístas por *Pachakutik* fueron

9 Hay que puntualizar que ninguno de los candidatos participantes fue indígena.

electos de un total de ciento treinta (el 3,07%). En las elecciones legislativas de 1996 *Pachakutik* logró ocho diputados (uno nacional y siete provinciales) de un total de ochenta y dos (9,75%), en las de 1998 bajó su participación al obtener seis diputados (dos nacionales y cuatro provinciales) de un total de ciento veintiún diputados (4,95%), en las de 2002 aumentó a once diputados provinciales de un total de cien (11%), en el 2006 obtuvo seis diputados provinciales de un total de cien (6%), en el 2009 cuatro asambleístas provinciales de un total de ciento veinticuatro (3,22%) y finalmente en el 2013 cinco asambleístas, uno nacional y cuatro provinciales de un total de ciento treinta y siete (3,64%).

Tabla 3.
Participación de *Pachakutik* en las elecciones de prefectos provinciales

Años de elección	N.º prefectos	Total prefectos	Porcentaje
1996	0	22	0
2000	5	22	22,72
2004	4	22	18,18
2009	5	23	21,73

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia

Tabla 4.
Participación de *Pachakutik* en las elecciones de consejeros provinciales

Años de elección	N.º consejeros	Total consejeros	Porcentaje
1996	0	89	0
2000	11	89	12
2004	14	91	15,38

Nota: La Constitución (2008) suprimió las nominaciones de consejeros provinciales

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia

Tabla 5.
Participación de *Pachakutik* en las elecciones de alcaldes

Años de elección	N.º alcaldes	Total alcaldes	Porcentaje
1996	0	214	0
2000	31	215	14,40
2004	27	219	12,32
2009	21	221	9,50

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia

Tabla 6.
Participación de *Pachakutik* en las elecciones de concejales municipales

Años de elección	N.º concejales	Total concejales	Porcentaje
1996	0	860	0
2000	84	880	9,50
2004	118	893	13,20
2009	120	1 581	7,59

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia

Las Tablas de la 3 a la 6 exhiben los resultados en cuanto a los gobiernos locales en los comicios de 1996 donde fueron elegidos alrededor de cincuenta funcionarios públicos en las diversas nominaciones, pero ningún alcalde o prefecto. En el año 2000 obtuvieron cinco de las veintidós prefecturas provinciales, equivalente al 22,72% del total; treinta y uno de las doscientas quince alcaldías, equivalentes al 14,40% del total; once de los ochenta y nueve consejeros elegidos, equivalentes al 12% del total; ochenta y cuatro de los ochocientos ochenta concejales elegidos, equivalentes al 9,5% del total. El movimiento *Pachakutik* logró alrededor del 5,1% de la votación nacional constituyéndose en la quinta fuerza electoral del país a esa fecha.

Para considerar los resultados de las elecciones de 2004 es importante tener en cuenta el desgaste político que sufrió el movimiento *Pachakutik* debido a la alianza que hizo con el Gobierno del Coronel

Lucio Gutiérrez durante los siete primeros meses del 2003. Los resultados fueron los siguientes: ganaron cuatro de las veintidós prefecturas provinciales, equivalentes al 18,18% del total; veintisiete de las doscientas diecinueve alcaldías, equivalentes al 12,32% del total; catorce de los noventa y un consejeros elegidos, equivalentes al 15,38% del total; ciento dieciocho de los ochocientos noventa y tres concejales elegidos, equivalentes al 13,2% del total. El movimiento *Pachakutik* logró alrededor del 7,7% de la votación nacional, manteniéndose como la quinta fuerza electoral del país.

Finalmente, en las elecciones de 2009, época del Movimiento Alianza PAIS y el Presidente Correa, los resultados a nivel local no muestran cambios sustanciales. Lograron cinco de las veintitrés prefecturas, equivalente al 21,23% del total; de las doscientas veintiún alcaldías alcanzaron veintiuna, equivalente al 9,50% del total; los consejeros provinciales desaparecieron luego de la Constitución de 2008 y de un total de mil quinientos ochenta y uno concejales municipales, tanto urbanos como rurales, fueron elegidos ciento veinte, equivalentes al 7,59% del total. El movimiento *Pachakutik* mantuvo el quinto lugar en las preferencias electorales nacionales.

Tabla 7.
Votación de las consultas populares de 2007 y 2008 en nueve provincias de población indígena mayoritaria y minorías significativas

Provincias	Consulta 2007/SÍ	Consulta 2007/NO	Consulta 2008/SÍ	Consulta 2008/NO
Nacional	81,72	12,43	63,93	28,10
Napo	56,09	37,59	38,79	55,43
Morona Santiago	82,91	11,12	65,64	25,73
Chimborazo	80,98	9,67	62,17	27,06
Pastaza	82,90	11,55	56,40	35,68
Orellana	76,84	16,41	46,73	45,85
Imbabura	86,99	7,08	75,41	17,02
Cotopaxi	84,65	7,23	68,51	22,29
Bolívar	80,74	10,23	53,21	35,91
Cañar	82,61	10,69	69,52	21,52

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia

La Tabla 7 ofrece una panorámica de la votación del sí y del no en nueve provincias. En la consulta popular de 2007, donde se preguntó sobre la convocatoria e instalación de la Asamblea Constituyente, en nueve provincias ganó el sí y solamente en cuatro de las nueve la votación del sí fue inferior al porcentaje nacional. En la consulta popular de 2008, en cambio, se preguntó sobre la aprobación o no de la nueva *Constitución de la República del Ecuador*, solamente en una provincia ganó el no, en las ocho restantes el sí aunque solamente en cinco de las nueve la votación del sí fue inferior al porcentaje nacional.

Tabla 8.
Votación de la consulta popular de 2011 en nueve provincias de población indígena mayoritaria y minorías significativas

Provincias	Preg. 1 SÍ	Preg. 2 NO	Preg. 2 SÍ	Preg. 2 NO	Preg. 3 SÍ	Preg. 3 NO	Preg. 4 SÍ	Preg. 4 NO	Preg. 5 SÍ	Preg. 5 NO
Nacional	50,46	38,87	48,27	40,83	47,18	41,88	46,15	42,55	46,66	41,95
Napo	37,18	54,74	34,91	56,35	34,35	57,36	33,39	57,57	33,57	57,31
Morona Santiago	30,53	60,97	29,16	61,51	28,33	62,64	27,34	63,20	27,64	62,75
Chimborazo	39,12	46,23	37,24	47,89	36,47	48,85	35,36	49,48	38,52	48,68
Pastaza	37,15	58,87	39,91	55,61	34,20	56,54	33,11	57,19	33,50	56,59
Orellana	40,68	48,18	38,70	50,51	38,23	51,15	37,74	51,05	37,98	50,60
Imbabura	50,49	38,43	48,38	40,19	47,63	41,00	46,01	42,15	46,72	41,41
Cotopaxi	36,68	49,99	34,66	51,74	34,31	52,10	33,10	53,00	33,64	52,44
Bolívar	31,74	52,58	30,22	53,95	29,62	54,75	28,81	54,91	29,19	54,29
Cañar	45,68	42,39	43,52	44,23	42,92	44,86	41,92	45,46	42,58	44,72

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia

Tabla 9.
Votación de la consulta popular de 2011 en nueve provincias de población indígena mayoritaria y minorías significativas

Provincias	Preg. 6 SÍ	Preg. 6 NO	Preg. 7 SÍ	Preg. 7 NO	Preg. 9 SÍ	Preg. 9 NO	Preg. 10 SÍ	Preg. 10 NO
Nacional	46,59	40,61	45,76	41,68	44,96	42,04	48,02	39,24
Napo	34,18	55,12	34,78	54,27	32,56	56,36	35,89	53,24
Morona Santiago	27,81	61,53	28,47	60,54	27,08	61,88	28,18	60,53
Chimborazo	35,23	47,14	35,25	47,21	33,61	48,54	35,61	46,64
Pastaza	34,02	54,96	34,76	54,01	32,58	55,98	34,26	54,42
Orellana	37,74	49,13	39,06	47,93	36,53	49,92	39,29	47,38
Imbabura	47,38	39,73	47,32	39,98	45,32	41,51	48,27	38,90
Cotopaxi	34,10	50,40	34,88	49,44	32,41	51,79	34,98	49,34
Bolívar	28,70	52,77	29,61	51,83	27,41	53,76	28,73	52,53
Cañar	42,38	43,52	43,09	42,09	40,86	44,74	41,94	43,80

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia

Las Tablas 8 y 9 muestran los resultados de la consulta popular de 2011, en la cual se hicieron diez preguntas (nueve a nivel nacional y una a nivel cantonal), los resultados en las nueve provincias, a diferencia de las consultas de 2007 y 2008, fue mayoritariamente a favor del no. A pesar de que en los resultados nacionales triunfó el sí, la respuesta indígena a las nueve preguntas fue por el no.

De la revisión de los resultados anteriores se concluye algunas características de la participación electoral de *Pachakutik*. Resulta difícil trazar un límite hasta donde es movimiento social y hasta donde es movimiento político o partido. A pesar de que sus dirigentes no admiten la denominación de partido para señalar su malestar con el sistema de partidos vigente en el país, la organización cumple determinadas funciones que son atribuibles a los partidos políticos¹⁰. Lo que sí es cierto es que

10 Partido entendido en el sentido que menciona Cotarelo: "...toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo. Dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza de-

la estructura organizativa del movimiento social ha servido para el funcionamiento del movimiento político, sobre todo en lo concerniente a la relación cercana entre bases y líderes, en la presencia de mecanismos colectivos en la toma de decisiones y en la vigencia de una estructura poco burocratizada.

A pesar de que el movimiento representa intereses y demandas que no son solo indígenas, no ha logrado integrar una propuesta interclasista y de alcance nacional, como lo demuestran sus triunfos en circunscripciones electorales de concentración indígena y su ausencia total en otras áreas electorales importantes, como son las cinco provincias de la Costa ecuatoriana. El movimiento, en el caso ecuatoriano, a diferencia de otros movimientos indígenas de la región, ha logrado participar en diversas instancias (locales, regionales y nacionales) de ejercicio del poder. Sin embargo, la acción más perdurable y exitosa descansa en la ejercida en los gobiernos locales¹¹. Por último, el movimiento también tiene el mérito de haber incorporado en la agenda política ecuatoriana algunos temas que el país requiere discutirlos para poder generar políticas de Estado, como por ejemplo la diversidad cultural y étnica, la plurinacionalidad, las autonomías, la interculturalidad, el pluralismo legal y las nuevas formas de participación y representación política.

La relación entre movimiento social y movimiento electoral

Luego de la participación en el golpe de Estado del año 2000 y de su alianza efímera con el Gobierno del ex Presidente Gutiérrez, en el 2003, a la fecha el movimiento indígena ecuatoriano vive una curiosa paradoja. Luego de haber alcanzado el protagonismo político más importante de los últimos años en el país entra en un punto de quiebre y declive que lo mantiene desarticulado, ante lo cual cabe preguntarse si se trata de un repliegue

terminados intereses sectoriales y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él mediante su presentación reiterada en los procesos electorales" (1995:14).

11 Ver García y Tibán (2008) como ejemplo de análisis de un gobierno local dirigido por autoridades indígenas.

estratégico, o del agotamiento del movimiento indígena como sujeto histórico, o resultado de la constitución del movimiento *Pachakutik*.

La pugna entre el movimiento político y el movimiento social (denominado en este trabajo como el *efecto Pachakutik*), se ha centrado en situaciones coyunturales de lucha y decisiones, en las cuales uno de ellos ha dejado al otro fuera de juego. El primero definido y condicionado desde el sistema de partidos controlado por la estructura oligárquica del poder y el segundo obligado al cumplimiento de su proyecto político e histórico. Estas divergencias, por ejemplo, se volvieron dramáticas al momento de decidir la alianza electoral que le dio el triunfo al Coronel Gutiérrez en el 2002. Mientras el primero fue seducido por el acceso al poder, el segundo pugnaba por mantener su estrategia de movilización y resistencia, pero sin contar con la aprobación de sus bases para legitimar la alianza.

La polémica se agudiza desde que el movimiento social decide crear *Pachakutik* como mecanismo electoral con el fin de luchar desde el interior del Estado neoliberal para lograr su propio espacio de poder. Esta estrategia, una vez transcurridos quince años de vigencia, muestra diversos balances entre los mismos actores del movimiento. Me permito utilizar el testimonio de dos líderes indígenas nacionales para ilustrar el mencionado *efecto Pachakutik*:

Nosotros nos preparamos para ser un movimiento contestario que lucha por el reconocimiento de sus derechos, pero no nos preparamos para gobernar. Nosotros hemos tenido en dos ocasiones el poder en nuestras manos [por golpe de Estado y mediante las elecciones] pero no hemos durado más de seis meses en esos espacios. Yo diría que uno de los grandes errores que hemos cometido es el habernos preocupado única y exclusivamente del tema ideológico político, de las acciones relacionadas al acceso del poder local o nacional, más no en la construcción de un poder que sea una alternativa al orden establecido (entrevista a Luis Maldonado, 2005).

Parecería que la participación de los cuadros indígenas en cargos de representación pública se convirtió en la prioridad coyuntural del movimiento social, descuidando dos estrategias claves: la propuesta política

de la construcción del Estado plurinacional e intercultural y la relación con las organizaciones de base. La opinión del otro líder indígena es más determinante:

Una de las últimas resoluciones de la CONAIE es que el movimiento indígena no participe en ninguna de las instituciones públicas, porque yo creo que una de las causas de que el movimiento indígena haya sufrido un desgaste fue la participación en las elecciones presidenciales del 2002. De tal modo que nosotros decimos que es necesario volver a lo nuestro, para que desde ahí podamos tomar fuerzas y retomar el vigor para no dispersarnos en las funciones públicas. Hemos tenido más éxito cuando estuvimos fuera de la institucionalidad, cuando estuvimos dentro logramos muy poco (entrevista a Luis Macas, 2005).

Este testimonio muestra el fracaso de participar políticamente a través de los mecanismos institucionales (principalmente en el poder Ejecutivo y Legislativo y los gobiernos locales) y la necesidad de “volver a lo nuestro”, que implica la recuperación de la relación con las bases del movimiento y la diferenciación de saber medir la efectividad de la fuerza política y de la fuerza social.

Sin embargo, la solución final para el futuro del movimiento no parece estar en ninguno de los dos extremos, resistir como movimiento social utilizando mecanismos de protesta y movilización no institucionales o incidir como movimiento político en el marco de la institucionalidad estatal. El mismo dirigente indígena nos ofrece una respuesta:

Yo creo que hay que combinar el camino de las protestas y movilizaciones con el de la participación en las instancias de poder nacional y local. No hay que abandonar lo uno y priorizar lo otro. Las dos estrategias son absolutamente necesarias para que el movimiento indígena pueda conseguir su mayor reivindicación: la construcción de un Estado plurinacional e intercultural (entrevista a Luis Macas, 2005).

A continuación quisiera señalar algunos efectos positivos y negativos que la participación del movimientos indígena ecuatoriano ha tenido

sobre el proceso de democratización del país. El primero muestra, contrariamente a la literatura sobre partidos políticos, que la presencia de organizaciones políticas étnicas no ha exacerbado el conflicto interétnico al interior de la nación, más bien el movimiento indígena ha privilegiado un discurso nacionalista, en parte, porque su viabilidad electoral depende en gran medida de atraer a los votantes no indígenas y, por otra parte, porque se han dado cuenta que una posición separatista en la actualidad no tiene futuro.

El segundo se relaciona con que el discurso de las organizaciones indígenas en las dos últimas décadas ha sido de inclusión y de participación equitativa con los otros sectores sociales y culturales, se trataría de canalizar los conflictos étnicos a través del sistema político formal sobre la base del diálogo y el respeto para incentivar la realización de alianzas mutiétnicas.

El tercer efecto es que la incorporación de sectores sociales tradicionalmente excluidos de las instituciones democráticas, en especial en países con población indígena mayoritaria, permite que esas instituciones recuperen legitimidad y representatividad. El cuarto demuestra que los movimientos políticos indígenas mantienen fuertes vínculos con la sociedad civil a través de los movimientos sociales y organizaciones afiliadas de los cuales surgieron. Una nueva forma de representación estaría consolidándose basada en el ejercicio de un mandato colectivo que demanda rendición de cuentas periódica y posibilidad de revocatoria en caso de incumplimiento.

Otro efecto importante es que la agenda de los movimientos políticos indígenas ha introducido nuevos temas en el discurso político nacional que obliga no solamente a su debate sino que fuerza al resto de partidos a incorporarlos en sus agendas, tales como el reconocimiento y respeto a la diversidad cultural, el debate sobre las diferentes formas de discriminación (racial, de género, orientación sexual, generación, discapacidad) y las autonomías regionales y locales. El último efecto positivo está vinculado con la introducción de una nueva forma de *hacer política*, basada en la lucha contra la corrupción y los pactos políticos

fantasmas, junto con el compromiso de denuncia pública y sanción cuando esto suceda. Además de la defensa sistemática de la soberanía en sus diversas aplicaciones (territorial, alimentaria, recursos naturales, conocimientos, etc.). Esta nueva forma de hacer política también se manifiesta al interior de los movimientos políticos indígenas que tratan de mantener una estructura más democrática y participativa. Igualmente, hay muchos ejemplos de gobiernos locales dirigidos por indígenas que han introducido nuevas formas de representación y participación en su gestión.

Los efectos negativos también requieren ser analizados. El primero tiene que ver con el fraccionamiento de las organizaciones indígenas nacionales provocadas desde el Gobierno y por pugnas electorales. En Ecuador, un ejemplo dramático se vivió en el Gobierno del Coronel Gutiérrez, luego de la ruptura de la alianza con *Pachakutik*, en el cual dos organizaciones indígenas nacionales diferentes a la CONAIE entraron en franca colaboración con el Gobierno, así como también muchas organizaciones regionales y locales afiliadas a la misma CONAIE que cayeron en la tentación de apoyo al entonces Presidente como pago a la asistencia económica gubernamental que recibieron.

El segundo efecto negativo muestra la existencia de funcionarios indígenas que una vez en ejercicio de su cargo dejan a un lado los intereses colectivos que representan y ponen en primer lugar sus intereses individuales, rompiendo de esta manera una práctica cultural propia que ha sido reivindicada por el movimiento. Existen muchos casos de autoridades indígenas elegidas por votación popular que han traicionado al movimiento y han sido desconocidas y expulsadas.

El tercero, reduce la efectividad del movimiento cuando sus representantes se concentran en disputas internas de poder por acceder a la nominación, distraen su acción en temas que no son prioritarios o negocian directamente con funcionarios del Gobierno desplazando a los líderes del movimiento. Todos estos factores pueden atentar contra la identidad, la organización y la unidad de las organizaciones indígenas.

El cuarto evidencia que los funcionarios indígenas elegidos, en muchos casos, carecen de experiencia política y capacidad técnica para un buen desempeño en su cargo. Este hecho plantea, por un lado, una desventaja ya que les lleva a depender de asesores no indígenas que tienden a interferir en sus decisiones. Por otro lado, presenta un reto ya que a pesar de ser resultado de la falta de oportunidades que los indígenas han tenido respecto a los no indígenas, al no poder acceder a la educación formal, les enfrenta a avanzar en su calificación educativa y en el conocimiento de las normas y procedimientos burocráticos.

El último efecto tiene que ver con que los funcionarios indígenas deben responder al hecho de que son representantes no solamente de las demandas de los pueblos indígenas, sino que deben responder también a las de otros sectores no indígenas que también los eligieron. Esta situación, característica de distritos interculturales, demanda de estos funcionarios un continuo balance en el cumplimiento de su mandato.

