



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

**Racionalización de la Elección Pública:
Gobernabilidad y Productividad Legislativa**
Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 18

HEXAGON CONSULTORES¹
Septiembre 15, 2006

PRESENTACIÓN:

Ponemos en su consideración el décimo octavo número del Memorando Económico de Investigación Legislativa, M.E.I.L. El propósito del M.E.I.L. es presentar un análisis técnico de la legislación económica existente o en debate en el país, como un aporte a la discusión de políticas públicas que generen efectos positivos sobre el bienestar de la población, especialmente de la más vulnerable.

Como parte de nuestra responsabilidad social corporativa, hemos financiado un 75% del costo de esta investigación, contando con el auspicio complementario de la Cooperación Suiza para el Desarrollo, y en el caso particular de este número, del Centro Latinoamericano de Estudios Políticos - CELAEP.

De este modo, M.E.I.L. se distribuye bajo este formato (documento completo), al igual que en un formato resumido (análisis ejecutivo) publicado a través de medios impresos y electrónicos.

Le invitamos a participar y opinar sobre el tema discutido en esta edición a través del foro virtual en www.hexagon.com.ec. Valoraremos mucho sus comentarios, opiniones y recomendaciones.

El proyecto M.E.I.L. espera compilar todos los temas investigados por nuestro equipo y los comentarios de nuestros lectores al cierre del primer año de opinión a través de un libro de "Análisis Empírico de la Legislación Ecuatoriana" a publicarse en el marco del Proyecto R.E.D. (Regulación, Economía y Distribución) que esperamos constituya una herramienta y un nuevo espacio para la discusión informada y técnica sobre los temas legislativos de mayor debate en Ecuador. Ratificamos entonces nuestra invitación y gratitud por su lectura, opinión y contribuciones.

HEXAGON CONSULTORES

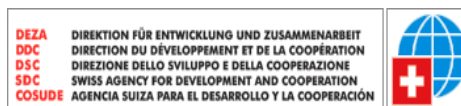
1. Introducción

En la primera edición del Memorando Económico de Investigación Legislativa denominado "Reforma Política: Análisis Económico" (MEIL Nro: 1, septiembre 2005) se plantearon algunos antecedentes acerca de la tendencia de los sistemas democráticos a nivel mundial y que se resumen en tres aspectos fundamentales: i) una disminución de la participación electoral, ii) un declive de la movilización alrededor de los partidos políticos (países desarrollados) y iii) un colapso de los

¹ Se agradece al CELAEP y a su director Felipe Cisneros (M.Sc., Politólogo) por su colaboración y aportes a la elaboración de la presente publicación del MEIL Nro. 17.



WWW.HEXAGON.COM.EC





**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

sistemas de partidos tradicionales de base por la presencia del neo-populismo (América Latina)².

En la presente publicación se complementa el análisis presentado hace ya casi un año y se analiza, de manera particular, lo que a nuestro parecer pueden ser los causales de este comportamiento riesgoso.

El análisis se realiza, en esta ocasión, desde el punto de vista de la legitimidad que puede y debe tener un sistema democrático representativo. Para ello, se discuten algunas directrices para combatir las evidencias (presentadas en este documento) de distorsiones que no solo subsisten en el sistema electoral ecuatoriano desde un punto de vista político-estructural, sino que generan consecuencias en términos de bienestar económico y social de la población.

La parte principal del análisis se refiere a los efectos de inestabilidad que algunas de las reformas electorales recientes pueden generar debido a las distorsiones que introducen desde el punto de vista del elector y la representatividad de su voto, lo cual lleva al sistema político del país a alejarse de un equilibrio estable que genere reglas de política pública claras y aceptables para la mayoría de la población.

Las implicaciones de mantener las distorsiones van desde una pérdida de gobernabilidad a corto plazo hasta un debilitamiento de las instituciones democráticas a mediano y largo plazo que solo puede ser corregido si se perfeccionan, mediante una reforma profunda del sistema electoral, los procesos de elección y votación de legislación pública (en el Congreso específicamente); dentro de estas reformas requeridas, la principal se refiere a la necesidad de incrementar la *productividad legislativa*, objetivo que puede ser logrado si se avanza en algunas directrices técnicas que se estudian a continuación.

2. Antecedentes Generales

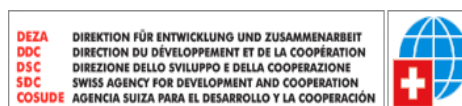
Una de las cualidades de la Democracia Representativa es la de permitir designar a sus representantes por medio de elecciones libres y universales. Bajo este sistema, el voto popular es el que legitima la decisión política posterior a ser tomada por los candidatos ganadores una vez que ocupen los cargos de representación popular (Duverger; Sartori 1988).

De este modo, bajo elecciones transparentes y eficaces, los individuos-candidatos adquieren, al ganar las elecciones, una particularidad única en sociedades electoras ya que por naturaleza del sistema, de obtener una mayoría de votos, logran convertirse en candidatos-ganadores y pasan a ser los representantes legítimos de la voluntad popular, pudiendo tomar, en su nombre, las decisiones sobre regulación de mercados, generación y distribución de bienes públicos, y otras tareas que analizaremos más adelante.

² Ver Fuentes, C.; Villar, A.; "Presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado de la República sobre el tema Registro Automático y Sistema de Votaciones"; FLACSO – Chile 2004.



WWW.HEXAGON.COM.EC





MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

Para efectos de la regulación (legislación principalmente), la democracia ha construido instituciones políticas en donde el componente de representación se expresa en un máximo nivel: el Congreso,³ donde un colegiado de individuos electos pasan a ejercer como su responsabilidad principal el procurar legislación y fiscalización para mantener el ordenamiento jurídico y administrativo de los sectores público y privado del territorio.

La calidad de la representación congresal no solo queda garantizada porque los representantes hayan obtenido una victoria mayoritaria y con ello hayan adquirido el derecho a elegir, en lo público y por lo público, sino que se extiende también hacia otros componentes que determinan el sistema electoral vigente.⁴ Tuesta argumenta en este sentido, que el escoger el sistema electoral pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia ya que tiene efectos (no solo directos) sobre la decisión, sino también en la construcción del sistema de partidos, la gobernabilidad y la legitimidad electoral (Tuesta 2005).

3. Ecuador, Congreso y Representatividad de las Minorías

En Ecuador, la cualidad electoral de representación renace en 1978 y desde entonces nueve períodos legislativos han entrado en vigencia.

El sistema electoral mixto⁵ adoptado a finales de los setentas evolucionó en nuevas estructuras a través de los años; empero, para mediados de los noventas se adoptan estructuras que dieron forma a un diseño muy particular del sistema ecuatoriano actual (Alcántara; Freidenberg 2001).

En esta etapa se puede destacar la participación electoral de candidatos independientes a cargos de representación popular (referéndum de 1994), la participación electoral de alianzas de dos o más partidos en una sola lista (vigente desde 1996) y la votación en elecciones pluripersonales de candidatos de una lista o entre listas también conocido como *panachage* (reforma electoral de 1997).

Desde hace diez años, la discusión alrededor del sistema electoral se centra básicamente en la representación de las minorías; de hecho, la última reforma electoral realizada en 1997 se enfoca en el sistema de participación democrática a través de elecciones, en donde, para introducir los principios de representación proporcional de minorías se modificó el Art. 99 señalando lo siguiente:

"Art.99.- [Elección de candidatos. Representación de Minorías]: En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su

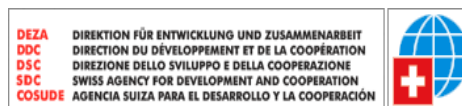
³ (Duverger 1957; Linz 1995; Lijphart 1994)

⁴ Este estudio se limita evidenciar la relación entre sistemas electorales y representación política. Empero, es importante enunciar que hay otros componentes del sistema que influyen en la calidad de representación como es por ejemplo el sistema de partidos políticos (Coppedge 1994)

⁵ Elecciones presidenciales con una fórmula de mayoría absoluta, elecciones para alcaldes y prefectos con una fórmula de mayoría simple y elecciones legislativas, concejeros y concejales con una fórmula de representación proporcional (Pachano 2005).



WWW.HEXAGON.COM.EC



preferencia, de una lista o entre listas. La ley conciliará este principio con el de la representación proporcional de las minorías."

El artículo en mención, como se puede ver tras una lectura rápida del mismo, es lo suficientemente general como para dejar abierto el camino a múltiples formas de operativizar esta responsabilidad ciudadana de elegir, a más de dejar una contradicción entre la representación partidista y no partidista.

Frente al vacío dejado, los actores políticos, pero con mayor énfasis, los partidos y movimientos, han generado un polémico debate por las justificaciones e implicaciones reales de la aplicación de métodos de asignación de escaños que concilien adecuadamente las perspectivas que plantea la ley (selección por individuos o partidos y representación de minorías).

