

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede- Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

Mención Derecho Constitucional

***Eficiencia y Funcionalidad en la Adjudicación de Puestos para
integrar la Función Legislativa del Ecuador***

Ángel Eduardo Torres Maldonado

2008

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Ángel Eduardo Torres Maldonado

27 de noviembre del 2008

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede- Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

Mención Derecho Constitucional

***Eficiencia y Funcionalidad en la Adjudicación de Puestos para
integrar la Función Legislativa del Ecuador***

Ángel Eduardo Torres Maldonado

Tutor: Dr. Agustín Grijalva Jiménez

Quito, 2008

RESUMEN

Con el propósito de aportar al análisis académico y político sobre el sistema electoral más adecuado que permita mejorar la calidad de la representación parlamentaria en el Ecuador, presento este trabajo.

Con el fin de contar con elementos conceptuales se estudian los conceptos generales de sistemas electorales y sus componentes esenciales, esto es, la división de las circunscripciones electorales, así como las fórmulas de asignación de escaños parlamentarios y los efectos políticos que ocasionan.

No es posible diseñar una propuesta sin tener un diagnóstico de la realidad local, por eso realizo una evaluación del sistema electoral aplicado en el Ecuador desde el retorno a la democracia y los efectos ocasionados con especial énfasis en la desproporcionalidad de la representación parlamentaria.

Finalmente realizo una propuesta que considero podría contribuir a mejorar la calidad de la representación que produzca como efectos una mejor calidad legislativa y fiscalizadora que legitime a la institucionalidad parlamentaria y responda en forma eficaz al fortalecimiento de la democracia.

Inicié este trabajo con la idea de proponer la elección de diputados en distritos uninominales con mayoría absoluta a doble vuelta; luego del estudio he llegado a concluir que conviene más un sistema mixto, esto es, distritos uninominales o binominales que den origen a la representación territorial y distritos plurinominales más grandes que las provincias, es decir, distritos regionales conformados por la agregación de varias provincias equiparables en su población, o en una circunscripción única nacional.

La nueva Constitución no supera los defectos del sistema electoral y por su condición reglamentarista no permite desarrollar un sistema electoral mixto.

DEDICATORIA

La conclusión de este trabajo previo a la obtención del título de magíster en Derecho Constitucional, es el resultado de mi interés por contribuir a los cambios que el país demanda para bien de las actuales y futuras generaciones.

Mis hijos son sin duda lo más importante de mi vida y mi mejor estímulo, a quienes les dedico este trabajo y lo mejor que Dios y la vida me permita construir mientras tenga vida.

AGRADECIMIENTO

A los Doctores Agustín Grijalva Jiménez, Claudia Storini y Rafael Oyarte Martínez, eminentes catedráticos, cuya guía y orientación incentivó la búsqueda de la excelencia en esta labor investigativa, más allá del cumplimiento formal de un requisito académico.

INDICE

Introducción/ 10

I.- Noción de Sistemas Electorales/13

1.1.- Distribución de Circunscripciones Electorales/ 17

1.2.- Tamaño de las Circunscripciones Electorales/ 21

1.3.- Representación por Mayoría y Representación Proporcional/ 24

1.3.1.- Los Sistemas Mayoritarios/ 28

1.3.1.1.- Premio a la Mayoría/ 33

1.3.1.2.- Efectos Políticos de los Sistemas Mayoritarios/35

1.3.2.- Los Sistemas de Representación Proporcional/37

1.3.2.1.- La Representación Proporcional Integral/ 40

1.3.2.2.- La Representación Proporcional Parcial/ 41

1.3.2.2.1.- Métodos o Fórmulas para convertir votos
en Escaños/ 42

1.3.2.3.- Efectos Políticos de los Sistemas
Proporcionales/45

1.3.3.- Sistemas Electorales Mixtos/47

a) División de Circunscripciones Electorales Mayoritarias y
Proporcionales / 48

b) Sistemas Mayoritarios a una vuelta, transformado en
representación proporcional si la mayoría Absoluta no es
obtenida por alguna lista/ 49

c) Sistema Adler, Blue, Weill-Rainol/49

d) Sistema de Representación Personalizada, utilizado en
la República Federal Alemana/ 50

e) La Representación Proporcional Inexacta con efectos del Sistema Mayoritario/ 51

1.4.- Efectos de los Sistemas Electorales que se pueden formular como Leyes / 52

1.5.- La Doble Ronda Electoral/ 55

II. Evaluación del Sistema de Asignación de Escaños Parlamentarios en el Ecuador/ 58

2.1.- Los Distritos Plurinominales de representación Territorial/ 59

2.1.1.- Desde 1979 / 59

2.1.2.- Desde 1996 / 60

2.2.- Las Fórmulas de Distribución de Puestos y sus Efectos / 67

2.2.1.- Luego del Retorno a la Democracia / 68

2.2.2.- Elección por personas en listas abiertas / 71

2.2.3.- Método D´Hondt / 74

2.2.3.1.- Declaración de Inconstitucionalidad del Método D´Hondt / 75

2.2.4.- Resolución de Asignación de Escaños adoptada por el Tribunal Supremo Electoral / 78

2.2.5.- Método de Cuota: Hamilton o Hare vigente desde el 2006/79

2.2.6.- Elementos del sistema electoral en la Constitución 2008/86

2.3.- Avances de la Equidad de la Representación Pluripersonal / 90

2.3.1.- La Ley de Cuotas Políticas de Mujeres / 90

2.3.2.- Participación Política de los Pueblos Indígenas / 96

III Reforma al Sistema Electoral Ecuatoriano / 100

- 3.1.- Nueva División Territorial para Elecciones Parlamentarias / 103
 - 3.1.1.- Distritos Electorales para en un Congreso Bicameral/104
 - 3.1.2.- Distritos Electorales para un Congreso Unicameral/107
- 3.2.- Fórmulas de distribución De Puestos el Congreso / 109
 - 3.2.1.- Distribución de Puestos en un Congreso Bicameral / 110
 - 3.2.2.- Distribución de Puestos en un Congreso Unicameral / 111
- 3.3.- Cláusula Condicional o Barrera para Acceder a Escaños/ 112
- 3.4.- En Resumen / 115
- 3.5.- Conclusiones y Recomendaciones / 119
 - 3.5.1.- Conclusiones / 119
 - 3.5.2.- Recomendaciones / 122

Anexos: Cuadros / 124

Bibliografía/ 135

Índice de Cuadros/140

INTRODUCCIÓN

En el primer capítulo se estudian conceptos de sistema y régimen electoral, se definen los elementos conceptuales de la integración de listas y las formas de votación; se analizan los tipos y tamaños de las circunscripciones electorales, su distribución y la proporcionalidad o desproporcionalidad que el tamaño de los distritos produce; los principios de representación y las fórmulas de decisión, esto es, los sistemas mayoritarios y su objetivo esencial: alcanzar una mayoría parlamentaria para facilitar el ejercicio del poder político. Sus formas: absoluta y relativa y las posibilidades de premiar a la mayoría y los efectos políticos.

No puede faltar el estudio de la representación proporcional en sus diferentes formas: pura, proporcional imperfecta y con cláusula condicional; la representación proporcional integral y parcial, sus diferentes tipos de fórmulas electorales, así como los efectos políticos que genera.

Analizamos también las diferentes posibilidades de establecer sistemas electorales mixtos que mezclan elementos del sistema mayoritario y del sistema proporcional.

Se estudian los efectos de los sistemas electorales que se pueden formular como leyes, las de Duverger, las críticas de Nohlen y las propuestas por Sartori, para concluir con el análisis sobre la aplicación de la doble ronda electoral.

En el segundo capítulo se lleva a cabo la evaluación del sistema de distribución de puestos parlamentarios en el Ecuador, para lo cual, se estudian los distritos plurinominales de representación territorial desde que el país

retornó a la democracia en 1979 hasta la fecha; las división político-administrativa que sirve de base para las circunscripciones electorales y los efectos altamente desproporcionales que causa, ya que ni el porcentaje de población de las provincias, ni el porcentaje de votos alcanzado por las organizaciones políticas, es equiparable al de representación real, para demostrarlo acudiré a los datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral.

Se estudia también el sistema de elección por listas y el cambio a la elección personalizada de una lista o de entre listas, combinado a su vez con los sistemas de asignación de escaños parlamentarios; el capítulo concluye, con un análisis sobre los avances en la equidad de la representación política de las mujeres y de los pueblos indígenas, lo cual, si bien no tiene directa relación con el tema de este trabajo de investigación, tiene importancia para la democracia representativa.

En el tercer capítulo propongo una modificación de las circunscripciones electorales y planteo como conveniente ir hacia un sistema electoral mixto: esto es, combinar el sistema mayoritario en distritos uninominales o binominales, con el proporcional en circunscripciones electorales más grandes, sea que resulten de la agregación de varias provincias, o, en una circunscripción única nacional.

Si bien se encuentra aprobada una nueva Constitución en la que se mantiene el Congreso Unicameral, para fines académicos que pudieran ser de utilidad en el futuro, considero importante analizar la posibilidad de constituir un Congreso o Asamblea Bicameral.

En ambos casos, tanto en los distritos uninominales o binominales se aplicaría un sistema de mayoría relativa; en tanto que en los distritos plurinominales, regionales o nacional único la distribución de puestos se efectuaría con el sistema de representación proporcional: método D'Hondt.

Propongo además la aplicación de la cláusula del tres por ciento para acceder a los escaños parlamentarios, lo cual produciría un efecto reductor de los partidos y movimientos políticos en competencia.

El sistema electoral debe ser integral y por tanto propongo la aplicación de otros importantes principios complementarios al sistema como la equidad de género y étnica.

Concluyo con las recomendaciones encaminadas a alcanzar objetivos y efectos claros que pudiera producir el sistema electoral, especialmente el mejoramiento de la calidad de la representación política y el ejercicio de un buen gobierno.

CAPITULO I

NOCION DE SISTEMAS ELECTORALES

La elección democrática de las autoridades políticas previstas en la Constitución, así como los derechos de libertad de expresión, de reunión, de asociación y de libertad de prensa son fundamentales en toda democracia.

Previo a analizar el sistema electoral conviene señalar que existen dos conceptos de *derecho electoral*, uno restringido y uno amplio. El concepto restringido se refiere al derecho político de elegir y ser elegido, además, si el derecho de sufragio es universal, igual, directo, secreto y libre. El concepto amplio en cambio tiene relación con las regulaciones para la elección de dignatarios de elección popular, esto es, desde la convocatoria hasta la proclamación de resultados electorales.

En tanto que el *sistema electoral* es un sistema de normas jurídicas y técnicas y de procedimientos para convertir los votos en escaños; “desde el punto de vista técnico, es el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto, el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños.”¹

El sistema electoral está estrechamente relacionado con el ejercicio de la democracia representativa o democracia indirecta,² mediante la cual, “un pequeño número de representantes tiene capacidad para discutir los asuntos, pues la multitud, por el solo hecho de serlo, es incapaz de una decisión

¹ Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, México, Primera Reimpresión, 1995, p. 34.

² En la democracia directa no existe lugar para la representación, sino que es el pueblo el que se expresa y decide directamente, sin intermediarios, pero no en la selección de los miembros de órganos de representación política sino de otras decisiones como ocurre en un referéndum (el pueblo aprueba o rechaza una decisión de sus representantes), plebiscito (es la consulta sobre un acto de naturaleza gubernamental o política) o revocatoria del mandato (derecho a destituir a un funcionario de elección popular). Según Rousseau la representación contradice el principio de soberanía popular.

reflexiva, y por último, la complejidad y oposición de intereses solo puede hallar su equilibrio en el seno de una asamblea deliberante...,”³ pues, resulta imposible reunir a todos los ciudadanos de un territorio para adoptar las decisiones.

“El concepto régimen electoral corresponde por sobre todo al sentido amplio, abarca todos los fenómenos relacionados con la elección. El concepto de derecho electoral, por su parte se refiere a todo lo regulado por la ley en relación a las elecciones, es decir,... se refiere al sufragio en cuanto a las condiciones para participar en las elecciones y a la configuración de ese derecho de participación... el concepto de sistema electoral se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política mediante la consignación de votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.”⁴

Los sistemas electorales regulan las formas de determinar las circunscripciones electorales, los mecanismos para designar las candidaturas, los procesos de votación y los métodos de conversión de votos en escaños.

Es necesario conocer, en primer lugar, si para la conversión se usa el sistema de representación proporcional o el mayoritario; es preciso tener presente que en cualquier caso, son susceptibles de diversas combinaciones que dan lugar a sistemas mixtos, lo que hace que los sistemas electorales sean altamente complejos; y en segundo lugar, si la selección de candidatos se hace mediante votación por listas o por personas.

³ Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, Primera Edición en Manuales, 1999, p. 177.

⁴ Dieter Nohlen, *Diccionario Electoral*, San José (Costa Rica), Edición del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, 1989, p. 636.

Para efectos de este estudio interesan particularmente *las circunscripciones electorales y la forma de conversión de votos en escaños*, de manera que nos permita formular una propuesta encaminada a mejorar la calidad de la representación política, especialmente para la integración del órgano legislativo del Ecuador.

Sin embargo, previamente es necesario conocer las definiciones de elementos particularmente referentes al procedimiento de votación que tiene una estrecha relación a su vez con la forma de la lista:

Lista cerrada y bloqueada es aquella en la que el orden de los candidatos no puede ser alterado. En consecuencia, el elector tiene un voto y está obligado a sufragar por la lista en su totalidad tal cual ha sido presentada por el partido político, sin poder participar alterándola.

En el caso de candidatura unipersonal o de ***lista cerrada y bloqueada***, el elector no puede seleccionar entre los diferentes candidatos del partido de su preferencia, sino que está obligado a votar por el único candidato o por toda la lista que se le presenta.

Lista cerrada y no bloqueada es aquella en la que el elector ya tiene alguna posibilidad de mostrar sus preferencias personales, o mediante reubicación en la lista puede cambiar el orden de los candidatos que se le ofrece de antemano, o incluso tachar nombres dentro de la lista o votarla sin más. En este caso el elector tiene un voto por un candidato. Con éste puede variar el orden de postulación de la lista

En tanto que ***lista abierta*** es la que ofrece mayores posibilidades al elector, pues, éste puede actuar como en el caso anterior y además puede introducir nombres nuevos y combinar los de diferentes listas. El elector tiene

dos votos como mínimo (uno por la lista y otro por el candidato) o tantos votos como candidatos por elegir, puede acumular varios votos a favor de un candidato. O puede configurar su lista a partir de los candidatos propuestos por los partidos. La lista presentada por el partido representa solo una propuesta.

Lista libre, en la que el elector tiene derecho a votar por el número de representantes que se elijan y además puede escoger de entre una o más listas; esta forma de votación se suele utilizar en circunscripciones electorales pequeñas como Luxemburgo y Suiza.

Siguiendo a Dieter Nohlen, veamos algunas formas de votación:

- **Voto preferencial**: cuando mediante su voto el elector está facultado para expresar su preferencia por un candidato determinado y con ello incidir en la conformación del parlamento, modificando el orden de la lista partidaria.

- **Voto único**: en el que cada elector tiene derecho a un solo voto.

- **Voto múltiple**: cuando el elector tiene derecho a varios votos o tantos como escaños se disputen en la circunscripción electoral.

- **Voto múltiple limitado**: en el que al elector de distritos pluripersonales se le otorga más de un voto, pero se le asigna un menor número de votos que el número de representantes a elegir, por ejemplo, si se eligen tres representantes, el elector puede consignar únicamente dos votos. Para la elección parcial del Senado Español se utiliza este sistema en circunscripciones tetranominales.

- **Voto alternativo**: cuando el elector puede indicar segundas, terceras y cuartas preferencias.

- **Acumulación**: el elector puede acumular varios votos para favorecer a un candidato de su predilección.

- **Doble voto:** cuando el elector tiene derecho a dos votos, uno por el candidato de un partido a nivel de la circunscripción uninominal y otro por la lista de un partido a nivel de la circunscripción plurinominal que puede ser nacional, regional o provincial.

- **Voto Simultáneo:** cuando el elector vota en una sola papeleta en función de dos o más decisiones.

- **Panachage:** se denomina cuando el elector puede repartir sus votos entre los candidatos de diferentes listas.

Por su parte el **sufragio** es el medio por el cual los ciudadanos ejercen el derecho a participar en la determinación de la política general mediante la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que le sean sometidas.⁵ Con el sufragio cumplen tres funciones esenciales: la **función electoral** que consiste en designar a los representantes; la **función normativa** que se emplea para aceptar o rechazar una propuesta normativa; y la **función revocatoria** que se emplea para ratificar o revocar el mandato otorgado a sus representantes.

1.1.- DISTRIBUCIÓN DE CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

Circunscripción electoral “es aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho al sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral.”⁶ En ella se atribuyen los escaños a los aspirantes triunfadores.

⁵ Enrique Arnaldo Alcubilla, *Diccionario Electoral...* Op. Cit. P.662

⁶ Dieter Nohlen, Op., Cit., p. 103

La distribución de las circunscripciones electorales se refiere al modo de fijar el tamaño y número de las circunscripciones electorales. El tamaño no se refiere a la extensión, sino al número de escaños que se adjudican; son de “importancia vital para las oportunidades electorales de los partidos políticos. No es por casualidad que la distribución de las circunscripciones electorales representa una de las cuestiones políticamente más discutida, cuando se trata de elaborar y evaluar un sistema electoral”⁷

El cuidado de los nichos electorales no es nuevo, ni se avizora que pronto termine, es y será objeto de preocupación de las organizaciones políticas, o de ciudadanos interesados en acceder al poder; siempre se lo mira como una oportunidad para ganar o perder espacio político.

El tamaño de las circunscripciones también influye en la relación entre el elector y el elegido; mientras más pequeña, mayor es la cercanía, conocimiento y confianza entre sí, por tanto, el elector tiende a votar por el candidato; cuando más grande es la circunscripción electoral, el elector otorga su voto generalmente a una lista de partido.

Las circunscripciones electorales se dividen en función del número de escaños en dos tipos: 1) circunscripciones uninominales; y, 2) circunscripciones plurinominales.

1.- Son ***circunscripciones uninominales***, aquellas circunscripciones electorales donde se elige un solo dignatario, no importa el tamaño de la circunscripción, como ocurre en Ecuador para la elección de alcaldes, prefectos provinciales o Presidente de la República.

⁷ Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos...* p. 47.

2.- Se denominan ***circunscripciones plurinominales***, aquellas circunscripciones electorales donde se eligen dos o más dignatarios como ocurre en la elección de miembros de juntas parroquiales rurales, concejales municipales, consejeros provinciales y diputados.

En éstas últimas se pueden distinguir varios tipos según el número de escaños a elegir: a) ***circunscripciones electorales pequeñas***: se denominan así a las binominales, trinominales, tetranominales y pentanominales; b) ***circunscripciones medias***: en las que se eligen de seis a diez escaños; c) ***circunscripciones grandes***: en las que son elegidos más de diez escaños.

Además destaca la denominación de ***circunscripción electoral única nacional*** para referirse a la que incluye a todo el territorio nacional, la que sirve para elegir Presidente de la República y diputados nacionales, cuando la Constitución así lo prevé.

Cualquier tipo de circunscripción electoral es compatible con los sistemas electorales ya sean de representación mayoritaria o de representación proporcional.

En las circunscripciones uninominales generalmente se aplica el principio de decisión por mayoría absoluta o relativa; sin embargo, excepcionalmente se aplican sistemas proporcionales, mediante listas complementarias o igualaciones proporcionales como es el caso de Alemania “que combina el principio de la representación proporcional con la regla decisoria de la mayoría relativa para la mitad de los escaños.”⁸

En las circunscripciones electorales plurinominales en la mayoría de casos lleva a un número variable de escaños por circunscripción

⁸ Dieter Nohlen, Sistemas Electorales, en El Estado Contemporáneo y su Reconstrucción Institucional, Francisco Berlín Valenzuela, Coordinador, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 88.

(circunscripción plurinominal variable). En otros casos el número de escaños es siempre igual, como es el caso del sistema binominal o trinominal (circunscripción plurinominal uniforme). Pero también es posible aplicar sistemas de representación mayoritaria, como cuando se asignan todos los escaños a la lista que obtuviere el mayor número de votos consignados.