Reflexiones hacia el futuro

El análisis del desempeño electoral de *Pachakutik* en más de una década plantea algunas reflexiones sobre su futuro en la escena política nacional. La revisión de resultados electorales muestra una doble trayectoria que debe ser explicada. La primera respecto a la votación más de carácter nacional de presidente, vicepresidente y legisladores. En las siete elecciones presidenciales realizadas en el periodo analizado se encuentra un claro desequilibrio: de cerca del 20% obtenido, se pasó a más del 50%, para terminar en el 0%. Respecto a diputados y asambleístas el porcentaje bajó del 14% al 3% en ocho procesos electorales. En este campo hay una evidente debacle del desempeño de *Pachakutik* como movimiento político.

La segunda trayectoria tiene que ver con la elección de autoridades de los gobiernos locales y en este sentido su desempeño es diferente. En realidad el proceso electoral de 1996 casi no cuenta por ser el primero,

si se analiza el del 2000, 2004 y 2009 se encuentra que respecto a prefectos provinciales se mantiene entre 18% y 22%, en alcaldes hay una pequeña baja del 5%, mientras en lo referido a consejeros provinciales y concejales municipales la votación fluctúa entre 7% y 14 %. Lo cual permite verificar que la debacle obtenida en las elecciones de dignidades nacionales no se repite cuando se trata de dignidades seccionales.

La explicación de estos hechos ha sido formulada por varios autores, me refiero a los trabajos conjuntos de Mijeski y Beck (2000; 2001; 2004; 2006; 2008) y de Báez y Bretón (2006). Los principales argumentos esgrimidos por ellos son la fragmentación entre movimiento social y movimiento político a partir de la participación en el golpe antidemocrático del año 2000. Desde esa fecha se inicia un alejamiento cada vez mayor entre la dirigencia histórica del movimiento y las bases organizadas. Fractura que se va a volver a repetir por dos ocasiones más: en la alianza con el ex-Presidente Gutiérrez y en la negación de la alianza con Rafael Correa en las elecciones de 2006, donde la dirigencia prefirió ir con un candidato indígena propio, con los resultados ya conocidos. Esta fractura interna aún no ha sido subsanada y acompaña al movimiento especialmente en la región amazónica donde se mantuvo hace poco la presencia de dos directivas de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE), una organización fiel a la CONAIE y otra disidente.

Otro punto crítico es la ausencia o fracaso de alianzas con otros sectores sociales y políticos. Los episodios más relevantes de esta situación se vivieron en 1998 con la creación de la Asamblea Popular, en el 2000 y la formación de la Coordinadora de Movimientos Sociales, y en el 2003 con la alianza de *Pachakutik* y el ex-Presidente Gutiérrez. La falta de apoyo de sectores no indígenas a los planteamientos de *Pachakutik* lo muestra como esencialmente indígena. Por tanto, se hace indispensable pensar el Estado plurinacional e intercultural desde un doble marco: el identitario nacional y no solamente el indígena, y el de la relación con el proyecto político de la interculturalidad. Para lograr la verdadera plurinacionalidad se deben juntar todas las fuerzas sociales en su diferencia y diversidad.

El movimiento consumió la mayor cantidad de su energía en los *ajetres electorales* que se convirtieron en el principal anzuelo de gran parte de la dirigencia. Este ejercicio les llevó a una especie de *activismo político* que les inhabilitó para mantener en la agenda de discusión los grandes temas propuestos por el movimiento en su programa político del IV Congreso. Me refiero a planteamientos como el del Estado plurinacional e intercultural, la legalización y delimitación de territorios, la puesta en marcha de las circunscripciones territoriales indígenas aprobadas en la Constitución de 1998 y de 2008 y la discusión de las autonomías indígenas, entre los más importantes. No hay que olvidar que estos factores fueron históricamente los que movilizaron a las bases indígenas y no indígenas y que su continua postergación desencantó a sus seguidores. Una conclusión provisional sería que Pachakutik ha fracasado en atraer a la mayoría indígena del país, no solo de las otras dos organizaciones indígenas nacionales FEINE y FENOCIN, sino también de la misma CONAIE.

La pérdida de votación en los resultados mostrados enseña que dentro de la cultura política ecuatoriana la vigencia del clientelaje político es todavía una cruda realidad. Me refiero a la baja votación lograda en las provincias costeñas, en especial en la ciudad de Guayaquil, debido a la presencia de dos partidos políticos clientelares, el uno de la derecha (Partido Social Cristiano) y el otro populista (Partido Roldosista Ecuatoriano). Lo mismo se puede decir respecto a las otras dos regiones, Sierra y Amazonía donde, desde el año 2002, se disputan la votación con otro partido populista, el Partido Sociedad Patriótica, del ex-Presidente Gutiérrez. Como se puede observar, la mayoría del electorado ecuatoriano no es portador de un voto fundamentalmente ideológico sino más bien coyuntural y emotivo.

Una de las evidencias que muestran las publicaciones de la Fundación Q'uekkaj (2005; 2006) en la observación del electorado intercultural realizado en los procesos de 2004 y 2006, es justamente el hecho de la alta presencia de votos nulos¹². La explicación tiene varias

12 En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2006 el porcentaje de votación indígena fue primero Gilmar Gutiérrez, segundo votos nulos, tercero Correa y cuarto Macas.

respuestas: las dificultades que tiene el electorado analfabeto para emitir el voto escrito; la discriminación por parte de los miembros de las juntas receptoras del voto, que en su gran mayoría son mestizos, a los votantes indígenas, en especial a las mujeres y el desconocimiento de las propuestas de cada movimiento o partido por parte de los electores. Este voto nulo, en realidad, ha representado en el periodo 1978-2002 una media de 8,35 en las elecciones de dignidades nacionales, cifra que en algunos casos supera inclusive el porcentaje nacional obtenido por Pachakutik.

Otra pregunta importante que plantea el desempeño de Pachakutik es si se trata de un movimiento político más o es un ejemplo de una nueva forma de *hacer política* en el país. O planteado de otra manera, ¿qué es lo que le diferencia del resto de partidos o movimientos? Respecto a su comportamiento Legislativo y en la época de la alianza con Gutiérrez en el Ejecutivo no se encuentran diferencias notables. Se recurrió al manejo ‘politiquero’ de las cuotas políticas en representaciones públicas que nombra el Congreso Nacional y a diversas formas de clientelaje político en la ejecución de los programas sociales del Estado. Lo rescatable tal vez esté en algunas prácticas de participación y representación lograda en algunos gobiernos locales dirigidos por autoridades indígenas, como ya se mencionó.

Para finalizar, de acuerdo a la información del Informe del Latinobarómetro (2010) la polarización izquierda/derecha de la población ecuatoriana se define el 50% como de centro, el 8% como de izquierda y el 10% como de derecha. Un alto 23% no se ubica en ninguna parte del espectro político y el 9% no contesta. La combinación del centro y la izquierda fue la que permitió el triunfo de un candidato presidencial considerado de izquierda en el año 2006, 2009 y 2013 con el 56%, 52% y 57,69% de los votos, respectivamente. Esta tendencia la menciono porque, en esta coyuntura, Pachakutik debe necesariamente negociar con el centro y la izquierda política para poder mantener su influencia y sus planteamientos. Las tesis políticas de carácter meramente étnicas han topado fondo en la sociedad ecuatoriana y se requiere una

nueva propuesta más inclusiva donde las reivindicaciones económicas encaminadas a la equidad deben ir de la mano de las reivindicaciones dirigidas a superar la exclusión por motivos étnicos y culturales.

Siglas y abreviaturas

CODENPE: Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador

CONAIE: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

CONFENIAE: Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana

CTI: Circunscripción Territorial Indígena

DINAPIN: Dirección Nacional de Pueblos Indígenas (Defensoría del Pueblo)

DINEIB: Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe

FODEPI: Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas

FEINE: Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos

FENOCIN: Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Negras e Indígenas

TCO: Tierras Comunitarias de Origen

Bibliografía

Báez, Sara y Víctor Bretón (2006). “El enigma del voto étnico o las tribulaciones del movimiento indígena: Reflexiones sobre los resultados de la primera vuelta electoral (2006) en las provincias de la sierra”. En *Ecuador Debate* N.º 69: 37-50.

Burbano de Lara, Felipe (comp.) (2004). *Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*. Quito: Ediciones FLACSO -Sede Ecuador.

CONAIE (2003). *Políticas para el Plan de Gobierno Nacional. El mandato de la CONAIE*. Quito: CONAIE.

- CONAIE (1994). *Proyecto Político de las nacionalidades y Pueblos del Ecuador*. Texto aprobado por el IV Congreso de la CONAIE. Quito.
- Cotarelo, Ramón (1995). *Los Partidos Políticos*. Madrid: Sistema.
- Díaz-Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez (2002). *México diverso. El debate por la autonomía*. México: Siglo XXI.
- Dietz, Henry and David Myers (2001). "The Process of Party System Collapse: Peru and Venezuela Compared". Paper prepared for presentation at the 2001 Congress of the Latin American Studies Association. Washington, DC, sept. 6-8.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001). *Los Dueños del Poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: Ediciones FLACSO -Sede Ecuador.
- García Fernando (2001). "¿Un levantamiento indígena más? A propósito de los sucesos de febrero de 2001", en *Iconos*, N.º 10: 34-38. Quito: FLACSO –Sede Ecuador
- García, Fernando y Lourdes Tibán (2008). "Entre la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia de la CONAIE y el MICC en Ecuador". En *Gobernar (en) la Diversidad: experiencias indígenas en América Latina*. Xochitl Leyva, Araceli Burguete y Shanoo Speed (ed.): 271-304. Ecuador, México y Guatemala: Ediciones CIESAS-FLACSO.
- Levitsky, Steven and Maxwell A. Cameron (2001). "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Collapse in Fujimori's Peru". Paper prepared for presentation at the Congress of the Latin American Studies Association. Washington, DC. Sept. 6-8.
- Mainwaring, Scott and Timothy Scully (ed.) (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mejía, Andrés (2002). *Gobernabilidad Democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Mijeski, Kenneth J. y Scott H. Beck (2008). "The electoral fortunes of Ecuador's Pachakutik Party: the fracas of the 2006 presidential

- elections". En *Southeastern Council on Latin American Studies and Wiley Periodicals, Inc*: 41-59.
- Mijeski, Kenneth J. y Scott H. Beck (2006). "The indigenous vote en Ecuador's 2002 presidenetial election". En *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, Vol.1, N.º 2: 165-184.
- (2004). "Ecuador's Indians in the 1996 and 1998 elections: assessing Pachakutik's performance". En *The Latin Americanist*, Winter/Spring: 46-76.
- (2001). "Barricades and ballots: Ecuador's Indians and the Pachakutik political movement". En *Ecuadorian Studies*, N.º 1.
- (2000). "Indigena self-identity in Ecuador and the rejection of mestizaje". En *Latin American Research Review*, Vol. 35, N.º 1: 119-137.
- Pachano, Simón (1998). *La Representación Caótica*. Quito: Ediciones FLACSO-Konrad Adenauer.
- Q'uellkaj Fundación (2005). *Observación Electoral Intercultural, elecciones seccionales Ecuador 2004*. Quito: Ediciones Q'ellkaj.
- (2006). *Observación Electoral Intercultural, elecciones 2006, Vigilancia y cumplimiento de los derechos colectivo*. Informe sin publicar. Quito.
- Roberts, Kenneth (2002). "Party--Society Linkages and Democratic Representation in Latin America". En *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 27, Issue 53: 9-34.
- Romero, Aníbal (1994). *Decadencia y crisis de la democracia*. Caracas: Editorial Panapo.
- Rospigliosi, Fernando (1995). "La amenaza de la "Fujimorización" gobernabilidad y democracia en condiciones adversas: Perú y los países andinos". En *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. Carina Perelli, Sonia Picado S. y Daniel Zovatto (comp): 311-33. San José, CR: IIDH.
- Tanaka, Martin (1998). "Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995". En *Perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Van Cott, Donna Lee (2005). *From Movements to Parties in Latin America: the evolution of ethnic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Whitehead, Laurence (2001). "High Anxiety in the Andes. Bolivia and the Viability of Democracy". En *Journal of Democracy*, 12, Issue 2 : 6-16.

Normativa y documentos oficiales

Constitución de la República del Ecuador (1998). Asamblea Nacional Constituyente. Quito. Decreto Legislativo N.º 000.

Constitución de la República de Ecuador (2008). Asamblea Constituyente. Ciudad Alfaro.

Congreso Nacional (2005). *Código del Trabajo*. Suplemento R.O. 167 del 16 de diciembre (Disponible en: <http://www.ecuadorlegalonline.com/laboral/codigo-de-trabajo/>).

Consejo Nacional Electoral (2013). *Procesos Electorales* (Disponible en resultados.cne.gob.ec/Results.html?RaceID=1&UnitID=1&IsPS=0&LangID=0).

Entrevistas y bases de datos

Entrevista Luis Macas (2005).

Entrevista Luis Maldonado (2005).

Latinobarometro (2010). Disponible en [/www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/Informe_Latinobarometro_Cooperacion_en_America_Latina\[1\]_2010.pdf](http://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/Informe_Latinobarometro_Cooperacion_en_America_Latina[1]_2010.pdf).

Transformación institucional en democracia. El caso del voto facultativo para Fuerzas Armadas y Policía en Ecuador

Institutional Transformation in Democracy: The case of the voluntary voting for police and armed forces in Ecuador

Diego Pérez Enríquez

Recepción: 10 de junio de 2013

Aceptación: 5 de agosto de 2013

Resumen

Se analiza la incorporación del voto facultativo para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en la Constitución de 2008 y sus efectos en la transformación institucional. Se hace un recuento desde el institucionalismo histórico a partir del retorno a la democracia (1979) de las condiciones bajo las que se relacionan la fuerza pública y los partidos políticos, con especial énfasis en la manera como tal estructura se acentúa a pesar de la Constitución de 1998. Además se evidencia el quiebre de estas relaciones a partir de la Constitución de 2008, donde se expande la base de ciudadanos habilitados para participar, y se plantea una aproximación contemporánea al ejercicio del voto por los miembros de la fuerza pública desde la perspectiva de la profundización de la democracia.

Palabras clave: Fuerzas Armadas, Policía Nacional, voto facultativo, institucionalismo histórico, Sistema Político, Ecuador.

Abstract

This article analyzes the incorporation of the right to vote of members of the armed forces and the police force in the 2008 Constitution and its effects on institutional transformation. From an historical institutionalism standpoint, it gives an account of the conditions under which law enforcement and the armed forces have related to political parties since Ecuador returned to democracy (1979), giving special emphasis to the way in which these relations deepened in spite of the Constitution of 1998. Furthermore, evidence is provided of the rupture of these relations with the Constitution of 2008, which increased the number of people with the right to vote in the country. The article also proposes a contemporary approach to the exercise of the right to vote of those in the armed forces and the police force from the perspective that it deepens democracy.

Keywords : Armed forces, Ecuadorian police force, voluntary voting, historical institutionalism, political system, Ecuador.

Introducción

Este artículo se introduce en la transformación institucional como consecuencia de la posibilidad de que los miembros de la fuerza pública hayan adquirido derecho facultativo al voto con la Constitución de 2008. Tomando la aproximación teórica derivada del institucionalismo histórico, este artículo parte de un esfuerzo por ubicar los cimientos sobre los que se ha construido el sistema político, tomando como punto de partida el retorno a la democracia en 1979. Dado que, a partir de tal año, se establecen buena parte de las condiciones bajo las que se relacionan la fuerza pública y los partidos políticos, se hace particular énfasis en la manera como tal estructura se acentúa a pesar de la Constitución de 1998. El punto de quiebre llega en 2008, donde se introducen una serie de dispositivos tendientes a fortalecer la institucionalidad democrática del país en términos de la expansión de la base de ciudadanos habilitados para participar en las elecciones.

Las siguientes páginas están divididas en dos secciones. La primera parte analiza brevemente los detalles del sistema político conformado tras la transición tomando como actores a las instituciones de la fuerza pública y a los partidos políticos. La segunda sección plantea una aproximación contemporánea al ejercicio del voto por los miembros de la fuerza pública desde la perspectiva de la profundización de la democracia.

Si bien el centro de preocupación es la fuerza pública como unidad, se debe reconocer que este documento enfatiza en el rol de Fuerzas Armadas (FFAA), principalmente por la línea de investigación personal realizada, pero también porque en el periodo señalado la Policía Nacional mantiene un rol secundario en la dimensión política que se trabaja aquí. Con la reflexión que se aprieta en estas pocas páginas se busca incentivar miradas hacia ámbitos diversos de comprensión de la naturaleza del sistema político ecuatoriano y los momentos de ruptura que han implicado transformaciones en su trayectoria histórica.

Una breve aproximación al sistema político postransición

Una reflexión sobre el voto facultativo para los miembros de la fuerza pública debe comenzar, inevitablemente, de aproximarse a la manera cómo se ha estructurado el sistema político en el Ecuador. Sucintamente, tras la noción de sistema político se plantea la intención de “interpretar la vida política como una serie compleja de procesos mediante los cuales ciertos tipos de *inputs* se convierten en el tipo de *outputs* que podemos denominar políticas autoritarias, decisiones y acciones ejecutivas...” (Easton, 2001: 221), lo cual supone aproximarse al problema planteado desde la comprensión de sus actores como parte de un sistema de conducta que inevitablemente está influido por aquello que ocurre en su entorno. Tal como plantea el mismo autor, su análisis no se verifica en el vacío, sino que se lo debe comprender en la complejidad y vastedad de interacciones que lo atraviesan. Desde esta perspectiva se vuelve inevitable trazar el ámbito de análisis del sistema, previo a discernir sus operaciones.

Temporalmente, se parte en el análisis con el momento fundacional que se da con la Constitución de 1978 y la transición desde un régimen dictatorial a uno democrático. Se establece una comparación entre tal momento con el que desencadena la Constitución de 2008, cuyo análisis se trabaja en la siguiente sección. Por la naturaleza de la transición, es pertinente considerar a los dos actores que intervienen en su negociación (*inputs*), así como evaluar las operaciones (*outputs*) a las que dan origen. El reducido espacio del artículo impide profundizar en varios de los hechos que aquí únicamente se mencionan.

El sistema político ecuatoriano, tras la transición de 1979, se dividió en dos niveles de funcionamiento prácticamente impermeables entre sí: las instituciones de la fuerza pública, por un lado, y los partidos políticos, por otro. En el caso de las primeras es pertinente una distinción adicional entre FFAA y Policía Nacional, donde las primeras operaron dentro de una lógica estrechamente vinculada con la tradición de retornos a la democracia mediante pactos con los partidos políticos; y la segunda, como se ve más adelante, operó de manera que su visibilidad

política fue menor, lo que no implica que haya sido menos activa. En el otro lado de esta ecuación, los partidos políticos coparon la *administración* de la democracia, subsumiendo una variedad de temas que se extendían desde la representación hasta el acceso y mantenimiento de la burocracia. Las siguientes líneas buscan dar cuenta de cómo la estructura creada en el momento de la transición a la democracia nace una suerte de *marca de nacimiento* que influye sobre la manera en que se lleva a cabo la participación política en el país hasta la promulgación de la Constitución de 2008. El enfoque inicial está con las actuaciones de las FFAA y de los partidos políticos, para finalmente introducir una reflexión sobre la Policía Nacional.

Las FFAA ecuatorianas –al igual que sus pares latinoamericanos– aseguraron su nueva posición en la democracia a través de “... derechos o privilegios adquiridos de manera formal o informal para ejercer un control efectivo sobre su institución sin interferencia de los civiles” (Olano, 2001: 45). El establecimiento de estos espacios clausurados y privilegiados, denominados como *prerrogativas militares*¹ (Stepan, 1988) garantizó condiciones favorables para la intervención castrense en política bajo la figura del “retiro de apoyo” al Presidente (1997, 2000 y 2005), aunque también generó incentivos para intentos de golpe de Estado (2000). De cualquier manera, la perspectiva militar de frente al retorno a la democracia se estructuró bajo la noción de la profesionalización y el distanciamiento institucional de la cotidianidad del ejercicio del poder. Al menos en teoría. El hecho es que, tal como describe Loveman (1999), en el caso ecuatoriano se creó un sentido de “protección de la democracia” que surgió de manera simultánea con el Estado.