4. El Método "Rojas"

En este proceso, con fecha marzo 24 de 2006; se presentó ante el Presidente de la Comisión de Gestión Pública del Congreso Nacional un Borrador del Proyecto de Reforma a la Ley de Elecciones en el cual se plantean los lineamientos generales a ser propuestos por la Comisión Multipartidista nombrada por el Presidente del Congreso para el análisis.

En síntesis el proyecto de reforma plantea los siguientes aspectos⁶:

- El método de D'Hondt (puro) vigente hasta el último proceso electoral legislativo, fue creado exclusivamente para el cálculos de la asignación de escaños en procesos de votación por "listas cerradas" y no de entre listas ("listas abiertas") como reconoce el artículo 99 de la Constitución Política.
- Sólo un tercio de los electores que emitieron votos válidos lo hicieron escogiendo sus candidatos "entre listas", mientras que los dos tercios votaron por una lista cerrada.
- Para conciliar los principios de votación "entre listas" y la representación proporcional de las minorías, se propone calcular la "Votación Ponderada" detallada en el recuadro:

Cuadro 2.1.
Método de la Votación Ponderada

Se resume en los siguientes pasos:

- o Calcular para cada lista su "Votación Entre Listas", que es la suma de los votos nominales que obtuvieron los candidatos de la lista en la votación "Entre Listas". La suma de la "Votación Entre Listas" de todas las listas participantes es la "Votación Total Entre Listas".
- o Calcular un "Ponderador", que es el resultado de dividir el "Número de Votantes" que votaron "Entre Listas" para la "Votación Total Entre Listas".
- o Calcular la "Votación Entre Listas Ponderada", multiplicando su "Votación Entre Listas" por el "Ponderador".
- o Para cada lista su "Votación Ponderada" es la suma de la "Votación por Lista" más la "Votación Entre Listas Ponderada" de la lista.

Fuente: Borrador de la "Propuesta de reforma a la Ley de Elecciones", presentada por el Dr. Germán Rojas Idrovo, EPN, marzo 24 / 2006, Quito – Ecuador.

⁶ Mayor detalle ver en el Borrador de la "Propuesta de reforma a la Ley de Elecciones", presentada por el Dr. Germán Rojas Idrovo, EPN, marzo 24 / 2006, Quito – Ecuador.

- La asignación final de escaños se realizará de acuerdo a la Votación Ponderada de las diferentes listas, para lo cual se puede escoger uno de los métodos propuestos: cuatro alternativas de Divisores Continuos (Webster, Webster modificado, D'Hondt, Imperiali) y un método de Cuotas (Cocientes y Residuos)

Como resultado, el 26 de abril de 2006, el Congreso Nacional decidió reformar los artículos: 104, 105 y 106 de la Ley Orgánica de Elecciones (anulando automáticamente los artículos relacionados –contradictorios- en el reglamento de la Ley) para la implementación del *Método de la Votación Ponderada*, como originalmente se denominó en la propuesta, aplicando en la etapa de asignación de escaños la metodología de D'Hondt de divisores continuos.

Cuadro 2.2.

Metodología de alternativas presentadas por Divisores Continuos

- **WEBSTER:** La Votación Ponderada obtenida por cada lista se dividirá para 1, 3, 5, 7, 9, y así sucesivamente los números impares que fueren necesarios, hasta obtener para cada una de ellas un número de cocientes igual al de los candidatos a elegirse como principales;
- **WEBSTER MODIFICADO:** La Votación Ponderada obtenida por cada lista se dividirá para 1.4, 3, 5, 7, 9, y así sucesivamente los números impares que fueren necesarios, hasta obtener para cada una de ellas un número de cocientes igual al de los candidatos a elegirse como principales;
- **D'HONDT:** La Votación Ponderada 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;
- **ALTERNATIVA IMPERIALI:** La Votación Ponderada obtenida por cada lista se dividirá para 1, 1.5, 2, 2.5, 3 y así sucesivamente los múltiplos de 0.5 que fueren necesarios, hasta obtener para cada una de ellas un número de cocientes igual al de los candidatos a elegirse como principales.

Nota: Este último, el método Imperiali, no es un procedimiento de divisores continuos como se plantea, sino un método de cuotas (residuos mayores), a pesar de ello se deja planteado como consta en la propuesta original.

Fuente: Borrador de la "Propuesta de reforma a la Ley de Elecciones", presentada por el Dr. Germán Rojas Idrovo, EPN, marzo 24 / 2006, Quito – Ecuador.

5. La elección pública, ¿una elección racional?

Más allá de los métodos de asignación de escaños que se elijan, hay que partir del hecho de que el proceso electoral en sí, tiene una estructura de mercado en donde los candidatos no son sino los "vendedores" y los votantes los "clientes". El proceso de selección racional supone también la existencia de otras condiciones relacionadas a la eficiencia de mercado, como disponibilidad de información (información perfecta) en relación a las propuestas de campaña y planes de gobierno, la posibilidad de un ordenamiento de las opciones (de mayor a menor) de

manera que la elección sea categórica y definitiva (transitividad) y por supuesto aspectos más estructurales a los que normalmente se apela en las democracias de los países en desarrollo y que se relacionan directamente a la posibilidad de asimilación real de las propuestas que solo es posible con una población educada y en capacidad de discernir entre los políticos *oportunistas* (buscadores de rentas o de poder) y los políticos *comprometidos*⁷.

Con estos elementos, y suponiendo que la democracia es la menos mala de las formas de representación política, esta debe fundamentarse en un proceso de elección que guarde relación y coherencia con la formación social de las preferencias de los electores. Esta obligación es más fuerte en el caso del Ecuador, donde el voto no solamente es una decisión individual sino que además constituye una obligación explícita en la ley:

“Art. 27.- El voto popular será universal, igual, directo y secreto; obligatorio para los que sepan leer y escribir, facultativo para los analfabetos y para los mayores de sesenta y cinco años. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hayan cumplido dieciocho años de edad y se hallen en el goce de los derechos políticos...”

La decisión por lo tanto de votar, tiene como restricción expresa las condiciones de la ley, este hecho entra como un primer factor a la formación de la función de utilidad de un individuo, pues tomando en cuenta la obligatoriedad, los costos en los que incurre deben ser inferiores a su percepción de beneficios obtenidos por el cumplimiento de la ley. Los costos pueden afectar el interés de los electores y promover un comportamiento apático pues los beneficios percibibles son mínimos o deleznable (Downs: 1957)⁸.

6. Voto Nulo: su Racionalidad

En estos términos, es posible entender la posibilidad del voto nulo, mismo que se produce cuando la Utilidad Individual llega a ser negativa debido a un desbalance entre los siguientes factores:

$$U = f[\text{Beneficio}(\text{Candidato1}, \text{Candidato2}, \dots, \text{CandidatoN}) - \text{Costos}(\text{movilización}, \text{etc})]$$

Si los beneficios esperados de los candidatos no llegan a cubrir los costos de acercarse a votar, es esperable que la votación nula sea la elección racional de dicho proceso. En casos en los que la utilidad pasa a ser negativa y el voto nulo llega a ser una opción, entonces se requiere pensar seriamente en una reforma electoral, misma que será presentada a continuación como una necesidad.

⁷ Person, T; Tabellini, G; Political Economics, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2000. La literatura en mención hace referencia específica a: *opportunistic politicians* y *partisan politicians*.

⁸ Downs, A., *An economic theory of democracy*, Edit. Harper y Brothers, New York, 1957.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

En el caso de votaciones pluripersonales, pasa a ser primordial el lograr que el ejercicio individual de maximización de esa utilidad sea alimentado por un ordenamiento de las condiciones para presentarse como candidato y de este modo, hacer posible una utilidad positiva que logre emanar resultados electorales hacia el agregado social.

La reforma pasa, en lo matemático, por el logro de condiciones que garanticen el principio de transitividad, que supone la búsqueda de la mejor combinación de candidatos "votables" por parte del sujeto social; de lograrse una combinación, al menos aceptable, es posible obtener resultados electorales de equilibrio, si no óptimos en donde asentar la estructura institucional, en este caso el Congreso u otro cuerpo colegiado derivado.

Nótese que para el caso del Ecuador, la transitividad está impedida por dos aspectos importantes:

- 1) Según expresa el Art.99 de la Constitución, en elecciones pluripersonales los ciudadanos eligen "candidatos" (cualquier combinación entre ellos, opción que incluye el voto en plancha) y no "listas", con lo cual, cualquier no es posible interpretar de manera homogénea la votación, lo cual distorsiona no solamente el espíritu de la ley, sino que interfiere en el proceso de maximización de la función de utilidad individual y por lo tanto social.
- 2) Si el resultado de la maximización es menor a 0 ($U < 0$), el elector no vota (ausentismo, o robo de la papeleta). Recuérdese que partimos siempre de un individuo (elector) racional, sin embargo, el poder de distorsión que puede generar la norma incluye modificar la formación de la utilidad individual a través por ejemplo imponer el requerimiento del certificado de votación para trámites legales (con lo cual aparece el espacio para el voto nulo que, en resumen y bajo condiciones extremas, significa la voluntad de anulación del sistema democrático existente).

