

Reforma Electoral: ¿Vida o muerte de las organizaciones políticas?

Junio 2009

Instituto Nacional Demócrata- Ecuador
Shyris y Suecia • Edf. Renazzo Plaza • Oficina709
Quito, Ecuador
Tel. 02.600.5873 • 02.600.5874 • 02.600.5875
squimbaya@ndi.org • www.ndi.org

2030 M Street, NW • Floor 5
Washington, DC 20036
Tel 202.728.5500 • Fax 202.728.5520
www.ndi.org

A raíz del interés demostrado en la primera tertulia denominada “Desafíos para el 2008 desde una perspectiva política” realizada en febrero del 2008, el día viernes, 29 de mayo de 2009 en el Salón Gales del Hotel Dann Carlton, el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI), organizó la segunda tertulia denominada “Reforma Electoral: ¿Vida o muerte de las organizaciones políticas? Para dialogar alrededor de la nueva Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, aprobada en abril del 2009.

En este espacio se dialogó sobre la influencia de la ley en las organizaciones políticas y los retos que deberán enfrentar dichas organizaciones. Las ponencias estuvieron a cargo de expositores y analistas políticos: Julio Echeverría, Virgilio Hernández, Simón Pachano y Luis Verdesoto.

Virgilio Hernández se refirió a dos temas: el contenido general de la ley y lo referente a organizaciones políticas (partidos y movimientos).

Sobre la Ley Electoral:

Responde al espíritu y a las disposiciones de la nueva Constitución respecto de la corresponsabilidad y al sistema de representación.

Objetivos de la reforma:

- a) Generar corresponsabilidad política entre Ejecutivo y Legislativo;
- b) Eliminar la partidización de la justicia, de tribunales y organismos de control;
- c) Incentivar la participación ciudadana;
- d) Democratizar el sistema electoral;
- e) Construir un sistema de partidos dado que las organizaciones políticas son fundamentales para la democracia.

La Ley Electoral y Organizaciones Políticas también desarrolla los derechos de participación o derechos políticos: a elegir y a ser elegidos, participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular, ser consultados, fiscalizar los actos de poder público, revocar el mandato, desempeñar empleos y funciones públicas en base a méritos y capacidades, conformar partidos y movimientos políticos y afiliarse o desafiliarse de ellos.

El contenido general de la ley:

- Concibe al voto como un deber y un derecho, por tanto, se mantiene la obligatoriedad del voto, entendido como un derecho irrenunciable.
- Desarrolla todas aquellas normativas que tienen que ver con los partidos y movimientos respondiendo al planteamiento constitucional de que los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo, que se sustentan en concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.
- Regula su organización, su estructura y funcionamiento. Garantiza la alternabilidad, la rendición de cuentas, la conformación paritaria entre mujeres y hombres de las directivas y de las candidaturas, y

cómo se seleccionan tanto las directivas como las candidaturas, estableciendo tres mecanismos: primarias abiertas, primarias cerradas y los procesos de convención.

- Incentiva las alianzas. Las alianzas, cuando se mantienen, reciben un 20% más de los recursos económicos que pueden recibir los partidos de forma aislada; reciben retribuciones, además, de carácter tributario, y, además, si se mantienen unidas, tienen la posibilidad de fusionar sus franjas publicitarias.
- Regula lo relacionado con la función electoral, lo que tiene que ver con el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Establece y delimita claramente las competencias de uno y de otro. Establece de mejor forma los recursos electorales, tanto los que se establecen por vía administrativa como los que se establecen por vía contenciosa.

Forma y sistema de votación:

- Se mantiene el tema de votación con el sistema de listas abiertas, pero debería pensarse en mecanismos de simplificación del sistema electoral como por ejemplo el caso de la lista cerrada o máximo el poder establecer la lista con una o quizá dos preferencias, pero no el de lista abierta que complica el sistema y genera un efecto perverso de competencia intrapartidaria.
- Se establece para todos los cargos de elecciones pluripersonales (a excepción de los asambleístas), el sistema de D'Hondt que permite mantener la representación de las distintas fuerzas y al mismo tiempo permite que los órganos electos bajo este mecanismo puedan conformar mayorías que permitan un adecuado desenvolvimiento.

Simón Pachano realizó un análisis de tres temas:

1. Condiciones ideales para el desarrollo de partidos políticos:

- Necesidad de una definición de las potestades y facultades de la representación política.
- Saber cómo se define el sistema electoral, cómo se definen cada uno de sus componentes: fórmula de asignación de escaños, el número y tamaño de los distritos, la forma de presentación de listas, la forma de votación, entre otros.
- Conocer sobre el sistema de partidos, es decir, cómo se establecen las normativas que permiten conformar partidos y las que permiten que los partidos coexistan con otras organizaciones.
- A partir de 1994 los partidos perdieron el monopolio de la representación y entraron en desventaja respecto a los movimientos “no partidistas”. Esto porque las condiciones que se establecen para los partidos son mucho más rigurosas y mucho más difíciles de cumplir que las establecidas para los movimientos ciudadanos.