1 Estas incluyen: 1) Sistema de ascensos autorregulado; 2) definición propia de los sistemas y contenidos de la educación castrense; 3) estrategias establecidas por la propia institución en ausencia de la opinión e intervención civil; 4) un rol independiente en el sistema político por parte de los militares; 5) posición de asesores y consejeros presidenciales exclusivos en cuestiones de seguridad y defensa; 6) autonomía y control de los servicios de inteligencia; 7) un papel activo en la administración de empresas del Estado, sea a través de posiciones en sus directorios o en el manejo ejecutivo de las mismas; 8) mantenimiento de un fuero privativo sobre sus acciones, y, en el caso de Ecuador, estas incluirían también la garantía de amplios espacios de acción para misiones de desarrollo interno.

Bajo el sentido de la democracia protegida, se parte de la noción de que existe un foco de autoridad residual en una institución del Estado – para este caso las FFAA, aunque en otros pueden ser partidos políticos, la Iglesia, etc. – con independencia de quien sea el detentador formal del poder. Desde ese espacio de autoridad residual se procura influir en la implementación del proyecto de Estado, incorporando sentidos político ideológicos afines a una concepción particular de cómo este debería operar. Así, desde tal posición se influyen las estructuras institucionales del Estado, introduciendo, además, dispositivos que permiten la intervención legal (y hasta legítima) cuando el proyecto se desvía de aquello que se considera aceptable. En el planteamiento de Loveman, los ejemplos más parentescos de tales dispositivos se ubican en las constituciones latinoamericanas desde la fundación misma de los Estados, donde se establecía como misión de las FFAA la garantía del orden institucional, la defensa de la soberanía y la protección de los intereses nacionales y el bien común (1994). La ambigüedad tras tales advocaciones e interpretaciones viabilizó una serie de intervenciones a lo largo de la región.

En el caso ecuatoriano, sin diferir de lo descrito, se debe considerar la existencia de un freno que limitaba cíclicamente cualquier incentivo de intervención y permanencia prolongada en el costado político de la administración del Estado. La protección de la soberanía territorial era un objetivo primordial debido a la permanente tensión fronteriza con Perú y en 1941, tras la derrota, se profundizaron los procesos de profesionalización militar. Buena parte de las decisiones, a partir de entonces, procuraron desvincular a esta institución del modelo de control civil subjetivo (Huntington, 1995) que había primado para operar en una lógica en que las definiciones de prioridades y acciones sugieran de la misma institución. En parte, el proceso de transición se puede explicar por la preocupación que generaba, en las filas militares, el alejamiento de la misiones profesionales por estar involucrados en la administración del Estado. Así, al momento de la transición, las FFAA ecuatorianas procuraron estructurar un sistema que les permita mantener la protección del sistema sin afectar la profesionalidad en el cumplimiento

de su misión fundamental (Bustamante, 1988), de allí que la opción de involucramiento en política fuera mediante intermitentes llamados de atención y advertencias sobre las formas de la administración del poder, y episodios de manejo del poder limitados muy severamente en el tiempo y el espectro del mismo (Bustamante, 1998; Fitch, 1998).

No se puede dar cuenta, sin embargo, de la dinámica de funcionamiento del sistema político ecuatoriano si es que no se toma en consideración la manera cómo se articularon los partidos políticos, aquel otro costado de la transición que se tiende a pasar por alto, para dar viabilidad al retorno a la democracia. Brevemente se debe destacar que el diseño institucional de la transición, desde la perspectiva partidista, se enfocó en la preservación de espacios exclusivos y excluyentes de la intervención ciudadana², en el manejo burocrático-institucional.

Retomando la noción de las *prerrogativas* en el sentido planteado previamente, en este caso se pueden observar una serie de *prerrogativas partidistas*, espacios que los partidos delimitaron en el contexto de la transición para su exclusivo control: la regulación del acceso de nuevos actores políticos a través de la creación y control partidista del organismo electoral³; la capacidad de limitar constitucionalmente cualquier iniciativa a través de la creación de un tribunal con exclusividad en temas constitucionales y operación independiente del poder judicial; y el reparto del poder decisorio entre Ejecutivo y Legislativo para la elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia.

- 2 Es importante diferenciar el concepto de ciudadanía del más genérico “civiles”. En tal sentido, se entiende al primero como la unidad mínima del Estado, detentador de derechos y obligaciones, que se reconoce como tal y por lo tanto opera en una lógica de exigencia de los mismos, mientras que el segundo refiere únicamente a quienes no son parte de la institución militar, sin entrar en la consideración de su condición política según los términos antes planteados.
- 3 En esta operación se proveyeron mecanismos de sanción y de incentivo, los primeros atados principalmente al cumplimiento de los límites de gasto electoral; los segundos vinculados a la provisión de fondos cuyo monto variaba en relación al desempeño electoral. La administración *ad hoc* de sanciones y la aplicación electiva de las normas relativas a los umbrales electorales para la permanencia de los partidos, en función de los pactos legislativos predominantes, demuestran la dinámica de operación del TSE entre 1979 y 2006.

En este contexto, el eje de funcionamiento planteado por los partidos políticos para administrar la democracia, tras la transición, giró en torno a reivindicarse como el intermediario óptimo en la relación ciudadanía-gobierno-Estado. Los dispositivos constitucionales y legales construidos –sobre los que no se abunda aquí– permitieron referenciar cualquier decisión a la figura del partido, haciendo que la operación de las instituciones vinculadas a los temas electorales y a los constitucionales dependa de la configuración predominante de fuerzas políticas. La función judicial, por otra parte, dependía directamente del costado del que cedieran las tensiones Ejecutivo-Legislativo.

Las mencionadas *prerrogativas políticas* destacan un primer punto primordial para este análisis: las agrupaciones políticas que dirigieron la transición concebían a los partidos como instituciones que “organizan la caótica voluntad pública” (Sartori, 2000: 57), motivo por el que se les asignó un carácter nuclear en la estructura del Estado. Desde esta concepción, los partidos –y solo ellos– poseían el conocimiento y la *expertise* necesaria para lograr que el Estado respondiera de manera eficiente sobre las quejas y solicitudes de los ciudadanos. Se partía del supuesto que la organización partidaria financiada por el Estado invertiría tales recursos en profesionalizar sus cuadros, fomentar la participación masiva de la ciudadanía y lograr una organización interna desarrollada y democrática que le garantizara un nivel aceptable de supervigilancia sobre sus miembros activamente vinculados a la administración pública. El acceso democrático a cargos públicos supondría el nivel mayor de realización para sus miembros, pues tendrían la posibilidad de utilizar los recursos del Estado para responder a las necesidades de sus electores, según el lineamiento ideológico con el que comulgaban. Toda esta imagen se concluía con la existencia de una *mano invisible* del mercado electoral, según la cual la responsabilidad del partido y de sus miembros en cargos públicos estaba atada indisolublemente a las probabilidades de éxito electoral. Así, se presumió que a mayor eficiencia y honradez, mayor número elecciones ganadas.

Esta preconcepción, no obstante, erró al no reconocer elementos de una estructura más compleja en la operación del Estado, lo que generó

bloqueos atrás de los cuales la única iniciativa de solución, encabezada desde los mismos partidos, pasaba por los “intentos de reformar el sistema político del país, cambiando regulaciones electorales e incluso la Constitución [y] tentativas de establecer [en muchos casos restablecer] vínculos clientelares directos entre la sociedad y el gobierno. Ambas respuestas pasarían a ser verdaderas reglas de juego permanentes en los años 1996-2006” (Andrade, 2009a: 54-55).

Bajo tal contexto, la relación partidos políticos-FFAA no existió básicamente, salvo en aquellos momentos en que se requería de la legitimación castrense (real o simbólica) que permitiera resolver las tensiones coyunturales, tal como había ocurrido en los conflictos políticos precedentes a la transición (Andrade, 2009b; Varas, 1991; Fitch, 1986). Por fuera de tales circunstancias, esta relación permaneció restringida a temas puntuales, como ocurrió durante la guerra del Cenepa, en 1995⁴.

El rol de la Policía Nacional en la configuración del sistema político postransición ha sido menos claro. Quizás se puede interpretar su situación desde el proceso de construcción de capacidades internas y de su propia definición institucional. Parecería claro que tal ejercicio remitió a la Policía a una serie de esfuerzos por a) diferenciarse de las FFAA justificando su existencia a través de una búsqueda de autonomía y diversificación en su ámbito de acciones y, b) servir muy estrechamente al poder político de turno desde una posición absolutamente obediente. El hecho es que tales limitaciones restringieron la construcción de una política de seguridad ciudadana, planteando el horizonte de acción de la institución básicamente en la lógica todavía referenciada en la doctrina de la seguridad nacional (Pontón, 2008; Hanashiro & Pontón, 2007). La posición que adopta la institución tras la transición se restringió a los complejos procesos de adaptación a una normativa y acciones vinculadas con el respeto de derechos humanos, la generación de capacidades de respuesta institucional ante las demandas internacionales para que se involucre en misiones de control antinarcótico, y un prolongado proceso —aún no

4 Se debe destacar que recién bajo el orden constitucional vigente desde 2008 la Asamblea Nacional conforma una comisión especializada, la de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, ocupada, entre otros, de aquello que hace al funcionamiento de las FFAA.

concluido— de redefinición y modernización que debería ponerla a tono con demás procesos en marcha en la región (Frühling, 2009).

De lo señalado se puede advertir una dicotomía en los intereses que han primado sobre el sistema político por parte de los actores militares y los actores partidistas. Ésta, en última instancia, ha llevado a que dos tipos de agenda autorreferenciada generen la operación de estos actores desde una distancia que no fue saldada ni siquiera a través de iniciativas que explícitamente procuraban tal acercamiento (por ejemplo, la construcción del *Libro Blanco de la Defensa Nacional* en sus dos ediciones⁵). En tal dinámica de operación, el ejercicio del voto se consideró uno de los beneficios a los que accederían únicamente aquellos ciudadanos que estaban bajo el paraguas de las prerrogativas partidistas (la mayoría de la población), en tanto que los miembros de la fuerza pública, por su naturaleza apolítica (asignada por el sistema, pero también asumida por ellos), no intervendrían del acto electoral.

Cuestiones sobre el voto: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas

Partiendo de las nociones minimalistas de democracia (Munck, 2005; Weyland, 2004; Mainwaring, Brinks, & Pérez-Liñán, 2001; Schumpeter, 1986) hacia aquellas más complejas (Touraine, 2001; Lefort, 1988; Lipset, 1959), un breve recorrido sobre la teoría de la democracia permite observar que una de sus piedras angulares es la participación de los ciudadanos en procesos que permitan la elección de individuos que actúen en su nombre conformando un gobierno. Las maneras en que este se conforma varían tanto como sus participantes. El centro de las discusiones clásicas en teoría política se interrogan sobre quién gobierna, cómo llega allí y de qué manera permanece en tal posición⁶; pero este documento no se plantea tales interrogantes.

5 El *Libro Blanco de la Defensa* se publicó por primera vez en 2002, y posteriormente se realizó una actualización del mismo en el año 2006.

6 Al respecto se puede revisar un breve pero acertado compendio de Norberto Bobbio. 2001. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Fondo de Cultura Económica, México.

Basta decir que, en la misma transición el Ecuador, en el Artículo 1 de la Constitución de 1978 se define como un Estado cuyo “gobierno es republicano, electivo, responsable y alternativo...” (*Constitución Política del Ecuador*, 1978). Desde la perspectiva republicana, este enunciado implica la adopción de un criterio de libertad como no dominio⁷, en términos de la responsabilidad estatal, para garantizar las mismas libertades y aplicabilidad de la ley de manera equitativa para todos sus ciudadanos, además de la división del poder entre varias funciones con el fin de limitar las posibilidades de que el gobierno tome decisiones arbitrarias (Pettit, 1997). Hacerlo electivo, responsable y alternativo, por otra parte, traslada el centro decisorio a los ciudadanos a través de una capacidad para votar periódicamente y, en algunos casos, de ser electos.

En la estructura del sistema político que se esbozó en líneas previas, se planteaba la distancia entre las instituciones de la fuerza pública y los partidos políticos, que habían tomado para sí todo el espectro de posibilidades de participación⁸, mientras que las primeras, en general, habían tendido a ocuparse de sus procesos profesionales. Este acuerdo se garantizó constitucionalmente mediante el Artículo 33, con el que se excluía la posibilidad de que los miembros de la fuerza pública ejercieran el derecho al voto, al tiempo que el Artículo 129 reiteraba la condición no deliberante que estas tenían. Tales disposiciones se pueden interpretar como una reacción directamente vinculada a la culminación del periodo de dictadura y la intención de no generar incentivos para un potencial retorno militar a la política. Por otra parte, el compromiso transicional de mantenerse dentro de los cuarteles implicaba este tipo de cesiones.

Más allá de las razones prácticas atrás de la decisión, el hecho es que el sistema político de 1979 se estructuró de manera que contradecía su

7 En honor al espacio se reduce el argumento en torno a las concepciones de libertad como no – dominio: todos operan desde posiciones iguales, y de libertad como no interferencia: nada podría interferir con las decisiones de un individuo, y de todos modos sus posibilidades de acción estarían limitadas una condición de subsumisión ante otro individuo.

8 El Artículo 37 de la Constitución restringía las posibilidades de participación como candidato únicamente a los miembros afiliados a un partido.

propia naturaleza republicana, creando desigualdades intrínsecas entre sus ciudadanos –no todos tenían las mismas libertades– y limitando la democracia en la variable de la participación. Tal estructura se mantuvo en la Constitución de 1998.

Existen regularidades históricas que influyen sobre la trayectoria que siguen los sistemas políticos y permiten presuponer resultados más o menos equiparables en el tiempo, pero ello no descarta la posibilidad de que las instituciones cambien, particularmente en *coyunturas críticas* que desencadenan transformaciones (Mahoney & Thelen, 2010; Immergut, 2005; Thelen, 1999). El proceso constituyente de 2007-2008 se puede considerar una de tales coyunturas en las que se introdujo una reforma importante en términos de “democratización de la democracia” al ampliar la base de ciudadanos en capacidad de ejercer su derecho al voto.

Si bien la naturaleza de los miembros de la fuerza pública es particular al considerar su condición como parte de la única institución que detenta el monopolio legítimo de la fuerza, esta función no debería implicar una restricción en sus derechos ciudadanos. Ampliar la base de participantes conlleva la extensión de la legitimidad que ampara las decisiones de un gobierno; en tal contexto es pertinente “descubrir y entender que la disidencia, a diversidad de opiniones, el contraste, no son enemigos de un orden político-social” (Sartori, 1993: 148), resutando la responsabilidad de lograr que tal pluralismo genere cohesión en el funcionamiento del Estado. Al considerar que existía un discurso predominante que planteaba las preocupaciones por la participación de la fuerza pública como electores en la incertidumbre porque ésta se convirtiera en un grupo politizado, con capacidad de acción que, además, superaba la de cualquier otro actor en la sociedad, respondía a un momento histórico institucional distinto. Retomando el principio de interpretación del institucionalismo histórico, existía una dependencia de trayectoria atada a una institución (Immergut, 2005) que operaba como el sumo decisor en momentos de tensión política. Bajo esa óptica, un miembro que respaldara abiertamente una opción y decidiera por ella constituía un riesgo.

La importancia del Artículo 62 en la Constitución de 2008 radica justamente en la expansión de la democracia incorporando una dimensión de ciudadanía a individuos que, por una opción profesional, habían sido largamente excluidos de la posibilidad de expresarse sobre un gobierno que de todos modos tomaba decisiones sobre ellos. Haciéndolo facultativo y reglamentando posteriormente las condiciones para realizar proselitismo en los recintos militares, se genera un límite importante que aclara las condiciones de involucramiento, pero quizás la más clara y eficiente manera de contener cualquier aventura política de la fuerza pública radica en el fortalecimiento institucional y profesionalización de FFAA y la Policía Nacional. Si bien el camino por hacer aún es largo, es importante notar que las consecuencias para la democracia son *a priori* positivas al extender el número de ciudadanos que participan de las decisiones que toma el Estado.

Conclusiones

En las páginas precedentes se han resaltado elementos relativos al ejercicio del voto considerado desde la perspectiva del institucionalismo histórico. Con el fin de concluir el presente se debe considerar, primeramente, que el centro del problema tras las intervenciones militares –sin descontar las de la Policía– no radica en su ejercicio del voto. Al mirar la estructura del sistema político postransición se encuentra que tal derecho no se otorgó a los miembros de tales instituciones y, sin embargo, ello no restringió la posibilidad de intervención desde las mismas.

Justamente, en el sentido de las restricciones y desde una perspectiva más centrada en los principios de la democracia, garantizar el voto con algún tipo de discriminación implica la creación de ciudadanos de categorías distintas, pues no todos pueden marcar su preferencia sobre quiénes tomarán decisiones por ellos. Así, la ampliación de derechos amplía la libertad en el funcionamiento de la democracia puesto que se constituye un número mayor de ciudadanos de plenos derechos que, además, operan con menos restricciones sobre sí.

La preocupación por el control civil objetivo (Huntington, 1995) que se ejerza sobre la fuerza pública y la democratización de la misma no se logran mediante la restricción de derechos, sino a través del establecimiento minucioso de funciones y responsabilidades en las instituciones del Estado. Considerar a los miembros de la fuerza pública como ciudadanos de plenos derechos únicamente puede fortalecer a sus instituciones, en tanto en su interior el proselitismo se restrinja y, por otra parte, no se presione sobre sus miembros para que tomen una determinada preferencia. Es central afrontar los retos de la institucionalización de la democracia para profundizarla.

Bibliografía

- Andrade, P. (2009a). *La era neoliberal y el proyecto republicano*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional.
- (2009b). *Democracia y cambio político en el Ecuador: Liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional.
- Bustamante, F. (1988). “Los militares y la creación de un nuevo orden democrático en Perú y Ecuador”. Documento de Trabajo (370). Santiago: FLACSO.
- Bustamante, F. (1998). “Democracy, Civilizational Change and the Latin American Military”. En *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. F. Agüero & J. Stark (ed.). Miami: North South Center Press at the University of Miami.
- Easton, D. (2001). Categorías para el análisis sistémico de la política. En *Diez textos básicos de ciencia política*. A. Batlle (ed.): 221-230. Barcelona: Ariel.
- Fitch, S. (1998). *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The John's Hopkins University Press.
- (1986). “The military Coup d'État as a political process: a general framework and the Ecuadorian case”. En *Armies and Politics*

- in Latin America*. A. Lowenthal & S. Fitch (ed.). New York: Holmes & Meier.
- Frühling, H. (2009). *Violencia y policía en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Hanashiro, O., & D. Pontón (2007). “Elementos para una reforma policial en el Ecuador”. En *Ciudad Segura. Debates sobre seguridad ciudadana*. A. Santillán, J. Pontón & D. Pontón (ed.): 123-140. Quito: FLACSO.
- Huntington, S. (1995). *El Soldado y el Estado*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Immergut, E. M. (2005). “Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change”. En *Understanding Change. Models, Methodologies and Metaphors*. A. Wimmer, & R. Kössler (ed.): 237-259. Houndmills, England: Palgrave Macmillan.
- Lefort, C. (1988). *Democracy and political theory*. Cambridge: Polity Press.
- Lipset, S. M. (1959). “Some social requisites of democracy: economic development and legitimacy”. En *The American Political Science Review*. 53 [1]: 69-105.
- Loveman, B. (1999). *For la Patria. Politics and armed forces in Latin America*. Wilmington: Scholarly Resources.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). “A theory of gradual institutional change”. En *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power*. J. Mahoney & K. Thelen (ed.): 1-37. New York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., Brinks, D., & Pérez-Liñán, A. (2001). “Classifying Political Regimes in Latin America, 1945–1999”. En *Studies in Comparative International Development*. 36 [1]: 37–65.
- Munck, G. (2005, Marzo 15). *Democracy and institutions in Latin America: reforms without illusions* (Visita del 23 de junio en Política Comparada: <http://www.politicacomparada.com.ar/material/articulos/Democracia-y-sistemas-Politicos/2-Democracy-and-Institutions-in-Latin-America-Gerardo-L-Munck.pdf>
- Olano, A. (2001). *Las relaciones cívico militares y la caída de la democracia en el Perú*. European Press Academic Publishing.

