

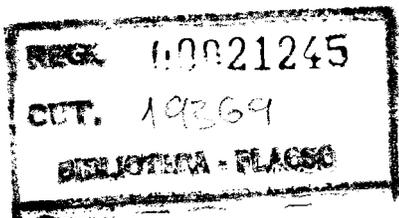
Seminario
Sistemas electorales:
una visión comparativa



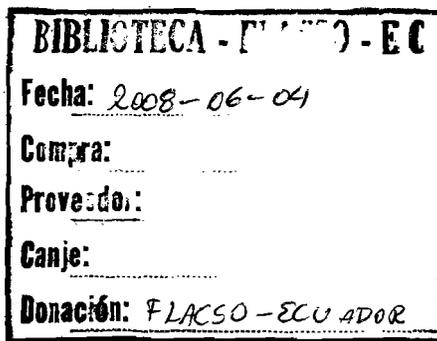
FLACSO
ECUADOR



Embajada de Chile



320.63
8525
ej-3



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

Embajada de Chile en Ecuador
Juan Pablo Sanz 3617 y Av. Amazonas, Piso 4
Quito - Ecuador
Telfs: 2453327 - 2452752
embachileecu@uiosatnet.net
www.embachileecu.com

ISBN: 978-9978-67-150-4
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: V&M Gráficas
Quito, Ecuador, 2007
1ª edición: diciembre, 2007

Los contenidos de las exposiciones y opiniones
son de exclusiva responsabilidad de sus autores

Índice

Presentación	5
Inauguración	7
<i>Carlos Arcos Cabrera</i> <i>Enrique Krauss Rusque</i>	
Introducción	
Análisis comparado de sistemas electorales	11
<i>Simón Pachano</i>	
Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI	21
<i>Humberto Nogueira Alcalá</i>	
Análisis del último período democrático ecuatoriano: virtudes, defectos, falencias. 1979-2007	79
<i>Medardo Oleas Rodríguez</i>	
La organización electoral: el caso chileno	91
<i>Juan Ignacio García Rodríguez</i>	
Bases para la construcción de un nuevo sistema electoral	103
<i>Carlos Aguinaga A.</i>	

Análisis del último período democrático ecuatoriano: virtudes, defectos, falencias. 1979-2007

Medardo Oleas Rodríguez
ex Vicepresidente del TSE, Ecuador

A partir del año 1979, cuando se inaugura un nuevo período democrático, se aprueba una nueva constitución, y se dictan las leyes de Partidos Políticos y de Elecciones, el Ecuador ha tenido varios procesos electorales, donde los ciudadanos en forma democrática han acudido a las urnas y han elegido en total libertad a sus dignatarios: Presidente y Vicepresidente de la República, miembros del Congreso Nacional, Alcaldes y Prefectos, Consejeros y Concejales, votando generalmente por los partidos políticos que representaban tendencias ideológicas muy definidas, la derecha, la izquierda, el centro izquierda, el populismo, con algunas excepciones como es el caso del FRA (muerte de Abdón Calderón), el APRE (Frank Vargas Pazos y su levantamiento en Taura), demostrando que toda la votación estaba canalizada hacia esos partidos, y que los pequeños partidos si bien recibían una votación mínima, esta no incidía en los procesos democráticos.

La Ley de Partidos Políticos contenía normas para la conformación, funcionamiento, financiamiento (fondo partidario permanente y reposición del gastos electoral), registro de afiliados (solo para el reconocimiento y aprobación del partido, prohibiendo el archivo de los afiliados en el TSE), y autodepuración del sistema de partidos, para que aquellos que no hayan recibido una votación que supere el 5% en dos elecciones pluripersonales consecutivas, sean borrados del registro de partidos políticos que manejaba el TSE. Los partidos florecieron, se fortificaron, se constituyeron en todas las provincias, y ganaron elecciones seccionales y nacionales.

La obligación de la afiliación a un partido político para poder participar como candidato, fue cuestionada, y se planteó la necesidad de que participen también los ciudadanos no afiliados a los partidos como candidatos, llevando a una consulta popular la pregunta si los "independientes", debían o no participar en las elecciones.