Las circunscripciones electorales uniformes o fijas no pueden ser estáticas, tienden a variar debido al incremento de nuevos electores que alcanzan la mayoría de edad, lo cual los habilita para sufragar y son incorporados al padrón electoral, o, los procesos migratorios que obligan a modificar los registros o padrones electorales. En este caso las circunscripciones electorales no pueden definirse para siempre.

Entonces, cuando la circunscripción electoral se fija en base a un número preciso de electores –por ejemplo: distritos uninominales por cada 100.000 electores- en cada actualización del padrón electoral será necesario incorporar a los ciudadanos que han alcanzado la mayoría de edad, o eliminar a los que fallecieron o migraron, interna o externamente, consecuentemente habría que modificar la circunscripción electoral.

Cuando las circunscripciones electorales se fijan en virtud de la división político-administrativa como es el caso del Ecuador -en provincias- no son modificadas las demarcaciones territoriales, toda vez que es el territorio el que se divide con límites fijos e invariables, en cuyo caso lo que se puede modificar es el número de escaños si se incrementa significativamente el número de habitantes.

1.2.- TAMAÑO DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

La división de las circunscripciones electorales puede hacerse desde diversos puntos de vista: históricos, administrativos o geográficos; éstos son los más importantes, sin embargo, también existen criterios netamente políticos.

No debería interesar, el tamaño o la extensión geográfica de la circunscripción electoral, cuanto el número de electores que se encuentran debidamente registrados en ella y su relación con el número de dignatarios a ser elegidos. Lo más importante es que exista la misma relación entre el número de habitantes y los escaños a asignar. Solo así es posible hacer efectivo el principio democrático “cada voto debe tener el mismo peso.”⁹ Así, si Manabí tiene el 9,82 % de la población nacional, su representación debe ser igual o lo más cercana posible al 9,82 % de los integrantes del Congreso.

La división del electorado en circunscripciones uninominales tiende a ser relativamente pequeñas, por ejemplo: un escaño por cada sesenta mil, setenta mil u ochenta mil habitantes; en tanto que las circunscripciones plurinominales son altamente variables como es el caso del Ecuador.

“La aplicación del principio de igualdad mediante la fijación de un promedio de habitantes por escaño tiene dos variaciones técnicas. La primera implica la distribución de circunscripciones electorales con un número de habitantes cercano a la proporción por escaño. La segunda fórmula implica el cómputo de la proporción de escaños atribuibles a una circunscripción electoral con base en el número total (o parcial) de habitantes.”¹⁰

⁹ Op, Cit, p. 48.

¹⁰ Op. Cit. P. 49.

Mientras más grande es la circunscripción electoral, mayor es la proporcionalidad y mayor es la posibilidad de éxito de los partidos pequeños; por el contrario, cuanta más pequeña es la circunscripción electoral, menor es el efecto de la proporcionalidad del sistema electoral y menores son las posibilidades electorales de las organizaciones políticas pequeñas que compiten.

El tamaño de la circunscripción electoral incide en la relación del dignatario con el elector en términos de mayor o menor proximidad: en el contacto personal; en la posibilidad de información y rendición de cuentas; en el conocimiento de valores, virtudes o defectos del aspirante o del representante; afecta a los niveles de confianza y legitimidad política; e incide en los costos de la política y en el conocimiento del mensaje o propuesta ideológica o programática del candidato y del partido.

Por consecuencia también tiene directa influencia en la estructura y organización de los sujetos políticos y en la forma de escoger a los candidatos.

A mayor tamaño de la circunscripción electoral, mayor es la capacidad de decisión de los dirigentes o líderes de los partidos y movimientos políticos para escoger a los candidatos; cuanta más pequeña es la circunscripción electoral, mayor incidencia tendrán los ciudadanos y menor influencia los dirigentes partidarios.

Existen formas de geografía electoral manipulada, que se conoce con el nombre de ***gerrymandering***¹¹: consiste en un arreglo intencionado, no accidental, de los límites de las circunscripciones electorales: según la

¹¹ “El nombre estadounidense para esta práctica es el de Gerrymandering (por Elbridge Gerry, gobernador de Massachussets, quien por primera vez en 1812 tuvo la sagaz idea de trazar un distrito en forma de salamandra que concentraba su votos y esparcía los de sus oponentes). Para mayor información ver Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, p. 35.

dispersión geográfica del electorado de un candidato o la preeminencia de una organización política o grupo étnico – cultural al que se quiere favorecer. Claro está que es una forma abusiva e inmoral de beneficiarse.

Las últimas Constituciones Políticas del Ecuador prevén que para efectos de la administración del Estado y la representación política, el territorio se divide en parroquias, cantones y provincias.

La Constitución de 1998 prevé que el Congreso Nacional: “Estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil”.¹² En sentido similar consta en la Constitución de Montecristi (aprobada en referéndum el 28 de septiembre del 2008), cuyo número total alcanzaría a cien diputados provinciales, número que podrá variar si por el crecimiento poblacional o por la migración se modifica el número de sus habitantes.

Consecuentemente, las circunscripciones electorales parlamentarias en Ecuador son plurinominales. La mayoría de las circunscripciones electorales son pequeñas, así: siete de dos diputados, cuatro de tres, seis de cuatro, dos de cinco, es decir, un total de diecinueve de veintidós; también existe una mediana: donde se eligen ocho diputados (Manabí); y dos grandes: una de catorce (Pichincha) y una de dieciocho (Guayas). La creación de las provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas va a modificar el número de diputados de Guayas y Pichincha, en su orden, y consecuentemente el número de circunscripciones electorales pequeñas.

¹² Así consta en el Art. 126 de la Constitución Política de la República del Ecuador aprobada en 1998 y en el Art. 120.2 del proyecto de Constitución que será sometido a referéndum.

Ese tamaño determina el efecto proporcional altamente distorsionado, puesto que los partidos políticos que obtienen representación en las provincias pequeñas alcanzan una sobre-representación en el órgano parlamentario; al contrario, los que alcanzan la representación en las provincias grandes se encuentran sub-representados. Lo cual se agrava con la incorporación de un sistema de votación por personas, de una lista o entre listas como se explicará en el segundo capítulo.

Cabe destacar que el sistema electoral ecuatoriano, privilegia la distribución de las circunscripciones electorales tomando como base la división político-territorial -por provincias- y dentro de ellas en relación al número de habitantes. Este hecho también produce efectos a partir de la migración interna de las zonas rurales hacia los conglomerados suburbanos de Quito y Guayaquil, con lo que se incrementa el tamaño de esas circunscripciones electorales; mientras en las zonas rurales, prevalecen las circunscripciones pequeñas.

En el segundo capítulo desarrollaré más ampliamente el análisis sobre el sistema electoral aplicado en el Ecuador.

1.3.- REPRESENTACIÓN POR MAYORÍA Y REPRESENTACION PROPORCIONAL

Con el propósito de analizar si el sistema de asignación de escaños puede incidir en la eficiencia parlamentaria del Ecuador, es necesario conocer en forma básica los conceptos, clasificación y efectos fundamentales que generan los sistemas electorales.

La fórmula de decisión que se aplique debe estar encaminada a la búsqueda del resultado que se espera de la representación, esa es la importancia política del principio de representación. De modo que el sistema electoral es el camino para la consecución de los efectos producidos por los órganos de representación política y del sistema político como veremos más adelante.

La representación por mayoría y la representación proporcional, se diferencian según los principios de representación, ya que la fórmula decisoria y el objetivo de la representación, pueden ser combinados.

“...no cabe duda que la fórmula electoral es el elemento esencial del sistema electoral y de ahí que en este terreno sea frecuente tomar la parte por el todo y clasificar los sistemas electorales por la fórmula que incorporan. Por eso es normal que se hable de sistemas electorales mayoritarios o proporcionales, cuando habría que hablar con precisión de sistemas electorales con fórmulas de asignación de escaños mayoritaria o proporcional.”¹³

Si bien los sistemas electorales generalmente más conocidos son el mayoritario, denominado también de pluralidad, y el proporcional; también “se introduce la categoría denominada sistema electoral mixto, una categoría residual que según cada autor puede tener una extensión muy diferente.”¹⁴

Tradicionalmente se conoce como sistema de representación por mayoría aquel sistema que permite que “el triunfador se queda con todo”¹⁵; en cuyo caso el elector tiene una sola alternativa y el candidato que obtiene el

¹³ Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, Novena Edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid 2005, p.682.

¹⁴ Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales...* Op. Cit. P. 87.

¹⁵ Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, Segunda Reimpresión, Traducción de Roberto Reyes Masón, México, 1994, p. 15.

mayor número de votos resulta elegido; no asegura sino una representación indirecta y aproximada de las minorías,¹⁶ dado que los electores que consignaron sus votos a favor de organizaciones políticas o de candidatos que no triunfan, no se encuentran o no se sienten representados, sienten que sus votos se desperdiciaron.

La mayoría requerida para ser elegido puede ser absoluta o relativa y puede aplicarse en circunscripciones electorales uninominales como es el caso Británico¹⁷ que tiene un sistema de gobierno parlamentario; en circunscripciones electorales plurinominales en las que son elegidos todos los candidatos de la lista que obtuvo el mayor número de votos como es el caso norteamericano que tiene un sistema de gobierno presidencial; o en sistemas electorales que pueden ser considerados mixtos como el caso Alemán, donde una parte de los integrantes del órgano parlamentario son elegidos en distritos uninominales y otra en un distrito nacional único, en un sistema de gobierno parlamentario con primer ministro, denominado canciller, que es el líder de la facción mayoritaria del parlamento.

El sistema de representación proporcional, por su parte, se produce cuando el triunfo es compartido por varias organizaciones políticas,¹⁸ entre las que se distribuyen los votos; en este caso el elector tiene varias posibilidades de elegir dado que tiene a su alcance listas de cada partido y generalmente se elige más de un diputado por circunscripción electoral.

¹⁶ Vladimir Naranjo Meza, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Octava Edición, Editorial TEMIS S.A., Bogotá (Colombia), 2000, p. 460.

¹⁷ Gran Bretaña utiliza el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. De las ideas rectoras formuladas por la Comisión Política del Parlamento Europeo se desprende que su intención esencial es lograr un compromiso político para unificar el procedimiento electoral; entre las recomendaciones está la de provocar una relación directa entre electores y elegidos que es una característica del sistema mayoritario, y al mismo tiempo asegurar la representación de las fuerzas políticas más importantes, propia del sistema proporcional.

¹⁸ Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional...* Op, Cit, p.15

Los dos sistemas están pensados para promover efectos políticos y se sitúan en extremos opuestos bipolares, separados el uno del otro por un punto intermedio. En sentido estricto es excluyente el uno del otro.

Pero la auténtica dificultad al dividir todos los sistemas electorales en mayoritarios/pluralistas o proporcionales radica en que las dos designaciones no son asimétricas.

La pluralidad indica un criterio electoral, en tanto que "... la representación proporcional sugiere inevitablemente un resultado proporcional: un organismo representativo que de algún modo refleja las proporciones en que se distribuyeron los votos; sin embargo, una representación proporcional puede ser muy poco representativa. Aún así supone una relación directa entre los votos y los escaños."¹⁹

Además, existen sistemas mixtos, es decir, que pueden combinar elementos del sistema mayoritario con otros del sistema proporcional. El sistema alemán es el más claro ejemplo como veremos mas adelante.

"...la influencia de los sistemas electorales sobre las posibilidades de los partidos políticos se extiende desde un grado casi exacto de proporcionalidad entre los votos obtenidos y la cantidad de escaños hasta un grado de desproporción que aumenta más o menos continuamente y que restringe las posibilidades de los partidos menores y conduce a una situación en que prácticamente solo dos partidos tendrán posibilidades de obtener escaños."²⁰

Los efectos restrictivos o reductores de las organizaciones políticas ocasionados por los sistemas electorales son mayores en los sistemas de

¹⁹ Op. Cit.,p.16

²⁰ Meyer, 1973, p.189, en Dieter Nolen, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Universidad Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión, Chile, 1995, p. 90.

representación por mayoría, que en los de representación proporcional. “Puede decirse que la representación proporcional como tal causa una remoción de obstáculos pero no puede decirse que causa multiplicación.”²¹

1.3.1.- LOS SISTEMAS MAYORITARIOS

El objetivo de la representación tipo mayoritaria es promover la formación de mayorías para una organización política o una alianza de organizaciones políticas.²²

Lo importante es facilitar la organización y el cumplimiento de las competencias de la Función Legislativa, de manera que, si una organización política no alcanza la mayoría absoluta de escaños parlamentarios, tenga mayor posibilidad de formar alianzas duraderas y así evitar la inmovilidad o la ineficacia política.

Entre los países que utilizan el sistema mayoritario están: Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia donde gana el escaño el candidato o partido que obtiene el mayor número de votos en un distrito electoral, en cuyo caso el elector tiene derecho a consignar un solo voto. En principio es independiente del sistema de gobierno; dependerá entonces de los resultados que se procuren de la representación política.

Este sistema no busca establecer una distribución de los escaños o sectores políticos representados en el Parlamento, sino ineludiblemente promueven la consolidación de grupos políticos mayoritarios orientados a

²¹ Giovanni Sartori, *La influencia de los Sistemas Electorales*, en *Los Sistemas Electorales*, San José (Costa Rica), Edición del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, Primera Edición, 1988, p. 70.

²² Dieter Nohlen, *Diccionario Electoral...* Op, Cit, p. 639.

facilitar la relación entre el Gobierno Central y la Función Legislativa, esto es, promover un gobierno unido, lo cual es indispensable en un sistema de gobierno parlamentario; pero en un sistema de gobierno presidencial es perfectamente posible que quien gane la Presidencia de la República, no alcance una mayoría parlamentaria y se produzca lo que se denomina gobierno dividido, lo que ha ocurrido frecuentemente en Estados Unidos de Norteamérica y en Latinoamérica; así mismo ha ocurrido en sistemas de gobierno semipresidencial, en cuyo caso es indispensable la cohabitación, como ocurriera en Francia entre 1986 y 1988, y entre 1993 y 1995 por ejemplo.

Los sistemas electorales mayoritarios se dividen en sistemas que requieren de la mayoría absoluta o de mayoría relativa; también se denomina sistema plural. En los dos casos se trata generalmente de elegir un solo representante, que es el que lleva todo.

El efecto represor, manipulador, limitante o reductor que generan los sistemas de mayoría absoluta o relativa sobre el número de partidos que puede llegar inclusive al bipartidismo, o sobre los votantes en cuanto al número de votos que pueden consignar, hace que se inscriban en la clase de **sistemas electorales denominados fuertes**.²³

Esto implica que en elecciones uninominales que requieren de **mayoría relativa o sistemas a una sola vuelta**, será elegido el candidato que obtuviere el más alto número de los votos en disputa, dado que basta obtener la mayoría que sea, para obtener el escaño.²⁴

²³ Para mayores detalles sobre sistemas fuertes o débiles, ver Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos...*, Op, Cit, p. 90

²⁴ Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional...* Op, Cit, p.682.

En otras palabras, el que haya obtenido más votos que el segundo competidor; el que pasa la meta primero gana el escaño; y por consecuencia, generalmente es el representante de la *minoría más numerosa*.

Así por ejemplo, en un distrito con 100 mil electores, si el candidato de la lista A, obtiene 40.000 votos; el de la lista B, 30.000; el de la lista C, 25.000; y, el de la lista D, 5.000; resultará elegido el candidato de la lista A, porque obtuvo un mayor número de votos que los obtenidos por los candidatos de las otras agrupaciones políticas en competencia.

La **mayoría relativa** es el sistema de máxima reducción política de la representación de la complejidad social. El partido que no tenga una presencia importante en la sociedad no logrará obtener representación política.²⁵

“Es un sistema que facilita, casi garantiza, la formación de mayorías de gobiernos estables, en la medida en que una pequeña diferencia en apoyo popular suele tener una traducción mucho mayor en el número de escaños.”²⁶

Si se aplica el sistema de elecciones uninominales con **mayoría absoluta o sistema de doble vuelta**, el requisito para ser elegido es obtener una verdadera mayoría, esto es, la mitad más uno de los votos en disputa.

Según la fórmula de mayoría absoluta, para ganar el escaño, se requiere que el candidato o partido obtenga más votos que todos los candidatos de los otros partidos juntos. Si no logra en la primera ronda resulta indispensable una segunda vuelta, denominada “**ballotage**” “en la cual solo participan los dos candidatos que hubieren obtenido la mayor votación en la primera vuelta; en la segunda basta la mayoría simple para resultar electo uno de ellos.”²⁷

²⁵ Op, Cit, p.683

²⁶ Op, Cit, p.683.

²⁷ Vladimir Naranjo Mesa, *Teoría Constitucional...*, Op, Cit, p. 460.

Así, en el ejemplo anterior, para que en un primer intento ocurra la elección, será necesario que el candidato de la lista A, obtenga al menos 50.001 votos, equivalentes a la mitad más uno de los votos en disputa.

Esto resulta más complicado en sistemas pluripartidistas, dado que la atomización política –como ocurre en el Ecuador- provoca una gran dificultad para que una organización política pueda obtener el suficiente número de votos en una sola ronda electoral; en cuyos casos se deberá recurrir ineludiblemente a la definición en una segunda vuelta electoral.

Entonces, utilizando el ejemplo anterior: el candidato de la lista A que obtuvo 40.000 votos, y, el candidato de la lista B que obtuvo 30.000 sufragios, pasarían a disputar la elección en una segunda vuelta, en la que uno de los dos se impondrá con el número suficiente de votos para alcanzar un escaño.

En estos casos el elector tiene derecho a votar dos veces, con un intervalo de tiempo necesario para efectos de la organización electoral, que además facilita el reacomodo de las fuerzas políticas en contienda; esto significa que los electores deben reorientar sus preferencias electorales a fin de obtener finalmente el número de votos indispensables para alcanzar la representación.²⁸

Podría decirse que el sistema de elección con mayoría absoluta, en doble ronda electoral, constituye un buen sustituto de las “primarias”²⁹ toda vez que de una parte, son todos los electores los que seleccionan a los finalistas, es por consecuencia un ejercicio más democrático; y de otra, es una buena forma de obviar las dificultades que tienen las organizaciones políticas,

²⁸ Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Op, Cit, p.24.

²⁹ Por primarias se entiende a la selección previa e interna de los candidatos con mayor preferencia para el mayor número de votantes.

respecto del registro de sus afiliados, así como la volatilidad sobre la pertenencia a las organizaciones políticas, tan marcada en nuestra sociedad.

El requisito de la mayoría absoluta de los votos tiene como propósito provocar un mayor número de sufragios para ser elegido, lo cual, supone una mayor legitimidad y compromiso entre los electores y elegidos, premisa que no necesariamente es cierta, puesto que frecuentemente el elector sufraga por quien considera el “menos malo”, además de que no siempre ha de mantener su apoyo o confianza.

Dado que es poco probable que en una sola vuelta, donde compiten varias organizaciones políticas, se produzca la elección, entonces, la primera jornada electoral, servirá para que todos los aspirantes de las diferentes corrientes políticas se presenten y los electores seleccionen a los finalistas; esta modalidad promueve alianzas electorales entre los candidatos finalistas y las agrupaciones o sectores que apoyaron a los no finalistas.

En los sistemas políticos bipartidistas se puede alcanzar la mayoría absoluta en una sola ronda, excepto cuando el sistema permita que una misma organización política, este facultada para presentar candidaturas que representen a distintas facciones internas, en cuyo caso no habrán solo dos contendores.

El sistema electoral uninominal mayoritario debe definir por consecuencia, si requiere de mayoría relativa, aplicable en una sola jornada electoral, o de mayoría absoluta en cuyo caso resulta indispensable prever la aplicación de la doble ronda electoral; excepto en los sistemas políticos bipartidistas, por las razones antes expuestas.

La experiencia de la doble ronda electoral en distritos uninominales, no es extraña a los ecuatorianos, puesto que es aplicada generalmente para el caso de la elección presidencial, exclusivamente.

1.3.1.1.- PREMIO A LA MAYORÍA

En circunscripciones electorales plurinominales se pueden aplicar sistemas de mayoría relativa, en los que prevalezcan simplemente los candidatos que hubieren obtenido el mayor número de votos, como ocurrió en el Ecuador durante las elecciones de asambleístas de 1997 y de diputados en 1998, en las que los electores podían consignar sus votos por los candidatos de una lista o de entre listas, hasta el número de puestos a elegir. Se sumaban los votos individuales de cada candidato y se asignaban los puestos de mayor a menor.