- Pettit, P. (1997). *Republicanism. A theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press.
- Pontón, D. (2008). La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido. En *Seguridad multidimensional en América Latina*. F. Rivera (ed.): 451-482. Quito: FLACSO.
- Sartori, G. (2000). *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- (1993). *¿Qué es la democracia?* México D.F: Alianza.
- Schumpeter, J. (1986). “Democracy as competition for leadership”. En *Political Leadership. A sourcebook*. B. Kellerman (ed.): 199-203. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Stepan, A. (1988). *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- Thelen, K. (1999). “Historical institutionalism in comparative politics”. En *Annual Review of Political Science*. 2: 369-404.
- Touraine, A. (2001). *¿Qué es la democracia?* México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Varas, A. (1991). “Las Relaciones Civil – Militares en la Democracia”. En *América Latina, Militares y Sociedad*. D. Kruijt, & E. Torres-Rivas (ed.). San José: FLACSO.
- Weyland, K. (2004). “Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record”. En *Latin American Politics & Society*. 46 [1]: 135-157.

Normativa

- Constitución de la República del Ecuador* (1978). Congreso Nacional. Quito (codificada en 1984). R.O. N.º 569.
- Constitución de la República del Ecuador* (1998). Asamblea Nacional Constituyente. Quito. Decreto Legislativo N.º 000.
- Constitución de la República de Ecuador* (2008). Asamblea Constituyente. Ciudad Alfaro.
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador (2002). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Quito.

Construyendo más democracia.

Análisis del sufragio migrante en Ecuador

Building more democracy: Analysis of the voting migrant in Ecuador

Jacques Ramírez Gallegos

Recepción: 10 de julio de 2013
Aceptación: 30 de agosto de 2013

Resumen

El artículo examina los avances en el otorgamiento de derechos políticos a las personas en movilidad, la mayoría de ellos estipulados en la Constitución de la República del Ecuador. Actualmente los ecuatorianos radicados en el exterior están empadronados y puede sufragar en cuarenta y cinco países y noventa y nueve ciudades alrededor del mundo. El caso ecuatoriano resulta particularmente novedoso porque pueden votar, de manera facultativa, en cuatro tipos diferentes de elecciones: presidenciales, legislativas, referéndums y elecciones supra nacionales. Aparte, se otorga la posibilidad de voto a los extranjeros residentes más de cinco años en el Ecuador. Después de una revisión de la literatura sobre este tema y al presentar algunos resultados de las elecciones, se plantea que el *sufragio migrante* es un elemento central que permite pensar en el surgimiento de un Estado-nación cada vez más de carácter transnacional.

Palabras clave: sufragio migrante, constitución, participación, democracia.

Absract

This article examines the progress made in the granting of political rights to migrants, mostly through the Constitution of the Republic of Ecuador. Currently, Ecuadorian emigrants are registered to vote in 45 countries and 99 cities around the world. The case of Ecuadorian emigrants is particularly interesting because they have the option to vote in four different types of elections: presidential, legislative, referendums, and supra-national elections. Furthermore, foreign residents in Ecuador have the option of voting after five years of residency in the country. After reviewing the literature on this topic and presenting some results of past elections, the author proposes that the concept of the "voting migrant" is a central element of an increasingly transnational nation-state.

Keywords: voting migrant, constitution, participation, democracy

Introducción

Si entendemos la democracia como el ejercicio o la posibilidad de dar y ampliar derechos políticos a los miembros de una *polis*, sin lugar a duda que la Constitución de la República del Ecuador, más conocida como la Constitución de Montecristi, aprobada por la mayoría de ecuatorianos en el 2008, constituye un hito en la historia de nuestro Estado-nación al permitir que sectores históricamente excluidos puedan, de manera facultativa, participar en las diferentes elecciones. Este es el caso que se concedió a las y los jóvenes comprendidos entre los dieciséis y dieciocho años; a las y los policías y militares; a las personas privadas de la libertad que estén sin sentencia; a las y los extranjeros residentes más de cinco años y a las y los ecuatorianos radicados en el exterior¹.

Para el caso del *sufragio migrante* conocido también como voto en el exterior, sufragio transnacional, voto en ausencia, voto remoto, voto extraterritorial, voto a la distancia, entre otros, la posibilidad de que pueda ser ejercido este derecho quedó estipulada ya en la Constitución de 1998 donde se planteó como derecho político que “[l]os ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en el lugar de su registro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho” (Art. 27, inciso 3).

Pese a que los flujos migratorios se pueden rastrear hace más de seis décadas, el hecho de que recién en la Constitución de 1998 se traten –y muy pocos– artículos sobre migración no hace más que confirmar la escasa prioridad y mínima consistencia con que históricamente el Estado ecuatoriano ha actuado frente al *problema migratorio* en su política internacional. Si bien en la Constitución de 1998 se indicó que “el Estado procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentran en el extranjero” (Art. 11), no se establecieron oportunamente los mecanismos que garantizaran su cumplimiento; ni se observó el surgimiento de

1 Se podría también incluir a las personas con algún tipo de capacidad especial, para quienes también se ha brindado facilidades para que puedan acceder a ejercer su voto el día de las elecciones.

un organismo rector que desarrollara los asuntos relativos a la temática migratoria, dando una mirada integral para su tratamiento; así como no existió la determinación de los recursos necesarios para la atención, promoción y protección de los derechos y oportunidades que tienen los ciudadanos y ciudadanas establecidos en el exterior.

Por otro lado, la tardía implementación del derecho al voto en el exterior (la primera elección se dio en el 2006, ocho años después de estipulado) dejó ver los déficit institucionales tanto del Consejo Electoral como de la Cancillería en lenta modernización, la frágil importancia política que las elites gubernamentales de aquel entonces asignaron al tema de la movilidad humana o, más simplemente, que para ellas lejos estaba la cuestión migratoria de representar algo parecido a un asunto público, en donde los temas de los derechos políticos concernientes a los migrantes no fueron abordados.

Vale la pena recordar, a manera de comparación, que la primera ley que permitió el voto en el exterior a nivel mundial data de finales del siglo XIX, y se dio en Nueva Zelanda en 1890. A inicios del siglo XX fue permitido en Australia (1902) y hasta mediados de dicho siglo se permitió en países como Canadá (1915), Francia (1924), Estados Unidos (1942) y Reino Unido (1945)².

A partir de la década de los cincuenta nos encontramos con los primeros casos en los cuales se permitió el voto en el exterior a los ciudadanos emigrantes sin interponer restricciones profesionales. Este fue el caso de Indonesia (1953) y Colombia (1961), siendo este último el país andino pionero en la región y uno de los primeros en el mundo. Sin embargo, es a partir de la década de los noventa que crece de manera exponencial el número de países que emiten legislaciones que permiten el voto en el exterior: veintisiete países en la década de los noventa y veintiocho a partir del 2000. Como señala Lafleur (2012), en la actualidad el voto en el exterior es una norma de ámbito internacional.

2 Para los dos primeros casos Nueva Zelanda y Australia, la ley estaba pensada para permitir que los marineros puedan sufragar. En los otros casos estaba restringido exclusivamente a ciudadanos que servían al interés nacional en el exterior (por ejemplo diplomáticos y militares). Para un análisis de la historia del voto en el exterior ver Ellis (2007), Lafleur (2012).

Está permitido en ciento once países³. En la región andina, después de Colombia, lo siguió Perú (1980) donde es obligatorio el voto para los migrantes, Venezuela (1998), Ecuador (2006) y, finalmente, Bolivia (2009). Del resto de Suramérica también se permite en Brasil (1989), Argentina (1993) y Guyana (1993). Chile está en discusión actualmente. Sin embargo, hay ciertas particularidades del caso ecuatoriano que fueron incorporadas en la actual Constitución que merecen ser analizadas más detenidamente. Pero antes, es necesario hacer una lectura de la literatura teórica sobre este tema del *sufragio migrante transnacional*.

Revisión crítica de la literatura⁴

El reconocimiento de los derechos de los ciudadanos migrantes y la solicitud política a los mismos como actores políticos son fenómenos novedosos en el desarrollo de Ecuador (si se piensa a los migrantes no solamente como proveedores de remesas). En el despertar de la representación pública, propia de muchos regímenes de América Latina en las décadas pasadas (Berg y Tamagno, 2006; Escobar, 2007), el Presidente de los ecuatorianos en su discurso inaugural de enero de 2007, comenzó a dirigirse a los ex patriados como sujetos con derecho propio: por lo tanto el discurso sobre la ‘quinta región’ del Ecuador es una metáfora para todos los ciudadanos que se encuentran en el exterior.

Un sustento teórico estructural para la aproximación al proceso de construcción de la quinta región en el Ecuador es aportado por el transnacionalismo, en grado de enfatizar no solamente los vínculos establecidos y las prácticas de conexión o lazos con el país de origen de los migrantes (Portes *et. al*, 2003; Guarnizo *et. al*, 2003; Levitt y Schiller, 2006), sino también la influencia ejercitada por los Estados de procedencia sobre sus ciudadanos en el exterior (Bauböck, 2003; Ostergaard-Nielsen, 2003).

3 De Europa cuarenta países; veintiocho de África; veinte de Asia y ocho del Pacífico. Al respecto ver Navarro *et. al* (2007). De su análisis solo contabilizamos los países y no los territorios.

4 Parte de esta sección retoma algunos elementos de Ramírez y Boccagni (2010).

En ambos puntos de vista y orientaciones, la persistencia de vínculos políticos significativos entre los migrantes y su tierra natal ha ido incrementando su estudio –sea por la extensión del fenómeno, sea por los canales de construcción del mismo o por el impacto que ha tenido en la vida política interna del país de origen–. La noción de transnacionalismo político se podría aplicar a un vasto rango de actividades transfronterizas –totalmente variable en su frecuencia y distribución, pero mayormente atribuible, en términos estrictos, solamente a una menor parte de los migrantes (Portes *et. al*, 2003).

De acuerdo con Fitzgerald (2000), el desarrollo del campo es básicamente el resultado de tres llaves de interpretación en el estudio de la migración: la participación política a través del voto a distancia, el ejercicio de la presión por parte de los migrantes y las contribuciones financieras a través de las fronteras. Sin embargo, una más exhaustiva y refinada explicación es dada por otros autores. En uno de los artículos mejor conocido sobre el tópico (Guarnizo *et. al*, 2003), se focaliza la migración transnacional fundamentalmente como:

Un fenómeno de construcción a través del cual los sujetos responden a larga distancia a las obligaciones sociales, a través del sentido de pertenencia, buscando una transformación de las prácticas sociales en sus países de procedencia (Guarnizo *et. al*, 2003: 1211).

Más en profundidad, Ostergaard-Nielsen (2003) crea una tipología original de las actividades políticas transnacionales, que incluye tres categorías relevantes:

- *Políticas patrióticas (Homeland politics)*: estas son iniciativas políticas de los migrantes, las cuales –aunque desarrolladas en los países anfitriones– están dirigidas a los países de origen en una perspectiva de “activismo transnacional”.
- *Políticas de inmigrantes (Immigrant politics)*: son las actividades políticas realizadas en el país anfitrión que apuntan a mejorar las con-

diciones de vida y las oportunidades de los migrantes que viven allí. Aunque no intrínsecamente transnacionales, dichas actividades pueden ser calificadas como tales, siempre que sean activamente apoyadas por los gobiernos de los países de origen;

- *Políticas translocales (Translocal politics)*: iniciativas desde la base, iniciadas por las comunidades de migrantes, posiblemente sin mediación institucional, pero dirigidas al contexto específico local del país de origen.

En la fisonomía del caso ecuatoriano esta tipología es especialmente relevante para la primera categoría –las acciones de los migrantes que están dirigidas a su país natal, el voto a la distancia es el más significativo de los ejemplos– y, en menor medida, para las otras (Boccagni, 2008)⁵. En cualquier caso, el rol y el peso de las iniciativas propias del Estado han estado aparentemente, por ahora, muy lejos de las iniciativas y reclamos de los migrantes. Todavía más variados campos han sido abarcados en la definición de Martiniello y Lafleur (2008). Los autores sostienen que:

El transnacionalismo político cubre cualquier actividad política llevada a cabo por los migrantes [...] que apunte a conseguir poder político o influencias sea a nivel individual o colectivo en el país de residencia o en el Estado al cual ellos consideran pertenecer. Tal poder o influencia puede ser obtenido relacionándose con todo tipo de instituciones [...] en el país de residencia o natal, a través de movimientos de apoyo que son políticamente activos en el país de origen o directamente interviniendo en las políticas de su país de origen (Martiniello y Lafleur, 2008: 653).

Desde el punto de vista de un caso totalmente novedoso –en términos de transnacionalismo político– como lo es el caso de Ecuador, esta defi-

5 Aunque al analizar el accionar de ciertas asociaciones de migrantes ecuatorianas, sobre todo las de paisanaje entrarían en la categoría de políticas translocales.

nición incrementa el interés en la temática; el aspecto más sobresaliente a indagar es ver en qué grado y bajo qué circunstancias los migrantes de Ecuador –y quiénes de ellos, qué asociaciones– han logrado hasta ahora *influencia y poder político*, como resultado de su participación política transnacional.

Cualquiera sea la definición aplicada, hasta en la esfera política hay que considerar lo siguiente, como señala Kivisto (2001): si se hace o no referencia al transnacionalismo para distinguirlo como un nuevo fenómeno, o es la aceleración de un fenómeno preexistente como resultado de la compresión espacio-tiempo acicateado por las nuevas tecnologías de comunicación (como el tema del *viejo vino en nuevas botellas*). Parecería ser que es más probable encontrar una respuesta positiva del lado de los países de origen, más que del lado de los migrantes.

En términos políticos, de hecho, la *novedad* real del transnacionalismo no está tanto (en la primera generación por lo menos) en la unión y en el vínculo de los migrantes con la tierra natal –aunque tal vez de manera parcial, selectiva y variable (Waldinger y Fitzgerald, 2004). La diferencia entre el actual estado del arte y el pasado radica más en las estrategias y actitudes desplegadas por los países de origen. Los países de origen, hoy en día, tienden con más claridad a cultivar la filiación y la lealtad de sus expatriados, a pesar de la distancia, del tiempo y del espacio, a pesar del hecho que ejercitan un menor control sobre los migrantes con respecto a lo que ejercitan los países receptores.

De acuerdo con Bauböck (2003), un Estado expulsor podría tener varias razones instrumentales para salvaguardar y mejorar las relaciones con sus expatriados: 1) *capital humano en crecimiento*: siguiendo conectados con los migrantes se podría cimentar el camino para la *reimportación* de destrezas profesionales, habilidades y de ahorros que quizás hubieran sido acumulados en el exterior; 2) *remesas*: incentivando una constante afluencia de remesas que da una razón para cultivar *mitos sobre el retorno* y para enfatizar los derechos de los migrantes; y 3) *presión política*: facilitar las actividades colectivas de los migrantes podría reflejar las expectativas de un rol potencial de los mismos, así como la

presión que se podría ejercer dentro del Estado anfitrión. Esto podría tener como objetivo el generar interés en el país de origen (aunque, de hecho, no es necesariamente el caso).

Aparte de estos tres factores, el activismo en los Estados de origen podría ser entendido principalmente como un problema de política interna: como una respuesta para reforzar el consenso interno, reafirmar la identidad nacional o proveer, incluso marcar, una nueva fase en la historia política del país. Estas constelaciones de motivaciones podrían demostrar ser no menos relevantes que la anterior, en un caso novedoso de transnacionalismo político como lo es el de Ecuador.

En todo caso, si lo que es fundamentalmente nuevo “son las respuestas de las instituciones nacionales, que permiten a los migrantes reivindicar derechos y afiliarse a varios sistemas políticos” (Bauböck, 2007: 393). ¿Cuáles son los impactos de tales respuestas en cuanto a la protección social de los migrantes y a sus oportunidades de vida? En otras palabras, ¿el activismo en los países de residencia resulta también un canal potencial para el nacionalismo a distancia, o para una realización formal en la política de los derechos?, ¿puede ejercer una influencia mayor en el desarrollo de las actividades de participación de los migrantes?

En principio, la estrategia estatal de mantenimiento de la fidelidad —para ser efectiva con los expatriados— debe dar la perspectiva de alguna oportunidad o garantía en la sociedad de origen, más allá del uso y del rol de símbolos nacionales, del patriotismo o de la nostalgia. El acceso a los programas de seguridad social, la facilitación en los ahorros y las inversiones, nuevas oportunidades para el auto empleo o el empleo calificado, apoyo social dedicado a los familiares *leftbehind* (mucho más cuando son dirigidas a niños), efectivos servicios consulares, retorno de personal calificado, podrían ser todas opciones viables, algunas de las cuales ya ha implementado, el actual Gobierno ecuatoriano.

Transcurrido seis años del Gobierno del Presidente Correa, habría que pensar en los efectos de estas políticas impulsadas por el Estado ecuatoriano como un problema de investigación relevante que, en efecto, puede ser considerado en términos de una nueva construcción

de procesos políticos transnacionales como un caso de estudio⁶. Una exploración de este tópico puede inclusive ser usada para evaluar un significativo corolario de las discusiones sobre la validez del argumento transnacional: las “oportunidades crecientes”, para los migrantes, de combinar “vínculos y estatus externos e internos” (Bauböck, 2003) y, por consiguiente, también los derechos sociales y los recursos, ambos derivados del país de origen (en una democracia liberal o no) y del país de destino.

Dos indicadores típicos del novedoso enfoque (Martiniello y La-fleur, 2008) sobre el fenómeno de la movilidad, aunque no sean los únicos, son la concesión del derecho al voto desde el exterior y el reconocimiento o, incluso, la promoción activa de la doble ciudadanía (Fitzgerald, 2006). Tal tendencia se ha aplicado a la mayor parte de los países Latinoamérica en las dos décadas pasadas (Escobar, 2007) y, como indicamos en la introducción, el derecho de los expatriados a tomar parte en las elecciones nacionales mientras están en el exterior también tiene creciente notabilidad en otros sitios (Collyer y Zana, 2007).

El voto a distancia de los migrantes, como remarca Bauböck (2007), puede ser dirigido —sea desde el punto de vista de los migrantes o del punto de vista del Estado de proveniencia— por múltiples razones e intereses, muchos de los cuales están fuera del mundo estrictamente político:

La tendencia global hacia el voto desde el exterior no deja suponer que reciba siempre atención desde el punto de vista político o tenga un impacto significativo. La vuelta de votantes es casi siempre menor entre los expatriados que entre los votantes residentes en el país [...] la relevancia política del voto desde el exterior será mayor donde ha sido recientemente introducido, donde muchos de los expatriados compartan una identidad de diáspora, donde las preferencias políticas de los expatriados se desvíen significativamente hacia aquella de los votantes residentes y donde el sistema electoral prevea incentivos para una campaña política desde exterior (Bauböck, 2007: 446).