Una inadecuada interpretación del Tribunal de Garantías Constitucionales, que bajo el supuesto de que no es lo mismo cociente que porcentaje (aun- que matemáticamente es lo mismo), declaró la inconstitucionalidad de la dis-

posición que facultaba eliminar a los partidos que en dos elecciones pluripersonales no haya obtenido el 5% de los votos, por lo cual proliferaron los pequeños partidos políticos, los cuales conformaron coaliciones en todos los procesos electorales, para buscar prebendas, o beneficios con el gobierno de turno, con lo cual comenzó a destruirse el sistema de partidos.

Entonces con 19 partidos políticos, y muchos candidatos independientes, participando en un proceso electoral, ingresábamos a confusos procesos electorales, sin embargo de lo cual los electores continuaron votando por tendencias electorales representadas por los más representativos partidos políticos, los cuales se encontraban domiciliados en las ciudades de Quito y Guayaquil, ya que ningún partido político había logrado consolidarse a nivel nacional.

Al no tener partidos políticos democráticos, las cúpulas de esos partidos, no permitieron la renovación de sus cuadros y la formación de nuevos líderes, y abusando del control que tenían en los mismos, conformaban las listas de candidatos con las personas que ellos consideraban las más idóneas, desplazando a figuras que podían tener una proyección y que podían hacer carrera, los cuales sintiéndose relegados, se desafilaban y conformaban otros movimientos. Fueron también relegados representantes de grandes conglomerados poblacionales, ya que se buscaba privilegiar el control sobre los diputados elegidos, antes que dar oportunidad para que los afiliados del partido que representaban a sectores poblacionales, u organizaciones de mujeres, sindicatos o sectores vulnerables, tengan representación.

Con la práctica electoral, los ciudadanos descubren también que votando por listas, están eligiendo a desconocidos, ya que conocen a una o dos personas que son las que encabezan las listas, pero no a los demás integrantes, por lo que con sorpresa ven que han sido elegidos como representantes de un partido político, los amigos, o guardaespaldas de los líderes del partidos, personas desconocidas en el ámbito político, y que no cumplían con dignidad las funciones a las cuales fueron elegidas, por lo que se les conocía más por los escándalos en los que se involucraban, o como era muy notoria su fidelidad hacia el partido o los líderes del partido, era muy común verlos levantar la mano cuando el jefe del bloque del partido así lo ordenaba, para votar por algunas de las propuestas o resoluciones en las que tenía interés su partido.

Por este motivo se promovió y exigió que se permita la votación uninominal (voto por personas), y que los electores puedan escoger a sus candidatos de su preferencia, así se encuentren ubicados en listas de diversos partidos o movimientos, o en cualquier ubicación de la listas, propuesta que fue aprobada

en una consulta popular; pero que en la práctica, esta forma de elección causa muchos problemas al organismo electoral, por lo difícil de escrutar esta forma de votación, ya que permitir dos formas de votación, la votación por listas, y la votación uninominal, causó muchos conflictos al sistema. Esto tampoco mejoró los niveles de representación.

Las consecuencias de esta formas de votación, se reflejaban en la conformación del Congreso, donde ninguna tendencia o partido lograba mayorías, y generalmente el gobierno de turno no disponía de respaldo, por lo que se iniciaba un proceso de negociación, donde todos buscaban conformar mayorías coyunturales, sin importar si partidos ideológicamente contrapuestos se unían, con la finalidad de no quedar al margen del reparto de los puestos en los organismos en los cuales el Congreso tenía la obligación y responsabilidad de integrarlos, TSE, Tribunal Constitucional, etc., y de esta manera el sistema político se contaminó y desprestigió, mereciendo un repudio generalizado a todos los integrantes del Congreso como a los partidos políticos que utilizaron estos procedimientos.

La Ley de Elecciones, permitió también consolidar al Tribunal Supremo Electoral y a los Tribunales Provinciales Electorales, como entes reguladores de las elecciones, los cuales se modernizaron y con total y absoluta independencia, han organizado procesos electorales nacionales, provinciales, consultas populares, con gran éxito, porque en nuestro sistema hay una característica que se debe resaltar, y esta es que el sistema se basa en el trabajo de las juntas receptoras del voto, las cuales al estar conformadas por representantes de entidades públicas, privadas, representantes de los candidatos y partidos políticos, es muy difícil que puedan ponerse de acuerdo diez personas para cometer un fraude, motivo por el cual al realizar el escrutinio en dicha junta, el cual tiene validez jurídica, este hecho le da un respaldo de legalidad e imparcialidad al sistema.