Panelistas presentan y discuten sus puntos de vista sobre la Ley de Elecciones y Organizaciones Políticas

- La votación por personas en listas abiertas personaliza la votación ya que rompe cualquier adhesión ideológica de la persona.
- El principio del voto obligatorio es muy poco democrático.

2. *Marco Constitucional:*

- En la Constitución hay contraposición entre la participación y la representación. No se los entiende como elementos concurrentes, complementarios, sino como elementos prácticamente excluyentes. Esto por las instancias en las que se sustituyen las instancias de representación por las de participación. (Ref. Art.100 Constitución)
- Desequilibrio entre los poderes, al minimizar los poderes y las facultades del órgano legislativo.
- Necesidad de diferenciación entre lo nacional, provincial y lo local. Esto tanto en términos de los partidos como en términos del sistema electoral.

3. *Sobre la Ley Electoral:*

- Percibe como positivo el que recoja en un único cuerpo legal tres leyes antes independientes: la ley de partidos, la ley de elecciones, y la ley de control de gasto electoral. Esto permite mayor coherencia y ver como un todo al tema político, electoral y partidista.
- Considera que hay un retroceso en el control del gasto electoral, pues no es suficiente el sistema de franjas electorales.
- No está de acuerdo con el mantenimiento de ciertas sanciones como la de destitución del cargo de la persona elegida, pues normalmente no se la puede cumplir.
- Hay una reducción en números absolutos del financiamiento para partidos políticos.
- Ve como positivo la creación del Instituto de Análisis Electoral, organismo adscrito al CNE.
- No hay diferenciación de lo nacional y lo local y esto hace que se reconozca a “partiditos pequeños” pertenecientes a ciertas localidades.

Los temas que sobresalieron en preguntas y comentarios al finalizar las ponencias incluyeron:

Sobre las listas:

Raúl Proaño: “La solución básica es permitir la inscripción de listas incompletas, porque toda organización, pequeña o grande, sabe de sus limitaciones y está obligada a llenar de candidatos con poca o ninguna opción de triunfo, mientras que si se inscriben listas incompletas, sólo se ponen los candidatos con opción de triunfo. El pronunciamiento tiene que ser hacia listas cerradas y bloqueadas o hacia listas abiertas pero con limitado número de opciones de voto”.

Sebastián Mantilla: “Los beneficios del voto por listas cerradas son la consolidación de ciertas tendencias importantes de tres, cuatro, cinco partidos, y no mantener una serie de organizaciones políticas que a la larga no consolida la democracia como tal.”

Miltón Freire: “El mejor sistema para elegir o asignar ciertas cosas es el del ganador de un enfrentamiento de todos contra todos. El voto entre listas es un punto medio entre el votar persona por persona y el ganador de todos contra todos, pues si se comienza a votar por listas cerradas, la pelea o fragmentación de los partidos políticos se traslada a otra instancia, de cómo se colocan las posiciones, y en esta instancia, todos van a buscar estar en las primeras posiciones de las listas. Es decir, con la lista cerrada se da igualdad a los partidos, pero no a las personas”.

Simón Pachano mencionó como opciones de sistemas electorales que se podría implementar: el del voto preferencial, el de sistemas mixtos, como el uruguayo donde un mismo partido puede presentar varias listas. Éste definirá un sistema político basado en partidos o un sistema político basado en personas. En el Ecuador se ha dicho que se quiere lo primero, pero se ha hecho lo segundo, personalizando la política, lo que ha llevado al colapso de los partidos políticos.

Sobre el voto obligatorio:

Patricia de Guzmán: “Si hay algo que se debe modificar en la Constitución y en la Ley es la obligatoriedad del voto. Pero, cómo se podría hacer en el caso que en algún momento se deje el voto como facultativo para que efectivamente la gente se interese por participar en las elecciones por su propia voluntad.”

Sobre la participación ciudadana:

Ruth Hidalgo: “La Constitución actual es muy rica en términos de participación ciudadana. Debemos reconocer que es la primera vez que una Constitución reconoce el derecho a la participación ciudadana”.

Miltón Freire: “La Ley tiene el espíritu de buscar la participación a través de sujetos organizados: o se organizan y participan directamente por medio de partidos o movimientos políticos o a través de organizaciones que tratan de poner representantes en el Consejo de Participación Ciudadana. Sin embargo, no se establecen los criterios para el establecimiento de veedurías ciudadanas o para control ciudadano”.