La principal característica para premiar a la mayoría será que el elector tenga derecho a un voto en *listas cerradas y bloqueadas* denominadas “en plancha”; pero también puede ser que el elector tenga derecho a votar en listas cerradas y no bloqueadas o en *listas abiertas* como ocurrió en el Ecuador conforme queda referido.

El sistema Sáenz Peña, aplicado en Argentina hasta 1962, en el que se asignaba las dos terceras partes, al partido que hubiere obtenido la primera mayoría y el tercio restante al que obtuvo el segundo lugar de la votación; así por ejemplo: si se disputan cinco escaños, se asignan cuatro escaños a quien obtiene la primera mayoría y un escaño a la segunda; estamos frente al caso

de una aplastante mayoría que provocará un bipartidismo o alianzas entre los más débiles para enfrentar al más fuerte.³⁰

Consideremos también el caso adoptado en Paraguay: las dos terceras partes se asignan a quien obtenga la mayoría de votos, en tanto que, el tercio restante se distribuye proporcionalmente entre todas las demás listas.³¹ Entonces, si existen siete escaños en disputa, cinco corresponderán a la organización política que obtenga la más alta votación y los dos restantes se distribuirán en forma proporcional entre todos los demás participantes; sin duda constituye un premio a quien obtenga la primera mayoría, y un castigo a las demás organizaciones políticas.

No tendría sentido aplicar estas dos últimas posibilidades en distritos binominales o trinominales; sin embargo, pueden ser aplicables con el propósito de estimular alianzas electorales, en sistemas políticos excesivamente fragmentados.

En todo caso, el éxito de ese sistema electoral dependerá de la identificación de los intereses en común que permitan mantener la coalición gubernativa o de oposición; por el contrario, de nada serviría si la alianza dura únicamente hasta que se produzcan las elecciones y no perdura durante el ejercicio del mandato, o es tan frágil que dificulte la toma de decisiones.

Si una persona u organización política que obtiene el control absoluto del poder tiene prácticas poco democráticas puede ser entonces, altamente peligroso caer en la tiranía o arbitrariedad de una mayoría irreflexiva, que no tenga en cuenta la existencia de minorías, provocada por un sistema electoral que premie a la mayoría.

³⁰ Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada...*, Op, Cit, p. 19

³¹ Op, Cit, p. 19

El poder absoluto puede caer en el despotismo, el que -citando a Alexis de Tocqueville- "...se presenta a menudo como reparador de todos los males sufridos, el apoyo del derecho justo, el sostén de los oprimidos y el fundador del orden. Los pueblos se adormecen en el seno de la prosperidad momentánea que hace nacer; y, cuando despiertan, son miserables."³²

1.3.1.2.- EFECTOS POLÍTICOS DE LOS SISTEMAS MAYORITARIOS

Uno de los efectos políticos generados por la aplicación del sistema electoral de decisión mayoritaria, es el efecto por el cual solo cuentan políticamente los votos obtenidos por el candidato ganador; los votos emitidos a favor de los candidatos o partidos que no ganaron, no cuentan: solo conducen al éxito los votos emitidos a favor del candidato ganador.³³

Por esta razón, un efecto político es que en circunscripciones electorales donde una organización política sea dominante, las otras organizaciones no vean sentido participar porque no tienen oportunidad de ganar, con su consecuente abstencionismo; o que estimule la presencia de arraigadas prácticas caudillistas y clientelares; y, finalmente, que produzca "la reducción de la fragmentación de los partidos, en ocasiones a solo dos..."³⁴

Un efecto para el elector es la facilidad para escoger al candidato o partido de su preferencia, dado que es fácil identificar las propuestas, los valores y méritos individuales del candidato y de la organización política a la que pertenece; lo que facilita una mayor cercanía hacia el dignatario dado que la elección es personalizada.

³² Op., Cit., p. 116

³³ Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos...*, Op, Cit, p. 105

³⁴ Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional...*, Op. Cit, p. 68

Cuando la elección mayoritaria se produce en distritos uninominales el dignatario elegido tendrá un mayor sentido de pertenencia y compromiso con su distrito electoral, antes que con el conjunto de la nación; y, una mayor independencia partidaria, puesto que a la hora de la selección de candidatos contarán más los méritos del aspirante que la decisión de los dirigentes partidarios; estos hechos encarnan un mayor riesgo que los diputados no sigan fielmente los lineamientos programáticos y órdenes de los partidos políticos o de sus líderes, por supuesto, este riesgo también está presente en otros sistemas electorales. Esto explica la frecuente indisciplina de diputados de provincias pequeñas del Ecuador que buscan atención a ciertas necesidades puntuales de sus provincias, en detrimento del sentido nacional con el que están obligados a actuar.

Otro efecto político importante que genera el sistema electoral de mayoría/de pluralidad en distritos uninominales es un mayor contacto personal; facilita los procesos de rendición de cuentas públicas, para recibir mandatos ciudadanos; y, para la aplicación de procesos de revocatoria del mandato.

En todo caso, el efecto más importante es la búsqueda de mayorías parlamentarias de un partido o grupo de partidos, que posibiliten una buena relación o desbloqueo con el ejecutivo y promover un gobierno eficiente.³⁵

Dieter Nohlen destaca las siguientes ventajas de la representación por mayoría:

- | |
|---|
| <p><i>“1.- Impide la atomización partidista: los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de conquistar escaños parlamentarios.</i></p> <p><i>2.- Fomenta la concentración de partidos apuntando hacia un sistema bipartidista.</i></p> |
|---|

³⁵ Op., Cit., p.67

- 3.- *Fomenta la estabilidad de un gobierno mediante la constitución de mayorías partidistas.*
- 4.- *Fomenta la moderación política, pues los partidos competidores luchan por el electorado centrista moderado y tienen que asumir responsabilidad política en el caso de triunfar en la elección, es decir, los partidos deben orientar sus programas hacia el electorado moderado y hacia lo factible.*
- 5.- *Fomenta el cambio de gobierno, por una variación pequeña en la relación entre votos puede dar lugar a una variación importante en la relación de escaños parlamentarios.*
- 6.- *Permite al elector decidir directamente, mediante su voto, quienes deben gobernar.*

1.3.2.- LOS SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

El sistema de representación proporcional permite que “la representación política refleje, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos.”³⁶ También es conocido como sistema electoral “débil”.³⁷

En este sistema, ganar o no un escaño depende de la cantidad o proporción de votos obtenidos por los candidatos o partidos políticos, por tanto, los que hubieren obtenido la cantidad o proporción necesaria de votos serán elegidos, según el método de asignación de escaños previamente acordado.

El *objetivo político de la representación proporcional* es reflejar con la mayor exactitud posible las fuerzas sociales y grupos políticos existentes en la población; de manera que se correspondan de modo aproximado, el número de

³⁶ Dieter Nolen, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos...* Op., Cit., p. 88

³⁷ Se considera *débil* porque no genera efectos reductores de las organizaciones políticas, no es un sistema efectivo para reducir el número de partidos políticos salvo que se incorpore la cláusula condicional como se verá más adelante. Pero también se considera débil en cuanto a los efectos sobre el elector toda vez que este sistema permite establecer varias formas de votación. Sin embargo, si lo que se busca es la representación proporcional de las fuerzas políticas existentes, los sistemas de representación proporcional suelen ser los más fuertes.

votos con la cantidad de escaños de las organizaciones políticas existentes, su mayor mérito es la equidad en la representación política.

El número de votos necesarios para obtener escaños en sistemas de representación proporcional, aplicando alguna de las diversas fórmulas existentes, se denomina cociente electoral,³⁸ que algunos autores la denominan: cuota electoral.

“Se ha dicho, no sin razón, que el sistema del cociente electoral es el que traduce en forma más fiel el pensamiento del electorado, porque asegura a cada partido o grupo una efectiva representación en el Parlamento, de acuerdo con el volumen de sus respectivos votos”³⁹

Otro objetivo “...es el de asegurar la representación de las minorías en cada circunscripción... es por tanto más democrática, aunque su aplicación puede ser compleja.”⁴⁰

La proporcionalidad o desproporcionalidad de los sistemas electorales no se produce por el solo hecho de la aplicación de la fórmula que transforma los votos en escaños, sino, y en forma determinante incide el tamaño de la circunscripción electoral.

De hecho, predominan las circunscripciones electorales plurinominales de diferentes tamaños; como queda dicho antes, cuanto más grande la circunscripción electoral, mayor es la proporcionalidad. Por el contrario, cuanto más pequeño sea el distrito electoral y el número de representantes a elegir, menor será la proporcionalidad; esto “...hace que los sistemas proporcionales

³⁸ José Luis Ruiz-Navarro Pinar, *Fórmula Electoral*, en Diccionario Electoral, Op, Cit, p. 341.

³⁹ Vladimiro Naranjo Mesa, *Teoría Constitucional...*, Op, Cit, P. 462.

⁴⁰ Vladimir Naranjo Mesa, *Teoría Constitucional...*, Op., Cit., P. 461

tengan que ser definidos como sistemas **que tienden a asignar** los escaños en proporción al porcentaje de votos obtenidos más que como sistemas que asignan real y efectivamente los escaños con este criterio.”⁴¹

Este hecho provoca que los votos consignados a favor de candidatos o partidos que no superan la proporción de votos necesarios para la adjudicación, simplemente se pierdan. Lo que puede ser superado si esos votos se agregaran a la lista nacional siempre que se aplique el llamado *sistema del miembro adicional*,⁴² como ocurre en Alemania.

Existen tres subtipos de sistemas electorales de representación proporcional, a saber:

- a) **Representación Proporcional Pura.**- Son sistemas electorales que promueven una representación proporcional, lo más exacta posible. No existen barreras legales indirectas (umbrales mínimos) o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales) que distorsionen el efecto proporcional
- b) **Sistemas de Representación Proporcional Imperfecta.**- Dificultan el acceso a escaños parlamentarios, mediante el establecimiento de barreras naturales como las circunscripciones electorales pequeñas, que provocan resultados desproporcionales, donde se ven favorecidos los partidos grandes en detrimento de los pequeños.
- c) **Sistemas con Cláusula Condicional.**- Son sistemas que generan dificultades para acceder a escaños parlamentarios, mediante una barrera legal o límite de escaños que se distribuyen entre los partidos

⁴¹ Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional...* op. Cit., p. 683

⁴² El sistema de miembro adicional consiste en proporcionar escaños adicionales a los partidos que logren obtener más representantes en una circunscripción electoral, con lo que obtienen un mayor número del que les corresponde según el porcentaje de votos alcanzados.

que quedan. Limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación y por tanto afecta la decisión del elector.

En los sistemas proporcionales predomina la elección por listas abiertas, en circunscripciones plurinominales en el que el votante puede escoger entre los nombres que las organizaciones políticas le presentan; pero también se aplican en sistemas proporcionales personalizados como en la República Federal de Alemania; o en distritos uninominales como en Venezuela aplicado según una base poblacional del 1.5% de la población total del país.

La diferencia en los sistemas de representación proporcional personalizada, es que los escaños de representación proporcional compensan la desproporcionalidad producida por los resultados del sistema de distritos uninominales con sistemas de mayoría.

Además de los tipos de representación proporcional que hemos analizado, es preciso tener en consideración la necesaria distinción entre la representación proporcional integral y las diversas variantes de la representación proporcional parcial.

1.3.2.1.- LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL INTEGRAL

Este tipo de sistema de representación proporcional tiene su expresión cuando las elecciones se producen en una circunscripción nacional única y donde los escaños parlamentarios resultan de dividir el número de votos válidos para el número de escaños que se deban elegir, consecuentemente, cada partido obtendrá el número de escaños en directa relación con la proporción electoral alcanzada.

Un ejemplo de la aplicación de este sistema de reparto proporcional, es el caso Uruguayo donde según el Art. 94 de su Constitución, se eligen treinta senadores en la circunscripción nacional. Paraguay elige 45 y Colombia 100 senadores en la circunscripción nacional. En estos casos cada organización política presenta una lista única de candidatos para todo el país y obtiene tantos asientos parlamentarios como el número de votos obtenidos por ella contenga la fórmula de asignación de escaños.

La crítica más importante a la representación proporcional integral es que favorece la multiplicación ilimitada de organizaciones políticas.⁴³ Otra crítica es que al tener una sola circunscripción electoral nacional, no es posible que los representantes al Parlamento tengan interés por los problemas regionales o de localidades por importantes que éstas sean, puesto que si bien están llamados a actuar en sentido nacional, existen problemas locales que demandan soluciones legislativas locales, así por ejemplo en el caso ecuatoriano existen leyes como la del Ecodesarrollo Regional Amazónico o la Ley Especial de Galápagos que han surgido de iniciativas locales.

1.3.2.2.- LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PARCIAL

La representación proporcional parcial ocurre cuando el territorio nacional se divide en varias circunscripciones electorales (generalmente coincidentes con los límites de regiones o provincias) y la asignación de escaños se efectúa en relación con cada circunscripción electoral; en estos casos, el problema es la distribución de los votos que no pueden ser

⁴³ Humberto Nogueira Alcalá, *Sistemas Electorales...* Op., Cit., p. 42

asignados porque no alcanzaron la proporción de votos necesarios para tal efecto.⁴⁴

En los sistemas de representación proporcional parcial se pueden aplicar una gran variedad de métodos o fórmulas electorales, que las analizaremos brevemente y con mayor detalle cuando estudiemos los que han sido aplicados en el Ecuador.

1.3.2.2.1.- MÉTODOS O FÓRMULAS PARA COVERTIR VOTOS EN ESCAÑOS

“Si los escaños se reparten según el principio proporcional, se requiere utilizar uno de los métodos de cómputo existentes; la mayoría pertenece a dos tipos básicos: al procedimiento del divisor (también denominado procedimiento de cifra mayor) y al procedimiento del cociente electoral.

Los procedimientos del divisor se caracterizan por la división de los votos obtenidos por los diferentes partidos entre series divisores, lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan a los mayores cocientes (cifras mayores).

El procedimiento del cociente electoral (también denominado de cuota) se caracteriza por la determinación de un cociente electoral o cantidad mínima de votos para obtener un escaño. Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral.”⁴⁵

Fórmula electoral, es “el mecanismo que se aplica para la distribución de los escaños y puestos electivos con base en los resultados de la votación”.⁴⁶

El método de distribución de escaños admite distintas variantes que cuentan

⁴⁴ Op., Cit., p. 43

⁴⁵ Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos...*, Op, Cit, p. 67 – 69.

⁴⁶ D.W. Rae: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Londres, 1971, en José Luis Ruiz – Navarro Pinar Diccionario Electoral, Op. Cit. 338

con su propio origen, sus características específicas y sus consecuencias determinadas. El sistema proporcional requiere utilizar uno de los métodos de cómputo existentes.

Siguiendo a Nohlen podemos señalar que la mayoría de los métodos pertenecen a dos tipos básicos: el procedimiento del divisor (denominado procedimiento de cifra mayor) y el procedimiento del cociente electoral.

El referido autor señala que los métodos del divisor se caracterizan por la división de los votos obtenidos por las organizaciones políticas en contienda entre series de divisores, lo que produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido; los escaños se asignan a los mayores cocientes también denominados cifras repartidoras.

El más conocido es el D'Hondt propuesto por el profesor de matemáticas, belga, Víctor D'Hondt, que tiene la serie de divisores 1, 2, 3, 4, 5, etcétera. Los votos obtenidos por cada organización política se dividen por estos divisores en operaciones consecutivas.

También es posible aplicar otra serie de divisores continuos como 1; 3; 5; 7; 9; etc.; o 1,4; 3; 5; 7; 9, etcétera; denominado método equilibrado. En estos casos las diferencias son mínimas, generalmente es solo un escaño el que está en juego, el que puede beneficiar al partido más pequeño o al segundo más fuerte.

Los procedimientos del cociente electoral, también denominado de cuota, se caracterizan por la determinación de un cociente electoral o cantidad mínima de votos para obtener un escaño. Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos por ellos recibidos. El cociente se obtiene mediante división, donde el dividendo es

siempre igual al total de votos válidos emitidos, mientras que el divisor cambia según la fórmula aplicada. Si es idéntico al número de escaños en disputa, se trata del procedimiento de cociente electoral simple o natural o método de Hare (impulsado por Tomás Hare); si el divisor se compone de los escaños disputados más uno, o más dos, hablamos de la fórmula Hagenbach-Bischof, establecida por el matemático suizo del mismo nombre.

Este sistema de adjudicación de escaños en su versión simple o natural es el más utilizado en América Latina. Se aplica en Colombia, Honduras, Panamá, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua.

Por otra parte, los escaños restantes pueden asignarse aplicando uno de los siguientes métodos: Método del resto mayor; Método del resto menor; Método del reparto de resto (series de divisores similar al D'Hont); Método del medio mayor como es el caso de Brasil.

Finalmente, el matemático Niemeyer trajo al debate el sistema de proporciones matemáticas, bastante parecido en sus efectos al procedimiento del inglés Thomas Hare y consiste en que los votos válidos de cada partido se multiplican por el número de escaños por asignar y el resultado se divide por el número total de votos válidos. Los partidos obtienen tantos puestos como números enteros resulten; los escaños restantes se distribuyen según el valor de número decimal posterior. Este sistema favorece más a los partidos pequeños que el método D'Hondt.⁴⁷

⁴⁷ Dieter Nolhel, *Sistemas Electorales...* Op. Cit. Pp. 67-73.

1.3.2.3.- EFECTOS POLÍTICOS DE LOS SISTEMAS PROPORCIONALES

Los sistemas electorales tienen dos efectos: sobre el elector y sobre el número de partidos. Sobre los electores se describe como un efecto represor, limitante. El elector tiene varias posibilidades para realizar la selección de los candidatos de su confianza, si se trata de listas abiertas y no bloqueadas. Sobre el número de partidos, su mejor nombre es el de efecto reductor, o bien reduce o multiplica el número de partidos⁴⁸

Un sistema de representación proporcional pura es posible en circunscripciones electorales grandes y con pocos partidos o candidatos en competencia, lo cual hace más democrática la elección.

Sin embargo, cuando se presentan muchas organizaciones políticas, y, el número de escaños a elegir es alto, es difícil que el elector seleccione conscientemente a los candidatos de su preferencia que le aseguren calidad de la representación.

El multipartidismo puede atomizar las organizaciones políticas –como ocurre en nuestro país- lo cual, impide al elector, seleccionar a los candidatos de su preferencia por razones ideológicas o de principios, dificulta la identificación de las propuestas tanto de las organizaciones políticas como de los candidatos, lo que muchas veces provoca la elección de dignatarios, no conocidos, no representativos e ineficientes.

Un efecto importante es que en circunscripciones electorales grandes el elector tiene menos posibilidad de mantener contacto personal directo con el elegido, consecuentemente es menor la posibilidad de desarrollar herramientas

⁴⁸ Para más detalles ver Giovanni Sartori, Ingeniería Constitucional..., Op, Cit, p. 46

para la rendición de cuentas públicas directas, en doble vía, como el caso de asambleas populares, sino que generalmente se lo hace en forma indirecta a través de los medios de comunicación colectiva o del uso de herramientas tecnológicas como el Internet.

Sobre los partidos políticos destaca el interés por la asignación equitativa de escaños en proporción a los votos, lo que produce el siguiente efecto: el sistema proporcional tiende a favorecer a las minorías; es por tanto, más democrático en la práctica, aunque su aplicación puede ser compleja.⁴⁹

Una crítica importante es que el sistema de representación proporcional tiende al multipartidismo, muchas veces incurre en excesiva fragmentación que dificulta la gobernabilidad, entonces, si bien las tendencias ideológicas o políticas pueden sentirse representadas en los órganos de decisión política, la dispersión entorpece el arribo de acuerdos necesarios para promover decisiones legislativas que favorezcan el ejercicio de un gobierno efectivo. Consecuentemente, puede ser más democrático pero menos eficiente, sin embargo, es muy útil para la incorporación o integración de paridades antagónicas al sistema político.

Los sistemas proporcionales no producen efectos reductores de las organizaciones políticas, es decir, no disminuye el número de organizaciones políticas existentes; sin embargo, esta afirmación no es exacta, la solidez del sistema político, la cultura política de una nación es decisiva. Es perfectamente posible que existan pocas organizaciones políticas en sistemas proporcionales; en todo caso ayuda a promover efectos reductores si se incluye – como lo ocurrido en Alemania (5%), o Argentina (3%), por ejemplo- la barrera legal o

⁴⁹ Vladimiro Naranjo Mesa, *Teoría Constitucional e Instituciones...*, Op, Cit, p. 461.

cláusula condicional, esto es, un límite de votos mínimos indispensables que debe alcanzar cada organización política a nivel nacional, para solo entonces participar del reparto de escaños, caso contrario queda al margen.