Los organismos electorales se han manejado adecuadamente en el manejo de sistema de votación, escrutinio, resultados electorales, control de las empresas encuestadoras, motivo por el cual su labor ha sido reconocida. Ha tenido falencias en el control de las resoluciones en el ámbito legal electoral, donde ha pesado más la relación partidista que la función de juez electoral de sus miembros o vocales.

Como se detectó que el éxito de un proceso se basaba en la inversión que los actores realizaban al mismo, se promulgó la Ley de Control de Gasto Electoral, con la cual se buscaba reglamentar los montos de inversión en las campañas y sus formas de promoción, ley que ha tenido un éxito parcial, ya que

los partidos y candidatos, no han querido observar sus limitaciones, cometiendo muchos excesos que no han sido sancionados por el TSE.

Se ha acusado al exceso de politización del TSE como una de las fallas del sistema, lo cual es muy cuestionable, ya que el sistema y la organización del proceso han funcionado, lo que no ha funcionado han sido los actores políticos, y fundamentalmente la forma como se adjudican los puestos, cuantos votos tengo y cuantos puestos obtengo, por los defectos en los sistemas de votación, especialmente por la votación por listas, donde se conoce a los primeros de la lista y no a los demás integrantes, y fundamentalmente porque no han sido adecuados los sistemas de adjudicación de puestos, los cuales han variado o se han modificado para cada proceso electoral.

Otras de las consecuencias negativas del sistema electoral ecuatoriano, que la estamos viviendo a la fecha, son las demandas de provincialización que grandes sectores poblacionales, que se consideran relegados, exigen representación y recursos para sus sectores, como el caso de la provincia del Guayas, donde por décadas ganaron la elección dos partidos políticos, primero el Partido Roldosista Ecuatoriano PRE, y luego el Partido Social Cristiano, los cuales se han disputado en cada elección los votos de los residentes de la ciudad de Guayaquil, ya que solo en dicha ciudad existen aproximadamente un millón de electores, y descuidando su trabajo para las demás ciudades de la Provincia, aunque haya mantenido uno de estos partidos el control de la Prefectura, siendo el Prefecto de la última década, el representante del partido Social Cristiano reelegido por tres períodos consecutivos. Lo mismo sucede con otra ciudad de esa provincia, Milagro, que también quiere ser provincia.

No obstante haber determinado algunas de las causas por las cuales no se han consolidado plenamente procesos democráticos en el Ecuador, es fundamental reconocer que si no se mejora la estructura socioeconómica de un País, por las extremas desigualdades sociales y las condiciones de miseria existentes en los que vive un alto porcentaje de la población, esto provocará el fracaso del sistema democrático, ya que la supervivencia democrática no solo depende de buenos sistemas electorales o de partidos políticos, depende fundamentalmente del éxito que tengan los gobernantes electos democráticamente en el manejo de la cosa pública, y la generación de riqueza y empleo.

El fracaso de una gestión pública, lleva al resurgimiento de corrientes como el populismo o los partidos de extrema izquierda, o se busca a un líder fuerte, los cuales al criticar a sus oponentes políticos, ofrecen soluciones inmediatas, ofertas demagógicas, que para la mayoría de ciudadanos sin mayor cultura polí-

tica pueden sonar factibles y realizables, aunque el efecto en el orden práctico es el contrario.

Para que el sistema democrático permanezca atractivo es necesario que las instituciones sean capaces de adelantar políticas de transformación y que ellas mismas apuntalen las ideas democráticas. Se tiene que demostrar que es útil acudir a las urnas.

De la misma manera, la democracia no tiene posibilidad alguna de consolidarse, si la organización electoral no es capaz de eliminar el fantasma del fraude.

Un sistema político funciona con un adecuado sistema de partidos políticos y sistema electoral.

Es inconcebible un sistema político, sin partidos políticos nacionales, democráticos, programáticos, ideológicos, los cuales cumplan su función de ser los canalizadores de las expectativas, necesidades y aspiraciones de la sociedad, por lo que su vigencia y desarrollo, producen el fortalecimiento del sistema, y permiten que el análisis de los problemas del país y los programas para solucionar los mismos, se realicen de una manera profesional, luego de lo cual se buscarán a los mejores hombres para que implementen y ejecuten esos programas.