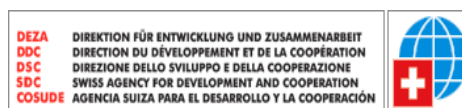
En términos de eficiencia del sistema electoral, este debe asegurar por lo tanto, que la norma y la reglamentación alrededor del proceso, por un lado minimice los riesgos de alteración de la revelación de las preferencias de los electores (punto 1), y por otro, asegure que los costos implícitos en el proceso se minimicen (punto 2) de forma que se generen los incentivos necesarios a la participación no solo en presencia, sino en decisión.

En el caso del Ecuador, pese a tener una votación obligatoria y costos burocráticos impuestos, los fallos del sistema de asignación de escaños generan niveles de ausentismo considerablemente altos e impiden que los individuos ejerzan lo que debe entenderse más como un derecho que una obligación. La legitimidad, ya no solamente del proceso electoral, sino de la institución resultante queda entonces en tela de duda, pues depende y se fundamenta en criterios normativos errados que logran torcer no solo la voluntad, sino el sistema en sí.

En este sentido, la ley contempla una distorsión principal, relacionada a la *representación proporcional de minorías* que es en sí misma una distorsión impuesta que altera los criterios establecidos y agrava, en lugar de resolver el



WWW.HEXAGON.COM.EC



7

Auspicia:

WWW.COSUDE.ORG.EC

descontento generado durante los 90s en etapas electorales en que las maquinarias políticas fundamentaban su legitimidad en un voto único y en plancha.

7. La representación proporcional de minorías y el método de asignación de escaños

La Tabla 1 muestra los cambios en función de las agrupaciones políticas que serán (fueron, en el caso del 2002) sujeto de elección. La dinámica electoral que ha ido por si misma reduciendo su número de participantes, muestra considerables diferencias en relación a las opciones de elección, a pesar de que el número de candidatos se ha reducido en número (-247) en comparación al número de participantes en los comicios del 2002, el elector tiene la posibilidad de elegir de entre 1.252 posibilidades a nivel nacional (la posibilidad real de selección es a nivel provincial) en relación a solamente 241 posibilidades en el caso de listas cerradas (voto en plancha).

**Tabla 1: Participación electoral legislativa por provincia/ Periodo 2002 y 2006.
(Agrupaciones y Candidatos calificados por el TSE)**

Provincia	Escaños	Ecuador 2002		Ecuador 2006		Diferencia Agrup	Diferencia Cand
		Agrupaciones	Candidatos	Agrupaciones	Candidatos		
Azuay	5	14	70	14	70	0	0
Bolívar	3	15	45	11	33	-4	-12
Cañar	3	9	27	8	24	-1	-3
Carchi	3	12	36	11	33	-1	-3
Cotopaxi	4	15	60	11	44	-4	-16
Chimborazo	4	19	76	13	52	-6	-24
El Oro	4	15	60	11	44	-4	-16
Esmeraldas	4	19	76	11	44	-8	-32
Galápagos	2	7	14	9	18	2	4
Guayas	18	17	306	16	288	-1	-18
Imbabura	3	12	36	10	30	-2	-6
Loja	4	12	48	11	44	-1	-4
Los Ríos	5	15	75	12	60	-3	-15
Manabí	8	15	120	13	104	-2	-16
Morona Santiago	2	9	18	8	16	-1	-2
Napo	2	9	18	10	20	1	2
Orellana	2	10	20	8	16	-2	-4
Pastaza	2	12	24	10	20	-2	-4
Pichincha	14	19	266	15	210	-4	-56
Tungurahua	4	15	60	12	48	-3	-12
Sucumbios	2	14	28	8	16	-6	-12
Zamora Chinchipe	2	8	16	9	18	1	2
TOTAL	100	292	1499	241	1252	-51	-247

Fuente: Tribunal Supremo Electoral
Elaboración: Felipe Cisneros Palacios



MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

La reducción de agrupaciones políticas (-51) puede en este caso ser analizado independientemente, y deberse a un proceso de transparentación de la legitimidad de los colectivos a participar a través de cumplir las barreras de entrada y de salida impuestas por la autoridad electoral.

Analizando la distribución proporcional de votos en escaños, se observa también que en el Ecuador, la circunscripción electoral mantiene una relación directa con el total de votos por candidato. Así, se puede ver cómo para llegar a ser el primer ganador a legislador en Galápagos en el 2002 se necesitó de tan solo 2.623 votos mientras que para la provincia del Guayas se necesitó 461.318 votos.

En el Ecuador se otorga prioridad a la representación a través del sistema electoral conocido como *representación proporcional* que en suma y como lo describe Cox, es un sistema con varios métodos y fórmulas aplicables que busca adjudicar escaños proporcionalmente al número de votos obtenidos por partido. No obstante, para evidenciar una mayor proporcionalidad en la distribución de escaños, este sistema es aplicable en su mayoría en votaciones con listas cerradas o por partido. Caso que en el Ecuador no se aplica ya que la forma de votación desde las elecciones legislativas de 1998 hasta la actualidad es el *panachage*.

Como ocurre en la mayoría de sistemas electorales de representación proporcional, la distribución de escaños que determinará la representación de legisladores al Congreso, está condicionada desde la dinámica de la elección racional a los siguientes factores: (1) a la composición de listas y forma de votación en la papeleta electoral; es decir, listas abiertas o cerradas, (2) al número de opciones que tiene el elector para escoger, (3) al número de escaños a elegir o tamaño de la circunscripción electoral y (4) a la distribución proporcional de la revelación de las preferencias del elector en escaños a través del método de asignación vigente.

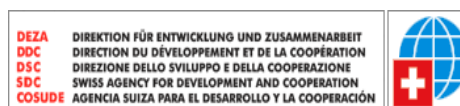
Es sobre este último aspecto sobre el que existen algunas distorsiones generadas en la forma de asignación propuesta por el Congreso Nacional y asumida en el presente proceso electoral. A continuación exponemos algunas de las distorsiones percibidas y una propuesta de asignación que pueda ser implementada y que reconozca los criterios de revelación de las preferencias de los electores al momento de votar.

8. El Método de la Votación Ponderada

El método de la Votación Ponderada detallado en la sección inicial de este documento (ver Cuadro 2.1), utiliza lo que se denominó como Ponderador Exacto para convertir a los votos de entre listas (listas abiertas) por organización política, en votos de lista cerrada (voto en plancha). No obstante lo sencillo del planteamiento del método, tratándose de una regla de tres simple del agregado de la votación, aplicada a cada lista; las consecuencias de su aplicación exponen distorsiones considerables en el momento de asignar los escaños, por una razón fundamental: **<<la votación dentro del actual sistema electoral, tomando en cuenta el criterio de representación proporcional, se realiza por candidato,**



WWW.HEXAGON.COM.EC



9

Auspicia:

WWW.COSUDE.ORG.EC

no por lista>>, y por lo tanto, el método a implementarse debe considerar una mecánica que responda a esta realidad de la legislación (Art.99).

Los resultados de las simulaciones realizadas, tomando como referencia la información disponible a nivel de las elecciones parlamentarias del año 2002, demuestran que la aplicación del mencionado método no representa un cambio sustancial en la asignación de escaños en relación al método que para ese año se implementó, el método de D'Hondt, y que luego sería declarado inconstitucional.

Empleando como referencia la información de la provincia de Pichincha, se analizará los resultados de la implementación del Método de Votación Ponderada.

Tabla 2: Distribución de la votación en Pichincha, Elecciones 2002

Siglas Organización Política	Total Votos (por candidatos)	Votos en Plancha	Votos entre Listas (sumatoria por candidato)	Votos entre Listas Ponderados	Votación Consolidada	
ID	2,585,369	160,098.75	343,986.50	59,216.74	219,315.49	
PSP/MUPP-NP	1,072,258	68,025.70	119,898.20	20,640.29	88,665.99	
PRIAN	755,877	46,863.50	99,788.00	17,178.35	64,041.85	
PL	722,554	41,106.50	147,063.00	25,316.67	66,423.17	
PSC	604,126	36,816.30	88,697.80	15,269.19	52,085.49	
MPD	536,144	32,471.95	81,536.70	14,036.42	46,508.37	
PS-FA	437,695	22,212.90	126,714.40	21,813.69	44,026.59	
DP-UDC	397,381	21,058.65	102,559.90	17,655.53	38,714.18	
PRE	362,159	22,038.10	53,625.60	9,231.56	31,269.66	
MPS	358,530	17,936.00	107,426.00	18,493.22	36,429.22	
AN	285,101	15,783.30	64,134.80	11,040.71	26,824.01	
UN - UNO	272,502	13,744.60	80,077.60	13,785.23	27,529.83	
MCNP	162,642	9,158.95	34,416.70	5,924.78	15,083.73	
PLRE/META	156,099	8,346.70	39,245.20	6,756.00	15,102.70	
TSI	113,003	6,159.80	26,765.80	4,607.69	10,767.49	
CFP	87,239	4,681.60	21,696.60	3,735.04	8,416.64	
UPP	77,564	4,085.00	20,374.00	3,507.35	7,592.35	
MIAJ	76,702	3,749.65	24,206.90	4,167.18	7,916.83	
MITN	49,209	2,153.65	19,057.90	3,280.79	5,434.44	
TOTAL VOTOS	9,112,154	536,492	1,601,272	275,656	812,148	
Diputados a elegir	Total Votantes	Votantes en Plancha	Votantes Entre Listas	Votos nulos	Votos blancos	Votos válidos
14	1,095,263	536,492	275,656	178,965	104,150	812,148

Ponderador Exacto (Pichincha)=	Votantes Entre Listas / Votos entre Listas (sumatoria por candidato)	=	17.21%
---------------------------------------	---	---	---------------

Como se observa en la Tabla 2, la aplicación del Método de Votación Ponderada implica reducir los votos totales obtenidos por los candidatos en cada organización política a la proporción de votantes entre listas, en otras palabras, cada uno de los votos realizados entre listas vale (en Pichincha) el 17,21% (es decir el Ponderador Exacto), mientras que los votos realizados en Plancha valen el 100%.

