

**SUBVALORACIÓN DE LOS VOTOS ENTRE LISTAS EN LAS ELECCIONES PLURIPERSONALES
EN EL ECUADOR****UNDER ESTIMATION OF THE VOTE BETWEEN ELECTORAL LISTS IN MULTI ELECTIONS IN
ECUADOR**

Entregado (20-03-2016 – Revisado 13-06-2016)

Germán Rojas Idrovo

Profesor de la Escuela Politécnica Nacional (EPN)

E-mail: german.rojas@epn.edu.ec**RESUMEN**

Se muestra cómo en las elecciones pluripersonales en el Ecuador, la forma de votación mixta, esto es “por lista o entre lista”, produce, en el caso de la votación entre listas, el fraccionamiento del voto, el que, a su vez, conduce a la subvaloración de los votos entre listas respecto a los votos en plancha. Se concluye que esto da lugar a la violación de los principios constitucionales de igualdad del voto y de equidad, que constan en el Art. 116 de la Constitución. Se propone una solución que consiste en que a los electores que voten entre listas se les permita votar por un solo candidato.

PALABRAS CLAVE: Subvaloración del voto, voto entre listas, elecciones pluripersonales.

ABSTRACT

This essay shows how in pluri personal elections in Ecuador, the form of mixed ballot, this is “by list or among lists”, produces, in the case of the vote among lists, split voting, which, in turn, leads to the undervaluation of the vote among lists regarding the votes by list. It is concluded that this results in the violation of constitutional principles of equality and fairness of the vote, contained in Art. 116 of the Constitution. A solution is proposed: to allow the electors who vote among lists vote for only one candidate.

KEY WORDS: Undervaluation of the vote, vote among lists, pluri personal elections.

1. INTRODUCCIÓN

La forma de votación mixta, “por lista o entre listas”, que se estableció en la Constitución de 1998 para las elecciones pluripersonales en el Ecuador, se mantiene vigente, sin constar expresamente en la Constitución de 2008, mediante disposiciones de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia) de 2009.

SUBVALORACIÓN DE LOS VOTOS ENTRE LISTAS EN LAS ELECCIONES PLURIPERSONALES EN EL ECUADOR

Esta forma de votación mixta exige la introducción de una forma simple, clara y equitativa de escrutar los votos y luego determinar la votación obtenida por cada candidato, lo que da una valoración adecuada a las voluntades expresadas en su favor tanto en los votos por lista o “en plancha”, como en los votos entre listas.

En la Ley Orgánica de Elecciones de 2000 se daba igual valor a todas las fracciones de voto obtenidas por un candidato, cuando estas son, por su naturaleza, de diferente tamaño, como veremos más adelante, se crea así un serio problema de subvaloración de la votación entre listas.

Para corregir esta inequidad propusimos en 2004 un método de asignación “mixto” y posteriormente el Método del Ponderador Exacto. Este último fue acogido por el entonces Congreso Nacional mediante reforma a la Ley Orgánica de Elecciones en el año 2006. Consiste en transformar la votación total que obtuvo una agrupación política “entre listas” en un número equivalente de votos “en plancha”, mediante la multiplicación de la votación entre listas por un factor llamado Ponderador Exacto. (Rojas, 2006, pp. 4-13).

Este método fue derogado tácitamente en el Código de la Democracia del año 2009, por lo que el problema de subvaloración de la votación entre listas se mantiene.

Si bien es cierto que el Método del Ponderador Exacto corrige la indicada inequidad de manera global, éste mantiene una desigualdad en la valoración de los votos individuales.

Si no se cambia la forma de votación mixta actualmente vigente, la única manera de evitar la subvaloración de los votos entre listas, tanto individual como globalmente, es dando el valor que realmente corresponde a cada fracción del voto expresada por un candidato. Esto es posible siempre y cuando se introduzca la votación electrónica.

Una manera igual de eficaz y más simple de evitar la subvaloración de los votos entre listas, es un cambio en la forma de votación mixta, cuya propuesta la presentamos en este artículo.

ANTECEDENTES:

La vigencia de la democracia en un país implica la participación política de sus ciudadanos (Pachano, 2010, pp. 20-24) y una de cuyas concreciones principales es la estructuración representativa de los organismos colegiados de gobierno (Asamblea Nacional, Consejos Provinciales, Concejos Cantonales, etc.). Con este fin se organizan elecciones pluripersonales, cuyo objetivo final es la adjudicación adecuada de los escaños para los integrantes de estos organismos.