Si queremos tener una auténtica "tradición democrática" una "cultura democrática", se requiere formar instituciones que generen confianza, que ofrezcan transparencia y apego total y absoluto a la ley, de manera tal que aún en los casos y eventos más complicados, la duda y la desconfianza no tengan asidero.

2.- Que hacer para mejorar el derecho electoral, sistema electoral y de partidos políticos, y organización electoral

El Derecho Electoral, es una rama del derecho en constante cambio en Latinoamérica, buscando alternativas para encontrar sistemas idóneos, para que funcione adecuadamente el sistema político.

Se define como Derecho Electoral, a las normas legales que señalan los derechos de las personas en lo que tiene relación con su participación en la designación de los gobernantes o sus representantes. El derecho electoral define quién puede elegir y quien puede ser elegido, y señala que el voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio o facultativo, normas que se realizan a nivel constitucional y legal.

El Sistema Electoral, hace referencia a los procedimientos por medio de los cuales los ciudadanos ejercen su derecho al sufragio y los votos se transforman en escaños. Este ámbito se ocupa entre otras cosas: circunscripciones electorales: circunscripciones uninominales o pluripersonales; formas de candidaturas: listas cerradas, listas abiertas; procedimiento de votación: voto único o múltiple, voto preferencial; sistemas de elección mayoritario y proporcional, representación mayoritaria y proporcional.

La Organización Electoral: reglamentación del proceso electoral, elecciones y actos posteriores, elaboración del padrón electoral, inscripción de partidos y candidatos, regulación y control de las campañas electorales, escrutinio de votos, proclamación de resultados, y resolución de conflictos.

Los sujetos del derecho electoral son:

- Los ciudadanos, considerado como el titular de derechos políticos y particularmente del derecho de sufragio.
- El Cuerpo Electoral, conformado por todos los ciudadanos que integran el padrón electoral.
- Los Partidos Políticos, Movimientos Políticos y Candidatos que participan en el proceso.
- La Organización Electoral, como estructura y función especial del Estado, encargada de la Justicia Electoral.

Las principales funciones del sistema electoral (diferentes pero no excluyentes) son: La representación, la efectividad del voto, la participación, la simplicidad y transparencia del sistema, y la legitimidad. (Dieter Nohlen)

Cada país debe desarrollar su propio sistema electoral, tomando en consideración sus necesidades, sus realidades, su estructura administrativa, su formación política, grado de participación, conformación política y territorial, ya que en el Ecuador tenemos regiones diversas, con problemas diferentes, un proceso de migración interna y externa muy significativo, lo cual hace que debamos analizar con mucha prudencia e inteligencia las propuestas de cambio. No es lo mismo participar en un proceso electoral en las ciudades de Quito y Guayaquil, que en pequeñas ciudades de la sierra o el oriente, o en las ciudades de la costa. Pesa mucho la falta de educación y el trabajo de muchos partidos populistas.

3. Propuestas de cambios a la legislación electoral, constitucional y legal en el Ecuador

a) "Voto Facultativo", dando validez al voto nulo, para que si el voto nulo supera en número a los votos válidos, esto causará la nulidad de las elecciones por el rechazo mayoritario (legitimidad de la representación ciudadana), lo cual obligará a la convocatoria a nuevas elecciones, donde los candidatos que participaron en la anterior elección "no" podrán nominarse otra vez como candidatos.

El voto tiene que ser facultativo, responsable, meditado, cívico, para evitar que las personas comparezcan a un proceso electoral, por la obligación de votar, sin conocer a los candidatos, sus propuestas o las tendencias que representa, solo buscando el certificado que les habilita como ciudadanos para poder realizar trámites burocráticos, u otros privados.

b) "Voto Programático": impone como mandato al elegido, el cumplimiento del programa de gobierno, que haya presentado como parte integrante en la inscripción de la candidatura, para que de no cumplirlo en el plazo de un año, opere la revocatoria del mandato, con la solicitud del 20% del número de ciudadanos que votaron en dicha elección, revocatoria que tiene que ser aprobada por el 60% de los partícipes en el proceso de revocatoria.