Dieter Nohlen, considera las siguientes ventajas de la representación proporcional:

- 1.- *Facilita la representación de todos los intereses y opiniones a nivel parlamentario, con arreglo a su fuerza respectiva en el electorado.*
- 2.- *Impide la constitución de mayorías parlamentarias demasiado artificiales que no corresponden a una mayoría real del electorado, al resaltar la intervención institucional en el proceso de formación de la voluntad política.*
- 3.- *Facilita la negociación de mayorías y el compromiso político entre diversas fuerzas sociales y grupos étnicos o religiosos.*
- 4.- *Impide los cambios políticos extremos producidos menos por cambios fundamentales de las actitudes políticas del electorado que por los efectos de distorsión de un sistema electoral.*
- 5.- *Refleja el cambio social y surgimiento de nuevas tendencias políticas al facilitar la representación parlamentaria de éstas.*
- 6.- *Impide la formación de bloques de los partidos establecidos o de los denominados sistemas de partidos dominantes, donde el partido dominante debe su posición básicamente al sistema electoral y se dificulta incluso impide el cambio democrático.*

1.3.3.- SISTEMAS ELECTORALES MIXTOS

Se pueden establecer sistemas electorales mixtos, es decir, mezclar elementos positivos del sistema mayoritario y del sistema proporcional. Una proporción del parlamento como el caso de México, Alemania, Bolivia, entre otros son electos por mayoría en distritos uninominales, mientras que el resto es elegido por listas de representación proporcional.

Es perfectamente posible adoptar una diversidad de posibles combinaciones, analizaremos algunas posibilidades prácticas:

a) División de Circunscripciones Electorales Mayoritarias y Proporcionales.

Este sistema es empleado en Islandia, donde el Parlamento está constituido por 52 diputados, de los cuales, 21 son elegidos en distritos uninominales mayoritarios; 20 son elegidos por el sistema de representación proporcional, de los cuales ocho corresponden a la capital Reykjavic y doce en otros distritos; once quedan para restablecer la proporcionalidad, de manera que cada partido tenga escaños tan proporcionales como sea posible en relación al número de votos válidos alcanzados.⁵⁰

En México 300 diputados son elegidos con mayoría relativa en distritos uninominales y 200 por representación proporcional en listas regionales en circunscripciones plurinominales para lo cual se establecen cinco circunscripciones electorales para las cuales se prevé una cláusula condicional de 1.5%.

El Ecuador podría aplicar este sistema así: si el Congreso Nacional se divide en dos Cámaras; la del Senado integrada por Senadores elegidos uno por provincia más uno por distrito metropolitano (distritos uninominales), aplicando el sistema de mayoría relativa; en tanto que, la Cámara de Diputados sea elegida en distritos plurinominales aplicando el sistema de representación proporcional.

⁵⁰ Humberto Nogueira, Op. Cit., p. 67

En el siguiente capítulo se analizará esta opción con mayor amplitud.

b) Sistema Mayoritario a una vuelta, transformado en Representación Proporcional si la mayoría absoluta no es obtenida por alguna lista

Según la Ley No. 270 de 21 de diciembre del 2005, Italia utiliza este sistema para la elección del Senado compuesto por 315 miembros, para lo cual se constituyen 238 colegios uninominales y 77 son asignados a listas regionales, aplica el premio a la mayoría en su base regional con barrera electoral del 10%.

En circunscripciones uninominales solo son elegidos si los candidatos obtienen más del 65 % de los votos válidos, caso contrario, los votos se suman a los obtenidos por listas de partido, a las que pertenecen, y los escaños de cada región son asignados aplicando el sistema D'Hondt.⁵¹

Francia utilizó este sistema, según la ley del 9 de mayo de 1951, hasta que los pactos electorales provocaron la desafección al sistema proporcional y provocaron la implementación del sistema mayoritario.

c) Sistema Adler, Blue, Weill-Raynal

Este sistema lleva el nombre de sus autores, el socialista austriaco Adler y los franceses León Blue y Etienne Weill- Raynal, tiene como propósito minimizar la cantidad de votos no utilizados, para conservar la relación entre el porcentaje de votos obtenidos por un partido y los candidatos elegidos por

⁵¹ Op. Cit., p. 68, para mayor detalle ver AMATO, Giuliano. Le système électoral. Revue Pouvoirs No. 18, París, Francia, 1981, p. 50.

dicha organización política, lo que lo constituye en un sistema mixto con resultados muy proporcionales.

Este sistema consiste en la elección de la mitad de los miembros del congreso, mediante el sistema uninominal mayoritario a una vuelta y la otra mitad, por la suma de sufragios obtenidos en la circunscripción nacional, cuya repartición es con el sistema proporcional integral.”⁵²

d) Sistema de Representación Proporcional Personalizado, utilizado en la República Federal Alemana

Algunos estudiosos consideran al sistema aplicado en Alemania como mixto, otros como Giovanni Sartori, consideran que no es así, porque si bien existe una combinación de elementos de los dos sistemas, el resultado final no lo es; es completamente proporcional; conviene, sin embargo, analizarlo para efectos académicos.

El Bundestag está constituido por 328 distritos uninominales, esto es la mitad directamente elegidos por el sistema de mayoría relativa en una sola vuelta; mientras que la otra mitad (Zweitstimme) es elegida por el sistema proporcional (fórmula de D'Hondt) en listas nacionales, dentro del listado de los land (Landesliste), sumando a nivel nacional, los segundos votos, que dan un total de 656 escaños. A los cuales se suman 22 parlamentarios atribuidos a Berlín según un estatuto especial.⁵³

Se da a los electores, dos papeletas: una para los distritos uninominales y la otra para la elección nacional en listas cerradas, la que permite asignar el

⁵² Op., Cit., p. 69-70

⁵³ Op., Cit., p. 72

número de escaños de cada partido. La distribución general de escaños se efectúa en forma proporcional, para los partidos que superan la barrera del cinco por ciento y obtienen al menos tres diputados en las circunscripciones uninominales.

Este sistema permite una adecuada representación proporcional, permitiendo hacer elegir de una parte, a personas cercanas a la gente en los distritos uninominales, y de otra a cuadros que por falta de carisma u otras falencias no pudieran ser elegidos, pero que pueden contribuir por su especialización, formación, o liderazgo partidario, cuya presencia abona a mejorar la calidad parlamentaria.

e) La Representación Proporcional Inexacta con efectos de Sistema Mayoritario

Existen autores que consideran como sistema híbrido a la representación proporcional en pequeñas circunscripciones electorales trinominales o tetranominales, lo cual favorece a los partidos fuertes en detrimento de los pequeños, como ya hemos dicho antes.

Douglas W. Rae, diseñó la fórmula de representación proporcional inexacta, a fin de determinar el porcentaje máximo por el cual, la no representación es posible, la fórmula es la siguiente:

$$\frac{100}{\text{Número de escaños} + 1} - 1$$

Con este sistema, en una circunscripción de dos escaños puede quedar excluida una organización política que obtenga el 33% de los votos, si otros dos obtienen el 33.5 % cada uno. De manera que, los partidos más fuertes

tienden a una sobrerrepresentación, mientras que los más pequeños resultan afectados, es decir, se premia a la mayoría.⁵⁴

1.4.- EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES QUE SE PUEDEN FORMULAR COMO LEYES

En 1950, Maurice Duverger, dejó de lado la expresión ley para hablar de fórmulas; pero en 1955 volvió a referirse a “tres leyes sociológicas que definen solo tendencias básicas que interactúan como factores nacionales y sociales. Sin embargo, en 1986 vuelve a analizar sus propuestas, a las que considera “hipótesis no definitivas” y que las presenta como “regularidades empíricas”,⁵⁵

“1.- La representación proporcional tiende a llevar a la formación de varios partidos independientes.

2.- El sistema de mayoría con base en dos turnos tiende a llevar a la formación de varios partidos que se alían unos contra otros.

3.- La regla de la mayoría simple tiende a producir un sistema dual de partidos”⁵⁶

Según Dieter Nohlen, a Maurice Duverger, le debemos “el intento de expresar los efectos de los sistemas electorales en forma de leyes sociológicas”⁵⁷ lo que supone una estrecha relación entre sistema electoral y sistema de partidos.

Dieter Nohlen, ha sido el más duro crítico de Duverger, quien en su obra citada sostiene que: “*las leyes de Duverger no pueden sostenerse*

⁵⁴ Op., Cit., p. 75

⁵⁵ Dieter Nohlen, *Diccionario Electoral...*, Op, Cit, p.432.

⁵⁶ Op., Cit., p.432.

⁵⁷ Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos...*, Op., Cit., p. 334

científicamente... Las deficiencias radican en tres ámbitos: el empírico, el teórico y el metódico:

“Empírico: *los efectos que las leyes atribuyen a los tipos básicos de los sistemas electorales son refutados en un número demasiado grande de casos. Existen sistemas multipartidistas en sistemas de mayoría relativa y sistemas bipartidistas en sistemas de representación proporcional.*

Teórico: *por las excepciones de las supuestas relaciones causales se requiere especificar bajo qué condiciones posibles las leyes tienen validez. En la formulación clásica de las leyes no se consideran casos divergentes ni se los utiliza para perfeccionar las leyes.*

Metódico: *no se compara un sistema electoral con otro, sino que se compara el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales con un principio de representación, el de la representación proporcional. Sin embargo, este principio puede ser transformado en múltiples formas de sistemas electorales, que pueden producir efectos muy diversos.”⁵⁸*

En tanto que, Giovanni Sartori propone las siguientes leyes:

Ley 1. *Con estructuración sistémica y dispersión similar en todos los distritos electorales (como dos condiciones necesarias conjuntamente), los sistemas pluralistas causan (son condición suficiente de) un formato bipartidista.*

1.1. *En cambio, una estructura sistémica particularmente fuerte es, por sí sola, la condición suficiente sustitutiva necesaria para originar un formato bipartidista.*

Ley 2. *Si existe estructuración sistémica, pero no la dispersión similar en todos los distritos, los sistemas pluralistas causan (son una condición suficiente de) la eliminación de los partidos cuyo número de votos es menor que la pluralidad, pero no*

⁵⁸ Op., Cit., p. 335

pueden eliminar, y por consiguiente permiten tantos partidos, además de los dos con más votos, como lo hagan posible las concentraciones que superan la pluralidad.

Ley 3. *Dada la estructuración sistémica, la representación proporcional tiene un efecto reductor causado por su falta de proporcionalidad. Así pues, cuanto menos pura sea la representación proporcional mayores serán los costos de ingreso para los partidos pequeños y más fuertes los efectos reductores, cuanto más puros sean, menor será el efecto reductor.*

3.1. *Por otro lado una estructura sistémica particularmente fuerte es por si sola la condición necesaria y suficiente para mantener cualquier formato de partidos que haya existido antes de la introducción de la representación proporcional.*

Ley 4. *Si no existe la estructuración sistémica y se supone una representación proporcional pura o (casi pura), esto es, un costo de ingreso igual (o casi igual) para todos, el número de partidos puede ser tan grande como lo permita la cuota.⁵⁹*

Sartori reconoce que la cuarta formulación es meramente explicativa, por lo que carece del estatus de ley.

Se introducen dos condiciones: la una es la existencia de partidos estructurados y la segunda es la distribución geográfica del electorado de los partidos, de los cuales dependen los efectos de los sistemas electorales.

Los enunciados anteriores no funcionan a la perfección y no puede entenderse como las matemáticas, nos sirven y las debemos considerar como referenciales importantes, pues, depende del entorno, de cada realidad política, cuenta mucho el nivel y la fortaleza de las organizaciones políticas, así como de la costumbre o calidad de los electores.

⁵⁹ Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional...*, Op., Cit., p. 61,62

Concluyo con un cuadro comparativo de los dos sistemas de representación con lo que vemos que lo que se desprende como ventaja de un sistema, se convierte en desventaja del otro:

SINTESIS DE LOS EFECTOS TENDENCIALES

Efecto Tendencial	Mayoritarios	Proporcionales
Bipartidismo	Si	No
Mayoría de un partido	Si	No
Estabilidad de un gobierno	Si	No
Coaliciones de gobierno	No	Si
Atribución de la responsabilidad política	Si	No
Representación justa	No	Si
Oportunidades para nuevas tendencias	No	Si

1.5.- LA DOBLE RONDA ELECTORAL

Cuando se trata de la elección para un solo cargo como el de Presidente de la República, alcaldes o diputados, existe la modalidad de elección a dos vueltas. En este caso, para ser elegido el candidato debe obtener al menos la mitad más uno de los votos, es decir mayoría absoluta. Si no alcanza esa votación en la primera votación, se produce una segunda llamada **ballotage**, en la cual solo participan los dos candidatos más votados.

Los electores tienen oportunidad de votar dos veces, con un intervalo de tiempo entre la primera y segunda votación, dentro del cual, los electores pueden y deben reorientar sus preferencias electorales.

En la primera votación, los electores pueden pronunciar sinceramente su preferencia, escogiendo de entre todas las opciones que se les presenta, así

también pueden presentarse todas las organizaciones políticas y los ciudadanos que deseen hacerlo y cumplan los requisitos exigidos para tal propósito, de entre los cuales pasarán a definir en una segunda ronda los que obtengan mayor respaldo, en la segunda vuelta puede hacer ganar al menos malo o evitar que gane un candidato que pueda verse como amenaza.⁶⁰

Este sistema es perfectamente posible aplicarlo en circunscripciones uninominales para elegir cualquier dignidad, la mayor crítica que se hace tiene relación con los costos electorales; sin embargo, la democracia no tiene costos, pues permite la representación política de un mayor número de organizaciones políticas y los elegidos gozan de mayor legitimidad, puesto que han requerido de mayor confianza popular para acceder al escaño, quizá allí radica su mayor importancia que bien vale tomarla en consideración.

Es también posible aplicar en sistemas de representación proporcional, siempre que no sean más de tres los competidores finalistas.

A decir de Sartori "...los sistemas mayoritarios pluralistas son mejores, o por lo menos funcionan mejor, cuando crean un sistema bipartidista que produce, a su vez, un gobierno "responsable" de un solo partido...propician que no haya mucha fragmentación partidista y en consecuencia es más probable que resulten gobiernos efectivos... también pueden producir el desmembramiento de un sistema político en segmentos locales y resultar en políticas localistas. Con respecto a la representación proporcional... en sus formas impuras consigue generalmente una mezcla de representación adecuada y de gobernabilidad suficiente... puede ser de ayuda, y de hecho necesaria, para sociedades particularmente difíciles. Los reformadores han

⁶⁰ Gianfranco Pasquino, *Sistemas Políticos Comparados*, traducción de Guillermo Piro, Editor Yael Poggi, Primera Edición, Buenos Aires (Argentina) Bononiae Libris, 2004, p. 78

empezado a contemplar que la idea de que lo mejor es una combinación, una mezcla, de la pluralidad y de la representación proporcional”⁶¹

Para concluir este capítulo, cabe señalar, que en general ningún sistema electoral *per se*, por si solo puede generar los resultados que se esperen, ya para fortalecer la democracia o para asegurar la gobernabilidad, si no corresponde a una de las piezas adecuadamente engranadas con el sistema político, sistema de partidos y sistema de gobierno no será posible obtener buenos resultados. El entorno político es determinante y como tal, la fortaleza o no de las organizaciones políticas marcarán el rumbo de la democracia y del buen gobierno.

⁶¹ Giovanni Sartori, Ingeniería Constitucional..., Op., Cit., p. 90-91.

CAPÍTULO II

EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS PARLAMENTARIOS EN EL ECUADOR

En este capítulo analizaremos los sistemas electorales aplicados en el Ecuador desde el retorno al régimen democrático hasta la actualidad, esto es, la división de las circunscripciones electorales, las fórmulas de asignación de escaños y el avance en la representatividad de sectores generalmente excluidos como son las mujeres y los grupos indígenas.

“La decisión del gobierno dictatorial, anunciada formalmente..., con motivo del incruento derrocamiento de Rodríguez Lara, cual fue la de devolver al pueblo la facultad de elegir a sus mandatarios, empezó a instrumentarse en 1977; y aun cuando se ejecutó siguiendo un mecanismo totalmente nuevo en la historia de nuestra República, trajo como única consecuencia, feliz y relevante, que se haya restablecido la constitucionalidad en nuestro país, también de manera pacífica e incruenta, desde el 10 de agosto de 1979”.⁶²

Efectivamente, desde el retorno al régimen democrático, con la promulgación de la Ley de Elecciones de 1978, para la asignación de escaños han operado distintas fórmulas proporcionales, se incorporó el principio del más votado⁶³, se declaró la inconstitucionalidad del método D’Hont,⁶⁴ pero los distritos electorales no se han modificado.

⁶² Angel Duarte, *Las Tendencias Políticas en el Ecuador*, en Análisis de los Procesos Electorales, Elecciones y Democracia en el Ecuador, No. 4, Tribunal Supremo Electoral, Corporación Editora Nacional, Quito, 1990. p. 37.

⁶³ En las elecciones plurinominales para elegir asambleístas en 1997 y diputados en 1998, se aplicó este principio que consiste en que el elector puede votar por una lista o entre listas, tantas veces, cuantos escaños se asignen, sumados los votos, éstos se ordenan en orden descendente hasta alcanzar el número de puestos que correspondan y se asignan los escaños por mayoría relativa.

La utilización del término “distrito” se confunde con mucha fuerza, como si se tratara únicamente de una circunscripción electoral uninominal, pese al debate sobre la reforma del sistema electoral, no existen acuerdos nacionales, ni análisis técnicos para determinar el más adecuado para el Ecuador.

A fin de aportar, en este trabajo reflexionaré críticamente sobre elementos importantes del sistema electoral aplicado en el Ecuador desde el retorno al régimen democrático, esto es: sobre circunscripciones electorales, asignación de escaños y la equidad de grupos tradicionalmente excluidos, relacionados al Congreso Nacional, a fin de plantear los cambios que pudieran ser adecuados para mejorar la calidad de la representación parlamentaria.

2.1.- DISTRITOS PLURINOMINALES DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

Luego de un período de gobiernos de facto presididos por militares, el Ecuador, volvió a instaurar un régimen constitucional y democrático, que inicia con la Constitución Política elaborada por la Primera Comisión, que estuvo presidida por el Dr. Carlos Cueva Tamariz, la que sometida a “Referéndum que se realizó el 15 de enero de 1978”, obtuvo el apoyo mayoritario del pueblo.

2.1.1.- Desde 1979

Conforme prevé el Art. 56 de la referida Constitución, la Cámara Nacional de Representantes⁶⁵ se integró por doce representantes elegidos por votación nacional; dos representantes elegidos por cada provincia, a excepción

⁶⁴ Expedida mediante resolución No. 025-2003-TC, publicada en el Registro Oficial No. 282, del 1 de marzo del 2004.

⁶⁵ Ese fue el nombre que la Constitución de 1979 asignó al órgano legislativo.

de las de menos de cien mil habitantes, que elegían uno; más uno por cada trescientos mil habitantes o fracción que pasara de doscientos mil.

Por su parte el Art. 117 determinó que “El territorio del Estado es indivisible. No obstante, para el gobierno seccional, se establecen provincias...” cuyo cumplimiento de requisitos se remite a la Ley.

El Ecuador adoptó el sistema unicameral, cuyo órgano legislativo denominado Cámara Nacional de Representantes estuvo integrado por diputados elegidos por votación popular, directa y secreta en dos circunscripciones electorales diferentes, a saber:

- a) Una circunscripción nacional para elegir doce representantes; y,
- b) Circunscripciones provinciales uninominales y plurinominales.

Las provincias que para entonces no superaban los doscientos mil habitantes constituyeron distritos uninominales, entre ellas las de la región amazónica (Morona Santiago, Napo, Pastaza y Zamora Chinchipe – que en la actualidad tampoco superan esa cifra), así como Galápagos, Carchi y Cañar. Las demás constituyeron circunscripciones plurinominales.

2.1.2.- Desde 1996

Mediante reforma constitucional de 1996 se eliminó la excepción prevista en el Art. 56 y, por tanto, desde entonces hasta la actualidad, la base en todas las provincias es de dos representantes ante el órgano legislativo, llamado desde 1984 hasta el 2008, Congreso Nacional.⁶⁶ La Constitución del 2008 le denomina Asamblea Nacional.