Dicho de otro modo, la representatividad de los votantes que seleccionan a los candidatos de entre listas (como dice la ley) se reduce a lo que el ponderador exacto provincial propone.

Como resultado, el método de asignación de escaños de D'Hondt que se aplica una vez reducido el número de votantes a votaciones por lista no se altera en relación a los que significó la aplicación del método de D'Hondt "puro", derogado (ver Tabla 3)

Tabla 3: Análisis comparativo en la distribución de escaños / Simulación del Método de Votación Ponderada

Siglas Org. Política	Método de Votación Ponderada Aplicando D´Hondt	Método D'Hondt (puro) - Derogado
ID	6	6
PSP/MUPP-NP	2	2
PRIAN	1	1
PL	1	1
PSC	1	1
MPD	1	1
PS-FA	1	1
DP-UDC	1	1
SUMA	14	14

La implementación del criterio de "representación proporcional de minorías", es una distorsión que se consideró necesaria por el temor inicial a la sobre-dimensionamiento de las estructuras partidistas fuertes al poder el votante seleccionar los candidatos de entre listas. Inclusive uno de los argumentos fue la necesidad de introducir la figura de los candidatos "independientes" como una opción a la concentración política que sufriría el Parlamento.

Para analizar las implicaciones de esta implementación legislativa y para analizar la Revelación de Preferencias del Votante, se debe tomar en cuenta cual fue la real expresión del elector al momento de seleccionar los candidatos de su preferencia, tomando en cuenta el total de votos recibidos por candidatos, aclarando que cada individuo tiene la posibilidad de elegir cuantas veces como dignidades se deban

seleccionar en las elecciones pluripersonales (para el caso en análisis –Pichincha- se eligen hasta catorce diputados).

Para ello, se muestra en la Tabla 4 cual debió ser el orden de la selección de candidatos si se tomase en cuenta el orden de las preferencias (criterio de transitividad) expuestas por los electores en la provincia de Pichincha⁹.

Tabla 4: Distribución de escaños por el Método del “Más Votado” y el Método de Votación Ponderada (Aplicación-D’Hondt)

Siglas Org. Política	Organización Política	Total	Puesto en función del "Más Votado"	Puesto Ocupado	Diferencia de votos (quiebre)
ID	GUILLERMO LANDAZURI CARRILLO	223,280	1	1	
ID	WILFRIDO LUCERO BOLAÑOS	212,783	2	2	
ID	ANDRES PAEZ BENALCAZAR	196,643	3	4	
ID	MYRIAM DEL CARMEN GARCES DAVILA	187,818	4	7	
ID	MARCO MORILLO VILLARREAL	183,432	5	12	
ID	MAGDALENA CHAUVET	183,052	6	14	
ID	MARIA DEL CARMEN MALDONADO SANCHEZ	181,608	7		1,444
ID	MAURO FERNANDO RIVADENEIRA DUQUE	178,831	8		2,777
ID	RAFAEL RODRIGO VARGAS MAYACELA	178,087	9		3,521
ID	EDGAR ANDRES TROYA MENESES	177,756	10		3,852
ID	GUILLERMO ORTEGA CABEZAS	172,793	11		8,815
ID	GLADYS MARIA RODRIGUEZ CEDEÑO	172,180	12		9,428
ID	SANDRA PATRICIA GONZALEZ MANTILLA	168,581	13		13,027
ID	MARIO ERNESTO TAPIA MARCIAL	168,525	14		13,083
PL	JOSE VICENTE OLMEDO VELASCO	113,449	15	5	68,159
PSP/MUPP-NP	RICARDO ULCUANGO FARINANGO	97,546	16	3	84,062
PSP/MUPP-NP	XIMENA ELSA BOHORQUEZ ROMERO	83,263	17	10	98,345
PSP/MUPP-NP	MARIA MANUELA BONILLA NEVAREZ	78,955	18		102,653
PS-FA	ENRIQUE AYALA MORA	78,696	19	11	102,912
PRIAN	CARLOS DANILO VALLEJO LOPEZ	76,514	20	6	105,094
PSP/MUPP-NP	EDWIN PATRICIO ORTIZ JAMES	76,206	21		105,402
PSP/MUPP-NP	EDDY FERNANDO SANCHEZ CUENCA	75,704	22		105,904
PSP/MUPP-NP	ELVIRA MARGOTH ANDRADE ZAMBRANO	75,004	23		106,604
PSP/MUPP-NP	WILSON FAUSTO CALLE TORRES	74,853	24		106,755

⁹ A esta forma de orden se la denomina “Método del Más Votado”.

**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

PSP/MUPP- NP	MIRYAN EUGENIA ELJURI ZAMBRANO	74,223	25		107,385
PSP/MUPP- NP	JOSE MANUEL GUALOTO USHIÑA	73,645	26		107,963
PSP/MUPP- NP	FAUSTO EDUARDO SOLORIZANO AVILES	73,236	27		108,372
PSP/MUPP- NP	FABIAN GUSTAVO ARCOS PEPINOS	72,748	28		108,860
PSP/MUPP- NP	SEGUNDO ERNESTO FREIRE VASQUEZ	72,725	29		108,883
PSP/MUPP- NP	GLORIA FANNY CORTEZ IZURIETA	72,544	30		109,064
PSP/MUPP- NP	FABIAN OSWALDO VILLARRUEL GUDIÑO	71,606	31		110,002
PSC	JOSE MARCELO DOTTI ALMEIDA	65,330	32	8	116,278
PRIAN	CESAR CARMIGNIANI GARCES	59,788	33		121,820
PL	JOSE IVAN MORETA MANTILLA	58,449	34		123,159
DP-UDC	RAMIRO RIVERA MOLINA	58,400	35	13	123,208
PRIAN	ESCIPION BOANERGES VILLAGOMEZ QUIJANO	55,440	36		126,168
PRIAN	SANDRA SOFIA ALBAN POZO	53,429	37		128,179
PRIAN	DINA ISABEL SANCHEZ MARQUEZ	53,012	38		128,596
PRIAN	JACQUELINE ELIZABETH GALARZA CARVAJAL	52,008	39		129,600
PRIAN	JOSE EDGAR VERGARA LEIVA	51,969	40		129,639
MPD	LUIS ALFREDO VILLACIS MALDONADO	51,757	41	9	129,851

Los resultados muestran como se introducen serias distorsiones alrededor del proceso de selección y revelación de las preferencias del votante. Por ejemplo, el primer candidato de la lista del MPD elegido como diputado en el 2002 ocupando el noveno puesto de los candidatos de Pichincha, obtuvo como candidato solamente 51.757 votos (el puesto 41), es decir, 129.851 votos menos que el candidato de la Izquierda Democrática que no fue elegido (una diferencia relativa de 71,50%). A esta distorsión generada se denomina en esta investigación "dispersión".

La perspectiva de la dispersión evidente en la aplicación de los métodos de asignación de escaños por lista, empeora si se considera inclusive que el ordenamiento de las preferencias no se ve representado ni siquiera en el ordenamiento parcial de las dignidades elegidas, es decir, por ejemplo el candidato del PRIAN entra por delante del segundo candidato del PSP, de los candidatos de la ID y del candidato del PS-FA (a pesar de que estos tienen mayor votación), o por ejemplo, el primer candidato del PSP entra por delante de los candidatos de la ID y el PL, las distorsiones son variadas (ver en Tabla 4, columna Puesto Ocupado)

Aunque la concentración en el caso de la aplicación del método del "Más Votado" de forma directa concentró la selección hacia las tiendas políticas más sólidas desde el punto de vista del proceso electoral (campaña), se deben tener en cuenta que estas elecciones fueron las primeras en aplicarse la reforma y es asumible que el electorado aún estaba conciente (o acostumbrado) de un proceso de selección en



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

plancha; en consecuencia, la votación no refleja el “castigo” al individuo (candidato) implícito en un proceso de selección por candidatos.