No es admisible que en el Ecuador, por la implementación del voto uninominal, se vote de una manera diversa por candidatos de varias tendencias y partidos, pudiendo un mismo elector, votar por un candidato de la derecha, por otro de la extrema izquierda y por un populista, ya que con este sistema de votación lo que hace es impedir la conformación de verdaderos bloques ideológicos, que puedan manejar proyectos ideológicamente coherentes.

c) "Voto Electrónico": ya que siendo el voto facultativo, disminuye el número de electores, por lo cual es factible que se implemente el voto electrónico, con el cual se hace el escrutinio a la vez, pudiendo obtener los resultados definitivos de cada junta receptora de voto, al momento del cierre del proceso de votación, y los otros resultados definitivos también a nivel provincial en una o dos horas más, y a nivel nacional en pocas horas adicionales.

d) Validez del Voto Nulo: En nuestra legislación no se da valor al alguno al voto nulo, a pesar de que esta expresión refleja el rechazo de un sector de los electores a un sistema o a los candidatos que participan en un proceso, por este

motivo, cuando los votos nulos superen a los válidos, esta sería una causal para que tenga que repetirse el proceso de elecciones con nuevos candidatos, ya que un rechazo mayoritario a un proceso electoral tiene que ser validado, con nuevos actores políticos, ya que no pueden elegirse candidatos que no obtengan una votación minoritaria, ya que esto deslegitima su elección.

e) Partidos Políticos nacionales, auténticamente democráticos, ideológicos y programáticos, con registros públicos de sus afiliados, que serán manejados por los Tribunales Provinciales (o Servicio Electoral Provincial), los cuales elaborarán padrones electorales, para que los partidos en base de esos padrones puedan realizar elecciones internas de sus dignatarios cada dos años, o puedan realizar elecciones primarias para la nominación de candidatos cada vez que haya un proceso electoral, en donde los afiliados puedan ejercer su derecho para escoger los dignatarios de su partido, y nominar a los posibles candidatos.

Los partidos políticos difundirán su ideología, y planes y programas, en forma regular, en libros financiados por el Estado.

f) Reglamentar la participación de ciudadanos no afiliados a partidos políticos, los denominados "Independientes", para que puedan participar en un proceso electoral, para lo cual deberán en un plazo no menor a los 180 días antes de cada elección, reunir el 5% de firmas de respaldo de los empadronados a nivel nacional o provincial, según la elección en la que quieran participar, firmas debidamente verificadas, adjuntando además un programa de gobierno, ideológico y programático, con propuestas claras, todas estas aprobadas en asambleas públicas, donde deberán también nominarse a sus representantes y candidatos, asambleas que deberán ser supervisadas por los organismos electorales.

g) La clave de la representación esta relacionada entre el número de electores y los escaños a repartirse, es decir la determinación de a qué cifra poblacional o de electorales corresponde un puesto en el Congreso Nacional, en el Consejo Provincial o en el Concejo Municipal.

La división política del Ecuador, no ha sido la más adecuada para fijar la representación, ya que tenemos provincias con un pequeño número de habitantes y electores, o las Orientales con un gran territorio, pero así mismo con un bajo porcentaje de habitantes y de electores.

Por este motivo tiene que utilizarse un sistema de representación provincial,

respetando la división política del Ecuador, y otro sistema en la que este relacionada con el número de electores, mediante distritos electorales.

Elecciones por Distrito Electorales uninominales, de 50.000 electores, para provincias que superen los 100.000 electores, y que elijan más de tres congresistas o diputados, distritos que podrán conformarse con varios cantones, con un margen de electoral de hasta el 20%, en más o en menos, para las Provincias de población intermedia, ejemplo: Manabi, Azuay.

Distritos Electorales binominales de 100.000 electores para las Provincias de Guayas y Pichincha.

Las demás Provincias, que elijan dos congresistas o diputados, eligen en forma uninominal o binominal. Se eligen dos diputados, cuando una lista obtuviere el doble de votación de los que alcanzare la lista que le sigue en votación; si ninguna de las listas obtuviere los dos cargos, se elegirá un cargo por cada una de las listas que tengan las dos más altas votaciones

Se privilegia el número de electores, antes que los territorios (Galápagos y Oriente)

Para las elecciones de consejeros se utilizará el mismo sistema, y para la elección de concejales se utilizarán los distritos binominales electorales en las ciudades con gran población, y en las demás la elección será trinomial (se escogen hasta tres candidatos de cada lista).