⁶⁶ Constitución Política de la República del Ecuador, Codificación de 1984, Registro Oficial No. 763 del 12 de junio de 1984.

De otra parte, la Asamblea Nacional Constituyente de 1997, expidió la Constitución Política de la República del Ecuador,⁶⁷ que sustituyó a la de 1979; la que, en su Art. 224 prescribe que: “Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias...”; en tanto que, el Art. 126 relativo a la Función Legislativa, dispone que: “Estará integrada por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil.”

El cambio sustancial es la eliminación de los diputados nacionales, por cuanto desde el año 2002 las provincias del Ecuador son las únicas circunscripciones electorales para elegir diputados.

El cuadro No. 1 ilustra sobre la representación nacional alcanzada desde 1979 hasta 1998 por los partidos políticos que compitieron, así como sobre el número total de esa representación legislativa, durante el tiempo que existió.

La distribución de escaños parlamentarios en relación con el número de habitantes por provincia, utilizado en la elección de diputados de los años 2002 y 2006 y de asambleístas en el año 2007, así como el número de habitantes por escaño consta en el cuadro No. 2.

Del referido cuadro se desprende que las circunscripciones electorales para elegir congresistas ecuatorianos son plurinominales variables, así: siete binominales, cuatro trinominales, seis tetranominales, dos pentanominales, uno de ocho, uno de catorce y uno de dieciocho; de las cuales, diecinueve circunscripciones son pequeñas; una es mediana y tan solo dos, son grandes.

Como señalé en el capítulo anterior, el tamaño de las circunscripciones electorales y el número de electores que éstos contienen, al asignar los

⁶⁷ Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998, que se encuentra vigente. Hay quienes sostienen que es una reforma de la de 1978.

escaños partidarios incide directamente en la proporcionalidad. El mismo cuadro demuestra que a menor población en relación con la representación provincial, mayor es la desproporción y a la inversa, a mayor población relacionada con el número de elegidos, mayor es la proporción.

Así mismo se desprende fácilmente la desproporcionalidad. Así por ejemplo en distritos binominales: Galápagos elige un diputado por cada 9.320 habitantes y Morona Santiago elige uno por cada 56.053; en distritos trinominales: Carchi elige un diputado por cada 50.768 habitantes e Imbabura uno por cada 115.260; en distritos tetranominales: Cotopaxi elige un diputado por cada 87.613, mientras que El Oro, uno por cada 128.861 habitantes; en circunscripciones medianas como Manabí se elige uno por cada 147.581 habitantes; en tanto que en circunscripciones grandes como Pichincha se elige un diputado por cada 170.243 y en Guayas uno por cada 182.079 habitantes.

La idea de democracia representativa se fundamenta en el principio “una persona un voto”, lo cual se apoya en la idea de que las preferencias políticas de cada ciudadano no deberían tener mayor peso que las de otros ciudadanos.

Esto implicaría por lo menos dos cosas:

- a) Que un distrito electoral reciba una cantidad de escaños en relación con su población; y,
- b) que los escaños que recibe un partido se ajusten proporcionalmente a los votos que ha recibido, consecuentemente, se trata de aceptar o no aceptar la ponderación de los votos. ⁶⁸

Las disparidades de representación proporcional producida en el Ecuador responden al *desvío*⁶⁹ del principio “una persona un voto”, lo que se

⁶⁸ Diego Reinoso, *Hacia la Nueva División Político Administrativa: Distritación y Sistema Electoral, Diagnóstico, Propuesta y Metodología*, SENPLADES, Documento de Trabajo No. 3, Quito, Febrero 2008, p. 11.

traduce en una sobre-representación en unos casos o sub-representación en otros casos.

Así, los distritos pequeños están sobre-representados, pues el número de representantes asignados es muy superior al número de habitantes de esas circunscripciones electorales. A la inversa, los distritos grandes están sub-representados, dado que el porcentaje de representantes asignados, es inferior al porcentaje de su población.

La desproporcionalidad regional es evidente; en la costa, con el 50% de la población, tiene el 39 % de la representación parlamentaria. En cambio en la Amazonía y Galápagos, con el 4.69% de población tiene una representación del 14%, mientras que a la sierra, con el 45.19% de la población nacional, el sistema le permite el 47% de la representación en el órgano legislativo.⁷⁰

Lo ideal es que un distrito electoral con el dos por ciento de la población, elija al dos por ciento de su representación legislativa, así como un distrito con el veinticinco por ciento de la población nacional, elija al veinticinco por ciento de representación; esto es, que el porcentaje de su población sea igual al de la representación.

Los sistemas electorales generalmente fallan al asignar perfectamente los escaños a los distritos, cuando estos no son uniformes -como los distritos uninominales por cada cierto número de habitantes (uno por cada cien mil habitantes, por ejemplo)- o cuando son muy pequeños; pero todo sistema democrático debe minimizar las diferencias.

⁶⁹ Por desvío se entiende a la diferencia entre el porcentaje de población de una circunscripción o distrito electoral y el porcentaje de escaños asignados; al sumar todas esas disparidades, se obtiene la cantidad de desvío.

⁷⁰ Ramiro Rivera Molina, *Reforma Política: Más Dudas que Certezas*, Konrad Adenauer Stiftung, Quito 2006, p. 297- 298.

El cuadro No. 3, cuya fuente es SENPLADES, demuestra las enormes diferencias entre el porcentaje de población de los distritos electorales en relación con el porcentaje de representación legislativa. Se verifica que las provincias de Azuay con una diferencia de más 0.02%, e Imbabura con 0.12%, son las que más se acercan a la proporcionalidad; mientras que las mayores desproporciones, en más ocurre en Galápagos con el 1.85%; y, en negativo en Pichincha -5.82% y Guayas -9.25%, lo que nos da un desvío total del 17.58%.

En los distritos con menor número de electores, el resultado es favorable a los partidos que obtienen esos escaños, pues, con menos votos se pueden obtener más escaños, lo que Taagepara y Shugart (1989) definen al fenómeno, como una *“patología” de los sistemas electorales*.⁷¹

Esta realidad inocultable ha provocado que desde la década de los 90 se debata la opción de ir hacia un sistema de mayoría en distritos uninominales. Nicolás Parducci sostiene como ventaja el vínculo y la proximidad o interrelación entre electores y elegidos, lo que facilitaría la rendición de cuentas; Walter Spurrier, señala que simplificaría el número de partidos y otorgaría mayor representación a cantones medianos; entre otros Hernán Pérez Losse y Omar Ospina García, consideran que el eje de la reforma electoral debe ser la implementación de la votación uninominal por distritos, a fin de superar la desproporción existente.⁷²

Otros, como Patricio Quevedo Terán, Andrés Vallejo, Felipe Burbano de Lara, Simón Pachano, en cambio, han cuestionado tal planteamiento argumentando sobre todo que provocaría la eliminación de la representación de las minorías, que provocaría un menor sentido de pertenencia a lo nacional

⁷¹ Diego Reinoso, Op, Cit, p. 12.

⁷² Ramiro Rivera Molina, *Reforma Política...*, p. 208.

dado que responderían más a las demandas y expectativas de pequeñas localidades, con el propósito de cuidar esos nichos electorales.⁷³

Ramiro Rivera Molina sostiene que: “Es clave en la opción de distritar, la dimensión de los distritos. ¿Qué criterios se establecen para fijar la base del distrito? Una variable es la población, fundada en los resultados censales. Otra variable es la cantidad de electores.”⁷⁴

Producto de la división político administrativa del territorio, aflorarían inevitablemente intereses, la historia de las provincias, las identidades culturales o étnicas, los conflictos, las redes electorales o de poder político o económico, lo cual, si bien desde el punto de vista técnico puede ser perfectamente factible establecer circunscripciones electorales uninominales, desde el punto de vista político puede resultar altamente conflictivo.

Agrega el autor antes referido, que el mejor parlamentario en cada distrito uninominal será el que de forma más eficiente atienda las demandas inmediatas y cotidianas de la colectividad, mediante la consecución de recursos para ejecutar obras o prestar servicios públicos, desviando la actividad legislativa y fiscalizadora que debe cumplir un parlamentario.

Por las experiencias vividas en el Ecuador, estas afirmaciones no están lejos de ser verdad; por lo que, si se quiere avanzar hacia una función legislativa con una organización y funcionamiento eficiente y cualificada, la conformación de distritos uninominales para elegir a sus integrantes es inconveniente dado que afectaría seriamente a la hora de pensar en el conjunto de la nación y en los intereses generales de la comunidad ecuatoriana.

⁷³ Op., Cit., p. 209 y 210.

⁷⁴ Op., Cit., p. 211

La mayoría de las propuestas de reforma al sistema electoral ecuatoriano consideran que existen dos defectos a superar: 1) la excesiva fragmentación del sistema de partidos políticos; y 2) la alta personalización de la competencia.

Para muchos, los distritos uninominales con mayoría absoluta constituyen la solución a la fragmentación, pero no elimina la excesiva personalización de la competencia política, lo mismo ocurre con los distritos binominales o trinominales.

Sobre todo en nuestro caso donde no son los mismos partidos los que compiten en todos los distritos conlleva a la existencia de partidos subnacionales o locales y la ausencia de partidos con raigambre nacional. Así por ejemplo: el PSC ha tenido una importante presencia en la costa, la ID en la sierra, el PSP en la amazonía y Pachacutik en las poblaciones indígenas.

En la actualidad, el sistema electoral genera un 26% de diputados elegidos en distritos binominales y trinominales, un 50% en bi, tri y tetranominales, sin que haya producido ningún *efecto reductor* del sistema de partidos.⁷⁵ Más por el contrario en el Ecuador existen muchos partidos y movimientos políticos con muy limitada representación.

“La utilización de la provincia como distrito electoral ha derivado en un conjunto de problemas para el funcionamiento del Congreso y para el sistema político en su conjunto. En primer lugar se ha creado la ficción de una representación provincial, esto es, del diputado como representante de un territorio determinado, por lo tanto con la obligación de representar los intereses de ese espacio. En segundo lugar dado el

⁷⁵ Diego Reinoso, *Hacia una nueva división Política...*, p. 3.

diverso volumen poblacional de las provincias, se ha alimentado la desproporción entre número de electores y número de diputados.”⁷⁶

Por tanto, para mejorar la calidad de la representación legislativa, el Ecuador está llamado a revisar los distritos electorales para asignar escaños parlamentarios, en cuyo propósito habría al menos dos opciones:

- a) Que, cada provincia y distrito metropolitano constituya una circunscripción electoral uninominal para obtener una representación territorial, independientemente de su número de habitantes; y,
- b) Unir varias provincias para constituir circunscripciones electorales plurinominales grandes, con distribución de escaños en forma proporcional a su población.

2.2.- LAS FÓRMULAS DE DISTRIBUCIÓN DE PUESTOS Y SUS EFECTOS

Al retornar a la democracia, el Consejo Supremo de Gobierno promulgó la Ley de Elecciones presentada por la Tercera Comisión de Reestructuración Jurídica del Estado⁷⁷, la que durante su vigencia tuvo diez reformas.

Desde 1987 hasta la segunda codificación de la Ley Orgánica de Elecciones⁷⁸ se produjeron seis reformas. Y en los últimos años dos. En total se ha modificado veinte veces la ley de elecciones, siempre en tiempos cercanos a procesos electorales.⁷⁹

⁷⁶ Simón Pachano, *Fragmentación y Personalización de la Política*, en Historia del Congreso Nacional, Dirección Editorial Pablo Cuvi, Quito 2004, p. 138-139.

⁷⁷ Decreto Supremo No. 2261 publicado en el Registro Oficial No. 534 del 27 de febrero de 1978

⁷⁸ Registro Oficial No. 117 del 11 de julio del 2000.

⁷⁹ Dr. Carlos Aguinaga Aillón e Ing. Diego Tello Flores, *Pluralidad y Proporcionalita... Op, Cit p.1*

Es absolutamente necesario revisar y analizar críticamente, las fórmulas de asignación de escaños parlamentarios aplicadas en el Ecuador, en el marco del sistema de representación proporcional.

2.2.1.- Luego del retorno a la democracia

La Constitución de 1979 en su Art. 34 "... garantiza la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales,..."⁸⁰

Desde 1978 hasta 1996 "...había regido un sistema basado en una fórmula o principio de decisión proporcional que utilizaba listas cerradas y bloqueadas, con transferencia de votos dentro de ella y que, por medio de un mecanismo de doble cociente, aseguraba la presencia de las minorías"⁸¹

El Art. 3 La Ley de Elecciones de 1978 prescribió que se garantiza "la representación de las minorías en elecciones pluripersonales, como principio fundamental del sistema democrático."⁸² El reglamento de esta ley desarrolló el sistema de elecciones en listas cerradas y bloqueadas.

El Capítulo Sexto del Título Cuarto de la referida Ley desarrolló la adjudicación de puestos de la siguiente manera:

- a) En las elecciones unipersonales, excepto para Presidente y Vicepresidente de la República, prevé un sistema de mayoría relativa;
- b) En las elecciones binominales prevé un sistema de mayoría relativa para los dos primeros más votados, siempre que la segunda hubiere

⁸⁰ Decreto Supremo s/n, Registro Oficial No. 800 publicado el 27 de marzo de 1979.

⁸¹ Simón Pachano, *La Representación Caótica* (Análisis del Sistema Electoral Ecuatoriano), FLACSO Sede Ecuador, Quito 1998, p.21.

⁸² *Legislación Electoral Ecuatoriana*, Elecciones y Democracia en el Ecuador No. 3, Tribunal Supremo Electoral, Corporación Editora Nacional, Ley de Elecciones, p. 73.

alcanzado al menos el cincuenta por ciento de los votos obtenidos por la primera lista, caso contrario, los dos puestos se adjudicaban a la lista que hubiere obtenido el mayor número de votos;

- c) Cuando se debía elegir más de dos representantes, se aplicaba el “sistema de cociente y residuo electoral”; el que tuvo varias modificaciones a saber:

C.1.- Hasta 1987, la asignación de escaños operaba del siguiente modo: el total de los votos válidos obtenidos en la circunscripción electoral, se dividía para el número de representantes a elegir, lo que daba el primer cociente eliminador; las listas que no alcanzaban al menos la mitad de ese cociente, se eliminaban.

El total de votos válidos de las listas que alcanzaban una cantidad igual, por lo menos a la mitad del primer cociente electoral, se dividía por el número de representantes a elegir y el resultado era el segundo cociente o cociente distribuidor, con el cual se adjudicaban los puestos.

Si una vez adjudicados los puestos quedaban escaños por asignar, éstos se adjudicaban a las listas favorecidas con los residuos mayores en orden descendente.

C.2.- Mediante reformas a la Ley, en 1987 y 1990 se mejoró la redacción pero mantuvo el sistema de cocientes y residuos.

“La utilización de la fórmula proporcional es un elemento de justicia en la representación ya que asigna los puestos de acuerdo a la manera en que se ha distribuido la votación. Así mismo, el elector tiene la percepción de que su voto ha sido útil, que no lo ha desperdiciado como ocurre cuando se utilizan fórmulas no

proporcionales... Sin embargo, uno de los efectos inevitables de la proporcionalidad es el alto número de partidos y listas que pueden acceder a los puestos. Es decir, junto al resultado positivo que se obtiene en términos de representación, se encuentra el riesgo de la dispersión y la fragmentación.”⁸³

Entonces, la fórmula proporcional permite asignar escaños en relación a los votos alcanzados por cada organización política, pero genera dispersión y fragmentación de la representación.

En el cuadro No. 4 reproduzco un ejemplo ilustrativo sobre la forma de adjudicación de escaños si se disputaban cinco puestos.

De los resultados electorales efectivamente producidos en las elecciones de diputados provinciales de mayo del año 1996, correspondientes a algunas provincias con diferente número de escaños, se verifica fácilmente la proporcionalidad o desproporcionalidad existente entre el porcentaje de votos obtenidos por listas y los escaños asignados, (ver cuadro No. 5).

Del referido cuadro se puede determinar claramente que a menor número de escaños repartido mayor es la desproporcionalidad, así por ejemplo: si tomamos las más altas votaciones en Bolívar con el 19.3 % de votos el PSC obtuvo el 50 % de la representación; en Zamora con el 16.5 % de votos, la DP-UDC alcanzó el 50 % de representación.

A mayor número de escaños repartidos esa diferencia se acorta, así por ejemplo: en Manabí con el 24.89 % de votos, el PSC alcanzó el 40 % de la representación, mientras que en Pichincha con el 17.27 % de votos, la DP-UDC alcanzó el 25 % de representación.

⁸³ Simón Pachano, *Fragmentación y Personalización...*, Op, Cit, p. 144.

Pero ninguno de los casos es equivalente, es decir, no existe proporcionalidad entre el porcentaje de votos alcanzados con el porcentaje de representación obtenida por los partidos políticos en contienda.

Por su parte, la Constitución que acaba de ser aprobada en el referéndum del 28 de septiembre del 2008, en su artículo 118 referente a la integración de la Función Legislativa, mantiene el mismo número de representantes provinciales; incrementa quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional única; y remite a la ley, la determinación del número de asambleístas por regiones, distritos metropolitanos y de circunscripción del exterior.

La Ley Electoral que deberá ser aprobada dentro de los siguientes ciento veinte días de publicada la Constitución, podrá corregir parcialmente la desproporcionalidad que producen las circunscripciones electorales provinciales pequeñas sobre todo, a través de las circunscripciones electorales regionales y metropolitanas.

2.2.2.- Elección por Personas en Listas Abiertas

Luego de la consulta popular de mayo de 1997 el Ecuador aplicó el sistema electoral de mayoría relativa, de elección por personas en listas abiertas o votación personalizada, sin transferencia de votos dentro de la lista, en circunscripciones plurinominales variables y con asignación de escaños por simple orden de votos obtenidos de mayor a menor y, por tanto sin presencia de minorías.⁸⁴

⁸⁴ Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales*, en *El Estado Contemporáneo y su Reconstrucción Institucional*, Francisco Berlín Valenzuela, Coordinador, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 2002, p. 89.

Consiste en que el elector puede escoger dentro de una lista o de diversas listas hasta completar el número de dignidades a elegir; así cada elector tiene derecho a tantos votos, cuantas dignidades correspondan elegir.

Dado que el elector puede marcar su preferencia por un número de personas igual o menor que el de los puestos en disputa, de una lista o de varias listas, el lugar de ubicación del candidato no tiene importancia desde el punto de vista jurídico, pues, la lista pasa a ser una referencia general de la ubicación ideológica del candidato.⁸⁵ Pero en términos electorales, siempre, el o los primeros candidatos de la lista tienen mayor posibilidad de ser los elegidos, dado que son los más visibles en el proceso electoral.

La modalidad de listas abiertas o votación personalizada se empezó a aplicar en las elecciones de integrantes de la Asamblea Constitucional realizada en noviembre de 1997, hasta la elección de diputados del año 1998, la adjudicación se hizo únicamente a favor de los más votados, para luego incorporar una nueva variación como analizaremos más adelante.

Como resultado del mandato popular producido en la consulta popular realizada el 25 de mayo de 1997, el sistema de elección por personas de una lista o entre listas, fue incorporado en el Art. 99 de la Constitución Política que rige desde agosto de 1998, “situación que ha generado más de una contradicción”⁸⁶ cuya norma es del tenor siguiente:

⁸⁵ Simón Pachano, *La Representación Caótica...*, Op., Cit., p. 26

⁸⁶ Julio Michelena A., *Sistema Electoral y Gobernabilidad en el Ecuador*, en *Sistemas Electorales en los Países Andinos (Mecanismos, Efectos y Reformas)*, Editor: Fernando Tuesta Soldevilla, Bogotá, 1999, p.67.

“En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o de entre listas. La ley conciliará este principio con el de la representación proporcional de las minorías.”⁸⁷

Este principio es desarrollado en el numeral 1 del Art. 105 de la Ley de Elecciones expedida el año 2000, al señalar que: “En la papeleta electoral se establecerá claramente la posibilidad para el elector de seleccionar los candidatos de su preferencia de una lista o de entre dos o más listas”.

Así entonces: en Guayas cada elector puede escoger y votar hasta por dieciocho personas, en Pichincha hasta catorce, en las provincias Amazónicas y Galápagos hasta dos, o como ocurrió en la elección de Asambleístas Nacionales del año 2007, hasta veinticuatro, lo que resulta realmente complejo.

“Entre los problemas que produce este sistema electoral se destaca sin lugar a dudas la personalización de la política. Además se pierde la proporcionalidad e incluso se niega la regla de mayoría que constituye uno de los principios básicos de la democracia. En efecto, si se asignan los puestos simplemente de acuerdo a los votos que ha obtenido cada persona, se convierte en uno de los sistemas con mayores distorsiones en la proporcionalidad, sin que se exprese la voluntad mayoritariamente.”⁸⁸

“... el voto por candidato es uno de los elementos más perversos del sistema electoral... el complicado proceso de traducción de votos personales en votos de partidos termina por convertirse en una caja negra muy lejos de la transparencia y el acercamiento de representantes y representados. Por otra parte, el sistema actual

⁸⁷ Luis Cueva Carrión, *Constitución Política de la República del Ecuador, con reformas, jurisprudencia actualizada y absolución de consultas de la Procuraduría General del Estado*, Artes Gráficas, Quito, 2002, p. 69

⁸⁸ Simón Pachano, Op, Cit, p. 145-146.

produce que incluso candidatos con menos votos que otros obtengan un escaño, dejando afuera a quienes en términos personales sumaron más preferencias.”⁸⁹

El voto por personas de una lista o entre listas contribuye a distorsionar la voluntad popular, dificulta la asignación de votos y contribuye a la personalización de la política en detrimento de los partidos políticos. Los votos no reflejan las tendencias políticas de los electores; y por su parte, en la mayoría de veces, los elegidos consideran que los votos alcanzados son suyos y no de las organizaciones políticas que los patrocinan, por lo cual, su compromiso y disciplina partidaria son mínimas.

2.2.3.- Método D’Hondt

De alguna manera, la Ley Orgánica de Elecciones intentó mitigar en parte los efectos perniciosos del sistema de elección de una lista o de entre listas abiertas, adoptando la fórmula D’Hondt, “...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 en base a los cocientes más altos...”⁹⁰ conforme prevé el Art. 105. Esta fórmula tan solo se aplicó para elegir diputados el año 2002.

En tanto que según el Art. 106 el procedimiento para asignar escaños era el siguiente: la suma total de votos nominales obtenidos por todos los candidatos de cada lista, era la cifra de divisores continuos; esa cifra se dividía

⁸⁹ Diego Reynoso, Op, Cit, p, 7-8.

⁹⁰ Registro oficial No. 39, del lunes 20 de marzo del 2000

para 1, 2, 3, 4, 5 y así sucesivamente hasta obtener un número de cuocientes igual al número de dignidades principales a elegir.

Luego se ordenaban de mayor a menor y se asignaba a cada lista los puestos que les correspondían, para finalmente asignar los escaños a los candidatos con mayor número de votos en cada lista, hasta completar el número de representaciones. El cuadro No. 6 ejemplifica su aplicación en una jurisdicción con cinco escaños en disputa.

En caso de empate correspondía definir por sorteo.

2.2.3.1.- Declaración de inconstitucionalidad del Método D'Hondt

El 26 de mayo del 2003 comparece el economista Xavier Neira Menéndez, dirigente del Partido Social Cristiano y con informe de procedencia del Defensor del Pueblo, demanda la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 105 y 106 de la Ley de Elecciones y del artículo 111 del Reglamento General de la Ley de Elecciones.

Fundamenta su demanda en las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 1, 3, número 6, 18 incisos segundo y cuarto, 26, 27, 97 número 17, 99 y 272 del Código Político, relativas a la forma del Estado y de Gobierno, al deber del Estado de garantizar el sistema democrático, a la interpretación en materia de derechos, a la prohibición a que la ley restrinja el ejercicio de derechos, a los derechos políticos, al derecho al sufragio, al deber ciudadano de participar en la vida política del país, al sistema de listas abiertas en conciliación con el sistema de representación proporcional de minorías y, a la supremacía de la Constitución.

Agrega que el método D'Hondt no garantiza la representación de minorías y ha permitido la vulneración de la voluntad popular, al permitir que candidatos con una votación con la que debieron acceder a la dignidad fueron derrotados por una fórmula matemática, distorsionando la voluntad ciudadana y conduciendo a quienes no gozan del favor del pueblo a ostentar una representación que carece de legitimidad.

Cinco magistrados del Tribunal Constitucional basaron su decisión considerando entre otros argumentos, los siguientes:

“DECIMO CUARTO.- Si bien es verdad que el método D'Hont ha sido diseñado para facilitar la representación de las minorías, no es menos cierto que su aplicación es inadecuada con el sistema de listas abiertas... por lo que no es este método el que debe constar en la Ley para conciliar el sistema de elección abierto con la representación proporcional de las minorías, tornándose a la vez, contrario al mandato constitucional.

DECIMO QUINTO.- Se considera que el método D'Hont es inadecuado con el sistema de elección abierto, puesto que uno de sus errores, involuntarios si se quiere, es que el elector que tenga preferencia por un candidato no solo deba votar por él sino por el resto de la lista, aunque no tenga preferencia por ellos, puesto que solamente así asegura la posibilidad de que su candidato alcance el escaño deseado.

DECIMO SEXTO.- El método D'Hondt si bien es cierto que garantiza la representación de las minorías, quebranta el sistema de elección abierto, por cuanto se contrapone a la potestad democrática privativa del electorado para seleccionar candidatos de su preferencia de una lista o entre listas, en el caso de listas abiertas, y tiene como efecto que se produzcan marcadas diferencias en cuanto a la representatividad que buscó el

ciudadano, y en consecuencia, se torne dudosa la legitimidad de varias personas que acceden a las respectivas dignidades.”⁹¹

Los razonamientos no son convincentes, pues de una parte, cuestionan el hecho de que varias personas que accedían a funciones de elección popular, obtenían menos votos que otras personas que se quedaban fuera de la representación; y de otra, y en esencia cuestionan al sistema de elección de una lista o de entre listas, más no al sistema de repartición de escaños previsto al aplicar el método D’Hondt.

Por su parte, en el voto salvado de cuatro magistrados integrantes del Tribunal, que disintieron de la mayoría, consideran que:

DECIMO PRIMERO.- Que, de modo general la representación por mayoría se da cuando el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría, absoluta o relativa de los votos, mientras que la proporcional se da cuando la representación política refleja, de uno u otro modo, la distribución de los votos entre los partidos u organizaciones políticas que han participado en el procedimiento electoral.”

DECIMO TERCERO.- Que, en virtud de la norma constitucional, nuestro sistema de preferencia electoral combinado con el principio de representación proporcional de minorías va más allá del voto preferencial (como el que se aplica, por ejemplo, en el sistema peruano) o de los sistema de voto doble o de voto cruzado (vote splitting), que se refieren a sistemas proporcionales personalizados , pues en estos sistemas la preferencia se hace valer o bien entregando al primer voto de forma uninominal por el candidato de la preferencia del elector y otro por la lista, ora combinando las preferencias partidistas en las elecciones para un mismo órgano...”⁹²

⁹¹ La Resolución No. 025-2003-TC, del Tribunal Constitucional, está publicada en el Registro Oficial No. 282, del lunes 1 de marzo del 2004, p. 4.

⁹² Ibidem, p.7

Jurídicamente se encuentra sustentada la argumentación del voto salvado de la minoría del Tribunal que resolvió rechazar la demanda de inconstitucionalidad de las disposiciones legales y reglamentarias que previeron la aplicación del método D'Hondt. Como bien lo advierten en el considerando décimo séptimo, el fallo del Tribunal no podría tender al rompimiento del principio de representación proporcional de minorías, eliminando el método D'Hondt.

En todo caso el método de asignación de escaños denominando D'Hondt, que previó nuestro ordenamiento jurídico fue declarado contrario a la Constitución Política y por tanto expulsado del mismo.

2.2.4.- Resolución de Asignación de Escaños adoptada por el Tribunal Supremo Electoral

Dado que el Congreso Nacional no expidió las normas sustitutivas de las declaradas inconstitucionales, el 28 de septiembre del 2004, el Tribunal Supremo Electoral en uso de la atribución genérica que se deriva del Art. 190 de la Ley de Elecciones que le faculta: acordar "...todo procedimiento del acto de votación no previsto en la Ley de Elecciones o en el Reglamento General a la Ley", adoptó como procedimiento para la adjudicación de escaños, el método denominado Imperial, cuyas normas fueron del siguiente tenor:

"El total de votos de cada lista se dividirá para 1, 1.5, 2, 2.5, 3, 3.5 y así sucesivamente, hasta que cada una de ellas obtenga un número de cocientes igual al de dignidades a elegirse;

Los cocientes obtenidos se ordenarán de mayor a menor y se asignará a cada lista los puestos que le correspondan de acuerdo a los cocientes más altos;

Los puestos asignados a la lista se adjudicarán a los candidatos con mayor votación de la misma lista, en orden descendente;

De producirse el caso de que todos los puestos elegibles correspondan a una sola lista, se le adjudicarán los escaños menos uno que corresponderá a la lista que le siga en votos, adjudicando según el numeral anterior, a fin de respetar la representación de minorías”⁹³

Esta fórmula, no fue aplicada en la elección de diputados, sino únicamente para la adjudicación de escaños en las elecciones de consejeros provinciales y concejales municipales realizadas el año 2004, por lo que no entraré en mayor detalle.

2.2.5.- Método de cuota: Hamilton o Hare vigente desde el año 2006

Para superar el inconveniente producido por la declaratoria de inconstitucionalidad del método D’Hont, la reforma a la Ley Orgánica de Elecciones,⁹⁴ que estableció las normas para la adjudicación de escaños, en las elecciones pluripersonales, fue sustituido por el siguiente texto:

“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;

⁹³ Art. 3 de la Resolución No. RJE-PLE-TSE-1-28-9-2004, Registro Oficial No. 436 del 6 de octubre del 2004, p.35.

⁹⁴ Ley No. 45, publicada en el Registro Oficial No. 268, del 11 de mayo del 2006

- 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 asignará 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 asignados 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 escaños, se decidirá por sorteo.”⁹⁵

La fórmula es bastante compleja debido a que antes de la adjudicación es preciso sumar los votos obtenidos en plancha, más los obtenidos individualmente por cada candidato, para obtener lo que se denomina ponderador exacto, que resulta de dividir el número total de ciudadanos que votaron entre listas para la votación total entre listas.

Un ejemplo de la aplicación de esta fórmula para calcular la votación consolidada de cada lista, consta del Reglamento General de la Ley Orgánica de Elecciones, que me permito reproducir en su integridad: Cinco escaños en disputa, entre 210 mil electores, de los cuales 30.000 votan el blanco y 20.000 los anulan.

VOTOS EN PLANCHA

LISTA	VOTOS
A	12.000
B	29.000
C	21.000
D	41.000
E	7.000
Total	110.000

⁹⁵ Ley 45, Ley Reformativa de la Ley de Elecciones, Registro Oficial No. 268 del 11 de mayo del 2006.

VOTOS NOMINALES									
A1	10.000	B1	12.000	C1	21.000	D1	2.000	E1	5.000
A2	4.000	B2	10.000	C2	13.000	D2	31.000	E2	3.000
A3	6.000	B3	2.000	C3	5.000	D3	37.000	E3	2.000
A4	1.000	B4	13.000	C4	6.000	D4	10.000	E4	0
A5	0	B5	16.000	C5	2.000	D5	24.000	E5	0
Total	21.000		53.000		47.000		104.000		10.000

El total de votos nominales es: 235.000.

Se obtiene el factor ponderador, que es el resultado de dividir el número total de ciudadanos que consignaron sus votos entre listas para el total de votos consignados entre listas o nominales. Dicho factor ponderador sirve para transformar los votos entre listas o nominales de cada lista en votos de lista o en plancha.

Así, en el ejemplo: el número de ciudadanos que votaron entre listas se obtiene restando del total de votantes (210.000), los votos en blanco (-30.000), los votos nulos (-20.000) y los votos consignados en plancha (-110.000); entonces $210.000 - 30.000 - 20.000 - 110.000$ es igual a 50.000.

El factor ponderador se obtiene dividiendo 50.000 para el número de votos nominales (235.000) cuyo resultado es 0,21276596.

Para cada lista se calcula y establece su votación entre listas o nominal ponderada, multiplicando su votación entre listas o nominal por el factor ponderador obtenido, cuyo resultado es el siguiente:

CÁLCULO DE LA VOTACIÓN PONDERADA

Listas	Votos entre listas o nominales	Cálculo	Votación entre listas o nominal ponderada
A	21.000	21.000 x 0,21276596	4.468,09
B	53.000	53.000 x 0,21276596	11.276,60
C	47.000	47.000 x 0,21276596	10.000,00
D	104.000	104.000 x 0,21276596	22.127,66
E	10.000	10.000 x 0,21276596	2.127,66

Finalmente se determinará la votación consolidada de cada lista, sumando la votación en plancha más la votación ponderada de cada lista, así:

VOTACIÓN CONSOLIDADA

Listas	Votos de listas o en plancha	Votación nominal ponderada	Votación consolidada
A	12.000	4.468,09	16.468,09
B	29.000	11.276,60	40.276,60
C	21.000	10.000,00	31.000,00
D	41.000	22.127,66	63.127,66
E	7.000	2.127,66	9.127,66
Total	110.000	50.000	160.000

La votación consolidada de cada lista, se divide para 1, 2, 3, 4, 5 y así sucesivamente hasta el número de escaños a repartir:

DIVISIÓN DE LA VOTACIÓN CONSOLIDADA

Lista	Votación consolidada	1	2	3	4	5
A	16.468,09	16.468,09	8.234,05	5.489,36	4.117,02	3.293,62
B	40.276,60	40.276,60	20.138,30	13.425,53	10.069,15	8.055,32
C	31.000,00	31.000,00	15.500,00	10.333,33	7.750,00	6.200,00
D	63.127,66	63.127,66	31.563,83	21.042,55	15.781,92	12.625,53
E	9.127,66	9.127,66	4.563,83	3.042,55	2.281,92	1.825,53

De los resultados obtenidos se eligen los cinco cocientes más altos, dado que se prevé elegir cinco escaños, entonces:

ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS (DE HARE)

Escaño	Lista	Cociente
1ro.	D	63.127,66
2do.	B	40.276,60
3ro.	D	31.563,83
4to.	C	31.000,00
5to.	D	21.042,55

Fuente: Reglamento General de la Ley de Elecciones.

En las elecciones parlamentarias del año 2006 se aplicó esta fórmula, cuya desproporción resulta evidente al comparar el porcentaje de votos obtenidos por cada partido u organización política con el porcentaje de representación en el Congreso Nacional, conforme se demuestra en el cuadro comparativo No. 7.

Las elecciones para conformar la Asamblea Nacional Constituyente realizadas el año 2007 son atípicas en el Ecuador, puesto que por primera vez una organización política logra mayoría absoluta con las mismas reglas de juego anteriores, es decir, sin haber modificado el sistema electoral; claro está que las elecciones ocurrieron en circunstancias especiales de descontento popular respecto a los partidos políticos tradicionales y con un fuerte liderazgo del Presidente de la República en funciones, que lideró la campaña electoral.

Pese a la alta votación obtenida por las listas del gobierno, no se produce la proporcionalidad como se acredita en el cuadro No. 8, si se tiene en cuenta el porcentaje de votación comparada con el porcentaje de representación obtenida en cada provincia.

El Movimiento País que lidera el Presidente de la República en funciones, logró el más alto porcentaje de votación históricamente registrada en

elecciones pluripersonales, con la que logró mayoría absoluta para constituir la Asamblea Nacional Constituyente, sin embargo, el porcentaje de votación comparado con el porcentaje de representación alcanzada, no tiene ninguna proporcionalidad.

Entre las desproporcionalidades más altas están: El Oro el 45,64%, Loja el 42,87% y Azuay 40,49%; y las más bajas son: Zamora Chinchipe el 21,31%, Galápagos el 22,32% y Guayas 25,21%.

Al tratarse de un hecho coyuntural, circunstancial, es evidente que no se trata de un cambio en la cultura política; sin embargo, podría ser el origen de una fuerte transformación del sistema político ecuatoriano.

Históricamente los resultados obtenidos por los partidos políticos, reflejan la alta dispersión de las organizaciones políticas representadas en el Congreso Nacional, pues ninguna organización política ha alcanzado por sí sola la mayoría absoluta, con excepción de los resultados obtenidos para la Asamblea Nacional Constituyente del año 2007, en todas las elecciones anteriores se repite el fenómeno de la dispersión y atomización parlamentaria, lo cual dificulta los acuerdos para la adopción de decisiones. El cuadro No. 9 permite verificar lo que acabo de afirmar y demuestra la gran volatilidad del electorado del país.

El sistema de votación por listas o de entre listas, fomenta la personalización de las candidaturas y campañas basadas en la búsqueda de votos a partir de las características personales de los candidatos, erosionando la formación de partidos políticos de raigambre nacional.⁹⁶

⁹⁶ Diego Reinoso, *Hacia una nueva División Político Administrativa...*, Op. Cit, p. 8

Otro problema en la distribución de escaños a favor de las organizaciones políticas utilizando fórmulas proporcionales con cuota y asignación por restos mayores, es que favorecen a los partidos muy pequeños, tanto más, que no se ha establecido cláusula condicional que limite el acceso a la repartición de escaños, esto es, que solo accedan cuando a más de obtener los votos suficientes en el distrito electoral, la organización política que patrocina su candidatura haya superado un porcentaje mínimo en la votación nacional.

Entonces, los efectos de nuestro sistema electoral están dados por el hecho de que (conforme se analizó antes) con la sola excepción de las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente del 2007, ningún partido político ha logrado alcanzar la mayoría absoluta, esto es, más de la mitad de los integrantes del Congreso Nacional.

Pues, las bancadas que más altas proporciones han llegado a representar en este período democrático, fueron del 44,9% (CFP en 1979), 42,3% (ID en 1988) y 28,7 % (DP en 1998).

Esto ha hecho que en innumerables ocasiones, bloques políticos con reducida representación parlamentaria cobren inusitada importancia, especialmente en votaciones importantes, trascendentes, por ejemplo en 1996 el Frente Radical Alfarista con tan solo tres diputados obtuvo la Presidencia del Congreso Nacional y posteriormente asumió interinamente la Presidencia de la República.⁹⁷

Un imponderable para el país, en el marco de la reforma democrática del Estado, es sin duda la reforma al sistema electoral encaminado a fortalecer la

⁹⁷ Simón Pachano, *Fragmentación y Personalización...*, Op, Cit, p. 143.

institucionalidad democrática así como la reforma del Congreso Nacional, en orden a mejorar la calidad legislativa y fiscalizadora.

En términos operativos la reforma electoral significa al menos dos cosas:

- a) Que los distritos electorales obtengan una cantidad de escaños en proporción a su población; y,
- b) Que los escaños que reciba un partido político se ajusten proporcionalmente a los votos recibidos.

Del análisis y reflexiones anteriores puedo coincidir con la crítica que Raúl Mendoza Cánepa, realiza al sistema electoral ecuatoriano al señalar que:

“La alta fragmentación del sistema de partidos ecuatoriano tiene entre sus causas la utilización de la fórmula proporcional en las elecciones legislativas, que tiende a generar una representación excesivamente plural, impidiendo la formación de mayorías parlamentarias. El problema ocurre cuando se hace difícil configurar alianzas políticas. Contribuye a esta fragmentación la votación personalizada en listas abiertas incorporada al sistema desde 1997 y la provincialización del distrito electoral. La determinación de circunscripciones por provincias de diferentes tamaños, produce distorsiones serias en la proporcionalidad.”⁹⁸

2.2.6.- Elementos del sistema electoral en la Constitución del 2008

La Constitución Política aprobada en referéndum el 28 de septiembre del 2008 y publicada en el Registro oficial No. 449 del 20 de octubre del 2008, en su Art. 116 dispone que en las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del

⁹⁸ Raúl Mendoza Cánepa, *Partidos Políticos y Sistema Electoral en los Países Andinos*, Serie: Difusión de la Carta Democrática Iberoamericana, Primera Edición, Lima, Perú, 2004, p. 72 y 73.

voto, equidad, paridad y alternabilidad entre hombres y mujeres; pero no consagra la forma de votación. En tanto que el Art. 118 prevé que la Asamblea Nacional se integre por quince asambleístas elegidos en una circunscripción nacional única; dos por cada provincia y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil; y remite a la ley la determinación para la elección de asambleístas en regiones, distritos metropolitanos y circunscripciones en el exterior.

Queda claro que se optó por las circunscripciones plurinominales variables con sistema proporcional, resulta sin embargo, muy difícil encontrar una fórmula que permita cumplir el principio de igualdad del voto, lamentablemente las nuevas normas no permiten superar las dificultades que provocan las circunscripciones electorales pequeñas, que son la mayoría en nuestro país, y la deficiente calidad de la representación que seguramente habrá de continuar.

La Ley Electoral -que según la primera disposición transitoria deberá ser aprobada en el plazo de ciento veinte días desde la vigencia de la Constitución, esto es hasta mediados del mes de febrero del año 2009- deberá regular la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos y de la circunscripción del exterior. Es de esperar que la elección en circunscripciones regionales y en distritos metropolitanos, contribuyan a superar las desproporcionalidades que las circunscripciones pequeñas habrán de provocar.

Al no haber incorporado -como ocurrió en Constituciones anteriores- ninguna forma de votación, deja reservado a la Ley, tal determinación. Por tanto es posible retornar a la votación en listas cerradas y con ello evitar todos los inconvenientes provocados por la votación por una lista o entre listas. El

mandato de que se garantice la representación de las minorías, no se mantiene, lo cual es correcto, toda vez que la representación proporcional refleja las fuerzas políticas preferidas por los electores.

Por su parte el régimen de transición que se agrega a la Constitución, cuyas normas serán aplicables únicamente en el proceso electoral que se realizará en los primeros meses del año 2009, en el numeral 4 del Art. 6 prevé las siguientes reglas para la distribución de puestos:

- a) En las circunscripciones donde se eligen dos representantes (seis provincias amazónicas y la insular de galápagos) el primer puesto corresponde a la lista que obtenga el mayor número de votos y el segundo, a la que le sigue en votos, siempre que tenga por lo menos el 35 % de los votos de aquella; caso contrario, ambos puestos corresponderán a la lista más votada.
- b) Donde se elijan tres o más dignatarios, se seguirán los siguientes pasos:
 - 1.- Se sumarán los votos alcanzados por los candidatos de cada una de las listas;
 - 2.- Estos resultados se dividirán para la serie de números 1, 3, 5, 7, 9, 11,... hasta obtener tantos cocientes como puestos a asignarse;
 - 3.- Los cocientes obtenidos se ordenan de mayor a menor; se asignarán a cada lista los puestos que le correspondan, de acuerdo a los más altos cocientes.

Se aplicará el denominado método Webster o método del divisor con redondeo estándar, también se denomina método de la media más alta; lleva el

nombre del matemático francés André Sainté-Lague. Es un correctivo al método D'Hondt, por tanto, también utiliza la cifra repartidora.

Conforme se desprende del literal a) queda claramente establecido que se contabilizarán los votos consignados a favor de la lista, más no individualmente por los candidatos de una o dos listas, consecuentemente queda abierta la posibilidad de que cada elector consigne su voto por una lista, lo que permitiría superar la distorsión que provocaba el fraccionamiento del voto, cuando el elector podía votar por un candidato de dos listas diferentes.

Ahora bien, referente a las autoridades de elección popular que decidan optar por la reelección, el Art. 114 de la Constitución no prevé la obligación de hacer uso de licencia sin remuneración, solo si optan por otra dignidad deberán renunciar. Por consecuencia, quienes opten por la reelección podrían ejercer la función y ser a la vez, candidatos a la reelección; salvo que la Ley disponga la obligatoriedad de la licencia sin remuneración; caso contrario se produciría una enorme desigualdad de oportunidades en el derecho a ser elegido, puesto que quienes están en el ejercicio del poder, podrían hacer uso de recursos públicos para su beneficio electoral.

De otra parte, solo el haber recibido sentencia condenatoria que se encuentre ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado impide presentar sus candidaturas, no así quienes hubieren sido llamados a juicio, lo cual habilita por ejemplo al Ab. Abdalá Bucaram Ortiz, a ser candidato a una dignidad de elección popular como la Asamblea Nacional.

2.3.- Avances de la Equidad en la Representación Plurinominal

Si bien el tema relativo a la equidad en la representación política no tiene directa relación con la asignación de escaños parlamentarios, si tiene importancia al reflexionar sobre el ejercicio de la democracia representativa en la que actúan importantes sectores de la población nacional que deben ser considerados para definir un adecuado sistema electoral que refleje la representación de la diversidad poblacional.

Es necesario revisar la participación y representación política de dos sectores tradicionalmente excluidos del ejercicio del poder político, cuya contribución a la democracia resulta de indiscutible trascendencia: las mujeres y los indígenas.

A continuación se realiza un análisis y reflexión crítica sobre el contenido y aplicación de la ley de cuotas en relación con los principios constitucionales, y posteriormente de la participación de grupos étnicos, generalmente excluidos.

2.3.1.- La Ley de Cuotas Políticas de Mujeres

La mujer ecuatoriana en el siglo XIX no votaba a pesar de que las constituciones no lo prohibían expresamente, salvo la de 1884, pues, no votaba por costumbre, por tradición se había creado una norma no escrita. La Revolución Liberal tampoco cambió la legislación, ni cambió la costumbre.

No se puede dejar de reconocer que existen avances importantes – aunque insuficientes- para mejorar el nivel de representatividad de grupos humanos generalmente excluidos por razones de género o étnicas, que en los

últimos años han sido protagonistas importantes de cambios sociales y políticos ocurridos en el Ecuador.

Ese inequitativo sistema político y electoral ha sido parcialmente superado por reformas que establecen una participación equitativa de género. Sin embargo, en la práctica estas reformas han sido insuficientes, particularmente porque se han limitado a la participación electoral, en la que si bien se observa un crecimiento importante, no han provocado una presencia equitativa de las mujeres en el ejercicio del poder político.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979, determina la obligación de los Estados de adoptar “las medidas necesarias para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres, sin discriminación alguna.”⁹⁹

En enero de 1997, bajo la iniciativa del gobierno del Abogado Abdalá Bucaram Ortiz, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Amparo Laboral, en la cual se estableció la participación de mujeres en el equivalente al 20 % de las listas de candidatos a dignidades de elección popular, así como en funciones gubernamentales y en las cortes superiores de justicia.

El Art. 102 de la Constitución Política de 1998 consagra el derecho a la equidad en la participación política de hombres y mujeres, así:

“El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos.”¹⁰⁰

⁹⁹ Magdalena León y Jimena Holguín, *“La Cuota sola no Basta: El caso de Colombia”*, en Nadando contracorriente, Mujeres y Cuotas Políticas en los Países Andinos, Magdalena León (Ed), Quito, 2005, p. 43

¹⁰⁰ Luis Cueva Carrión, *Constitución Política...*, Op., Cit., p. 70

La disposición constitucional no se limita a determinar los principios relativos a la equidad de género en la participación electoral, sino que amplía a las instancias del poder público, es decir, a la participación equitativa de hombres y mujeres, en los más altos niveles del gobierno, en la administración de justicia y en organismos de control.

Para una efectiva participación política, es vital la participación equitativa en la conducción de los partidos políticos; sin embargo, poco o nada se ha hecho para su aplicación y cumplimiento.

En armonía con la Ley de Amparo Laboral, se incorporó como disposición transitoria décimo séptima de la Constitución de 1998, la siguiente norma:

“Se reconocerá a las mujeres la participación del veinte por ciento en las listas de elecciones pluripersonales, así como todos los derechos y garantías constitucionales en leyes y tratados internacionales vigentes.”¹⁰¹

Con base en las normas constitucionales referidas, en febrero del año 2000, con apoyo de la Comisión Parlamentaria de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia, fue aprobada la reforma a la Ley de Amparo Laboral, mediante reformas a la Ley Orgánica de Elecciones, cuya disposición contenida en el artículo 58 consagra las cuotas electorales de la siguiente forma:

“Las listas de candidaturas pluripersonales deberán presentarse con al menos, el treinta por ciento (30%) de mujeres entre los principales y el treinta por ciento (30%) de suplentes; en forma alternada y secuencial, porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral general, en un cinco por ciento (5%) adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Se tomará en cuenta la participación étnica cultural.”

¹⁰¹ Op., Cit., p. 168.

En la disposición legal contenida en el artículo 59 complementa el orden de ubicación de las mujeres en las listas de candidatos, así:

“En elecciones pluripersonales donde deban elegirse tres representantes se inscribirán, al menos, una candidata mujer como principal y una como suplente; en donde se elijan de cuatro a seis representantes, por lo menos dos candidatas mujeres principales y suplentes, respectivamente; en donde deban elegirse de siete a nueve dignidades , al menos tres candidatas mujeres como principales y tres suplentes; en elecciones de diez a doce representantes, cuatro candidatas mujeres mínimo como principales y suplentes respectivamente; y así sucesivamente.

En elecciones donde deban elegirse dos representantes, uno de los candidatos preferentemente será mujer, de igual forma en el caso de los suplentes.

Esta proporción se incrementará en el porcentaje señalado en el artículo anterior hasta llegar a la representación igualitaria.”

Particular interés tiene el reiterado incumplimiento de la disposición relativa a la “forma alternada y secuencial”; de la experiencia vivida en el Ecuador, cuando se eligen cuatro representantes, los dos primeros candidatos generalmente han sido hombres, relegando los dos últimos puestos para las mujeres; en general, el sistema político ha creado condiciones favorables para relegar a las mujeres hacia puestos poco relevantes, favoreciendo con ello la elección mayoritaria de hombres.

En el Art. 40 del Reglamento General de la Ley de Elecciones, el Tribunal Supremo Electoral definió a la secuencia como la serie de combinaciones que pueden realizarse en la lista, cuando se trataba de tres a cinco puestos saltando uno o dos puestos y cuando se trataba de seis o más dignidades en adelante, pasando entre dos y tres puestos y así sucesivamente;

lo cual constituyó una clara discriminación a las mujeres y una violación al principio constitucional de alternancia y secuencialidad, norma que fue impugnada por la Coordinadora Política de Mujeres y declarada inconstitucional por el fondo, por parte del Tribunal Constitucional.¹⁰²

En los sistemas de elección pluripersonal los primeros candidatos siempre tienen ventaja sobre los demás, con muy salvadas excepciones.

En principio aun existe un arrastre cultural muy fuerte, en el que la mayoría de personas dedicadas a actividades públicas o empresariales son los hombres, lo que les permite ser más visibles; sigue existiendo una fuerte división del trabajo en el que se reserva a las mujeres el trabajo privado, lo que las hace poco conocidas por la sociedad.

“... las mujeres políticas están sometidas a la presión de adecuarse a los códigos vigentes para ser aceptadas, y al mismo tiempo no dejar de ser femeninas y cumplir los roles que se esperan de ellas. La tensión entre el mundo doméstico y el público supone una sobrecarga de trabajo para mujeres y un traslape entre uno y otro que genera sentimientos de extrañamiento con ambos espacios y sentimientos de culpa o insatisfacción por no cumplir bien sus roles preasignados culturalmente.”¹⁰³

Sobre la importancia de la Ley de cuotas, Sonia Montaña Virreina señala con acierto:

“En general se ha reconocido la importancia de las acciones de discriminación positiva y particularmente de las cuotas, como mecanismos para facilitar el acceso de las mujeres al sistema político y de esta manera mejorar su representación. A pesar de las

¹⁰² Resolución No. 028-2002-TC, publicada en el Registro oficial No. 710 de 22 de noviembre del 2002.

¹⁰³ Silvia Vega Ugalde, *La cuota electoral en el Ecuador: Nadando a contracorriente en un horizonte esperanzador*, en *Nadando Contra la Corriente: Mujeres y Cuotas Políticas en los Países Andinos*, Magdalena León (Ed.), Quito, 2005, p. 201-202.

controversias que van desde lo conceptual hasta lo político, las cuotas se han generalizado como el instrumento considerado más eficaz para lograr mayor presencia de las mujeres en los poderes públicos y particularmente en los poderes legislativos.”¹⁰⁴

Vale recordar que la Ley de Amparo Laboral y las reformas a la Ley Orgánica de Elecciones, fueron realizadas por congresos integrados mayoritariamente por hombres, claro está, como respuesta a las demandas generadas por las mujeres.

Fue Churchill, a propósito de los partidos, quien decía que el sitio donde menos se practica la democracia suele ser aquel que corresponde al espacio ocupado por las herramientas imprescindibles para ejercerla, es decir los partidos políticos.¹⁰⁵

Sobre este particular, Silvia Vega, dice:

“Podríamos señalar que la tendencia de la cuota electoral de mujeres si parecería potenciar una democratización de los partidos políticos en aquellos casos en que exista de parte de las mujeres candidatas una adscripción más orgánica a los partidos que las postulan y un trabajo de articulación interna entre las mujeres militantes y las mujeres electas.”¹⁰⁶

Pero vale destacar que la mayoría de las diputadas generalmente se acoplan a las prácticas políticas y parlamentarias que caracterizan a sus organizaciones políticas o responden a intereses de grupo; muy pocas veces

¹⁰⁴ Sonia Montañó Virreina, *Actuar por otras: la representación política de las mujeres*, en Partidos Políticos y representación en América Latina, Thomas Manz y Moira Zuazo (Coord.) Ed. Nueva Sociedad, Bolivia 1998, p. 231.

¹⁰⁵ Jorge Reinaldo Vanossi, *Reforma política o cambio electoral*, en *Defensa de la Constitución: Galantismo y Controles*, Libro en Reconocimiento al Doctor Germán Bidart Campos, Víctor Bazán, Coordinador, Argentina, Ediar 2003, p. 880

¹⁰⁶ Silvia Vega Ugalde, “*La Cuota Electoral en el Ecuador...*” p. 195

son elegidas las mujeres que se dedican a la lucha por las reivindicaciones de género.

Como se demuestra en el cuadro No. 10, como efecto de la Ley de cuotas, en los últimos tiempos se ha incrementado el número de mujeres parlamentarias en el Ecuador.

Podría concluir esta parte señalando entonces que existen avances importantes en la representación política y electoral de las mujeres, insuficiente aún por deficiencias de la ley y particularmente por la práctica política y además, porque las mujeres elegidas generalmente no responden a intereses y expectativas de las mujeres, sino a los grupos de poder o intereses de sus respectivas organizaciones políticas, postergando las reivindicaciones de género, que en todo caso siempre estarán en construcción.

2.3.2.- Participación Política de los Pueblos Indígenas

En el Ecuador existen más de dos millones de habitantes pertenecientes a veintisiete nacionalidades o pueblos indígenas, de los cuales catorce se ubican en la amazonía, entre ellos: Sionas, Waoranis, Shiwiar, Záparos, Achuar, Shuar, Kichua de la amazonía; doce están en la sierra: Karanki, Natabuela, Otavalo, Kayambi, Kitu Kara, Panzaleos, Chibuelos, Salasakas, Warankas, Puruháes, Kañaris y Saraguros; y uno en la costa: Manta Wancavilca Puná.

Sin embargo de su importancia, este sector de la sociedad ha sido generalmente excluido. En Ecuador y en Latinoamérica podemos destacar

como un avance de nuestra democracia, a la incorporación de los indígenas en la competencia política y en el ejercicio del poder público.

Con el propósito de luchar por sus derechos y por la defensa de los intereses populares¹⁰⁷, en Ecuador, el año 1986 se constituye la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. En principio, su lucha es puramente reivindicativa.

Su primera aparición importante ocurre en el gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos y más tarde –en 1994- promueve la tesis del NO en la segunda Consulta Popular promovida por el entonces Presidente Sixto Durán Ballén.

En 1996 decide incursionar en la actividad política, para lo cual, crea el movimiento político independiente denominado PACHACUTIK, con el que el movimiento indígena logra ganar espacios de poder en gobiernos seccionales, alcanza ocho de un total de ochenta y dos escaños parlamentarios, de los cuales cinco fueron indígenas.

En tanto que el año 2002 el “triumfo electoral del Coronel Lucio Gutiérrez generó gran expectativa debido al respaldo de Pachacutik y el movimiento indígena que le dio solidez y legitimidad”¹⁰⁸ en el cual, algunos de sus más destacados dirigentes ocuparon importantes cargos gubernativos, incluidos dos ministerios; ganaron diez de cien diputados, de los cuales, cuatro fueron indígenas provenientes de Cotopaxi, Morona Santiago, Pichincha y Zamora Chinchipe.

En las elecciones de octubre del año 2006, su líder Luis Macas, candidato a la Presidencia de la República alcanza una votación

¹⁰⁷ Luis Eduardo Maldonado Ruiz, *Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador: de la Reivindicación al Protagonismo Político*, en Los Pueblos Indígenas en la Agenda Democrática, Estudios de casos de Bolivia, Ecuador, México y Perú, Eliane Karp-Toledo, (Coordinadora), Editor José Antonio Quiroga Trigo, CAF, Primera Edición, Bolivia 2006, p 127

¹⁰⁸ Op., Cit., p. 97

significativamente baja, reduce a seis escaños parlamentarios de Pachacutik, de ellos cuatro fueron indígenas provenientes de Cañar, Cotopaxi, Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Un indígena fue elegido por el Partido Sociedad Patriótica en la provincia de Bolívar.

En las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente del 2007, Pachacutik, alcanza cinco escaños; pero también fueron elegidos cinco indígenas por el Movimiento de gobierno Alianza País. Los indígenas tienen diez asambleístas de un total de ciento treinta.

La representación indígena proviene de las provincias de la amazonía: especialmente de Zamora Chinchipe y Morona Santiago; en la sierra: de las provincias de Cotopaxi y Bolívar, no han logrado escaños en ninguna provincia de la costa ecuatoriana.

Generalmente el pueblo indígena prefiere aglutinarse en sus propias organizaciones y tienen prácticas democráticas ancestrales, en las que la participación es un elemento determinante. Consecuentemente no es muy usual, que se incorporen y activen en los movimientos o partidos políticos considerados tradicionales.

“La participación en la institucionalidad estatal ha estado determinada, por un lado, por la presencia del movimiento indígena en la escena política nacional y, por otro, por los cambios que se han generado producto de la presión de éste actor sobre el Estado y la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, consagrados en la Constitución y en el derecho internacional.”¹⁰⁹

¹⁰⁹ Op., Cit., p. 132

Al interior del movimiento indígena, han surgido varias organizaciones como Amauta Jatari, la FENOCIN, la FEINE, que además de sus propósitos reivindicativos han incursionado en la competencia política con las demás organizaciones políticas y en territorios con habitantes no indígenas. En similares circunstancias se encuentran los pueblos afroecuatorianos.

A propósito de la reforma política e institucional que demanda el país, la representación política de los pueblos indígenas y afroecuatorianos no puede escapar del profundo análisis y reflexión, a fin de promover un sistema electoral y político incluyente y equitativo que refleje la diversidad étnica y cultural del Ecuador.

CAPITULO III

REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO

Conforme han señalado destacados tratadistas, no existen recetarios perfectos sobre sistemas electorales que puedan ser aplicados sin considerar las condiciones heterogéneas de las realidades regionales, sociales y políticas de cada país, por tanto, el entorno nacional es determinante a la hora de definir los elementos propios del sistema electoral que nos permita aproximarnos a **la eficiencia y funcionalidad de la adjudicación de puestos para la Función Legislativa** que promueva el fortalecimiento de la democracia y el ejercicio de un buen gobierno en el Ecuador.

Debemos partir de un enfoque integral, sistémico, puesto que como señalamos al final del primer capítulo, ningún sistema electoral *per se*, puede generar los resultados esperados, éste debe engranarse adecuadamente al sistema de partidos, al sistema de gobierno, al sistema político y por consecuencia a la estructura y organización del órgano parlamentario.

Está claro que el sistema de gobierno ecuatoriano es el presidencialista con características fuertes, inclusive con facultad de colegislador.

Si bien la unicameralidad tiene por virtud la agilidad de los procesos legislativos, la bicameralidad tiene por virtud la eficiencia; y el Ecuador requiere procesos legislativos y fiscalizadores eficientes, además, en cuanto a las prácticas de corrupción, debe considerarse que más fácil será conseguir mayoría en una sola cámara que en las dos.

“... la legislación vigente ha conducido a la conformación de un sistema político caracterizado por la fragmentación de los partidos, el predominio de prácticas no

colaborativas y la permanencia de mecanismos clientelares en relación con la sociedad.”¹¹⁰

El diagnóstico realizado en el capítulo anterior nos lleva a determinar la necesidad de reorganizar el sistema electoral ecuatoriano, el que debe tener como propósito fundamental, alcanzar las siguientes metas:

- a) Estabilidad y gobernabilidad política;
- b) Cumplir el principio de representación democrática con la mayor participación posible;
- c) Evitar la excesiva fragmentación política; y
- d) Prever un sistema simple de adjudicación de puestos, que permita prever los efectos de la votación.