9. Una propuesta de asignación de escaños

Para minimizar las distorsiones que provoca la utilización del método en discusión, es necesario introducir en la fase previa al método de asignación de escaños que se emplee (tomando en cuenta la diversidad de métodos aplicables), el criterio de contabilización de la votación “por candidatos”, de forma que sea posible construir una asignación final que reduzca la dispersión de la votación entre los elegidos y no elegidos.

En términos legales, cualquier modificación o reforma al Reglamento de la Ley de Elecciones que es el cuerpo que norma la operatividad del proceso electoral, debe conciliar tanto la formación de las preferencias de los votantes en la selección de candidatos por listas y de entre listas y el criterio de representación proporcional de minorías.

Tomando en cuenta este mandato, una forma “óptima” de asignación de escaños, cualquiera que fuese el resultado de su aplicación, debe minimizar la dispersión existente entre los candidatos seleccionables y no elegidos, y los candidatos elegidos y de menor votación.

10. Método del Ponderador Parcial

El método que se propone es el resultado de un análisis de su aplicación en los datos oficiales de las elecciones parlamentarias en el año 2002 (Tribunal Supremo Electoral), tanto en provincias de alta votación como en provincias medianas y pequeñas.

Las simulaciones muestran excelentes resultados en la coherencia con la necesidad de conciliar los aspectos de revelación de preferencias y representación proporcional de minorías.

En resumen, el método calcula una votación por candidatos ponderada por el peso relativo del número de votos de entre listas y por listas completas, en relación a los totales calculados por tipo de votación.

Una vez finalizado el proceso para todos los candidatos, se aplica a los resultados uno de los procesos de asignación de escaños estándar (ver Cuadro 2.2.). Aquí se presentan los resultados de la simulación de la aplicación del método para el caso de Pichincha, como ejemplo, y utilizando dos de los métodos de asignación de escaños más populares.



WWW.HEXAGON.COM.EC

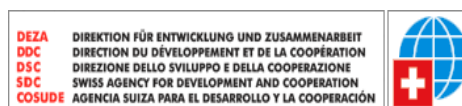


Tabla 5: Resultados de las simulaciones del Método del Ponderador Parcial en Pichincha

Siglas Org. Política	Método de votación Ponderada Aplicando D'Hondt	Método D'Hondt (puro) - Derogado	Método del Ponderador Parcial (Aplicación D'Hondt)	Método del Ponderador Parcial (Aplicación Sainte Lague o Webster)
ID	6	6	11	9
PSP/MUPP-NP	2	2	1	1
PRIAN	1	1	1	1
PL	1	1	1	1
PSC	1	1		1
MPD	1	1		
PS-FA	1	1		1
DP-UDC	1	1		
TOTAL	14	14	14	14

Los resultados son concluyentes en términos de la disminución de las distorsiones generadas por los métodos anteriores, y además incorpora precisamente un criterio de asignación de escaños que permite elegir tanto a candidatos de tiendas políticas representativas con altas votaciones y que no necesariamente pertenecen al grupo de más votados, como a candidatos “independientes” quienes tengan posiciones significativas dentro de los más votados. La separación o independencia necesaria en los métodos de cálculo, de lo que significan las votaciones de entre listas y listas completas, se logra solamente con este mecanismo que emplea como referencia los votos por candidato.

Este aspecto es muy relevante para que en el caso de votaciones concentradas como en Pichincha, Guayas, Manabí y Azuay, y en el caso de votaciones dispersas como en Loja, Tungurahua, y las provincias del oriente; se logre respetar la selección del electorado como mejor expresión de su revelación de preferencias.

Como muestra de la mayor eficiencia en términos de minimización de la “dispersión” generada, en el caso del Método del Ponderador Parcial, quien dentro de las simulaciones aparece como el candidato más distante al de mayor votación – no elegido- en el caso del Método del Ponderador Parcial en la aplicación de D'Hondt es solamente de 105.094 votos, una diferencia relativa de 58%; mientras que para el caso del mismo método en la aplicación de asignación de escaños Sainte Lague (Webster), la diferencia es ligeramente superior al caso previo, pero aún menor al método de asignación vigente; la diferencia asciende a 116.278, una diferencia relativa de 64%.

Otra forma de evaluar la dispersión mencionada es utilizando índices de dispersión estadística, en la Tabla 6 se resumen los resultados obtenidos a través de las simulaciones de los diferentes métodos; adicionalmente se introduce un “Índice de

Representatividad", que muestra en términos cuantitativos el nivel de apoyo real obtenido por los candidatos seleccionados en cada método de asignación, en función de la votación total obtenida por candidato; este elemento de análisis debe reproducirse a nivel nacional de manera que es posible analizar como resultado la legitimidad de la selección parlamentaria nacional (según el enfoque propuesto).

Tabla 6: Medidas de dispersión por Método de Asignación de Escaños / Índice de Representatividad

Método del Más Votado	Promedio de votos p/candidato	184,669.214
	Varianza	242,119,663.311
	Desvest	16,147.577
	Curtosis	1.653
	Representatividad	28.37%
Votación Ponderada (Aplicación D'Hondt) / Vigente	Promedio de votos p/candidate	129,425.929
	Varianza	3,817,029,073.209
	Desvest	64,114.325
	Curtosis	(1.860)
	Representatividad	19.89%
Método del Ponderador Parcial (Aplicación D'Hondt) / Propuesta	Promedio de votos p/candidate	168,828.000
	Varianza	1,682,952,521.857
	Desvest	42,572.414
	Curtosis	0.676
	Representatividad	25.94%
Método del Ponderador Parcial (Aplicación Sainte Lague) / Propuesta	Promedio de votos p/candidato	154,076.357
	Varianza	2,803,926,056.230
	Desvest	54,951.003
	Curtosis	(1.350)
	Representatividad	23.67%

$$Re\ presentatividad(\%) = \frac{(Suma\ Total\ De\ Votos\ De\ Los\ Candidatos\ Elegidos)^{(Por\ Método)}}{(Suma\ Total\ De\ Votos\ Pr\ ovinciales)} \times 100$$

Cuadro 4.1.

Guía para la interpretación de los Indicadores de Dispersión

Para la interpretación de los índices de dispersión expuestos en la Tabla 6, seguir los siguientes lineamientos:

- **Promedio** de Votos por Candidato: Mientras mayor es el promedio, representa que los candidatos incluidos en la lista cuentan con mayor número de votantes de respaldo.
- **Varianza**: mientras mayor es la varianza, mayor es la dispersión de la votación obtenida por los candidatos elegidos que ingresan en la lista final.
- **Desvest (Desviación Estándar)**: De similar interpretación al indicador anterior, mientras mayor es el número identificado, mayor es la dispersión de los datos correspondientes a la votación obtenida por los candidatos.
- **Curtosis**: Permite evaluar la dispersión y el sesgo de la votación obtenida por los candidatos en relación a una distribución normal, como referencia mientras más cerca el número a 3, los resultados de la lista responden a una distribución normal.

Según los resultados expuestos, no es extraño entonces entender el descontento generalizado de la ciudadanía ante una estructura de formación tan dispersa en

términos ideológicos, pero sobretodo de intereses partidistas, y además que no responde en términos de “representatividad” a los intereses de los votantes. Evaluada la representatividad según el índice propuesto, es evidente que la mayor representatividad se obtiene en términos del Método del Más Votado, así esta asciende a 28,4% mientras que en el caso del método vigente la el índice de representatividad solamente alcanza un 19,9%. Las opciones propuestas para la asignación de escaños, empleando un Ponderador Parcial, demuestran un punto intermedio de representatividad que consolida los criterios guía de la Ley: representación proporcional de minorías y selección por candidatos (revelación de preferencias) (ver Anexo 1 para mayor detalle de las simulaciones).

Si el método de asignación de escaños que se emplea en esta etapa intermedia del proceso electoral, no responde de alguna forma a la revelación de las preferencias de la mayoría de los votantes, la legitimidad de tal estructura y de las decisiones que en ella se tomen queda peligrosamente en entredicho.

Queda demostrado que el método vigente de asignación de escaños que utiliza el Método de Votación Ponderada (aplicación D'Hondt) no es de ninguna forma una respuesta a la necesidad de incorporar un mecanismo que permita consolidar los criterios constitucionales y democráticos a los que apeló la reforma inicial para la implementación del *panachage*. Como en el caso del método de D'Hondt (puro), varias han sido las demandas de inconstitucionalidad que se han presentado a la incorporación de esta reforma, independientemente de los argumentos que se hayan esgrimido hasta hoy, son las distorsiones expuestas precisamente las que hacen mandataria un Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Elecciones, que incorpore los criterios desarrollados en este análisis.