Simón Pachano: “Tratar de sustituir a la representación por participación es un error no sólo conceptual sino también político. Los dos son conceptos complementarios. No puede haber una buena democracia representativa si, a la vez, no tiene un alto componente participativo. Pero, así mismo, no puede haber una democracia únicamente participativa en las sociedades complejas en que vivimos”.

Sobre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social:

Ruth Hidalgo: “La manera como se articula esta participación ciudadana a través del Consejo de Participación Ciudadana tal vez no llegará a cumplir todas las aspiraciones que el Artículo 100 de la Constitución establece. El mismo hecho de ser un órgano o un quinto poder del Estado, riñe con lo que significa una verdadera participación desde los ciudadanos que tiene que venir del pueblo, hacia el pueblo y para el pueblo. En este sentido, ¿Qué es más legítimo, una persona que es elegida y por eso va a la Asamblea, o una persona que es elegida corporativamente?”.

Virgilio Hernández: “Se confunde las prerrogativas que la Constitución establece para la participación ciudadana con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Esta es una mala lectura intencionada de la Constitución. Las prerrogativas que están en la Constitución no necesitan del Consejo de Participación Ciudadana”.

Comentarios de conclusión

Julio Echeverría analiza la reforma desde dos niveles:

1. Organizacional	2. Político
<p>Elementos de avance:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regula los procesos de democracia interna partidaria. Demanda de reforma política pendiente en el Ecuador. • Promueve la formación interna partidaria. Se habla de la conformación de un Instituto de Formación. • Privilegia los derechos de los militantes o defiende a los militantes frente a las cúpulas partidarias. Promoción de democracia interna de los partidos. 	<p>Micropolítica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Énfasis por regular la democracia directa.- Se establecen con detalle regulaciones para las consultas populares, para iniciativas ciudadanas de reforma a la Constitución y a las Leyes, para la revocatoria del mandato, entre otros, la Ley da indicaciones en estos campos. • Incentiva más a los movimientos que a los partidos políticos. Debilita al sistema de partidos. • Plantea incentivos para la generación de alianzas. Incentivos económicos, tributarios con los que los partidos se van a ver premiados si es que logran formar alianzas. <p>Macropolítica</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Ley instrumenta, desarrolla la Constitución y debe ser mirada en relación a otras leyes conexas que también tienen particular importancia, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Legislatura.

Deberíamos preguntarnos ¿cuál es la función de los partidos políticos y cuál es la función de la Asamblea como sede natural en la cual estos partidos intervienen?, ¿es una Ley que va a permitir la formación de decidores públicos?, ¿en qué medida estas leyes permiten formar orientaciones de política al país, a la ciudadanía?, ¿en qué medida permiten fiscalizar al poder?, y ¿en qué medida permiten también articular consensos internos en esos niveles de deliberación? Es decir, ¿En qué medida se favorece una democracia deliberativa?

Luis Verdesoto hace un análisis sobre el reconocimiento de que una reforma política se hace en función de determinados objetivos políticos. El principal objetivo político de la legislación de partidos y la legislación electoral en el Ecuador es el de consolidar mayorías estables, fuertes, no mutables. Este fue un objetivo político que no permite reconocer nuevos objetivos que emergen en los sistemas políticos de América Latina y en el ecuatoriano, que es el de la formación de la oposición. Si no existen legislaciones o estímulos concretos para generar dinámicas gobierno – oposición dentro de sistemas presidencialistas reforzados, seguramente no tendremos dinámicas de buena política y de profundización de la democracia.



Participantes comparten sus opiniones sobre la Ley de Elecciones y Organizaciones Políticas.

concuerta con la apreciación sobre los partidos regionales, pues todos los partidos ecuatorianos están anclados regionalmente.

En la formación de la democracia contemporánea, interesan democracias deliberativas, es decir, la construcción de consensos a partir de las diferencias. No interesa solamente mayorías que electoralmente puedan llegar a estabilizar decisiones políticas representativas, sino que la representación se construye en la formación de consensos a partir del diálogo. La legislación tiene una definición positiva de los partidos políticos como elementos públicos no estatales. Igualmente,

Agradecemos a cada uno de los ponentes en esta tertulia por haber compartido generosamente su tiempo y por los conocimientos brindados. La participación y los aportes realizados por los participantes en esta tertulia favorecen más al fortalecimiento democrático y al diálogo para poder llegar a consensos y analizar más a fondo las necesidades de los ciudadanos ecuatorianos a fin de poder responder mejor a estas necesidades.

El NDI agradece enormemente el apoyo del Programa Glyn Berry de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá con cuyo patrocinio fue posible este evento y publicación.

El contenido de esta publicación es de responsabilidad del autor y no refleja necesariamente la opinión del Gobierno Canadiense.



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada