



Misión de
Observación
Electoral de la
Unión Europea

Ecuador
2007

Informe Final

www.eueomecuador.org

Este informe ha sido elaborado por la Misión de Observación Electoral de La Unión Europea en Ecuador 2007 y presenta conclusiones sobre las elecciones a la Asamblea Constituyente del 30 de Septiembre de 2007. Las opiniones en él vertidas no han sido adoptadas, ni aprobadas por la Comisión y no deben ser tomadas como una declaración de la Comisión Europea. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad de cualquier uso que se haga del mismo.

INDICE

SUMARIO	1
INTRODUCCIÓN	5
ENTORNO POLÍTICO	6
A. CONTEXTO POLÍTICO	6
B. PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS	7
ASUNTOS LEGALES	9
A. MARCO LEGAL	9
B. PROCEDIMIENTOS PARA LA PRESENTACION DE QUEJAS Y APELACIONES	14
C. INFRACCIONES ELECTORALES	17
D. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	18
E. EL SISTEMA ELECTORAL	19
ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	23
A. ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	23
B. ADMINISTRACIÓN DE LAS ELECCIONES	25
PADRÓN ELECTORAL	28
A. EL DERECHO AL VOTO	28
B. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO EN EL PADRÓN ELECTORAL	28
VOTACIÓN EN EL EXTERIOR	31
INSCRIPCIÓN Y REGISTRO DE CANDIDATOS Y LISTAS DE PARTIDOS	32
A. PROCEDIMIENTOS PARA LA INSCRIPCIÓN Y REGISTRO	32
B. QUEJAS RELACIONADAS A LA INSCRIPCIÓN Y REGISTRO DE CANDIDATOS	33
FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑA	34
LA CAMPAÑA ELECTORAL Y EL AMBIENTE PREVIO A LAS ELECCIONES	36
A. VISIÓN GENERAL DE LA CAMPAÑA ELECTORAL	36
B. QUEJAS RELACIONADAS CON EL PERIODO DE CAMPAÑA	37
C. EDUCACIÓN AL VOTANTE	39
LOS MEDIOS Y LAS ELECCIONES	41
A. PANORAMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	41
B. MARCO LEGAL DE LOS MEDIOS Y LAS ELECCIONES	42
C. MONITOREO DE LA COBERTURA DE LAS ELECCIONES POR PARTE DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	43

PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL PROCESO ELECTORAL.....	47
PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRO-ECUATORIANO	49
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	51
JORNADA ELECTORAL: VOTACIÓN Y CONTEO.....	52
A. VISIÓN GENERAL DE LA VOTACIÓN	52
B. ESCRUTINIO	54
C. INFRACCIONES DURANTE LA JORNADA ELECTORAL	56
RESULTADOS	58
A. TABULACIÓN DE RESULTADOS	58
B. ANUNCIO Y PUBLICACIÓN DE RESULTADOS.....	60
C. QUEJAS RELACIONADAS CON LOS RESULTADOS ELECTORALES.....	61
D. EVALUACIÓN POLÍTICA DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES	62
RECOMENDACIONES	64
I. FORTALECER LA EFICIENCIA, TRANSPARENCIA E INDEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL.....	64
II. LA PREPARACIÓN PARA LAS ELECCIONES.....	65
III. EL EMPADRONAMIENTO DE ELECTORES.	65
IV. LA INSCRIPCIÓN Y REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS, MOVIMIENTOS Y CANDIDATOS.....	66
V. EL VOTO EN EL EXTRANJERO.	67
VI. EL SISTEMA ELECTORAL.	67
VII. PROCEDIMIENTOS PARA LA JORNADA ELECTORAL.	68
VIII. TABULACIÓN Y ANUNCIO DE RESULTADOS.	69
IX. FORTALECIMIENTO DEL MARCO LEGAL.	69
X. SOBRE SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES.....	70
XI. SOBRE EL PROCESO DE IMPUGNACIONES Y APELACIONES.	70
XII. FORTALECIMIENTO E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL Y ESTABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES.	71
XIII. LA CAMPAÑA ELECTORAL.	71
XIV. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRO-ECUATORIANO.	71
XV. LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER.....	72
XVI. EL PAPEL DE LOS MEDIOS EN LAS ELECCIONES.....	72
ANEXOS	73
ANEXO 1: HABITANTES POR PROVINCIA - DATOS INEC 2001	73

ANEXO 2: EFECTOS DEL “FACTOR PONDERADOR EXACTO”	75
ANEXO 3: DESIGUALDADES EN EL “PESO DEL VOTO” DE LAS DISTINTAS CIRCUNSCRIPCIONES	77
ANEXO 4: PADRON ACTUALIZADO AL 3 DE JUNIO DE 2007	80
ANEXO 5: MEDIA	81
ANEXO 6: NUMERO/PORCENTAJE DE MUJERES ENCABEZANDO LAS LISTAS.....	84
ANEXO 7: CANDIDATAS ELECTAS.....	86
ANEXO 8: RESULTADO DE LAS ELECCIONES	87
ANEXO 9: ESTUDIO SOBRE EL “FACTOR PONDERADOR EXACTO”	89

SUMARIO

La Unión Europea estableció una Misión de Observación Electoral (MOE UE) para las elecciones del 30 de septiembre de 2007. A lo largo de dos meses, la MOE UE realizó una completa evaluación de todas las fases del proceso electoral, incluyendo el marco legal, la administración del proceso electoral por parte del Tribunal Supremo Electoral (TSE), las actividades de campaña, la jornada electoral, y la tabulación de resultados, así como, las quejas y apelaciones en conformidad con estándares internacionales para la observación de elecciones. Los observadores de la MOE UE mantuvieron reuniones personales con candidatos, partidos políticos y movimientos, grupos de la sociedad civil, las autoridades políticas y electorales, otras organizaciones de observación electoral y organismos internacionales.

Las elecciones a la Asamblea Constituyente del 30 de septiembre han sido legítimas y democráticas. A su vez, fueron incluyentes y bien administradas. Los electores se beneficiaron de un amplio espectro de posibilidades y los candidatos gozaron de un notable grado de libertad de asamblea y de expresión de sus ideas. Sin embargo, estos positivos y significativos avances deben ser evaluados también en relación a una serie de debilidades fundamentales del marco legal ecuatoriano y de las estructuras administrativas, que socavaron ciertos aspectos clave del proceso electoral. Entre estos aspectos, se incluyen: la confusión sobre el sistema electoral y los procedimientos de votación; los amplios poderes del TSE y las sanciones desproporcionadas establecidas por ley; el inadecuado uso de los recursos del Estado por el gobierno, lo cual generó dudas sobre la legalidad y la equidad en las reglas del juego; y el retraso en el anuncio de los resultados, hasta el punto de que los resultados finales oficiales sólo estuvieron disponibles casi dos meses después de la jornada electoral.

Es esencial que estos problemas se resuelvan para próximos procesos electorales, a fin de lograr mayor progreso en la democracia en Ecuador. La abrumadora mayoría de escaños conseguida por *MPAIS* tuvo como efecto que no hubiera disputas electorales de importancia. Sin embargo, la MOE UE cree que, en el caso de una elección con poco margen de diferencia en los resultados, el sistema electoral no habría estado preparado para dar una respuesta satisfactoria y clara, sino que más bien habría llevado a discusiones y a disputas serias. Esto representa un peligro y un riesgo que deberían ser evitados en el futuro. Sería necesario dar algunos pasos para incrementar el conocimiento público del proceso electoral a través de capacitación cívica y de capacitación al votante, así como a través de una reforma legal y la mejora de la capacidad institucional de la administración electoral.

En líneas generales, la legislación electoral está conforme con los estándares internacionales y contiene ciertas mejoras en comparación con elecciones anteriores. Estas mejoras incluyen un sistema de financiación publicitaria equitativa de la propaganda electoral en los medios de comunicación, representación en la Asamblea Constituyente de los residentes en el exterior y un paulatino aumento del equilibrio entre géneros en la papeleta electoral. Sin embargo, ciertas cuestiones relacionadas con los amplios poderes del TSE y la desproporción de las sanciones por violaciones de la legislación electoral, son motivo de inquietud.

El método de consolidación del voto aprobado por el Congreso en 2006, más conocido como el *factor ponderador exacto*, es motivo, asimismo, de preocupación para la MOE UE, ya que pudiera estar en conflicto con el principio de la igualdad del voto y/o el peso del voto. La MOE UE estima necesario realizar una evaluación en profundidad de su impacto con respecto al principio de “una persona, un voto”, sobre la igualdad en el peso del voto, y sobre su adecuación a los estándares internacionales. La desproporción en la distribución de escaños entre las distintas circunscripciones electorales es también causa de preocupación, según los estándares internacionales pertinentes.

El sistema de impugnaciones, apelaciones y quejas fue, en su mayor parte, adecuado. Desde que se convocaron las elecciones, la mayoría de las quejas y apelaciones interpuestas giraron en torno a la no aceptación de la inscripción y registro de candidatos. Otros casos se refieren a supuestas infracciones a la regulación de campaña electoral; la desproporción de las sanciones, en su mayoría no apropiadas para gran parte de las infracciones del ordenamiento electoral, y la falta de plazos para resolver dichas quejas y apelaciones referentes a la inscripción y registro de candidatos, son causa de preocupación.

La institución Tribunal Supremo Electoral posee una amplia experiencia en la organización de elecciones y la capacidad de su cuerpo técnico y operativo goza de una confianza pública generalizada. Además, el TSE operó de manera transparente y permitió el acceso de los observadores de la MOE UE a casi todas sus sesiones plenarias. Los funcionarios electorales tuvieron una actitud cooperativa y un grado adecuado de apertura hacia la MOE UE. Sin embargo, algunos asuntos fueron motivo de preocupación: la falta de coherencia en la toma de algunas decisiones, como la prohibición de encuestas a boca de urna y conteos rápidos, así como las sanciones aplicadas y luego posteriormente suspendidas al Gobernador del Guayas. Ambas decisiones afectaron a la confianza pública en el TSE.

Los preparativos logísticos y los plazos para el día de las elecciones se cumplieron a tiempo. Lamentablemente, los plazos legales para la tabulación y el anuncio oficial de los resultados, no fueron respetados. Aunque la capacitación estuvo, en general, bien organizada, tal y como constataron los observadores de la UE, no llegó a todos los miembros de las Juntas Receptoras del Voto (JRV). Este hecho tuvo claras consecuencias durante el conteo y la tabulación de resultados, puesto que se tuvieron que realizar un significativo número de recuentos en los Tribunales Provinciales Electorales debido a errores en las actas de resultados.

La Constitución ecuatoriana prohíbe el voto a miembros activos de las fuerzas de seguridad (Ejército y Policía). El Ejército ecuatoriano jugó un importante papel en la preparación de las elecciones. Su involucración en el proceso no se consideró una interferencia en las elecciones. Más bien, al contrario, el Ejército es percibido por actores políticos y la opinión pública en general como garantía de neutralidad, eficiencia y orden.

El padrón electoral ecuatoriano se puede considerar como incluyente. Consta de 9.371.232 electores y contó con la confianza de los partidos y movimientos políticos. Sin embargo, se evidenciaron ciertos problemas, tales como la coordinación entre el TSE y el Registro Civil, la imposibilidad de que los cambios realizados después de la convocatoria de los comicios se incluyesen en el padrón para las elecciones del 30

de septiembre, la presencia de personas fallecidas y de los emigrantes en el padrón y el bajo nivel de inscripción en las zonas indígenas y áreas rurales. En las elecciones a la Asamblea Constituyente votaron un total de 6.857.466 electores lo que representa el 73,18% del padrón electoral¹.

La inclusividad del sistema de registro de candidaturas permitió la participación de 3.224 candidatos representantes de 497 listas a nivel provincial, nacional y en el exterior. En general, la campaña se desarrolló sin incidentes, en un clima de baja intensidad y de forma abierta. En este contexto, los candidatos tuvieron amplias oportunidades para promover sus ideas y sus plataformas políticas. La campaña tuvo lugar principalmente en los medios de comunicación, aunque también hubo “caravanas motorizadas” y visitas “puerta a puerta” a los electores, durante las cuales los candidatos se reunían con los votantes y les distribuían panfletos. Las libertades de expresión y reunión fueron ampliamente respetadas.

La mayor parte de la campaña se enfocó en temas poco relacionados con los objetivos de la Asamblea Constituyente. El panorama político estuvo marcado por una oposición fragmentada en términos generales y por la presencia dominante del Presidente que gozaba de altos índices de popularidad. Los límites entre el papel de Rafael Correa en su rol de Presidente y sus actividades de apoyo y promoción de *MPAIS* no estuvieron claramente definidos. Pese a que su liderazgo del movimiento político no puede ser cuestionado de ninguna manera, el uso inapropiado de fondos públicos y su presencia en actos oficiales generó dudas sobre la legalidad y la equidad en las reglas del juego.

El TSE organizó una campaña profesional de educación al votante a nivel nacional y provincial, y para los ecuatorianos residentes en el exterior. Esta campaña, sin embargo, no ayudó por completo al electorado a comprender temas claves sobre la Asamblea Constituyente y el proceso electoral. Las iniciativas emprendidas por el Tribunal Supremo Electoral fueron complementadas por una activa participación de los medios de comunicación en campañas de educación al votante. Los medios difundieron información sobre los candidatos, programas de las listas participantes, temas relacionados con la Asamblea Constituyente y procedimientos de votación. La ONG *Participación Ciudadana* desempeñó un papel importante en materia de educación al electorado con su campaña paralela *El voto responsable*.

Los medios de comunicación desarrollaron su labor informativa dentro del marco de la libertad de expresión garantizada por la Constitución y las leyes ecuatorianas, las mismas que se ajustan a los estándares internacionales. La televisión, la radio y la prensa jugaron un papel muy importante al informar a los votantes acerca de los objetivos de la Asamblea Constituyente, los candidatos y sus propuestas. Además, los medios de comunicación ecuatorianos hicieron un gran esfuerzo por educar a los votantes sobre procedimientos de votación adecuados y sobre los cambios con respecto a elecciones anteriores.

El sistema de financiación de la propaganda electoral (francas), utilizado por primera vez en estas elecciones, fue una iniciativa positiva que ha permitido el acceso básico y equitativo por parte de todas las listas a los medios de comunicación. Sin embargo,

¹ Cifras correspondientes a la votación nacional para la lista nacional. Fuente: TSE.

numerosos actores políticos presentaron quejas relativas a un control insuficiente en la distribución de las cuñas. Muchos partidos y movimientos políticos opinaron que sus campañas se vieron limitadas por la prohibición de pagarse su propia propaganda electoral en los medios de comunicación.

Las mujeres jugaron un papel muy activo en las elecciones a la Asamblea Constituyente. Por primera vez en la historia democrática del Ecuador, el TSE dispuso que los candidatos se colocasen en orden alterno por género en la papeleta electoral. Esto dio como resultado una mayor participación de la mujer en el proceso electoral. Sin embargo, mientras las mujeres coparon el 50% de los puestos en las Juntas Receptoras del Voto, sólo un 11% de los miembros de los TPEs eran mujeres. En el Tribunal Supremo Electoral, sólo uno de sus siete miembros es mujer.

Los pueblos indígenas y afro-ecuatoriano estuvieron suficientemente representados en las listas electorales. Sin embargo, se observaron numerosos problemas en su participación como votantes, tales como un bajo nivel de empadronamiento en algunas áreas mayoritariamente pobladas por indígenas. Además, pocos actos de campaña fueron realizados en lenguas indígenas, y temas relevantes para los pueblos indígenas y afro-ecuatoriano fueron escasamente discutidos o debatidos durante la campaña.

La jornada electoral transcurrió en un ambiente de calma. En el 92% de las Juntas Receptoras del Voto observadas, los procedimientos electorales se desarrollaron de forma adecuada, a pesar de la complejidad del sistema electoral. La asistencia de los delegados de los partidos políticos y de los movimientos fue muy baja: estuvieron presentes en menos de la mitad de las juntas observadas y representaban únicamente a unos pocos partidos y movimientos. Además, aquellos que estuvieron presentes, desempeñaron sus funciones circulando entre varias Juntas Receptoras del Voto. Los observadores electorales nacionales fueron vistos en aproximadamente el 10% de las juntas visitadas. Debido a la distribución inadecuada del espacio en algunos recintos electorales y al tamaño de la papeleta electoral, no siempre se garantizó el secreto del voto. En general, los procesos de conteo y tabulación se llevaron a cabo de acuerdo a la ley. Sin embargo la complejidad del sistema provocó muchos errores humanos y confusión general. Esto tuvo como consecuencia un gran número de recuentos y demoras significativas en el anuncio de los resultados.

Además de las elecciones presidenciales de noviembre de 2006 y del referéndum del 15 de abril, en el cual el 82% de los votantes estuvo de acuerdo en tener una Asamblea Constituyente, en las elecciones a la Asamblea Constituyente los ecuatorianos han manifestado su deseo de cambio y la necesidad de terminar con diez años de inestabilidad política, social y económica. La tarea de cumplir con estas expectativas y aspiraciones recae ahora en los 130 representantes elegidos para la Asamblea, con el fin de desarrollar un nuevo marco constitucional.

Las elecciones a la Asamblea Constituyente representan una oportunidad importante para realizar reformas políticas y acabar con años de inestabilidad política. El mantenimiento de la pluralidad democrática y el estado de derecho deben ser objetivos principales que motiven el trabajo de la Asamblea Constituyente.

INTRODUCCIÓN

El 30 de septiembre se llevaron a cabo las elecciones para la Asamblea Constituyente en el Ecuador. Mediante una invitación del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y las Autoridades ecuatorianas, la Unión Europea (UE) estableció una Misión de Observación Electoral (MOE UE) en Ecuador, liderada por el Jefe de Misión de Observación, el señor José Ribeiro e Castro, Miembro del Parlamento Europeo (MPE). La MOE UE evalúa la administración de las elecciones de acuerdo a los estándares internacionales para elecciones democráticas y se adhiere a la “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones” conmemorada en octubre de 2005 en las Naciones Unidas.

La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) se estableció el 22 de agosto de 2007. La MOE UE desplazó 104 observadores, provenientes de 22 Estados miembros de la UE, en todo el país. Durante la jornada electoral, los observadores de la UE visitaron más de 700 Juntas Receptoras del Voto en 21 de las 22 provincias². La MOE UE emitió una declaración de conclusiones preliminares el 2 de octubre. Con la conclusión del proceso electoral y la publicación de los resultados finales el 19 de noviembre, la MOE UE cierra sus operaciones el 22 de Noviembre de 2007, tres meses después de su instalación.

Este informe se presenta con fecha de 20 de noviembre de 2007.

La MOE UE desea manifestar su agradecimiento por la cooperación, coordinación y asistencia recibidas a lo largo del desarrollo de sus funciones a los siguientes organismos e instituciones: el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y los Tribunales Provinciales Electorales (TPE), el Gobierno ecuatoriano, los representantes de la sociedad civil ecuatoriana y los expertos nacionales de universidades y centros de investigación, los representantes de todos los partidos y movimientos políticos, los representantes de los medios de comunicación, la Delegación de la Comisión Europea en Ecuador, la Organización Internacional para las Migraciones, las Naciones Unidas, los representantes locales de los Estados miembros de la UE, los colegas observadores nacionales e internacionales, en particular *Participación Ciudadana*, el Centro Carter, y la Organización de Estados Americanos.

² No se observaron las Juntas Receptoras del Voto en Galápagos.

ENTORNO POLÍTICO

A. CONTEXTO POLÍTICO

Tras el retorno de Ecuador a la democracia en el año 1979, después de muchos años de regímenes militares, el país ha vivido una inestabilidad política crónica. Desde que Sixto Durán completase su mandato en 1996, ningún Presidente electo de Ecuador ha finalizado un mandato presidencial; Rafael Correa es el octavo Presidente en los últimos diez años; se han aprobado diecinueve constituciones desde la Independencia (1830). Esta inestabilidad y la falta de implementación de reformas han contribuido al descontento general con el sistema y las instituciones³ políticas. Cabe aclarar que las instituciones y los partidos políticos ecuatorianos han sido calificados como los peores en cuanto a niveles de corrupción en América Latina⁴.

Rafael Correa, apoyado por el movimiento Alianza País⁵, de reciente constitución fue elegido en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en noviembre de 2006, con el 57% de los votos. Correa propuso nuevas reformas económicas, sociales y políticas junto con una "revolución ciudadana" por medio de una Asamblea Constituyente (A.C.) que transformaría el marco institucional del país a través de la aprobación de una nueva Constitución. En noviembre de 2006 se eligió un nuevo Congreso, pero el movimiento de Correa *Alianza País* no participó con candidatos para esta elección, puesto que Correa consideró que el Congreso era una fuente de corrupción y no representaba legítimamente la voluntad del pueblo. El panorama político fue entonces marcado por la tensa relación entre el Congreso y el Presidente.

Por lo tanto, convocar una Asamblea Constituyente fue una prioridad en la agenda del Presidente Correa. El 15 de enero de 2007, firmó un decreto ejecutivo, disponiendo que el TSE organizara un referéndum sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente, con el fin de redactar una nueva Constitución.

El camino hacia el establecimiento de una Asamblea Constituyente produjo serios enfrentamientos institucionales. El decreto del Presidente otorgó a la Asamblea Constituyente amplios poderes, incluido el de disolver el Congreso y otros órganos electos. Esta circunstancia originó un conflicto con el Congreso, que dio como resultado el intento de este último órgano de destituir al presidente del TSE. El Tribunal Supremo Electoral reaccionó por su parte sustituyendo a la mayoría de los diputados (57/100), con

³ En agosto de 2007, una encuesta de opinión emitió un informe indicando que las tres instituciones con mayor credibilidad eran, en orden de importancia, "la iglesia" (21,4%), "los medios" (8,8%), y, finalmente, el gobierno con tan sólo 7,1%, "ninguna" (41%). Fuente: CEDATOS, Agosto de 2007, encuesta realizada en Pichincha y en Guayas, margen de error de 3%, nivel de confiabilidad del 95%.

⁴ El Barómetro de la Corrupción Global de Transparencia Internacional 2005 mostró que los ecuatorianos calificaron a los partidos políticos y al Congreso como las instituciones más corruptas, con las peores calificaciones de América Latina. Ver www.transparency.org.

⁵ La candidatura para las elecciones presidenciales del Presidente Correa contó con el apoyo de su movimiento "Alianza País". El sujeto político que participó en las elecciones de la Asamblea Constituyente fue "MOVIMIENTO PAÍS".

sus correspondientes suplentes por “haber interferido en el proceso electoral”. A los congresistas destituidos se les suspendieron sus derechos políticos por un año y por lo tanto no se pudieron presentar como candidatos a la Asamblea Constituyente ni votar en dicha elección. Cuando el Tribunal Constitucional (TC) ordenó restituir a los diputados destituidos y reemplazados por sus sustitutos, el ya reformado Congreso (con los sustitutos) destituyó al Tribunal Constitucional.

Algunos de los 57 diputados de oposición destituidos no participaron en la votación del Congreso que desencadenó el conflicto con el TSE, mientras que otros que sí lo hicieron no figuraron en la resolución del TSE. De acuerdo al nuevo Tribunal Constitucional, los 57 diputados destituidos no han podido ser restituidos en sus escaños, ni recuperar sus derechos políticos. Algunos partidos de oposición⁶ indicaron a la MOE UE que el hecho de que algunos de sus líderes políticos a nivel provincial o nacional no pudiesen presentarse como candidatos, les colocó en una situación de desventaja en su estrategia de partido y de campaña para la elección a la Asamblea Constituyente.

Tras varias semanas de agitación política, el referéndum para la instalación de la Asamblea Constituyente se celebró el 15 de abril de 2007. El Estatuto de 2007 para la Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constitucional fue aprobado en el referéndum del 15 de abril, con el 82% de los votos válidos emitidos. El 4 de mayo el Tribunal Supremo Electoral convocó las elecciones a la Asamblea Constituyente.

B. PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

El panorama político ecuatoriano es muy diverso y ha proporcionado al electorado un amplio abanico de opciones: nueve partidos políticos, 104 movimientos políticos y 23 movimientos ciudadanos tomaron parte en las elecciones⁷. Los candidatos podían participar integrando listas de partidos políticos, movimientos políticos o movimientos ciudadanos, mientras que estos partidos y movimientos podían contender independientemente o a través de alianzas nacionales y/o provinciales. Las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2006 produjeron grandes cambios en la conducta electoral de los votantes, lo que representó un elemento más en la profunda crisis en los partidos tradicionales. Este hecho favoreció el surgimiento de nuevos partidos y movimientos políticos, tales como Movimiento País. Muy pocos partidos políticos o movimientos cuentan con un electorado o militancia fija.

Pese a que es difícil hallar una división clara en términos ideológicos, en términos generales, el espectro de los partidos políticos incluye, de izquierda a derecha, los siguientes: *Partido Movimiento Popular Democrático* (MPD), *Partido Socialista* (PS), *Izquierda Democrática* (ID), *Partido Roldosista Ecuatoriano* (PRE), *Partido Libertad*

⁶ Los 57 diputados fueron 24 PRIAN, 22 PSP, 10 PSC, 1 UDC.

⁷ De los cuales 6 partidos (*PSP, PSC, PRIAN, MPD, PRE, ID*), 6 movimientos políticos (*RED, MPAIS, MHNACIONAL, UNO, FUTURO YA, PACHAKUTIK*) y 10 alianzas que incluyen a muchos de estos partidos y movimientos (*PSP/RED, ID/MPC, ID/MPD/PS-FA/MUPP-NP, MUPP-NP/MPD, MUPP-NP/MNPNS/MOPIN, MPAIS/PS-FA, MPAIS/MIP, MPAIS/MIFA, MPD/MPAIS y MPAIS/MOP.MUSHUK INTI/ ALIANZA AMAZONICA*) obtuvieron escaños para la AC. Fuente: TSE.

(PL), *Partido Sociedad Patriótica* (PSP), *Partido Social Cristiano* (PSC), *Partido Unión Demócrata Cristiana* (UDC), y *Partido Renovador Institucional Acción Nacional* (PRIAN). En los últimos dos años ha habido una proliferación de movimientos políticos y movimientos ciudadanos⁸, creados en respuesta al descontento de la población con los partidos y la política tradicionales. Algunos de los principales movimientos que participaron en las elecciones son: *MPAIS*, *Movimiento Pachakutik*, *Movimiento Red Ética y Democracia (RED)* y *Movimiento UNO*.

La selección de candidatos ha sido muy diferente de una lista a otra, pero, en general, el proceso no ha sido transparente. La mayoría de los partidos y movimientos no están bien estructurados, ni funcionan de manera democrática. Los candidatos dentro de las listas fueron escogidos por los dirigentes de la organización con base a tres criterios principales: su capacidad de atraer votos, su capacidad de movilizar recursos financieros, y su posición dentro del movimiento o partido.

⁸ Se puede considerar a los movimientos ciudadanos como listas independientes; para más detalle, ver la sección de “*Inscripción y Registro de listas y candidatos*”. Es más fácil formar un movimiento que un partido político, ya que los movimientos tienen menos requisitos para registrarse. En el texto de este informe, los movimientos políticos y ciudadanos serán llamados “movimientos políticos”.

ASUNTOS LEGALES

A. MARCO LEGAL

El marco legal que rige estas elecciones incluye la Constitución de 1998, la “*Ley de Elecciones*”⁹ del 2000, el “*Estatuto para la Elección, Establecimiento y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente*” de 2007 (de ahora en adelante mencionado como Estatuto de 2007), la “*Ley Orgánica de Partidos Políticos*” del 2000, la “*Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral*” del 2000 y la “*Ley Orgánica del Ejercicio del Derecho de los Ecuatorianos Domiciliados en el Exterior*” de 2001. Estas leyes están complementadas por varios reglamentos y resoluciones detalladas (por ejemplo: el “*Reglamento de la Ley de Elecciones*” de 2001, el “*Reglamento para la Asignación de Escaños en la Elección de Candidatos en la Asamblea Constituyente*” de 2007), emitidas por el TSE de conformidad con la Ley de Elecciones.¹⁰

La Constitución

La Constitución define al Ecuador como una república de régimen presidencialista,¹¹ con el Presidente a la cabeza del Poder Ejecutivo (Estado y Gobierno)¹² y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (Ejército y Policía Nacional).¹³ El poder legislativo reside en el Congreso Nacional unicameral, compuesto por 100 miembros que son elegidos por medio de un sistema de listas abiertas de representación proporcional en 22 circunscripciones provinciales.¹⁴ El sistema judicial está organizado en tres niveles, con la Corte Suprema de Justicia como máxima autoridad.¹⁵ El Tribunal Constitucional garantiza la supremacía de la Constitución.¹⁶ Administrativamente, el Ecuador está dividido en 22 provincias¹⁷. Dentro del nivel provincial hay 221 cantones y municipalidades, que a su vez se subdividen en parroquias, que constituyen la unidad más pequeña¹⁸.

⁹ La Ley de Elecciones ha sido enmendada en varias ocasiones desde entonces; la enmienda más significativa se dio en el 2006, cuando se introdujo el factor ponderador exacto.

¹⁰ Artículos 20, 186, 190 y 191 de la Ley de Elecciones.

¹¹ Ver artículo 1 de la Constitución ecuatoriana.

¹² Artículo 164 de la Constitución ecuatoriana.

¹³ Artículos 171, 184 de la Constitución ecuatoriana.

¹⁴ Artículo 126 de la Constitución ecuatoriana. El número de miembros a ser electos por provincia se define de acuerdo al número de habitantes; con un mínimo de 2 (i.e. 18 en Guayas, 14 en Pichincha, 2 en Galápagos).

¹⁵ I.e. artículo 198 de la Constitución ecuatoriana.

¹⁶ Artículos 275-279 de la Constitución ecuatoriana.

¹⁷ El establecimiento de dos provincias adicionales fue aprobado por el Congreso después de las elecciones del 30 de septiembre.

¹⁸ Además, las circunscripciones territoriales indígenas y afro-ecuatorianos se mencionan en el artículo 224 de la Constitución ecuatoriana. Para mayor información, visitar <http://www.ame.gov.ec/directorio/frontend/main.php>.

La Constitución prevé los principios básicos para la realización de elecciones genuinas y democráticas, estipulando el principio de voto universal, igualitario, directo y secreto en el artículo 27. Además, la Constitución contiene las garantías de derechos civiles que son requisitos necesarios para el ejercicio del derecho a la participación política: el derecho a la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información, y el derecho a la libertad de asociación y reunión¹⁹. La Constitución también contempla la organización electoral²⁰, en concreto, los poderes, la composición y las funciones del TSE.

Estándares universales y regionales

Los tratados sobre derechos humanos que Ecuador ha ratificado²¹ son, entre otros, el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (CCPR) de 1966 (y su Protocolo opcional), la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (CEDAW) de 1979, la “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial” (CERD) de 1966, la “Convención Americana Sobre Derechos Humanos” de (ACHR) de 1969 y la “Convención internacional No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Personas Indígenas y Tribales en Países Independientes” (Convención de la OIT 169) de 1989. Estos instrumentos garantizan la equidad de derechos de todos los ciudadanos de participar en la política del país²². Además estipulan otros requisitos esenciales para el ejercicio de los derechos políticos, tales como el derecho a la libertad de expresión, reunión y asociación.

Otra legislación electoral aplicable

Las leyes que rigen el proceso electoral²³ requieren mayoría absoluta de los diputados para su reforma.²⁴ El Estatuto de 2007 fue aprobado en el referéndum del 15 de abril de 2007 y describe en detalle temas relevantes con respecto a la elección de la Asamblea Constituyente, tales como la estructura de la Asamblea Constituyente, los requisitos para participar en la elección y las regulaciones de campaña.²⁵ El Estatuto de 2007 se aplica únicamente a esas elecciones y establece la prioridad del Estatuto frente a otra legislación.²⁶

¹⁹ Artículo 23 de la Constitución ecuatoriana.

²⁰ Según la doctrina de la Constitución ecuatoriana, la función electoral puede ser considerada como el cuarto poder del Estado.

²¹ Según el artículo 163 de la Constitución ecuatoriana, los tratados internacionales ratificados por el Ecuador son parte del marco legal ecuatoriano y tienen un rango más alto que el resto de leyes del país, con excepción de la Constitución. La mayoría de las obligaciones sobre derechos humanos, aceptadas por el Ecuador, se consideran “auto-ejecutables”, y son de aplicación directa.

²² La normativa esencial que garantiza el derecho a la participación política se encuentra contemplada en el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²³ La “Ley de Elecciones” del 2000, la “Ley Orgánica de partidos políticos” del 2000 y la “Ley Orgánica de control del gasto electoral y de la propaganda electoral” del 2000.

²⁴ Las leyes que rigen el proceso electoral cuentan con un estatus específico con más alto rango que el resto de las leyes del país (leyes orgánicas) según los artículos 142 y 143 de la Constitución ecuatoriana.

²⁵ Ver artículos 3, 13 y 17-19 del Estatuto de 2007.

²⁶ La disposición final del Estatuto de 2007 indica que la Ley De Elecciones del 2000 y el marco legal para

El Estatuto de 2007 ha servido además para regular varios asuntos legales que no se encontraban contemplados por la normativa existente; aunque no establece una regulación adecuada de ciertos asuntos, como las características del sistema de anuncios publicitarios auspiciados por el Estado en los medios de comunicación (franjas)²⁷. La Ley de Elecciones confiere al TSE poderes para especificar y aplicar la Ley de Elecciones a fin de llenar los vacíos existentes en los procedimientos de votación y resolver casos de aplicación controversial.²⁸ El TSE cubrió la mayoría de los vacíos en el marco electoral con regulaciones específicas para las elecciones a la Asamblea Constituyente.²⁹

En general, la Legislación Electoral ecuatoriana proporciona un marco adecuado para la ejecución de las elecciones de la Asamblea Constituyente. Este marco contiene además varias mejoras en comparación con las elecciones de 2006.

1. Estas mejoras incluyeron el establecimiento de una financiación equitativa de la propaganda electoral en los medios de comunicación, según el Artículo 18 del Estatuto de 2007. De hecho, el establecimiento de un sistema de publicidad financiada con fondos del Estado supuso un intento para equiparar las condiciones de los candidatos y proporcionó una oportunidad a las listas más pequeñas y con menos recursos para difundir sus mensajes entre el electorado. Sin embargo, el sistema fue afectado por problemas relacionados a su implementación.³⁰

2. Una mejora adicional tiene que ver con la representación en la Asamblea Constituyente de los ecuatorianos que viven en el extranjero: por primera vez, los ecuatorianos emigrantes tuvieron la oportunidad de elegir a sus propios representantes (un total de 6) para la Asamblea Constituyente.³¹

3. Finalmente, el fortalecimiento de la participación de las mujeres en el proceso político es positivo. En mayo de 2007, el TSE introdujo un sistema de intercalado por género que impuso una colocación alterna de mujeres y hombres en las listas³². De esta manera, el TSE puso en efecto la normativa contenida en la reforma del 2000 de la Ley de Elecciones que inicialmente dio pautas para el sistema de intercalado por género.

Sin embargo hay algunos asuntos que son causa de preocupación:

elecciones continúan siendo aplicables, ya que no son incompatibles con el espíritu y el objetivo del Estatuto.

²⁷ Ver ej: el *Reglamento para la difusión de anuncios publicitarios electorales (franjas)* del TSE. Ver sección “*los medios y las elecciones*”.

²⁸ Artículo 186, 190 y 191 de la Ley de Elecciones.

²⁹ Ver ej: Resolución del TSE PLE-TSE-16-14-6-2007, “Reglamento de 2007 para la asignación de escaños en la elección de candidatos en la Asamblea Constituyente”, Resolución del TSE respecto al gasto máximo de las listas participantes en las elecciones a la Asamblea Constituyente, PLE-TSE-10-10-5-2007, 10 de Mayo de 2007; ó Reglamento del TSE respecto a la difusión de propaganda electoral en anuncios publicitarios (franjas) de las listas que participan en las elecciones a la Asamblea Constituyente, PLE-TSE-3-12-6-2007, 12 de junio de 2007.

³⁰ Ver la sección “*Los medios y las elecciones*”.

³¹ Ver artículos 3 y 4 del Estatuto de 2007.

³² Resolución del TSE, PLE-TSE-7-23-5-2007, 23 de mayo de 2007.

1. Primero, el método de consolidación del voto adoptado por el Congreso en el 2006 que se puso en práctica ya en las elecciones de octubre de 2006, conocido como el *factor ponderador exacto*³³, puede ser considerado que desafían el principio de “una persona, un voto” así como a la igualdad del peso del voto. Además, otras preocupaciones relativas al sistema electoral y a los estándares internacionales incluyen la distribución desproporcionada de escaños entre las diversas circunscripciones electorales (ver la sección “*El sistema electoral*”).

2. Una segunda preocupación se refiere a los amplios poderes del TSE (y de los TPEs en sus respectivas áreas de jurisdicción). El Estatuto de 2007, así como la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, establecen las competencias del TSE (y de los TPEs) para descalificar candidatos por infracciones a la legislación establecida para los gastos de campaña³⁴ y para destituir a funcionarios públicos que usen fondos del Estado para campañas³⁵ electorales o que interfieran en el funcionamiento de las instituciones electorales.³⁶ Además, el TSE tiene la capacidad de encarcelar individuos,³⁷ y de suspender los derechos políticos de los ciudadanos. Aunque el TSE sea llamado un “tribunal”, no tiene los atributos de un tribunal independiente e imparcial, sino que, es más bien una institución administrativa. Sus amplios poderes son problemáticos a la luz de algunas de las garantías de derechos humanos aceptadas por el Ecuador. En particular, las garantías del debido proceso³⁸ podrían verse afectadas.

Entre los casos relevantes para estas elecciones se incluyen la destitución y la suspensión de los derechos políticos de 57 diputados en marzo de 2007, por interferir en el funcionamiento de las instituciones electorales,³⁹ lo que desafía los estándares internacionales, ya que la privación de derechos políticos es sólo admisible si se basa en una sentencia criminal por delito grave y si se ejecuta de conformidad con el principio de proporcionalidad.⁴⁰ Otro problema es que, en el Ecuador, esta suspensión de los derechos políticos no viene determinada por las circunstancias inherentes al caso, sino

³³ Ver Anexo 9, El factor ponderador exacto en el sistema electoral ecuatoriano. Efectos en la distorsión de los resultados electorales y en la desigualdad de los votos.

³⁴ Artículo 19 del Estatuto de 2007.

³⁵ Artículo 21 párrafo 4 de la Ley Orgánica de control del gasto electoral y de la propaganda electoral.

³⁶ Artículo 155 de la Ley de Elecciones. El dictamen del TSE (y de los TPEs) debe ser ratificado por la institución pertinente en la que el funcionario labora (i.e. en el caso de un juez, ésta sería la Comisión de Recursos Humanos del Consejo Nacional de la Judicatura). En la práctica, las decisiones de los tribunales fueron ratificadas. Esta normativa se aplicó a los 57 diputados quienes fueron destituidos por el TSE en marzo de 2007.

³⁷ Procesalmente, el encarcelamiento es efectuado por orden de un juez penal (artículos 147 y 152 de la Ley de Elecciones).

³⁸ Ver el derecho al debido proceso según lo establecen los artículos 9 y 14 de la CCPR; artículo 25 ACHR.

³⁹ Resolución del TSE, PLE-TSE-2-7-3-2007, 7 Marzo de 2007.

⁴⁰ Ver Comisión de Venecia, Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales, 2002, p 15. (Si bien es cierto que la Comisión de Venecia es responsable de fijar estándares en el marco del Consejo de Europa, sus hallazgos también pueden considerarse entre las mejores prácticas fuera de los Estados miembros del “Consejo de Europa”). Ver además, Comité de Derechos Humanos de las NNUU, Comentario General No 25, 1996, párrafos 4 y 14: “...*El ejercicio de estos derechos [estipulado en el Artículo 25 CCPR] por parte de los ciudadanos no puede ser suspendido o excluido, excepto por motivos establecidos por la ley, los cuales deben ser objetivos y razonables. (...)*”

que se aplica de manera automática como una sanción adicional a otra. En este caso, la sanción principal sería la destitución. Esto se percibe como una violación a los derechos humanos fundamentales⁴¹.

El TSE también decidió destituir al juez de primera instancia que había dictaminado que la destitución de los 57 diputados fue inconstitucional por infringir las garantías del debido proceso,⁴² lo que puso en peligro la independencia del poder judicial⁴³. Estas decisiones también causaron preocupación desde el punto de vista de la doctrina de la separación de poderes.

Los tribunales hicieron uso muy limitado de este poder para destituir a funcionarios públicos por el uso de fondos públicos en campaña electoral.⁴⁴ Sin embargo, los efectos negativos de sus amplios poderes se dejaron sentir durante la campaña. Por ejemplo, una carta escrita por el TSE, en la cual se recordaba a los alcaldes no utilizar fondos públicos en campaña, fue interpretada por algunos alcaldes como una intimidación.

3. Tercero, por lo general, las sanciones contempladas por la ley⁴⁵ con frecuencia no correspondían a la escala adecuada de acción disciplinaria, ya que aparecían como desproporcionadas en relación a la seriedad de la infracción. En la mayoría de los casos, el TSE y los TPEs se limitaron a llamar la atención de los candidatos/listas para que respeten las regulaciones⁴⁶ a fin de evitar la aplicación de las sanciones establecidas. Además, las leyes correspondientes no especificaban los procedimientos pertinentes para descalificación ó destitución. En consecuencia, no hubo garantías del proceso (i.e. ausencia de detalles sobre el derecho a la legítima defensa, o sobre el derecho de apelación⁴⁷) y la ley no estableció plazos para la resolución del caso.

4. Un cuarto motivo de preocupación estuvo relacionado a aspectos específicos relativos a las regulaciones de la jornada electoral. Por ejemplo, la prohibición de votar para quienes todavía estaban en la fila a la hora oficial del cierre pero que aún no habían

⁴¹ El caso de los 57 diputados fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a mediados de octubre. Las alegadas violaciones incluyen infracciones a las garantías del debido proceso, así como a los derechos políticos de los diputados.

⁴² Resolución del 28 de marzo de 2007. La decisión del TSE fue ratificada por la Comisión de Recursos humanos del Consejo Nacional de la Judicatura el 4 de abril de 2007.

⁴³ La suspensión de derechos políticos no se ha limitado a estos diputados. Un caso aparte que involucra al ex Presidente Lucio Gutiérrez, la figura central del PSP, fue también puesto en consideración de la MOE. Gutiérrez continúa bajo el efecto de una suspensión de sus derechos políticos por un lapso de dos años.

⁴⁴ Sólo se ha reportado un caso en Chimborazo en que el TPE pidió al gobernador que destituya a un funcionario público por el uso de fondos públicos y apoyo a favor de la Lista 35.

⁴⁵ Para descalificar a los candidatos por infracciones a la normativa de gastos de campaña y para destituir a funcionarios públicos que usaron fondos públicos para fines de campaña o que interfirieron en el funcionamiento de las instituciones electorales.

⁴⁶ Por ejemplo, las supuestas violaciones a las regulaciones de campaña hubieran podido resultar en la descalificación de candidatos en los últimos días antes de las elecciones. Al final, el TSE apenas reprendió a los candidatos involucrados. (Ver la sección de “Quejas y Apelaciones”).

⁴⁷ Según los expertos constitucionales, la base legal para un derecho general a cuestionar una decisión adversa puede encontrarse en el Artículo 23 numeral 15 de la Constitución ecuatoriana, que establece el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades pertinentes.

votado⁴⁸, va en contra de las mejores prácticas internacionales.⁴⁹ Pese a que la MOE UE en el 2002 recomendó un cambio a este reglamento, éste siguió vigente en estas elecciones. De igual manera, la falta de regulación con respecto al voto de los presos preventivos infringe los estándares internacionales.⁵⁰ Si bien es cierto que el Pleno del TSE trató este asunto el 11 de septiembre de 2007, y su Comisión Jurídica presentó un informe en el que recomienda la implementación del derecho al voto a este colectivo, el Pleno del TSE decidió que limitaciones logísticas, infraestructurales y de tiempo impidieron que los presos preventivos votaran en las elecciones a la Asamblea Constituyente. Esto afecta aproximadamente a 13.700 personas que permanecen sin sentencia definitiva⁵¹. Igualmente, el artículo 27 de la Constitución ecuatoriana prohíbe votar a los miembros activos de las fuerzas de seguridad (Ejército y Policía Nacional).

5. El hecho de que algunos aspectos fundamentales del proceso electoral, tales como la distribución de escaños para la Asamblea Constituyente⁵², no estuvieran regulados por el Estatuto de 2007 sino por las *regulaciones específicas* promulgadas por el TSE, puso en riesgo la posibilidad de contar con un marco regulatorio completo y estable. Esto pudo constatar, ya que el TSE cambió fácilmente sus decisiones⁵³ y adoptó algunas de sus resoluciones pocas semanas, e incluso, pocos días antes de las elecciones. Esto causó incertidumbre legal con respecto a "las reglas del juego" hasta inmediatamente antes de las elecciones⁵⁴.

B. PROCEDIMIENTOS PARA LA PRESENTACION DE QUEJAS Y APELACIONES

En general, el marco legal referente a quejas, impugnaciones y apelaciones es adecuado y cumple con estándares internacionales. Los procedimientos para presentar y administrar impugnaciones y apelaciones están claramente regulados por la ley. Los

⁴⁸ El Artículo 35 (d) de la Ley de Elecciones prohíbe a los miembros de las Juntas Receptoras del Voto permitir que los votantes depositen su voto antes de las 07h00 y después de las 17h00. El Artículo 81 del Reglamento de 2001 especifica que los votantes que están en fila a las 17h00 no podrán depositar su voto pero recibirán un certificado de presentación.

⁴⁹ I.e. el principio de universalidad según lo estipulan el artículo 25 CCPR y el artículo 23 ACHR.

⁵⁰ Según consta en el Comentario General No 25 del Comité de Derechos Humanos de las NNUU: "*Las personas que están privadas de su libertad, pero que no han recibido sentencia, no deben ser excluidas de ejercitar el derecho al voto.*" (Comité de Derechos Humanos de las NNUU, Comentario General No 25, 1996, párrafo 14.)

⁵¹ Número dado por el TSE en la Sesión Plenaria del 11 de septiembre, cuando se discutió el tema.

⁵² El artículo 5 del Estatuto de 2007 se refiere únicamente a la distribución de escaños en términos muy generales; el resto está regulado por el TSE en el Reglamento de 2007 para la asignación de escaños en la elección de candidatos a la Asamblea Constituyente.

⁵³ Ver por ejemplo la Resolución del TSE (PLE-TSE-6-6-9-2007) del 7 de Septiembre de 2007, la cual prohibía los anuncios publicitarios con la presencia de niños y adolescentes, el uso de símbolos patrios para propósitos de campaña y las infracciones electorales en cuanto a candidatos; ver también la prohibición de hacer encuestas a boca de urna y conteo rápido por parte del TSE del 20 de septiembre, y la reversión de la decisión el 23 de septiembre.

⁵⁴ Ver por ejemplo Comisión de Venecia, Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales, 2002. Niveles regulatorios y estabilidad de la legislación electoral, página 26, párrafo 63.

plazos para que los tribunales resuelvan un caso están, en general, adecuadamente establecidos; sin embargo, la ley no contempla plazos para la posible descalificación de candidaturas. Como resultado, en el día de las elecciones aún hubo algunos casos pendientes, lo cual causó incertidumbre sobre la lista final de candidatos. Asimismo, las limitaciones en cuanto a la posición legal de las partes interesadas (*i.e.* votantes) para presentar quejas y apelaciones ante los tribunales son problemáticas. Las instituciones encargadas de resolver quejas y apelaciones son los TPEs, el TSE y, excepcionalmente, el Tribunal Constitucional. En general, los tribunales manejaron las impugnaciones y apelaciones de manera adecuada.

El marco legal ecuatoriano establece tres categorías principales de quejas y apelaciones que son relevantes a este proceso electoral: *impugnaciones, apelaciones y quejas*.⁵⁵

Las impugnaciones más importantes se refirieron a la inscripción y registro de candidaturas y listas (es responsabilidad del TPE el registrar las listas provinciales, y el TSE está encargado de las listas nacionales) así como los resultados electorales de las votaciones (provinciales y nacionales ante los TPEs y del exterior ante el TSE).⁵⁶ Las impugnaciones tienen que ser resueltas dentro de un plazo de 4 días con respecto a las candidaturas y dentro de 2 días para los resultados electorales⁵⁷.

Las apelaciones sobre decisiones tomadas por los TPEs las resuelve el TSE; se pueden presentar apelaciones contra decisiones relativas al registro de candidaturas y listas, la anulación de la elección en la respectiva Junta Receptora del Voto y, finalmente, la anulación o validación de resultados y la asignación de escaños⁵⁸. El TC sólo revisa apelaciones contra decisiones emitidas por el TSE en relación al registro de listas nacionales. La resolución de las apelaciones debe ser dictaminada dentro de 5 días por el TSE y dentro de 10 días por el TC⁵⁹.

Mientras que el objetivo de las impugnaciones y apelaciones es cambiar o revocar (la revocación de la no aceptación de una candidatura en el registro), las *quejas* se presentan contra funcionarios que no acatan la ley. Por consiguiente, se pueden presentar quejas cuando el tribunal respectivo (o uno de sus miembros) no sigue los procedimientos correctos o excede los plazos establecidos por la ley. Las quejas en contra de funcionarios del TPE se presentan ante el respectivo TPE; las quejas contra miembros de un TPE son presentadas ante el TSE; las quejas contra miembros del TSE son presentadas ante el TC.⁶⁰ Los respectivos tribunales tienen 15 días desde el momento de la presentación de la queja para resolver el caso⁶¹. Hasta el 18 de octubre, únicamente un

⁵⁵ Ver artículos 66, 94-97 de la Ley de Elecciones del 2000; ver también artículos 52, 58, 100, 104, 105, 121-129 del Reglamento de 2001 de la Ley de Elecciones del 2000. Otros posibles procedimientos de quejas también constan en otras leyes, tal como la Ley Orgánica de partidos políticos del 2000 (artículo 15).

⁵⁶ Artículos 66, 94, 95 de la Ley de Elecciones.

⁵⁷ Artículo 95 de la Ley de Elecciones.

⁵⁸ Artículo 96 de la Ley de Elecciones.

⁵⁹ Artículo 96 de la Ley de Elecciones.

⁶⁰ Artículo 97 de la Ley de Elecciones.

⁶¹ Artículo 97 de la Ley de Elecciones.

miembro de *MPAIS* ha presentado una queja contra del TPE del Carchi en relación a estas elecciones.⁶²

Únicamente los candidatos, partidos políticos y movimientos políticos pueden presentar impugnaciones, apelaciones y quejas. El marco legal electoral no permite a los votantes, observadores nacionales u otras organizaciones interesadas presentar impugnaciones electorales; solamente establece la posibilidad de que los ciudadanos ecuatorianos señalen casos específicos y limitados de violación a las normas electorales.⁶³ Esto puede ser criticado desde el punto de vista de las buenas prácticas internacionales: las apelaciones deberían ser otorgadas a todas las partes interesadas; el presentar una queja debería ser facultad de cada elector, si bien podría requerirse un quórum razonable para que los votantes presenten apelaciones referentes a los resultados electorales.⁶⁴

Se presentaron un número relativamente bajo de quejas formales (aproximadamente 100) relativas a las candidaturas y a infracciones a las regulaciones de campaña, en comparación con la gran cantidad de quejas informales que fueron notificadas al MOE UE. Entre las razones dadas a la MOE UE por numerosos partidos y movimientos, representantes de la sociedad civil y expertos nacionales, están la falta de confianza en los mecanismos legales disponibles y una falta de confianza en que la institución respectiva gestionará la queja apropiadamente. Otra razón mencionada fue la victoria clara de *MPAIS*, lo que significaba que las impugnaciones y apelaciones en muchos casos no afectarían los resultados finales, la dificultad de obtener evidencias y el conocimiento legal insuficiente de algunos actores políticos sobre cómo presentar una queja o una apelación.

Recurso de Amparo y Demandas de inconstitucionalidad

El *Recurso de Amparo* es un mecanismo para presentar quejas por supuestas infracciones a los derechos constitucionales ante el Tribunal Constitucional. El recurso de amparo puede considerarse como un recurso extraordinario establecido con el objetivo de garantizar los derechos contemplados por la Constitución (i.e. en la mayoría de los casos, las garantías a los derechos humanos establecidas en la Constitución).⁶⁵ Las demandas de inconstitucionalidad alegan la inconstitucionalidad de una ley o de un acto administrativo.⁶⁶ Un recurso de amparo y tres demandas de inconstitucionalidad fueron presentadas en el contexto de estas elecciones.

Dicho recurso de amparo⁶⁷ fue presentado por 49 de los 57 diputados destituidos por el TSE, que se quejaron de que su destitución y la suspensión de sus derechos políticos

⁶² Información proveniente de los respectivos TPEs, la Secretaría General TSE y el Registro Oficial del TC.

⁶³ Ver sección “*Infracciones electorales*”.

⁶⁴ Ver Comisión de Venecia, Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales, 2002, p. 31.

⁶⁵ También las garantías contenidas en los tratados internacionales pertinentes pueden ser presentadas ante el Tribunal Constitucional, según el artículo 95 de la Constitución ecuatoriana.

⁶⁶ Artículos 276- 278 de la Constitución ecuatoriana.

⁶⁷ Los recursos de amparo presentados por los diputados destituidos ante los juzgados de Rocafuerte (Manabí) y Guayas y subsecuentemente dictaminados por el TC se consideran como un recurso de *amparo*, ya que se relacionan con los mismos hechos.

violaron la Constitución.⁶⁸ En una primera sentencia, con fecha abril de 2007, el TC encontró una violación a los derechos de los Diputados.⁶⁹ Después de que el Congreso reformado sustituyó a los miembros del TC, el nuevo TC reabrió el caso con base a fundamentos procesales dudosos y lo rechazó sin un examen profundo de los hechos presentados.⁷⁰ Además, una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Resolución del TSE para la destitución de los Diputados fue rechazada por el TC con base a que dicha Resolución del TSE no era un acto administrativo sino una decisión electoral, la cual no podía ser impugnada de ninguna manera, por cuanto el TSE goza de jurisdicción total y sus decisiones son finales y concluyentes.⁷¹ Esto es problemático, ya que, según los argumentos del TC, las decisiones del TSE no pueden ser apeladas.

La segunda demanda de inconstitucionalidad se refirió a la prohibición por parte del TSE⁷² de realizar encuestas a boca de urna y conteo rápido. Esta fue presentada por Santiago Rivadeneira, candidato del Movimiento *UNO*, en Pichincha. Después de que el TSE revirtió esta prohibición, el caso fue archivado por el TC.

La tercera demanda de inconstitucionalidad se refirió⁷³ a algunos aspectos de la consolidación del voto y la asignación de escaños⁷⁴ puesto que violaban el principio de igualdad del voto.⁷⁵ Al momento de este informe, este caso aún no había sido resuelto. En vista de que las demandas de inconstitucionalidad no tienen efecto retroactivo,⁷⁶ las sentencias sobre estos procesos no acarrearán consecuencias para estas elecciones.

C. INFRACCIONES ELECTORALES

⁶⁸ Los diputados se quejaron de una alegada violación a las garantías del debido proceso según lo establece el artículo 24 de la Constitución ecuatoriana, en particular el derecho a defenderse y a estar frente a un juez competente como también lo garantiza el artículo 8 párrafo 2 del ACHR.

⁶⁹ Caso 0448-07-RA, sentencia del 23 de Abril de 2007. El Tribunal encontró una violación a las garantías del debido proceso (artículo 24 de la Constitución), en particular, una violación al derecho a defenderse y a estar frente a un juez competente, como también lo garantiza el artículo 8 párrafo 2 del ACHR.

⁷⁰ Caso 0448-07-RA, Veredicto del 24 de Julio de 2007. Por ejemplo, el Tribunal argumentó que los efectos de la destitución afectaban únicamente al territorio de Quito, y que por lo tanto, el recurso de amparo fue presentado ante jueces de primera instancia (en Rocafuerte y Guayas) que no tenían jurisdicción sobre el mismo (párrafo 4). Para ir más lejos, el TC argumentó también que la misma persona presentó más de un recurso de amparo ante los tribunales de primera instancia, lo cual es inadmisibles de acuerdo al artículo 57 de la ley de Control Constitucional (párrafo 8). El razonamiento del Tribunal puede ser considerado dudoso, si uno toma en cuenta, por ejemplo, que los efectos de las destituciones de diputados son efectivos en todo el Ecuador, no solamente en Quito.

⁷¹ Ver Resolución del TC 006-2007-AA.

⁷² Para más detalles, ver sección sobre aplicación de normativa legal por parte de la Administración electoral.

⁷³ La demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 27 de septiembre de 2007 por el Defensor del Pueblo a iniciativa de individuos privados con el movimiento *Polo Democrático* que se añadieron al proceso.

⁷⁴ Ver artículo 105 párrafo 3 de la Ley de Elecciones y Artículos 4, 5 y 6 del Reglamento del TSE para la asignación de escaños en la elección de candidatos para la Asamblea Constituyente.

⁷⁵ Específicamente, artículos 27, 99 y 126 de la Constitución.

⁷⁶ Artículo 278 de la Constitución ecuatoriana.

Las infracciones electorales, según lo establecido en la Ley de Elecciones, incluyen la interferencia en el funcionamiento de las instituciones electorales, ciertos actos fraudulentos relativos al proceso electoral (falsificación de firmas), infracciones a las regulaciones de publicidad de campaña, la prohibición de publicar encuestas de opinión en los medios de comunicación en los 20 días previos a la elección y la prohibición de vender y consumir bebidas alcohólicas el día de las elecciones, 36 horas antes y 12 después (conocida como *Ley Seca*).⁷⁷ Las instituciones a cargo de conocer las infracciones electorales son la Corte Suprema (a cargo de las infracciones a la Ley de Elecciones cometidas por miembros del TSE), el TSE y los TPEs en su respectiva jurisdicción. Las sanciones incluyen multas, la suspensión de los derechos políticos e inclusive prisión por hasta tres años. Cualquier ciudadano ecuatoriano puede presentar el caso de una infracción electoral ante los tribunales electorales⁷⁸. Además, el Código Penal ecuatoriano contempla infracciones con respecto a los procedimientos de votación⁷⁹. La decisión sobre estas infracciones se encuentra dentro de la competencia de los jueces penales. Las infracciones incluyen falsificación y fraude por parte de miembros de las Juntas Receptoras del Voto, lo cual se sanciona con prisión de hasta 5 años, y la falsificación de papeletas electorales o fraude por parte de los votantes, lo cual se castiga con prisión de hasta 1 año.

En general, estas sanciones están bien definidas y son proporcionales. Sin embargo, la falta de una definición clara de los procedimientos respectivos⁸⁰ es motivo de preocupación, además de los poderes excesivos de los tribunales electorales como se ha mencionado anteriormente.

D. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

La mayoría de las resoluciones del TSE fueron adecuadas y llenaron vacíos importantes en la legislación electoral actual⁸¹. Sin embargo, la base legal de algunas resoluciones del TSE fue dudosa⁸². El TSE ejerce sus poderes regulatorios de manera que, a menudo, corresponde más a un ejercicio sustancial y *de facto* de poderes legislativos. El TSE se excedió en sus poderes según lo establecido en la Ley de Elecciones⁸³ (como por ejemplo en las competencias para emitir las normas necesarias para la ejecución y aplicación de la Ley de Elecciones, para llenar vacíos legales sobre procedimientos de votación y, finalmente, sobre la resolución de dudas sobre controversias en la aplicación de la Ley de Elecciones) y la normativa constitucional al respecto es demasiado vaga e

⁷⁷ Artículos 133-140, 153-163 de la Ley de Elecciones.

⁷⁸ Artículo 141 de la Ley de Elecciones.

⁷⁹ Artículos 167-172 del Código Penal.

⁸⁰ E.g. la distribución de las competencias entre los jueces penales y los tribunales electorales carece de una definición clara.

⁸¹ Ver sección “*Otra Legislación Electoral Aplicable*”

⁸² Ver sección “*Administración Electoral*”.

⁸³ Ver ejemplo Comisión de Venecia, Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales, 2002, Niveles regulatorios y estabilidad de la Ley Electoral, p. 26, párrafo 63.

imprecisa para constituir fundamento legal.⁸⁴ Algunas decisiones en particular fueron motivo de preocupación.

El 20 de septiembre de 2007, el TSE prohibió, inesperadamente, las encuestas a boca de urna y el conteo rápido.⁸⁵ El TSE basó esta decisión en que unos resultados contradictorios con los oficiales podrían crear confusión e inquietud entre la población. Después de una protesta pública, el TSE revirtió esta decisión el 23 de septiembre. En ambos casos el TSE no explicó con claridad los motivos en que basó estas decisiones. Este exceso de poderes es causa de preocupación, ya que se refieren a temas sensibles que afectan los derechos individuales (*i.e.* el derecho a la libertad de expresión). Igualmente, el 7 septiembre de 2007, en plena campaña electoral, el TSE prohibió el uso de símbolos patrios y presencia de niños en anuncios publicitarios para propósitos de campaña.⁸⁶

El 29 de agosto de 2007 el TSE sancionó al Gobernador del Guayas, y le prohibió ocupar un cargo público por los dos periodos electorales siguientes⁸⁷ ya que, como tesorero de *Alianza País*, no presentó toda la información con respecto a los gastos de campaña de la lista para las elecciones de 2006. Una semana después, el TSE aceptó la apelación del Gobernador y suspendió su resolución.⁸⁸ Pese a que una revisión por parte de la Unidad de Control del Gasto Electoral del TSE halló más evidencia incriminatoria, incluyendo el uso de fondos ilícitos, el TSE no consideró que esto fuese fundamento para una nueva resolución. Por el contrario, el TSE envió el caso de nuevo a la Unidad de Control del Gasto Electoral para que realizase otro informe al respecto⁸⁹. La Unidad de Control del Gasto Electoral del TSE solicitó una auditoría externa de las finanzas de *Alianza País*. En el momento de escribir este informe, el caso aún estaba pendiente. La falta de argumentación en ambas resoluciones por parte del tribunal llevó a muchos a especular sobre una motivación política, lo que afectó la confianza pública en el TSE.

E. EL SISTEMA ELECTORAL

En las elecciones para la Asamblea Constituyente, los ecuatorianos eligieron 130 representantes: 100 escaños fueron elegidos en 22 circunscripciones provinciales, con entre 2 y 18 escaños por provincia, dependiendo de su población, en un sistema de listas abiertas de representación proporcional⁹⁰. 24 escaños fueron elegidos en circunscripción

⁸⁴ Se debe mencionar las diferentes interpretaciones de “procedimientos de votación”: algunos vocales prominentes del TSE lo interpretan en un sentido general; según ellos, también la prohibición del conteo rápido sería legítima.

⁸⁵ PLE-TSE-9-20-9-2007.

⁸⁶ PLE-TSE-6-6-9-2007. A este respecto, la preocupación de la MOE UE no se refiere al contenido de la resolución, sino a la posibilidad de que se tomen nuevas resoluciones sobre la materia, sin considerar los procedimientos regulatorios apropiados y durante la campaña electoral.

⁸⁷ PLE-TSE-5-29-8-2007, 29 agosto de 2007

⁸⁸ PLE-TSE-3-4-9-2007, 4 de septiembre de 2007.

⁸⁹ Resolución del TSE del 6 de octubre.

⁹⁰ El sistema electoral está regulado, como se mencionó, por la *Constitución Ecuatoriana de 1998* (específicamente los artículos 27 y los artículos 97 al 102), la *Ley de Elecciones del 2000*, el *Estatuto de*

nacional. 6 escaños fueron elegidos por ecuatorianos emigrantes en 3 distritos electorales en el exterior. Por lo tanto, los votantes recibieron dos papeletas electorales, una correspondiente a la circunscripción nacional y otra correspondiente a las circunscripciones provinciales o en el exterior. Los votantes tuvieron la opción de concentrar su voto en una lista o de distribuirlo entre las diferentes listas, seleccionando, de manera uninominal, hasta un número de candidatos equivalente al número de escaños para cada circunscripción. Pese a que el sistema electoral otorgó al votante una alta posibilidad de selección, puede haber sido demasiado complejo para que muchos votantes participaran de manera significativa. Además, la complejidad del sistema causó confusión, frecuentes errores humanos y demoras significativas en los procesos de conteo y tabulación.

La abrumante mayoría de escaños conseguidos por MPAIS no dejó lugar a ninguna duda ni disputa relevante. Sin embargo, la MOE UE cree que, para el caso de una elección con un margen estrecho de diferencia en los resultados, el sistema no estaría equipado con los elementos para dar una respuesta satisfactoria y clara, sino que más bien, podría llevar a discusiones y a disputas serias, lo cual desembocaría en un mayor número de impugnaciones legales entre los partidos políticos, movimientos y candidatos contendientes, algunas de ellas posiblemente difíciles de dictaminar en una forma democráticamente satisfactoria. Esto representa un peligro y un riesgo que deberían ser evitados en el futuro.

Según se demuestra en el Anexo 1, hubo discrepancias significativas en el diseño de las circunscripciones⁹¹. Por ejemplo, la provincia de Imbabura tiene un representante por cada 90.596 electores, mientras que la provincia del Carchi tiene un representante por cada 39.891 electores; cada una de las dos elige un total de tres representantes. Otro ejemplo revelador es la comparación entre Imbabura y Cotopaxi: la provincia de Cotopaxi, con un menor número de votantes empadronados (270.159) elige a un representante más que la circunscripción de Imbabura (271.788 votantes empadronados). Otro ejemplo: cada uno de los 18 representantes del Guayas corresponde a 133.857 votantes empadronados, 235,6% más que el número correspondiente a cada uno de los representantes de Carchi⁹².

Esto podría considerarse una amenaza al principio de “igualdad del peso del voto”, puesto que el número de votantes registrados por electorado requeridos para elegir a un representante, varía en más del 10-15%, según lo requerido por las mejores prácticas internacionales. Las discrepancias son muy amplias y no se refieren solamente a las circunscripciones en el extranjero o a las provincias con menor población, donde las excepciones podrían ser aceptadas a fin de asegurar una mínima representación.⁹³

2007, y el *Reglamento para la Asignación de Escaños en la Elección de Candidatos a la Asamblea Constituyente* adoptado por el TSE (de aquí en adelante, *el Reglamento de 2007*).

⁹¹ Artículo 126 de la Constitución establece que cada provincia debe tener al menos dos representantes, con un representante adicional por cada 200.000 habitantes, o por cada fracción que supere los 150.000 votantes.

⁹² En otras palabras, esto significa que el *poder del voto* de Guayas corresponde a alrededor de 2/7 o a menos de 3,36 veces el *peso del voto* de Carchi. Para un análisis más detallado, ver Anexo 3.

⁹³ La igualdad del peso del voto se refiere, por lo general, a la delimitación de las circunscripciones. La máxima variación entre el impacto de los votos no debería exceder el 10-15%. (Ver Comisión de Venecia,

El método de proporcionalidad establecido por la Ley de Elecciones para asignar escaños es, en general, el método D'Hondt⁹⁴. Sin embargo, para la elección de la Asamblea Constituyente, el TSE específicamente estableció, por medio del Reglamento de 2007, el método de la cuota de Hare, que comparativamente favorece a las listas menos votadas en la distribución de escaños⁹⁵. El Sistema proporcional de la *cuota de Hare* se aplicó únicamente a la papeleta electoral nacional y en 15 provincias. En las siete provincias que eligen solo dos escaños, el segundo escaño es asignado a la segunda lista con mayor número de votos, siempre y cuando logre alcanzar el 25% de los votos de la lista ganadora. En cuanto a las tres circunscripciones en el exterior, el sistema sigue una regla de mayoría simple, y aplica también un método diferente de consolidación del voto. El hecho de que se aplicaran tres métodos distintos para la asignación de escaños en una misma elección, podría ser visto como un desafío al principio de “igualdad de oportunidades”⁹⁶.

Como consecuencia de una sentencia del Tribunal Constitucional en 2004, el Congreso modificó en 2006, mediante una reforma de ley, el método de consolidación del voto en elecciones pluri-personales, antes de procederse a la asignación de escaños a las distintas listas y candidatos. El Congreso introdujo el *factor ponderador exacto*, como instrumento para convertir los votos nominales en votos para la lista correspondiente, antes de sumar éstos a los votos en plancha (ver anexos 2 y 9). Este factor inevitablemente introdujo desigualdades entre la papeleta electoral de los votantes que votaron nominalmente y las papeletas electorales con votos en plancha. Mientras una papeleta electoral con un voto en plancha siempre tiene el valor de "1", una papeleta electoral con votos nominales puede valorarse en menos o más de uno dependiendo del número de votos nominales emitidos por papeleta electoral y del *factor ponderador exacto*, determinado en cada circunscripción al momento del conteo⁹⁷ en cada circunscripción. Esto llevó a la consecuencia absurda de que una serie de votos nominales para un partido o movimiento creara un valor neto mayor por papeleta a un voto en plancha⁹⁸. Por lo tanto, como resultado, el elector que votó nominalmente no podía saber el valor verdadero de su voto antes de votar.

Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales, 2002, p. 17; ver HRC, Comentario General No 25, 1996, párrafo 2.1; ver además OSCE/ODIHR, Compromisos Establecidos para Elecciones Democráticas en los Estados Participantes de la OSCE, 2003, páginas 13-14.

⁹⁴ En el 2004 fue declarado inconstitucional por el TC y la ley, y luego fue revisada en el 2006. Sin embargo, después de esta revisión, se mantuvo el mismo método D'Hondt, aunque bajo un nombre distinto: método de los divisores continuos – ver artículo 105, sección 4 de la Ley Electoral del 2000, revisada.

⁹⁵ Ver artículo 5c. a e., del Reglamento de 2007.

⁹⁶ Ver Lineamientos de las Elecciones, Informe Explicativo, Comisión de Venecia 2002, página 17, párrafo 2.1.

⁹⁷ El *factor ponderador exacto* fue determinado por circunscripción (o a nivel nacional en lo que respecta a la papeleta nacional), al finalizar el conteo de votos, dividiendo el total de papeletas con votos nominales por la cifra total de los votos nominales. A este factor se le multiplicó después la suma de votos nominales recibidos por cada lista. Finalmente, este producto fue sumado al total de votos en plancha recibidos por la misma lista. Esta suma corresponde a los votos definitivos (votos consolidados) atribuidos a esa lista. Ver Artículo 105, sección 3 de la Ley de Elecciones, revisada.

⁹⁸ La MOE UE observó que algunos votantes intentaron aprovecharse de esta anomalía, pero esto ocurrió a una escala limitada que no afectó a las elecciones de manera significativa.

Los efectos del *factor ponderador exacto* causaron confusión entre el público en general y entre los actores políticos. Los electores rara vez supieron de la existencia del factor ponderador exacto y su funcionamiento. Esto llegó a ser un tema de debate público y, a su vez, causó confusión añadida sobre cómo potenciar el voto, tratando de tomar ventaja por medio de patrones estratégicos de votación. Sin embargo, votar estratégicamente no podría causar la manipulación del factor ya que sólo se determina después de que todos los votos se emiten y se cuentan. Asimismo, los votantes pudieron haber hecho uso de un voto estratégico a fin de intentar potenciar su voto. Como conclusión, el *factor ponderador exacto* es un procedimiento matemático que opera en la fase de consolidación del voto, en una manera que puede considerarse como un desafío a los estándares internacionales de acuerdo a los principios de *una persona, un voto* y la *equidad del peso del voto*⁹⁹ (ver anexo 9). La MOE UE recomienda enardecidamente analizar cómo se podría mejorar el sistema para elecciones futuras.

⁹⁹ Ver Lineamientos de las Elecciones, Informe Explicativo, Comisión de Venecia 2002, páginas 16 y 17, párrafo 2, Sufragio Igualitario.

ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

A. ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

La administración electoral ecuatoriana se compone del Tribunal Supremo Electoral, 22 Tribunales Provinciales Electorales (TPE) y 37.656 Juntas Receptoras del Voto (*JRV*). La administración electoral en Ecuador se encuentra bajo el control del TSE, que es un órgano autónomo permanente encargado de “organizar, supervisar y dirigir los procesos electorales”. Sus funciones, organización y composición están reguladas por la Constitución de 1998 y la Ley de Elecciones de 2000.

El TSE se compone de siete miembros, nombrados por el Congreso de entre candidaturas presentadas por los partidos políticos que obtuvieron el mayor número de votos en las últimas parlamentarias, en octubre de 2006. Los miembros actuales del TSE fueron designados el 20 de enero de 2007 por un periodo de cuatro años. Los principales partidos políticos ecuatorianos con representación parlamentaria están presentes en la composición del TSE: *PSP*, *PSC*, *UDC*, *PRE*, *PS*, *PRIAN* e *ID*¹⁰⁰. Dado que *Alianza País* no participó en las elecciones al Congreso, no tiene representación en el TSE. Según los artículos 18 y 19 de la Ley de Elecciones, los miembros del TSE deben ser ciudadanos ecuatorianos de nacimiento mayores de 35 años de edad y estar en posesión de sus derechos políticos. Los miembros del TSE no pueden ser empleados públicos, jueces u otros miembros de la judicatura. No hay requisitos profesionales específicos y no se requiere experiencia previa en elecciones. Las decisiones del TSE se toman en sesiones plenarias por mayoría, siendo cuatro el número mínimo de miembros para tener quórum legal en los plenos.

A nivel central, el TSE consta de una Secretaría y tres comisiones permanentes: legal, económica y técnica, y una cuarta comisión temporal: capacitación. Cada comisión está compuesta por tres miembros del TSE y está dirigida por uno de ellos, contribuyendo así a un sistema de pesos y contrapesos entre los siete partidos representados. Las comisiones controlan el trabajo de las direcciones generales y las unidades, que se encargaron de la parte operativa y técnica del proceso. Bajo este sistema de repartición *de facto* de poderes, cada miembro tiene la facultad de designar a coidearios para trabajar en los diferentes departamentos técnicos. Los partidos y movimientos no representados en el TSE no tuvieron los mismos recursos para controlar el funcionamiento de la administración electoral. Por lo tanto, quienes no tuvieron representación en el TSE tendieron a desconfiar de la imparcialidad de la institución.

El TSE opera en todo el país a través de entidades descentralizadas, en concreto, a través de 22 TPE, uno en cada una de las provincias del Ecuador. Los TPE se componen de siete miembros designados por el TSE por un periodo de dos años preferiblemente de entre las candidaturas presentadas por los partidos políticos. Estas designaciones deben

¹⁰⁰ Los siete miembros del TSE son: Jorge Acosta (PSP) Presidente; René Mauge (ID) Vicepresidente; Elsa Bucaram (PRE), Andrés León (UDC), Pedro Valverde (PSC), Andrés Luque, (PRIAN), y Hernán Ribadeneira (PS).

respetar, según el Artículo 22 de la Ley de Elecciones, las diferentes tendencias políticas en el país, y no reflejan necesariamente la misma estructura del TSE. La Ley de Elecciones no especifica como se deben medir estas tendencias, ni que la composición de los TPEs deba respetar las mayorías políticas en cada provincia. En realidad, los miembros del TSE designan la composición de los TPEs, teniendo en cuenta el panorama político en cada una de las provincias. Los miembros del TPE estuvieron a cargo de distintos cantones dentro de sus provincias y se involucraron en todos los aspectos de los preparativos electorales en sus áreas de responsabilidad: designación de miembros de las Juntas Receptoras del Voto, capacitación, centros electorales, etc. A niveles organizacionales y operativos, los TPEs repiten las estructuras del TSE con comisiones, direcciones y unidades.

El equilibrio entre las distintas tendencias políticas representadas en los TPEs y en el TSE implica que estos grupos reaccionan de manera distinta ante lo que puede o no considerarse como infracciones. El TPE de Pichincha, por ejemplo, se pronunció en contra de la intervención del Gobierno en la campaña electoral. El 24 de septiembre, todos los miembros del TPE de Pichincha firmaron una carta solicitando al TSE que tomase medidas en contra de la celebración de una sesión del “gabinete itinerante”¹⁰¹ que el Presidente Rafael Correa tenía previsto celebrar en la provincia durante el periodo de reflexión electoral. El Presidente aceptó estos requerimientos, pospuso el “gabinete itinerante” y además, canceló su programa radiofónico de los sábados. La MOE UE consideró este hecho como un paso positivo que demostró respeto por el periodo de reflexión de tres días, previo a las elecciones. El TSE decidió emitir dos días después un comunicado de prensa recordando también que estaba prohibida toda forma de publicidad, incluida la publicidad oficial del Gobierno, durante el periodo de reflexión. Esta orden del TSE no fue debidamente impuesta.

Las 37.656 Juntas Receptoras del Voto conformaron el nivel inferior de la administración electoral. A diferencia del TSE y el TPE, las JRV no son permanentes. Las juntas receptoras de voto fueron establecidas 45 días antes de las elecciones¹⁰² y estaban separadas por género, con un límite de 300 electores en cada una¹⁰³. El artículo 62 de la Ley de Elecciones establece que las Juntas Receptoras del Voto deben tener cinco miembros y dos suplentes, designados por los TPE de entre las candidaturas de ciudadanos presentadas por los partidos políticos. Sin embargo, para la Asamblea Constituyente, la designación de los miembros de las Juntas Receptoras del Voto fue regulada por una directiva *ad hoc* del TSE¹⁰⁴. Esta regulación indica que los miembros de la Junta Receptora del Voto debían ser seleccionados según los siguientes criterios: tres miembros debían ser estudiantes de secundaria, mientras que los otros cuatro debían ser profesores de colegio o universitarios, empleados de instituciones educativas, empleados públicos y empleados del sector privado. Por un lado, esta regulación permitió la designación de individuos externos al ámbito político, lo cual contribuyó a

¹⁰¹ Ver sección “Visión General de la Campaña Electoral”.

¹⁰² Artículo 31 de la Ley de Elecciones.

¹⁰³ 200 votantes por cada Junta Receptora del Voto en Quito y Guayaquil.

¹⁰⁴ Reglamento para la designación de miembros de la Junta Receptora del Voto para las Elecciones a la Asamblea Constituyente, 18 julio de 2007.

una gestión más imparcial del proceso electoral a ese nivel. Por el otro lado, también implicó que la mayoría del personal no tenía experiencia electoral previa.

No hubo un órgano electoral administrativo entre los 22 TPE y las 37.656 Juntas Receptoras del Voto. Por el contrario, los coordinadores electorales fueron el puente entre los tribunales provinciales y las Juntas Receptoras del Voto. Los TPE designaron un coordinador por cada 30 Juntas Receptoras del Voto. Entre otras actividades, los coordinadores estuvieron a cargo de la organización de las elecciones en las Juntas Receptoras del Voto que les fueron asignadas, de la entrega de los nombramientos a los miembros de las Juntas Receptoras del Voto y de recibir las actas de resultados de la elección de parte de las Juntas Receptoras del Voto para entregarlos a los TPEs. Los coordinadores asimismo, jugaron un papel determinante durante la jornada electoral, ya que brindaron apoyo a los miembros de las Juntas Receptoras del Voto y los ayudaron a comprender las complejidades del proceso; no obstante, hubiera sido necesario haber tenido un número mayor de coordinadores para resolver todos los inconvenientes, especialmente durante el proceso de conteo.

B. ADMINISTRACIÓN DE LAS ELECCIONES

Las elecciones para la Asamblea Constituyente representan el segundo proceso electoral gestionado por este TSE en menos de seis meses. En general, desde el punto de vista técnico, el TSE gestionó eficientemente las elecciones de la Asamblea Constituyente de 2007, asegurando una buena organización de la jornada electoral. Para estas elecciones, el Tribunal Supremo Electoral administró un presupuesto de \$41.813.301,05¹⁰⁵, excluyendo el sistema de franjas publicitarias que el TSE pagó a los partidos y movimientos participantes.

La institución TSE gozó de la confianza general sobre su capacidad técnica para administrar el proceso electoral. Sin embargo, algunas de las decisiones del pleno, tales como la prohibición de realizar encuestas a boca de urna y el conteo rápido, o las sanciones aplicadas al Gobernador del Guayas¹⁰⁶ que luego fueron suspendidas, afectaron la confianza pública y política en el TSE, que percibieron estas decisiones como políticamente motivadas¹⁰⁷. La suspensión de la decisión sobre encuestas a boca de urna y al conteo rápido fue bien recibida, ya que contribuyó a conducir el proceso más en concordancia con los estándares internacionales, especialmente en lo que se refiere al derecho a la libertad de expresión y a la información.

En líneas generales, se cumplieron con los plazos para la designación y capacitación de los miembros de las Juntas Receptoras del Voto, entrega de materiales electorales y la inscripción y registro de candidatos, partidos y movimientos. Sin embargo, en lo que ha sido una de las consecuencias más negativas de la evidente complejidad del sistema, el TSE y los TPEs no cumplieron los plazos legales para el conteo, tabulación, anuncio y

¹⁰⁵ Fuente: TSE.

¹⁰⁶ Ver sección “Asuntos legales”, párrafo D “Aplicación de la Normativa por parte de la Administración Electoral”.

¹⁰⁷ Para más detalles ver “Marco legal”.

publicación de los resultados¹⁰⁸. En este sentido la MOE UE lamenta que las autoridades electorales no hayan sido capaces de proporcionar resultados oficiales hasta casi dos meses después de las elecciones.

La transparencia se vio comprometida por una serie de factores. Primero, las reuniones plenarias del TSE y TPEs son sesiones cerradas¹⁰⁹, excepto si la mayoría de los miembros aprueba lo contrario. Únicamente las sesiones plenarias en que se trata de la tabulación de resultados electorales son abiertas al público¹¹⁰. En segundo lugar, las decisiones del TSE y de los TPEs no se comunicaron al público de manera consistente y efectiva. Por ejemplo, sólo los partidos y movimientos políticos que participaron en las elecciones recibieron notificación de las decisiones del TSE y los TPEs por medio de un sistema de casilleros electorales en los que se depositaba toda la correspondencia (información), sin confirmación de recibo. En muchos casos, las decisiones fueron entregadas dos o tres días después de haber sido emitidas; este sistema no es efectivo para promover la fluidez en la comunicación; y además, da ventaja a los partidos que tienen representación en el TSE y en los TPEs.

Bajo petición oficial y de acuerdo a una interpretación positiva del Memorandum de Acuerdo entre la Comisión Europea y el TSE, los observadores de la UE tuvieron acceso a casi todas las sesiones del TSE y TPEs. Sin embargo, no se permitió una observación total de tres reuniones en las que se tomaron decisiones con evidentes implicaciones políticas. La primera ocasión fue el 23 de septiembre, cuando el TSE revirtió la decisión sobre la prohibición de realizar encuestas a boca de urna y conteos rápidos. La segunda tuvo lugar en la provincia del Cañar, cuando el TPE discutió una queja presentada por el Gobernador de la provincia en contra de algunos miembros del TPE a los que se descubrió consumiendo bebidas alcohólicas durante la tabulación de resultados. El tercer caso tuvo lugar el 9 de octubre en la provincia del Azuay, cuando el tribunal provincial discutió una queja de *MPAIS* sobre los resultados en 20 Juntas Receptoras del Voto. En todos los demás casos el TSE y los TPE permitieron acceso total a los observadores de la UE.

No siempre se siguieron las instrucciones técnicas del TSE a los TPEs, mientras que algunos departamentos del TSE tenían dificultad en recibir informes y respuesta sobre las actividades de los TPE. Por ejemplo, la Unidad de Capacitación del TSE demoró más de una semana en obtener cifras actualizadas sobre el número de miembros de la Junta Receptora del Voto ya capacitados.

Si bien la capacitación fue en general bien organizada, según la evaluación de los observadores de la UE, ésta no llegó a todos los miembros de las Juntas Receptoras del Voto. Este hecho trajo consecuencias claras durante el conteo de las papeletas electorales y la tabulación de resultados, ya que tuvieron que realizarse numerosos recuentos debido a errores en las actas de resultados.

El Ejército ecuatoriano jugó un papel significativo en la preparación logística de las elecciones. El Ejército imprimió las papeletas electorales, las actas de votación y

¹⁰⁸ Ver sección “Resultados”.

¹⁰⁹ Artículo 15 Reglamento interno del TSE y los TPEs.

¹¹⁰ Artículo 16 Reglamento interno del TSE y los TPEs.

escrutinio así como el padrón electoral. Igualmente, distribuyó todos los materiales electorales a las Juntas Receptoras del Voto y los devolvió a los TPE una vez finalizado el conteo. Su función en el proceso electoral fue establecida en distintos acuerdos con el TSE. La participación del Ejército en las elecciones no fue considerada como una interferencia en el proceso. Más bien al contrario, los actores políticos y el público en general perciben al Ejército como agente de garante de orden, eficiencia y neutralidad.

PADRÓN ELECTORAL

A. EL DERECHO AL VOTO

El derecho al voto se otorga a todos los ciudadanos ecuatorianos mayores de 18 años y que se encuentren en pleno goce de sus derechos políticos. El voto es obligatorio para todas las personas entre 18 y 65 años, excepto para los analfabetos y los ecuatorianos registrados en distritos electorales del exterior o analfabetos. Según el artículo 27 de la Constitución, el personal de las Fuerzas del Ejército y la Policía en servicio activo está excluido de votar.

B. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO EN EL PADRÓN ELECTORAL

Un total de 9.371.232 electores constan en el padrón electoral (ver Anexo 4). El país tiene un sistema pasivo de registro electoral con datos tomados del Registro Civil (RC). Los ciudadanos que cumplen 18 años son incluidos automáticamente en el padrón electoral. Si bien es cierto que el TSE es responsable del padrón electoral, el padrón de ciudadanos es responsabilidad del Registro Civil, que depende de la Vicepresidencia de la República. La relación entre el TSE y el Registro Civil está reglamentada por los artículos 39, 41 y 43 de la Ley de Elecciones, y se basa también en acuerdos firmados por ambas instituciones para desarrollar estos artículos.

El padrón electoral puede considerarse incluyente y cuenta con la confianza de los partidos y movimientos políticos. En este sentido, la MOE UE no recibió mayores quejas de los actores políticos y electores respecto a diferencias relevantes en el registro que hubiesen afectado el proceso electoral.

Sin embargo, se identificaron un número de fallas en el padrón electoral que están en su mayor parte vinculadas a las insuficiencias del Registro Civil:

El padrón electoral se puede actualizar en cualquier momento. Sin embargo, para que las actualizaciones fueran incluidas a tiempo para las elecciones del 30 de septiembre, los cambios debían realizarse antes de la fecha límite¹¹¹ (3 de mayo), ya que la Ley de Elecciones¹¹² determina que los cambios y actualizaciones al padrón electoral no se podían realizar después de la convocatoria oficial a elecciones¹¹³. Para estas elecciones, el lapso de 5 meses entre la fecha límite y la jornada electoral puede considerarse largo¹¹⁴ ya que dio pie a inexactitudes que marginaron a un número de votantes. Al

¹¹¹ Según el artículo 3 del Estatuto de 2007, el Padrón electoral podía actualizarse hasta un día antes de la convocatoria oficial a elecciones. Puesto que las elecciones para la Asamblea Constituyente fueron convocadas el 4 de mayo, la fecha límite fue el 3 de mayo.

¹¹² Artículo 40 de la Ley de Elecciones.

¹¹³ Artículo 45 de la Ley de Elecciones indica que la convocatoria debe hacerse al menos 90 días antes de la Jornada electoral.

¹¹⁴ Según el Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales: “*El mantenimiento adecuado del padrón*

igual, los electores que cumplieron 18 años entre el 3 de mayo y la jornada electoral no fueron incluidos en el padrón electoral, quedando por ende excluidos de este proceso.

En ciertos aspectos, los canales de comunicación entre ambas instituciones no funcionaron adecuadamente. Por ejemplo, según el artículo 41 de la Ley de Elecciones, el Registro Civil debe entregar diariamente al TSE las listas de ciudadanos inscritos con el fin de actualizar el padrón electoral. Sin embargo, el Registro Civil no entregó las actualizaciones diarias al TSE. Además, para las elecciones de la Asamblea Constituyente, el TSE recibió la última actualización de la lista de ciudadanos el 10 de mayo, una semana después de la fecha límite.

El padrón electoral fue publicado en los Centros de Información al Votante, que los TPEs abrieron en todo el país al menos 15 días antes de las elecciones. Los votantes podían revisar si constaban en el padrón electoral, pero esto únicamente servía para identificar el centro de votación al cual cada votante estaba asignado, sin que tuvieran la posibilidad de solicitar cambios en el padrón.

El 28 de agosto, un mes antes de la jornada electoral, el TSE recibió del Registro Civil una lista de 28.000 personas fallecidas que constaban en el padrón electoral. Puesto que la lista de votantes para cada una de las Juntas Receptoras del Voto estaba siendo impresa en ese momento, no hubo tiempo de eliminar esos nombres del padrón electoral. Sin embargo, según el artículo 39 de la Ley de Elecciones, el Registro Civil debe eliminar a las personas fallecidas de la lista e informar al TSE, al menos 15 días antes de establecer el padrón electoral.

El Registro Civil calcula¹¹⁵ que hay por lo menos 1.500.000 ciudadanos que no han sido registrados y que representan más del 10% de la población. Alrededor de la tercera parte de esta cifra, unos 500.000, está en edad de votar. Estas personas están localizadas en áreas de difícil acceso a lo largo de las fronteras con Perú y Colombia, así como en ciertas áreas de las provincias costeras. El bajo nivel de registro afecta principalmente a la población indígena en las provincias amazónicas, y según el Registro Civil, en algunas áreas puede alcanzar el 20% de la población de un distrito. Los observadores de la UE han reportado que el porcentaje de la población indígena que no está registrada es de casi 40% en las áreas de la provincia de Morona-Santiago¹¹⁶. Se hallaron porcentajes similares en otras áreas indígenas y rurales de la sierra ecuatoriana¹¹⁷.

Debido a que las oficinas del Registro Civil están localizadas en las capitales provinciales y cantonales, los ciudadanos que viven en áreas rurales y remotas tienen menos posibilidades de registrarse. Si bien es un hecho reconocido que algunos sectores de la población en áreas rurales e indígenas no fueron registrados, antes de las elecciones se realizaron algunos esfuerzos para tener un registro civil más incluyente y, consecuentemente, un padrón electoral más completo. En este sentido, el Registro Civil

electoral es vital para garantizar el sufragio universal". Comisión de Venecia.

¹¹⁵ El Director General del Registro Civil admitió esto al MOE UE.

¹¹⁶ Información recibida por diferentes fuentes gubernamentales y transmitidas por los observadores de largo plazo de la MOE. Para más detalle ver la sección sobre participación de pueblos indígenas y afro-ecuatorianos.

¹¹⁷ Los observadores en Pichincha se percataron de un número importante de gente que no estaba registrada en las áreas rurales indígenas de la provincia.

emprendió una campaña de inscripción en las áreas antes mencionadas, y desde el año pasado hasta la fecha ha inscrito aproximadamente a 350.000 ciudadanos. El Registro Civil se auto-financia¹¹⁸. Por lo tanto, otra barrera a la inscripción es que los ciudadanos deben pagar dos dólares por un documento de identificación¹¹⁹ pese a que el 37% de la población¹²⁰ vive con dos dólares americanos al día. En Guayaquil, donde el Registro Civil es administrado por una fundación ligada al Municipio, una cédula de ciudadanía cuesta 10 dólares.

6.857.466 electores votaron en las elecciones de la Asamblea Constituyente, lo que representa el 73,18% del padrón electoral¹²¹. La participación puede considerarse como baja, teniendo en cuenta la obligatoriedad del voto. Según el TSE, esta baja participación se ha debido a que los emigrantes ecuatorianos no actualizan sus datos en el Registro Civil para demostrar que residen fuera del país. Actualmente, ni el TSE ni el Registro Civil tienen mecanismos para verificar cuántos ciudadanos ecuatorianos residen en el extranjero.

¹¹⁸ El Registro Civil no recibe fondos del Presupuesto del Estado. Para poder financiar sus proyectos, inclusive la inscripción de ciudadanos, esta entidad debe recaudar fondos de varios donantes nacionales e internacionales. La campaña actual de inscripción es financiada por algunos ministerios y agencias del Estado, así como también por el ACNUR y por UNICEF.

¹¹⁹ La *Cédula de Ciudadanía* es el único documento requerido para votar en el país.

¹²⁰ Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 2006.

¹²¹ Fuente: TSE, resultados de las papeletas nacionales.

VOTACIÓN EN EL EXTERIOR

Por vez primera, el Estatuto de 2007 de la Asamblea Constituyente proporcionó a los ecuatorianos residentes en el exterior el derecho de elegir a sus propios representantes a una institución de tipo parlamentario¹²². Las mismas reglas de campaña para las votaciones dentro del país se aplicaron para los candidatos y listas en el exterior. El sistema de franjas publicitarias para la propaganda electoral en medios de comunicación se utilizó también en las emisoras de radio y televisión ecuatorianas que emiten en el exterior, así como en medios de comunicación impresos.

Alrededor de 2.500.000 ecuatorianos en edad de votar¹²³ residen en el exterior, la mayoría en España, Italia y los Estados Unidos. Seis escaños en la Asamblea Constituyente fueron reservados para los ciudadanos ecuatorianos residentes en el exterior, divididos en tres circunscripciones electorales. Las circunscripciones, consistentes en dos escaños cada una, fueron: Europa, América Latina y Estados Unidos-Canadá. Los emigrantes tuvieron el derecho a votar por la circunscripción nacional y por la circunscripción electoral en la que residían.

El padrón electoral para las tres circunscripciones electorales en el exterior contó con 152.180 electores: 121.662¹²⁴ en Europa; 20.307 en Estados Unidos y Canadá, y 10.211 en América Latina. Una vez inscritos, esos electores se incluyeron en el padrón electoral del exterior y fueron eliminados de su padrón de origen. El reducido número de votantes registrado, 152.180 electores en un universo estimado de 2.824.082 emigrantes, se consideró por partidos y movimientos políticos así como por autoridades electorales como prueba del alto grado de desinterés en el proceso electoral. Otro factor que contribuyó fue que el voto no era obligatorio para los emigrantes. Finalmente, numerosas fuentes han indicado que los ecuatorianos emigrantes en el exterior temían que al registrarse en los consulados pudiese traer consecuencias en su estatus en sus países de residencia.

La participación entre los votantes en el exterior fue muy baja, ya que sólo el 26%¹²⁵ de los electores inscritos votaron. Como resultado, sólo 39.698 individuos eligieron 6 representantes para la Asamblea Constituyente.

Las votaciones en el exterior fueron observadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Ecuador bajo invitación del Gobierno ecuatoriano.

¹²² Artículos 3 y 4 del Estatuto del 2007.

¹²³ Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), 2005. Según las estadísticas del INEC de 2005, un total de 2.824.082 ecuatorianos son emigrantes. Más de un millón de ecuatorianos abandonaron el país en los últimos 6 años. Fuente: OIM.

¹²⁴ De esa cifra, 92.315 sólo en España.

¹²⁵ Fuente: TSE.

INSCRIPCIÓN Y REGISTRO DE CANDIDATOS Y LISTAS DE PARTIDOS

A. PROCEDIMIENTOS PARA LA INSCRIPCIÓN Y REGISTRO

La Constitución establece el derecho de los partidos políticos de promover a sus candidatos, así como la posibilidad que tienen los candidatos independientes de participar en las elecciones¹²⁶. La ley de Partidos Políticos regula la inscripción y financiamiento de los partidos políticos. A fin de ser registrados bajo la categoría de partidos políticos, éstos deben acatar ciertos requisitos, tales como hacer una declaración de sus principios ideológicos, presentar sus estatutos y símbolos, y contar con un número de miembros equivalente, por lo menos, al 1,5% del total de votantes registrados en el padrón electoral nacional; además, deben contar con oficinas en al menos 10 provincias, dos de las cuales deben estar entre las tres con mayor número de población.¹²⁷

Un partido político puede ser cancelado del registro de partidos si no llega a obtener un mínimo porcentaje (5%) de los votos válidos en, al menos, dos elecciones pluri-personales a nivel nacional, o si no participa en una elección pluri-personal en al menos 10 provincias.¹²⁸ Es responsabilidad del TSE registrar y cancelar el registro a los partidos políticos. Sus decisiones pueden ser impugnadas dentro de los 15 días posteriores a la publicación, y el TSE cuenta con el mismo lapso de tiempo para tomar su decisión al respecto.¹²⁹ El TSE decidió no aplicar el umbral del 5% en estas elecciones, a fin de permitir que los partidos y movimientos que no llegaran a cumplir con dicho requisito pudiesen continuar operando. La Ley de Elecciones describe la participación de candidatos y organizaciones independientes, inclusive movimientos. No existe un registro permanente de movimientos políticos; éstos deben registrarse de nuevo para cada elección.

Los requisitos para la inscripción y registro de las listas de candidatos no fueron complicados en estas elecciones. El Estatuto de 2007 permitió la participación de movimientos ciudadanos, movimientos políticos y partidos políticos (incluyendo a los partidos previamente establecidos), con el solo requisito de recoger el número de firmas correspondiente al 1% de votantes registrados en su respectiva circunscripción¹³⁰. Dichas firmas tuvieron que ser entregadas en papel y en formato electrónico, y los datos presentados debieron coincidir en ambos documentos. Las listas de candidatos, además, tuvieron que alternar entre hombres y mujeres, mostrando una participación del 50% para cada género. La inclusividad del sistema de registro¹³¹ permitió la participación de

¹²⁶ Artículo 98 de la Constitución.

¹²⁷ Artículos 10 y 12 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

¹²⁸ Artículo 35 literal c de la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

¹²⁹ Artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

¹³⁰ Artículo 13 del Estatuto de 2007.

¹³¹ Para más detalles ver la parte correspondiente a “Registro de Candidatos y Listas de Partidos”.

3.224 candidatos que representaron a 497 listas registradas a nivel provincial, nacional y fuera del país.

Las listas tuvieron tres días antes del vencimiento del plazo estipulado para las inscripciones para poder verificar con el TSE si, en efecto, habían conseguido cumplir con todos los requerimientos. Según el Reglamento de Inscripción y Registro de Listas y Candidatos, el TSE y los TPEs debían verificar, al azar, al menos 5% de las firmas presentadas por lista, a fin de comprobar si los nombres y los números de cédula de identidad eran reales y estaban incluidos en el padrón electoral. El TSE no detalló públicamente cómo fue realizado este proceso de verificación.

A fin de inscribirse y registrarse para las elecciones, los candidatos debían ser ecuatorianos de nacimiento, mayores de 20 años y en goce de sus derechos políticos. Los candidatos provinciales debieron certificar que habían nacido en la provincia correspondiente o que habían residido en ella durante los tres años previos a la jornada electoral. Los candidatos que representaron a los electorados en el extranjero tuvieron que registrarse en el consulado ecuatoriano pertinente. También tuvieron que acreditar oficialmente que se encontraban residiendo en la circunscripción exterior correspondiente, durante los dos años anteriores a la jornada electoral.

B. QUEJAS RELACIONADAS A LA INSCRIPCIÓN Y REGISTRO DE CANDIDATOS

Dado el alto número de listas y candidatos, las 65 quejas y apelaciones que han sido presentadas ante el TSE y el TC en relación a la inscripción y registro de candidaturas y listas pueden considerarse como un total relativamente bajo¹³². La mayoría de decisiones (49) tomadas por el TSE han tenido que ver con apelaciones relativas a la inscripción y registro de candidaturas y listas de los TPE. La mayoría de estos casos tuvo que ver con el mínimo de firmas requerido para registrarse¹³³. El TSE se pronunció a favor en 7 casos, pues las listas pudieron demostrar que sí habían presentado el requerido número de firmas. En los otros 42 casos, se mantuvo la exclusión de las listas. El TC ratificó el dictamen del TSE sobre la negación de la inscripción a 10 listas nacionales. El TC se pronunció dos veces a favor de las listas y se mantuvo en la negación de la inscripción para los 8 casos restantes. Además, un total de 6 impugnaciones a candidaturas fue presentado ante el TSE y rechazado por incumplimiento de los plazos establecidos por la ley, porque la persona que apeló la decisión no gozaba de personalidad jurídica o porque el caso estaba mal sustentado. En general, las quejas fueron gestionadas de manera competente y eficiente.

¹³² En 3 casos (2 en Guayas, 1 en Pichincha) los procedimientos no tuvieron seguimiento porque las quejas y apelaciones fueron presentadas demasiado tarde.

¹³³ El artículo 13 del Estatuto de 2007 establece el mínimo de 1% de los votantes registrados en la respectiva circunscripción como un requisito para poder registrarse.

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑA

Los artículos 98 y 114 de la Constitución prevén la igualdad de derechos y de tratamiento para los partidos políticos respecto de sus actividades. La Ley de Partidos Políticos¹³⁴ establece reglas detalladas para el financiamiento público y privado de los partidos políticos.

El financiamiento público está permitido para otorgar fondos a las actividades permanentes¹³⁵. Adicionalmente, los partidos políticos gozan de un tipo indirecto de financiamiento público a través de las llamadas “frangas”, de concesiones al impuesto predial y del beneficio de ser eximidos del pago al impuesto sobre la renta de actividades financieras. La distribución de los fondos públicos para actividades permanentes está dirigida a proteger el desarrollo de los partidos políticos pequeños a través de la distribución del 60 por ciento de dichos fondos entre todos los partidos y movimientos políticos que obtuvieron más del 0,04% de los votos en las últimas elecciones parlamentarias sobre una base igualitaria. El 40% restante se distribuye de acuerdo al peso que tenga cada partido en relación a los votos obtenidos en las elecciones parlamentarias precedentes. Por lo tanto, para las elecciones parlamentarias de 2006, el PRIAN recibió \$803.026,97; el PSC \$528.812,84; el PSP \$522.174,49; el PRE \$238.830,62; la ID \$191.907,46; la UDC \$161.817,17; el MPD \$137.357,78 y la alianza PS-FA \$134.042,67 para financiar sus actividades permanentes.

Los fondos privados que reciben los partidos políticos están regulados por la Ley de Elecciones y por la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, que limita a los partidos a acceder a contribuciones de sus miembros y de sus simpatizantes, donaciones, auto-financiamiento e ingresos provenientes de inversiones. La legislación también establece límites para las contribuciones privadas a los partidos políticos¹³⁶. En el 2001, el Congreso confirió al TSE la autoridad para aplicar las regulaciones adoptadas por la Administración Electoral, relativas al financiamiento de los partidos políticos. Esta ley establecía que cada partido político presentase un informe anual donde se registraran el origen y la cantidad de los gastos realizados durante el año previo, así como de los gastos fijos. Los partidos políticos también tienen que presentar sus cuentas de campaña, las cuales son revisadas por el TSE. En caso de infracciones, el TSE puede imponer sanciones que incluyen multas y la reducción o el total retiro de los fondos públicos otorgados. En caso de que un candidato hubiese ganado la elección, dicho candidato podría ser removido de su cargo, perder los derechos políticos o ser juzgado por el Fiscal General de la Nación.

¹³⁴ Artículos 57-62 de la Ley de Partidos Políticos.

¹³⁵ Esta cantidad se determina una vez al año, según la fórmula establecida por la ley, considerando los patrones de votación de las últimas elecciones.

¹³⁶ La ley prohíbe las contribuciones de personas o empresas que tienen un contrato con el Estado o con gobiernos extranjeros. Además, las contribuciones provenientes de tráfico de drogas o de cualquier otra actividad ilícita son consideradas ilegales. Los servidores, funcionarios o empleados públicos, no pueden usar recursos del Estado.

Financiamiento de campaña

En un año electoral, los partidos políticos reciben una cantidad variable según el presupuesto anual del Estado que se distribuye según el peso de cada partido con base a la proporción de votos obtenidos en las elecciones previas a diputados nacionales. Cabe añadir que los movimientos políticos no reciben financiación pública.

La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral limita los gastos de campaña por partido y candidato para las diferentes elecciones, según el número de votantes empadronados en cada circunscripción. Para las elecciones de 2007 a la Asamblea Constituyente, el límite del gasto electoral fue fijado en \$2.795.637. Para los candidatos provinciales en Guayas, el límite fue de aproximadamente \$720.748; en Pichincha, la cantidad fue de \$541.136 y, para los candidatos emigrantes en Europa, dicha cifra se estableció en \$35.418. En general, el límite de gasto de campaña establecido por la ley es alto y permite la realización de una campaña adecuada.

Por ley, los partidos políticos deben desglosar su financiamiento de campaña dentro de los 90 días posteriores a la jornada electoral. Esta información no se hará pública hasta que haya sido examinada por la Unidad de Control del Gasto Electoral (UCGE) del TSE, la cual procederá a elaborar un informe que deberá ser aprobado por el pleno del TSE. Sin embargo, los detalles de los gastos de campaña nunca se hacen públicos. Una debilidad natural del proceso electoral es que el gasto durante el periodo previo a la campaña, evidentemente, no se regula. Sin embargo, el TSE consideró que el gasto durante el mencionado periodo fue parte de las actividades de campaña de los partidos políticos y movimientos. La UCGE auditó adecuadamente los gastos electorales de las campañas electorales de 2006. Sin embargo, el pleno del TSE no siempre ha seguido las recomendaciones hechas por la Unidad de Control del Gasto Electoral.

LA CAMPAÑA ELECTORAL Y EL AMBIENTE PREVIO A LAS ELECCIONES

A. VISIÓN GENERAL DE LA CAMPAÑA ELECTORAL

La Ley de Elecciones¹³⁷, la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, el Estatuto de 2007¹³⁸ y otras resoluciones relevantes del TSE regulan la campaña electoral. Estas normas establecen las reglas generales que rigen la campaña: por ejemplo que el periodo de campaña esté limitado a 45 días. Asimismo, estas leyes y normas regulan asuntos relacionados con los límites a los gastos de campaña, el establecimiento de un sistema de publicidad financiada por el Estado en los medios de comunicación, la prohibición de anuncios publicitarios pagados con fondos privados, así como el uso de fondos públicos durante la campaña electoral. Las instituciones responsables de monitorear posibles infracciones a las regulaciones de campaña son el TSE y los TPEs dentro de sus respectivas competencias.

En términos generales, la campaña se desarrolló dentro de un clima tranquilo y sin violencia, y se desarrolló, principalmente, a través de los medios de comunicación, caravanas y visitas puerta a puerta, en las que los votantes pudieron conocer a los candidatos y distribuir panfletos. Se realizaron muy pocos mítines y otras reuniones políticas. Las libertades de expresión y reunión fueron ampliamente respetadas. Por un lado, el clima político se caracterizó por una oposición fragmentada y, por otro lado, por la presencia dominante del Presidente. La mayor parte de la campaña se centró en temas que tenían poca relación con los objetivos de la Asamblea Constituyente.

La mayoría de partidos políticos instruyeron a sus electores para que votaran en plancha, pese a que el uso estratégico del voto (por ejemplo, “todos los de la lista menos uno”) habría redundado en un mejor resultado para la lista, debido a la forma en que funciona el factor ponderador exacto. En otras palabras, la mayoría de partidos y movimientos prefirieron enviar instrucciones claras y simples a sus votantes, en lugar de beneficiarse de una estrategia particular de voto.

Las actividades del Gobierno, en especial, del Presidente Rafael Correa, dominaron la campaña. Durante dicho periodo, los contendientes políticos se quejaron de la constante participación del Presidente en la campaña. En particular, muchos partidos políticos y movimientos objetaron su presencia en los anuncios publicitarios de *MPAIS*, argumentando que el Presidente no era candidato a las elecciones a la Asamblea Constituyente. La MOE UE considera que el apoyo brindado por el Presidente a sus candidatos y a su movimiento es completamente justificable, dado que Correa es también el líder de *MPAIS*.

Sin embargo, es uso distinto el que hizo Rafael Correa de su Gabinete Itinerante, puesto que en ese caso estaba actuando en su condición oficial de Presidente, promoviendo

¹³⁷ Artículo 138 de la Ley de Elecciones.

¹³⁸ Artículo 17 del Estatuto de 2007.

actividades del Gobierno, distribuyendo bonos de subsidio e inaugurando obras públicas. Estos eventos constituyeron una oportunidad para realizar actos de campaña a favor de MPAIS¹³⁹. Tanto el Presidente como el Vice-Presidente, Lenin Moreno, fueron acusados de aprovechar sus viajes al extranjero para promover MPAIS en áreas con alta concentración de emigrantes ecuatorianos¹⁴⁰. La línea divisoria entre el rol del presidente en su condición oficial y su papel de líder y promotor de MPAIS fue difícil de identificar. Además, la publicidad oficial del gobierno utilizó canciones y lemas pertenecientes a la publicidad de MPAIS¹⁴¹. Algunos partidos y movimientos políticos presentaron quejas sobre el uso inapropiado de los recursos del Estado. Los observadores de la UE encontraron casos en los que hubo participación de miembros de la administración estatal y local en la campaña¹⁴². Además, la misión recibió informes y también pudo observar la utilización de programas sociales para hacer campaña a favor de MPAIS¹⁴³. La MOE UE cree que las actividades del Estado, así como los actos de la administración pública, no deberían ser utilizados como plataforma partidista durante la campaña. El TSE debería haber adoptado una posición más clara en el manejo de estos asuntos, respetando el pertinente marco legal ecuatoriano.

B. QUEJAS RELACIONADAS CON EL PERIODO DE CAMPAÑA

El Estatuto de 2007 y la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral estipulan las sanciones por infracciones a las regulaciones de campaña¹⁴⁴. El Estatuto de 2007 establece la descalificación de candidaturas como sanción en caso de anuncios publicitarios con fondos privados en los medios, o en caso de donaciones ilícitas o regalos, en contravención al Artículo 18 del Estatuto de 2007¹⁴⁵. En casos de trasgresión al límite de gastos de campaña, la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral establece la posibilidad de multar al

¹³⁹ Los observadores a largo plazo (OLPs) observaron este tipo de reuniones de campaña del Presidente mientras actuaba en su condición oficial en Los Ríos, el 15/09, en Orellana el 18/09, en La Libertad (Guayas) el 12/09, en Daule (Guayas) el 13/09, en Morona Santiago el 17/09. Las mismas actividades fueron promovidas por el Vicepresidente, Lenin Moreno, por ejemplo en Tena (Napo) el 11/09.

¹⁴⁰ El viaje oficial de Rafael Correa a los EE.UU., únicamente incluyó aquellos lugares donde se concentra un alto número de votantes: New Jersey, Miami y Nueva Cork. En Nueva York, también participó en la Asamblea General de las Naciones Unidas. De manera similar, el viaje de Lenin Moreno a Europa se enfocó en ciudades con la mayor representación de emigrantes ecuatorianos: Murcia, Madrid y Barcelona en España, y Milán en Italia.

¹⁴¹ Como un ejemplo de esto, mientras el lema del gobierno es “*La patria ya es de todos*”, el lema de Rafael Correa en su campaña presidencial fue “*La patria es de todos*” y “*Dale patria*”; para estas elecciones, algunos lemas de MPAIS fueron “*Dale Patria: la Asamblea ya es país*” o “*Dale Patria, ya eres de todos*”.

¹⁴² Jefes políticos, tenientes políticos y alcaldes.

¹⁴³ En Pastaza, los Observadores de UE notaron la presencia de propaganda de MPAIS durante la distribución diaria de bonos de subsidio en la oficina local del Ministerio de Bienestar Social.

¹⁴⁴ Ver, por ejemplo, el artículo 19 del Estatuto de 2007; los artículos 33 y 36 de la Ley del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral. Una sanción por actos de campaña el día de las elecciones está prevista por el artículo 160 de la Ley de Elecciones; los actos de campaña en los recintos electorales están prohibidos el día de las elecciones y son sancionados con multa y encarcelamiento de 2 a 15 días.

¹⁴⁵ Ver sanciones en sección “*Marco Legal*”.

candidato/lista en cuestión¹⁴⁶. El TSE y los TPEs están capacitados para resolver las quejas relativas a las regulaciones de campaña.

El TSE revisó una serie de casos (hasta el 3 de Noviembre, 21 en total) relacionados con actos de campaña fuera del periodo designado, así como relativos a infracciones a la provisión de gastos de campaña por parte de candidatos pertenecientes a listas nacionales¹⁴⁷ durante la elección presidencial de 2006. 14 casos fueron resueltos a favor de los candidatos, siendo confirmada su candidatura inmediatamente antes de las elecciones¹⁴⁸, y un caso permaneció pendiente hasta el día de las elecciones¹⁴⁹. Después de la jornada electoral, se abrieron 7 nuevos casos debido a la introducción de nuevas evidencias de infracciones a las regulaciones de campaña¹⁵⁰. Según la interpretación del presidente de la Comisión Jurídica del TSE sobre las respectivas normativas del Estatuto de 2007¹⁵¹, existe la posibilidad legal de que los miembros electos para la Asamblea Constituyente todavía puedan ser descalificados por infracciones a las regulaciones de campaña. Sin embargo, pese a que existe la figura legal, es casi imposible que los candidatos sean descalificados¹⁵². Por otra parte, el TSE también manejó casos relativos a la infracción de regulaciones de campaña cuya jurisdicción había declinado el TPE debido a que la infracción alegada había sido cometida por una lista nacional¹⁵³.

A nivel de los TPEs (*e.g.* Pichincha, Guayas, Tungurahua, Loja, Chimborazo), algunos casos se abrieron debido a infracciones a las regulaciones de campaña establecidas por el Estatuto de 2007 (por ejemplo, no respetar el periodo de campaña o la publicidad con fondos privados en los medios). Aunque ciertos casos todavía estaban pendientes el día de las elecciones¹⁵⁴, solamente algunos fueron sancionados de manera efectiva, como sucedió en Chimborazo o Cotopaxi, donde algunos candidatos fueron efectivamente descalificados. Una apelación contra la descalificación fue presentada en el caso de Cotopaxi, y el TSE sostuvo la descalificación.

El TSE resolverá los casos de trasgresión del límite impuesto de gastos de campaña (y los TPEs lo harán en sus respectivas jurisdicciones) una vez concluidas las elecciones,

¹⁴⁶ Artículo 36 de la Ley del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.

¹⁴⁷ Pese a que estos casos se revieren a la elección anterior, aún pueden tener implicaciones para las candidaturas de las elecciones a la Asamblea Constituyente.

¹⁴⁸ El caso de mayor controversia fue el de Humberto Mata, candidato por la lista 152, MFE. La Comisión Jurídica del TSE preparó un informe recomendando su descalificación debido a la seriedad de la violación a la prohibición de financiar la campaña con fondos privados en los medios. Sin embargo, el plenario del TSE votó en contra: la descalificación de una candidatura inmediatamente antes de las elecciones podía ser muy problemática.

¹⁴⁹ El caso en contra de Ximena Bohórquez, candidata por la lista 27 (MHON) quedó pendiente porque nuevas evidencias fueron presentadas inmediatamente antes del día de las elecciones.

¹⁵⁰ Cinco casos se refirieron a listas en el extranjero, y 2 correspondieron a una lista nacional. (Información provista por la Comisión Jurídica del TSE).

¹⁵¹ Artículos 18 y 19 del Estatuto del 2007.

¹⁵² Ver las entrevistas a varios vocales del TSE, así como a los vocales de los TPEs. Todos los vocales afirmaron que no estaban dispuestos a descalificar a los miembros electos para la Asamblea.

¹⁵³ Por ejemplo, hubo tres casos en Loja.

¹⁵⁴ Por ejemplo, algunos casos quedaron pendientes ante los TPEs de Pichincha y Guayas.

puesto que la Ley establece un plazo de 90 días, contados a partir de la Jornada electoral, para presentar un informe sobre los gastos de campaña¹⁵⁵.

El TSE también tuvo que resolver el caso de Quinto Pazmiño, candidato por la Provincia de Manabí por la lista 251, que había sido encarcelado por amenazar e injuriar al Presidente de la República. El TSE resolvió que, de conformidad con la Ley de Elecciones, Pazmiño, en su calidad de candidato, debía haber sido juzgado por la Corte Suprema y no por un juez de primera instancia. Sin embargo, el TSE rechazó la solicitud de destituir al Fiscal y al juez que lo juzgaron por no respetar sus derechos de fuero. Pazmiño fue puesto en libertad un día antes de la jornada electoral.¹⁵⁶

C. EDUCACIÓN AL VOTANTE

El marco legal que define las obligaciones del TSE respecto de la educación al votante cumple con los estándares internacionales¹⁵⁷.

El TSE organizó una campaña de educación al votante entre el 7 y el 29 de septiembre de 2007 a nivel nacional, provincial y, por vez primera, fuera del país. La campaña que incluyó cuñas de radio y televisión, anuncios en la prensa y hojas volantes y panfletos, estuvo dividida en 2 fases: una primera campaña de incentivo con un mensaje clave en español, quechua y braille, enfocada principalmente en la fecha de la elección y en el derecho al voto, y una segunda fase de educación al votante, enfocada en 6 mensajes claves: 1) Cómo votar de manera válida 2) Derecho al voto asistido para ciudadanos discapacitados y de la tercera edad 3) Requisitos necesarios para ejercer el derecho al voto 4) Campaña de motivación para los miembros de las Juntas Receptoras del Voto 5) Información sobre el proceso de escrutinio.

Para el 15 de septiembre, el TSE había establecido numerosos Centros de Información al Votante en las provincias, con información acerca de dónde y cómo votar, muestras de papeletas electorales e información acerca del padrón electoral. La campaña de educación al votante se centró en cómo marcar la papeleta electoral de manera correcta, pero no explicó en qué consistía un voto inválido. Esto tiene particular relevancia, puesto que las reglas establecidas para marcar las papeletas en estas elecciones fueron diferentes de aquellas reglas establecidas para procesos electorales anteriores.

Dada la complejidad del proceso electoral, la MOE UE mostró preocupación acerca de la falta de conocimiento del electorado acerca de temas clave relativos a la Asamblea

¹⁵⁵ Artículo 29 de la Ley del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.

¹⁵⁶ En el momento de redactar este informe, su caso estaba siendo conocido por la Corte Suprema.

¹⁵⁷ Declaración de los Criterios para Elecciones Libres y Justas, artículo 4.1: “Los Estados deberían dar los pasos legislativos necesarios y adoptar otras medidas que garanticen los derechos a tener elecciones periódicas, genuinas, libres y justas, de conformidad con sus respectiva legislación. En particular, los Estados deberían... iniciar o facilitar programas nacionales de educación cívica para asegurar que la población esté familiarizada con los procedimientos y temas relativos a la elección...” Consejo Inter-Parlamentario, 26.3.1994. Y el Comité de Derechos Humanos, en su Comentario General al artículo 25 CCPR, párrafo 11: “Las campañas de educación al votante las campañas de registro son necesarias para asegurar el ejercicio efectivo del artículo 25: derechos de una comunidad informada”.

Constituyente, procedimientos generales de votación y cambios respecto de cómo marcar un voto en plancha, en comparación a previas elecciones. La MOE UE sugirió al TSE aclarar las dudas referentes a qué sería considerado un voto inválido. Como resultado a esta sugerencia¹⁵⁸, el TSE difundió información a través de material impreso un día antes de las elecciones.

La MOE UE reconoce los esfuerzos realizados por el TSE, pero cree que la campaña de educación al votante debería haber sido implementada a nivel provincial, con más antelación, a fin de satisfacer las necesidades del electorado. Además, una campaña más descentralizada y un plan de acción de iniciativas provinciales enfocado hacia los TPEs podrían haber ayudado en la adaptación de la campaña a las necesidades y especificidades locales, especialmente en las provincias con alta concentración de minorías y poblaciones rurales¹⁵⁹.

La sociedad civil jugó un papel importante en proporcionar información al electorado sobre los diferentes aspectos del proceso electoral. La ONG *Participación Ciudadana* también llevó a cabo, paralelamente, una campaña de información para el voto responsable. La Universidad Católica del Ecuador, las Juventudes en Acción, las federaciones de varias universidades (Azuay), la Federación Nacional para Discapacitados y el canal de televisión TELEAMAZONAS, en colaboración con los Tribunales Provinciales de Pichincha, Azuay y Carchi, implementaron una campaña informativa sobre el derecho al voto de las personas discapacitadas (“Tienen derecho a votar”), misma que fue inaugurada una semana antes de la jornada electoral. La campaña fue conducida por una red de estudiantes voluntarios y *taxis solidarios* que tenían el objetivo de facilitar información a los discapacitados y ofrecerles transporte hacia los recintos electorales el día de las elecciones.

Con respecto a los contenidos del proceso electoral y a temas clave relacionados con la Asamblea Constituyente, los medios de comunicación ecuatorianos han llenado un vacío informativo y han actuado como los precursores y los mayores proveedores de información al votante. Los medios han difundido información esencial acerca de los candidatos más importantes, programas de los partidos y movimientos contendientes, temas constitucionales y procedimientos de votación¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Carta del TSE para la MOE UE de 28 de septiembre.

¹⁵⁹ Para más información sobre educación al voto dirigido a las Mujeres y pueblos indígenas y afro-Ecuatorianos ver las secciones “*Participación de la Mujer en el Proceso Electoral*” y “*Participación de los Pueblos Indígenas y Afro-Ecuatorianos*”.

¹⁶⁰ Casi todas las estaciones de radio y TV enfatizaron en los debates políticos y realizaron presentaciones especiales acerca de las elecciones. Es interesante notar que entre los canales televisivos monitoreados por la MOE UE, Telecentro (6.933 segundos al aire dedicados a proveer información al votante), seguido de Teleamazonas (4.827), Ecuavisa (4.643), Telerama (1.340) y Gamavisión (1.280) fueron los que ofrecieron la mayor cantidad de información editorial a los votantes, con presentaciones especiales sobre el tema electoral, programas de noticias y sus respectivos anuncios publicitarios.

LOS MEDIOS Y LAS ELECCIONES

A. PANORAMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Ecuador posee siete canales nacionales de televisión, numerosos diarios a nivel nacional y provincial, y más de mil emisoras de radio¹⁶¹ distribuidas a lo largo de todo el país. Los medios de comunicación en el Ecuador son privados y ninguno de ellos pertenece al Estado; En su labor responden a la línea editorial del grupo empresarial al que pertenecen.

En los últimos veinte años, la televisión ha reemplazado a la radio y ha captado la audiencia, por ser el medio que más llega al público ecuatoriano debido a su doble propósito de entretener e informar. El sistema de televisión es analógico y transmitido vía satélite a través de un servicio de cable de pago. Los canales privados de televisión pertenecen a diferentes grupos empresariales que monopolizan sobre la distribución de información. Los siete canales nacionales de televisión son *Ecuavisa*, *Gamavisión*, *Telerama*, *Telecentro*, *Teleamazonas*, *RTS* y *Canal Uno*.

Con respecto al panorama radiofónico del país, el Estado ha distribuido hasta el momento 882 frecuencias en frecuencia modulada (FM) y 314 en onda media (AM)¹⁶². Las emisoras en AM tienen una amplia audiencia tradicional. Normalmente, estas emisoras pertenecen a grupos religiosos, sindicatos y grupos políticos.

Por orden del Gobierno, tanto los canales de televisión como las emisoras de radio deben transmitir una cadena nacional informativa una vez por semana (los lunes) y que dura, generalmente, diez minutos. La cadena nacional informa sobre las actividades del Gobierno, incluyendo los proyectos de obras públicas, las reuniones de gabinete y entrevistas cortas con el Presidente.

Los periódicos más importantes son *El Comercio* (Quito), *El Universo* (Guayaquil), *Hoy* (Quito), *Expreso* (Guayaquil) y *El Mercurio* (Cuenca) y *La Hora* (Quito). El tabloide *Extra* tiene la más amplia circulación (con 180.000 ejemplares vendidos de martes a sábado y 220.000 los domingos y lunes).

Los medios de comunicación han desarrollado su labor informativa dentro del marco de la libertad de expresión garantizada por la Constitución y las leyes ecuatorianas, conforme a los estándares internacionales

Desde que el presidente Correa tomó posesión de su cargo en enero de 2007, su relación con los medios, a los que acusa de proteger los intereses de la elite económica, ha sido tensa. En este sentido, en mayo de 2007, Correa demandó al director del diario *La Hora*

¹⁶¹ VILLARRUEL ACOSTA, Marco A. (2006), *Los grupos monopolísticos de comunicación en el Ecuador*. Textos y Contextos. Año IV (5), páginas 5-38. Facultad de Comunicación Social. Universidad Central del Ecuador.

¹⁶² VILLAVICENCIO Fernando (2007), *La feria de las frecuencias de radio y televisión en Ecuador*. Centro de Medios Independientes del Ecuador.

por injurias y difamación. Esta demanda fue la reacción a un editorial publicado el 7 de marzo, donde se le acusaba de gobernar con “tumultos, piedras y palos”. Los medios se han convertido en las voces más críticas contra el Presidente y su proyecto de crear una Asamblea Constituyente.