En síntesis, las distorsiones que demuestran los métodos de asignación de escaños hasta hoy empleados en el Ecuador son:

- i) Deforman el principio de revelación de preferencias de los electores,
- ii) Maximizan el fraccionamiento político dentro del Congreso (o cuerpo colegiado)
- iii) Como resultado del fraccionamiento político, se deterioran las condiciones de gobernabilidad de la institución,
- iv) En la misma línea, deterioran la gestión legislativa por la necesidad de reagrupaciones partidistas oportunistas (mayorías móviles),
- v) Finalmente, en un proceso dinámico de elecciones, impiden la identificación real de la gestión tanto individual como de la tienda política de la cual los elegidos son miembros.

Como resultado final de todas estas distorsiones, se analiza a continuación la incidencia real en términos de productividad legislativa.

11. Conformación del Congreso y Productividad Legislativa

Si bien es cierto, la conformación inaugural del período legislativo 2003-2007 reflejó la revelación de las preferencias del electorado de manera parcial y

subjettiva, la estructura distributiva conciliaba el principio de representación de minorías en el Congreso.

Se hace mención a la parcialidad y subjetividad ya que la asignación de escaños con el método de D´Hondt se la aplicó en un escenario de alta dispersión proporcional en el total de votos válidos de partidos políticos fuertes y partidos políticos de minoría, así como una alta dispersión en el total de votos válidos de la votación en listas cerradas y listas abiertas. La Tabla 7, muestra la distribución de escaños del Congreso inaugural 2003-2007 de acuerdo al número total de agrupaciones políticas ganadoras. Es en este punto de distribución e inauguración en donde los legisladores entran a funcionar como representantes de las preferencias ganadoras y por lo tanto de la elección racional del electorado. ¿Cómo? A través de su *productividad legislativa*. La productividad legislativa hace referencia a la proporción de proyectos aprobados con respecto al total de proyectos presentados al pleno legislativo, en otras palabras, a su eficiencia o no en su gestión en el Congreso.

Tabla 7. Congreso Nacional inaugural (enero 2003)	
Período legislativo 2003-2007	
Organización Política	Escaños
PSC	24
PRE	15
ID	13
PRIAN	10
PSP/MUPP-NP	6
MUPP-NP	5
DP-UDC	4
MPD	3
PSP	2
PS-FA/MUPP-NP	2
MPD/PS-FA	2
CFP	1
ID/MCNP	1
ID/MIRE	1
MIP	1
ID/DP-UDC	1
MPS	1
AN/PS-FA/DP-UDC	1
PL	1
UN-UNO/PSC	1
PSC/AN	1
PS-FA	1
PSP/MPD	1
TD	1
MUPP-NP/MCNP	1
TOTAL	100
<i>Fuente: Tribunal Supremo Electoral</i>	
<i>Elaboración: Felipe Cisneros Palacios</i>	

El número y la calidad de proyectos aprobados de acuerdo al procedimiento parlamentario advierte la relación entre la revelación de las preferencias del electorado y la cualidad de representación de los legisladores en un sistema electoral de representación proporcional. La Tabla 8., presenta el éxito (aprobación) de proyectos de ley presentados en este período legislativo entre abril del 2005 y junio del 2006.

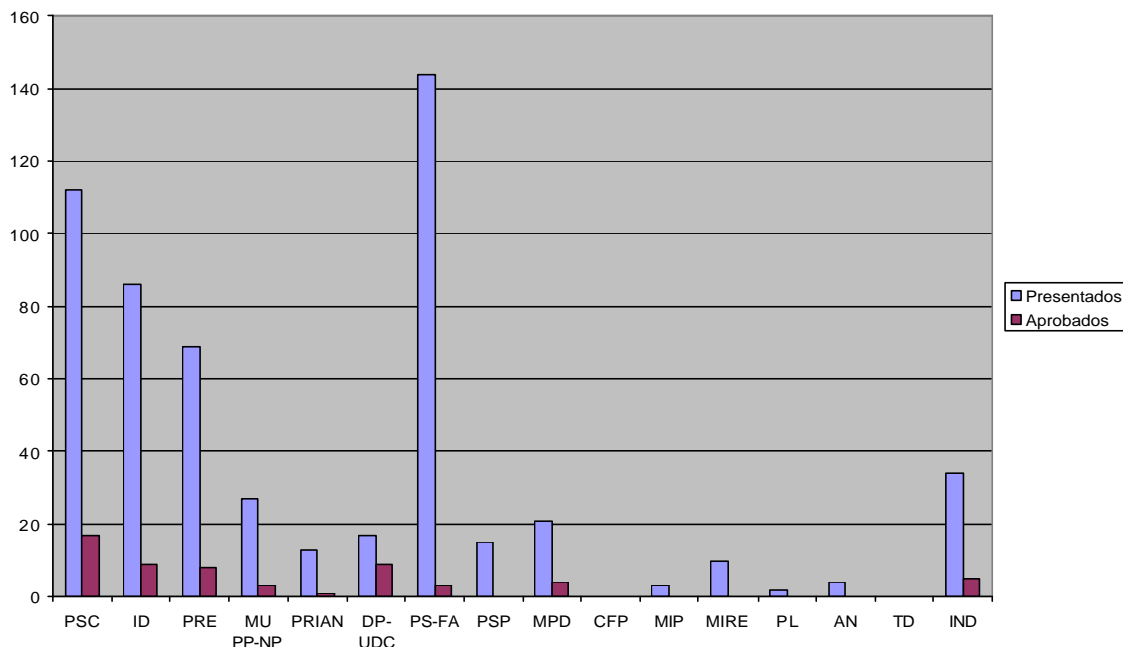
En este sentido, la poca o nula productividad de partidos políticos¹⁰ de minoría no refleja la preferencia del electorado hacia estas agrupaciones. En el caso específico del CFP y el TD, estos partidos no presentaron proyectos de ley alguno, mientras que cuatro partidos de minoría (MIP, MIRE, PL y AN) a pesar de presentar conjuntamente un total de 19 proyectos de ley, ninguno de estos fue aprobado en el pleno. Tan solo el MPD logra alcanzar un 19% de éxito en todos sus proyectos de ley presentados, valor por encima de la media y del éxito logrado por partidos con un mayor número de escaños. Partidos como son el PSC, la ID o el PRE, aparecen con una evaluación intermedia en su productividad legislativa con 15%, 10% y 12% respectivamente. El gráfico 1 simula los resultados expuestos en la Tabla 3.

Tabla 8. Productividad legislativa de abril 2005 a junio 2006				
Partido	Presentados	Aprobados	Éxito	Escaños
PSC	112	17	15%	24
ID	86	9	10%	15
PRE	69	8	12%	10
MUPP- NP	27	3	11%	10
PRIAN	13	1	8%	9
DP-UDC	17	9	53%	4
PS-FA	144	3	2%	4
PSP	15	0	0%	4
MPD	21	4	19%	3
CFP	0	0	0%	1
MIP	3	0	0%	1
MIRE	10	0	0%	1
PL	2	0	0%	1
AN	4	0	0%	1
TD	0	0	0%	1
Independientes	34	5	15%	11
TOTAL	557	59		100

Fuente: Congreso Nacional del Ecuador
Elaboración: Felipe Cisneros Palacios

¹⁰ En las tablas y en algunos párrafos que se redactan en este informe, los partidos políticos se los denomina organizaciones políticas para encapsular a movimientos políticos e independientes.

Gráfico 1. Productividad Legislativa 2005-2006



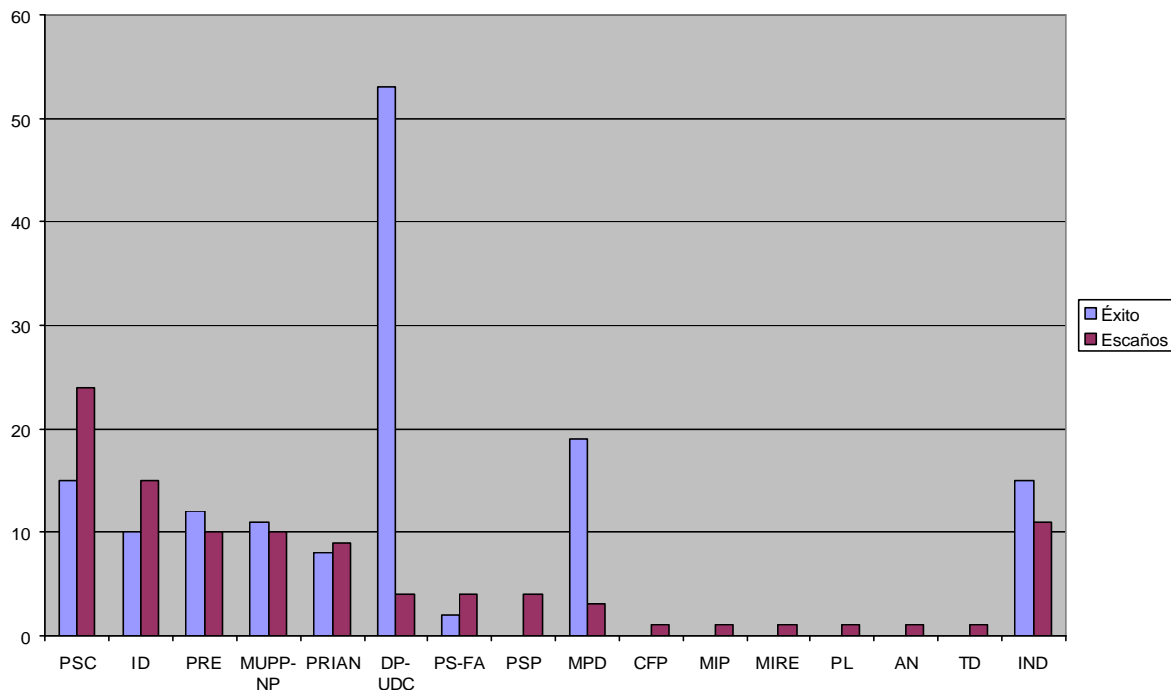
Fuente: Tribunal Supremo Electoral
Elaboración: Felipe Cisneros Palacios