El sistema de adjudicación de escaños en las elecciones pluripersonales en el Ecuador incorpora 6 momentos importantes:

- a) **Presentación de candidaturas por listas completas**, de acuerdo a lo establecido en el Art. 99 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (Código de la Democracia),
- b) **Votación mixta, por lista o entre listas**: En el Art. 99 de la Constitución de 1998 se estableció que “En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas. La ley conciliará este principio con el de la representación proporcional de las minorías”. Se daba así libertad al elector de votar por todos los candidatos de una lista o escogerlos entre listas.

SUBVALORACIÓN DE LOS VOTOS ENTRE LISTAS EN LAS ELECCIONES PLURIPERSONALES EN EL ECUADOR

Este hecho fue regulado por el Art. 74 codificado (ex 59) de la Ley Orgánica de Elecciones (RO 117:11 de julio de 2000) que en su segundo inciso dice: “El elector para expresar su voluntad en las elecciones pluripersonales podrá hacerlo de la siguiente manera: ... b) En las elecciones para diputados, consejeros provinciales de elección popular, concejales municipales y miembros de las juntas parroquiales rurales, marcando dentro del respectivo casillero que identifique a cada candidato de una sola lista o entre listas, hasta el máximo de la representación provincial, cantonal o parroquial que corresponda elegir. Sin embargo, si desea expresar su voluntad por todos los candidatos, podrá hacerlo marcando la señal correspondiente dentro del casillero que identifique a la lista...”

Está claro, por lo tanto que, de acuerdo a la Constitución y la Ley, el elector, si lo deseaba, podía votar por una lista (como se dice vulgarmente” en plancha”) o votar por una o más personas, hasta por un número igual al de escaños por adjudicar, seleccionándolos “entre listas”.

En la Constitución vigente, respecto a las elecciones pluripersonales se establece lo siguiente: “**Art. 116.-** *Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país”.*

Aunque la Constitución de 2008 no establece una forma de votar en las elecciones pluripersonales, el método mixto vigente, por lista o entre listas, se introduce en el Art. 120 del Código de la Democracia que indica que “los electores marcarán la casilla que identifique a cada candidato de una sola lista o entre listas, hasta el máximo de la representación que corresponda elegir.”

- c) **Escrutinios para determinar la votación alcanzada por cada uno de los candidatos:** El Art. 164 del Código de la Democracia indica que se lo hará “, sin diferenciar los votos de lista y de entre listas”, regresando así a la situación que se tenía hasta la introducción del Método del Ponderador Exacto, en 2006.
- d) **Cálculo de la votación alcanzada por cada lista:** Consiste en la suma de “los votos alcanzados por cada uno de los candidatos, sin diferenciar los votos de lista y de entre listas” (Art. 164 del Código de la Democracia),
- e) **Adjudicación de escaños entre las organizaciones políticas participantes:** Se puede aplicar uno de los numerosos métodos existentes, sean de divisores (Pukelsheim, 2014, pp. 55-70) o de Cuotas (Pukelsheim, 2014, pp. 71-79). En el sistema vigente en el Ecuador se aplica el método D’Hondt, salvo el caso de los Asambleístas de la circunscripción nacional, en el que se utiliza el método de Webster (Art. 164 del Código de la Democracia); y,
- f) **Adjudicación de escaños entre los candidatos de las listas que obtuvieron uno o más escaños:** Se los asigna a los candidatos más votados de la respectiva lista (Art. 164 del Código de la Democracia).

LA SUBVALORACIÓN DE LOS VOTOS “ENTRE LISTAS”

En el sistema electoral vigente, para el caso de las elecciones pluripersonales, existe una marcada subvaloración de los votos entre listas. Para probar nuestro aserto, haremos las siguientes consideraciones:

1. PRINCIPIO FUNDAMENTAL: **“Todos los ciudadanos son iguales ante la ley, por lo que al momento de participar en una elección popular en calidad de elector, cada persona dispone de un solo voto, y todos los votos tienen el mismo valor.”** Este principio se basa en los mandatos de la Constitución siguientes:

*“Art. 62.-Las personas en goce de derechos políticos tienen **derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente...**”*

*“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: ... 4. Derecho a la **igualdad formal, igualdad material y no discriminación.**”*

*“Art. 116.- Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, **igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres;** y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.”* (El resaltado es mío).

Por consiguiente, en las elecciones pluripersonales, en las cuales el voto puede ser consignado por los electores seleccionando los candidatos de su preferencia *“de una sola lista o entre listas”*, tanto el voto por una sola lista o voto “en plancha” y el voto “entre listas” tienen el mismo valor. En ambos casos cada papeleta depositada en la urna equivale a **un voto**.