B. MARCO LEGAL DE LOS MEDIOS Y LAS ELECCIONES

En términos generales, el marco legal que regula las actividades de los medios de comunicación en Ecuador está dentro de los estándares internacionales. La Constitución de 1998 garantiza el derecho a recibir, impartir y acceder a información importante¹⁶³, mientras que los estándares establecidos para transmisiones de radio y televisión están regulados en la Ley de Radio Difusión y Televisión de 1996. Además, la Ley del Ejercicio Profesional del Periodismo de 1997, regula el trabajo de los periodistas. En lo que respecta a reglamentos no obligatorios, la Federación Nacional de Periodistas Ecuatorianos adoptó un código de conducta para periodistas que estipula el compromiso de mantener estándares cualitativos.

Por primera vez en la historia del Ecuador, el Estatuto de 2007 introdujo, para estas elecciones, un sistema de publicidad electoral igualitario (francas¹⁶⁴) de gestión de espacios en los medios, prohibiendo cualquier otra forma de financiamiento privado en campaña. En general, los partidos y movimientos políticos recibieron positivamente esta iniciativa que permitió la presencia en los medios de aquellos movimientos y partidos con menos recursos. Sin embargo, al mismo tiempo, algunos partidos y movimientos se quejaron de la prohibición de realizar publicidad con fondos privados, alegando que esta circunstancia limitaba su libertad de expresión. Debido a la novedad de este sistema de francas, aquellas características no definidas por el Estatuto de 2007 se encuentran detalladas en regulaciones específicas, aprobadas por el TSE¹⁶⁵.

El superintendente de Telecomunicaciones se encargó, por lo general, de controlar el cumplimiento de las reglas para las transmisiones radiales y televisivas. Por otra parte, la Unidad de Control del Gasto Electoral del TSE y las respectivas Unidades de Control del Gasto Electoral a nivel provincial¹⁶⁶ supervisaron la implementación técnica del sistema de francas. El TSE y los TPEs fueron los responsables de imponer sanciones a las infracciones del Estatuto de Regulaciones.

¹⁶³ Artículo 23, párrafos 9 y 10; artículo 81 de la Constitución Ecuatoriana.

¹⁶⁴ De esta manera, el artículo 18 del Estatuto del 2007 establece que “*El Tribunal Supremo Electoral financiará la campaña publicitaria en la prensa escrita, radio y televisión, así como en las vallas, para cada una de las listas electorales para la Asamblea Constituyente...*” Para más detalles, ver abajo, “*Sistema de francas*”.

¹⁶⁵ Resolución del TSE, Reglamento del TSE para la difusión de francas de las listas inscritas en las elecciones a la Asamblea Constituyente, PLE-TSE-3-12-6-2007, 12 de junio de 2007; Resolución del TSE, Instructivo Técnico para manejar los anuncios publicitarios, PLE-TSE-4-12-6-2007, 13 de junio de 2007.

¹⁶⁶ Para detalles, ver la siguiente sección.

C. MONITOREO DE LA COBERTURA DE LAS ELECCIONES POR PARTE DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Resultados del monitoreo de medios¹⁶⁷

La MOE UE efectuó un monitoreo a 16 medios de comunicación ecuatorianos entre el 6 y el 26 de septiembre (etapa final de la campaña electoral), con el objetivo de evaluar la cobertura de la campaña, así como el cumplimiento de las obligaciones del sistema de franjas y de las reglas electorales por parte de los medios. La muestra incluyó a cinco canales televisivos (*Ecuavisa*, *Gamavisión*, *Telerama*, *Telecentro* y *Teleamazonas*), cinco emisoras de radio (*Radio Quito*, *Sonorama*, *Radio La Luna*, *CRE Satelital* y *Radio Caravana*) y seis periódicos (*El Comercio*, *El Universo*, *Expreso*, *La Hora*, *Hoy* y *El Mercurio*). Los medios analizados fueron escogidos tomando en cuenta criterios tales como su audiencia, su cobertura geográfica y, en el caso de los medios impresos, su circulación. Los medios electrónicos fueron analizados únicamente durante el horario "prime time"¹⁶⁸.

La radio, la televisión y los medios impresos han brindado una amplia cobertura de los temas relativos a la Asamblea y del proceso electoral. Durante el periodo analizado por la MOE UE, la radio dedicó un promedio de 40 minutos diarios a estos asuntos, mientras que los canales de televisión invirtieron 32 minutos al tema. En cuanto a los medios impresos, los periódicos asignaron hasta 26% de la información política a la Asamblea y al proceso electoral. Casi toda la cobertura relacionada con estos asuntos tendió a ser neutral, aunque la información brindada por algunos medios fue más bien crítica, refiriéndose a las elecciones a la Asamblea Constituyente como un proyecto personal del Presidente Correa¹⁶⁹.

Publicidad en franjas

La distribución de la publicidad en franjas fue establecida de acuerdo a un sorteo celebrado el 3 de agosto por el TSE y los TPE. Los medios seleccionados, tanto a nivel nacional como provincial, fueron propuestos por las agencias de publicidad que ganaron los concursos para gestionar las franjas¹⁷⁰. 65 canales televisivos (14 a nivel nacional, 49

¹⁶⁷ Los gráficos con la información estadística detallada están incluidos en el Anexo 5.

¹⁶⁸ El horario observado fue como sigue. En televisión: *Ecuavisa* (lunes a viernes, de 5.45 a 8.00, y de 18.00 a 21.00; domingo de 9.00 a 12.00 y de 19.00 a 21.30), *Gamavisión* (lunes a viernes, de 6.00 a 8.00, de 12.30 a 13.00 y de 18.00 a 20.30; sábado de 23.00 a 24.00), *Telerama* (lunes a viernes, de 7.00 a 8.30, de 12.30 a 14.00, y de 19.00 a 20.00; sábado de 7.00 a 8.00 y domingo de 7.00 a 8.00 y de 19.00 a 20.00), *Telecentro* (lunes a viernes de 6.00 a 8.00, de 12.30 a 13.30, de 19.00 a 20.20 y de 22.30 a 23.30; domingo de 15.00 a 17.00, de 19.00 a 20.00 y de 22.30 a 23.30) y *Teleamazonas* (lunes a viernes de 6.00 a 8.00, de 19.45 a 20.45 y de 22.00 a 24.00; sábado 21.30 a 22.00 y domingo de 8.30 a 11.00). En radio: *Radio Quito* (lunes a viernes de 6.00 a 9.00 y sábado de 8.00 a 9.00), *Sonorama* (lunes a viernes de 6.00 a 9.30 y domingo de 8.00 a 11.30), *Radio La Luna* (lunes a domingo de 5.45 a 9.30), *CRE Satelital* (lunes a domingo de 6.00 a 9.00 y de 11.00 a 13.00; sábado y domingo de 6.00 a 9.00) y *Radio Caravana* (lunes a viernes de 5.00 a 8.30, de 12.00 a 13.00 y de 17.00 a 18.00).

¹⁶⁹ Por ejemplo, *Radio Quito* presentó aproximadamente 31% de su información relevante con este tipo de lineamiento crítico.

¹⁷⁰ Para televisión, Agencia Qualitat, para radio El J Publicidad y para medios impresos y vallas, Publipoint.

a nivel provincial y 2 a nivel internacional), 288 emisoras radiales, 53 periódicos y 2 revistas fueron contratados para imprimir o transmitir las franjas.

El presupuesto asignado para el sistema de publicidad financiada con fondos del Estado (30 millones de dólares) fue distribuido de la siguiente manera: 50% en televisión, 35% en radio, 10% en prensa escrita y 5% en vallas. La distribución de anuncios publicitarios (franjas) se decidió por sorteo¹⁷¹.

Aparte de los anuncios en radio, televisión y prensa, el TSE instaló 292 vallas y 494 letreros a lo largo de todo el país. Sin embargo, el TSE encontró algunos inconvenientes para obtener vallas en algunas provincias de la región amazónica, en cuyo caso fueron instalados letreros¹⁷².

El monitoreo realizado por la MOE UE durante el mencionado periodo en horario “prime time” (de 6:00 a 23:00) demostró un tratamiento desigual de las franjas de las diferentes listas. En televisión, las franjas de Movimiento Fuerza Ecuador, Partido Libertad y Alianza Izquierda Democrática-Poder Ciudadano fueron transmitidas dos veces más que aquellas correspondientes a Alianza Partido Socialista Pachakutik y UDC. Un patrón similar se pudo observar en las radios, donde los anuncios publicitarios del PRIAN y Polo Democrático aparecieron tres veces más que aquellos correspondientes a Alianza Partido Socialista Pachakutik o a C4. El análisis sobre los medios impresos revela que los anuncios publicitarios del PRIAN y PSP aparecieron con una frecuencia tres veces mayor que los de Alianza Partido Socialista-Pachakutik o C4.

Los anuncios publicitarios fueron transmitidos durante el tiempo preferencial establecido por el TSE (entre 6.00 y 23.00), y el tiempo límite estipulado para radio (27 segundos) y para televisión (30 segundos) fue respetado. Sin embargo, la MOE UE pudo constatar algunas excepciones. Tal fue el caso de dos anuncios publicitarios de *MPAIS*, que duraban 80 segundos y que fueron transmitidos por Radio La Luna¹⁷³.

Con respecto a la prensa escrita, los anuncios publicitarios siempre aparecieron en las páginas preferenciales, tal y como lo establecían las reglas para la publicidad en las franjas, y ocuparon un cuarto de página. Por lo general, los anuncios aparecieron de lunes a viernes, aunque las instrucciones para las franjas proponían que esto ocurriese de lunes a sábado. El análisis de los medios impresos revela que los anuncios del *PRIAN* y *PSP* aparecieron tres veces más que aquellos correspondientes a Alianza Partido Socialista-Pachacutik y C4.

En general, la MOE UE evalúa positivamente al sistema de franjas como una iniciativa que ha hecho posible que los partidos con recursos limitados hayan tenido presencia en los diferentes medios de comunicación. Sin embargo, el sistema se vio afectado por los problemas relativos a su implementación. Por ejemplo, generó críticas de muchos actores políticos que lo calificaron de complejo y falta de transparencia en lo que

¹⁷¹ El TSE distribuyó los anuncios publicitarios entre los partidos y movimientos nacionales a través de los diferentes medios de comunicación, de acuerdo a la cobertura, a la cantidad de oyentes y a rating. Los TPEs realizaron la misma tarea para los candidatos a nivel provincial.

¹⁷² Según el informe oficial del TSE respecto del cumplimiento de las franjas, publicado en *El Universo* el 28 de septiembre.

¹⁷³ Durante la transmisión del 12 y el 14 de septiembre.

respecta a la asignación de espacios publicitarios y a la verificación de la frecuencia con que fueron transmitidos los anuncios.

Los problemas de implementación podrían estar ocasionados, en parte, por la novedad del sistema, la dificultad en crear una igualdad genuina en el tiempo de transmisión debido a la multitud de candidatos registrados, y la labor centralizada del TSE. La MOE UE escuchó muchas críticas provenientes de los TPE contra el sistema centralizado que se había aplicado. Además, la efectividad del monitoreo realizado por la empresa Datamillennium quedó cuestionada debido a irregularidades ocasionadas por el incumplimiento de sus obligaciones contractuales¹⁷⁴.

Contenido Editorial

La prensa escrita y los canales de televisión reaccionaron, en gran medida, con escepticismo frente a las elecciones a la Asamblea Constituyente, en particular con respecto a la participación del Presidente Correa en la campaña. De manera específica, la prensa escrita asignó una mayor cobertura a las elecciones (11%), caracterizada por un tono principalmente negativo. Asimismo, el 28% de la cobertura de radio y televisión fue considerado crítico. Las emisiones de noticias, entrevistas, debates y espacios de opinión acerca del proceso electoral sumaron un 8% de tiempo de transmisión en los canales televisivos analizados, con un tono generalmente neutral.

Con referencia al tiempo asignado para noticias, entrevistas, debates y opinión, los canales de televisión centraron tanta atención en las actividades del Gobierno y en *MPAIS* (20%) como en los tres partidos más importantes juntos: *PSC* (8%), *PRIAN* (8%) y *PSP* (5%). Teleamazonas y Telecentro fueron más críticos hacia el gobierno de Correa, mientras que Gamavisión, Telerama y Ecuavisa reportaron de manera más neutral. Las emisoras de radio concedieron más tiempo al Gobierno de Correa y a *MPAIS* (22%) en comparación al tiempo asignado a *PSC* (8%), *PRIAN* y *PSP* (4% cada una). En general, las informaciones radiofónicas han sido neutrales respecto de los acontecimientos políticos. Radio Quito adoptó una posición más crítica respecto de las actividades del Gobierno.

Junto con las actividades relativas al proceso electoral, las actividades del Gobierno, del TSE y de tres partidos de la oposición (*PSC*, *PRIAN* y *PSP*) han atraído la mayor atención por parte de los medios monitoreados. La prensa escrita ha sido el medio más crítico respecto del Gobierno, con un 63% de información que cuestiona las actividades del Presidente. El Universo, Hoy y Expreso fueron los periódicos que demostraron un mayor desacuerdo.

Los canales televisivos analizados concedieron 20% de tiempo a los tres partidos mencionados, y sus transmisiones estuvieron caracterizadas en su mayor parte por un tono neutral (85%), mientras que el Gobierno y *MPAIS*¹⁷⁵ ocuparon el centro del 14% de

¹⁷⁴ Los informes de la UCPE, fechados el 16 y el 24 de agosto y entregados al plenario del TSE muestran irregularidades y fallas en los servicios de monitoreo de la compañía. Datamillennium mantuvo una relación contractual con el TSE a fin de monitorear las elecciones presidenciales de octubre de 2006, lo que desembocó en informes negativos debido al incumplimiento del contrato.

¹⁷⁵ Excluyendo a la cadena nacional, que incrementa el tiempo aire dedicado al Gobierno en un 34%. Vale la pena mencionar que los observadores de la MOE UE grabaron la transmisión de la cadena nacional en

los contenidos analizados (58.5% de tono neutral y 40% de tono negativo). En lo que respecta a las radios analizadas, el 15.4% brindó cobertura a los partidos de la oposición (51% de tono neutral y 31% de tono positivo), mientras que el Gobierno y *MPAIS* fueron mencionados de manera más frecuente (22%) y fueron tratados, en términos generales, de manera equilibrada (85%). Por su parte, los periódicos dedicaron más espacio al ejecutivo y a *MPAIS* (19%) que a los *PSC*, *PRIAN* y *PSP* juntas (por un total de 6%).

PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL PROCESO ELECTORAL

No existen barreras legales para la participación política paritaria de la mujer. Al contrario, Ecuador ha ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979, y la Constitución Ecuatoriana de 1998 prevé la igualdad de participación para hombres y mujeres que deseen candidatizarse para los procesos electorales¹⁷⁶.

La Ley de Elecciones de 2000 ratifica el derecho al voto de la mujer, su derecho a presentarse a las elecciones¹⁷⁷, e introduce los medios para su implementación: al menos 50% de los candidatos propuestos por lista tienen que ser mujeres¹⁷⁸ y, además, sus nombres deben alternarse con los de los hombres en el orden del listado que ofrece la papeleta.¹⁷⁹ Para hacer efectiva esta normativa legal, el TSE introdujo en mayo de 2007 el llamado sistema de intercalado por género e impuso el orden alternado de mujeres y hombres en las listas.¹⁸⁰ Sin embargo, en las seis provincias¹⁸¹ donde el número de escaños es impar (donde se eligen tres o cinco diputados), los partidos políticos prefirieron llenar sus listas con más hombres que mujeres.

El sistema pasivo de empadronamiento electoral en el Ecuador facilitó la participación de las mujeres en las elecciones. Una cantidad apenas mayor de mujeres que de hombres fue registrada para estas elecciones¹⁸². El 51,33% de los votantes para las listas nacionales fueron mujeres. La MOE UE encomienda al TSE por el desglose de la información relativa al padrón y a la participación electoral por género, lo cual permite diagnosticar el nivel de participación de las mujeres en cuanto votantes. Mujeres y hombres votan por separado, en distintas Juntas Receptoras del Voto.

La Unión Inter-Parlamentaria le ha conferido al Ecuador una alta calificación dentro de la escala de parlamentos respecto de la participación femenina en el Congreso (25%)¹⁸³. En estas elecciones, 45 mujeres fueron elegidas de un total de 130 escaños elegidos, siendo un 36,41 % del total de asambleístas. El sistema electoral implementado para la Asamblea Constituyente es proporcional, con listas abiertas, como ya se había mencionado. Por lo general, los sistemas de listas abiertas no son favorables a las mujeres, pero dos aspectos influyeron positivamente en los resultados electorales para las mujeres candidatas. En primer lugar, el anteriormente mencionado sistema de alternancia por género y, en segundo lugar, el hecho de que el 58.9% de electores votó

¹⁷⁶ Artículo 102 de la Constitución Ecuatoriana.

¹⁷⁷ Artículo 8 de la Ley de Elecciones.

¹⁷⁸ En efecto, la Ley de 2000 establece una cuota mínima de 30% que debe incrementar en 5% por cada proceso de votación, hasta alcanzar igual representación. Para estas elecciones, esto significa que el 50% deben ser mujeres.

¹⁷⁹ Art. 58 de la Ley de Elecciones.

¹⁸⁰ Resolución del TSE, PLE-TSE-7-23-5-2007, 23 de mayo de 2007.

¹⁸¹ Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Imbabura y Los Ríos.

¹⁸² 4.728.943 mujeres y 4.642.289 hombres. Fuente: TSE.

¹⁸³ Unión Inter-Parlamentaria, ver <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

en plancha¹⁸⁴. Sin embargo, en sólo dos de las siete provincias que elegían dos asambleístas, con un sistema electoral distinto, una mujer resultó elegida (ver anexo 7).

Los partidos políticos informaron a la MOE UE de las dificultades que tuvieron para conseguir el 50% requerido de mujeres candidatas. En apenas el 14% de las listas se colocó a una mujer a la cabeza. Las regiones con más mujeres encabezando listas se encontraron, respectivamente, en la costa y el oriente (i.e. Región Amazónica) (Ver anexo 6). De las listas nacionales, apenas dos de las cinco mujeres que encabezaron las listas fueron elegidas; las dos representan a movimientos políticos nuevos (ver anexo 7).

Las asociaciones de mujeres se dedicaron a asegurarse de que el sistema de intercalado por género fuera implementado, pero se hizo muy poco durante la campaña para capacitar a las votantes vulnerables sobre asuntos pertinentes a los procedimientos de votación (en particular, mujeres analfabetas o de poblaciones rurales). El alto número de votos nulos (10.38%) y en blanco (5.55%) correspondientes al electorado femenino en la lista nacional, podría ser interpretado como un indicador de la necesidad de una educación al votante más orientada a suplir las necesidades de ese grupo específico¹⁸⁵.

Por su parte, la campaña de educación al votante del TSE no incluyó una perspectiva de género, tal y como prescribe el artículo 170 de la Ley de Elecciones. Aparte de algunos problemas aislados, la campaña no se enfocó particularmente en temas de género¹⁸⁶.

Pese a que las mujeres representaron a más del 50% de la administración electoral a nivel de las JRV, su representación como vocales de los TPEs fue de apenas el 11%, y solamente una mujer fue elegida como vocal del TSE.

¹⁸⁴ Porcentaje correspondiente a la votación nacional para la lista nacional. Fuente: TSE.

¹⁸⁵ Las estadísticas nacionales del último censo evidencian que el analfabetismo no es igual entre hombres y mujeres, puesto que un 58% les corresponde a las mujeres.

¹⁸⁶ El 7 y 8 de junio, varias organizaciones de mujeres se reunieron en Riobamba bajo los auspicios del Concejo Nacional de Mujeres (CONAMU), en una “Pre-Asamblea Constituyente de mujeres” y, en un documento, acordaron “No dar un paso atrás en los derechos acordados y garantizados en la Constitución de 1998”. Este documento será la base para la discusión de la Asamblea Constituyente.

PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRO-ECUATORIANO

En el Ecuador hay 13 nacionalidades y 14 pueblos indígenas. En el censo de 2001, 6.8% de la población se identificó como indígena¹⁸⁷, y 5% de la población se auto-definió dentro de la categoría de afro-ecuatorianos.

El marco legal ecuatoriano no obstaculiza la participación de los pueblos indígenas y afro-ecuatorianos¹⁸⁸. Ecuador ha ratificado la Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de 1996 y la Convención de la OIT 169 de 1989.¹⁸⁹ Esta última prevé la libre participación de los pueblos indígenas en las instituciones electas de sus respectivos países. Ecuador ha sido un promotor activo de la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptados por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.

El artículo 1 de la Constitución Ecuatoriana reconoce la naturaleza pluricultural y multiétnica del Estado. La Ley de Elecciones¹⁹⁰ establece una perspectiva cultural y étnica en la educación al votante. Sin embargo, pese al reconocimiento general de los pueblos indígenas y afro-ecuatoriano, no existe una normativa legal que ayude a aumentar la participación política de estos pueblos. Las leyes ecuatorianas no contemplan ninguna cuota o medida al respecto.

Candidatos y representación política

Solamente una candidata afro-ecuatoriana encabezó una lista nacional, y ningún candidato indígena estuvo a la cabeza de una lista nacional. Ningún partido se manifestó como representante específico de los pueblos afro-ecuatorianos o indígenas. Pachakutik, que tradicionalmente ha tenido mayor representación indígena en el Congreso, ahora se define como plurinacional y multicultural. En la actualidad, los movimientos indígenas están atravesando un cambio profundo en su relación con la representación de los partidos políticos; muchos líderes indígenas representaron distintos partidos y movimientos.

Participación como votantes

En el contexto de los retos geográficos y de comunicación que enfrenta el Ecuador, los observadores de la MOE UE¹⁹¹ reportaron numerosos casos donde se pudo notar el bajo

¹⁸⁷ Estimar el porcentaje de pueblos indígenas es una tarea complicada y sujeta a debate, ya que, pese a que la auto-identificación arroja una cifra de 6,8%, los grupos indígenas indican que el porcentaje está más cercano al 40%. AYALA MORA, Enrique, “Ecuador: patria de todos”, 2004.

¹⁸⁸ El Artículo 85 de la Constitución de 1998 reconoce a los afro-ecuatorianos como un pueblo.

¹⁸⁹ Artículo 6 de la Convención de la OIT 169.

¹⁹⁰ Artículo 170 de la Ley de Elecciones.

¹⁹¹ El ejemplo más significativo es en Morona Santiago, donde el informe de los OLP reporta datos del censo de 2007 en la provincia, donde 41,2% de la población es indígena, en su mayoría Shuar. De este 41,2%, entre el 30%-40% de pobladores no se encuentran registrados, no tienen cédula de identidad y, por

nivel de empadronamiento en las áreas pobladas por grupos indígenas. El Registro Civil utiliza equipos móviles para registrar a los miembros de las poblaciones remotas y no-sedentarias. Sin embargo, dichos equipos no son enviados de manera sistemática, sino que su llegada depende de la disponibilidad de fondos o de la petición realizada por los jefes parroquiales¹⁹² o por los alcaldes. Lamentablemente, no existe coordinación entre el Registro Civil y el “Consejo para el Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas” (CODENPE) en la tarea de registrar a las poblaciones indígenas, aunque el CODENPE podría dar información útil al Registro Civil.

En términos generales, el TSE falló en proporcionar suficiente educación al votante en lenguas indígenas; esta labor fue parcialmente realizada por ONGs¹⁹³ locales. Las actividades de campaña en lenguas indígenas fueron muy escasas¹⁹⁴. De igual modo, temas y derechos relativos a los indígenas o afro-ecuatorianos no formaron parte de la campaña, excepto dentro de grupos de candidatos provenientes de dichas comunidades. La capacitación en lenguas indígenas para los miembros de las JRV fue casi nula. Durante la jornada electoral muchos observadores¹⁹⁵ de la MOE UE reportaron que los recintos electorales estaban situados lejos de las comunidades y los indígenas tuvieron que caminar por varios días para poder depositar su voto. El ausentismo electoral en algunas áreas indígenas llegó casi al 40% de los electores¹⁹⁶.

También se habló de una insuficiente representación de los pueblos indígenas en las JRV localizadas en áreas con poblaciones indígenas¹⁹⁷. Una valoración positiva fue que los observadores de la MOE UE no reportaron casos de discriminación hacia los votantes.

Entre los miembros de la administración electoral, solamente un miembro de un TPE se define a sí mismo como indígena, mientras que ningún miembro del TSE tiene origen indígena.

Los patrones de votación en las provincias con alta concentración de poblaciones indígenas tienden a seguir las tendencias nacionales y, básicamente, están divididas entre varios partidos.

lo tanto, no aparecen en el padrón electoral. En Taisha (el cantón más inaccesible, al que sólo se puede llegar por avión o por río), 40% del pueblo Shuar no se encuentra registrado; en este cantón, 98% de la población es Shuar. La población de Taisha tiene alrededor de 24.000 personas, los votantes registrados son 6.935. Solamente alrededor de 3.000 suelen acercarse a votar; la principal razón para esto es la distancia que deben caminar. El miembro del TPE a cargo del cantón está proponiendo la creación de nuevos recintos electorales para evitar la falta de asistencia. Las estadísticas fueron provistas por funcionarios del Gobierno en Morona Santiago.

¹⁹² Jefe de Parroquia.

¹⁹³ Como lo reportaron los OLP en las provincias de Bolívar, Chimborazo, Napo y Pastaza.

¹⁹⁴ Solo un equipo de OLPs ha presenciado un acto de campaña en un idioma nativo.

¹⁹⁵ En las áreas rurales del oriente ecuatoriano, las Juntas Receptoras del Voto estaban ubicadas lejos de muchas comunidades. Los observadores de la UE en los cantones de Huamboy y Pablo VI, en la provincia de Morona Santiago, reportaron que los votantes tuvieron que caminar dos días para llegar a sus respectivos recintos electorales. Se hicieron observaciones similares en las áreas rurales de Pichincha. En Morona Santiago, el ausentismo alcanzó el 38,3%, mientras que el promedio nacional fue de 26,8%.

¹⁹⁶ Esto podría tener un impacto negativo en el porcentaje de asistencia, por ejemplo, en Morona Santiago los resultados indicaron que la asistencia fue del 61,7%, muy por debajo del promedio nacional (73,2%).

¹⁹⁷ En Bolívar, Sucumbíos, Imbabura, Morona Santiago y Cotopaxi, los miembros de la mayoría de JRVs no sabían hablar ninguna lengua indígena. (i.e. de descendencia indígena).

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La legislación electoral proporciona un marco adecuado para la participación y acreditación de ciudadanos como observadores electorales y permite distintos niveles de observación nacional independiente que fueron una útil contribución hacia la transparencia del proceso electoral. Pese a que Ecuador tiene una activa sociedad civil, sólo unas pocas organizaciones se involucraron en actividades relacionadas con el proceso electoral.

Participación Ciudadana (PC) organizó un proyecto de observación electoral a gran escala, que incluyó un monitoreo de los gastos de campaña así como de la cobertura de los medios de comunicación. PC también llevó a cabo un más amplio proyecto en transparencia estatal y buen gobierno. Para las elecciones a la Asamblea Constituyente, Participación Ciudadana, desplegó 800 observadores voluntarios, que trabajaron de forma itinerante con visitas a un número concreto de Juntas Receptoras del Voto. PC también llevó a cabo un conteo rápido, utilizando resultados oficiales recogidos en las juntas por 7.000 voluntarios. Este conteo rápido fue particularmente útil, ya que proporcionó una fiable estimación de resultados un día después de las elecciones, compensando, así, los retrasos en el conteo y la falta de información oficial. Participación Ciudadana también desarrolló un destacado papel en iniciativas de educación al votante, complementando de este modo al TSE y otras actividades similares llevadas a cabo por los medios de comunicación.

Otros grupos, que incluyen a la Universidad Católica de Ecuador y la Universidad de Cuenca, movimientos juveniles y movimientos pro-derechos de los indígenas, como Q'elkaj, federaciones de estudiantes de distintas universidades, así como la Federación Nacional de Discapacitados, llevaron a cabo campañas de educación al votante.

JORNADA ELECTORAL: VOTACIÓN Y CONTEO

A. VISIÓN GENERAL DE LA VOTACIÓN

En la jornada electoral, la MOE UE desplegó un total de 104 observadores en 21 provincias, con la sola excepción de las islas Galápagos. Los observadores de la MOE UE visitaron 702 Juntas Receptoras del Voto, que representan a casi el 2% del total de las mismas. Cada equipo, compuesto de dos observadores, completó 47 formularios de apertura, 608 formularios de votación y 47 formularios de cierre y escrutinio. 21 TPEs también fueron observados durante la primera etapa de tabulación.

Los observadores de la UE calificaron los procedimientos de apertura como buenos o muy buenos en el 72%¹⁹⁸ de las Juntas Receptoras del Voto visitadas. Sin embargo, en el 28% restante, los procedimientos fueron considerados malos o muy malos debido a la ausencia del personal en el 40% de esas juntas, así como al retraso de los miembros nombrados en las juntas restantes. En el 83% de casos, el personal ausente fue reemplazado por suplentes, mientras que en el 17% de casos, los votantes de la fila fueron utilizados como miembros de junta¹⁹⁹. Retrasos en la apertura a la hora oficial, las siete de la mañana, se observó en el 98% de juntas²⁰⁰. Sin embargo en solamente 4% de las juntas se inició la votación después de las ocho de la mañana.

El Ejército ecuatoriano entregó todos los materiales electorales a tiempo en el 89% de las juntas observadas. Solamente en una de las juntas se constató la ausencia de papeletas. En 96% de los JRV, los observadores calificaron al desempeño del Ejército como no invasivo y no obstructivo.

En términos generales, las elecciones se desarrollaron en un clima pacífico, sin apenas violencia²⁰¹, en el que los procedimientos electorales fueron respetados, por lo que los observadores de la UE calificaron al proceso de votación como bueno o muy bueno en 92% de las Juntas Receptoras del Voto visitadas. Esta cifra fue significativamente más baja respecto del promedio nacional en Bolívar (72%), Chimborazo (73%), Tungurahua (80%), Orellana (83%). Por el contrario, en Pastaza, Cañar, Carchi, Cotopaxi, Imbabura,

¹⁹⁸ Sin embargo, en Esmeraldas los procedimientos de apertura fueron calificados como malos en un 67% de las Juntas Receptoras del Voto visitadas por los observadores de la UE. Todos señalaron que en las juntas observadas durante la apertura en dicha provincia, la votación se inició tarde en vista de que la mayoría de sus miembros no estaban al tanto de los procedimientos.

¹⁹⁹ Los artículos 32 y 33 de la Ley de Elecciones contemplan el reemplazo del personal ausente de las Juntas Receptoras del Voto con sustitutos oficiales o votantes, en caso de que los primeros no estuvieran presentes.

²⁰⁰ El horario oficial de votación fue de 07h00 a 17h00. La Ley de Elecciones no contempla extensiones al horario de votación.

²⁰¹ En San Francisco del Cabo, provincia de Esmeraldas, las elecciones tuvieron que ser suspendidas a las 08.30 el día de las elecciones, por cuanto el director de una escuela que sirvió de recinto electoral, prendió fuego a los materiales electorales. Esta acción fue una protesta contra la falta de infraestructura e instalaciones básicas en el pueblo. La votación se repitió el 7 de octubre sin incidentes.

Los Ríos y Zamora Chinchipe, los observadores calificaron al proceso como bueno o muy bueno en el 100% de las juntas visitadas.

En 21% de las juntas visitadas, la distribución del espacio no ayudó a salvaguardar el secreto del voto. Este porcentaje fue significativamente más alto en la provincia del Guayas (43%) y en Los Ríos (30%). Los observadores reportaron un número excesivo de personas en algunos recintos²⁰², especialmente en Guayaquil y en Quito, donde en algunos recintos electorales, las Juntas Receptoras del Voto estuvieron ubicadas en pasillos, demasiado cerca unas de otras, sin mobiliario adecuado y sin la suficiente privacidad. El tamaño del biombo no fue suficientemente grande como para abarcar el tamaño de la papeleta electoral y, por lo tanto, para proteger el secreto del voto. Los observadores de la MOE UE en Esmeraldas, Pichincha y Guayas informaron sobre la existencia, en algunas juntas, de biombos orientados hacia afuera o situados a la vista de sus miembros. A pesar de los mencionados fallos en la disposición espacial, el carácter secreto del voto fue respetado en el 90% de las Juntas Receptoras del Voto que fueron observadas²⁰³.

Aunque los observadores de la UE no reportaron actos de campaña dentro o fuera de los recintos electorales, sí encontraron afiches electorales fuera de los recintos en 19% de sus visitas. Solamente en 2% de los casos observados, los coordinadores de las Juntas Receptoras del Voto ordenaron la remoción de todos los materiales de campaña. De igual manera, el hecho de que algunos candidatos (en la mayoría de los casos pertenecientes al *MPAIS*) fueran a votar acompañados por coidearios entusiastas, fue percibido como campaña indirecta. Estos casos fueron reportados en Esmeraldas (8% de los recintos visitados).

En 85% de los recintos²⁰⁴ no se había colgado afiche alguno que explicara los procedimientos de votación, pese a que el TSE había asegurado a la MOE UE que garantizaría su presencia²⁰⁵. Esto podría haber contribuido a generar un 9,71% de papeletas inválidas y un 6,26% de papeletas en blanco²⁰⁶. En 12% de las juntas visitadas, se reportó que la urna no estaba correctamente sellada²⁰⁷. Aunque parece que esto no fue hecho intencionalmente, sí evidencia una falta de comprensión de los procedimientos electorales.

Los observadores de la MOE UE reportaron la ausencia de representantes de los partidos o movimientos durante la apertura y el escrutinio en 42% de las Juntas Receptoras del

²⁰² En la Universidad Salvador Allende de Guayaquil, hubo once recintos electorales con 749 Juntas Receptoras del Voto para un total de 149.800 electores. Un recinto electoral ubicado en la Universidad Salesiana de Quito albergó 150 Juntas Receptoras del Voto.

²⁰³ Los observadores de la UE fueron testigos de excepciones en Pichincha (27%), Bolívar (28%), Tungurahua (30%) y Carchi (50%).

²⁰⁴ Este porcentaje fue más alto en Bolívar (96%), Esmeraldas y Guayas (97%), Cotopaxi e Imbabura (100%). En Cañar se observaron excepciones donde los observadores de la UE reportaron que la información sobre los procedimientos de votación estaba disponible en todos los recintos visitados. En Chimborazo, 45% de los recintos tenía esa información a disposición del público.

²⁰⁵ Carta del 28 de septiembre, del presidente del TSE a la MOE UE.

²⁰⁶ Fuente: TSE – Resultados de las papeletas nacionales.

²⁰⁷ Este porcentaje fue significativamente más alto en Azuay (20%), Imbabura (23%), Orellana (25%), Manabí (26%), Morona-Santiago (27%), Cañar (32%) y Zamora-Chinchipe (36%).

Voto que fueron visitadas. En aquellas juntas donde los representantes estuvieron presentes, casi la mitad de ellos (45%) pertenecían a *MPAIS*, 11% al *PSP*, 10% al *PRIAN* y 9% al Partido Socialista-Pachakutik. Se pudo observar la presencia de los representantes en los recintos electorales durante las horas de votación, pero no en una Junta Receptora del Voto específica. Aunque es comprensible que la mayoría de listas no hayan podido designar representantes para 37.656 Juntas Receptoras del Voto, la ausencia de representantes de los partidos en un alto número de juntas se debió a dificultades relacionadas con el reclutamiento de personal y con las limitaciones financieras de dicha operación. Los observadores nacionales estuvieron presentes en 6% de las juntas observadas.

El Ejército jugó un papel esencial en la jornada electoral. No solamente entregó todos los materiales en las Juntas Receptoras del Voto, sino que también estuvo a cargo de la seguridad dentro de los recintos electorales. Los observadores de la MOE UE constataron que el Ejército estuvo presente en todos los recintos electorales visitados. El rol de las Fuerzas Armadas estuvo definido en diferentes acuerdos firmados con el TSE. Los observadores informaron que en un mínimo porcentaje de los recintos visitados, el Ejército fue más allá de sus obligaciones, ayudando a instalar las mesas electorales, guiando a los votantes dentro de los recintos e, incluso, dando instrucciones a los miembros de las Juntas Receptoras del Voto sobre los procedimientos de conteo²⁰⁸. Nadie, incluyendo votantes, representantes de partidos o movimientos, o miembros de las Juntas Receptoras del Voto, se quejó a los observadores de la MOE UE sobre conductas invasivas del Ejército. Al contrario, los ecuatorianos demostraron confianza en las Fuerzas Armadas. En muy pocos casos, los observadores de la UE informaron de que oficiales del Ejército se habían ubicado detrás de los biombos, como por ejemplo en las provincias de Esmeraldas y El Oro. La Policía, por su parte, estuvo a cargo de la seguridad y del control del tráfico afuera de los recintos electorales.

B. ESCRUTINIO

La votación concluyó a las 17.00. La Ley de Elecciones ecuatoriana²⁰⁹ no permite una extensión del tiempo de votación, ni tampoco permite votar a los electores que están en la fila a la hora del cierre, contrariamente a las mejores prácticas electorales²¹⁰. Los observadores de la MOE UE reportaron que sólo hubo electores esperando para votar en dos de las Juntas Receptoras del Voto visitadas. En uno de dichos casos, les fue permitido votar.

Durante el conteo, los representantes de los partidos estuvieron presentes en todas las Juntas Receptoras del Voto, exceptuando tres, pero la mayoría de listas no estuvieron representadas, y muchos representantes que se encontraban presentes, estuvieron circulando entre las diferentes juntas, en lugar de hacer un seguimiento del conteo completo en una sola junta. Los partidos más representados fueron *MPAIS*, *PSP* y

²⁰⁸ El TSE brindó capacitación al Ejército, a la Policía, a los representantes de los partidos y de los medios acerca de los procedimientos de votación y de escrutinio.

²⁰⁹ Artículo 82, Ley Elecciones. artículo 81 Reglamento a la Ley de Elecciones.

²¹⁰ Referirse a la sección *Marco legal*.

PRIAN. En algunas áreas rurales de Morona-Santiago, se cortó la electricidad durante el escrutinio.

Los observadores calificaron al conteo como bueno o muy bueno en 83% de las juntas observadas, como malo en un 13% y como muy malo en un 4%. Los observadores informaron de errores de procedimiento o, en su defecto, de un cumplimiento neto de los procedimientos establecidos. Por ejemplo, en los recintos electorales visitados en las provincias de Bolívar, Imbabura, Esmeraldas, Guayas y Azuay, los miembros de las Juntas Receptoras del Voto no leyeron en voz alta las papeletas electorales. Además, en muchos casos, los miembros de las juntas se dividieron en dos grupos con el fin de contar simultáneamente los votos de las papeletas nacionales y provinciales, contrariamente a las instrucciones. En algunas juntas visitadas, solamente hubo un oficial encargado de revisar las papeletas electorales, de determinar su validez y de contar los votos, mientras que los demás miembros de la junta se encargaban de tabular los resultados.

Todas estas faltas contribuyeron a aumentar el número de errores humanos en un proceso de conteo ya de por sí complejo. Los observadores de la MOE UE en Pichincha reportaron, basados en observaciones de primera mano, que al menos 10% de las papeletas electorales fueron interpretadas de manera errónea²¹¹ debido a la confusión entre los votos en plancha y los votos nominales. Más aún, tomando en cuenta que los representantes de los partidos no estuvieron presentes en las Juntas Receptoras del Voto durante la totalidad del proceso de escrutinio, no hubo un mecanismo externo que ayudara a verificar la validez de las papeletas electorales.

En la mayoría de las juntas visitadas, y especialmente en Guayaquil²¹², el cotejo del número de firmas en la lista de votantes con el número de papeletas electorales no fue realizado al inicio del proceso. En el 96% de las Juntas Receptoras del Voto monitoreadas, los miembros siguieron los procedimientos para determinar la validez de las papeletas electorales. Sin embargo, en algunos casos observados, donde un solo miembro de la Junta Receptora del Voto era el responsable del conteo de las papeletas, algunas papeletas nulas fueron consideradas como válidas²¹³. Las actas con resultados del escrutinio no contenían información sobre el número de votos en plancha, ni del número total de votos entre listas. Las Juntas Receptoras del Voto tenían sólo que constatar el número de firmas en el listado del padrón electoral, el número de votos nulos y blancos y el número de votos obtenidos por cada lista y candidato. La ausencia de estos datos en las actas incumple lo establecido en la ley²¹⁴ e hizo imposible realizar una verificación adecuadas de las papeletas.

²¹¹ Las papeletas nacionales (para elegir a 24 representantes) tenían un tamaño de 86 por 44 centímetros, e incluían 26 listas y 624 candidatos. En el caso de Pichincha, la papeleta provincial medía 62,5 por 57 centímetros e incluía 476 candidatos en 34 listas.

²¹² Ver la sección de *Recuento*.

²¹³ En Pichincha, esto se observó en varios centros de votación. Esto no fue interpretado como un acto intencional, sino más bien como el resultado de la falta de atención por parte de quien realizaba el conteo debido a su deseo de terminar lo más pronto posible.

²¹⁴ Ver art. 105, 2 de la Ley de Elecciones.

En 13% de los casos observados, las actas de resultados estaban firmadas de antemano, siguiendo una instrucción verbal que había sido dada al respecto durante las sesiones de capacitación a los miembros de las juntas. Pese a que esto no se convirtió en un asunto de relevancia, la falta de un seguimiento adecuado de los procedimientos podría haber desembocado en reclamos de fraude.