Hay dos excepciones que no mantienen una correlación en proporción entre proyectos de ley presentados y proyectos de ley aprobados. La una la evidencia la productividad legislativa del partido DP-UDC que, en proporción alcanza el porcentaje más alto de éxito alcanzado en su productividad con un 53% seguido por el MPD con un 19% a pesar de tener tan solo 3 escaños en el Congreso. Por el contrario, el PS-FA es la agrupación con mayor desproporción con un 2% de éxito del total de proyectos presentados.

En la mayoría de las unidades de análisis presentadas, la productividad legislativa mantiene una moderada relación directamente proporcional al número de escaños que ocupan: PSC con 15 escaños y 24% de éxito en su productividad, la ID con 10 escaños y 9%, el PRE con 12 escaños y 10%, el MUPP-NP con 11 escaños y 10% y legisladores independientes con 15 escaños y 11% de productividad.

En contraste se observan agrupaciones como el PSP que con 4 escaños tuvo un 0% de productividad, así mismo, en distintos partidos de minoría como el CFP, MIP, MIRE, PL, AN, TD, se evidencia una productividad del 0% entendiéndose que dos de esas (CFP y TD) no presentaron proyectos de ley en el período de análisis. En el gráfico 2 se observa la relación entre escaños y productividad.

Gráfico 2. Productividad Legislativa Vs. Escaños



Fuente: Tribunal Supremo Electoral
Elaboración: Felipe Cisneros Palacios

12. Consecuencias de la elección racional

La teoría de la elección racional no se limita a la elección final del individuo sino al *outcome* o las consecuencias que determina dicha elección. Así, en el contexto electoral, entender desde la lógica de la racionalidad la conformación de escaños en determinada circunscripción electoral no es suficiente para emitir conclusiones al respecto, sino que, es importante analizar la gestión de los candidatos ganadores al interior del Congreso.

La productividad legislativa presentada en este informe refleja las consecuencias de la elección racional del electorado del 2002 y el balance de la actividad legislativa por agrupaciones políticas y legisladores. Sin embargo, el nivel de participación legislativa no se limita a la productividad por legislador y partido político sino también a mecanismos institucionales de rendición de cuentas al interior de estas agrupaciones y del mismo Congreso. Por lo tanto, la productividad legislativa ayuda a evidenciar el compromiso de representación en un período determinado en relación a la revelación de preferencias del elector, más no a emitir criterios generalizados sobre la gestión individual de uno u otro legislador.

13. Conclusiones

- El aplicado sistema electoral con *panachage* es el único caso registrado a nivel de la región y Latinoamérica para elecciones pluripersonales y legislativas. Si a esto se añade que la efectividad de métodos de asignación de escaños en sistemas de representación proporcional obtiene mejor resultado cuando se lo aplica en votaciones con listas cerradas, entonces se entiende la necesidad de pensar y proponer mecanismos institucionales para maximizar la representación de partidos políticos de acuerdo a lo que la revelación de las preferencias del electorado verdaderamente expresa.
- Debido a que el sistema electoral distribuye los escaños por provincia y la proporción en cada una de ellas se lo hace de acuerdo a la densidad poblacional, se observa cómo provincias tales como Guayas, Pichincha, Manabí, Azuay y Los Ríos tienen un mayor número de escaños por sobre las 17 provincias restantes. Así, cualquier resultado proporcional que se busque y que concilie la representación de las minorías, solo será aplicable en circunscripciones con 5 escaños o más. Es decir, en circunscripciones con 4 escaños (6 provincias), 3 escaños (4 provincias) y 2 escaños (7 provincias), el efecto de representación proporcional será mínimo.
- En el escenario ecuatoriano donde la votación en plancha representa para el elector una opción de similares condiciones que la votación entre listas, es necesario revisar y rediseñar los mecanismos actuales de asignación de escaños de tal forma que los resultados expresen una relación más directa de las verdaderas preferencias del electorado en elecciones legislativas. En este sentido, la propuesta que se plantea, de aplicación de un Ponderador Parcial es una alternativa eficaz en función de conciliar los criterios que presenta la ley.
- En relación al punto anterior, cuando se habla de gobernabilidad en sistemas políticos multipartidistas y en Congresos con un alto grado de fragmentación, el número de partidos políticos participantes determina la gestión y la credibilidad de la institución. Así, si la revelación real de preferencias del elector en sistemas de representación proporcional como el del Ecuador indica una reducción en el número de partidos al Congreso, sin que esto afecte la representación de minorías en el mismo, entonces debería de ser recibida como una invitación que parte de la elección racional del elector a fortalecer la institución, a promover la gobernabilidad, las relaciones entre gobierno y oposición y a buscar alternativas democráticas que concilien una verdadera representación política a nivel de las instituciones del Estado.
- Si se entiende que los vehículos de representación en el Congreso son los partidos políticos comprendidos al interior del mismo, se debería de asumir una productividad legislativa en su calidad y cantidad. Sin embargo, en muchos de los casos esta representatividad se ausenta en las más



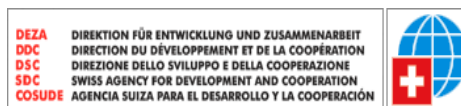
**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

elementales tareas de representación: presentación y aprobación de proyectos de ley

- Es importante recoger las conclusiones anteriores siempre y cuando las recomendaciones que estas puedan generar se lo aplique conjuntamente con reformas paralelas al sistema de partidos políticos (democratización interna del partidos: mecanismos de selección de autoridades y candidatos a dignidades de elección popular, mecanismos de toma de decisiones y mecanismos de rendición de cuentas) y a otros componentes del sistema electoral como por ejemplo en lo concerniente a la depuración del padrón electoral, al voto facultativo u obligatorio, a la selección y control en la conformación de juntas receptoras del voto, al control de la propaganda y gasto electoral y a los requisitos mínimos para participar en elecciones, entre otros.



WWW.HEXAGON.COM.EC



23

Auspicia :

WWW.COSUDE.ORG.EC

ANEXOS

ANEXO 1

Simulaciones en la Provincia de Pichincha, Métodos de asignación de escaños analizados

Diputados Elegidos - Método de Votación Ponderada (Aplicación D'Hondt) / Vigente						
Siglas Org. Política	Organización Política	Total	Puesto en función del "Más Votado"	Puesto Ocupado	Diferencia de votos (quiebre)	Diferencia de votos
ID	GUILLERMO LANDAZURI C	223280	1	1		
ID	WILFRIDO LUCERO BOLAÑ	212783	2	2		-10497
ID	ANDRES PAEZ BENALCAZ	196643	3	4		-16140
ID	MYRIAM DEL CARMEN GA	187818	4	7		-8825
ID	MARCO MORILLO VILLAR	183432	5	11		-4386
ID	MAGDALENA CHAUVET	183052	6	13		-380
PL	JOSE VICENTE OLMEDO V	113449	15	6	68159	-69603
PSP/MUPP-NP	RICARDO ULCUANGO FAR	97546	16	3	84062	-15903
PSP/MUPP-NP	XIMENA ELSA BOHORQUE	83263	17	10	98345	-14283
PS-FA	ENRIQUE AYALA MORA	78696	19	12	102912	-4567
PRIAN	CARLOS DANILO VALLEJO	76514	20	5	105094	-2182
PSC	JOSE MARCELO DOTTI AL	65330	32	8	116278	-11184
DP-UDC	RAMIRO RIVERA MOLINA	58400	35	14	123208	-6930
MPD	LUIS ALFREDO VILLACIS M	51757	41	9	129851	-6643
	Promedio	129,425.929	15.429	7.500		(13,194.077)
	Varianza	3,817,029,073.209	158.531	16.250		288,400,222.994
	Desvest	64,114.325	13.066	4.183		17,675.791
	Curtosis	(1.860)	(0.537)	(1.200)		10.455
	Representatividad	19.89%				