2. Cuando un ciudadano vota “entre listas”, de acuerdo con el Art. 120 del Código de la Democracia, puede hacerlo marcando *“la casilla que identifique a cada candidato... hasta el máximo de la representación que corresponda elegir.”*
3. FRACCIONAMIENTO DEL VOTO: Cuando un ciudadano vota “entre listas”, está fraccionando su voto entre los candidatos por él escogidos.
4. VALOR DEL VOTO “EN PLANCHA”: Cuando el elector vota “en plancha”, su voto equivale a una unidad. Se puede considerar que lo está repartiendo en partes iguales entre todos los integrantes de la lista por él escogida.
5. VALOR DEL VOTO “ENTRE LISTAS”: Cuando el elector vota “entre listas” su voto también equivale a una unidad, pero en este caso es necesario determinar el valor de cada una de las fracciones de voto por él utilizadas. Hay dos interpretaciones posibles para determinar el valor de cada una de las fracciones de voto:

Interpretación I: Al votar “entre listas” el ciudadano tiene un número de opciones de igual al número de escaños por repartir. El valor de cada opción, utilizada o no, es de 1 (uno) dividido para el número de escaños por adjudicar. Si vota por menos opciones de las permitidas, las opciones no utilizadas están siendo desperdiciadas por el votante y cada una de ellas se considera como una fracción de voto en blanco.

Interpretación II: El elector fracciona su voto para repartirlo en partes iguales entre todos y cada uno de los candidatos por él seleccionados: si escoge dos candidatos a cada uno de ellos le otorga medio voto, si selecciona tres candidatos, a cada uno de ellos le da un tercio de voto, si utiliza cuatro opciones, a cada candidato le otorga un cuarto de voto, etc. No hay desperdicio de voto, puesto que la Ley faculta al elector a escoger una, dos o más opciones sin sobrepasar el número indicado. En ninguna parte la Ley le obliga a utilizar el máximo número de las opciones permitidas.

6. Tácitamente la primera interpretación se usaba antes de 2006 y se la usa actualmente en el sistema de adjudicación de escaños establecido en el vigente Código de la Democracia. Esa interpretación conduce a la depreciación del voto entre listas, puesto que es casi imposible, sobre todo en las elecciones de circunscripciones grandes, que los electores utilicen todas las opciones posibles. Así, en un estudio que realizamos a los resultados de las elecciones de diputados de 2006, los ciudadanos del Guayas que votaron entre listas, usaron en promedio apenas 8 de las 18 opciones posibles, y los de Pichincha 6 de las 14 permitidas. Para poder utilizar todas las opciones, en Guayas los electores debían escoger a 18 de entre 306 candidatos y en Pichincha a 14 de entre 238 candidatos! Una situación similar ocurre actualmente en las elecciones de asambleístas de la circunscripción nacional.
7. La segunda interpretación es la que se consideró en el sistema que estuvo vigente desde 2006 hasta 2009. En ese sistema se utiliza el ponderador exacto para transformar la votación entre listas de una agrupación política, en un número equivalente de votos en plancha que, sumados a la votación en plancha, nos da como resultado un número, llamado votación consolidada de la correspondiente lista. Los escaños se repartían entre las diversas listas, con base en la votación consolidada obtenida por éstas, utilizando el método D'Hondt (se podría haber utilizado cualquier otro método de los existentes para la adjudicación de escaños en las elecciones pluripersonales con listas cerradas).

EL ORIGEN DE LA INEQUIDAD

Luego de analizar los diversos componentes del sistema de adjudicación de escaños vigente, con el fin de determinar el origen de la inequidad producida por la subvaloración de la votación entre listas, consideramos que éste **se radica en el fraccionamiento del voto** entre listas. Éste se produce porque a los electores que deciden no votar en plancha sino nominalmente entre listas, **se les permite votar por más de un candidato**. El voto de estos electores se fracciona en dos mitades si votan por dos candidatos, en tres tercios si lo hacen por tres, en cuatro cuartos si votan por cuatro candidatos, etc.

Veamos algunas razones por las que ésto es un problema:

- Conduce a algunas personas a creer que los ciudadanos tienen varios votos a su haber, que pueden otorgarlos a diferentes candidatos o incluso desperdiciarlos en el caso de la primera interpretación que mencionamos. Si esto fuera así, se rompería el principio fundamental de que “cada persona dispone de un solo voto, y todos los votos tienen el mismo valor”.
- Por diversas razones, que se pueden analizar (propaganda de los partidos políticos, facilidad de votar, etc.), los ciudadanos votan por todos los candidatos de una sola lista, aún cuando no dispongan de un casillero especial para el voto en plancha.
- Salvo en el caso de la votación electrónica es imposible en la práctica, sobre todo en circunscripciones donde se elige a más de tres personas, determinar una forma de realizar

SUBVALORACIÓN DE LOS VOTOS ENTRE LISTAS EN LAS ELECCIONES PLURIPERSONALES EN EL ECUADOR

los escrutinios que registre el número de opciones utilizadas por el votante en la votación entre listas, lo que permitiría contabilizar las fracciones de voto en su real valor.