En 15% de los casos, los miembros de las juntas no colocaron el acta de resultados en un sitio visible. En pocos casos, los representantes de los partidos no recibieron una copia del acta de resultados, sino, que tomaron aquella que había sido asignada a la Junta Receptora del Voto. Además, en 15% de las juntas visitadas, los representantes de los partidos y movimientos presentaron quejas principalmente relacionadas con errores de procedimiento.

Aunque estos errores pueden ser considerados relevantes, los observadores de la UE informaron de que no hubo intencionalidad de alterar los resultados, sino que más bien, estos fallos reflejan una falta de rigor y de conocimiento de los procedimientos electorales. Sin embargo, los recuentos efectuados a nivel nacional y provincial revelaron una serie de acciones fraudulentas de diferentes sujetos a nivel local, que se resolvieron de acuerdo a la norma.

Los miembros de las Juntas Receptoras del Voto recibieron una compensación de cinco dólares por su trabajo. Aunque algunos de ellos recibieron su pago apenas terminaron con el cumplimiento de sus tareas, otros tuvieron que acercarse a las oficinas de los TPEs para recibir su pago. Para otros, los costes del viaje para recibir el pago fueron mayores que la compensación misma.

C. INFRACCIONES DURANTE LA JORNADA ELECTORAL

Durante la Jornada electoral, se tuvo conocimiento de casos relativos a cuatro diferentes categorías de infracciones electorales: abuso del alcohol el día de las elecciones (infracción de la Ley Seca), negación a integrar el Comité de la Junta Receptora del Voto y proselitismo político (i.e. hacer campaña dentro del recinto electoral)²¹⁵. Estas tres infracciones están siendo conocidas por los tribunales electorales a la hora de escribir este informe. La cuarta infracción reportada: suplantación de identidad²¹⁶, es conocida por los jueces de lo penal.

La Policía Nacional ecuatoriana se encargó de detener a 1.849 infractores. Los partes fueron recopilados por la Dirección General de la Policía Nacional, dependiente del Ministerio de Gobierno. Sin embargo, los partes relativos a infracciones ocurridas el día de las elecciones no son de acceso público. La ofensa más frecuente tuvo que ver con abuso del alcohol el día de las elecciones: un total de 1.818 personas fueron detenidas por la Policía debido a infracciones a la Ley Seca; y, liberadas dentro de las 48 horas luego de su detención. Otras detenciones realizadas por la Policía incluyeron 8 casos de suplantación de identidad durante el proceso de votación, 5 casos de rechazo a integrar

²¹⁵ Artículo 160 de la Ley de Elecciones.

²¹⁶ Art. 239 del Código Penal.

el Comité de las Juntas Receptoras del Voto, y 18 casos tuvieron que ver con proselitismo político²¹⁷. Otra infracción fue reportada en Esmeraldas: el TPE ordenó la detención del director de una escuela que fue considerado culpable de quemar las papeletas electorales el día de las elecciones. Se lo dejó en libertad dentro de las 48 horas subsiguientes²¹⁸.

²¹⁷ Ver las estadísticas de la Dirección General de la Policía Nacional, Ministerio de Gobierno del Ecuador.

²¹⁸ Ver apartado “*Visión general de la votación*”.

RESULTADOS

A. TABULACIÓN DE RESULTADOS

La tabulación de resultados fue observada en 17 TPEs y en el TSE para los votos provenientes del extranjero. Los Tribunales Provinciales Electorales revisaron las actas de resultados y las dividieron en dos categorías principales: válidas y suspendidas. La suspensión se basó en incongruencias encontradas en las actas, relacionadas con diferencias entre las cifras numéricas y alfabéticas, o al hecho de que el número de votantes excedió el máximo posible. Las actas suspendidas fueron separadas del resto, a la espera de una decisión del Tribunal sobre la apertura del kit electoral de las Juntas Receptoras del Voto para el recuento. Una tercera categoría fueron las “actas rezagadas”, que llegaron por lo menos 12 horas después de la apertura de la sesión de tabulación. Estas actas fueron revisadas al final del proceso.

Las actas válidas fueron enviadas al departamento de cómputo para realizar el ingreso de datos. Este proceso de ingreso de datos fue largo por tres razones: la necesidad de dividir los votos nominales y los votos en plancha, el tamaño de las actas de resultados en provincias como Pichincha y Guayas (más de 100 páginas en Guayas), y una cantidad insuficiente de computadoras en los TPE.

Por primera vez, el TSE llevó a cabo un proyecto nacional de escaneo de actas a fin de digitalizar todas las actas electorales antes de que fuesen revisadas por los miembros de los TPE. Esto reforzó la transparencia del proceso, puesto que las actas digitalizadas estaban disponibles tanto para los representantes de partidos y movimientos, como para los observadores de las elecciones.

Aunque los observadores de la MOE UE calificaron los procedimientos de abiertos y transparentes en la mayoría de provincias, también resaltaron las insuficiencias y los errores cometidos por los miembros de las Juntas Receptoras del Voto durante el proceso de cierre y de conteo. Las incongruencias numéricas, la información faltante y la ausencia de firmas en algunas actas desembocaron en una gran cantidad de recuentos en muchas provincias (alrededor de 2.000 para la lista nacional y 5.000 para la lista provincial), e hicieron imposible cumplir con el plazo de 10 días para anunciar los resultados.

Recuentos

La Ley de Elecciones regula el recuento de las papeletas electorales²¹⁹, y confiere al TPE el derecho a ordenar recuentos en caso de que surgiesen discrepancias importantes en las actas. Alrededor de 9% de actas, provenientes de las circunscripciones nacionales y provinciales, presentaron errores evidentes que desembocaron en recuentos en los TPEs. Una información precisa y puntual sobre los recuentos, así como las razones que los

²¹⁹ La ley confiere al TPE el poder de realizar recuentos en caso de imputaciones a los resultados obtenidos en una Junta Receptora del Voto específica, y/o si existen razones para determinar la suspensión de las actas.

justificaron y la información sobre las Juntas Receptoras del Voto afectadas no siempre estuvo disponible.

En Bolívar, 21% de actas fueron suspendidas y hubo un recuento de papeletas. Similar número de recuentos fue realizado en El Oro (18%). El número de recuentos de papeletas electorales fue especialmente alto en algunas provincias, como por ejemplo Esmeraldas, con un 37% de actas suspendidas, o Napo, con 38% de actas suspendidas en la lista nacional. En esta provincia se efectuó, además, el recuento del total de las 217 actas provinciales. En Pichincha, el 13% de actas fueron suspendidas, lo que equivalió a 1.100 recuentos. El TPE del Guayas rechazó 782 actas de resultados nacionales, mientras que, otras 589 fueron rechazadas durante el proceso de ingreso de datos, representando alrededor del 13% del número total de actas. También se ordenaron recuentos en 527 Juntas Receptoras del Voto en el exterior, lo que equivalió al 79% de las 667 JRV fuera del país.

Los recuentos demostraron que la validez de las papeletas electorales durante el conteo realizado por las Juntas Receptoras del Voto no fue determinada de manera consistente en todo el país. También quedó demostrado que muchas papeletas con voto nominal fueron consideradas como votos en plancha y viceversa. En Pichincha, por ejemplo, los recuentos revelaron que alrededor del 20% de las papeletas fueron evaluadas erróneamente durante el conteo en las juntas²²⁰. Aunque la mayoría de estos fallos se pueden considerar errores humanos sin intención, evidencian un insuficiente conocimiento de los procedimientos de escrutinio por parte de los miembros de las Juntas Receptoras del Voto.

Un aspecto positivo es que los recuentos demostraron que la administración electoral ecuatoriana contó con la capacidad técnica y legal para superar problemas y que los gestionó de manera ágil y transparente. A este respecto, el recuento provincial de las actas de resultados en el Guayas fue suspendido el 14 de octubre, cuando ya se había realizado el 32% de la tabulación, después de descubrir que algunas actas habían sido manipuladas a favor del PSC y la UDC en el Departamento de Ingreso de Datos. Como respuesta a este problema, el jefe de dicho departamento fue destituido y el TPE decidió comenzar de nuevo con la tabulación de las actas provinciales. Finalmente, una vez terminado el proceso de tabulación, los resultados provisionales fueron anunciados el 29 de octubre.

Por el contrario, en la parte negativa, el TPE de Los Ríos decidió terminar la tabulación de los resultados provinciales cuando faltaban 301 actas provinciales por recomtar (equivalente al 18% del total). El TPE tomó esta decisión al descubrir que dos personas pasaron la noche del 14 de octubre en la bodega del TPE, donde estaban guardados los kits electorales que contenían las papeletas. Los cambios observados en la tendencia de resultados durante los recuentos levantaron sospechas de una posible manipulación. La mencionada manipulación aún estaba siendo investigada por el Fiscal al momento de elaborarse este informe. El hecho de que estas personas hayan pasado la noche dentro de una bodega vigilada externamente por el Ejército e internamente con circuito cerrado de televisión, causó preocupación entre los miembros del TPE y los partidos políticos,

²²⁰ Debido, precisamente a una determinación errónea de la validez de la papeleta y la confusión entre votos nominales y voto lista.

quienes sospecharon que, en efecto, la manipulación de papeletas había ocurrido. La decisión tomada por el TPE de terminar el escrutinio tuvo una dudosa base jurídica²²¹.

Por otra parte, el recuento realizado en Los Ríos estuvo caracterizado por una interpretación muy estricta de la validez del voto, lo que ocasionó que algunas papeletas con voto en plancha fuesen declaradas nulas por el TPE, por cuanto la marca había excedido en milímetros el espacio asignado. Esta circunstancia levantó sospechas de irregularidades electorales en la provincia.

B. ANUNCIO Y PUBLICACIÓN DE RESULTADOS

Los resultados finales fueron anunciados el 19 de noviembre de 2007, más de siete semanas después de la jornada electoral. Los diferentes resultados provinciales fueron publicados en distintos momentos por sus respectivos TPEs, así como los resultados provisionales para la lista nacional por el TSE. En provincias más grandes, como Guayas, Pichincha y Manabí, así como en Los Ríos, Esmeraldas y las tres circunscripciones en el extranjero²²², la tabulación de resultados nacionales y provinciales no fue realizada dentro del plazo legal de 10 días²²³. En provincias más pequeñas, como Napo, el alto número de recuentos ocasionó que la tabulación se prolongara hasta una semana.

Una iniciativa positiva fue la de publicar resultados numéricos provisionales en la página web del TSE, divididos por provincias, cantones y parroquias. Lamentablemente, los resultados no fueron publicados por Junta Receptora del Voto. Dicha página web fue actualizada de manera regular con información relativa al número de actas tabuladas a nivel nacional y provincial, a los votos obtenidos por las diferentes listas y candidatos, al número de papeletas nulas y en blanco. De igual manera, los resultados también estuvieron disponibles a través de los centros de información de los TPEs a lo largo de todo el país y del TSE.

La administración electoral no facilitó resultados provisionales completos con asignación de escaños. Durante casi dos meses, Ecuador tuvo que confiar en exclusivo en el reparto de escaños realizados por los partidos y movimientos a partir de sus propios datos, el conteo rápido de *Participación Ciudadana* y la encuesta a boca de urna realizada por un instituto de sondeo de opinión.

²²¹ El TPE de Los Ríos basó su veredicto en el artículo 109 de la Ley de Elecciones. Este artículo establece que es posible ordenar la nulidad de la votación si se prueba que ha habido manipulación o falsificación de actas electorales o que papeletas de votación no oficiales han sido utilizadas.

²²² América Latina, Estados Unidos/Canadá y Europa.

²²³ Como está establecido en el artículo 102 del Reglamento de la Ley de Elecciones para la proclamación de resultados oficiales.

C. QUEJAS RELACIONADAS CON LOS RESULTADOS ELECTORALES

Para los resultados provinciales y nacionales, las impugnaciones se pueden presentar ante el respectivo TPE, mientras que para los resultados de las listas en el extranjero²²⁴ éstas se presentan ante el TSE. Dichas impugnaciones deben ser resueltas en un plazo de 2 días²²⁵. Las apelaciones contra las decisiones de los TPEs son resueltas por el TSE.

La Ley de Elecciones²²⁶ establece los casos en los que los TPEs y el TSE pueden anular la elección en una Junta Receptora del Voto: esto incluye casos en que la votación se realizó antes de las 7 a.m. o después de las 5 p.m., casos en que la votación se realizó en ausencia del presidente y del secretario de la respectiva Junta Receptora del Voto, casos de falsificación del padrón electoral y de alteración o falsificación de las actas, casos en los que las firmas del presidente y del secretario de la Junta Receptora del Voto no constan en documentos importantes (e.g. actas y sobres), y casos de papeletas que han sido llenadas pese a no haber sido provistas por el TSE. La Ley de Elecciones también establece los casos en los que el TSE puede anular la totalidad de resultados anunciados por un TPE en una provincia²²⁷: esto incluye casos en los que el TPE en cuestión no tiene el suficiente quórum, casos en los que falta la firma del presidente y del secretario, casos en los que se puede probar la falsificación de un acta. Las apelaciones a este veredicto deben ser resueltas en un plazo de 5 días²²⁸.

La mayoría de impugnaciones presentadas ante los TPEs cuestionaron la fiabilidad de los resultados numéricos tanto para listas nacionales como provinciales, y exigieron su rectificación. Por ejemplo, se presentaron impugnaciones en Azuay e Imbabura, y ambas impugnaciones fueron rechazadas por los respectivos TPE por razones formales. En El Oro, una queja fue aceptada y se procedió al recuento de papeletas electorales y en la rectificación de los resultados. En Los Ríos, el *PRE* apeló la decisión del TPE de no realizar el conteo de 18% de las actas suspendidas²²⁹ (ver sección “*Tabulación de resultados*”). Esta apelación fue rechazada por el TSE.

En Pichincha, cuatro impugnaciones fueron presentadas contra los resultados provinciales y una contra los resultados nacionales argumentando errores numéricos en los resultados. Todas fueron rechazadas. Como resultado MPAIS apeló ante el TSE. El TSE aceptó la apelación y ordenó el recuento de 132 actas. Durante el recuento de estas actas fueron contados 10.200 votos en plancha más para MPAIS que en el primer escrutinio y el TSE decidió recontar otras 653 actas. Estos recuentos no resultaron en cambios substanciales con respecto a la asignación de escaños dados en los resultados provisionales. El TPE anunció los resultados finales el 19 de noviembre de 2007.

En Bolívar, se presentó una impugnación a los resultados provinciales, que ocasionó el recuento de 26 actas. En Cotopaxi hubo dos impugnaciones contra los resultados

²²⁴ Artículos 66, 94, 95 Ley de Elecciones.

²²⁵ Artículo 95 de la Ley de Elecciones.

²²⁶ Artículo 109 de la Ley de Elecciones.

²²⁷ Artículo 110 de la Ley de Elecciones.

²²⁸ Artículo 96 de la Ley de Elecciones.

²²⁹ Ver la sección “*Tabulación de Resultados*”.

provinciales; una de ellas fue aceptada y se realizó el recuento de los resultados en 35 Juntas Receptoras del Voto; la otra impugnación fue rechazada. En Esmeraldas, el PRIAN impugnó los resultados provinciales; el TPE rechazó este caso y la apelación correspondiente ante el TSE también fue rechazada debido a falta de pruebas.

En el Guayas hubo dos impugnaciones contra los resultados provinciales, rechazados ambos por el TPE y apelados ante el TSE. El TSE rechazó la apelación y los resultados finales fueron anunciados el 19 de Noviembre de 2007.

En Azuay, Tungurahua, Loja, Cotopaxi, Galápagos, Zamora, Cañar, Morona Santiago, Pastaza, Orellana y Sucumbíos no se presentaron impugnaciones ni apelaciones. Tampoco hubo quejas respecto de los resultados de las elecciones en el extranjero.

D. EVALUACIÓN POLÍTICA DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES

Aunque se detectaron algunos problemas y se identificaron áreas que podían haber funcionado mejor, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea está satisfecha de que las elecciones hayan sido legítimas y democráticas. Exceptuando los temas señalados en apartados anteriores y que necesitan ser observados con atención en el futuro para que se adapten a los estándares internacionales pertinentes, las elecciones han expresado la voluntad democrática del pueblo ecuatoriano. Junto con las elecciones presidenciales de noviembre de 2006 y el referéndum del 15 de abril, en las elecciones a la Asamblea Constituyente los ecuatorianos han expresado de manera abrumadora su deseo de cambio y la necesidad de poner fin a diez años de inestabilidad política, social y económica. La tarea de satisfacer estas esperanzas y aspiraciones ahora está en manos de los 130 asambleístas electos para la creación del nuevo marco constitucional.

El triunfo de *MPAIS* puede ser interpretado como una consecuencia de la habilidad de este movimiento para articular un discurso político que respondió al deseo de cambio de los ecuatorianos. Más allá de eso, está claro que *MPAIS* es una fuerza política que, al menos de manera temporal, ha transformado profundamente el espectro político del Ecuador; por ejemplo, en términos ideológicos, *MPAIS* fue capaz de captar todo el apoyo que antes había estado dedicado a los partidos y movimientos que se identificaban con la ideología de Correa, tales como Pachakutik, Partido Socialista, Izquierda Democrática, etc., derrotándolos notablemente en provincias en las cuales tradicionalmente contaban con una amplia fortaleza electoral. En la parte izquierda del espectro político ecuatoriano, el *MPD* demostró ser el único partido capaz de mantener su electorado y su representación. Al mismo tiempo, *MPAIS* también tuvo éxito en ganar adeptos de entre sus oponentes, inclusive en los nichos del *PRIAN* y del *PSC*. En conclusión, *MPAIS* probó ser una fuerza unificadora en un país tradicionalmente marcado por divisiones regionales e ideológicas.

En cuanto a la oposición, los partidos que tuvieron mayor éxito en estas elecciones tendieron a fundamentar sus campañas en la personalidad de sus líderes (Álvaro Noboa, *PRIAN*; Lucio/Gílmár Gutiérrez, *PSP*), en lugar de proponer visiones alternativas de cambio constitucional u otras plataformas programáticas. Afortunadamente, el TSE decidió no aplicar la disposición de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, la cual

establece la disolución de cualquier partido que obtuviese menos del 5% de apoyo del electorado. El TSE basó su decisión en la noción de que el único requisito específico para inscribir una candidatura en las elecciones a la Asamblea Constituyente consistía en el apoyo reflejado por las firmas correspondientes al 1% de los votantes registrados. Esta decisión permitirá que los partidos que tuvieron poca acogida en las elecciones a la Asamblea Constituyente consideren maneras más eficientes de llegar al electorado en futuras elecciones. Como resultado de su reducida influencia, los diferentes partidos de la oposición tendrán que hacer mayores esfuerzos para volver a vincularse con los votantes y cumplir con la tarea de involucrarse en un diálogo significativo con respecto a las propuestas del gobierno.

Algunos temas relacionados con la constitucionalidad, tales como las destituciones de los diputados y la interpretación del artículo 1 del Estatuto en relación a los plenos poderes de la Asamblea Constituyente, han generado controversia²³⁰.

²³⁰ El artículo 1 del Estatuto de 2007, introducido por decreto presidencial y adoptado por medio del referéndum popular del 15 de abril limitó los plenos poderes: “*La Asamblea Constituyente es convocada por el pueblo ecuatoriano y se le atribuyen plenos poderes para cambiar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución. La Asamblea Constituyente respetará, dependiendo de su contenido social y progresista, los derechos fundamentales de los ciudadanos. El texto de la nueva Constitución será aprobado por medio de un referéndum. Los cambios al marco institucional del Estado y a la nueva constitución sólo entrarán en vigencia después de la aprobación del referéndum de la nueva Constitución.*”

RECOMENDACIONES

La MOE UE, después de haber observado las elecciones a la Asamblea Constituyente de 30 de septiembre de 2007, ofrece a las autoridades ecuatorianas competentes las siguientes sugerencias como recomendaciones, para su consideración:

I. FORTALECER LA EFICIENCIA, TRANSPARENCIA E INDEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

1. La estructura del Tribunal Electoral debería separarse en dos ramas, a fin de incluir una Comisión Electoral (rama administrativa) y un Tribunal Electoral (rama judicial). La Comisión Electoral debería ser responsable de la administración técnica de las elecciones. Por su parte, el Tribunal Electoral debería estar compuesto de jueces con una formación especial en legislación electoral, y que fuera responsable de las quejas, impugnaciones y apelaciones. La rama judicial estaría a cargo de todas las apelaciones contra las decisiones tomadas por la rama administrativa.
2. El nombramiento de los miembros de las Comisiones Electorales debería ser realizado de manera pluralista e incluyente. La experiencia y los méritos de los candidatos serían tomados en cuenta antes de efectuar dichos nombramientos. Los partidos y movimientos podrían seguir proponiendo comisionados como hasta ahora, teniendo en cuenta que estos comisionados deben actuar de un modo independiente.
3. El nombramiento de los directores generales y de los jefes de Unidad de las Comisiones Electorales (a nivel nacional y provincial) debería efectuarse mediante un proceso abierto y competitivo, basado en méritos y en la experiencia, y no en las lealtades partidistas.
4. El nombramiento de los miembros de las Juntas Receptoras del Voto debería realizarse a través de un proceso que garantice su independencia y neutralidad respecto de los partidos y movimientos políticos. La directiva *ad hoc* del TSE sobre los criterios de selección de los miembros de las Juntas Receptoras del Voto en las Elecciones a la Asamblea Constituyente podría tomarse como ejemplo para procesos electorales futuros. La experiencia en procesos electorales previos debería ser uno de los requisitos.
5. El papel de los Coordinadores Electorales debería ser reforzado, y aumentado su número a fin de mejorar los preparativos electorales a nivel de las Juntas Receptoras del Voto. Además, su papel de puente entre las Comisiones Provinciales Electorales y las Juntas Receptoras del Voto debería ser definido y fortalecido.
6. Todas las sesiones de las Comisiones Electorales y de los Tribunales Electorales deberían ser abiertas a todos los actores interesados, tales como partidos políticos, movimientos y observadores electorales, entre otros. Las agendas y actas de sus

reuniones y resoluciones se encontrarían a disposición del público general de manera eficiente (por ejemplo, a través de su publicación en la web de dichas instituciones).

7. La Comisión Electoral y el Tribunal Electoral deberían crear mecanismos que aseguren un flujo directo de información desde el nivel electoral administrativo nacional a niveles más bajos, y viceversa.

II. LA PREPARACIÓN PARA LAS ELECCIONES

8. La Comisión Electoral debería implementar procedimientos claros y efectivos para informar a los miembros de las Juntas Receptoras del Voto sobre sus nombramientos.
9. Las Comisiones Electorales deberían garantizar que todos los miembros asignados a las Juntas Receptoras del Voto reciban una capacitación apropiada y de calidad. La capacitación debería brindar especial atención a los procedimientos de escrutinio y a las instrucciones para completar las actas electorales. Un grupo permanente de capacitadores electorales cualificados debería ser establecido para este propósito.
10. A fin de evitar posibles errores y equivocaciones, las Comisiones Electorales deberían dar instrucciones claras y no ambiguas, mediante normas, sobre lo que es un voto válido y un voto nulo. Estas instrucciones también deberían hacer referencia a las diferentes opciones de voto nominal y en plancha.
11. El número de Juntas Receptoras del Voto debería reducirse, lo que implicaría un menor número de miembros de junta. Unos procedimientos simplificados de votación, sumados a una capacitación adecuada de todos los miembros de las Juntas Receptoras del Voto harían posible que estas juntas pudieran procesar un mayor número de electores. A este respecto, el máximo número de electores por Junta Receptora del Voto debería aumentar a 500, de conformidad con el artículo 36 de la Ley de Elecciones.
12. Al mismo tiempo, la administración electoral debería hacer todos los esfuerzos necesarios para lograr que los recintos electorales sean accesibles para los habitantes de áreas remotas y aisladas del país.
13. El espacio previsto para la Junta Receptora del Voto debería ser mayor y contar con un perímetro claramente delimitado, a fin de evitar confusiones y aglomeraciones durante la jornada electoral, y para asegurar asimismo el carácter secreto del voto.

III. EL EMPADRONAMIENTO DE ELECTORES

14. Se debería prestar más atención a la mejora de la relación entre el Registro Civil y el TSE. De conformidad con el artículo 40 de la Ley de Elecciones, el Registro Civil debería entregar al TSE un listado diario de los ciudadanos registrados.

15. El periodo de tiempo entre la fecha de cierre del listado del padrón electoral y la Jornada electoral debería disminuir, a fin de permitir que los votantes puedan hacer cambios y actualizaciones más cerca del día de las elecciones.
16. Debería existir un periodo de verificación completa del padrón electoral con suficiente anticipación respecto de la jornada electoral. Este periodo no debería servir únicamente para actualizar información, sino también, para hacer cambios y corregir posibles errores. Los centros de información electoral o las oficinas cantorales y parroquiales deberían servir para estos propósitos.
17. Una vez concluido el periodo de verificación, el TSE debería realizar las correcciones necesarias y publicar nuevamente el padrón electoral a nivel cantonal o parroquial, al menos 15 días antes de la Jornada electoral.
18. Se deberían tomar medidas para que puedan sufragar los electores que cumplan 18 años entre la fecha de cierre del listado del padrón electoral y la jornada electoral.
19. Se debería mejorar el funcionamiento del Registro Civil, a fin de que éste pueda cumplir con su papel, logrando asegurar que todos los ciudadanos empadronados sean provistos de una cédula de ciudadanía a un costo accesible. Se debería recurrir a más equipos móviles para empadronar a los ecuatorianos que viven en áreas remotas y menos accesibles.

IV. LA INSCRIPCIÓN Y REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS, MOVIMIENTOS Y CANDIDATOS

20. Por el momento, numerosas leyes y normativas hacen referencia al registro de partidos políticos y movimientos, lo que es fuente de confusión y contradicciones. Los requisitos para la inscripción y registro de partidos políticos y movimientos deberían estar claramente definidos y limitados por la Ley de Partidos Políticos.
21. Se debería derogar el requisito legal que exige a los partidos políticos obtener al menos 5% de los votos válidos en dos elecciones nacionales consecutivas para que su inscripción en el registro de partidos no sea cancelada.
22. Se deberían establecer mecanismos transparentes que aseguren la aplicación de democracia interna en los partidos para seleccionar y colocar a los candidatos dentro de sus respectivas listas.
23. El marco legal electoral debería determinar los plazos apropiados para la descalificación de candidatos.

V. EL VOTO EN EL EXTRANJERO

24. La administración electoral debería considerar nuevos mecanismos para incrementar el número de electores en el extranjero. A este respecto, la administración electoral debería impulsar la participación de estos electores a través de una difusión apropiada de información y campañas de educación al votante. Estas campañas podrían informar a los ciudadanos ecuatorianos residentes en el extranjero sobre que registrarse en los consulados no tendrá ningún impacto sobre su estatus en el país de residencia. También se podrían explorar otras opciones de voto, tales como el voto por correo.

VI. EL SISTEMA ELECTORAL

25. Como se recomendó en el informe de la MOE UE del 2002, una simplificación y armonización del sistema electoral ecuatoriano (que incluye un sistema de listas abiertas o voto preferencial para los candidatos de las diferentes listas y que, para las elecciones a la AC, tuvo tres diferentes mecanismos de asignación de escaños) sería útil para permitir a los votantes comprender el sistema. El alto número de papeletas inválidas refleja que los sistemas actuales pueden ser muy complejos para muchos votantes. Un sistema simplificado también podría ayudar a reducir el número de errores humanos que ocurren en el proceso de escrutinio. Por otra parte, adoptar un solo método de asignación de escaños para una misma elección podría ayudar a asegurar la igualdad de oportunidades en todas las circunscripciones, tal y como lo requieren los estándares internacionales.
26. Si se llega a utilizar un sistema proporcional de listas abiertas en futuras elecciones, la administración electoral deberá encargarse de realizar campañas educativas e informativas dirigidas al votante, cuyo contenido sea global, a fin de lograr que el sistema sea comprensible para los electores.
27. El sistema de consolidación del voto debería ser transformado, en caso de que todavía fuese necesario²³¹, a fin de respetar los estándares internacionales; en este sentido, no debe perjudicar la igualdad del derecho al voto y la igualdad del peso del voto de todos los votantes. A este respecto, el factor ponderador exacto, tal y como está estipulado en la Ley de Elecciones, debe ser revocado. Los principios deben ser los siguientes: (i) si una papeleta con un voto en plancha vale “1”, la suma del valor individual atribuido a los votos nominales marcados en cada papeleta nunca puede exceder dicho valor de “1”; (ii) los votos nominales pueden tener ya sea un valor fijo equivalente a la fracción que corresponde a la cantidad de candidatos a ser elegidos en una circunscripción determinada, o (iii) un valor variable donde el valor total de

²³¹ Si el Ecuador decidiera cambiarse a cualquier otro sistema electoral más sencillo, en el cual los votos en plancha no concurren con votos nominales, la operación de consolidación ya no sería necesaria, puesto que en este caso todos los votos serían del mismo tipo.

los votos nominales efectivamente marcados por un elector en su papeleta siempre equivalga a “1”.

28. Las circunscripciones electorales deberían ser redefinidas para garantizar que la asignación de escaños en elecciones pluri-personales sea distribuida de manera igualitaria entre las mismas, de conformidad con el criterio de distribución establecido (i.e. número de habitantes, número de votantes registrados, etc.) El número de escaños para las circunscripciones más pobladas debería aumentar a fin de equilibrar el peso del voto de todos los electores, como lo estipulan los estándares internacionales.
29. El número de escaños asignados para las circunscripciones en el extranjero debería ser revisado y adaptado al número real de electores fuera del país.

VII. PROCEDIMIENTOS PARA LA JORNADA ELECTORAL

30. La legislación electoral debería ser revisada para permitir votar a los electores que se encuentran en la fila a la hora del cierre.
31. La administración electoral debería asegurarse de que el número requerido de miembros de las Juntas Receptoras del Voto esté presente en cada junta durante la jornada electoral. Previamente los miembros suplentes de las Juntas Receptoras del Voto no deberían ser eximidos de sus funciones aunque no fuese necesaria su presencia al momento de la apertura. Al contrario, dichos miembros podrían ser útiles durante el escrutinio.
32. La capacitación a los miembros de las Juntas Receptoras del Voto debería hacer hincapié en como rellenar adecuadamente las actas de resultados y en la determinación de la validez de las papeletas.
33. Cada miembro de la Junta Receptora del Voto debería tener un rol claramente definido, para así garantizar la aplicación de un mecanismo de verificación. Al menos dos de los miembros deberían participar en el proceso de escrutinio de papeletas, mientras que al menos otros dos, deberían llenar cada una de las hojas de tabulación.
34. Debería imponerse la publicación de las actas de resultados en cada recinto electoral. Los resultados deberían ser expuestos afuera y no adentro de los recintos.
35. Los partidos y movimientos deberían realizar un esfuerzo adicional para designar a sus representantes con el fin de monitorear el proceso electoral. Dichos representantes deberían recibir la capacitación adecuada para comprender su papel dentro del proceso.
36. Las actas de resultados deberían contener el número total de votos en plancha y entre listas. Esta información es esencial para una armonización adecuada las papeletas que mejoraría la transparencia en el proceso de conteo y tabulación.

37. El TSE debería desarrollar medios más eficientes para pagar a los miembros de las juntas.

VIII. TABULACIÓN Y ANUNCIO DE RESULTADOS

38. La administración electoral debería asegurarse de que todos los recursos técnicos (i.e. computadoras) y humanos estén disponibles y funcionen a fin de respetar el plazo legal para concluir la tabulación.
39. Se deberían poner en marcha medidas para mejorar la transparencia del proceso de tabulación, tales como la publicación de las actas de los resultados electorales por Junta Receptora del Voto y no solamente por provincias, cantones y parroquias. Los resultados provisionales deberían incluir un estimado de la asignación de escaños, dejando de lado únicamente los empates y los escaños provisionales no determinados.
40. Sería necesaria una simplificación del sistema con el fin de reducir el riesgo de errores en los distintos niveles (JRV, TPE, TSE), acelerar las operaciones de conteo y el anuncio oficial de resultados. Haciendo esto, se incrementaría la confianza general de la opinión pública en el proceso.
41. Partidos políticos, observadores y medios deberían tener acceso a información clara y actualizada sobre las razones y el número de recuentos realizados durante el proceso de tabulación.

IX. FORTALECIMIENTO DEL MARCO LEGAL

42. La legislación electoral debería ser reformada a fin de incorporar aquellos aspectos fundamentales relativos al proceso electoral que, por el momento, sólo están regulados por el Estatuto de 2007 y por resoluciones emitidas por el TSE durante este proceso.
43. El poder regulatorio de la administración electoral debería estar limitado para aclarar e interpretar la legislación electoral existente y no regular asuntos que no se corresponde a su competencia.
44. La Ley de Elecciones debería ser modificada a fin de asegurar el derecho al voto de todos los individuos discapacitados e internados, incluyendo a aquellos en los hospitales, así como a los prisioneros sin sentencia o condenados por delitos menores.
45. La suspensión de los derechos políticos debería ser manejada de diferente manera, garantizando el derecho de los acusados al debido proceso frente a tribunales imparciales. Dicha suspensión debe aplicarse como una sanción específica, y no como una mera sanción agregada una vez realizada la pertinente evaluación del caso.

46. La realización de encuestas a boca de urna y conteos rápidos debería estar claramente regulada por ley, a fin de incrementar su seguridad jurídica e impedir actuaciones arbitrarias de los órganos electorales.

X. SOBRE SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES

47. Las infracciones a las leyes y regulaciones relativas a la campaña electoral deberían estar sujetas a sanciones efectivas y proporcionadas a la infracción. De manera particular, un rango apropiado de acciones disciplinarias debería estar previsto por la ley.
48. Las sanciones deberían seguir procedimientos claramente definidos y constar de garantías de procedimiento que incluyan plazos y apelaciones.
49. Las Comisiones Electorales deberían ser responsables de emitir sanciones administrativas. Los Tribunales Electorales deberían encargarse de manejar las sanciones penales. La responsabilidad de cada una de las ramas debería estar establecida por la ley.

XI. SOBRE EL PROCESO DE IMPUGNACIONES Y APELACIONES

50. Se debería establecer un mecanismo independiente para la resolución de impugnaciones y apelaciones electorales. La supervisión del proceso, la resolución de impugnaciones y apelaciones y la imposición de las sanciones provistas por la ley deberían ser asuntos gestionados por una rama independiente de la Administración Electoral (integrada por jueces con un conocimiento específico del tema electoral) o por una sección determinada del poder judicial (i.e. por medio del establecimiento de una sala competente en temas electorales dentro de la Corte Suprema).
51. Se deberían realizar esfuerzos para asegurar que el sistema de quejas y apelaciones sea transparente y público. Se debería desarrollar y mantener un registro centralizado de todas las quejas y apelaciones, así como de sus motivos y resultados. Estos registros deberían hacerse públicos de manera regular.
52. Todas las disputas relacionadas con las elecciones (particularmente aquellas que desembocan en una posible descalificación de candidatos) deberían ser atendidas antes de que los candidatos elegidos asuman sus cargos.
53. Se debería prestar especial atención al establecimiento y cumplimiento de mecanismos apropiados para procesar las impugnaciones y apelaciones a las decisiones relacionadas con errores en el padrón electoral.
54. Se debería ampliar el concepto de “personas interesadas”, a fin de permitir que no solamente los partidos políticos, movimientos y candidatos, sino también los votantes y observadores nacionales puedan, bajo términos y condiciones específicos,

defender sus derechos electorales a través de la presentación de una queja o apelación ante un órgano competente.

XII. FORTALECIMIENTO E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL Y ESTABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES

55. Se deberían introducir salvaguardas para garantizar que las autoridades electorales no interfieran en el proceso judicial o en la independencia del sistema judicial, tal y como lo establece la Constitución.
56. Las instituciones y los partidos políticos deberían reforzarse para alcanzar una estabilidad a largo plazo.

XIII. LA CAMPAÑA ELECTORAL

57. El TSE podría promover un código de conducta que debería ser adoptado por los partidos y candidatos, incluyendo también al gobierno y a otras autoridades. Dicho código deberá delinear los acuerdos formales para lograr adhesión a las reglas y regulaciones establecidas para el periodo de campaña y la jornada electoral.
58. La ley electoral debería ser modificada a fin de incluir regulaciones más detalladas sobre el abuso de recursos estatales durante el periodo electoral y sanciones efectivas y proporcionales.
59. Toda la información proporcionada por los partidos políticos y los movimientos al TSE relativa a sus gastos de campaña debería ser pública. Además sería positivo adoptar una regulación común para la financiación de campaña tanto de partidos, como de movimientos.

XIV. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRO- ECUATORIANO

60. La Asamblea Constituyente brinda a Ecuador una oportunidad de demostrar su compromiso con la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, firmada en el marco de las NN.UU. en 2007. Las disposiciones relacionadas con la participación política en las elecciones nacionales, así como el uso de lenguas indígenas tienen mayor relevancia para el proceso electoral.
61. El TSE debería redoblar sus esfuerzos por promover la educación al votante en lenguas indígenas, incluyendo la información transmitida en cuñas radiofónicas²³².

²³² Según el Artículo 170 de la Ley de Elecciones, y según la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas de 2007 (Artículo 13.2)

De manera similar, la capacitación electoral debería impartirse en lenguas nativas dentro de las provincias y cantones donde los grupos indígenas representan un importante segmento de la población. Para este propósito, es recomendable una mejor cooperación con las instituciones gubernamentales (CODENPE) y las ONGs.

62. La administración electoral debería incluir un mayor número de indígenas entre sus miembros.
63. Los partidos políticos deberían hacer mayores esfuerzos para realizar actos de campaña en lenguas indígenas.

XV. LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

64. El TSE podría mejorar sus lazos con las instituciones del gobierno (CONAMU) y con las ONGs, a fin de lograr una campaña mejor enfocada de educación al votante.
65. Los partidos políticos deberían involucrarse más en la capacitación a candidatas y comprometerse a nombrar miembros femeninos en los altos organismos de la administración electoral.

XVI. EL PAPEL DE LOS MEDIOS EN LAS ELECCIONES

66. Si se piensa aplicar el sistema de franjas en elecciones venideras, sería recomendable que en la administración electoral nacional mejorase su ejecución, generando mayor transparencia en la distribución de espacios publicitarios, selección de medios de comunicación y un sistema efectivo para controlar y monitorear la frecuencia con que son transmitidos los anuncios publicitarios. Sería positivo descentralizar el sistema y su administración, promoviendo la participación directa de la administración electoral provincial.
67. El Gobierno nacional y las autoridades provinciales deberían dar pasos más decisivos para suprimir la publicidad oficial durante la campaña electoral. De esta manera, el Gobierno ecuatoriano se estaría ajustando a las mejores prácticas internacionales, poniendo punto final a la especulación relacionada con el abuso de los recursos del Estado.
68. Los diferentes medios de comunicación de Ecuador deberían realizar esfuerzos para ser imparciales en su cobertura durante la campaña, adhiriéndose a los estándares profesionales, evitando reportar de manera sesgada y garantizando el debate abierto y pluralista.