Diputados Elegidos - Método del Más Votado						
Siglas Org. Política	Organización Política	Total	Puesto en función del "Más Votado"	Puesto Ocupado	Diferencia de votos (quiebre)	Diferencia de votos
ID	GUILLERMO LANDAZURI C	223280	1	1		
ID	WILFRIDO LUCERO BOLAÑ	212783	2	2		-10497
ID	ANDRES PAEZ BENALCAZ	196643	3	4		-16140
ID	MYRIAM DEL CARMEN GA	187818	4	7		-8825
ID	MARCO MORILLO VILLAR	183432	5	11		-4386
ID	MAGDALENA CHAUVET	183052	6	13		-380
ID	MARIA DEL CARMEN MALI	181608	7	6	68159	-1444
ID	MAURO FERNANDO RIVAD	178831	8	3	84062	-2777
ID	RAFAEL RODRIGO VARGA	178087	9	10	98345	-744
ID	EDGAR ANDRES TROYA M	177756	10	12	102912	-331
ID	GUILLERMO ORTEGA CAB	172793	11	5	105094	-4963
ID	GLADY'S MARIA RODRIGU	172180	12	8	116278	-613
ID	SANDRA PATRICIA GONZA	168581	13	14	123208	-3599
ID	MARIO ERNESTO TAPIA M	168525	14	9	129851	-56
	Promedio	184,669.214	7.500	7.500		(4,211.923)
	Varianza	242,119,663.311	16.250	16.250		21,980,601.456
	Desvest	16,147.577	4.183	4.183		4,879.787
	Curtosis	1.653	(1.200)	(1.200)		1.756
	Representatividad	28.37%				

ANEXO 2

Simulaciones en la provincia de Pichincha, Método del Ponderador Parcial
(Método Propuesto)

Diputados Elegidos - Método del Ponderador Parcial (Aplicación D'Hondt)						
Siglas Org. Política	Organización Política	Total	Puesto en función del "Más Votado"	Puesto Ocupado	Diferencia de votos (quiebre)	Diferencia de votos
ID	GUILLERMO LANDAZU	223280	1	1		
ID	WILFRIDO LUCERO BO	212783	2	2		-10497
ID	ANDRES PAEZ BENAL	196643	3	4		-16140
ID	MYRIAM DEL CARMEN	187818	4	7		-8825
ID	MARCO MORILLO VILL	183432	5	11		-4386
ID	MAGDALENA CHAUVE	183052	6	13		-380
ID	MARIA DEL CARMEN M	181608	7		1444	-1444
ID	MAURO FERNANDO RI	178831	8		2777	-2777
ID	RAFAEL RODRIGO VA	178087	9		3521	-744
ID	EDGAR ANDRES TROY	177756	10		3852	-331
ID	GUILLERMO ORTEGA O	172793	11		8815	-4963
PSP/MUPP-NP	RICARDO ULCUANGO	97546	16	3	84062	-75247
PRIAN	CARLOS DANILO VAL	76514	20	5	105094	-21032
PL	JOSE VICENTE OLMEDI	113449	15	6	68159	36935
	Promedio	168,828.000	8.357	5.778		(8,448.538)
	Varianza	1,682,952,521.857	29.230	14.395		541,829,137.787
	Desvest	42,572.414	5.611	4.024		24,227.702
	Curtosis	0.676	(0.173)	(0.219)		5.756
	Representatividad	25.94%				

Diputados Elegidos - Método del Ponderador Parcial (Aplicación Sainte Lague)						
Siglas Org. Política	Organización Política	Total	Puesto en función del "Más Votado"	Puesto Ocupado	Diferencia de votos (quiebre)	Diferencia de votos
ID	GUILLERMO LANDAZU	223280	1	1		
ID	WILFRIDO LUCERO BO	212783	2	2		-10497
ID	ANDRES PAEZ BENAL	196643	3	4		-16140
ID	MYRIAM DEL CARMEN	187818	4	7		-8825
ID	MARCO MORILLO VILL	183432	5	11		-4386
ID	MAGDALENA CHAUVE	183052	6	13		-380
ID	MARIA DEL CARMEN M	181608	7		1444	-1444
ID	MAURO FERNANDO RI	178831	8		2777	-2777
ID	RAFAEL RODRIGO VA	178087	9		3521	-744
PSP/MUPP-NP	RICARDO ULCUANGO	97546	16	3	84062	-80541
PRIAN	CARLOS DANILO VAL	76514	20	5	105094	-21032
PL	JOSE VICENTE OLMEDI	113449	15	6	68159	36935
PSC	JOSE MARCELO DOTTI	65330	32	8	116278	30245
PS-FA	ENRIQUE AYALA MOR	78696	19	12	102912	36508
	Promedio	154,076.357	10.500	6.545		(3,313.692)
	Varianza	2,803,926,056.230	71.964	15.157		836,656,754.828
	Desvest	54,951.003	8.803	4.083		30,106.115
	Curtosis	(1.350)	1.216	(1.135)		3.140

Anexo 3. Organizaciones Políticas Período Legislativo 2003-2007	
Siglas	Nombre
PSC	PARTIDO SOCIAL CRISTIANO
PRE	PARTIDO ROLDOSISTA ECUATORIANO
ID	IZQUIERDA DEMOCRÁTICA
PRIAN	PARTIDO RENOVADOR INSTITUCIONAL ACCIÓN NACIONAL
PSP/MUPP-NP	PARTIDO SOCIEDAD PATRIÓTICA/PACHAKUTIK
MUPP-NP	MOVIMIENTO UNIDAD PLURINACIONAL PACHAKUTIK
DP-UDC	DEMOCRACIA POPULAR
MPD	MOVIMIENTO POPULAR DEMOCRÁTICO
PSP	PARTIDO SOCIEDAD PATRIÓTICA
PS-FA/MUPP-NP	PARTIDO SOCIALISTA - FRENTE AMPLIO/PACHAKUTIK
MPD/PS-FA	MPD/PS-FA
CFP	CONCENTRACIÓN DE FUERZAS POPULARES
ID/MCNP	ID/MOVIMIENTO CIUDADANO NUEVO PAÍS
ID/MIRE	ID/MOVIMIENTO DE INTEGRACION REGIONAL ECUATORIANO
MIP	MOVIMIENTO DE IDENTIDAD PROVINCIAL
ID/DP-UDC	ID/DP-UDC
MPS	MOVIMIENTO PATRIA SOLIDARIA
AN/PS-FA/DP-UDC	AN/PS-FA/DP-UDC
PL	PARTIDO LIBERTAD
UN-UNO/PSC	PARTIDO UNIÓN NACIONAL UNO/PSC
PSC/AN	PSC/PARTIDO ALFARISMO NACIONAL
PS-FA	PARTIDO SOCIALISTA - FRENTE AMPLIO
PSP/MPD	PSP/MPD
TD	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE TRABAJO Y DEMOCRACIA
MUPP-NP/MCNP	MUPP-NP/MCNP
<p><i>Fuente: Tribunal Supremo Electoral</i> <i>Elaboración: Felipe Cisneros Palacios</i></p>	

Bibliografía

- Alcántara, M; Freidenberg, F.; *Partidos políticos de América Latina: países andinos*. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca. 2001.
- Coppedge, Michael. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en *Síntesis*, N°.2. Madrid. 1994
- Cox, Gary; "Centripetal and Centrifugal Incentives in Voting Systems", en *American Journal of Political Science*, N°, 34, pp. 903-936. 1990.
- Duverger, Maurice; *Los partidos políticos*. Alana. Madrid. 1957.
- Duverger, M; Sartori, G; "Los sistemas electorales", en Cuadernos de CAPEL. N°. 27. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Gilboa, I.; Samet, Dov; Schmeidler, D; *Utilitarian Agregation of Beliefs and Tastes*, National Bureau of Economic Research, March 2001.
- Lijphart, Arend; *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1995
- Linz, Juan J.; "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. John Hopkins University Press. Baltimore. 1994.
- Mac Donald, Paul K.; *Useful Fiction or Miracle Maker: The Competing Epistemological Foundations of Rational Choice Theory*, American Political Science Review, Vol.97, Nro.4; November 2003.
- Martínez, R.; *Teoría de la Elección Pública Como Fundamento de las Finanzas Públicas*, Universidad Veracruzana, Abril 1998.
- Pachano, Simón; "Ecuador: el proceso electoral", en *Sistemas electorales andinos*. Parlamento Andino. Colombia. 2005.
- Person, T; Tabellini, G; *Political Economics*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2000.
- Sen, Amartya; *La libertad individual como compromiso social*, Abya Yala Ediciones, 1999.
- Tuesta, Fernando. *Representación política: las reglas también cuentan*. Fundación Friedrich Ebert. Lima. 2005.
- Turner, Jonathan; *The Structure of Sociological Theory; Assumptions of Rational Theory*; 1991.

Fuentes de Información

- Tribunal Supremo Electoral, bases de Elecciones Parlamentarias, 2002.
- Borrador de la "Propuesta de reforma a la Ley de Elecciones", presentada por el Dr. Germán Rojas Idrovo, EPN, marzo 24 / 2006, Quito – Ecuador.
- Congreso Nacional, Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Elecciones, Abril 26, 2006.