6 En esta dirección ver Ramírez (2013).

Sobre todo, una de estas condiciones antes mencionadas se aplica realmente al caso de Ecuador: la novedad del sufragio a distancia, junto con las expectativas altas puestas en ello por parte del actual Gobierno y ciertos incentivos (económicos) para hacer campaña en el exterior. En esta fase, el voto a distancia ha resultado por ahora una gran ruptura en términos nacionalistas y simbólicos, mucho más que en un sentido estrictamente electoral: la vuelta de los migrantes y, por consiguiente, su impacto directamente político son por ahora relativamente bajos. De todos modos, esto parece ser el caso para la mayoría de los países de origen (Fox, 2005).

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el pasado donde una falta de interés hacia los expatriados marcó generalmente el diseño de las políticas ecuatorianas (políticas de las no políticas), con la llegada al poder del nuevo Gobierno a partir de enero de 2007, se expandió un espacio en la agenda gubernamental impulsando unas fuertes políticas emigratorias de vínculo, con enfoque de derechos y construcción de un Estado-nación cada vez más de carácter transnacional (Ramírez, 2011; Margueritis, 2011)⁷.

- 7 Del artículo de Margueritis (2011) concuerdo parcialmente con su análisis, sobre todo cuando enuncia algunos elementos del “transnacionalismo liderado por el Estado al estilo ecuatoriano”, aunque resulta sorprendente la poca importancia que le da al tema del sufragio transnacional señalando solamente que algunos gobiernos de la región lo hacen para atraer votos de los emigrantes (aunque relativamente menos en el caso de la administración Correa) y poniendo en un pie de página algunos datos de la primera elección de 2006 —cuando todavía no gobernaba Alianza PAIS— e información errónea sobre la institución encargada de fomentar la participación política en el exterior (no es la SENAMI, como señala, sino el CNE). Es pertinente de su análisis ver la política migratoria en el contexto de escenarios institucionales nuevos y en redefinición. Sin embargo, cuando intenta sumergirse y plantear ciertas contradicciones, paradojas y tensiones en la política migratoria ecuatoriana, el análisis de Margueritis resulta superficial y discrepo en varios aspectos. En primer lugar, las voces críticas respecto a la debilidad de la SENAMI, a su forma de manejo, funcionamiento (al estilo ONG) y las críticas a algunos de sus programas que señala la autora ya han venido de varios actores (migrantes, academia, sociedad civil, organismos internacionales y del propio gobierno), con lo cual la autora no aporta nada nuevo en el análisis. Justamente algunas de las críticas son las que dieron paso a su cierre y a la creación del Viceministerio de Movilidad Humana dentro de la Cancillería. De igual manera, la contradicción que plantea entre el enfoque securitista y derechos humanos, sobre todo en el tema inmigratorio, no puede ser entendido sin un análisis diacrónico (entender bien la política migratoria del Estado ecuatoriano a lo largo de su historia) y sincrónico (entender bien sobre todo el conflicto binacional que se tuvo con Colombia y el peso de ciertas instituciones del Estado). Ninguna de las dos cosas las hace. Resulta sorpren-

Según Laffleur (2012), la nueva literatura sobre políticas de vinculación (Smith, 2003; Gonzáles Gutiérrez, 2003; Gamlen, 2008) también ha mostrado que las políticas públicas hacia la diáspora están consideradas como un mecanismo de ajuste en dos sentidos. Primero, los Estados expulsores menos desarrollados pueden utilizar las políticas de vinculación para captar remesas y otras inversiones de los emigrantes en su país de origen. Segundo, la presencia de ciudadanos en el exterior puede servir a los intereses económicos y políticos del país de origen cuando los emigrantes se organizan en *lobbies* o crean negocios transnacionales en el país de residencia. En ambos casos, según Laffleur, los emigrantes son un recurso potencial para sus países de origen, por lo que las políticas de vinculación fortalecen la lealtad de los emigrantes y sirven a los intereses del Estado de origen.

Para el caso ecuatoriano, el primer tema (políticas de vínculo para capturar remesas) no ha sido el interés del actual Gobierno. Esto se evidencia con el reiterativo discurso del propio Presidente de la República y ciertos programas y proyectos emprendidos por la cartera del ramo, que han invitado, no sin éxito, al retorno⁸. Del segundo sentido (políticas de vínculo que sirven a los intereses económicos y políticos), se podría pensar en experiencias como son los estudiantes

dente el silencio de Margueritis que no hace mención sobre las políticas de refugio y el estatuto que ha concedido el Ecuador a miles de personas (aproximadamente cincuenta y cinco mil), principalmente de Colombia, el mayor país de acogida a refugiados en Iberoamérica. En cuarto lugar, en la contradicción que señala sobre ciudadanía universal y desarrollo nacional, se ve su escaso entendimiento sobre dicho principio constituyente que no tiene relación alguna con la necesidad de recuperación del rol protagónico del Estado en temas de planificación y desarrollo que afirma la autora como otra de las paradojas. Por último, su crítica a la reforma del Estado, liderada por SENPLADES, parece más de una personas vinculada a la oposición política que a la academia: la autora resalta que existe falta de eficacia, falta de transparencia pública, centralización de poder, funcionarios jóvenes recién graduados sin experiencia, políticas de corte liberal que apuntan al individuo y al mercado y estilo casi autoritario del Presidente Correa (pp. 210-213). Al señalar estos elementos no presenta ninguna evidencia empírica y se queda en un nivel enunciativo muy superficial. En esta parte parece más un artículo de opinión que un análisis científico.

- 8 El cual se ha producido más por la crisis global, que se sintió y se siente con fuerza en los principales lugares de destino de nuestros compatriotas (Estados Unidos, España, Italia), que por el 'efecto llamada' que hizo la SENAMI. Cabe recordar que se han dado más retornos forzados (tanto económicos como políticos) que voluntarios. Sobre los programas de retorno en Ecuador ver Moncayo (2011).

ecuatorianos que están siendo becados por el Gobierno (a partir de 2008) a quienes se les capacitó y solicitó algún apoyo de tipo simbólico para que promocionen e informen en los lugares donde se encuentran estudiando acerca de la Iniciativa Yasuní-ITT. En todo caso, en el análisis planteado por Lafleur (2012) no se observa la existencia de políticas de vínculo que respondan a ningún otro interés por parte de los Estados que el de otorgar derechos –en este caso políticos– a las y los emigrantes.

La experiencia del caso ecuatoriano o boliviano, por citar dos casos de la región, apunta a esta dirección. Si bien fueron temas empujados por ciertas organizaciones de migrantes, dichos gobiernos son los que lograron concretar, no sin problemas en cuanto a la instrumentalización y puesta en marcha con los respectivos costos que el sufragio migrante acarrea. Ha sido la voluntad política de estos gobiernos progresistas los que han permitido incluir a los ciudadanos radicados en el exterior en la vida electoral transnacional⁹.

Derechos políticos para las personas en movilidad

Es a partir de la Constitución de Montecristi (2008), impulsada por el actual gobierno, que el tema de los derechos políticos avanzó de manera significativa en relación a la anterior Carta Magna. Por un lado, se ratificó nuevamente la posibilidad de que las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior puedan ejercer su derecho a elegir no solo a la presidenta o presidente y a la vicepresidenta o vicepresidente de la República, sino también a representantes nacionales y de la circunscripción especial del exterior. Como ya se indicó, su voto es facultativo y también pueden ser elegidos para cualquier cargo. De igual manera, las personas extranjeras

⁹ Son estos problemas de índole más operativo y de recursos los que obligaron al Gobierno de Bolivia a realizar el voto en el exterior solamente en cuatro países: Argentina, Brasil, Estados Unidos y España. El Estado ecuatoriano, a través del CNE, asignó para los cuatro primeros procesos electorales en el exterior la cifra de 4 668 478,68. Solo para las elecciones presidenciales de 2009, el monto fue de 2 950 000 USD (en Bassante, 2010).

residentes en el Ecuador tienen el derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años (art. 62 [2] y 63).

Se observa que la tendencia a la diferenciación y reducción de derechos por la nacionalidad es política de excepción y no regla de aplicación en este texto constitucional lo que, aunque parezca obvio por tratarse de derechos, no sucedía en la Constitución de 1998.

Sobre el tema del sufragio migrante, la discusión cobró fuerza al momento de decidir si tenía que ser obligatorio o facultativo para los ecuatorianos radicados en el exterior. Este debate no solo se dio al interior de la Asamblea Nacional, sino que también se abrió en otros espacios y, de manera virtual, se consultó a los propios migrantes para que se puedan expresar¹⁰.

Pero la participación en la vida política del país de las y los ecuatorianos en el exterior no se limitará a la posibilidad de poder ejercer su voto, sino que también pueden “presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley” (Art. 102). Además, los ecuatorianos que residen en el exterior, pueden solicitar una convocatoria a consulta popular para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, teniendo el “respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial” (Art. 104).

También, respecto a derechos de participación, se hace alusión directa a que la conformación de movimientos políticos podrá “corresponder a cualquier nivel de gobierno o a la circunscripción especial del exterior” (Art. 109), junto con el reconocimiento a la comunidad de las

10 Se preguntó a través de la página web de la Asamblea Nacional: “La participación política ha sido uno de los temas que más interés despierta en las ecuatorianas y los ecuatorianos residentes en el exterior. Muchos de ellos y ellas desean que la ‘Quinta Región’, de la cual forman parte, tenga mayor incidencia en la vida de su país, permitiéndoles participar en la toma de decisiones de asuntos trascendentales para su patria. En torno a ello, se ha abierto un debate en la Asamblea Constituyente que cuestiona la condición obligatoria o voluntaria del voto de los ecuatorianos y ecuatorianas residentes en el exterior. Por esto, las y los asambleístas por los migrantes, hemos querido ampliar el debate y escuchar opiniones directas de nuestros compatriotas que se encuentran en distintas partes del mundo. Les invitamos a brindarnos su opinión respondiendo a lo siguiente: ¿Cree usted que el voto para ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior debe ser obligatorio o voluntario?” (Disponible en: <http://es.groups.yahoo.com/group/migranteseneuropa/message/31>).

y los ecuatorianos en el exterior como circunscripción especial y, con ello, dar lugar a una legislación particular; se está fomentando el interés de las y los compatriotas en los asuntos públicos del país y su organización. Al respecto, encontramos el Art. 116, donde se indica que “para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral [...] y determinará las circunscripciones dentro y fuera del país”.

De igual manera, tal como ocurrió en las elecciones de 2007 para elaborar la Carta Magna, donde hubo por primera vez representantes de los ecuatorianos en el exterior, quedó estipulado que integrarán también la Asamblea Nacional, instancia encargada de la Función Legislativa (Art. 118[3]). Como se aprecia los derechos políticos ya no solo se limitan a esta vieja idea, lastimosamente aún vigente, de querer incluir a los ciudadanos en la vida política exclusivamente a través del ejercicio del voto y la efímera representación. La Constitución vigente incluye la participación más radical por medio de otros canales, uno de ellos constituye el denominado cuarto poder del Estado: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, del cual también pueden ser candidatos y ser parte los ecuatorianos que radican en el exterior a través de un concurso de oposición y méritos. Dicho Consejo “promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público...” (Art. 207).

Por último, la Constitución de la República manda a crear los consejos nacionales para la igualdad, uno de ellos en materia de movilidad humana ejercerá atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. “Para el cumplimiento de sus fines se coordinará con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno” (Art. 156). Dichos consejos se integrarán de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva (Art. 156 y 157). Este tema de la conformación del Consejo Nacional para la igualdad en movilidad humana constituye una tarea pendiente que se espera se concrete el próximo año.

Al hacer nuevamente un análisis comparativo a nivel mundial, el caso ecuatoriano resulta *sui generis* y es digno de resaltar por algunos aspectos. Navarro *et. al.* (2007) señala cuatro tipos diferentes de elecciones: presidenciales, legislativas, referéndums y elecciones sub (añadiría supra) nacionales, dependiendo del caso. Ecuador es de los pocos países que faculta para todos los tipos de elecciones señalados. Como indicamos, se faculta el voto para elegir a presidente y vicepresidente; se permite que haya representantes de los emigrantes (seis asambleístas), se crearon circunscripciones en el exterior¹¹ y también votan para asambleístas nacionales. Los ecuatorianos en el exterior han participado en referéndums y consulta popular como ocurrió en el 2011, y también eligen a los representantes para el Parlamento Andino. Como el caso ecuatoriano, existen seis países más: “Argelia, Bielorrusia, Irlanda, Rusia, Togo y Estados Unidos” (Navarro *et. al.*, 2007:17).

Aparte de esto, cabe recordar que los emigrantes pueden ser elegidos para cualquier cargo y, finalmente, los extranjeros residentes tienen derecho al voto. Esto —a diferencia del voto emigrante que es más común y ocurre en varios países como indicamos anteriormente— se da en muy pocos casos, sobre todo cuando se trata de comicios nacionales. Chile lo permite y, al igual que Ecuador, puso un tiempo de residencia de cinco años. Uruguay también pero para los extranjeros que llevan al menos quince años residiendo en la nación austral. Casualmente, ninguno de los dos permite el voto en el extranjero de sus connacionales¹².

11 Solo doce países en el mundo permiten a sus ciudadanos votar directamente por aquellos políticos a los que se les denomina *diputados migrantes* y once han creado circunscripciones electorales externas (Navarro *et. al.*, 2007; Lafleur, 2012). Para un análisis más detallado del articulado constitucional en materia migratoria ver Ramírez y Quezada (2010).

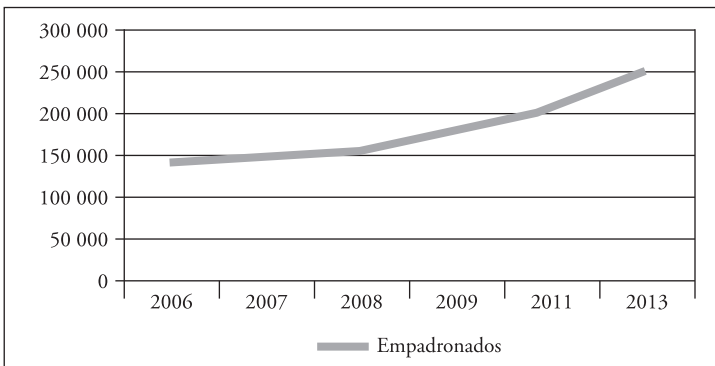
12 Para elecciones a nivel local o parlamentario hay más, tales como Nueva Zelanda, Malawi, Noruega, Cabo Verde. De la región, Venezuela, Argentina, Bolivia. Brasil tiene políticas de reciprocidad con Portugal (Tratado de casi-ciudadanía de 1971) que les otorga los mismos derechos tanto a brasileños en Portugal como a portugueses en Brasil, e incluye el voto a nivel local. A nivel municipal está permitido entre los países pertenecientes a la Unión Europea. España tiene tratados bilaterales de reciprocidad que les permite votar a nivel local con ciertos países no comunitarios, varios de ellos de Suramérica (incluido Ecuador). El sufragio de los extranjeros ha sido un tema menos estudiado a nivel académico y requiere mayor análisis.

Como se observa, el caso ecuatoriano incorpora varias particularidades que abarcan la posibilidad de participación electoral en diferentes tipos de elecciones, tanto para ecuatorianos en el exterior como para extranjeros residentes. En otras palabras, en Ecuador se ha construido más democracia al otorgar derechos políticos a las personas en movilidad teniendo como paraguas el principio de ciudadanía universal. Trascurridos más de siete años de que en Ecuador se permitió el *sufragio migrante transnacional*, veamos algunos resultados más relevantes.

Mi voto es crucial para el futuro de la patria

Al analizar los datos sobre el *sufragio migrante* de ecuatorianos en el exterior se observa, en primer lugar, que ha existido un incremento en el padrón electoral. En la primera elección de 2006 se empadronaron 143 352 personas. Para el 2007 subió a 152 180; un año después llegó a 156 677 y para el 2009 alcanzó los 184 000 empadronados. En las elecciones realizadas en el 2011, el padrón aumentó a 206 255 y para las últimas elecciones de febrero de 2013, según los datos del CNE, el padrón llegó a 252 121 personas.

Gráfico 1.
Ecuatorianos empadronados en el Exterior



Fuente: CNE. Elaboración propia

El dato sobre el padrón electoral y su incremento en este sexenio es importante porque, a diferencia de lo que ocurre en el territorio ecuatoriano, al ser el sufragio facultativo para los ecuatorianos en el exterior, ellos tienen que inscribirse en el consulado más cercano para constar en el padrón electoral¹³. Este hecho, el ejercicio de inscripción, constituye en sí mismo un acto de voluntad y deseo de participar en la vida política del país de origen que es necesario tomar en cuenta y a partir de este universo realizar el análisis.

Al ver el dato del padrón electoral en relación al total de población emigrante, los facultados para sufragar representan el 11%¹⁴. Por otro lado, si hacemos el análisis en relación al número total de electores, el padrón de los emigrantes representa el 2,16%. Aunque porcentaje bajo, está por encima de lo que representa en doce provincias del Ecuador: es mayor a todas las del oriente, a tres de la Sierra (Carchi, Bolívar y Azogues) y a Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas y Galápagos.

Cabe señalar que el actual padrón no solo incrementó en datos totales, sino que también aumentó en número de países y ciudades donde se puede ejercer el derecho al voto. Si para el 2006 se empadronaron y sufragaron en cuarenta y dos países y sesenta y un ciudades, para las elecciones de febrero de 2013 el número de empadronados aumentó a cuarenta y cinco países y noventa y nueve ciudades¹⁵. Llama la atención el incremento de ciudades/recintos donde se puede sufragar. Lo más común es que el día de las elecciones la gente acuda a los consulados a ejercer su voto. Donde hay muchos electores se solicita otros espacios como coliseos¹⁶. Esta variedad geográfica alerta no solo sobre la diver-

13 También se han realizado brigadas móviles de empadronamiento, llegando a ciudades y lugares donde no hay consulados de Ecuador. Sobre los procedimientos y requisitos para sufragar ver Bassante (2010).

14 Si tomamos como universo la cifra de 2 295 642 emigrantes que ofrece el propio CNE, este porcentaje subiría si tomamos como universo de población a las y los emigrantes mayores de dieciséis años, que son los que pueden sufragar.

15 Hay tres recintos que se abrieron que no tuvieron ningún empadronado. Esto ocurrió en Teherán, Río de Janeiro y Tapachula. En otro, por el contrario se abrieron dos en una misma ciudad, es el caso de New York que tiene un recinto en Queens.

16 El CNE divide y tiene procesos para tres tipos de recintos electorales en el exterior. Los recintos de 0 a 50 electores; los de 51 a 550 y los de más de 550 electores. La mayoría son éstos últimos.

sidad de destinos de la diáspora ecuatoriana, sino sobre la existencia de un transnacionalismo político multisituado que, si bien requiere de mayor análisis, habla de la implementación de una biopolítica, de una práctica estatal racional en el conjunto de la población migrante¹⁷.

Mapa 1.

Mapa electoral de ecuatorianos empadronados en el exterior. Elecciones 2013



Fuente: CNE. Elaboración propia

Al igual que ocurrió desde el inicio, el mayor número de empadronados y votantes se encuentran en España (y de este país en Madrid, Murcia y Barcelona). Luego le siguen los empadronados en Estados Unidos (sobre todo en New York y New Jersey), Italia (en Milán y Génova) y

17 En otro artículo (Ramírez, 2011) planteé la tesis del surgimiento de un Estado-nación transnacional donde se van produciendo ciertas prácticas gubernamentales/estatales que llegan a la ‘quinta región’. No solo en cuanto al sufragio transnacional, que le corresponde al poder electoral, sino sobre todo al poder ejecutivo con sus diferentes programas y proyectos para la población migrante. Pero también el poder legislativo, que ha abierto casas legislativas en el exterior y al Poder del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que señalamos en el primer acápite. Un análisis detenido de esto está en preparación.