ANEXOS

ANEXO 1: HABITANTES POR PROVINCIA - DATOS INEC 2001

ESCAÑOS Y HABITANTES

Circunscripciones	Escaños	Habitantes	Ratio habitantes/escaño
Sucumbíos	2	128.995	64.498
Morona Santiago	2	115.412	57.706
Orellana	2	86.493	43.247
Napo	2	79.139	39.570
Zamora Chinchipe	2	76.601	38.301
Pastaza	2	61.779	30.890
Galápagos	2	18.640	9.320
Imbabura	3	344.044	114.681
Cañar	3	206.981	68.994
Bolívar	3	169.370	56.457
Carchi	3	152.939	50.980
El Oro	4	525.763	131.441
Tungurahua	4	441.034	110.259
Loja	4	404.835	101.209
Chimborazo	4	403.632	100.908
Esmeraldas	4	385.223	96.306
Cotopaxi	4	349.540	87.385
Los Ríos	5	650.178	130.036
Azuay	5	599.546	119.909
Manabí	8	1.186.025	148.253
Pichincha	14	2.388.817	170.630
Guayas	18	3.309.034	183.835
Total	100	12.084.020	

Fuente: Censo Poblacional – INEC 2001

ESCAÑOS Y ELECTORES

Circunscripciones	Escaños	Electores	Ratio Electores /escaños
Sucumbíos	2	87.301	43.651
Morona Santiago	2	79.501	39.751
Orellana	2	57.775	28.888
Zamora Chinchipe	2	54.062	27.031
Napo	2	53.650	26.825
Pastaza	2	43.614	21.807
Galápagos	2	12.556	6.278
Imbabura	3	271.788	90.596
Cañar	3	180.750	60.250
Bolívar	3	138.485	46.162
Carchi	3	119.673	39.891
El Oro	4	392.970	98.243
Tungurahua	4	357.744	89.436
Chimborazo	4	333.741	83.435
Loja	4	310.721	77.680
Esmeraldas	4	288.301	72.075
Cotopaxi	4	270.159	67.540
Azuay	5	491.923	98.385
Los Ríos	5	487.372	97.474
Manabí	8	958.888	119.861
Pichincha	14	1.818.665	129.905
Guayas	18	2.409.433	133.857
Europa	2	121.662	60.831
EE.UU/Canadá	2	20.307	10.154
América Latina	2	10.211	5.106
Nacional	24	9.371.252	390.469
Total	130		

ANEXO 2: EFECTOS DEL “FACTOR PONDERADOR EXACTO”

Elecciones 15 Octubre 2006 Congreso Nacional				
Circunscripciones provinciales	Número de escaños ("n")	A	B	C
		<i>Factor ponderador exacto</i>	Peso electoral de una papeleta con la totalidad ("n") de los votos nominales	Peso electoral de un "voto en planchita" ("n"-1)
Azuay	5	0,30595681	1,53	1,22
Bolívar	3	0,47271447	1,42	0,95
Cañar	3	0,46048868	1,38	0,92
Carchi	3	0,45278346	1,36	0,91
Chimborazo	4	0,40370852	1,61	1,21
Cotopaxi	4	0,39332434	1,57	1,18
El Oro	4	0,36217279	1,45	1,09
Esmeraldas	4	0,4343027	1,74	1,30
Galápagos	2	0,59942005	1,20	0,60
Guayas	18	0,12030939	2,17	2,05
Imbabura	3	0,47716984	1,43	0,95
Loja	4	0,35035439	1,40	1,05
Los Ríos	5	0,38750455	1,94	1,55
Manabí	8	0,25801467	2,06	1,81
Morona Santiago	2	0,64976429	1,30	0,65
Napo	2	0,64125869	1,28	0,64
Orellana	2	0,70009815	1,40	0,70
Pastaza	2	0,59487345	1,19	0,59
Pichincha	14	0,16753535	2,35	2,18
Sucumbios	2	0,6820094	1,36	0,68
Tungurahua	4	0,3705546	1,48	1,11
Zamora Chinchipe	2	0,62361327	1,25	0,62

OBS: En la elecciones de octubre de 2006, como consecuencia del peso del *factor ponderador exacto*, una papeleta con el voto entre listas llenada con la totalidad de los votos nominales siempre valía más que “1” voto, en muchas ocasiones más del doble. Y la estrategia del “voto en planchita” (votando nominalmente por todos los candidatos menos uno de una lista) vale más que un voto por la lista entera en las circunscripciones en las que se elige más de 3 congresistas, y más del doble en Guayas y Pichincha. Fuente: para el *factor ponderador exacto*, datos del TSE

Elecciones 30 Septiembre 2007 Asamblea Constituyente				
Circunscripciones provinciales		A	B	C
		<i>Factor ponderador exacto</i>	Peso electoral de una papeleta con la totalidad ("n") de votos nominales	Peso electoral de un "voto en planchita" ("n"-1)
Azuay	5	0,28794304	1,44	1,15
Bolívar	3	0,4871515	1,46	0,97
Cañar	3	0,45482344	1,36	0,91
Carchi	3	0,4073097	1,22	0,81
Chimborazo	4	0,37567663	1,50	1,13
Cotopaxi	4	0,40098782	1,60	1,20
El Oro	4	0,33533971	1,34	1,01
Esmeraldas	4	0,36711784	1,47	1,10
Galápagos	2	0,55120694	1,10	0,55
Guayas	18	0,09385275	1,69	1,60
Imbabura	3	0,42982391	1,29	0,86
Loja	4	0,36441723	1,46	1,09
Los Ríos	5	0,78020342	3,90	3,12
Manabí	8	0,23232595	1,86	1,63
Morona Santiago	2	0,67606557	1,35	0,68
Napo	2	0,62654108	1,25	0,63
Orellana	2	0,67261274	1,35	0,67
Pastaza	2	0,59447659	1,19	0,59
Pichincha	14	0,09944882	1,39	1,29
Sucumbíos	2	0,67565751	1,35	0,68
Tungurahua	4	0,32861965	1,31	0,99
Zamora Chinchipe	2	0,63769859	1,28	0,64
Nacional	24	0,08241961	1,98	1,90

OBS En la elecciones de septiembre de 2007, como consecuencia del peso del *factor ponderador exacto*, una papeleta con el voto entre listas llenada con la totalidad de los votos nominales siempre valía más que "1" voto, en muchas ocasiones más del doble. Y la estrategia del "voto en planchita" (votando nominalmente por todos los candidatos menos uno de una lista) valía más que el voto por la lista entera en las circunscripciones donde elegían 3 representantes, excepto para Tungurahua, y más de 3 veces más en Los Ríos. Fuente: para el *factor ponderador exacto*, datos del TSE.

**ANEXO 3: DESIGUALDADES EN EL “PESO DEL VOTO” DE LAS
DISTINTAS CIRCUNSCRIPCIONES**

Circunscripciones	A Representantes elegidos	B Electores registrados	C Electores por representante (actual)	E Variación con referencia al “peso del voto” de Carchi	F Variación con referencia al “peso del voto” de Guayas
Guayas	18	2.409.433	133.857	235,6%	0,0%
Pichincha	14	1.818.665	129.905	225,6%	-3,0%
Manabí	8	958.888	119.861	200,5%	-10,5%
Azuay	5	491.923	98.385	146,6%	-26,5%
El Oro	4	392.970	98.243	146,3%	-26,6%
Los Ríos	5	487.372	97.474	144,4%	-27,2%
Imbabura	3	271.788	90.596	127,1%	-32,3%
Tungurahua	4	357.744	89.436	124,2%	-33,2%
Chimborazo	4	333.741	83.435	109,2%	-37,7%
Loja	4	310.721	77.680	94,7%	-42,0%
Esmeraldas	4	288.301	72.075	80,7%	-46,2%
Cotopaxi	4	270.159	67.540	69,3%	-49,5%
Cañar	3	180.750	60.250	51,0%	-55,0%
Bolívar	3	138.485	46.162	15,7%	-65,5%
Sucumbíos	2	87.301	43.651	9,4%	-67,4%
Carchi	3	119.673	39.891	0,0%	-70,2%
Morona Santiago	2	79.501	39.751	-0,4%	-70,3%
Orellana	2	57.755	28.878	-27,6%	-78,4%
Zamora Chinchipe	2	54.062	27.031	-32,2%	-79,8%
Napo	2	53.650	26.825	-32,8%	-80,0%
Pastaza	2	43.614	21.807	-45,3%	-83,7%
Galápagos	2	12.556	6.278	-84,3%	-95,3%
	100	9.219.052			
América Latina	2	10.211	5.106	-87,2%	-96,2%
EEUU/Canadá	2	20.307	10.154	-74,5%	-92,4%
Europa	2	121.662	60.831	52,5%	-54,6%
	106	9.371.232			
Nacional	24				
	130				

IGUAL "PESO DE VOTO" ENTRE CIRCUNSCRIPCIONES

Hipótesis de distribución de escaños basada en el "peso del voto" de Carchi

Circunscripciones	Variación de 15% a partir de la más baja con más de 2 representantes (Carchi)	Representantes a elegir	Electores por representante (nuevo)	Variación en escaños
Sucumbíos	+15% = 45,874	2	43.651	0
Chimborazo		8	41.718	4
Esmeraldas		7	41.186	3
Azuay		12	40.994	7
Los Ríos		12	40.614	7
Pichincha		45	40.415	31
Guayas		60	40.157	42
Manabí		24	39.954	16
Carchi		3	39.891	0
Morona Santiago		2	39.751	0
Tungurahua		9	39.749	5
El Oro		10	39.297	6
Loja		8	38.840	4
Imbabura		7	38.827	4
Cotopaxi		7	38.594	3
Cañar		5	36.150	2
Bolívar		4	34.621	1
Orellana	-15% = 33.907	2	28.878	0
Zamora Chinchipe		2	27.031	0
Napo		2	26.825	0
Pastaza		2	21.807	0
Galápagos		2	6.278	0
		235		135
Europa		3	40.554	1
EE.UU./Canadá		2	10.154	0
América Latina		2	5.106	0
		242		136
Nacional		24		0
		266		136

OBS: En esta hipótesis, se reconoce que las circunscripciones con menos electorado siempre tendrán el mínimo de 2 representantes cada una. La simulación demuestra que la Asamblea debería tener 266 representantes si: (1^{ero}) aceptaríamos una mínima representación de 2 por cada circunscripción; (2^{do}) tomaríamos como referencia a la provincia de Carchi, siendo esta una de las circunscripciones con el menor electorado de entre las que eligen más de 2 representantes; (3^{ero}) seguiríamos ese ratio, respetando la variación máxima del 15% de peso del voto, establecido en los estándares internacionales. Por supuesto, cualquier otro cálculo puede ser realizado, empezando de una circunscripción más cerca del promedio o estableciendo un diferente ratio común.

IGUAL "PESO DEL VOTO" ENTRE CIRCUNSCRIPCIONES

Hipótesis de distribución de escaños basada en el "peso del voto" de Guayas

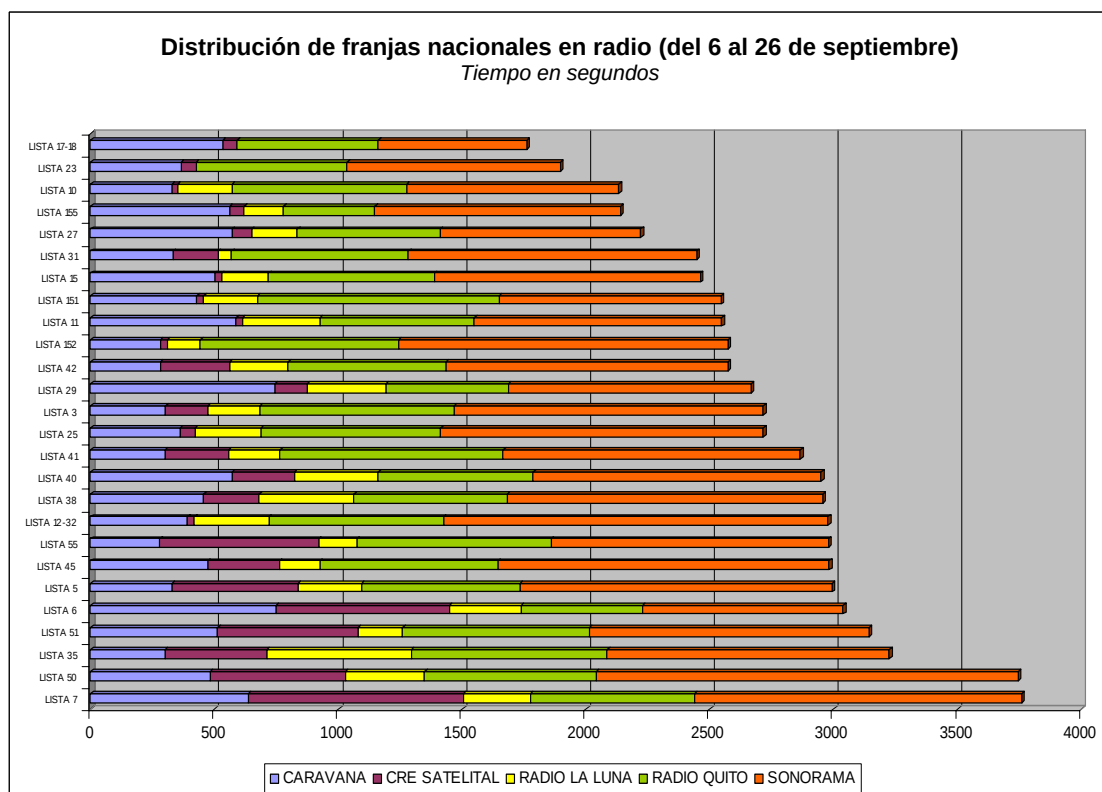
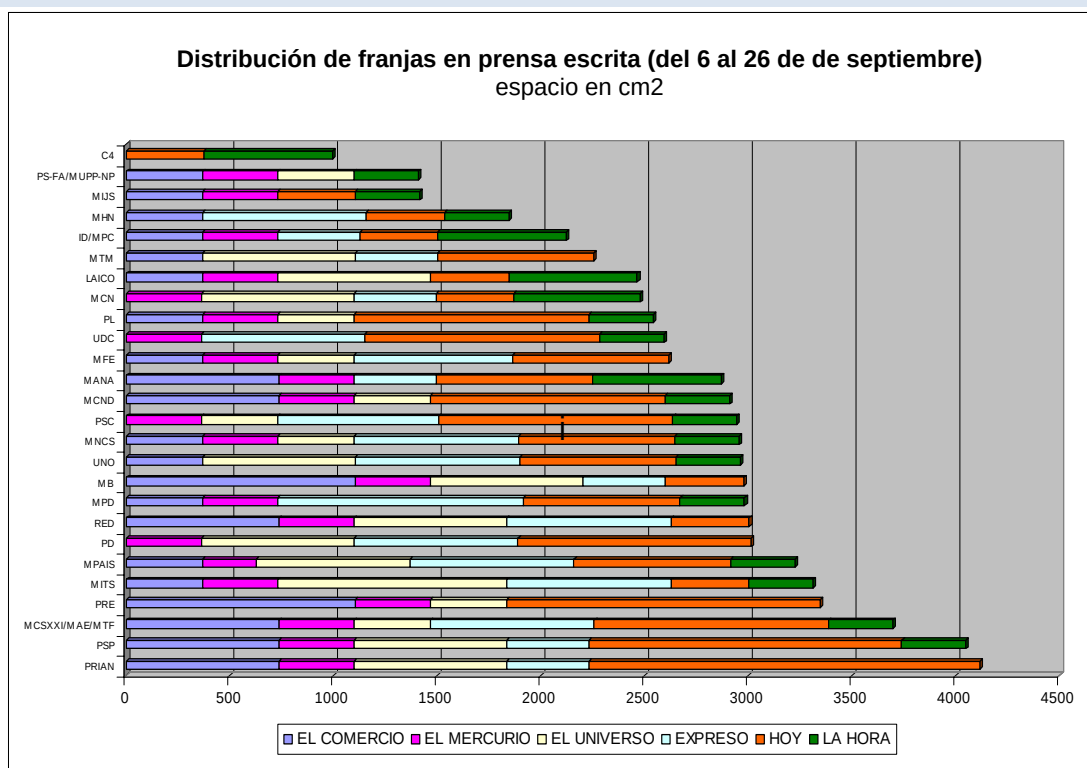
Circunscripciones	Variación de 15% a partir de la más alta (Guayas)	Representantes a elegir	Electores por representante (nuevo)	Variación en los escaños
Chimborazo	+15% = 153.,936	2	166.871	-2
Loja		2	155.361	-2
Esmeraldas		2	144.151	-2
Manabí		7	136.984	-1
Imbabura		2	135.894	-1
Cotopaxi		2	135.080	-2
Guayas		18	133.857	0
El Oro		3	130.990	-1
Pichincha		14	129.905	0
Azuay		4	122.981	-1
Los Ríos	-15% = 113.779	4	121.843	-1
Tungurahua		3	119.248	-1
Cañar		2	90.375	-1
Bolívar		2	69.243	-1
Carchi		2	59.837	-1
Sucumbíos		2	43.651	0
Morona Santiago		2	39.751	0
Orellana		2	28.878	0
Zamora Chinchipe		2	27.031	0
Napo		2	26.825	0
Pastaza		2	21.807	0
Galápagos		2	6.278	0
		83		-17
América Latina		2	5.106	0
EE.UU./Canadá		2	10.154	0
Europa		2	60.831	0
		89		-17
Nacional		24		0
		113		-17

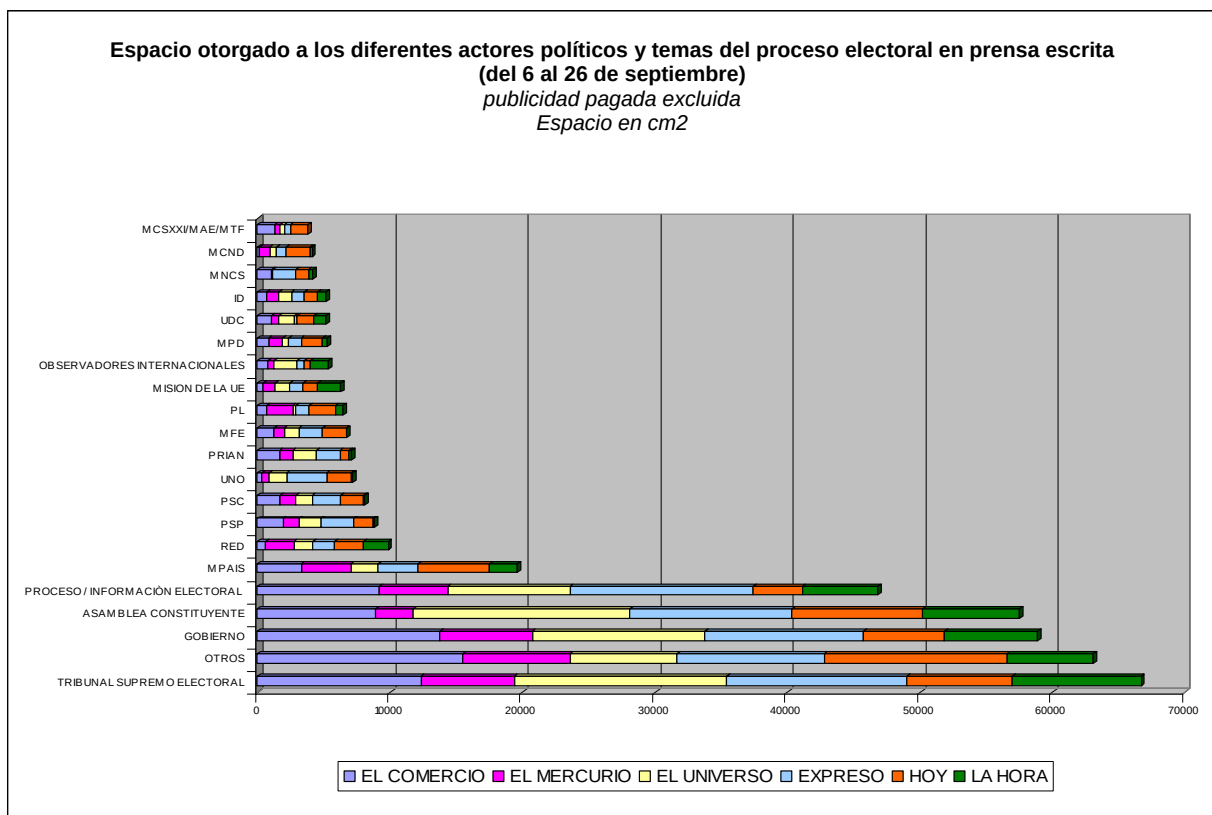
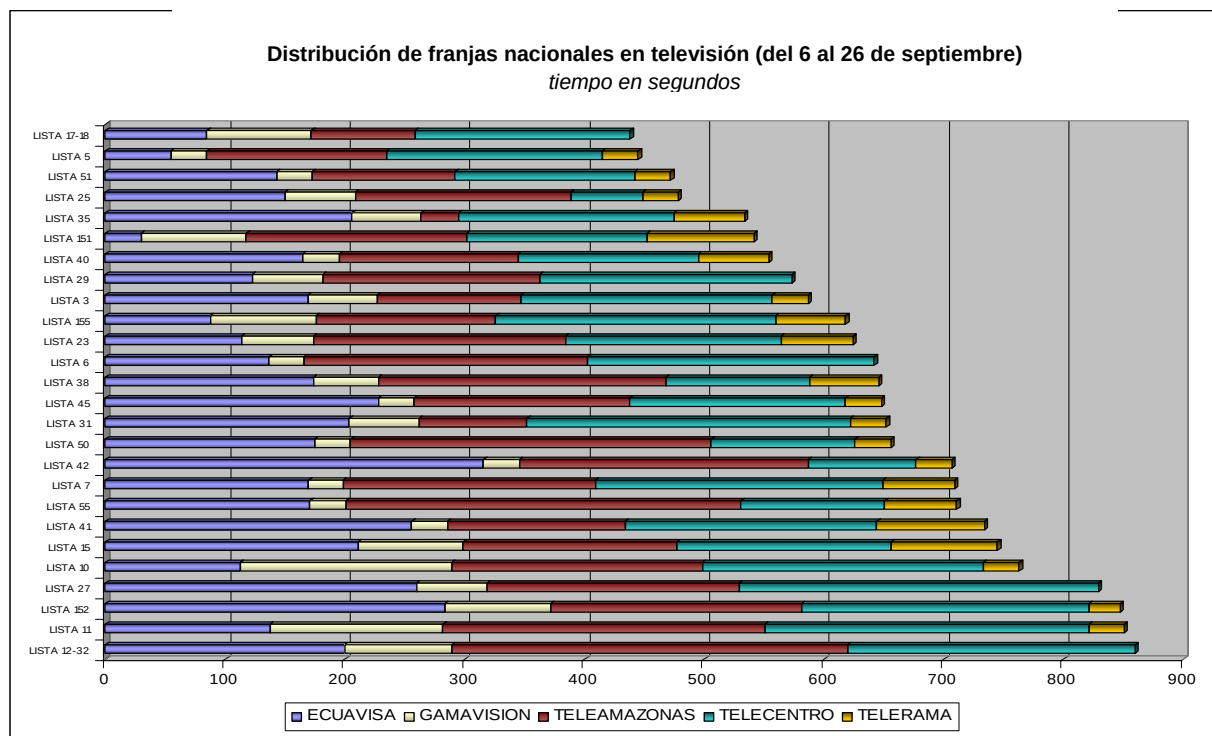
OBS: En esta hipótesis, se reconoce que las circunscripciones con menos electorado siempre tendrán el mínimo de 2 representantes cada una. La simulación demuestra que la Asamblea debería tener no más de 113 representantes si: (1^{ero}) aceptaríamos una mínima representación de 2 por cada circunscripción; (2^{do}) adoptaríamos a la provincia de Guayas como referencia, siendo esta la que tiene mayor electorado; (3^{ero}) seguiríamos ese ratio, respetando la variación máxima del 15% de peso del voto, establecido en los estándares internacionales. Los casos particulares de Chimborazo y Loja son debidos a que no tendrían el número suficiente de votantes para obtener un escaño más sobre el mínimo de 2. Por supuesto cualquier otro cálculo puede ser realizado, empezando de una circunscripción más cerca del promedio o estableciendo un diferente ratio común.

ANEXO 4: PADRON ACTUALIZADO AL 3 DE JUNIO DE 2007

Circunscripciones	Votantes	Hombres	Mujeres	Total de Juntas Receptoras del Voto	JRV Hombres	JRV Mujeres
<i>Azuay</i>	491.923	238.255	253.668	1.752	854	898
<i>Bolívar</i>	138.485	67.962	70.523	506	248	258
<i>Cañar</i>	180.750	89.119	91.631	643	318	325
<i>Carchi</i>	119.673	59.305	60.368	432	216	216
<i>Chimborazo</i>	333.741	159.241	174.500	1.167	558	609
<i>Cotopaxi</i>	270.159	129.560	140.599	951	459	492
<i>El Oro</i>	392.970	200.681	192.289	1.397	714	683
<i>Esmeraldas</i>	288.301	148.320	139.981	1.060	542	518
<i>Galápagos</i>	12.556	6.698	5.858	54	28	26
<i>Guayas</i>	2.409.433	1.191.634	1.217.799	10.622	5.223	5.399
<i>Imbabura</i>	271.788	131.521	140.267	970	472	498
<i>Loja</i>	310.721	152.290	158.431	1.135	556	579
<i>Los Ríos</i>	487.372	251.205	236.167	1.681	863	818
<i>Manabí</i>	958.888	488.848	470.040	3.274	1.669	1.605
<i>Morona Santiago</i>	79.501	41.294	38.207	396	202	194
<i>Napo</i>	53.650	27.248	26.402	217	110	107
<i>Orellana</i>	57.775	32.087	25.668	251	138	113
<i>Pastaza</i>	43.614	22.174	21.440	182	92	90
<i>Pichincha</i>	1.818.665	881.489	937.176	8.467	4.093	4.374
<i>Sucumbíos</i>	87.301	48.853	38.448	334	181	153
<i>Tungurahua</i>	357.744	174.069	183.675	1.234	602	632
<i>Zamora Chinchipe</i>	54.062	28.373	25.689	264	135	129
<i>Voto exterior</i>	152.180	72.063	80.117	667	315	352
Total	9.371.252	4.642.289	4.728.943	37.656	18.588	19.068

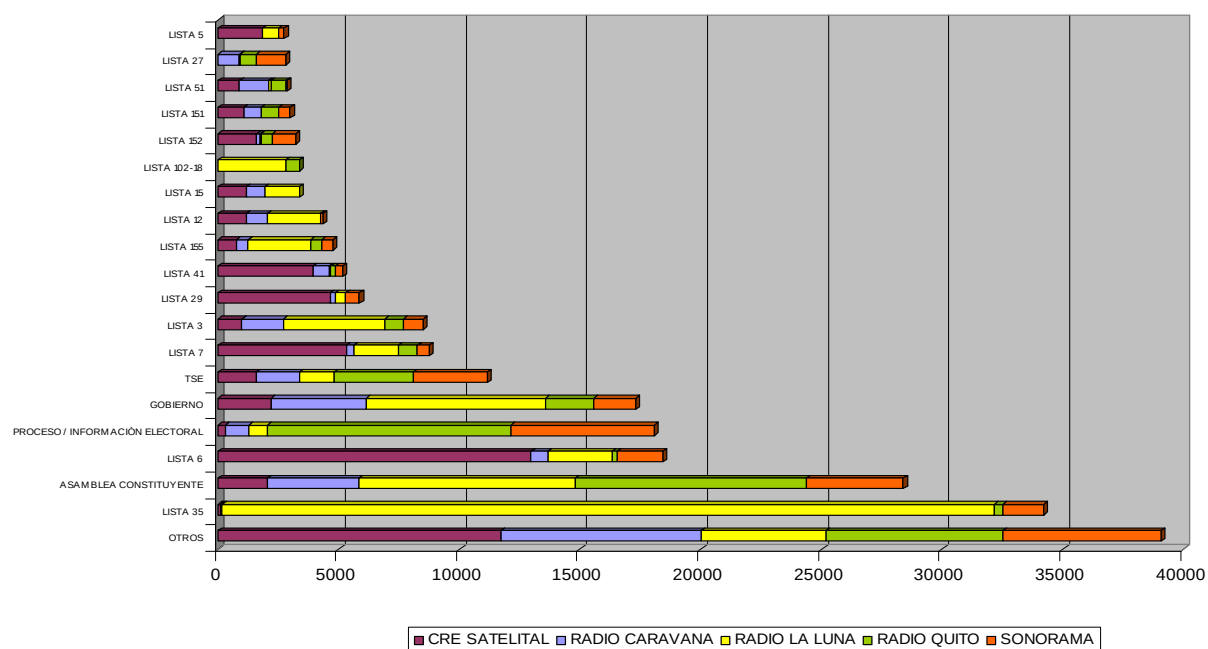
ANEXO 5: MEDIA





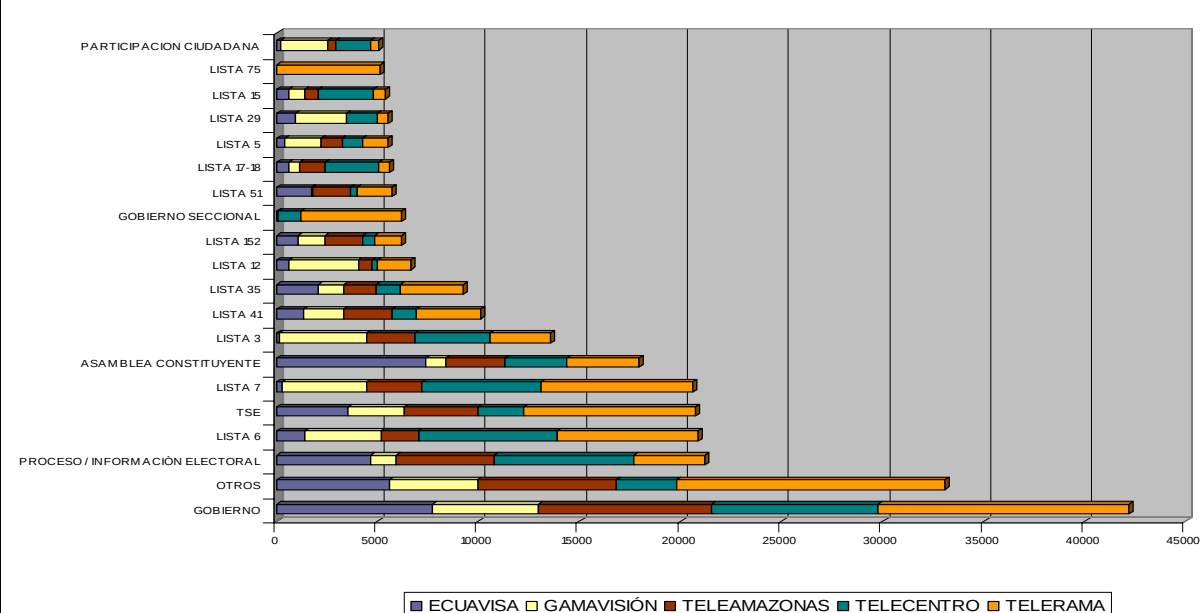
**Tiempo otorgado a los diferentes actores políticos y temas del proceso electoral en radio
(del 6 al 26 de septiembre)**

Publicidad pagada excluida - Tiempo en segundos
tiempo en segundos



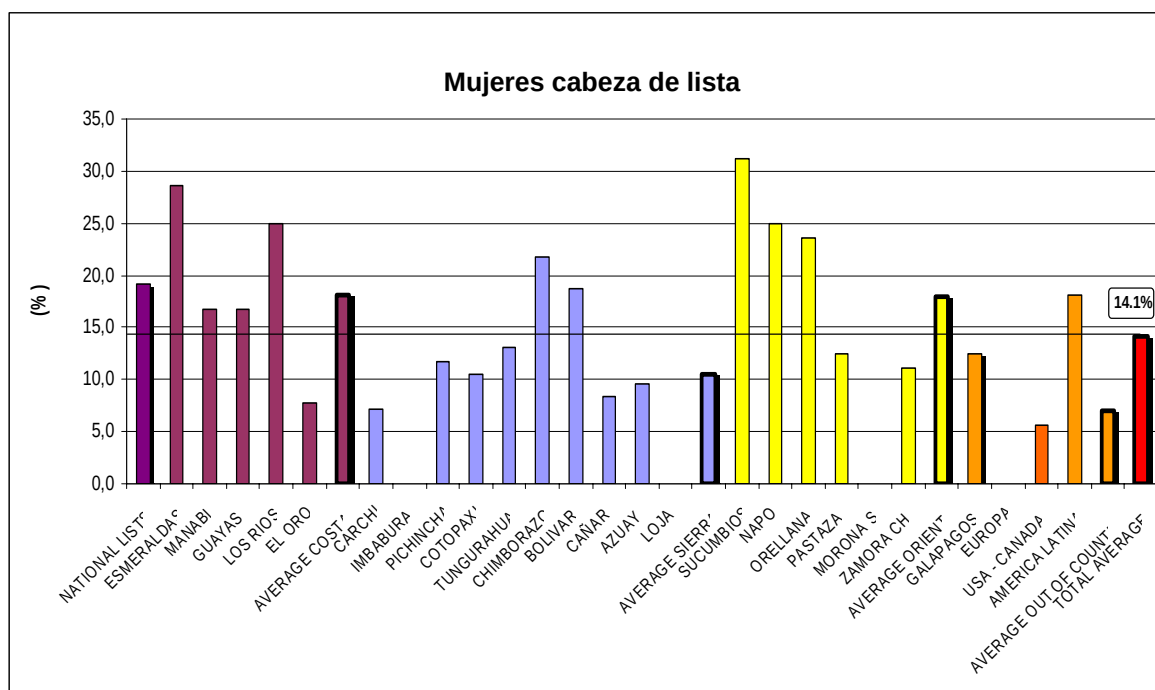
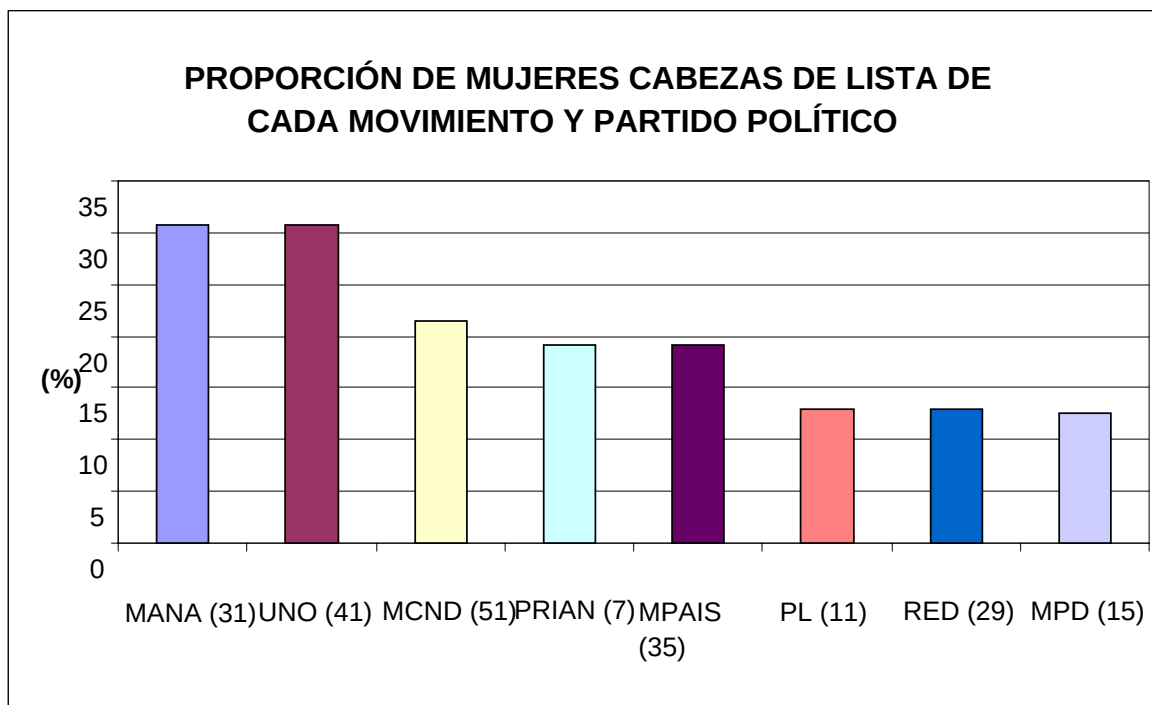
**Tiempo otorgado a los diferentes actores políticos y temas del proceso electoral en televisión
(del 6 al 26 de septiembre)**

publicidad pagada excluida - Tiempo en segundos



ANEXO 6: NUMERO/PORCENTAJE DE MUJERES ENCABEZANDO LAS LISTAS

	Total Número de listas	Escaños	Número de mujeres encabezando la lista	% con respecto al número total de listas
EL ORO	26	4	2	7,7
ESMERALDAS	21	4	6	28,6
GUAYAS	36	18	6	16,7
LOS RIOS	24	5	6	25,0
MANABI	36	8	6	16,7
PROMEDIO COSTA	143		26	18,2
AZUAY	21	5	2	9,5
BOLIVAR	16	3	3	18,8
CAÑAR	12	3	1	8,3
CARCHI	14	3	1	7,1
CHIMBORAZO	23	4	5	21,7
COTOPAXI	19	4	2	10,5
IMBABURA	17	3	0	0,0
LOJA	20	4	0	0,0
PICHINCHA	34	14	4	11,8
TUNGURAHUA	23	4	3	13,0
PROMEDIO SIERRA	199		21	10,6
MORONA SANTIAGO	12	2	0	0,0
NAPO	8	2	2	25,0
ORELLANA	17	2	4	23,5
PASTAZA	16	2	2	12,5
SUCUMBIOS	16	2	5	31,3
ZAMORA CHINCHIPE	9	2	1	11,1
PROMEDIO ORIENTE	78		14	17,9
GALAPAGOS	8	2	1	12,5
AMERICA LATINA	11	2	2	18,2
EEUU/EE.UU./CANADA	18	2	1	5,6
EUROPA	14	2	0	0,0
PROMEDIO VOTO EN EL EXTERIOR	43		3	7,0
LISTAS NACIONALES	26	24	5	19,2
TOTAL PROMEDIO	497		70	14,1



ANEXO 7: CANDIDATAS ELECTAS

Circunscripciones	Escaños	Partido/Movimiento	Mujeres Electas
Azuay	5	MPAIS	2
Bolívar	3	MPAIS-PS FA	1
Cañar	3	MPAIS	1
Carchi	3	-	-
Chimborazo	4	MPAIS	1
Cotopaxi	4	MPAIS	1
El Oro	4	MPAIS	1
Esmeraldas	4	-	-
Galápagos	2	-	-
Guayas	18	MPAIS PSC PRIAN RED	5 2 1 1
Imbabura	3	MPAIS-PS FA	1
Loja	4	MPAIS	1
Los Ríos	5	MPAIS PRIAN	2 1
Manabí	8	MPAIS	2
Morona Santiago	2	-	-
Napo	2	-	-
Orellana	2	PSP	1
Pastaza	2	MPAIS-MPD	1
Pichincha	14	MPAIS	5
Sucumbíos	2	MPAIS MOV MUCGUK ALIANZA AMAZÓNICA	1
Tungurahua	4	MPAIS	1
Zamora Chinchipe	2	-	-
América Latina	2	MPAIS	1
EE.UU./Canadá	2	MPAIS	1
Europa	2	MPAIS	1
Nacional	24	MPAIS PSP UNO HonNacional	7 1 1 1
Total	130		45

ANEXO 8: RESULTADO DE LAS ELECCIONES

Circunscripciones	PSP	Alianza PSP RED	PSC	PRIAN	PRE	ID	Alianza ID/MPC	Alianza ID/MPD/PS- FAMUPP- NP	Movimiento Unidad Plurinacional Pachacutik	Alianza MUPP- NP/MPD	Alianza MUPP- NP/MPNPN SIMOPIN	RED	MPD	MPAIS	Alianza MPAIS/P S-FA
Azuay	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-
Bolívar	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Cañar	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-
Carchi	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2	-
Chimborazo	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2	-
Cotacachi	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	2	-
El Oro	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-
Esmeraldas	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	2	-
Galápagos	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guayas	1	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	1	1	10	-
Imbabura	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Loja	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-
Los Ríos	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-
Manabí	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-
Morona Santiago	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Napo	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Orellana	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Pastaza	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pichincha	1	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	1	-	9	-
Sucumbios	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tungurahua	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-
Zamora Chindipe	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-
Nacional	2	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	1	1	15	-
América Latina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-
EEUU/Canadá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-
Europa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-
Total	18	1	5	8	1	1	1	1	2	1	1	3	3	73	3

CIRCUNSCRIPCIONES	N. votos	Votos válidos	Votos Blancos	Porcentaje	Votos Nulos	Porcentaje
<i>Azuay</i>	326.067	277.650	14.830	4,55	33.587	10,30
<i>Bolívar</i>	100.943	74.761	5.830	5,78	20.352	20,16
<i>Cañar</i>	99.601	82.696	3.913	3,93	12.992	13,04
<i>Carchi</i>	92.557	78.833	2.747	2,97	10.977	11,86
<i>Chimborazo</i>	239.518	186.991	12.462	5,20	40.065	16,73
<i>Cotopaxi</i>	214.874	166.933	10.090	4,70	37.851	17,62
<i>El Oro</i>	286.690	246.429	10.885	3,80	29.376	10,25
<i>Esmeraldas</i>	190.583	146.436	11.167	5,86	32.980	17,30
<i>Galápagos</i>	9.292	8.308	105	1,13	879	9,46
<i>Guayas</i>	1.816.650	1.494.252	110.205	6,07	212.193	11,68
<i>Imbabura</i>	206.786	169.640	9.324	4,51	27.822	13,45
<i>Loja</i>	208.702	175.144	9.984	4,78	23.574	11,30
<i>Los Ríos</i>	376.420	310.011	22.736	6,04	43.673	11,60
<i>Manabí</i>	713.938	545.861	53.985	7,56	114.092	15,98
<i>Morona Santiago</i>	49.062	39.148	2.264	4,61	7.650	15,59
<i>Napo</i>	42.794	37.659	610	1,43	4.525	10,57
<i>Orellana</i>	45.903	37.211	1.792	3,90	6.900	15,03
<i>Pastaza</i>	32.288	27.153	1.069	3,31	4.066	12,59
<i>Pichincha</i>	1.389.155	1.180.096	56.830	4,09	152.229	10,96
<i>Sucumbíos</i>	64.765	50.687	3.797	5,86	10.281	15,87
<i>Tungurahua</i>	274.264	226.373	9.620	3,51	38.271	13,95
<i>Zamora Chinchipe</i>	36.916	31.547	1.135	3,07	4.234	11,47
<i>América Latina</i>	10.211	9.364	194	1,90	653	6,40
<i>EE.UU./Canadá</i>	20.307	19.557	196	0,97	554	2,73
<i>Europa</i>	121.662	113.025	2.286	1,88	6.351	5,22
Total	6.969.948	5.735.765	358.056	5,14	876.127	12,57
<i>Nacional</i>	6.857.466	5.762.570	429.120	6,26	665.776	9,71

ANEXO 9: ESTUDIO SOBRE EL “FACTOR PONDERADOR EXACTO”

El “factor denominado ponderador exacto” en el sistema electoral ecuatoriano. Efectos en la distorsión de los resultados electorales y en la desigualdad de los votos.²³³

José Ribeiro e Castro
Jefe de la MOE-UE Ecuador 2007

1. IGUALDAD Y NATURALEZA PERSONAL DEL VOTO EN EL DERECHO ELECTORAL DE ECUADOR.

La Constitución y las leyes relevantes del sistema electoral de Ecuador, igual que tantas otras en el mundo y de conformidad con los estándares internacionales, establecen la **naturaleza personal** y la **garantía de igualdad del derecho de voto y su respectivo ejercicio**.

Así lo define la *Constitución Política de la República del Ecuador* (1998):

“Artículo 27. – El voto popular será universal, **igual**, directo y secreto; (...).”

La *Ley Orgánica de Elecciones* dispone:

“Artículo 1. – El sufragio es derecho y deber de los ciudadanos ecuatorianos, de acuerdo a la Constitución y a esta ley. Por medio de él se hace efectiva su participación en la vida del Estado. (...).