- Esto obliga, en el momento de calcular la votación total de las diversas listas, a dar a todas las fracciones de voto un valor único, independientemente del valor real de cada una, mediante la utilización de ponderadores, como el ponderador exacto vigente entre 2006 y 2009, y el ponderador mínimo (1 dividido para el número de escaños por repartir) utilizado en el sistema actualmente vigente.
- Si se suprime el voto en plancha y solo se mantiene el voto entre listas con el número de opciones disponibles igual al de escaños por repartir, estimulando así el voto por todos los candidatos de una sola lista, y si se adjudican los escaños a los candidatos más votados, esto equivale a adoptar un sistema mayoritario donde se otorgan todos los escaños de una jurisdicción al partido que obtuvo más votos aunque no tenga mayoría absoluta. En efecto, hicimos un ensayo de utilización del criterio de adjudicación de escaños a “los más votados”, con datos de la votación para diputados en las elecciones del año 2006, tomando para cada candidato sus votos entre listas más los votos en plancha de su agrupación política. Tenemos, por ejemplo, los siguientes resultados: en Guayas el PRIAN habría obtenido los 18 escaños con el 35% de los votos, en Pichincha la alianza ID/RED habría obtenido 13 escaños con el 25% de los votos y el PRIAN solo 1 con el 22% de los votos; en Manabí el PRIAN habría obtenido los 8 escaños con solo el 37% de los votos, en Bolívar el PSP habría obtenido los 3 escaños con el 43% de los votos, etc. (CNE, 2014).

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

El sistema de adjudicación de escaños en las elecciones pluripersonales en el Ecuador, contempla una forma de votación mixta, la que da lugar, en el caso de la votación entre listas, el fraccionamiento del voto. Esto conduce a la subvaloración de los votos entre listas, respecto a los votos en plancha, lo que constituye una violación de los principios constitucionales de igualdad del voto y de equidad, que constan en el Art. 116 de la Carta Magna.

Proponemos que, en caso de que se mantenga la votación mixta, esto es “por lista o entre listas”, **a los electores que voten entre listas se les permita votar por un solo candidato.**

Para la repartición de escaños entre las agrupaciones políticas se utilizaría cualquier método que permita garantizar la representación proporcional de las minorías, aplicado a la votación nominal total de cada agrupación política, si se suprime el voto en plancha, o, en caso contrario, a su votación consolidada, que no sería otra cosa que la suma de los votos en plancha más los votos nominales, pues todos tendrían el mismo valor, lo que haría innecesario el uso de ponderadores.

Al votar por un solo candidato el elector se sentiría representado por él. Se lograría así el efecto que se deseaba obtener con la introducción del sistema distrital, que exige una desagregación geográfica del electorado. Esta sería innecesaria, creándose de alguna manera unos “distritos virtuales” que se extenderían geográficamente en toda la jurisdicción electoral donde se lleva a cabo la elección pluripersonal, pero tendría una fuerte cohesión por afinidad política o ideológica con el representante elegido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- CNE (2014). Atlas Electoral del Ecuador 2009-2014. Ecuador. Consejo Nacional Electoral.
- Código de la Democracia (2012). Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (modificación a la ley original de 2009). Ecuador. Consejo Nacional Electoral.

Germán Rojas Idrovo (EPN - Ecuador)

SATHIRI Nº 10, pp: 314 – 320. ISSN 1390-6925. LATINDEX 21955. Enero – junio 2016

SUBVALORACIÓN DE LOS VOTOS ENTRE LISTAS EN LAS ELECCIONES PLURIPERSONALES EN EL ECUADOR

- Constitución del Ecuador (1998). Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial RO/ 1 de 11 de Agosto de 1998.
- Constitución del Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008 y Registro Oficial 490, Suplemento, de 13 de julio de 2011.
- Ley Orgánica de Elecciones (2000). Ley Orgánica de Elecciones, Registro Oficial 117 del 11 de julio de 2000.
- Pachano, S. (2010). Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa. Quito. ILDIS-FES.
- Rojas, G. (2006). El método del ponderador exacto en el sistema de adjudicación de escaños en las elecciones pluripersonales en el Ecuador. Ecuador. Escuela Politécnica Nacional.
http://www.math.epn.edu.ec/phocadownload/Publicaciones/Rojas_German/Ponderador_Exacto.pdf
- Pukelsheim, F. (2014). Proportional Representation. Apportionment Methods and Their Applications. Alemania. Springer.