Venezuela (en Caracas). Donde más ha crecido el padrón es en Estados Unidos que arrancó con una población de 16 538 empadronados –y ocupaba el tercer puesto luego de Italia–, y ahora tiene una población empadronada de 67 563. Es decir, se cuadruplicó el padrón en el sexenio. También en Venezuela se observa un crecimiento considerable (Ver Tabla 1).

Tabla 1.
Población ecuatoriana empadronada según principales países 2006 -2012

País	2006	2012
España	90 476	134 438
Estados Unidos	16 538	67 563
Italia	24 807	43 664
Venezuela	3 875	9 749

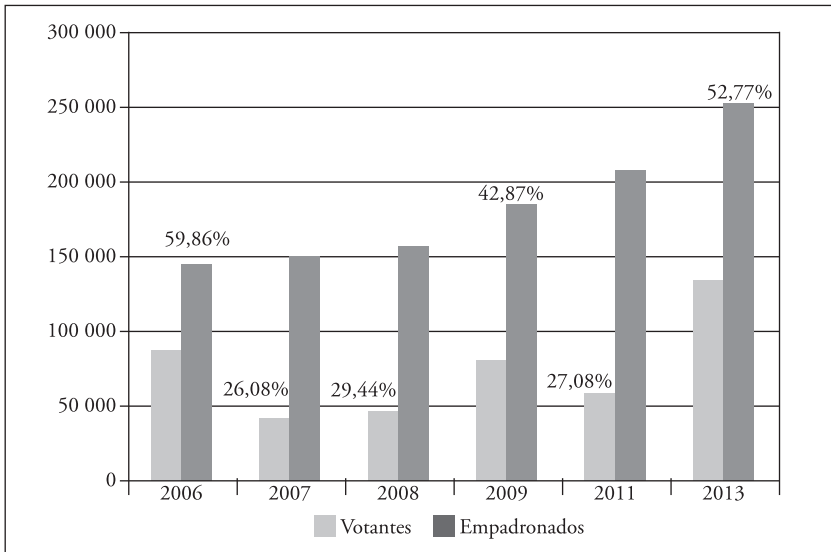
Fuente: CNE. Elaboración propia.

Como señala Calderón (2007), más allá del peso o la representatividad del sufragio de los migrantes y la variedad geográfica, no son correctos los argumentos que indican que dado que la abrumadora mayoría viven en dos o tres países, un par de votos desde otros lugares son irrelevantes porque, precisamente, cada voto representa una historia migratoria, una decisión de vida. Cada comunidad de ecuatorianos por pequeña que sea, cada ecuatoriano es una historia por contar y merece que se respeten sus derechos políticos.

Las elecciones de 2013 fueron la sexta en la que participaron los ecuatorianos residentes en el exterior. Como se observa (Ver Gráfico 2), las elecciones que han despertado mayor interés han sido las presidenciales de 2006 y 2013. La última contienda electoral fue en términos absolutos donde más personas acudieron a votar llegando a la cifra de 133 045 migrantes. Sin embargo, si hacemos el análisis en relación al total del padrón, siguen siendo las primeras elecciones de 2006 las que

más porcentaje de votantes tuvo en relación al número de empadronados. En aquel año representó el 59,86% del padrón, mientras que en 2013 fue el 52,77%. Donde menos participación hubo fue en las elecciones para elegir asambleístas constituyentes en el 2007, al cual acudieron solo el 26% del padrón, seguido de las elecciones del referéndum y la consulta popular de 2011 donde acudió a sufragar el 27%.

Gráfico 2.
Empadronados y votos locales de ecuatorianos en el exterior
2006-2013 y % de participación

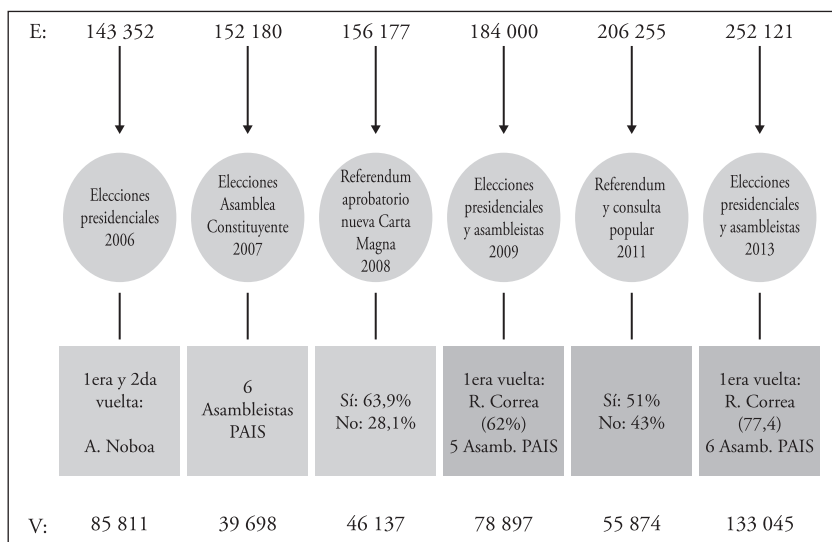


Fuente: CNE. Elaboración propia

En cuanto a los resultados electorales, vemos un cambio en la tendencia política desde que inició el proceso. En las elecciones presidenciales de 2006, el voto migrante se inclinó por el candidato de derecha Álvaro Noboa (quien triunfó en las dos vueltas). A partir del 2007 han sido los candidatos del movimiento PAIS los que han triunfado tanto para

elegir presidente como asambleístas. En el 2007 el movimiento PAIS ocupó las seis curules que se otorgan a los representantes de los ecuatorianos en el exterior; en el 2009 ganaron cinco de las seis curules, y en el 2013 nuevamente ganaron todas las curules.

Gráfico 3.
Empadronados y votantes ecuatorianos en el exterior
2006-2013



Fuente: CNE. Elaboración propia

En otro estudio (Boccagni y Ramírez, 2013) sobre el perfil del ecuatoriano que está acudiendo a votar y los motivos que le impulsan, los resultados de la encuesta arrojaron que las y los ecuatorianos en el exterior lo hacen principalmente porque consideraban que la elección de hoy es crucial para el futuro de la patria (38,8%); porque es un derecho de todo ecuatoriano (33,9%); por sentirse más cerca de la patria (13,1%); y porque es una obligación (12,2%)¹⁸.

18 La encuesta se corrió el día de las elecciones del referéndum aprobatorio de la nueva Constitución en el 2008. Se realizaron 572 encuestas en siete países. Los resultados de dicho trabajo ver en Boccagni y Ramírez (2013).

Un hecho significativo adicional, fuera de una perspectiva estrictamente política, merece ser remarcado: el clima cálido de la colectividad –que parecería ser un auténtico festejo popular ecuatoriano más que una competencia política–, lo cual ha sido percibido en diferentes elecciones y en varios sitios donde se instalaron las mesas electorales. Elementos como la celebración nacional, la identidad nacional, patriotismo, reconocimiento y visibilidad en el exterior son aspectos que están presentes en el sufragio migrante.

Sin lugar a duda que este apasionante tema requiere de más análisis que busque nuevas interpretaciones con categorías más sofisticadas y extensas que solamente aquellas de tipo político. No solo por un asunto de interés académico, sino para pensar en nuevas formas y mecanismos de incorporar a la diáspora más activamente en la vida nacional-local de su lugar de origen y para pensar en las implicaciones que ocurren a partir del surgimiento de un Estado-nación transnacional que pueda, a su vez, dar paso a formas novedosas de participación, representación, que en definitiva favorezcan y radicalicen nuestras democracias y que mejoren la vida de todas las personas en movilidad. Al fin y al cabo, todos somos potencialmente migrantes.

Bibliografía

- Bauböck, R. (2003). "Toward a political theory of migrant transnationalism". En *International Migration Review*. N.º 37 [3].
- (2005). "Expansive citizenship: Voting beyond territory and membership". En *Political Science and Politics*. N.º 38 [4].
- (2007). "Stakeholder citizenship and transnational political participation: A normative evaluation of external voting". En *Fordham Law Review*. N.º 75.
- Bassante, G. (2010). *El voto en el exterior. La experiencia Ecuatoriana*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
- Berg, U. y C. Tamagno (2006). "El quintosuyo from above and from below: State agency and transnational political practices among Peruvian migrants in the US and Europe". En *Latino Studies*. N.º 4.
- Boccagni, P. (2008). "Migrants' social protection as a multi-actor process: Public policies and emigrants' own initiative in the case of Ecuador". Ponencia presentada en la conferencia Migration and Social Protection: Exploring Issues of Portability and Access: University of Sussex, November.
- Boccagni, P. y J. Ramírez (2013). "Building Democracy or Reproducing 'Ecuadorianness'? A Transnational Exploration of Ecuadorian Migrants' External Voting". En *Journal of Latin American Studies*.
- Calderón, L. (2007). "Algunas coordenadas de análisis para comprender el voto en el exterior de 2006". En *2 de Julio, reflexiones y alternativas*. Jacqueline Peschard (Coord.). México: UNAM.
- Collyer, M. y V. Zana (2007). *Patterns of extra-territorial voting*. WP T22. Sussex Centre for Migration Research.
- Ellis, A. (2007). "The history and politics of external voting". En *Voting from Abroad. The International Idea Handbook*. Estocolmo y México DF: IDEA
- Escobar, C. (2007). "Extraterritorial political rights and dual citizenship in Latin America", En *Latin American Research Review*. N.º 42 [3].

- Fitzgerald, D. (2000). *Negotiating extra-territorial citizenship: Mexican migration and the transnational politics of community*. Center for Comparative Immigration Studies, Monografía N.º 2.
- (2006). “Rethinking emigrant citizenship”. En *New York University Law Review*. N.º 81: 90-116.
- Fox, J. (2005). “Unpacking “transnational citizenship”. En *Annual Review of Political Science*. N.º 8.
- Gamlén, A. (2008). “The Emigration State and the Modern Geopolitical Imagination”. En *Politica Geography*. Vol. 27. N.º 8.
- Guarnizo, L., P. Alejandro y H. Haller (2003). “Assimilation and transnationalism: Determinants of transnational political action among contemporary migrants”. En *American Journal of Sociology*. N.º 108.
- González Gutiérrez, C. (2003). “La diplomacia de México ante su diáspora”. En, *En la frontera del Imperio*. Fernández de Castro (ed.). México: Ariel.
- Kivisto, P. (2001). “Theorizing transnational migration: A critical review of current efforts”. En *Ethnic and Racial Studies*. N.º 24 [4].
- Laffleur, J. (2012). “Introducción. Transnacionalismo, Diáspora y voto en el exterior”. En *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona: CIDOB.
- Levitt, P. y N. Glick Schiller (2006). “Perspectiva internacional sobre migración”. En *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. Portes y DeWind (coord.). México: Porrúa - U. Zacatecas – INM.
- Margueritis, A. (2011). “Todos somos migrantes” (We Are All Migrants): The Paradoxes of Innovative State-led Transnacionalism in Ecuador”. En *International Political Sociology*. N.º 5.
- Martiniello, M. (2005). “Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe”. *Imer Working Paper* N.º 1/05.

- Martiniello M. y Laffleur J-M. (2008). "Towards a transatlantic dialogue in the study of immigrant political transnationalism". En *Ethnic and Racial Studies* N.º 31 [4].
- Moncayo, M. (2011). *El Plan "Bievenid@saCasa": estudio sobre la experiencia del fondo Cucayo*. Quito: FLACSO- Fundación Carolina.
- Navarro C., Morales, I. y Gretschem, M. (2007). "External voting: a comparative overview". En *Voting from Abroad. The International Idea Handbook*. Estocolmo y México DF: IDEA
- Ostergaard-Nielsen, E. (2003). "The politics of migrant transnational practices". En *International Migration Review*. 37, N.º 3 .
- Portes, A., L. Guarnizo y P. Landolt (2003). *La Globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*. México DF: FLACSO-México / Porrúa.
- Ramírez, J. y G. Quezada (2010). "Política migratoria y avances en movilidad humana en la nueva Constitución del Ecuador". En *Con o Sin Pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. Quito: IAEN.
- Ramírez, J. y P. Bocagnni (2010). "Construyendo la quinta región: voto a la distancia y análisis de la participación política de los ecuatorianos en el exterior". En *Con o Sin Pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. Quito: IAEN.
- Ramírez, J. (2011). "Repensando el Estado-Nación en clave migratoria: del enfoque de control al enfoque de derechos". En *Revista Línea Sur*. N.º1, diciembre, 2011.
- Ramírez, J. (2013). *La política migratoria en Ecuador: rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*. Quito: IAEN.
- Smith, R. (2003). "Diasporic Memberships in Historical Perspective: Comparative Insights from the Mexican, Italian and Polish Cases". En *International Migration Review*. Vol. 37. N.º 3.
- Waldinger, R. y Fitzgerald, D. (2004). "Transnationalism in Question". En *American Journal of Sociology*. Vol. 109. N.º 5.

Normativa

Constitución de la República del Ecuador (1998). Asamblea Nacional Constituyente. Quito. Decreto Legislativo N.º 000.

Constitución de la República de Ecuador (2008). Asamblea Constituyente. Ciudad Alfaro.



Perspectivas comparadas

El Tribunal Constitucional Federal de Alemania y el sistema electoral en una perspectiva comparada

The Federal Constitutional Tribunal of Germany and the Electoral System in a Comparative Perspective

Dieter Nohlen¹

Resumen

El análisis se refiere a la representación proporcional personalizada como tipo de representación proporcional y considera las razones por qué constituye un sistema electoral modelo en el ámbito internacional. Explica por qué se enfrenta al mismo tiempo en el discurso internacional politológico a un entendimiento equivocado. Luego toca brevemente el debate sobre el sistema electoral en Alemania y el rol del Tribunal Federal Constitucional en él, con el propósito de mostrar que en él es excepcional o único en la referencia internacional. Finalmente, plantea algunas tesis sobre el discurso del sistema electoral alemán y las valora en esta perspectiva comparativa.

Palabras clave: Valor de logro, representación proporcional personalizada, Tribunal Federal Constitucional, proporcionalidad, sistemas electorales.

Abstract

This analysis looks into personalized proportional representation as a type of proportional representation as well as the reasons why it constitutes a model of an electoral system worldwide. It explains why at the same time it is misunderstood in international politological discourse. Then the article briefly touches on the debate over the electoral system in Germany and the role of the Constitutional Tribunal within it with the aim of showing that the electoral system is exceptional or unique in international frames of reference. Finally, it puts forth theses regarding discourse on the German electoral system and assesses them in this comparative perspective.

Keywords: Value of success, mixed-member-proportional system, Federal Constitutional Tribunal, proportionality, electoral systems.

¹ Agradezco muchísimo el apoyo del Dr. José Reynoso Núñez en la traducción y revisión del manuscrito.

El debate sobre sistemas electorales en Alemania no se destaca precisamente por consideraciones comparativas. Se limita más bien a lo nacional, a referencias históricas, técnicas y jurídico-constitucionales. En este ensayo mi intención es mostrar la perspectiva internacional sobre los sistemas electorales, especialmente sobre el sistema electoral alemán, para acoplarla en el debate que al respecto se da en Alemania y valorar este último comparativamente. En primer lugar, me ocupo brevemente del estado y tendencias de los sistemas electorales correspondiente en líneas generales a las alternativas de la representación por mayoría y la representación proporcional en las democracias occidentales (liberales). Enseguida me refiero a la representación proporcional y sus diferenciaciones en distintos tipos de sistemas electorales y luego a la representación proporcional personalizada como tipo de representación proporcional. Considerando las razones de los criterios esenciales de valoración de los sistemas electorales expongo el por qué la representación proporcional personalizada constituye un sistema electoral modelo en el ámbito internacional y, sin embargo, al mismo tiempo en el discurso internacional politológico se enfrenta a un entendimiento equivocado. Luego toco brevemente el debate sobre el sistema electoral en Alemania con el propósito de mostrar, qué en él es excepcional o único en la referencia internacional. Finalmente, planteo algunas tesis sobre el discurso del sistema electoral alemán y las valoro en esta perspectiva internacional. Para mejor comprensión de este texto debe notarse que mi objeto es el sistema electoral, es decir, el modo en que los electores eligen su preferencia partidista o candidato y cómo tal elección (en elecciones parlamentarias) se convierte en escaños².

-
- 2 Esta advertencia se refiere a que en alemán se habla de *Wahlrecht* (derecho electoral o sufragio) en vez de decir correctamente *Wahlsystem* (sistema electoral), lo que conduce fácilmente a equivocaciones que suponen que los criterios del sufragio son también pertinentes para valorar el sistema electoral. Respecto a América Latina, se justifica también por el uso del término sistema electoral en un sentido más amplio, englobando todo lo relacionado con la organización de los procesos electorales.

Representación por mayoría y representación proporcional en las democracias occidentales. Estado actual y tendencias

En la mayoría de las democracias establecidas se elige por representación proporcional. Solo Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos y Francia eligen por mayoría. En el nivel de la representación por mayoría y la representación proporcional los sistemas electorales son relativamente estables. El último gran cambio se dio en 1993 en Nueva Zelanda en donde se pasó de la representación por mayoría relativa a la representación proporcional personalizada. En Gran Bretaña y Canadá se discutieron fuertemente cambios en la misma dirección, sin embargo no fueron aprobados. En la propia Gran Bretaña recientemente fue rechazado por referéndum incluso el cambio de mayoría relativa a mayoría absoluta, es decir, un cambio en el ámbito de la representación por mayoría. Sin embargo, ya antes fue introducida la representación proporcional personalizada para la elección de los nuevos parlamentos regionales en Escocia y Gales.

Si las grandes reformas son difíciles, las pequeñas reformas están a la orden del día. Las reformas poco invasivas, como las que han sido políticamente posibles en Alemania, corresponden por consiguiente a las experiencias internacionales. Debido a que los sistemas electorales de representación por mayoría no se prestan a esas pequeñas reformas (con excepción de las constantes adaptaciones de las circunscripciones uninominales a los procesos demográficos), dichas reformas tienen lugar exclusivamente en el campo de los sistemas de representación proporcional. Sin embargo, rebasan a veces el carácter proporcional del sistema, cuando se introduce un bono o un premio para el partido más votado, como ocurrió en Grecia y en Italia. Si la representación proporcional fue introducida una vez, es difícil que se acuda de nuevo a la representación por mayoría. Prescindiendo de Francia en el siglo pasado, nunca ha prosperado tal regreso. Ampliando la perspectiva, tampoco en las jóvenes democracias fueron introducidos sistemas electorales de

mayoría. La tendencia fundamental es la representación proporcional. Sobre ella se dirige enseguida la mirada³.