Artículo 2. – El voto es **acto personal**, obligatorio y secreto.”

Y el *Reglamento General a la Ley Orgánica de Elecciones* garantiza:

“Artículo 1. – El sufragio es derecho y deber de los ecuatorianos en goce de los derechos políticos. Por medio de él se hace efectiva su participación en la vida del Estado.

El voto es universal, **igual** y directo. Su ejercicio es **personal**, obligatorio y secreto. (...).

Entre los *convenios internacionales de derechos humanos* que han sido ratificados por Ecuador y que estipulan derechos de relevancia para procesos electorales se encuentran los siguientes:

- El *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) de 1966 y su Protocolo Facultativo;
- La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* de 1969.

²³³ Este estudio ha sido elaborado por el Jefe Observador de la MOE UE en el marco de la preparación de los observadores para la jornada electoral y la observación posterior de los escrutinios y recuentos. Y tiene fecha de 15 de septiembre de 2007.

El PIDCP regula el derecho a la participación política en su artículo 25²³⁴, la Convención Americana en su artículo 23²³⁵. Ambos convenios establecen la igualdad del sufragio y la libre expresión de la voluntad de los electores como principios base.

Según la *Constitución Ecuatoriana* (Art. 163), los convenios internacionales ratificados por Ecuador forman parte del ordenamiento jurídico de la República y prevalecerán sobre leyes y otras normas de menor jerarquía. Los convenios con respecto a los derechos humanos gozan de aplicación directa (son “*self-executing*”), como lo determina también la Constitución (Art. 18).

Sin embargo, existe **un elemento** en el sistema electoral ecuatoriano **que pone en cuestión la igualdad del voto y su naturaleza estrictamente personal**.

Esto ocurre en las **elecciones pluripersonales** como las que se realizaron para el Congreso Nacional el 15 de octubre del 2006 y las que se realizarán el próximo 30 de septiembre, para la Asamblea Constituyente.

Se trata de un elemento matemático que, en realidad, opera de manera que puede introducir profundas desigualdades en el voto de los ecuatorianos y en su peso relativo una vez contado, según los electores hayan votado *en plancha* (voto de lista entera o de lista cerrada) o nominalmente (voto de lista abierta o, sencillamente, voto *entre listas*²³⁶) y, de éstos, conforme al número de candidatos que cada elector haya señalado.

Sus efectos son variables e imprevisibles de antemano. En concreto, sus efectos dependerán del comportamiento colectivo de los electores, del peso relativo de votos *en plancha* y *entre listas*, así como del promedio de candidatos señalados por aquellos electores que hayan votado nominalmente. Se explicará más adelante.

Pero la desigualdad se produce siempre muy claramente. Y puede influir de modo determinante en los resultados de las elecciones, distorsionando la verdadera expresión de la voluntad popular.

²³⁴ Artículo 25.: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) **Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores**; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”.

²³⁵ Artículo 23. Derechos Políticos: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: ... b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, **realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores**, y ...”

²³⁶ En sentido estricto, no todos los votos nominales son votos *entre listas*; los hay también a una sola lista, pero en la que el elector no señala a todos sus respectivos candidatos. Si todos los candidatos de una lista son marcados por el votante, el voto es, obviamente, interpretado como un voto *en plancha*.

2. INTRODUCCIÓN DEL “PONDERADOR EXACTO” EN EL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO.

Este elemento matemático fue introducido en el 2006 y es el llamado “*factor ponderador exacto*”.

Así lo establece el actual artículo 105 de la Ley Orgánica de Elecciones, en sus numerales del 1 al 3:

“Artículo 105. – Para adjudicar escaños, en las elecciones pluripersonales, se aplicarán los siguientes procedimientos:

- 1. En la papeleta electoral se establecerá claramente la posibilidad para elector de seleccionar los candidatos de su preferencia de una lista o de entre dos o más listas;*
- 2. Como resultado de los escrutinios deberán obtenerse, entre otros datos, el número de electores participantes, el número de votantes que votaron nulo o en blanco, el número de votantes que votaron validamente, distinguiendo separadamente a los que votaron por una sola lista y los que votaron entre listas. Para cada lista se deberá conocer el número de votos que obtuvo en la votación por lista y para cada candidato el número de votos que obtuvo en la votación entre listas;*
- 3. Antes de proceder a realizar la adjudicación de los escaños, se calculará la **votación consolidada de cada lista**, que consiste en transformar los votos de entre listas o de lista abierta en votos por lista o de lista cerrada y sumarlos a la votación por lista obtenida, con este fin se observará el siguiente procedimiento:*
 - a) Se establecerá, respecto de cada lista, su votación entre listas, que es la suma de los votos nominales o personales que obtuvieron los candidatos de la lista en la votación entre listas;*
 - b) La suma de la votación entre listas de todas las listas participantes constituye la votación total entre listas;*
 - c) Se calculará un **factor denominado ponderador exacto**, que es el resultado de dividir el número total de ciudadanos que votaron entre listas para la votación total entre listas;*
 - d) Para cada lista se calculará y establecerá su votación entre listas ponderada, multiplicando su votación entre listas por el **ponderador exacto** obtenido según el literal anterior; y,*
 - e) Se determinará, para cada lista, su **votación consolidada** sumando la votación por lista más la votación entre listas ponderada de la lista; y (...)”*

3. “CONSOLIDACIÓN” DE LA VOTACIÓN EN ELECCIONES PLURIPERSONALES EN ECUADOR.

Dentro de la difícil comprensión y la generalizada confusión que provoca un sistema tan complejo de votación, recuento de votos y reparto de escaños, es muy común escuchar que el problema está en el sistema de asignación de escaños. Y también es frecuente oír que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el *método D’Hondt*, de lo cual se derivaría todo esto.

La verdad, en rigor, no es enteramente esa.

El Tribunal Constitucional, en una decisión asaz curiosa, declaró inconstitucional el *método D'Hondt*²³⁷, pero la consecuente reforma de la ley, adoptada por el Congreso Nacional en el 2006, mantuvo el *método D'Hondt* (con otro nombre) y se encargó de modificar, sí, la manera por la cual anteriormente se hacía la consolidación²³⁸ de los votos en una base uniforme.

De hecho, el *método D'Hondt* continúa vigente en la legislación electoral ecuatoriana. Así consta claramente en el reformado y actual artículo 105 de la *Ley Orgánica de Elecciones*, en su numeral 4:

“Artículo 105. – Para adjudicar escaños, en las elecciones pluripersonales, se aplicarán los siguientes procedimientos:

1. (...)
2. (...)
3. (...); y,
4. *Obtenidos los resultados de la votación por lista, luego del procedimiento anterior, para la adjudicación de los escaños entre listas se aplicará un **método de divisores continuos** de la siguiente manera:*
 - a) *La votación consolidada obtenida por cada lista se dividirá para 1, 2, 3, 4, 5 y así sucesivamente los números naturales que fueren necesarios, hasta obtener para cada una de ellas un número de cocientes igual al de los candidatos a elegirse como principales;*
 - b) *Con los cocientes obtenidos, ordenados de mayor a menor, se tomarán los primeros más altos, en un número igual al de los candidatos a elegirse como principales, y se asignarán a cada lista los puestos que le correspondan. De producirse empate por el último o últimos escaños, se decidirá por sorteo; y,*
 - c) *La adjudicación de los escaños principales a una lista corresponderá a los candidatos de la lista con mayor número de votos, hasta completar el número total de representaciones que correspondan a la lista. De producirse empate por el último o últimos se decidirá por sorteo.”*

²³⁷ Se considera sorprendente la declaración de inconstitucionalidad del *método D'Hondt*, un método proporcional, bien conocido y experimentado, que se aplica en muchas partes del mundo. El contenido de la *Resolución del Tribunal Constitucional No. 025-2003-TC*, publicada en el Registro Oficial Suplemento 282 de 1 de Marzo del 2004, es muy controvertible. El caso ha sido presentado en el 2003, basándose en un ejemplo concreto de las precedentes elecciones para el Congreso Nacional, votación en la provincia de Guayas. El caso estaba mal fundamentado, como bien se lo demostró en la pertinente contestación del Presidente del Supremo Tribunal Electoral. Sin embargo, por una mayoría de cinco votos contra cuatro, el Tribunal Constitucional decidió por la inconstitucionalidad, basado en otros fundamentos, diferentes de la demanda. Además, uno de los cinco jueces se guió por una línea de razonamiento completamente distinta. El voto salvado de los cuatro jueces discrepantes critica, entre otros, estos dos aspectos.

²³⁸ Esto se verifica de la comparación entre el texto anterior de la *Ley Orgánica de Elecciones* y aquel que, de consecuencia, fue introducido por la *Ley 2006-45* (RO 268: 11 de mayo 2006). Por esta ley del 2006, fueron modificados los artículos 104 a 106 de la *Ley Orgánica de Elecciones*. El Tribunal Constitucional había declarado inconstitucionales los artículos 105 y 106. La nueva ley modificó los artículos 104 y 105, suspendiendo el 106. Lo mismo pasó, en paralelo, con el *Reglamento General a la Ley de Orgánica de Elecciones*, respecto a que, por *Resolución del Tribunal Supremo Electoral (PLE-TSE-6-11-10-2006*, RO 387: 30-oct-2006), se adoptó un nuevo artículo 110. La citada decisión del Tribunal Constitucional declaraba la inconstitucionalidad del art. 111 del Reglamento. El TSE aprobó una reforma completa y muy extensa del art. 110, coherente con el nuevo sistema de “consolidación” de votos introducido por la ley de reforma votada por el Congreso, suspendió el art. 111 y derogó el art. 112 del Reglamento. Más adelante se explicará a que corresponde esta “consolidación”.

Un método de divisores continuos como aquello que se describe no es otra cosa sino el *método D'Hondt*.

Anteriormente, para la asignación de escaños en sentido propio, se decía en los arts. 105 y 106 de la *Ley Orgánica de Elecciones*:

*“Artículo 105. – Para las elecciones pluripersonales se aplicará la fórmula de representación proporcional de reparto de escaños entre las listas, conocida como **método D'Hont**, que es un procedimiento de cálculo para convertir votos en escaños, mediante la división de los votos recibidos por los partidos u organizaciones políticas para **una serie de divisores** por el cual se obtienen cocientes, y los escaños se reparten con base a los cocientes más altos que se aplicará según lo determinan los artículos siguientes.*

“Artículo 106. – En los comicios pluripersonales se procederá de la siguiente manera:

- 1) La suma total de votos nominales alcanzados por todos los candidatos de cada lista, es la cifra con la que se aplicará la **fórmula D'Hont o de divisores continuos**;*
- 2) El total de la votación obtenida por cada lista se dividirá para 1, 2, 3, 4, 5 y así sucesivamente, hasta obtener cada una de ellas un número de cocientes igual al de los candidatos a elegirse como principales;*
- 3) Con los cocientes obtenidos, se ordenarán de mayor a menor, se asignará a cada lista los puestos que le correspondan, de acuerdo a los cocientes más altos; y,*
- 4) La adjudicación de los escaños una vez aplicado el método D'Hont corresponderá a los candidatos con mayor número de votos en cada lista, hasta completar el número total de representaciones que correspondan.*

De producirse empate por el último escaño, se decidirá por sorteo.

En caso de decimales, se utilizará el entero más aproximado y en caso de mitades iguales, la aproximación inmediata superior.”

Es fácil constatar que este método de asignación de escaños, establecido en el 2000, no es distinto del que sigue en vigencia²³⁹, aunque, desde la reforma del 2006, esté redactado de manera diferente.

Por lo tanto, lo que, sí, ha cambiado, no ha sido el método de asignación de escaños, sino la llamada **consolidación** de la votación.

Antes de la decisión del Tribunal Constitucional del 2004, se decía así – recordémoslo – en el art. 106 de la *Ley Orgánica de Elecciones*:

“Artículo 106. – En los comicios pluripersonales se procederá de la siguiente manera:

²³⁹ Sigue en vigencia para las elecciones parlamentarias comunes y otras elecciones pluripersonales. Para la Asamblea Constituyente, como adelante se verá, el TSE aprobó un nuevo método de asignación de escaños, conocido como lo de la *cuota de Hare*. Pero, si esto afecta las normas que, en general, establecen el *método D'Hondt*, el TSE no ha modificado las normas referentes al “ponderador exacto”, que se aplicarán de igual modo en los comicios del 30 septiembre, tal y como las que introdujo la reforma del 2006.

1) La suma total de votos nominales alcanzados por todos los candidatos de cada lista, es la cifra con la que se aplicará la fórmula D'Hont o de divisores continuos;"

Ha sido esta fórmula de *consolidación* de la votación – o, entonces, diciéndolo mejor, de segunda lectura de los resultados – que ha sido sustituida por el “*ponderador exacto*” introducido por el nuevo art. 105, numerales 1 al 3, de la ley reformada en el 2006, como se transcribió arriba.

¿Qué pasa en el sistema electoral ecuatoriano para determinar la necesidad de esta *consolidación*? ¿Y en qué consiste?

En elecciones pluripersonales, como las del Congreso en el 2006 y las próximas para la Asamblea Constituyente, los ciudadanos ecuatorianos pueden elegir entre distintas listas y distintos candidatos.

Esto procede directamente de la Constitución de Ecuador:

Artículo 99. – 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.

Así, las papeletas de voto presentan:

- A. Las listas que se presentan a las elecciones, e
- B. Individualmente, los candidatos integrantes de cada una de las listas²⁴⁰.

Y, por su parte, los electores pueden:

- (i) Votar por una sola lista o todos los candidatos de una misma lista – *votos en plancha* (o de lista entera o cerrada);
- (ii) Seleccionar nominalmente algunos candidatos de una misma lista o distintos candidatos de distintas listas, hasta el número de candidatos a elegir por la circunscripción que se trate – votos nominales, de lista abierta o, sencillamente, *votos entre listas*.

Como la primera operación de escrutinio consiste necesariamente en saber cuántos votos obtuvieron las distintas listas para determinar su porcentaje y votación global; y, sólo después de terminado este conteo, cuantos escaños le corresponderán – el sistema necesita de una fórmula de *consolidación*: una manera de convertir en listas los votos que se expresan nominalmente (o viceversa²⁴¹) y que cada uno de estos electores distribuyó entre listas.

Antes de la reforma del 2006, esta fórmula era definida en el Art. 106, n° 1 de la Ley: se sumaban todos los votos recibidos por cada lista (como si todos hubieran sido nominales²⁴²) y, después, era ya a este nuevo total que se aplicaba el *método D'Hondt*.

²⁴⁰ Por eso, en estas elecciones, en Ecuador, algunas papeletas de voto de dimensiones enormes.

²⁴¹ Como ocurría antes de la decisión del Tribunal Constitucional en el 2004 y de la reforma de la Ley en el 2006.

²⁴² Un voto de lista, entera o cerrada, o *voto en plancha*, valía por tantos votos nominales cuantos los candidatos a elegir por la respectiva circunscripción. Curiosamente, este mismo sistema está siendo retomado para ser aplicado en las elecciones a la Asamblea Constituyente del 30 de septiembre en las tres circunscripciones correspondientes a emigrantes ecuatorianos.

Uno se puede imaginar como un sistema de *consolidación* así definido podría favorecer desproporcionadamente las listas más votadas. Quizás impulsado por algún debate alrededor de esta perspectiva, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el sistema vigente en el 2004.

Y, en consecuencia de esto, se adoptó el nuevo ***factor ponderador exacto***.

4. ANTERIORIDAD DE LA CONSOLIDACIÓN EN RELACIÓN A LA ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS.

Es importante subrayar que la consolidación no significa la asignación de escaños. Es una operación indispensable antes de que pueda realizarse ésta, y se refiere directamente a los votos (unos *en plancha*, otros *entre listas*). Corresponde a una tentativa de conversión de su valor en una base común y uniforme.

Recordemos como el actual artículo 105 de la *Ley Orgánica de Elecciones*, lo escribe muy claramente en su número 3:

“Artículo 105. – Para adjudicar escaños, en las elecciones pluripersonales, se aplicarán los siguientes procedimientos:

1. (...)
2. (...)
3. **Antes de proceder a realizar la adjudicación de los escaños, se calculará la votación consolidada de cada lista**, que consiste en transformar los votos de entre listas o de lista abierta en votos por lista o de lista cerrada y sumarlos a la votación por lista obtenida, con este fin se observará el siguiente procedimiento:²⁴³

La operación de resultados electorales consta, en realidad, de dos momentos fundamentales, que se desdoblan, a su vez, en otros dos pasos cada uno:

- 1.º - La **consolidación de la votación**, convirtiendo en listas los votos nominales. Se hace, con dos operaciones:
 - (i) Una primera, en la que se multiplica la suma de los votos nominales recibidos por cada lista por el ***factor ponderador exacto*** que se haya obtenido;
 - (ii) Y una segunda, en que, por cada lista, a este subtotal ponderado (la *liquidación* de los votos nominales) se suman los votos *en plancha* recibidos por la misma lista. Esta suma es la ***votación consolidada*** de esa lista. Y, sólo después de finalizar esta operación a nivel global para todas las listas, se puede pasar a:
- 2.º - La **asignación de escaños**, que también se hace en dos pasos:

²⁴³ Los procedimientos de asignación de los escaños van descritas en el siguiente N° 4 del mismo art. 105.

- (iii) El primero, para aplicar a la votación consolidada de las distintas listas el **método de reparto proporcional** que esté definido²⁴⁴, a fin de determinar cuantos escaños corresponderán a cada lista;
- (iv) Y, al final, la **atribución concreta de los escaños**, asignándose estos a los candidatos individualmente más votados dentro de cada lista.

5. EFECTOS DEL FACTOR PONDERADOR EXACTO.

El *factor ponderador exacto* interfiere solamente en el primer paso, siéndo irrelevante lo que pase después, en la fase de asignación de escaños, con el *método D'Hondt* o la *cuota de Hare*. Pero afecta de un modo determinante a los “*resultados líquidos*”, por así decirlo, de la votación y, como se ha dicho al principio, opera de tal manera que daña la igualdad de voto entre electores y puede distorsionar profundamente la autenticidad de cada elección.

En verdad, el nuevo método de la *cuota de Hare*, adoptado por el TSE para la prooxima elección de la Asamblea Constituyente, es un método de reparto proporcional que, dentro de una banda de proporcionalidad razonable, favorece más las listas con menor número de votos que el *método D'Hondt*. Pero el llamado *factor ponderador exacto*, que se mantuvo, provoca una total incertidumbre y es potencialmente perturbador, sin que nadie pueda garantizar si va a perjudicar las minorías o las mayorías o a beneficiar unas u otras.²⁴⁵

²⁴⁴ En general, como hemos visto, este es el *método D'Hondt*. Para la Asamblea Constituyente, específicamente, el método de la *cuota de Hare* ha sido el que se ha aplicado en la mayoría de las circunscripciones: en la papeleta nacional y en 15 de las 22 circunscripciones provinciales.

²⁴⁵ El TSE hizo claro en su nuevo *Reglamento para la asignación de escaños en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente*, aprobado expresamente a este efecto, que el nuevo método de asignación de escaños – dicho de la *cuota de Hare* – se aplica después de terminada la *consolidación* de la votación, hecha según el método adoptado por la reforma del 2006: el *factor ponderador exacto*. Es esto el texto aplicable del Reglamento:

“Artículo 5.- Para la asignación de escaños de las circunscripciones nacionales y provinciales, se seguirá el siguiente procedimiento:

- a. Se obtendrá la **votación consolidada de cada lista**, atendiendo lo establecido en los numerales 1, 2 y 3 del Art. 105 de la Ley Orgánica de Elecciones;
- b. Una vez obtenida esta votación consolidada de conformidad con el procedimiento determinado en el literal anterior, se sumarán los votos válidos alcanzados por cada una de las listas;
- c. La suma total de votos válidos la dividiremos para el número de escaños a asignar en cada circunscripción, obteniendo de esta manera el **cociente distribuidor** de escaño o **cuota**;
- d. Se asignará a cada lista el número de escaños que le corresponda, según cuantas veces alcance el cociente distribuidor en su total de votos válidos, para lo cual dividiremos la suma total de votos válidos para el cociente distribuidor;
- e. Los escaños que falten por asignar, corresponderán a las listas que hayan alcanzado las más altas aproximaciones decimales del cociente obtenido mediante la operación del literal anterior, considerando cuatro cifras; en esta comparación se incluirán a las listas a las que ya se haya asignado algún escaño por número entero; y,
- f. Una vez asignados los escaños, se determinará a que candidato de cada lista le corresponde ese escaño, debiendo adjudicárselo al que más alta votación nominal haya alcanzado dentro de cada lista. Si una lista hubiera alcanzado varios escaños, estos se asignarán a los candidatos que más alta

El *factor ponderador exacto* es **un factor matemático indeterminado e indeterminable de antemano**, que opera como una *tasa de cambio* entre distintas monedas, por ejemplo entre euros y dólares. Y, por eso, como se verá, su valor y sus efectos dependerán del “*cambio del día*”, esto es, del comportamiento concreto que los electores hayan tenido en el día de las elecciones, en el momento de votar.

Unos podrían pensar que esta incertidumbre e indeterminación serían buenas, porque nadie podría manipularlo.

No es así.

Primero, esto perjudica otro derecho sagrado de todo elector: saber de antemano como deberá votar y expresar su preferencia; y tener la seguridad absoluta de que su voto se interpretará y valdrá exactamente como lo quiso expresar.

Segundo, **un sector más atento e informado siempre puede intentar manipularlo de antemano**, incitando a un voto estratégico, como más adelante se explicará, aunque haciéndolo siempre también con la incertidumbre que se tiene en un juego aleatorio, o en un casino.

Y, tercero, las injusticias y desigualdades de su operación son inextinguibles y no pueden ser despreciadas.

¿Cómo opera el *ponderador exacto*?

Como establece el art. 105, n° 3, literal c), se determina dividiendo, circunscripción a circunscripción, “*el número total de ciudadanos que votaron entre listas para la votación total entre listas.*”

Tomemos como ejemplo el caso concreto²⁴⁶ de lo que ocurrió, en las legislativas del 15 de octubre 2006, en la provincia central de Pichincha, que elige 14 diputados²⁴⁷. Los resultados fueron:

votación hayan alcanzado, en orden descendente. En caso de empate entre dos o más candidatos y quede un solo escaño por adjudicar, se procederá a sorteo entre los candidatos con igual votación.”

²⁴⁶ A lo largo de este estudio, se seguirá siempre este ejemplo concreto de Pichincha – octubre 2006.

²⁴⁷ Así fue en el 2006. Ahora, para la Asamblea Constituyente, los electores de Pichincha también eligieran 14 asambleístas. El *Estatuto de elección, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente*, aprobado por la consulta popular de Abril pasado, no modificó el número de asambleístas a elegir por cada provincia, comparándolo con el número correspondiente de diputados al Congreso Nacional. El *Estatuto* adoptó el mismo total de 100 y su repartición por provincias, añadiéndole 24 más por una circunscripción nacional y 6 más para la emigración: se eligieran, así, 130 asambleístas en total.

Cuadro I
Resultados Electorales en la provincia de Pichincha
Totales provinciales
15-oct-2006

Nº total de electores:	1.771.003
Nº sufragantes:	1.324.044
Papeletas blancas:	142.757
Papeletas anuladas:	436.462
Votación <i>en plancha</i> :	542.770
Electores que votaron <i>entre listas</i> ²⁴⁸ :	202.055
Votación total nominal:	1.206.044
Factor ponderador:	0,16753535

El *factor ponderador exacto* hallado (0,16753535) en las Legislativas del 2006, en la provincia de Pichincha, se obtuvo dividiendo el total de electores que votaron nominalmente (*dividendo* = 202.055) por la suma de los votos nominales registrados (*divisor* = 1.206.044).

Ha sido este *ponderador exacto* que, en primer lugar, de acuerdo con las reglas establecidas, como si fuera una tasa de cambio, se multiplicó por la suma de los votos nominales recibidos por cada lista (en la votación *entre listas*).

Y, después de esta primera operación, como si se estuviese “*liquidando*” en una base común de listas la votación nominal o *entre listas*, se sumó, en segundo lugar, la cifra así obtenida por cada lista al subtotal de votos *en plancha* recibidos por la misma lista.

A este valor se le llama *votación consolidada* de cada lista y es a ésta a la que se le aplicó, finalmente, el método proporcional de asignación de los escaños.²⁴⁹

Así pasó en Pichincha, para las seis listas que obtuvieron escaños:

²⁴⁸ Este número – para el *ponderador exacto*, el “*dividendo*”: 202.055 votantes *entre listas* – no está presentado en los resultados publicados oficialmente. Al parecer, tampoco consta en las actas originales, junta receptora por junta receptora. En Ecuador, este número se obtiene por diferencia, restando del total de sufragantes los votos blancos, las papeletas anuladas y los votos en plancha. Así, 1.324.044 – 142.757 – 436.462 – 542.770 = 202.055. Ciertamente, siguiendo una buena práctica de escrutinio electoral y también de conforme con el Art. 105, nº 2 de la *Ley Orgánica de Elecciones*, la cifra de votos *entre listas* (o electores que votaron nominalmente) debería hacerse constar directamente en las actas de cada junta receptora para que sus parciales se sumen al final, igual que los votos *en plancha*. La operación de sustraer sólo debería servir de contraprueba, para verificación y, si fuera necesario, para recuento de las papeletas.

²⁴⁹ En este caso, fue el *método D'Hondt*, según las disposiciones de la *Ley Orgánica de Elecciones*, art. 105, nº 4, ya reformadas en 2006. Véase también el nuevo art. 110 del *Reglamento General a la Ley Orgánica de Elecciones*, reformado por el TSE también en el 2006.

Cuadro II
Resultados Electorales en la provincia de Pichincha
Votación en las seis listas más votadas
15-oct-2006

ID/RED - Izquierda Democrática/Red Ética y Democracia			
Votación en Plancha:			133.309
Votación Nominal:			324.639
	(324.639 x 0,167535)	"liquidación" votos nominales:	54.388,51
Votación consolidada:			187.697,51
PRIAN – Partido Renovador Institucional Acción Nacional			
Votación en Plancha:			129.691
Votación Nominal:			125.681
	(125.681x 0,167535)	"liquidación" votos nominales:	21.056,01
Votación consolidada:			150.747,01
PSP - Partido Sociedad Patriótica			
Votación en Plancha:			87.096
Votación Nominal:			107.207
	(107.207 x 0,167535)	"liquidación" votos nominales:	17.960,96
Votación consolidada:			105.056,96
PSC - Partido Social Cristiano			
Votación en Plancha:			42.202
Votación Nominal:			92.404
	(92.404 x 0,167535)	"liquidación" votos nominales:	15.480,94
Votación consolidada:			57.682,94
UDC - Unión Demócrata Cristiana			
Votación en Plancha:			23.043
Votación Nominal:			131.499
	(131.499 x 0,167535)	"liquidación" votos nominales:	22.030,73
Votación consolidada:			45.073,73
MPD - Movimiento Popular Democrático			
Votación en Plancha:			27.180
Votación Nominal:			57.479
	(57.479 x 0,167535)	"liquidación" votos nominales:	9.629,76
Votación consolidada:			36.809,76

Si uno mira el cuadro de los resultados globales, aparentemente todo discurrió bien, sobre todo viendo las grandes cifras, ya que así es la matemática: la suma de los distintos parciales resultantes de la *consolidación* es rigurosamente igual a la cifra total de electores que votaron *entre listas* (o nominalmente).

Pero **esta operación alteró, en realidad, el significado del voto de cada elector entre listas e introdujo profundas discrepancias en el valor relativo de los votos.**

Uno quizás no se da cuenta fácilmente de esto, una vez que la operación de *consolidación* es hecha en paquete, a nivel provincial, con los subtotales lista por lista, convirtiendo en un *valor líquido* sus respectivos votos nominales. En vez de ser hecha voto a voto, papeleta por papeleta²⁵⁰.

El voto es un **acto personal** – así lo garantiza la Constitución y las leyes de Ecuador, conforme a los estándares internacionales. Pero, en realidad, **aquel factor ponderador llamado exacto, olvida, oculta e ignora la naturaleza personal de cada voto y su respectiva papeleta; y procede a una operación más de carácter estadístico que propiamente de escrutinio electoral** – un escrutinio es básicamente una suma de votos individuales, no una estadística de promedios.

Observemos con mayor detalle.

El *factor ponderador exacto* encontrado – los 0,16753535 mencionados – significa que, visto de otra perspectiva, cada elector de Pichincha que votó *entre listas*, señaló de media en su papeleta casi 6 candidatos nominales – 5,97 para ser exacto²⁵¹.

Sin embargo, la verdad es que esos electores no votaron todos así y que cada uno votó de manera distinta: uno votó por 1 candidato, otro por 2, otro por 3, ... y así sucesivamente hasta otro que votó por 14 candidatos nominales en listas distintas²⁵².

Y el *factor ponderador* llamado *exacto*, al aplicar a todos los votos *entre listas* la misma “*tasa de cambio*”, lo que hace, implícitamente, es distorsionar su verdad electoral e introducir, de paso, diferencias, que pueden ser muy significativas, en el peso relativo de los votos de los electores.

En síntesis, podemos inferir las siguientes **cuatro consecuencias electorales** del *factor ponderador* llamado *exacto*:

- 1.^a - **La diferencia de valor entre los votos entre listas es igual al número de escaños que se trata de elegir en cada circunscripción.** La regla no está

²⁵⁰ No es posible saber en que grado los partidos se tendrán beneficiado o perjudicado recíprocamente en el 2006 por la aplicación de este método de *consolidación* de su votación. Es que no se registra, por cada votante *entre listas*, por cuantas listas repartió su voto, quiere decir, por cuantos candidatos y de que listas votó en su respectiva papeleta. Y así, como se verá al final, quedaron apagados los datos que podrían permitir una aplicación de distintos criterios para consolidar la votación en base real del voto efectivo de cada elector.

²⁵¹ Cambiando el divisor en dividendo y el dividendo en divisor, se verifica muy fácilmente. De hecho, 1.206.044 votos nominales divididos por 202.055 electores que votaron *entre listas*, correspondería a un promedio de 5,97 candidatos por votante que votó nominalmente.

²⁵² Si uno vota nominalmente por todos los candidatos de una misma lista (en Pichincha, señalando individualmente por sus 14 candidatos), ese voto se considera como voto *en plancha*, de lista entera o lista cerrada. Así lo interpreta correctamente el TSE. Véase el art. 74, literal b) de la Ley Orgánica de Elecciones: “*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. Si a más de la correspondiente señal hubiese otra que marque candidato de la misma lista, se entenderá el voto por toda la lista.*”

escrita así, sino que es una consecuencia directa suya: aplicándose a todos el mismo promedio (*factor ponderador* = y), resulta que el peso de un voto de un elector que sólo señaló nominalmente a 1 candidato (esta papeleta vale 1 vez y) es necesariamente igual a $1/14$ de otro elector que señaló por 14 candidatos (esta papeleta ya vale 14 veces y).²⁵³

- 2.^a - **Las papeletas con votos nominales valen tanto más o tanto menos que los votos *en plancha*** (votos de lista entera), **según cada elector de *entre listas* haya señalado por encima o por debajo del promedio de candidatos que se haya hallado al final**, en el momento del escrutinio (Véase el Cuadro III, más abajo). Hemos visto que, en el 2006, el promedio de candidatos señalados por los electores de entre listas en Pichincha ha sido de 5,97 por papeleta con votos nominales. Así, los electores que votaron por 5 o menos candidatos nominalmente tuvieron el peso de su voto disminuido por comparación con un voto *en plancha* (cuyo valor es la unidad = 1). Y, por otra parte, los electores que votaron por 6 o más candidatos nominalmente, lograron reforzar el peso de su voto en comparación a un voto *en plancha*. En concreto, en los extremos de la variación verificada, se puede constatar que, en Pichincha, en octubre 2006, un voto *entre listas* con 1 sólo candidato marcado valió menos del 20% de un voto *en plancha* (0,17), mientras otro elector de entre listas que señaló a 14 candidatos reforzó el peso de su voto por 2,35 – y, si acaso tuvo la clarividencia y la inteligencia de, como voto *estratégico*, concentrar 13 votos nominales en una misma lista²⁵⁴, consiguió más que doblar su voto en esa lista, por comparación a si hubiera votado *en plancha*: en concreto, su voto en esa lista valió 2,18 votos *en plancha* (tal es el resultado de 13 votos nominales por el *factor ponderador* de 0,167).
- 3.^a - **Las papeletas con votos nominales podrán valer extraordinariamente más o menos que un voto *en plancha*** (unidad = 1), **dependiendo si el promedio definido para cada elección y para cada circunscripción resulta más alto o más bajo** (Véase el Cuadro III, más abajo). Si el promedio encontrado resulta ser más alto (por ejemplo, casi todos electores de Pichincha señalaron por casi los 14 candidatos = 13,31 de media) y, por lo tanto, el *factor ponderador* hallado (0,075) está lo más alejado de la unidad, la distorsión máxima del valor de un voto *entre listas* completado (esto es, con 14 candidatos marcados) puede ser casi insignificante – en este ejemplo, no iría más lejos que 1,05 de un voto *en plancha* (igual a 14 veces 0,075)²⁵⁵. Y, al contrario, si el

²⁵³ La diferencia de peso de los votos *entre listas* en Pichincha varía, de ese modo, de 1 a 14 veces. En Guayas, de 1 a 18. En Manabí, de 1 a 8. En la lista nacional, de 1 a 24. Y así sucesivamente. Este hecho específico no constituiría un problema en sí mismo, si es que se tratase del único problema dentro del sistema y se los votantes hubieran sido debidamente informados y estuvieron completamente conscientes de este hecho.

²⁵⁴ Llamo a este voto estratégico de voto *en planchita* (todos candidatos menos uno).

²⁵⁵ Pero, sí, se mantienen iguales las distorsiones de valor entre los votos *entre listas*, siempre a la razón de 1 hasta 14: un voto de *entre listas* con 1 sólo candidato señalado vale siempre 14 veces menos que otro con todos los 14 candidatos señalados; y, viceversa, este vale siempre 14 veces más que aquél otro. Como se explicó en un pie de página anterior, este hecho específico no constituiría un problema en sí mismo, si es que se tratase del único problema dentro del sistema y se los votantes hubieran sido debidamente informados y estuvieron completamente conscientes de este hecho.

promedio encontrado resulta más bajo (por ejemplo, casi todos electores de Pichincha votaron por casi sólo 1 candidato = 1,11 de media) y, por lo tanto, el *factor ponderador* hallado (0,901) está lo más próximo de la unidad, la distorsión máxima del valor de un voto *entre listas* completado (esto es, con 14 candidatos señalados) puede ser monumental. En este ejemplo, la distorsión podrá llegar hasta 12,61 de un voto *en plancha* (igual a 14 veces 0,901) – esto significa que, en estas circunscripciones, habrá electores con la perspicacia o la suerte de multiplicar por casi 13 el valor *líquido* de su papeleta²⁵⁶; y, si estratégicamente votan *en planchita* (“*todos menos uno*” concentrados en una misma lista preferida), podrían lograr multiplicar por casi 12 veces su voto en la lista de su preferencia.

- 4.^a - En consecuencia, **las ventajas para unos electores en detrimento de otros**, provenientes del *factor ponderador* llamado *exacto*, **se anulan potencialmente, si todos los electores se enteran de cómo opera**, porque, en ese caso, todos los electores tenderían a agotar sus posibilidades de votos nominales – por ejemplo, votando nominalmente por 14 candidatos en Pichincha. Y, al contrario, los beneficios para unos y los perjuicios para otros se potencian hasta niveles que pueden ser enormes, en el caso de que algunos se dieran cuenta de cómo funciona el *ponderador* – y, por ejemplo, mientras la generalidad de la gente no se entera, esos algunos votasen estratégicamente *en planchita*; o si, en el desconocimiento de los detalles, lo dejasen todo al azar y les saliese bien.

6. EJEMPLIFICACIÓN PRÁCTICA DE LAS DISTORSIONES PROVOCADAS POR EL FACTOR PONDERADOR LLAMADO EXACTO.

Seguidamente, se presenta el Cuadro III, donde se pueden analizar y comprender las citadas variaciones del peso de cada voto y las desigualdades que, como efecto, se producen realmente entre los electores que votan *entre listas* y, a su vez, entre estos y aquellos que votan *en plancha*²⁵⁷.

²⁵⁶ En las elecciones del 30 de septiembre, en la circunscripción nacional, se eligieron 24 candidatos, este mismo fenómeno podrá llegar a multiplicaciones hasta 22 o 23 veces la unidad.

²⁵⁷ Téngase presente que, durante el escrutinio, en el momento de consolidar la votación, cada voto *en plancha* (de lista entera) es la unidad = 1.

Cuadro III
Simulación del ponderador exacto en la provincia de Pichincha
Hipótesis baja y alta en comparación con las Legislativas 2006

Votantes nominalmente o <i>entre listas</i>	202.055	202.055	202.055
Votos nominales	224.395	1.206.044	2.689.271
Factor ponderador:	0,90044341	0,16753535	0,07513374
Media de candidatos señalados p/papeleta <i>entre listas</i> :	1,11	5,97	13,31

Peso relativo de los votos *entre listas*
conforme al número de candidatos (nominales) señalados en cada papeleta

	Hipótesis A: Media de pocos candidatos señalados	Caso 2006 15-oct-2006	Hipótesis B: Media de muchos candidatos señalados
Elector tipo A: 1 nominal	0,90044341	0,16753535	0,07513374
Elector tipo B: 2 nominales	1,80088683	0,33507069	0,15026749
Elector tipo C: 3 nominales	2,70133024	0,50260604	0,22540123
Elector tipo D: 4 nominales	3,60177366	0,67014139	0,30053498
Elector tipo E: 5 nominales	4,50221707	0,83767673	0,37566872
Elector tipo F: 6 nominales	5,40266049	1,00521208	0,45080247
Elector tipo G: 7 nominales	6,30310390	1,17274743	0,52593621
Elector tipo H: 8 nominales	7,20354732	1,34028278	0,60106996
Elector tipo I: 9 nominales	8,10399073	1,50781812	0,67620370
Elector tipo J: 10 nominales	9,00443415	1,67535347	0,75133744
Elector tipo L: 11 nominales	9,90487756	1,84288882	0,82647119
Elector tipo M: 12 nominales	10,80532097	2,01042416	0,90160493
Elector tipo N: 13 nominales	11,70576439	2,17795951	0,97673868
Elector tipo O: 14 nominales	12,60620780	2,34549486	1,05187242
Diferencia de valor entre votos entre listas (nominales)	14	14	14
Diferencia máxima de valor entre votos entre lista y voto en plancha	12,6	2,3	1,1

El Cuadro IV ilustra y ayuda a comprender, en su momento, lo que realmente podría haber ocurrido a los electores que votaran entre listas en las Legislativas del 2006, en Pichincha. La suma de la *consolidación* (202.055) aparenta ser igual a la suma de los electores *entre listas* (202.055) – y, de verdad, lo es. Pero, internamente, se produjeron profundas desigualdades en el valor relativo de sus respectivos votos:

- en esta simulación de una posible distribución de votos nominales, para los 81.001 electores que sólo hayan marcado 1 candidato nominal, su voto no valió más que 0,17 votos *líquidos* – menos de 20% de un voto *en plancha* –, mientras el voto de 39.000 electores (que, por hipótesis, marcaron nominalmente 13 candidatos) y los de 1.000 electores (que, por hipótesis, marcaron 14 nominales en distintas listas) valieron, respectivamente, 13 y 14 veces más que los primeros;

- al mismo tiempo, estos mismos 39.000 y 1.000 electores lograron multiplicar por 2,18 y 2,35, respectivamente, el valor *líquido* de su papeleta en comparación con el valor de un voto *en plancha* (el peso normal de un voto, la unidad = 1); y,
- por último, si acaso hubiera voto estratégico deliberado de estos 40.000 electores, en que unos 39.000 votaran *en planchita* – es decir, 13 nominales concentrados en la lista de su preferencia – y otros 1.000 votaran por 13 + 1 (13 nominales en la lista de su preferencia y 1 más en una lista aliada), estos electores habrían logrado multiplicar por 2,18 el impacto de su voto en su lista preferida y 1.000 de ellos aun habrían aprovechado unos 0,17 más de sobra para beneficiar a un cualquier aliado político.

En términos hipotéticos, se podría concluir, con esta simulación de distribución de votos nominales, que, en razón variable, 114.001 electores entre listas habrían sido perjudicados: todos aquellos que señalaran por debajo del promedio de 5,97 candidatos por papeleta de nominales. Mientras, al mismo tiempo, 88.054 habrían sido beneficiados: todos aquellos que señalaran por encima del pro medio de 5,97 candidatos por papeleta de nominales. Asimismo, desde otro punto de vista, muchísimos (alrededor de 100.000) habrían visto su voto devaluado hasta la mitad o menos de la mitad, mientras otros (unos 70.000) habrían conseguido más que duplicar su voto.