En toda elección deben escogerse, a los mejores ciudadanos para que administren la cosa pública, o para que legislen, hay que acabar con el excesivo personalismo, donde los más osados o quienes disponen de dinero pueden ser candidatos, así no tenga la debida preparación para las funciones en las que participen como candidatos, por eso la votación tiene que ser uninomial.

La libre y masiva participación, provoca conflictos, ya que para poner un ejemplo, en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, participaron 498 movimientos y partidos políticos, inscribiendo a 3226 candidatos de los cuales la mitad eran mujeres por así disponerlo la ley, y esto provoco confusión al elector, y no permitió que las propuestas de los candidatos puedan ser conocidas en el proceso de campaña.

h) Financiamiento de la promoción de candidaturas inscrita en un proceso electoral, con propuestas concretas y planes de trabajo para debate público. Funciona el debate, siempre y cuando se tengan pocas listas de candidatos, ya que se debe privilegiar la calidad y no la cantidad.

No funciona la propaganda política, ya que la promoción electoral por los medios de comunicación, técnicamente no ayuda a identificar las propuestas programáticas, ya que los actores del proceso a través del marketing electoral, buscan captar los votos de los ciudadanos, por medios calificados como engañosos, "el concurso público de mentiras", donde se ofrecen realizar cosas técnicamente irrealizables.

Es fundamental el financiamiento de la promoción de las campañas políticas por parte del Estado, prohibiendo cualquier otro tipo de inversión, sin excepción alguna.

Con este sistema debe buscarse que los candidatos se presenten en los medios de comunicación a debatir en igualdad de condiciones sus propuestas, debate dirigido y regulado por uno o varios periodistas profesionales, donde los ciudadanos tengan la oportunidad de realizar preguntas a los candidatos.

i) Conformación del Servicio Electoral y de Registro Civil, que saldría de la fusión del actual Tribunal Supremo Electoral y los Tribunales Provinciales Electorales con el Registro Civil, antes que conformar una Corte Electoral y de Registro como plantean algunos sectores políticos.

La actual estructura del Tribunal Supremo Electoral y de los Tribunales Provinciales Electorales, tiene que modificarse a futuro, buscando crear el Servicio Electoral y de Registro Civil, otorgándole una estructura administrativa de carácter permanente, para que cumpla funciones de registro civil y de formación del padrón electoral en forma permanente, y cada vez que se tenga que realizar una elección o consulta, funcione la organización de los procesos electorales, con departamentos especializados. Existirán además departamentos especializados en el control de los partidos políticos y sus afiliados, movimientos políticos y sus simpatizantes, y , control de las asambleas de los partidos políticos y movimientos, tanto para la elección de sus directivos, como para la elección de sus candidatos; Departamento de Control y de Auditoria de las campañas electorales, encuestas electorales, difusión electoral, coordinación con fuerzas armadas y policía, nombramiento de juntas receptoras de voto, inscripción de candidatos, etc.

Todo lo que tenga que ver con la aplicación de la ley, juzgamiento y aplicación de sanciones en materia electoral, la ejercerá la Sala Especializada de lo Administrativo de la Corte Suprema, para las elecciones Presidenciales y Nacionales, y la Sala Especializada de lo Civil o Constitucional (si se forma a futuro) que existe en cada Corte Superior de Justicia. De esta manera todos

los reclamos y conflictos se resolverían en estricto derecho, y se establecería una jurisprudencia electoral, la cual no existe a la presente fecha, a pesar de que se han resuelto miles de conflictos en los últimos procesos electorales, la mayoría de ellos con un criterio político antes que jurídico.

Esta propuesta se la realiza por cuanto, las labores de los organismos electorales no son permanentes, funcionan solo en los períodos electorales, disponiendo de personal y equipos que bien pueden servir para mejorar el servicio de registro civil, ya que de eso dependen la formación de uno de los documentos más importantes del proceso electoral, cual es el padrón electoral, tanto a nivel nacional, como internacional.

El Servicio Electoral y de Registro Civil, sería una dependencia autónoma, con financiamiento propio y ayuda estatal, conformada por administradores profesionales seleccionados en concursos públicos, y un directorio conformado por ciudadanos independientes, con amplios conocimientos en materia de informática, procesos de registro y cedulaación, y elecciones, buscando conformar un organismo profesional antes que uno político.

Estas son algunas de las propuestas que según mi punto de vista tienen que ser analizadas y estudiadas, tanto en el orden constitucional, en el legal, y posteriormente en el organizativo.