**Opciones dentro de la representación proporcional:
tipos de representación proporcional y sus efectos
(fijación en el valor numérico y el valor de logro de los votos)**

La representación proporcional es, sin embargo, un ámbito muy amplio. Se deben marcar diferencias de acuerdo a distintos tipos de sistemas electorales proporcionales. La diferenciación más general es entre representación proporcional pura (como el método automático aplicado en la República de Weimar) y todos los otros tipos de representación proporcional. Bajo estos la representación proporcional en circunscripciones de distinto tamaño es el tipo más usual (aplicado por ejemplo en España y Portugal). Otros tipos resultan de la introducción de elementos de la mayoría en el sistema de representación proporcional, especialmente en la introducción de circunscripciones uninominales en un sistema de representación proporcional. Las diferencias tipológicas entre estos sistemas combinados se encuentran en la forma, como a pesar de la decisión de mayoría en distritos uninominales resulta una integración del parlamento algo proporcional. En la República Federal de Alemania se utiliza el tipo de representación proporcional personalizada. La proporcionalidad se alcanza aquí hasta ahora a través del cómputo nacional de los votos y la distribución de escaños a los partidos en este nivel (*Oberverteilung*). Prescindiendo de los mandatos excedentes, la proporcionalidad es garantizada desde el principio⁴. Otros países uti-

3 Ver al respecto Dieter Nohlen y Philip Stöver (2010).

4 El sistema electoral alemán es un sistema combinado. Vincula la regla decisoria de la mayoría con el principio de representación proporcional de manera que resulte un sistema de representación proporcional. Este sistema está personalizado en la medida en que permite al votante elegir entre personas. De allí su nombre: representación proporcional personalizada. Es importante tener presente esta categorización a la hora de pasar revista a la postura del Tribunal Constitucional Federal que aquí se analiza. En relación a los detalles del sistema, el elector tiene dos votos. Con el primer voto elige en los distritos uninominales, cuyo número corresponde a la mitad de los es-

lizan el segundo tipo de representación proporcional, el compensatorio, en el que se intenta lograr la proporcionalidad por mandatos de compensación nacional, por listas nacionales proporcionales (aplicado por ejemplo en Dinamarca y Suecia). En estos sistemas compensatorios la proporcionalidad depende del número de mandatos compensatorios y de las reglas para su distribución. Un tercer tipo de sistemas electorales combinados consiste en que una parte de los escaños son distribuidos en distritos uninominales por mayoría y la otra en circunscripciones plurinominales, proporcionalmente. Los escaños de mayoría y los de representación proporcional son distribuidos totalmente separados entre sí. Se trata del conocido como sistema segmentado (o paralelo, aplicado por ejemplo en Japón). A la representación proporcional pura, la representación proporcional en circunscripciones plurinominales de distinto tamaño, los diferentes sistemas combinados: la representación proporcional personalizada, la representación proporcional compensatoria y el sistema segmentado, se agrega la versión inglesa de la representación proporcional, el sistema *single transferable vote*, que permite a los electores ordenar a los candidatos de acuerdo a sus preferencias. Con excepción de la representación proporcional pura los tipos de representación proporcional funcionan con barreras de entrada, con barreras legales (por ejemplo una barrera legal del cinco por ciento de los votos),

caños parlamentarios, a un candidato del distrito, y con el segundo voto elige la lista regional (del *Land* [Estado miembro]) de un partido. Las listas son cerradas y bloqueadas. La distribución del número total de escaños se lleva a cabo a nivel federal de acuerdo a la participación total de votos de los partidos, aplicando la fórmula electoral *Sainte-Laguë/Schepers*. Se aplica una barrera legal del cinco por ciento, la cual puede ser obviada por un partido en el momento en que éste gane tres escaños llamados directos en los distritos uninominales. Una vez que está definido cuántos escaños recibirá un partido, estos escaños se distribuyen al interior del partido de forma proporcional entre las listas regionales de los partidos, aplicando de nuevo la fórmula *Sainte-Laguë/Schepers*. De este número se descuentan los escaños directos que se hayan alcanzado en cada caso; los escaños restantes les corresponden a los candidatos en las listas regionales correspondientes. Si los partidos han alcanzado en los distritos electorales uninominales más escaños directos que los que les corresponden proporcionalmente (los llamados escaños excedentes), hasta las elecciones de 2009 los conservaban sin compensación proporcional. De acuerdo con esto, el elector determina a través de su primer voto la composición individual de la mitad del *Bundestag*, pero sin por ello influir en principio (si se prescinde de los escaños excedentes sin compensación) sobre la composición partidista del parlamento). Ver también Nohlen (2003).

y/o con barreras fácticas, formadas por el tamaño de las circunscripciones, las que constituyen equivalentes funcionales de las barreras legales.

Hay diferentes maneras de valorar la proporcionalidad de los sistemas de representación proporcional. La más sencilla y más común es la de comparar los votos de un partido con la porción de mandatos que dicho partido representa en el total del parlamento. La evaluación se hace también con base a índices de proporcionalidad, algo más sofisticado, también por la existencia de distintos índices con resultados diferentes. Sencillo o no, la valoración proporcional enfoca en ambos casos la composición del parlamento. Otra manera es diferenciar entre valor numérico y valor de logro de los votos y comparar su equivalencia. Esta manera de valoración proporcional, sin embargo, enfoca al sufragio, o sea, un principio del derecho electoral, siempre que se postule que el valor de logro corresponda al valor numérico de los votos y que esta equivalencia tendría que ser parte integrante del sufragio igualitario. Sin embargo, si se valoran los sistemas electorales sobre la igualdad entre ambos valores, entonces se puede confiar solo condicionadamente en su diseño y mecánica. Igualmente importante es el factor psicológico, que bajo las condiciones de un sistema electoral lleva al elector a que vote estratégicamente o a que se equivoque. Las relaciones entre los factores no son lineales, mayor igualdad en la teoría, mayor igualdad en la realidad, sino contradictorias. Así, la representación proporcional pura (de acuerdo al modelo de Weimar) no aumenta sin límites el valor de logro de los votos, la representación proporcional personalizada con barrera legal puede en dado caso hacer esto mejor. La mayor discrepancia entre valor numérico y valor de logro se presenta en la representación proporcional en distritos plurinominales y el sistema segmentado (el que dado el caso tiene en el resultado carácter mayoritario). En la mitad del *continuum* se encuentra el *single transferable vote-system* y la representación proporcional compensatoria.

La representación proporcional personalizada como opción

La representación proporcional personalizada como opción en el discurso político y politológico internacional

La representación proporcional personalizada es internacionalmente considerada como modelo de sistema electoral. Por supuesto, uno se pregunta, qué justifica esa valoración. Si se aplican los criterios de primer orden para evaluar sistemas electorales que pude abstraer de la observación de un sinnúmero de procesos de reforma electoral, el sistema de representación proporcional personalizada sale extraordinariamente bien evaluado. Tales criterios son, primero una relación más o menos proporcional entre votos y escaños, segundo una cierta concentración en el comportamiento electoral y en el sistema de partidos políticos, seguida de un incremento de la estabilidad política, estimulada por el sistema electoral, tercero la posibilidad para el votante de elegir no solo entre partidos, sino también entre personas, cuarto sencillez en el manejo y transparencia del sistema, quinto legitimidad de los resultados en cuanto estructurados por parte del sistema electoral. Respecto al quinto criterio hay que añadir que un sistema electoral que cumple relativamente bien con los cuatro primeros criterios, puede no quedar exento de críticas y terminar tal vez en no convencer (más) a la opinión pública.

Ahora bien: ¿Qué es lo que hace tan atractiva la representación proporcional personalizada? Este sistema consigue cumplir con varios requisitos a la vez. En la República Federal de Alemania, primero los resultados electorales son bastante proporcionales, segundo la barrera legal del cinco por ciento procura una cierta concentración en el comportamiento electoral y en el sistema de partidos, tercero los electores con su primer voto en el sistema de dos votos pueden votar por una persona, de esta manera influyen en la composición personal del parlamento, cuarto el sistema no es demasiado complicado (por lo menos no hasta las últimas reformas⁵), y quinto el sistema ha conseguido

5 La última reforma del 12 de febrero de 2013 introdujo una plena compensación proporcional de los mandatos excedentes y de los desequilibrios interregionales de acuerdo a diferentes cuotas de

como tipo de sistema una alta reputación, pese a que existen críticos que lamentan deficiencias técnicas individuales, a menudo sin considerar efectos colaterales no deseados que ocasionarían las reformas propuestas. No sorprende, pues, que la representación proporcional personalizada sea, a nivel internacional, altamente valorada. No hace falta en ningún debate sobre reforma electoral. Nueva Zelanda lo ha adoptado, ha sido introducida también en Venezuela, Bolivia (posteriormente abandonada por ambos regímenes), Escocia y Gales. En la actualidad está en debate como modelo en el cual orientarse en Irlanda, Italia y España. Especialmente atractiva parece ser considerada la conexión de la elección de personas (o sea la elección uninominal) con la representación proporcional.

Sin embargo, a menudo se malentiende el funcionamiento de la representación proporcional personalizada. El término inglés para denominar el sistema ya indica el problema. En Gran Bretaña ha predominado durante mucho tiempo el término *additional member system* lo que insinúa que se añadirían unos escaños de carácter compensatorio a las circunscripciones uninominales, en las que salen elegidos los candidatos que consiguen, como en Gran Bretaña, la mayoría relativa de los votos. Es por esto que se habla también en la literatura anglosajona del *german compensatory system*. Desde la introducción de la representación proporcional personalizada en Nueva Zelanda, denominada allí *mixed-member-proportional-system*, uno encuentra abreviaciones como *mixed member system*, lo que hace suponer que el sistema electoral sea un sistema mixto⁶. Incluso especialistas connotados de la doctrina de los sistemas electorales como Giovanni Sartori adoptan la terminología y no distinguen más entre los tres diferentes tipos de sistemas electorales combinados arriba mencionados: representación proporcional

participación electoral, de modo que en las elecciones al *Bundestag* del 22 de septiembre de 2013 la cantidad de miembros del órgano representativo no solo aumento por el doble de los mandatos que eran cuatro, sino en total por treinta y dos.

6 Para el uso terminológico mencionado ver por ejemplo Richard Rose (2000), en cuyas diferentes entradas se usan seis distintas definiciones del sistema electoral alemán, así como Gallagher y Mitchell (2008).

personalizada, representación proporcional compensatoria y sistema segmentado (Sartori, 2003). Si se mezclan los tres tipos, los análisis causales de las relaciones entre sistemas electorales y sistemas de partidos no llevan a ninguna parte. Así, mientras que la representación proporcional personalizada goza a nivel internacional de una altísima reputación, considerada incluso la “Best of Both Worlds” (Shugart y Wattenberg, 2001), el mundo de habla inglesa introduce asociaciones equivocadas en la comprensión de las funciones del sistema electoral alemán. Mezcla este sistema con otros tipos de sistemas electorales. Así, la mirada al sistema alemán desde fuera en el idioma que domina la ciencia política es más bien ambivalente. Nuevas experiencias con la representación proporcional personalizada en Escocia y Gales pueden tal vez producir un cambio conceptual y analítico.

La representación proporcional personalizada como opción en el discurso político y de derecho constitucional de Alemania

Respecto al discurso alemán, tengo que restringirme a pocas consideraciones. Intentan resaltar lo que destaca en la comparación internacional. Se refieren, por lo demás, sobre todo a postulados en relación a la legislación electoral, articulados por parte del Tribunal Constitucional Federal.

En la pregunta sobre el sistema electoral las opciones están sujetas predominantemente a consideraciones de teoría política y poder político, con las que se ocupa como disciplina científica sobre todo la ciencia política. En la postura de los socialdemócratas sobre la cuestión del sistema electoral se puede mostrar como la principal opción de teoría política la representación proporcional, que estuvo vinculada en los debates de reforma electoral desde la Gran Coalición de los años sesenta con la pregunta del poder. ¿Debería el *Bundestag* aprobar o no una reforma electoral por consenso, como reclamó el Tribunal Constitucional en la decisión contra la reforma aprobada en 2012 por la coalición de

la Democracia Cristiana (CDU/CSU) con los Liberales? En el Consejo Parlamentario (la asamblea constituyente en que se aprobó la Ley Fundamental de 1949), la representación proporcional personalizada como decisión mayoritaria fue apoyada por los socialdemócratas y liberales, contra la CDU/CSU y con ello contra la agrupación más fuerte de acuerdo con sus votos. Las reformas son, desde una perspectiva internacional, cosa de las mayorías parlamentarias, y mayorías calificadas solo cuando así están previstas en la constitución. Para la República Federal de Alemania vale considerar que cualquier mayoría parlamentaria en general se integra de más partidos, una pequeña coalición incluso de partidos con diferentes intereses en relación al sistema electoral (el mayor partido por elementos mayoritarios, el menor por elementos proporcionales), que quieren ser considerados en una reforma electoral. Internacionalmente mayoría es mayoría, también en la pregunta sobre el sistema electoral. Que el *Bundestag* alemán haya aprobado en 2013 una reforma del sistema electoral con el apoyo de los grupos políticos salvo La Izquierda (*Die Linke*), o sea casi por consenso es, desde una perspectiva internacional, un gran logro. Por cierto, consenso no es sinónimo de calidad.

En Alemania, a diferencia que por ejemplo en Austria y Suiza, el sistema electoral no está anclado en la Constitución. Sin embargo, el Tribunal Constitucional es llamado constantemente para decidir sobre las preguntas controvertidas de los partidos respecto del sistema electoral. Ello ha afectado sobre todo a la barrera del cinco por ciento y los mandatos excedentes⁷, es decir, elementos que en cada caso limitaban la proporcionalidad. El Tribunal Constitucional reconoció el derecho del legislador para decidir entre representación por mayoría y representación proporcional, o sea, entre un sistema electoral que descuida totalmente la igualdad del valor de logro de los votos, y otro que en teoría la persigue y en el caso de la representación proporcional pura,

7 Recordamos que los mandatos excedentes se ocasionan cuando un partido logra más escaños (directos) en las circunscripciones uninominales que los que le corresponden en el cómputo nacional proporcional. Hasta la reforma de 2013, estos mandatos excedentes quedaron sin compensación proporcional. Desde entonces son compensados (Ver Nota 5).

la tiene que prescribir legalmente. Sin embargo en el caso de la representación proporcional con cómputo de los votos a nivel nacional, el Tribunal Constitucional Federal defiende la disposición fundamental de igualdad general y sobre todo el parágrafo 38, que garantiza el sufragio universal, igual, directo y secreto, de tal forma que, debe ser considerada no solo la igualdad en el valor numérico de los votos sino también la igualdad en el valor de logro de ellos. Consecuentemente, contempla a la barrera legal, la famosa cláusula del cinco por ciento, no como elemento clave de un tipo de sistema electoral, sino como lesión al principio proporcional y como cesión funcional temporal que tiene que renovar su legitimidad según lugar y tiempo⁸. Debe notarse que en algunos países con representación proporcional, por buenas razones ya no es considerada la igualdad en el valor numérico de los votos; por otra parte, un Tribunal Constitucional rechazó que en la representación proporcional con cómputo nacional de los votos se considere la igualdad en el valor numérico de los votos.

Me refiero aquí a la Corte Constitucional Austriaca que estableció, cito: “que a cada voto deba corresponder o que cada voto deba tener la misma fuerza, la misma utilidad o valor de logro cae fuera del principio de igualdad del sufragio, fuera del ámbito de su posibilidad”. La Corte

8 Dice la sentencia del Tribunal Constitucional Federal (BVerfGE) del 9 de noviembre de 2011 (2 BvC 4/10 (Rz. 90): “El legislador está obligado a revisar y en su caso a modificar una norma del derecho electoral que toca la igualdad electoral y la igualdad de oportunidades, si la justificación constitucional de esta norma está cuestionada por nuevos desarrollos, por ejemplo a través de una modificación de las condiciones fácticas o normativas preconcebidas por parte del legislador o porque resultó equivocado el pronóstico respecto de las consecuencias de la norma que hizo al momento de aprobarla. (ver BVerfGE 73, 40 <94>; 82, 322 <338 f.>; 107, 286 <294 f.>; 120, 82 <108>). Para barreras legales en sistemas de representación proporcional, esto significa que no se puede determinar de forma abstracta y de una vez para siempre la compatibilidad de una barrera legal con el principio de la igualdad electoral y de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos. En la perspectiva de un órgano de representación, puede ser justificada una norma electoral en un determinado punto histórico, sin embargo, en la perspectiva de otro y en otro momento histórico no (ver BVerfGE 1, 208 <259>; 82, 322 <338>; 120, 82 <108>). Así, una barrera legal, justificada una vez, no puede ser considerada constitucionalmente, incuestionable para todos los tiempos. Al contrario, la evaluación constitucional puede diferir cuando las condiciones cambian. Si el legislador electoral encuentra condiciones en este sentido cambiadas, tiene que corresponder a estas. Claves para el mantenimiento de la barrera legal son únicamente las condiciones actuales (ver BVerfGE 120, 82 <108>).

Constitucional advierte con ello sobre el argumento práctico, que jurídicamente la igualdad de valor de logro no es para nada garantizable, porque otros factores diferentes juegan un rol. En los hechos pueden ser los distintos tamaños de las circunscripciones y con ello las distintas barreras naturales de acuerdo a ese distinto tamaño, el diferente número de votos, sobre los que los electores cuentan, la diferente participación electoral, en especial cuando esta varía de distrito y ámbito de elección, etcétera, las que necesariamente afectan la igualdad en el valor de logro de los votos.

Valoración del discurso alemán desde una perspectiva internacional

Para terminar, me gustaría apuntar la situación del sistema electoral en la República Federal de Alemania en cuatro tesis y evaluarles desde una perspectiva internacional.

El sistema electoral como asunto de derecho

En la República Federal la cuestión del sistema electoral ha pasado de ser de hecho una cuestión de teoría política (enfocada en saber cuál es el mejor sistema para el desarrollo de la democracia en un determinado país) y una cuestión de poder (decidida políticamente en consonancia con las mayorías parlamentarias) a una cuestión de derecho. En la medida que el legislador no interviene para rescatar su competencia a través de una reforma constitucional o legislativa, el Tribunal Constitucional Federal se adjudica la última palabra en relación al sistema electoral. Este poder judicial es internacionalmente poco común, es singular.

Fijación hacia el valor de logro

El Tribunal Constitucional Federal aplica los principios del sufragio y el principio general de la igualdad de la Ley Fundamental al sistema electoral, sin embargo no lo hace en relación a todos los sistemas electorales, sino solo a la representación proporcional. Así, pide que en el sistema de la representación proporcional personalizada tendría que garantizar no solo el valor numérico de los votos, sino también su valor de logro. Ahora bien: por un lado, es muy cuestionable aplicar sin más los principios del sufragio que determinan el derecho de elegir y de ser elegido, contundentemente al sistema electoral (la transformación de votos en escaños), cuya función es justamente, variar a través de sus tipos y arreglos individuales implícitamente el valor de logro de los votos. Solo en el caso de la representación proporcional pura la finalidad es la igualdad de valor de logro de los votos. El Tribunal Constitucional Federal, al traspasar el postulado de la igualdad del valor de logro al sistema de representación proporcional personalizada, lo aplica equivocadamente a otro tipo de representación proporcional. Por otro lado, el Tribunal más alto de Alemania subestima los demás factores que influyen en la relación entre valor numérico y valor de logro de los votos. No se contiene inteligentemente al respecto, como lo hace la Corte Constitucional Austríaca, ni toma en cuenta bien el rechazo decidido de esta Corte de adherirse al postulado en cuestión, sino empuja a la República Federal de Alemania hacia la representación proporcional pura. En las democracias liberales es difícil constatar una corriente similar. La tendencia es más bien de sentido contrario.

Regla proporcional vs principio proporcional

En el debate general sobre la reforma del sistema electoral en Alemania no se distingue bien entre regla proporcional y principio proporcional. Si se habla del principio proporcional, se piensa a menudo en la regla proporcional, especialmente en el ámbito de matemáticos y juristas. La

diferencia es cabal: una regla se puede aplicar, o no aplicar. Por ejemplo, el árbitro en el juego de fútbol puede pitar fuera o no hacerlo. No hay ninguna solución intermedia. Sin embargo, un principio permite grados de su aplicación, permite ponderar, especialmente en relación a antagonismos entre diferentes principios, cuando cada uno de ellos merece ser tomado en cuenta. En este sentido, la representación proporcional está considerada entre filósofos y politólogos más bien como orientación básica, lo que hace comprensible las grandes desigualdades entre valor numérico y valor de logro de los sistemas electorales proporcionales que se pueden encontrar en la mayoría de los países con representación proporcional, en contraste con Alemania, donde la fijación hacia la igualdad del valor de logro del sistema proporcional personalizado se ha fortalecido como criterio debido a la dominación de matemáticos y juristas en la consultoría electoral (esto por su parte como resultado del desarrollo del tema sistema electoral hacia un cuestión de derecho y hacia la igualdad del valor de logro de los votos), lo que es internacionalmente absolutamente insólito.