Cuadro IV

Simulación del *ponderador exacto* en la provincia de Pichincha
Simulación de una distribución-tipo de los votos entre listas con base en las Legislativas 2006

Votantes nominalmente o <i>entre listas</i>				202.055		
Votos nominales				1.206.044		
Factor ponderador:				0,16753535		
Media de candidatos señalados p/papeleta <i>entre listas</i> :				5,97		
	I votantes entre listas	II candidatos señalados en cada papeleta	III votos nominales	IV factor ponderador	V peso relativo de cada voto entre listas	VI operación de consolidación
Elector tipo A:	81.001	1	81.001	0,16753535	0,17	13.570,53
Elector tipo B:	29.000	2	58.000	0,16753535	0,34	9.717,05
Elector tipo C:	1.500	3	4.500	0,16753535	0,50	753,91
Elector tipo D:	1.500	4	6.000	0,16753535	0,67	1.005,21
Elector tipo E:	1.000	5	5.000	0,16753535	0,84	837,68
Elector tipo F:	1.000	6	6.000	0,16753535	1,01	1.005,21
Elector tipo G:	999	7	6.993	0,16753535	1,17	1.171,57
Elector tipo H:	2.000	8	16.000	0,16753535	1,34	2.680,57
Elector tipo I:	4.000	9	36.000	0,16753535	1,51	6.031,27
Elector tipo J:	5.055	10	50.550	0,16753535	1,68	8.468,91
Elector tipo L:	5.000	11	55.000	0,16753535	1,84	9.214,44
Elector tipo M:	30.000	12	360.000	0,16753535	2,01	60.312,72
Elector tipo N:	39.000	13	507.000	0,16753535	2,18	84.940,42
Elector tipo O:	1.000	14	14.000	0,16753535	2,35	2.345,49
202.055		1.206.044				202.055
				Electores perjudicados:		114.001
				Electores beneficiados:		88.054

Finalmente, el Cuadro V, que se presenta a continuación, ilustra y ayuda a comprender como, aunque en casos limitados, estas discrepancias entre electores pueden ser aun mayores, basándonos en un escenario donde el *factor ponderador* esté muy cerca de la unidad, porque prepondere un comportamiento en que los electores *entre listas* señalen sólo 1 candidato o algo más de uno.

Aquí, en esta hipótesis de simulación de distribución de votos nominales, los 199.140 perjudicados por haber marcado sólo 1 candidato, sólo habrían visto su voto devaluado en unos 0,9 *líquidos*, pero habría 1.760 electores que, marcando 13 candidatos o 14 nominales en distintas listas, habrían multiplicado el valor de sus votos por casi o más de 12 veces el valor común de un voto *en plancha*. **Algunos pocos se podrían beneficiar muchísimo de las pequeñas pérdidas sufridas por muchos.**

Cuadro V

Simulación del *ponderador exacto* en la provincia de Pichincha
Simulación de una distribución-tipo de los votos entre listas
referida a la Hipótesis A: promedio de pocos nominales señalados

Votantes nominalmente o <i>entre listas</i>		202.055				
Votos nominales		224.395				
Factor ponderador:		0,90044341				
Media de candidatos señalados p/papeleta <i>entre listas</i> :		1,11				
	I votantes entre listas	II candidatos señalados en cada papeleta	III votos nominales	IV factor ponderador	V peso relativo de cada voto entre listas	VI operación de consolidación
Elector tipo A:	199.140	1	199.140	0,90044341	0,90	179.314,30
Elector tipo B:	1.100	2	2.200	0,90044341	1,80	1.980,98
Elector tipo C:	55	3	165	0,90044341	2,70	148,57
Elector tipo N:	1.750	13	22.750	0,90044341	11,71	20.485,09
Elector tipo O:	10	14	140	0,90044341	12,61	126,06
	202.055		224.395			202.055
		Electores perjudicados:				199.140
		Electores beneficiados:				2.915

Así es la matemática.

7. CONTRADICCIÓN DEL *FACTOR PONDERADOR EXACTO* CON LA GARANTÍA DE VOTO IGUAL Y PERSONAL.

La verdad es que, como se puede comprobar, **este sistema no respeta el principio “un ciudadano, un voto”**, introduciendo profundas disparidades en el valor de los votos en el momento de contarlos – o, mejor dicho, de *consolidarlos*.

De paso se puede entender que destruye el principio constitucional de que todos votos son iguales, conforme a los estándares internacionales.

Lo hace porque es un sistema de tal carácter que, en su aplicación, tampoco respeta la naturaleza eminentemente personal de cada voto²⁵⁸, como también está recogido en la Constitución y normas generales de la Ley y Reglamento de Elecciones y, así, debería garantizarse.

El “defecto” del sistema, de hecho, corresponde a que, en el momento crucial y determinante de *consolidar* los votos²⁵⁹, no hace una operación de escrutinio, en sentido propio: mirar papeleta a papeleta e interpretarla en su contenido exacto; y siempre sumar, mientras en fase de recuento para determinar los votos.

Sino que realiza una operación de medios y promedios sobre los votos *entre listas*, una operación más propia de las estadísticas que de un escrutinio electoral. Y, por eso, como es corriente en las estadísticas, la fórmula resulta redonda al final, pero con muchas desigualdades reales, oscurecidas en sus diversos elementos.

En resumen, el problema reside en que **el factor ponderador llamado exacto, realmente no es del todo exacto**. Solamente lo sería si interpretara rigurosamente la votación de cada elector, papeleta por papeleta, en lugar de procurar simplificar con una operación matemática, como si los electores fueron un colectivo uniforme y no personas diferentes con otras preferencias y muy distintos modos de expresarlas.

Sucede que, con un sistema así de complicado e insólito, matemáticamente oscuro para el público en general, **la capacitación de los electores resulta no sólo difícil, sino casi imposible**. Y, de hecho, actualmente en Ecuador, casi nadie ha entendido como el sistema opera realmente.

Si toda la gente se enterara de cómo funciona, resultaría que, en autodefensa, quizás la inmensa mayoría, sino la totalidad, de los electores *entre listas*, irían a votar por la totalidad de los escaños disponibles, votando, por ejemplo, en Pichincha, por “13 + 1” o *en planchita* por 13, “*todos menos uno*”; y, de ese modo, prácticamente anularían, con respecto a sí mismos y al sistema en su globalidad, los efectos de desigualdad de la fórmula, como arriba se ilustró con la Hipótesis B, en el Cuadro III.

Pero no fue esto lo que ocurrió en las Legislativas del 2006.

Ni tampoco es esa la situación que se presenta en estas elecciones para la Asamblea Constituyente: **el grado de desconocimiento de la opinión pública sobre las peculiaridades matemáticas del factor ponderador exacto es prácticamente general**; y, en los pocos debates sobre su carácter, **existe una amplia confusión sobre su modo de operar y sobre sus efectos líquidos** y efectivos en la configuración final de las votaciones y en los porcentajes que se considerarán para la asignación de escaños.

Sin embargo, si nos referimos principalmente a los estándares internacionales, se podría poner en duda el hecho de que los efectos distorsionados del *factor ponderador exacto*

²⁵⁸ La naturaleza del *factor ponderador exacto* consiste en tratar a los votantes nominales (que votaron por candidatos de distintas listas) como si fuesen un grupo colectivo y homogéneo de votantes, calculando un promedio. Esto también podría ser considerado como un irrespeto a la naturaleza estrictamente personal de cada voto individual.

²⁵⁹ El sistema actúa sobre los votos en sí mismos y a su valor relativo – y este es precisamente el “error”. No se limita, como otros sistemas, a la sola asignación de escaños una vez que el total de los votos haya sido determinado por adición. Por esta razón, el sistema afecta a la igualdad de los votos como tales, así como a la igualdad entre los votantes.

ecuatoriano sean relevantes en sí mismos, puesto que se podría afirmar que todos los sistemas electorales tienen, hasta cierto punto, elementos “desiguales” al momento de considerar la relativa relevancia de los votos para la distribución de escaños. Pero esta comparación no se aplica.

Es un hecho conocido que los sistemas electorales contienen, en efecto, elementos de “desigualdad” cuando se trata de la asignación de escaños. Esto sucede con los sistemas mayoritarios: algunos votos “valen” porque, al ser parte de la mayoría vencedora, sirven para elegir; mientras tanto, otros votos son “sin valor”, porque no sirven para elegir a nadie. Esto también sucede así en los sistemas donde se exige un porcentaje mínimo de votación para poder elegir a un representante: todos los votos que se encuentren bajo dicho umbral serían considerados “sin valor”. Y esto también es cierto en todo sistema proporcional, sin importar cuál sea el método específico aplicado. Por mucho que intentemos lograr que los sistemas proporcionales sean “perfectos”, siempre habrá “votos perdidos” o “votos desperdiciados”: votos que no eligen a nadie porque corresponden ya sea a los votos restantes después de aplicada la proporcionalidad y asignados los escaños, o a los votos que fueron marcados a favor de listas y candidatos que no recibieron los suficientes votos para ser elegidos.

En lo que respecta al *factor ponderador exacto*, no nos referimos a este tipo de “desigualdad”, la cual, dicho sea de paso, no es en absoluto una desigualdad sino más bien un elemento normal dentro de una competencia democrática y política en sí misma.

Aclarando una vez más esta confusión tan frecuente, el *factor ponderador exacto* en el Ecuador no se aplica a la asignación de escaños, sino que más bien constituye un elemento esencial dentro del conteo previo de votos. Se lo obtiene de manera bastante clara a través de una interpretación cuidadosa de la ley y siguiendo, paso a paso, las operaciones a medida que van sucediéndose. En el sistema electoral ecuatoriano, el conteo de votos para cada lista solamente termina una vez aplicado el *factor ponderador exacto*, y no puede concluir sin que se le haya aplicado dicho factor. Una vez más, debemos recordar que, puesto que existen dos tipos diferentes de votos, y el valor de “1” voto corresponde al voto *en plancha*, el *factor ponderador exacto* funciona como una tasa de cambio y se utiliza para calcular el valor de los votos nominales con relación al valor neto correspondiente en una lista. Después, los votos son sumados, y dicha suma (de los votos en plancha más los votos nominales calculados para la misma lista) corresponde al escrutinio final de votos para dicha lista.

En conclusión, el *factor ponderador exacto* no afecta únicamente y, ni siquiera directamente, a la asignación de escaños. Afecta al número de votos (consolidados) oficialmente declarados y publicados para cada lista contendiente. Afecta al resultado de las elecciones en su esencia más profunda, en lo que corresponde a los votos, y no solamente en lo que concierne a la distribución de escaños, ni en lo que se refiere a ganadores y perdedores. Mediante la aplicación del *factor ponderador exacto*, algunas listas obtendrán ganancias y otras obtendrán pérdidas, no solamente en lo relativo a los escaños, sino también en lo que respecta a los votos que se les atribuye de manera artificial. Es por ello que no puede establecerse ningún tipo de comparación y, según mi conocimiento del tema, no existe en el mundo otro sistema similar al *factor ponderador exacto* ecuatoriano.

Otra manera de discutir la aseveración de que el *factor ponderador exacto* podría desafiar los estándares internacionales sería hacer referencia al tema de la igualdad *antes*

y *después*. Se podría decir que la desigualdad sólo sería relevante si afectase los derechos de los votantes *antes* de las elecciones, y que – debido a que la aplicación del *factor ponderador exacto* solamente afecta los resultados *después* de las elecciones – no sería un problema de igualdad de derechos, sino una cuestión de diferentes opciones.

No pienso que éste sea un ángulo decisivo de acercamiento.

Hasta cierto punto, todos los cuestionamientos posibles a la igualdad en las elecciones siempre tienen que ver con los elementos establecidos *antes* de la elección, cuyos efectos se manifiestan *después*. Por ejemplo, si un sistema estableciera que cada mujer pudiera marcar 2 votos y que los hombres marcaría 1, afectando así su derecho al voto, esto se podría considerar como un tema establecido *antes* de las elecciones (la norma escrita), *durante* las elecciones (el momento de marcar el voto) o *después* de las elecciones (los resultados arrojados por tal desigualdad). Otro ejemplo: si un sistema está conformado por circunscripciones muy variadas, afectando así el poder del voto de los electores según su sitio de residencia, esto también podría ser considerado como un tema que afecta al *antes*, al *durante* y al *después* de las elecciones. La realidad es que el elemento controversial, cualquiera que éste sea, siempre existe y es establecido *antes*, se manifiesta *durante* y afecta los resultados *después* de las elecciones.

Lo que parece ser al aspecto relevante y el cuestionamiento clave y decisivo desde el punto de vista de los estándares internacionales es la decisión de lo que se considera justo e injusto, y una evaluación para considerar una “desigualdad” existente como justificada o injustificada. Nunca podremos evadir esta crucial discusión sobre lo que sería justo y justificable: si se lo considera justo y justificado, entonces no dañará a la igualdad de derechos y a la igualdad del poder del voto. Si, al contrario, se lo considera injusto e injustificado, entonces estará en conflicto con la igualdad de derechos y/o la igualdad del poder del voto.

Así, ¿qué sucede con el *factor ponderador exacto*? ¿Es justo? No; no lo es. ¿Es justificado? No, en lo absoluto. En primer lugar, el *factor ponderador exacto* puede desembocar en distorsiones absurdas y, en segundo lugar, no puede ser justificado con argumentos razonables.

Para concluir esta sección, debemos dirigir nuestra atención a dos aspectos relevantes en el análisis del *factor ponderador exacto*.

En primer lugar, a la manera poco adecuada en que el *factor ponderador exacto* funciona en términos de aritmética básica aplicada a las elecciones en la etapa del conteo de votos.

Cuando contamos votos, sumamos. Cuando asignamos escaños, dividimos.

¿Qué ocurre, entonces, con el *factor ponderador exacto*?. En medio del proceso de conteo, a fin de consolidar los votos, el *factor ponderador exacto* comienza a dividir, a establecer ratios y, luego, a multiplicar un cierto tipo de votos: los votos nominales. Entonces, ¿cuál es el resultado obvio de esto? ¿Cuál es el resultado de dividir, establecer ratios y multiplicar mientras se realiza el conteo? Cambiamos el valor de los votos marcados, el valor de las papeletas.

Y, en segundo lugar, el *factor ponderador exacto* corresponde a una respuesta incoherente del sistema frente a una pregunta básica y crucial: ¿Qué es el voto? ¿Qué es un voto?

En un sistema de voto de listas abiertas, como el sistema ecuatoriano, donde dos diferentes clases de votos pueden converger (votos de lista entera, *en plancha*, y votos por candidatos individuales, uninominales), esta pregunta tiene que ser respondida: ¿Qué vale “1”? ¿Corresponde el voto a la papeleta entera? ¿O un voto equivale a una marca nominal por cada candidato individual? En teoría, esta pregunta podría ser respondida de ambas formas. Pero tiene que ser contestada de la misma manera en el mismo sistema y en la misma circunscripción; no puede ser contestada de las dos formas al mismo tiempo, apuntando a direcciones diferentes.

Este es, precisamente, el problema del *factor ponderador exacto*: provee diferentes respuestas y, sin duda, respuestas variables para la misma pregunta. Al momento, en las elecciones pluripersonales ecuatorianas, la unidad que corresponde a “1” voto es la papeleta electoral: esto se aplica a las papeletas que contienen un voto *en plancha*. Pero, cuando se trata de votos nominales, los votos ya no corresponden a la papeleta sino a un ratio variable, impredecible e indeterminado y a su producto correspondiente. Y, de ese modo, en la misma elección, en la misma circunscripción, en la misma Junta Receptora del Voto, algunas papeletas equivaldrán a “1” voto, mientras que otras papeletas realmente valdrán más o menos que “1” voto, dependiendo del número de votos por papeleta y del específico *factor ponderador exacto* que se establezca.

¿Puede ser esto posible? No; no puede ser. Si la papeleta es el voto, esto es, si la papeleta es “1”, entonces su valor siempre debe ser “1”, pase lo que pase.

8. PARTICULARIDADES EN ALGUNAS CIRCUNSCRIPCIONES DE ECUADOR.

Lo que se ha dicho vale para la generalidad de las circunscripciones en Ecuador, pero no para todas.

De hecho, hay algunas reglas especiales que se aplican en dos situaciones específicas:

- a. Las **circunscripciones**, en territorio nacional, donde se elijan **sólo 2 diputados o 2 asambleístas**;
- b. Las **circunscripciones** para elección de asambleístas por parte de los **ecuatorianos emigrados**.

Las primeras son 7 de las 22 provincias: Galápagos, Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe – todas estas eligieron únicamente 2 diputados y elegirán, ahora, 2 asambleístas.

Las segundas son las 3 circunscripciones especialmente previstas para la representación de los emigrantes en la Asamblea Constituyente: Europa, EE.UU. y Canadá, y América Latina – cada una eligió 2 asambleístas, pero bajo reglas especiales.

En cuanto a las provincias con sólo 2 representantes, el *factor ponderador exacto* se aplica de igual manera, aunque el método final de asignación de escaños sea especial, no aplicándose ni el *método D'Hondt* generalmente previsto, ni la *cuota de Hare* definida para la Asamblea Constituyente.

El art. 104 de la Ley Orgánica de Elecciones dispone (texto actual)²⁶⁰:

*“Artículo 104. – En el caso de elecciones en las cuales se deba adjudicar únicamente dos escaños, se asignará un escaño a cada una de las dos primeras listas de **mayor votación consolidada**, salvo en el caso de que la primera tenga más del doble de **votos ponderados** que la segunda, en cuyo caso se adjudicarán los dos escaños a la lista de **mayor votación consolidada**.”*

Y, específicamente para la elección de la Asamblea Constituyente, ha definido el Reglamento para la asignación de escaños en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente:

“Artículo 6.- Para el caso de las provincias en las que se tienen que asignar solamente dos escaños, el primero se asignará a la lista más votada, y el segundo a la lista que le siga en votos, siempre que esta haya alcanzado por lo menos el veinte y cinco por ciento del total de votos de la lista ganadora, caso contrario los dos escaños corresponderán a la lista que más votos haya alcanzado.”

El artículo no lo dice explícitamente, pero es claro que, siempre que habla de *lista más votada* y de *votos*, se refiere a la *votación consolidada* por aplicación del *ponderador exacto*. Esto deriva muy nítidamente de la lectura secuencial del art. 5 anterior del mismo Reglamento y de este art. 6: son las *votaciones consolidadas* que se tienen en cuenta para proceder a toda asignación de escaños ahí considerada.

La única excepción son las circunscripciones para la emigración, en donde el *ponderador exacto* no se prevé del todo. Y por una razón muy simple: ya que, al voto emigrante, no se le aplica el sistema proporcional, ni tampoco se vota por lista – en cada una de sus 3 circunscripciones, son directamente elegidos los dos candidatos nominalmente más votados. No hay que recurrir al *factor ponderador*.²⁶¹

²⁶⁰ Anteriormente a la reforma introducida por la Ley 2006-45 (RO 268: 11 de mayo 2006), era la siguiente la redacción de este art. 104: “En las elecciones en que se deba elegir dos representantes, el primer escaño corresponderá a quien obtenga el mayor número de votos y el segundo al más votado de la lista que siga en votos, siempre que haya obtenido más del sesenta por ciento (60%) de los votos del primer escaño. Caso contrario, ambos escaños corresponderán a la primera lista.”

²⁶¹ Observando atentamente, se verifica que, para estas 3 circunscripciones de los emigrantes, la consolidación se hace a la “*manera antigua*”: reducir todos los votos en base de nominales.

9. EL FACTOR PONDERADOR EXACTO Y LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES.

Cuando consultamos los documentos actuales²⁶², a los cuales, por lo general, nos remitimos cuando queremos diagnosticar nuestro cumplimiento de los estándares internacionales, podríamos pisar terrenos de dificultad, puesto que no nos es posible encontrar un precedente específico similar al *factor ponderador exacto* en los estándares internacionales actuales. Pero esto ocurre solamente porque, de acuerdo a mis conocimientos y a lo que he leído y escuchado sobre el tema, este *factor ponderador exacto* (o cualquier cosa que se le parezca) jamás ha sido aplicado antes, en ningún momento y en ningún lugar. Es más que natural que los estándares internacionales, tal y como están definidos al momento, no tengan ejemplos similares, así como ninguna observación específica que pudiese aplicarse directamente, puesto que jamás ha existido cosa similar al *factor ponderador exacto*.

Y, en consecuencia, debemos ser capaces de sacar nuestras propias conclusiones a partir de los principios establecidos y determinar que el caso puede desafiar los estándares internacionales. Más allá de ello, somos la primera Misión de Observación Electoral que se ha enfrentado a un factor tan único como el *factor ponderador exacto* y que ha estado completamente consciente de sus tecnicismos oscuros y de sus efectos distorsionados.

Compromisos OSCE/ODIHR

Párrafo 2.4 (página 13): “*el sistema para la elección directa de diputados y de otros funcionarios públicos es un asunto de decisión nacional, siempre y cuando el sistema funcione de manera transparente; esté basado en el sufragio universal e igualitario de los votantes*”

Párrafo 5.1 (página 15): “*Para asegurar que la voluntad del pueblo sea la base de la autoridad del gobierno, los Estados participantes garantizarán el sufragio universal e igualitario de los ciudadanos mayores de edad.*”

En lo que concierne al *factor ponderador exacto*, ¿podríamos decir que “*el sistema funciona de manera transparente*”? No. No lo podemos afirmar. En realidad, el sistema es muy intrincado, lo cual se ve agravado por la falta de una educación adecuada para el votante respecto de los efectos del *factor ponderador exacto*, lo cual se deriva de su propia complejidad intrínseca y de su manera de funcionar.

Una aseveración bastante acertada sería decir que, debido al *factor ponderador exacto*, una parte significativa del sistema electoral ecuatoriano funciona de una manera *transparentemente oscura*: desde el instante en que se inicia el conteo en las Juntas Receptoras del Voto, podemos verlo, pero no podemos calcularlo.

Dicho factor resulta *oscuro* antes de las elecciones, puesto que nadie puede determinarlo de antemano. Pero también se vuelve *oscuro* después de las elecciones, pues sabemos que ha distorsionado, de alguna manera, los resultados y el valor relativo de las papeletas, aunque jamás podremos determinar exactamente dónde y hasta qué punto.

²⁶² “Compromisos Existentes para las Elecciones Democráticas en los Estados Participantes de la OSCE” (de aquí en adelante, *Compromisos OSCE /ODIHR*) y “Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley (Comisión de Venecia) – Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral y Directrices e Informe Explicativo – julio y octubre, 2002”(de aquí en adelante, *Directrices del 2002, Comisión de Venecia*).

Dada la manera en que se realiza el conteo, el *factor ponderador exacto* no deja ningún rastro en lo que respecta a las papeletas de donde salieron los votos nominales.

Y, ¿podríamos decir que el sistema, en lo que se refiere al *factor ponderador exacto*, está “*basado en un sufragio igualitario*”? ¿Y que el sufragio igualitario está “*garantizado*”? No podemos asegurar esto al 100%. Al contrario, esto podría ser fuertemente discutido.

Compromisos OSCE/ODIHR

Sección C. Igualdad (...) (página 55 – cuarto párrafo): “En principio, las elecciones que se lleven a cabo necesitan de la igualdad del poder del voto, y ningún voto debería tener, proporcionalmente, más peso que otro (...).”

Ya hemos visto cómo el efecto del *factor ponderador exacto* reside en cambiar el peso relativo de los votos y las papeletas. Entonces, ¿no entra en conflicto con el principio básico arriba mencionado? Pienso que sí.

Estoy completamente consciente de que el texto citado se refiere a circunscripciones y distritos electorales. Pero, por ser el *factor ponderador exacto* algo totalmente nuevo, creo que el mismo principio y las mismas consideraciones se le aplican por la misma razón, y con una justificación aún más fuerte.

Si los estándares internacionales se ven violados en una situación donde el peso del voto varía significativamente de circunscripción a circunscripción en su capacidad de elegir a alguien, entonces, lo mismo sucederá en aquellas situaciones donde las variaciones en el peso del voto son introducidas en la misma circunscripción y afectan no solamente a la asignación de escaños sino, más allá de esto, al conteo de votos en sí mismo.

La página 56 de los *Compromisos*²⁶³ OSCE/ODIHR expone unas cuantas preguntas y concluye con esta oración: “*Ambos casos crean la posibilidad de una violación a la legislación internacional o a los estándares internacionales*”. Si leemos dicho texto con atención, resulta obvio que, junto a la pregunta: “*¿la división desigual afecta de manera injusta al resultado de una elección?*” podríamos plantear esta otra pregunta, a propósito del *factor ponderador exacto*: “*¿la variación en el peso atribuido a las diferentes clases de voto afecta, de manera injusta, al resultado de una elección?*”. Y la conclusión debería ser exactamente la misma: “*dicha variación crea la posibilidad de una violación a la legislación internacional o a los estándares internacionales*”.

Directrices del 2002, Comisión de Venecia

2. Sufragio igualitario (página 6) Esto implica: 2.1. Derecho al voto igualitario: en principio, cada votante tiene derecho a un voto; cuando el sistema electoral concede a los votantes más de un voto, **cada votante tiene derecho al mismo número de votos**.

2. Sufragio igualitario (página 16): 10. La igualdad en materia electoral requiere que **cada votante tenga derecho a exclusivamente un voto**. (...) 12. Sin embargo, en algunos sistemas electorales, el elector tiene derecho a más de un voto. Por ejemplo, en un sistema que permite el **voto nominal**, o repartido (votar por candidatos escogidos entre más de una lista), el elector podría tener más de un voto por cada escaño disponible (...). En este caso, el derecho al voto igualitario debería significar que **todos los electores deben tener derecho al mismo número de votos**.

²⁶³ Ver el segundo párrafo de la página 56 de los *Compromisos* OSCE/ODIHR.

El *factor ponderador exacto* representa claramente una infracción a estas reglas y principios. En el Ecuador, debido al *factor ponderador exacto*, los votantes no tienen derecho al mismo número de votos, dependiendo de la manera en que decidan votar. Esto no es sólo cuestión de que un votante, que tiene un cierto número de votos para utilizar, escoja marcarlos solo parcialmente, lo cual no originaría ningún problema especial, si es que aquello fuese el resultado de su libre y bien informada decisión. Sin embargo, en el Ecuador, el caso es totalmente diferente en lo que respecta al *factor ponderador exacto*: el peso relativo de los votos es completamente oscuro antes de votar, y cada elector tiene dos diferentes tipos de voto a su disposición (*en plancha* o nominal), cuyo valor varía y no corresponde entre sí²⁶⁴.

Es cierto que todos los votantes tienen, en teoría, las mismas oportunidades: cada votante puede escoger entre los dos tipos de voto disponibles, inclinándose por aquél que sea de su preferencia; y, si los votantes escogen votar nominalmente, pueden votar por cuantos candidatos quieran elegir dentro del límite legal válido. Así, podríamos pensar que el derecho al voto igualitario no se ve afectado.

Sin embargo, incluso si por un momento pusiéramos de lado la oscura naturaleza del sistema del *factor ponderador exacto*, siempre existiría un problema central: si bien es cierto que los votantes pueden elegir igualitariamente utilizando cualquiera de las modalidades de voto disponibles, resulta que dichas modalidades no tienen el mismo valor de “1” voto (o fracciones exactas de dicho “1”), por lo que los votantes caen en la desigualdad al momento mismo de marcar su papeleta.

El caso del *factor ponderador exacto* es nuevo y podríamos, en efecto, enfrentar algunas dificultades para lograr que calce con exactitud en los ejemplos descritos por los documentos pertinentes de los estándares internacionales. Desde cierto punto de vista, el *factor ponderador exacto* parecería contradecir claramente el principio del derecho al voto igualitario. Pero, dado que es posible argumentar que tal “derecho” como tal no podría verse afectado, ya que cada votante, si está bien informado, tiene la posibilidad de escoger la manera en que desea votar, entonces parecería que el *factor ponderador exacto* contradice aún más las reglas del derecho al voto igualitario, aunque la desigualdad no corresponda a una ingeniería en la delineación externa de los distritos o circunscripciones, sino a un elemento inscrito en el interior de los procedimientos de voto y de conteo.

De cualquier manera, está claro que el *factor ponderador exacto* afecta directamente la *igualdad numérica del voto* y la *igualdad en términos de potencia electoral*. Y eso es suficiente, desde mi punto de vista, para considerarlo como un sistema irregular y no recomendable, de acuerdo a los estándares internacionales.

Es verdad que se trata de un sistema nuevo, pero se puede detectar una clara violación de principios. En conclusión, también se lo debe suscitar, considerando además que los estándares internacionales pertinentes al sufragio igualitario no se deben aplicar solamente a un cierto número de ejemplos previamente presentados, sino, tal como lo

²⁶⁴ Para ser más precisos: con el *factor ponderador exacto*, el valor correspondiente a cada una de las modalidades de voto solamente podría coincidir en una única (y casi imposible) circunstancia: si todos los votantes que han decidido marcar votos nominales hubiesen agotado y utilizado todas sus posibilidades de voto nominal, tal y como lo señalé anteriormente en el texto.

señala la Comisión de Venecia, a una mayor variedad de casos: “*La igualdad en temas electorales comprende una variedad de aspectos*”.

Definitivamente, el punto relevante es que el *factor ponderador exacto* ecuatoriano afecta, de manera real, a la votación y al conteo de votos.

10. ALTERNATIVAS POSIBLES.

No cabe a un extranjero dar sugerencias normativas a un país soberano. Cada país sabrá adoptar las soluciones que le parezcan más adecuadas a fin de asegurar la igualdad de los votos y respetar su naturaleza personal.

Pero aún dicho esto, me gustaría comentar algo más.

El Estatuto de elección, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente, sufragado en la consulta popular de Abril 2007 presenta los votos de los ciudadanos de Ecuador con una redacción diferente:

“Artículo 4.- De la forma de elección. (...) **Cada electora o elector dispondrá de tantos votos como asambleístas se vayan a elegir en cada una de las circunscripciones (...).**”

Y el Reglamento para la asignación de escaños en la elección de representantes a la Asamblea Constituyente, adoptado en consecuencia por el TSE, repite la misma idea:

“Artículo 3.- **Cada elector contará con tantos votos como representantes se vayan a elegir en cada una de las circunscripciones**, y podrá seleccionar a los candidatos de su preferencia de una sola lista o entre listas (...).”

Esto podría abrir, en abstracto, otra solución de ponderación y consolidación: atribuir a cada voto – por definición, en esta lectura literal del Estatuto y su Reglamento, correspondiente a un candidato individual – un valor correspondiente a la exacta fracción de los candidatos a elegir por la circunscripción del elector.

Así, si se considera que un voto *en plancha* continuaría a valer 1 en el momento de consolidar en base uniforme toda la votación, entonces, por ejemplo en Pichincha, cada voto nominal tendría un valor de 1/14. Y cada voto *en plancha* tendría su valor de 1, porque equivaldría a 14 veces 1/14.

De aquí también se desprenderían desigualdades entre el valor relativo de las papeletas en el momento de la *consolidación*: por ejemplo, en Pichincha, una papeleta con 3 votos nominales en una misma lista, valdría 3/14 la papeleta y 3/14 para esa lista; una papeleta con 2 votos nominales en una lista, otros 5 en otra y 3 más en otra, valdría 10/14 la papeleta, siendo 2/14 para la primera lista, 5/14 para la segunda, y 3/14 para la tercera; y así sucesivamente.

Pero, por un lado, no se podría decir que no se respeta la igualdad del voto, porque los votos estarían en los candidatos votados (por lista o de nominal) y no en las papeletas usadas. Todos habrían tenido votos exactamente iguales (14 votos por elector en Pichincha); y, formalmente, de aquellos que no utilizaran todos sus votos, porque no votaran *en plancha* o porque no agotaron todos los votos nominales posibles, se diría

que habrían usado unos y votado blanco en cuanto a otros.

Por otro lado, tampoco se podría decir que no se respetara la naturaleza personal del voto: cada uno votaría como quisiera, y sus votos habrían sido interpretados como han sido expresados y de antemano toda la gente podría saber su valor exacto. En tal tipo de sistema, si un votante que tiene la posibilidad de marcar 14 votos nominales y solamente decide marcar 1 o 2 o 3, y así sucesivamente, tanto peor para él/ella. Esa habría sido su elección, su decisión y su voto. La “desigualdad” resultante sería más una falsa impresión que algo real, puesto que, en primer lugar, todos los votantes habrían tenido exactamente las mismas oportunidades y posibilidades y, en segundo lugar, las diferencias en el peso de las papeletas contadas habrían operado estrictamente en la misma forma previamente determinada y bien establecida: $1/14$ por cada voto nominal.

Y tampoco habría, en la consolidación, papeletas que valiesen más que el máximo aparente (un voto *en plancha*, la unidad = 1). Habría papeletas que valdrían por debajo, porque los respectivos electores no habrían utilizado su respectiva totalidad de votos nominales posibles; pero obviamente ninguna papeleta podría valer y pesar más que $14/14 = 1$.

Sin embargo, uno de los problemas en estas elecciones en el Ecuador es que, todavía nadie –o casi nadie – está consciente de una tal diferencia en el peso del valor de las papeletas con votos nominales. Y, por lo tanto, nadie –o casi nadie – orientará su decisión y su voto tomándolo en cuenta. Estoy seguro de que muchos votantes en el Ecuador que marcarán solamente 1 o 2 votos nominales creen que, al hacerlo así, aumentarán las oportunidades que tienen sus candidatos preferidos de ser elegidos; y, en efecto, esto funcionará de manera completamente opuesta.

Sin embargo, esta interpretación y aplicación podría probablemente ser considerada inconstitucional, tal y como en la Resolución del Tribunal Constitucional No. 025-2003-TC²⁶⁵.

De hecho, si se considera cada voto como referido a un candidato e igual a una fracción ($1/14$, en Pichincha), y se sumaran todas las fracciones²⁶⁶ alcanzadas por cada lista para obtener su *votación consolidada*, eso es exactamente lo mismo que hacer la mismísima operación, considerándose cada voto nominal como igual a la unidad (1) y cada voto en plancha igual a la suma de todos los candidatos en cada lista votada (14, en Pichincha).

Y cabe recordar como ha sido este último sistema que tuvo que ser sustituido, después la decisión del Tribunal Constitucional en 2004 y por mediación de la reforma de la Ley 2006-45 (RO 268: 11 de mayo 2006). Anteriormente, de hecho, como ya se citó, se disponía así en la Ley Orgánica de Elecciones:

“Artículo 106. – En los comicios pluripersonales se procederá de la siguiente manera:
1) La **suma total de votos nominales alcanzados por todos los candidatos de cada lista**, es la cifra con la que se aplicará la fórmula D'Hont o de divisores continuos;”

Pero existe otra manera de *consolidar* en base común las distintas votaciones – en plancha y nominales – y, al mismo tiempo:

1.º Respetar la naturaleza personal de cada voto;

²⁶⁵ Publicada en Registro Oficial, Suplemento 282 de 1 de marzo del 2004.

²⁶⁶ Repítase: un voto de lista entera o *en plancha* tendría el valor de 1, porque $14 * 1/14 = 1$.

- 2.º Respetar que todos electores y todos los votos son iguales;
- 3.º Permitir la más amplia libertad de elección, *en plancha* y *entre listas* o nominales;
- 4.º Operar una *liquidación* paritaria de los votos, según la voluntad y preferencias efectivas de cada elector;
- 5.º Respetar la Constitución de Ecuador, tal y como el Tribunal Constitucional la ha interpretado.

Esta forma corresponde a considerar exactamente la realidad, es decir, a considerar que:

- cada papeleta contiene un valor de lista igual a 1; y
- un valor de candidatos igual a tantos cuantos el elector haya señalado, directa o indirectamente²⁶⁷.

No es un gran secreto esto. Se trata, dentro del complejo sistema ecuatoriano y sus hipótesis múltiples de votación, de leer voto por voto, papeleta por papeleta, lo que cada elector efectivamente manifestó e interpretárselo exactamente así.

Por ejemplo, volviendo al caso de Pichincha:

- a) ¿Un elector votó *en plancha*? Se consolida su voto en lista como igual a 1.
- b) ¿Un elector votó por 13 en la misma lista? Se consolida su voto en lista como igual a 1 (concentró sus votos en una única lista) y se reservan 13 votos nominales uno para cada uno de los 13 candidatos señalados, para la última operación de atribución nominal de los escaños.
- c) ¿Un elector votó sólo por 1 candidato en una única lista? Se consolida su voto en lista como igual a 1 (concentró, igualmente, sus votos en una única lista) y se reserva 1 voto nominal para el candidato señalado, para la última operación de atribución nominal de los escaños.
- d) ¿Un elector votó por 2 candidatos en una lista y 5 en otra? Se consolida su voto en lista como igual a $2/7$ o 0,29 en la primera lista y a $5/7$ o 0,71 en la segunda (repartió sus votos entre dos listas a la razón de 2 para 5) y se reservan 7 votos nominales uno para cada uno de los 7 candidatos señalados, para la última operación.
- e) ¿Un elector votó por 3 candidatos en una lista, 7 en otra y 4 en otra? Se consolida su voto en lista como igual a $3/14$ o 0,21 en la primera lista, $7/14$ o 0,5 en la segunda y $4/14$ o 0,29 en la tercera (repartió sus votos por tres listas a la razón de 3 partes para 7 y para 4) y se reservan 14 votos nominales por cada uno de los 14 candidatos señalados, para la última operación.

Cada elector tiene un voto y lo utiliza y reparte como quiera. El escrutinio, como debe ser, interpretará su voto exactamente como lo expresó, respetando sus preferencias personales.

Se dirá que este sería un sistema complicado y quizás moroso. Es verdad. Pero la complejidad no está en este posible sistema de *consolidación* de la votación en base

²⁶⁷ Señaló candidatos directamente, si votó nominal. Señaló candidatos indirectamente, si votó *en plancha*: indirectamente fueron señalados todos los candidatos de esa lista.

uniforme, sino en el propio sistema de elecciones pluripersonales específico en Ecuador, que es muy abierto: votos en lista entera o votos nominales y posibilidad de presentación de innumerables candidaturas.

Un sistema de voto como el ecuatoriano tiene que prever modos de escrutinio adecuados a su complejidad. Pretender simplificar lo que, de verdad, es complejo acostumbra a dañar o atropellar elementos fundamentales. Esto es precisamente, al final, lo que ocurre con el *ponderador exacto*: de tanto querer simplificar, daña la igualdad y la personalidad del voto, como ya se vio.

Si acaso se considerara que este tipo de consolidación para listas de los votos nominales – ésta, sí, una *consolidación exacta* - no podría ser hecha en cada Junta Receptora del Voto²⁶⁸, no habría gran problema: se haría a nivel provincial, en el respectivo Tribunal Provincial Electoral. En Irlanda, por ejemplo, que también tiene un sistema electoral complejo y de escrutinio difícil²⁶⁹, también se hace de ese modo: el recuento y escrutinio se hace, no en cada Junta Receptora del Voto, sino en la sede de cada circunscripción electoral.

Concluyo comentando el caso del literal c) arriba: **un elector que votó sólo por 1 candidato en una única lista**. Quizás, alguien más identificado con el actual *factor ponderador* llamado *exacto* podrá cuestionar: ¿Cómo puede ser que el voto de uno que votó solamente por un candidato tenga el mismo valor que otro que votó *en plancha* (esto es, en Pichincha, por 14)?

Es exactamente eso y por aquí se verifica una de las injusticias más flagrantes del presente sistema del *ponderador exacto* al nivel individual de cada votante considerado. Véase atentamente la realidad.

Todo elector tiene un voto y lo utiliza de modo igual: en todas las operaciones de recuento, incluyendo la consolidación, no puede dejar de ser así.

En los sistemas en que los electores pueden votar por listas o nominalmente por candidatos, un votante, cuando indica su(s) candidato(s) preferido(s), es porque quiere reforzar sus posibilidades de elección; y no porque quiera disminuirlas. Pretenderá reforzarlas tanto más, cuanto más concentre su voto.

Por eso, cuando un elector, en un sistema como el de Ecuador, indica nominalmente un sólo candidato en una única lista, es porque ese candidato le gusta mucho, prefiriéndolo muy por encima de todos los demás; lo prefiere tanto que, pudiendo hacerlo, no indica ninguno más. Nadie más. Y, por eso, concentra, pretende concentrar, la totalidad de su fuerza electoral en ese nombre preciso.

Esa es la lógica propia e inherente al sistema. Y es, por encima de todo, el sentimiento natural del elector común, que no sabe de derecho, ni de matemáticas, ni es un experto

²⁶⁸ Sin embargo, esto es discutible. Aunque, a simple vista, parezca complicada, la operación sugerida, papeleta por papeleta, es aritmética básica. El Tribunal Supremo Electoral ya definió algunos requisitos de capacitación para los miembros asignados a las Juntas Receptoras del Voto para las elecciones del 30 de septiembre. El mejoramiento de estas reglas fijadas, junto con una capacitación adecuada antes de las elecciones, podría hacer posible que cada Junta Receptora del Voto realice de manera correcta las operaciones necesarias para este tipo de conteo.

²⁶⁹ Un sistema de preferencias múltiples o de *voto único transferible*, que también sigue el método de la *cuota de Hare* para la asignación de escaños.

en ciencias políticas o de sistemas electorales: “*si yo voto sólo por un candidato, voy reforzar sus posibilidades electorales*”.

Sin embargo, el sistema del *factor ponderador exacto* actúa exactamente al revés²⁷⁰ como ya se dijo anteriormente... Si un ciudadano de Ecuador vota por un sólo candidato, estará probablemente juzgando de la manera anteriormente dicha; pero, con el actual *modus operandi* del sistema, se equivoca en redondo: ¡el *ponderador* llamado *exacto* bajará al mínimo el peso de su voto y reducirá las posibilidades de elección de su candidato preferido!

El otro sistema indicado arriba, de lectura voto a voto, papeleta por papeleta, en su mérito propio, tomando la voluntad concreta de cada votante, corregiría este claro desvío de las intenciones de un elector común. Y restituiría la plena verdad a todas las operaciones de escrutinio, empezando por una *consolidación* verdaderamente *exacta* y rigurosa de la votación expresada en las urnas.

Quito, 15 septiembre 2007: Este estudio, incluido como Anexo 9, ha sido elaborado por el Jefe Observador de la MOE UE en el marco de la preparación de los observadores para la jornada electoral y la observación posterior de los escrutinios y recuentos.

²⁷⁰ Véase lo que ocurriría en los escenarios del Cuadro III, arriba. Un voto así, por un solo candidato nominalmente, valor *líquido* entre 0,075 y 0,9. Y, en Pichincha 2006, no tendría válido más que del 0,168.