¿Camino especial alemán?

Summa summarum concluyo que Alemania, en relación al sistema electoral, corre un camino especial, no solo respecto al sistema electoral para elegir al *Bundestag* y su reforma que eran el objeto de las consideraciones anteriores. El camino especial se manifiesta también por la sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 8 de noviembre de 2011 en relación al sistema electoral para elegir el contingente alemán para el Parlamento Europeo: se prohibió la aplicación de la barrera legal del cinco por ciento. En una perspectiva nacional comparativa se podría considerar esta barrera como inventario tradicional de los sistemas electorales en Alemania a nivel de los Estados, de la Federación y de la Unión Europea, tradición que fue rechazada. En una perspectiva comparativa internacional, para la elección del Parlamento Europeo, todos los miembros de la Unión Europea disponen de barreras electorales, de

barreras legales o de barreras naturales. Las últimas son funcionalmente equivalentes a las primeras y consisten en las circunscripciones electorales plurinominales y sus tamaños que no permiten una proporcionalidad exacta entre votos y escaños. Desde que se elige el Parlamento Europeo a través de elecciones directas, la Unión Europea ha tratado de implementar un sistema electoral uniforme (*uniforme procedure*). En relación a los elementos claves, por ejemplo al principio de representación, se lograron importantes adaptaciones de las leyes electorales nacionales. Alemania, sin embargo, se precipita ahora también en el derecho electoral europeo hacia un camino especial, como lo hicieron notar correctamente dos miembros del Tribunal Constitucional Federal en su voto de minoría. Dado que el *Bundestag* en Junio de 2013 iba a introducir con amplísima mayoría parlamentaria una barrera de tres por ciento para las elecciones europeas, la nación sigue incierta a la espera del juicio del Tribunal Constitucional Federal que tiene la última palabra. ¿Amenaza la abdicación del principio democrático?

Bibliografía

- Gallagher, Michael y Paul Mitchell (ed.) (2008). *The Politics of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter (2003). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter y Philip Stöver (ed.) (2010). *Elections in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- Rose, Richard (ed.) (2000). *The International Encyclopedia of Elections*. Washington D.C.
- Sartori, Giovanni (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Shugart, M. y Michael Wattenberg (ed.) (2001). *Mixed- Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press

Sobre los autores

Felipe Cisneros Palacios

Ecuatoriano. Magister en gobernanza y desarrollo por la Universidad de Amberes, y en estudios latinoamericanos por la Universidad Internacional de la Florida. Fue director ejecutivo del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, editor de la Revista Latinoamericana de Política Comparada y profesor asociado en FLACSO-Sede Ecuador. Actualmente es el director de investigación y publicaciones del Instituto de la Democracia. Su último trabajo titula *Sistema electoral para las elecciones de Presidente y Vicepresidente, Asamblea Nacional y Parlamento Andino* (2013).

Solanda Goyes

Ecuatoriana. Doctora en jurisprudencia y Licenciada en ciencias públicas y sociales por la Universidad Central del Ecuador. Ha actuado como asesora legislativa en varios periodos. Fue directora y presidenta de Fundación Equidad y Desarrollo. Responsable del área de género y democracia de Ágora Democrática, instancia en el Ecuador del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD). Su último trabajo titula *De las cuotas a la paridad: el caso del Ecuador* (2013).

Cristina Bastidas Redin

Ecuatoriana. Socióloga del desarrollo y Magister en ciencia política por la Universidad de Salamanca. Se ha desempeñado como docente en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y ha escrito varios artículos sobre la participación ciudadana, el voto y la cultura política de la de-

mocracia en el Ecuador y los países Andinos . Entre sus últimos trabajos se destaca *Nuda política. Democracia, participación y conflictos Ecuador 2009-2012*, junto a Franklin Ramírez y Mathieu Le Quang (2013).

Cristina Soler García

Española. Socióloga por la Universidad de Alicante y Antropóloga por la Universitat Miguel Hernández de Elche. Actualmente realiza su tesis doctoral sobre antropología, interculturalidad y cooperación internacional al desarrollo en la Universidad de Alicante. Es miembro del grupo de investigación del grupo CULTUREDES. Su última publicación titula *Conversatorio sobre la cultura, la interculturalidad y el desarrollo* junto a Eva Caballero y Antonio Miguel Nogués (2013).

Richard Salazar Medina

Ecuatoriano. Antropólogo por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Magister en políticas públicas y dirección estratégica, y en estudios del desarrollo y cooperación internacional por las Universidades de Bolonia y Padua respectivamente. Investigador del grupo CULTUREDES. Docente en la UASB, sede Ecuador, Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Universidad Politécnica Salesiana. Ha publicado varios libros, entre ellos, *Interculturalidad y políticas públicas en el Ecuador* (2013).

John Antón Sánchez

Colombiano. Doctor en ciencias sociales por la FLACSO, sede Ecuador. Magister en sociología de la cultura por la Universidad Nacional de Colombia. Experto en afrodescendencia. Actualmente actúa como profesor-investigador y coordinador del área de pluralismo jurídico en la Escuela de Constitucionalismo y Derecho del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Ha publicado varios libros como autor, editor y coordinador. Su última obra titula *Interculturalidad y políticas públicas en el Ecuador* (2012).

Fernando García

Ecuatoriano. Antropólogo y cursando del doctorado en ciencias sociales en la Universidad Nacional General Sarmiento y el Instituto de Desarrollo y Estudios Sociales. Magister en antropología por la Universidad Iberoamericana. Profesor-investigador en el programa de antropología de FLACSO, sede Ecuador, y en el departamento de antropología de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Entre sus últimas publicaciones se destaca *Normas, procedimientos y sanciones de la justicia indígena en Ecuador: experiencias de dos comunidades de las provincias de Chimborazo y Tungurahua* (2012).

Diego Pérez Enríquez

Ecuatoriano. Candidato al doctorado en ciencia política en la Universidad de Belgrano. Magister en relaciones internacionales por la UASB, sede Ecuador y licenciado en ciencia política y derecho por la Universidad Internacional del Ecuador. Experiencia en docencia e investigación en ámbitos vinculados a la seguridad, defensa y la ciencia política. Actualmente es el coordinador del área de seguridad y defensa de la Escuela de Estudios Estratégicos y Seguridad en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Jacques Ramírez Gallegos

Ecuatoriano. Doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana de México. Decano de la Escuela de Relaciones Internacionales José Peralta. Miembro de la Red de Migración y Desarrollo. Profesor asociado FLACSO-Sede Ecuador y profesor invitado en varias universidades de Ecuador y Latinoamérica. Ha escrito varios artículos y libros. Su último trabajo titula *La política migratoria en Ecuador: rupturas, tensiones, continuidades y desafíos* (2013).

Dieter Nohlen

Alemán. Doctor en ciencia política. Profesor titular de la Universidad de Heidelberg. Experto en sistemas electorales comparados. Entre sus

últimas distinciones está la de Huésped de Honor de la Ciudad de Quito (2009), Profesor Honorario de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador (2009), Doctor Honoris Causa por la Pontificia Universidad Católica del Perú (2013). Entre sus últimas obras está *La gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación* (2012).

Política editorial

La revista DEMOCRACIAS, establecida en 2013, es una publicación anual del Instituto de la Democracia, especializada en el estudio de las democracias representativa, directa, comunitaria, intercultural y participativa. Tiene por objetivo principal aportar al debate plural sobre los temas centrales de la participación ciudadana, de las organizaciones políticas, de las organizaciones sociales y de los procesos de toma de decisiones; en definitiva, de la convivencia en democracia.

La revista está orientada a los servidores de la Función Electoral, a los sujetos políticos y sociales, a la comunidad científica y a todos quienes se interesen por conocer, entender, ampliar y profundizar sobre las democracias en nuestros pueblos.

La revista invita a artículos que respondan a su objetivo principal, a su política editorial y a la guía para los autores en cuanto a normas de presentación; de preferencia, aquellos artículos producto de investigaciones académicas o de trabajos sustentados rigurosamente en bibliografía especializada en el campo de las ciencias sociales. El procedimiento de arbitraje para la evaluación y selección de los artículos responde al sistema *peer review*.

Cada entrega se desarrolla alrededor de un tema central de análisis y debate, editado y coordinado por la Dirección Nacional de Investigación y Publicaciones del Instituto de la Democracia, con la anuencia del Consejo Editorial de la revista conformado por un nutrido grupo de destacados académicos e investigadores nacionales e internacionales.

La revista no expresa ni compromete los fines constitucionales y legales del Consejo Nacional Electoral o del Instituto de la Democracia. El contenido de los artículos aceptados son responsabilidad exclusiva de los autores. La afiliación institucional de los autores y del Consejo Editorial no implica una posición oficial de dichas instituciones.

Guía para los autores

Los autores interesados en presentar sus trabajos a la revista DEMOCRACIAS deberán cumplir las normas de presentación que se presentan a continuación:

1. Los artículos originales deberán ser enviados por correo electrónico a publicaciones@cne.gob.ec.
2. Los artículos originales deben ser inéditos en español o inglés y aportar al conocimiento sobre las distintas acepciones de la democracia.
3. Los artículos no deben estar aprobados para su publicación en otras revistas.
4. El envío de los artículos deberá incluir dos archivos: el primero con el artículo sin los datos del autor para asegurar anonimato en el procedimiento de arbitraje; y el segundo con los datos del autor: nombre, grado académico, afiliación institucional, correo electrónico, dirección postal y una bibliografía sucinta que no exceda los 1000 caracteres con espacios.
5. Los artículos deberán ser enviados en formato .doc (Word), a espacio y medio, en letra tipo Times New Roman de 12 puntos.
6. Los artículos deberán incluir lo siguiente:
 - i. Título en español e inglés;
 - ii. Un resumen del artículo que no exceda los 1000 caracteres con espacios, en español e inglés;
 - iii. Cinco palabras claves en español e inglés que muestren el contenido del artículo;
 - iv. El texto de los artículos para la sección *tema central*, incluyendo títulos, subtítulos, cuadros, gráficos, tablas, notas y bibliografía, deberán oscilar entre 40.000 y 80.000 caracteres con espacios;
 - v. El texto de los artículos para la sección *calidad de la democracia*, incluyendo títulos, subtítulos, cuadros, gráficos, tablas, notas y bibliografía, deberán oscilar entre 20.000 y 40.000 caracteres con espacios;
 - vi. El texto de los artículos para la sección *perspectivas comparadas*, incluyendo títulos, subtítulos, cuadros, gráficos, tablas, notas y bibliografía, deberán oscilar entre 20.000 y 40.000 caracteres con espacios.
7. Los cuadros, gráficos o tablas de los artículos deberán estar numerados, identificados con sus respectivos títulos e indicar sus fuentes de referencia.
8. Los cuadros, gráficos o tablas de los artículos deberán adjuntar sus respectivos archivos electrónicos en formato .xlsx (Excel).
9. Las citas bibliográficas deberán cumplir las normas de publicación establecidas por la *American Psychological Association* (APA).
10. Las referencias bibliográficas deberán incluirse al final del artículo en orden alfabético de los autores. En el caso de referir a varias bibliografías de un autor, estas se enlistarán en orden descendente según el año de publicación.
11. Las referencias bibliográficas deberán cumplir el siguiente estilo:

Libro de un autor

Apellido, Nombre (año de publicación en paréntesis). *Título del libro en cursiva*. Lugar: editorial

Libro de dos o más autores

Apellido, Nombre y Nombre y Apellido (año de publicación en paréntesis). *Título del libro en cursiva*. Lugar: editorial.

Artículo o capítulo en libro de editor (es), coordinador (es) o compilador (es)

Apellido, Nombre (año de publicación en paréntesis). “Título del artículo o capítulo entre comillas”. En *Título del libro en cursiva*. Nombre y Apellido, lo correspondiente a (ed.)/(coord.)/(comp.): páginas del artículo o capítulo. Lugar: editorial.

Artículo en publicación periódica

Apellido, Nombre (año de publicación en paréntesis). “Título del artículo entre comillas”, en *Nombre de la publicación periódica en cursiva*. No. de la publicación, mes: páginas del artículo.

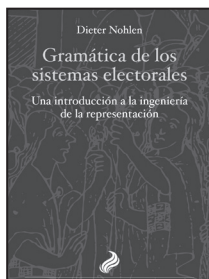
Normativa

Título de la normativa (año de publicación en paréntesis). Editorial. Lugar.

Referencias electrónicas

Apellido, Nombre (entre paréntesis el año de la publicación). “Título del artículo entre comillas”. Visita de (fecha de la visita). Disponible en [www...](#) (versión electrónica).

12. Las notas bibliográficas completas se realizarán una sola vez al final del documento y en el cuerpo de texto se anotarán las citas de la siguiente manera: (autor, año) (autor, año: número de página). Cuidar de no repetir las notas bibliográficas, ni las citas, como llamados al pie de página.
13. Se evitará el uso de referencias de texto tomadas del latín (*op. cit/ ut supra/ ut infra, ibidem*, etc.), con la excepción de las contracciones *et al.* (-y otros) y *cfr.* (parafraseo).
14. Los artículos serán evaluados y seleccionados por el sistema *peer review*.
15. Los artículos seleccionados serán declarados como *recibidos*. Los artículos recibidos serán declarados como *aprobados* por la Dirección de la revista. El Consejo Editorial validará la publicación de todos los artículos aprobados.
16. Los artículos no seleccionados serán declarados como *no recibidos* y devueltos a la dirección de correo electrónico de los respectivos autores.
17. La revista se reserva el derecho de edición, corrección de estilo y cuidado ortotipográfico de los artículos *recibidos*.
18. Los autores de los artículos aprobados cederán los derechos de difusión a favor del Instituto de la Democracia y al Consejo Nacional Electoral, así como el derecho a realizar, autorizar o prohibir:
 - i. La reproducción del artículo por cualquier forma o procedimiento;
 - ii. La socialización del artículo por cualquier medio;
 - iii. La distribución del artículo por cualquier medio, sin la autorización del autor; y,
 - iv. Cualquier otra forma de utilización del artículo que no vulnere los derechos de autor y la ley de propiedad intelectual. La lista que antecede es solamente enunciativa y no taxativa.

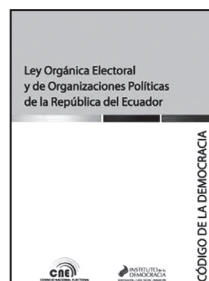


Gramática de los sistemas electorales.
Una introducción a la ingeniería de la representación
Dieter Nohlen
ISBN: 978-9942-07-303-7. Octubre, 2012

Con esta obra, el autor pone en manos de las organizaciones políticas, organizaciones de la sociedad civil, comunidad científica y la ciudadanía en general, un estudio de alcance universal sobre los componentes de los sistemas electorales, sus criterios de clasificación, el debate sobre la relación entre sistema electoral y sistemas de partidos, criterios de evaluación, los factores de contexto que determinan la dinámica de las reglas electorales y una visión comparada sobre las tendencias internacionales de la reforma electoral.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia
ISBN: 978-9942-07-331-0. Noviembre, 2012

El Instituto de la Democracia pone en manos de los sujetos políticos, las organizaciones políticas, los medios de comunicación y las y los ecuatorianos, una actualización de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, que contiene las reformas del 10 de diciembre de 2010, del 11 de mayo de 2011 y del 6 de febrero de 2012, y las modificaciones introducidas.





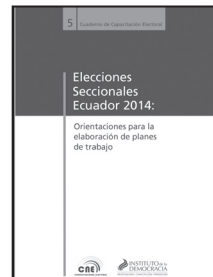
Manual de Capacitación y Formación en Democracia Agosto, 2013

La serie de *Manuales de Capacitación y Formación en Democracia* es una publicación dirigida a la capacitación de las organizaciones políticas y ciudadanía en temas político electorales.

Su objetivo es explicar de manera didáctica los temas complejos que hablan de la ingeniería del sistema electoral ecuatoriano. En esta primera entrega el tema central son los mecanismos vigentes en la ley que determinan la designación y asignación de autoridades que se elegirán en el Ecuador el próximo 23 de febrero de 2014.

Cuaderno de Capacitación Electoral N°5: Orientaciones para la elaboración de planes de trabajo Septiembre, 2013

Esta publicación brinda herramientas normativas y técnicas para que las organizaciones políticas puedan elaborar sus planes de trabajo, requisito obligatorio para la inscripción de candidaturas. Se explica la importancia de este requisito tanto para las y los candidatos como para la ciudadanía, y se desarrolla cada uno de sus componentes. Adicionalmente incluye ejercicios prácticos que permiten una mayor comprensión del tema.



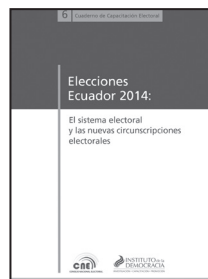


Gaceta de análisis Opinión Electoral N°3 Octubre, 2013

Opinión Electoral es una publicación del Instituto de la Democracia creada para analizar desde un enfoque plural, los temas políticos electorales de coyuntura. La gaceta incorpora análisis cuantitativos y cualitativos, incluye la participación de analistas invitados e incorpora una serie de entrevistas a protagonistas claves (dentro y fuera de la función electoral) con la finalidad de rescatar sus memorias y experiencia electoral. El tema central de la tercera entrega de esta gaceta es el voto electrónico en el Ecuador y las perspectivas de los dos proyectos piloto que se llevarán a cabo para las elecciones seccionales 2014.

Cuaderno de Capacitación Electoral N°6: Elecciones seccionales Ecuador 2014: las nuevas circunscripciones electorales Octubre, 2013

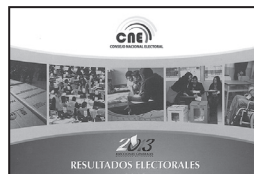
Esta publicación presenta el resumen de los procesos de diseño y socialización de las nuevas circunscripciones electorales para la elecciones de febrero de 2014. Su importancia radica en dar a conocer a la ciudadanía el tipo y tamaño de las nuevas circunscripciones, el número de concejales urbanos y rurales a elegir, el número de electores registrados en cada cantón, y los límites, a través de mapas, de cada una de las nuevas circunscripciones. Además se presenta un resumen de la normativa que rige el sistema electoral vigente aplicado al próximo proceso electoral.



Resultados Electorales 2013

ISBN: 978-9942-07-425-6. Mayo, 2013.

Esta publicación del CNE presenta los resultados oficiales de las elecciones generales del 17 de febrero de 2013, de manera cuantitativa. En esta se pueden observar los resultados electorales desagregados por elección presidencial, elección de la Asamblea Nacional y de parlamentarios andinos; y estos a su vez divididos por organización política, por circunscripción electoral, por cantón y por sexo. Además, de manera sucinta se presenta la evolución del nivel de ausentismo entre el 2009 y 2013, y una breve explicación de cómo funciona el método de asignación de escaños.



Guía N°1: Conocimientos generales para la participación de las organizaciones políticas en el proceso electoral 2014

Consejo Nacional Electoral/Instituto de la Democracia

ISBN: 978-9942-07-446-1. Agosto, 2013

Esta guía está dirigida a las y los ciudadanos y a las organizaciones políticas a nivel nacional que deseen participar en las próximas elecciones seccionales del 23 de febrero de 2014. Su objetivo es informar sobre el proceso de inscripción de organizaciones políticas y candidaturas ante el Consejo Nacional Electoral. Además, se da a conocer los recursos contenciosos electorales y los procesos de democracia interna para la selección de directivas y candidaturas.

Esta revista se terminó de imprimir
en octubre de 2013 en la imprenta El Telégrafo,
Quito-Ecuador