Mejorar la calidad legislativa y fiscalizadora solo se alcanzará mejorando la calidad de legisladores, y dado que por el derecho a la igualdad no es posible establecer requisitos de formación para acceder a la legislatura, se deben establecer circunscripciones electorales más grandes, lo que producirá al menos tres efectos: a) los candidatos necesitarán mayor liderazgo para postularse; b) proyectar liderazgos nacionales; y, c) evitar caciquismos locales.

En primer lugar es necesario definir la cantidad de votos que se le asignan al elector. En este estudio hemos coincidido con las críticas que diferentes tratadistas han hecho al sistema de votación por listas o entre listas, dado que “introduce un falso ideal: el de la representación personalizada”.¹¹¹

¹¹⁰ Simón Pachano, *El Congreso en el Sistema Político Ecuatoriano*, en Modernización de las Instituciones Democráticas: El Congreso, Simón Pachano (Coordinador), FLACSO-Fundación Konrad Adenauer, No. 2, Primera Edición, Quito 1997, p. 67.

¹¹¹ Diego Reynoso, *Hacia una División Político Administrativa: Distritación y Sistema Electoral, Diagnóstico, Propuesta y Metodología*, SENPLADES, Documento de Trabajo No. 3, Febrero, 2008, Quito-Ecuador

El Ecuador necesita un sistema electoral sencillo y eficiente, para alcanzar ese propósito es preciso recurrir al principio democrático de “una persona un voto”.

El sistema electoral debe crear las condiciones para la formación de partidos nacionales, así:

a) eliminar el voto por candidatos también llamada en la literatura especializada como “panachage” y en su lugar deberíamos restablecer el voto en listas cerradas y bloqueadas, o en listas cerradas con voto preferencial, conforme analiza el Consejo Nacional Electoral en el borrador de Proyecto de Ley Electoral, que será presentado para trámite y aprobación por parte de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, conforme prevé la Primera Disposición Transitoria de la Constitución Política del 2008; y,

b) asignar escaños en forma proporcional con cláusula condicional, llamada también barrera legal, esto es, que únicamente a las listas que superen el 3% de la votación nacional puedan acceder a la repartición de escaños parlamentarios, con lo cual, la mayoría de fuerzas políticas relativamente importantes, estarían representadas en el Congreso o Asamblea Nacional, pero, evitaría la excesiva dispersión o atomización.

Las fórmulas proporcionales de distribución de escaños, con métodos de cuota y asignación con restos mayores como es el de Hare que favorecen la presencia de partidos muy pequeños deben ser sustituidas.

La experiencia comparada (Argentina, Brasil, Chile, España, Portugal y Suiza, entre otros) indica que es preferible utilizar métodos de divisores sucesivos como el D’Hont, dado que reparte por mejores divisores, por lo que favorece a los partidos con más votos, y por tanto, facilita las coaliciones

políticas por tendencias, conforme consta en el borrador de Proyecto de Ley Electoral antes referido.

Adicionalmente, es necesario desarrollar el principio de equidad de género, mediante la participación alternada y secuencial de hombres y mujeres en las listas pluripersonales, en tanto que, en los distritos uninominales, se establezca que cuando el principal sea un hombre, su suplente deba ser necesariamente una mujer o a la inversa.

Así mismo, en la Ley de Partidos y Movimientos Políticos se debe establecer la obligación de formar las listas de candidatos a ser presentadas en las circunscripciones con población indígena o afroecuatoriana, incorporando a candidatos indígenas o afroecuatorianos.

La selección de candidatos debe efectuarse utilizando métodos transparentes de nominación como por ejemplo: elecciones internas, primarias o convenciones partidarias abiertas y públicas.

Una vez considerados integralmente estos criterios podemos pasar a definir los elementos propios del sistema electoral, esto es, la forma en que los electores expresan sus preferencias en los distritos electorales y la forma de conversión de votos en escaños.

3.1.- Nueva División Territorial para Elecciones Parlamentarias

Partiendo de las experiencias que ha vivido el Ecuador deberíamos pensar en circunscripciones o distritos electorales mixtos, tanto, frente a un posible escenario de Congreso Bicameral, o de Congreso unicameral.

Dada la fragmentación política ecuatoriana, la heterogeneidad étnica y la calidad de los resultados legislativos y fiscalizadores, considero que el Congreso Nacional del Ecuador debería ser Bicameral. Además, si consideramos las experiencias comparadas veremos que la mayoría de parlamentos latinoamericanos se componen de dos cámaras, con excepción de los países más pequeños de Centroamérica.

En todo caso, frente a cualquiera de los escenarios posibles me permito proponer las siguientes opciones reformativas del sistema electoral:

3.1.1.- Distritos Electorales en caso de un Congreso Bicameral

Si bien la Asamblea Nacional Constituyente propuso mantener un Congreso Unicameral, y así fue ratificado por la voluntad soberana, es necesario estudiar otras opciones como es el caso de la Bicameralidad.

Dado el sentido de pertenencia local y las dificultades de modificar los límites de la división político – administrativa del Estado, la representación territorial equitativa podría cumplirse a través de la elección de Senadores que integren la Cámara Alta, elegidos en distritos electorales uninominales constituidos por cada una de las provincias y los distritos metropolitanos.¹¹²

En este caso, los demás cantones de las provincias de Pichincha y Guayas elegirían en forma independiente de Quito y Guayaquil, un Senador cada una, cuyo resultado sería de veintiséis senadores.

Si nos remitimos al derecho comparado, vemos que generalmente la Cámara del Senado constituye la representación territorial con un número igual

¹¹² Los distritos metropolitanos estarían constituidos por cantones o agregación de cantones vecinos que superen el millón de habitantes, actualmente sería Quito y Guayaquil.

de representantes, independientemente del número de habitantes por circunscripción electoral.

En tanto que la representación poblacional se constituye mediante la elección de Diputados en distritos plurinominales que integran la Cámara Baja.

Como dejamos expuesto en los capítulos anteriores las provincias constituidas en distritos electorales plurinominales resultan muy complejas, desproporcionadas, causantes en buena medida de la fragmentación política.

Los Diputados deberían ser elegidos en distritos plurinominales constituidos por regiones equiparables a su número de habitantes, a su extensión territorial y a las condiciones socio – económicas, cuyos límites provinciales permanezcan reconocibles.

En el año 2000, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas optó por desconcentrar sus actividades administrativas en siete regiones, con cuya división la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) coincide en cuanto a la equidad territorial y poblacional, casos en los cuales, los distritos metropolitanos constituirían distritos electorales por si solos.

Las circunscripciones regionales permitirían que la Cámara de Diputados esté integrada por un porcentaje de representación equivalente al porcentaje de su población, y que la distribución de escaños cumpla el principio de proporcionalidad, con lo cual se cumpliría el principio de representación democrática.

Si se asignara un escaño por cada 100.000 habitantes, distribuidos con restos mayores, se elegiría un total de 120 diputados, en cuyo caso el porcentaje de población regional en relación con el porcentaje de

representación o escaños produce una mínima diferencia, como se observa en el cuadro No. 11.

En tanto que si se asignara un escaño por cada 150.000 habitantes, el número de diputados sería de 81, cuya la relación porcentual y la diferencia si bien mayor a la que genera el caso anterior, es mucho menor a la actual, conforme se verifica en el cuadro No. 12.

De lo cual se puede concluir claramente que la cuota de un diputado por cada 100.000 habitantes es técnicamente la que mayor proporcionalidad genera entre el porcentaje de habitantes de cada región en relación con el porcentaje de representación parlamentaria, por tanto, la diferencia es mínima.

Lo que además confirma la regla de que a mayor número de puestos a repartir, más equitativa es la distribución en términos poblacionales y mayor es la proporcionalidad.

Si se aplica la cuota de un diputado por cada cien mil habitantes implica que el pleno del Congreso Nacional¹¹³ estaría constituido por ciento cuarenta y seis representantes en total; por lo que si bien resultaría mas costoso en términos económicos, ello se compensaría con una representación más democrática en términos técnicamente adecuados.

**PROPUESTA PARA CONFORMACIÓN DE UN CONGRESO BICAMERAL
CON CUOTA DE 100.000 HABITANTES**

CONGRESO BICAMERAL			
Distritos Electorales	Total distritos	Cuota	Total escaños
Uninominales	26		26
Plurinominales	9	100.000	120
Total escaños			146

¹¹³ El Pleno del Congreso Nacional se constituye por los Senadores y Diputados conjuntamente, a cuyo órgano se le asignan competencias que por su trascendencia o impacto nacional deben ser ejercidas por todos sus integrantes al mismo tiempo.

Se ha llegado a afirmar –equivocadamente a mi juicio- que el alto número de diputados constituye la causa de la crisis económica nacional, por cuya razón sería políticamente más viable que el país opte por una cuota de un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, en cuyo caso el pleno se constituiría con ciento siete representantes, un número inferior al número de asambleístas constituyentes elegido el 2007.

PROPUESTA PARA CONFORMACIÓN DE UN CONGRESO BICAMERAL CON CUOTA DE 100.000 HABITANTES

CONGRESO BICAMERAL			
Distritos Electorales	Total distritos	Cuota	Total escaños
Uninominales	26		26
Plurinominales	9	150.000	81
Total escaños			107

En todo caso, si debido a la resistencia de los ciudadanos al incremento del número de representantes parlamentarios el país optara por un Congreso Nacional pequeño, éste no podría exceder de la cuota de ciento cincuenta mil habitantes por diputado, caso contrario, volveríamos a incrementar la diferencia y la consecuente desproporcionalidad entre porcentaje de habitantes de cada distrito electoral en relación con el porcentaje de representación parlamentaria.

3.1.2.- Distritos Electorales en caso de un Congreso Unicameral

Coherente con el planteamiento de un sistema electoral mixto, considero que el Congreso Unicameral debería combinar el criterio de representación territorial y de representación poblacional paritaria, esto es, que la totalidad de

puestos estén repartidos en el cincuenta por ciento de representación territorial y el restante cincuenta por ciento de representación poblacional.

La representación territorial estaría dada por la elección de dos diputados por cada una de las provincias y por los distritos metropolitanos, independientemente del número de sus habitantes, lo que daría un total de cincuenta y dos diputados provinciales elegidos en veintiséis distritos binominales.

Los diputados provinciales representarían las aspiraciones y expectativas locales o territoriales que requieran plasmarse en el ordenamiento jurídico o requieran de procesos de fiscalización que demanden las localidades.

La representación poblacional a su vez estaría dada por la elección del restante cincuenta por ciento de sus integrantes en una circunscripción nacional única, cuya distribución de puestos se efectúe mediante el sistema proporcional.

Este mecanismo permitiría compensar la distorsión generada por la desproporcionalidad que las circunscripciones binominales constituidas por las provincias provoca (sobre-representadas las pequeñas, sub-representadas las grandes), dado que los candidatos nacionales pertenecerán mayoritariamente a las circunscripciones con mayor población consolidada.

Para ser candidatos nacionales requerirán de una presencia y apoyo de todo el país y representarían especialmente las aspiraciones y expectativas de toda la nación, a partir de cuya acción permitirá generar liderazgos nacionales.

El número total de integrantes del Congreso o Asamblea Legislativa unicameral sería de ciento cuatro representantes.

PROPUESTA PARA CONFORMACIÓN DE UN CONGRESO UNICAMERAL

CONGRESO UNICAMERAL		
Distritos Electorales	Total distritos	Total escaños
Binominales	26	52
Único Nacional	1	52
Total escaños		104

El Congreso Nacional del Ecuador es la función del Estado con mayor desprestigio y falta de credibilidad, por lo que su recomposición resulta indispensable para la vida democrática. La tarea más importante del órgano reformador del Estado, radica en la virtud de encontrar procedimientos adecuados para su conformación en términos de calidad de la representación.

Si el interés general del país efectivamente está por sobre los otros, entonces el poder reformador denominado poder constituyente originario o derivado, impulsará reformas integrales pensadas en la consolidación de la democracia y gobernabilidad.

3.2.- Fórmulas de Distribución de Puestos para el Congreso

De la combinación de las circunscripciones electorales se deriva la necesidad de combinar también los sistemas de asignación de escaños a fin de que el sistema sea coherente.

Algunos politólogos consideran que en buena medida la representación proporcional tiene responsabilidad en los problemas políticos de América

Latina, afirman que la combinación del presidencialismo con la representación proporcional sería la peor combinación de todas las combinaciones posibles.¹¹⁴

Al iniciar este trabajo consideraba que lo adecuado para la conformación del Congreso Nacional o Asamblea Legislativa del Ecuador podría ser un sistema electoral mayoritario en circunscripciones electorales uninominales; sin embargo, como alternativa frente a la resistencia e inviabilidad técnica y política para promover esa opción, considero más conveniente plantear un sistema electoral mixto.

Dejo enunciado que la elección de representantes territoriales debería hacerse aplicando el sistema de mayoría relativa, en tanto que para la elección de representantes poblacionales se aplique el sistema proporcional.

Para evita confusiones, igual que en el caso de las circunscripciones electorales dividiré el análisis según la opción de Congreso Bicameral o Unicameral que el país pudiera escoger.

3.2.1.- Distribución de Puestos en caso de un Congreso Bicameral

La elección de Senadores en distritos uninominales por mayoría relativa no solo facilitaría el proceso electoral, sino que contribuiría a mejorar la calidad de los elegidos, además provocaría un efecto reductor de los partidos y movimientos políticos en contienda.

Para la elección de diputados regionales de representación poblacional en distritos plurinominales sería pertinente aplicar el sistema proporcional en

¹¹⁴ Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Gobernabilidad*, Universitat Heidelberg, Workin Paper No. 63, Barcelona 1992.

listas cerradas, de manera que cada elector tendría derecho a un voto por toda la lista de su preferencia.

Como señalamos al inicio de este capítulo el método de distribución de escaños más adecuado según las experiencias comparadas es el método de divisores sucesivos denominado de D'Hont,¹¹⁵ con lo cual, quedarían representadas las diferentes tendencias políticas existentes en el país.

3.2.2.- Distribución de Puestos en caso de un Congreso Unicameral

Siguiendo la misma lógica planteada en líneas anteriores, para la elección del cincuenta por ciento de los integrantes del Congreso Nacional estaría dada por los diputados provinciales elegidos en distritos binominales y en listas cerradas, por mayoría relativa.

Entonces, las listas que obtengan las dos primeras votaciones ganan los dos escaños, salvo el caso en que la segunda lista no haya alcanzado al menos la mitad de los votos obtenidos por la primera, en cuyo caso la más votada llevará los dos escaños.

En este caso, la segunda lista se beneficia frente a la primera toda vez que con una menor votación, alcanza el cincuenta por ciento de la representación, lo cual genera un desequilibrio que hemos llamado distorsión.

El otro cincuenta por ciento de los integrantes del Congreso Nacional estaría dado por los diputados nacionales elegidos en un solo distrito nacional plurinominal en listas cerradas, con lo cual cada elector tendrá un voto.

¹¹⁵ El procedimiento para la aplicación del método D'Hondt está suficientemente desarrollado en el primer capítulo y lo hemos referido en el segundo, por lo cual no es necesario entrar en mayores detalles.

En este caso, la distribución de los puestos se hará mediante la aplicación del método D'Hont, que ya ha sido aplicado en el Ecuador y se aplica en por lo menos la mitad de los países latinoamericanos.

El siguiente cuadro resume la propuesta de sistema electoral que dejo planteada para las dos opciones de integración del Congreso Nacional:

RESUMEN DE PROPUESTA DE DISTRITOS Y DISTRIBUCIÓN DE PUESTOS PARA LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

CONGRESO	DIGNIDADES	DISTRITOS	SIST. DE ASIGN. DE ESCAÑOS
Bicameral	Senadores	Uninominales	Mayoría relativa
	Diputados Regionales	Plurinominales	Proporcional
Unicameral	Diputados provinciales	Binominales	Mayoría relativa
	Diputados Nacionales	Plurinominal único	Proporcional

3.3.- Cláusula Condicional o Barrera para Acceder a Escaños

La barrera legal tiene como propósito contribuir al efecto reductor de las organizaciones políticas, con lo cual los partidos y movimientos políticos excesivamente pequeños no tendrían posibilidad de acceder a escaños, y por tanto, permite evitar la excesiva dispersión y atomización de las fuerzas políticas representadas en la Función Legislativa.

Otro efecto que produce la cláusula condicional o barrera legal es que promueve la existencia de partidos y movimientos políticos con presencia nacional y el surgimiento de líderes nacionales.

Son casi desconocidas las barreras legales en América Latina. Una de las pocas experiencias es Argentina, donde hasta 1973 fue del ocho por ciento, luego bajó al tres por ciento del distrito, calculada sobre la base de los ciudadanos inscritos. Esa barrera es tan baja que solo tiene sentido en una sola circunscripción con 35 disputados.

Si el propósito es promover y fortalecer partidos y movimientos políticos nacionales, lo lógico es que el cálculo se realice con base en la votación nacional alcanzada por cada organización política en competencia, en relación con la votación nacional confiada por los electores para el cargo o dignidad objeto de la elección.

Así, no solo será necesario obtener los votos suficientes en el respectivo distrito o circunscripción electoral, sino que además la organización política que patrocina la candidatura debe superar la barrera legal.

Esto puede ser objeto de crítica en el sentido de que con ella se afectaría la voluntad democráticamente depositada por los electores de su correspondiente distrito; lo cual en principio podría ciertamente ocasionar inconformidades, sin embargo, atendería la imperiosa necesidad de reducir el número de organizaciones políticas.

¿Los actores políticos aceptarán los beneficios democráticos que de ella se deriven? Es de esperar que así sea.

El Ecuador se encuentra saturado de organizaciones políticas carentes de representatividad, la habilitación de grupos independientes para terciar con aspirantes propios sin otra limitación que la de presentar un pequeño número de firmas de apoyo, en lugar de contribuir a la consolidación democrática han intensificado la desinstitucionalización.

Por supuesto que tampoco las organizaciones políticas denominadas tradicionales, han sido capaces de propiciar los cambios necesarios para fortalecer la institucionalidad, para promover la prestación eficiente de los servicios públicos, la regulación y control eficaces, y en fin, todo aquello que la sociedad demanda para el ejercicio de un buen gobierno.

Más por el contrario, la mayoría procuró controlar los órganos del poder público no para favorecer el interés general, sino como espacios clientelares e inclusive para abusar del poder que su control les permitió; lamentablemente las organizaciones políticas progresistas pronto se asimilaron a las que combatieron fehacientemente.

Si tomamos en cuenta que para las elecciones de assembleístas en el año 2007 concurrieron a la competencia electoral: nueve de doce partidos políticos legalmente reconocidos, cincuenta y tres movimientos independientes nacionales, diez movimientos independientes en el exterior y ciento ochenta y siete movimientos independientes provinciales, con un total de tres mil doscientos veinticuatro candidatos principales con sus respectivos suplentes, para disputar ciento treinta escaños, se evidencia la necesidad de estimular la organización y fortalecimiento de partidos y movimientos políticos nacionales suficientemente representativos y fuertes.

El cuadro No. 13 permite ilustrar sobre el número de listas competidoras presentadas en algunas provincias, para las elecciones del 2007, lo cual confirma lo que dejo afirmado.

Queda claramente demostrado que compiten un gran número de organizaciones políticas, de las cuales un alto número no obtiene ni siquiera el uno por ciento de los votos, como ocurrió en Guayas (22), en Manabí (17), en

Pichincha (15), El Oro (9); en tanto que el promedio de listas que superan el tres por ciento en las 12 provincias tomadas en el ejemplo, es un promedio de 7.9, en las que podrían estar representadas las diferentes corrientes de pensamiento político.

Ahora bien el porcentaje de la votación nacional alcanzado por las organizaciones políticas para acceder a escaños parlamentarios no puede ser ni excesivamente baja que resulte innecesaria, ni excesivamente alta que resulte excluyente; es preciso fijar una cifra moderada.

De acuerdo con los datos de resultados alcanzados por organizaciones políticas con cierta presencia en el contexto nacional, no debería ser inferior al tres por ciento, ni superior al cuatro por ciento de los votos válidamente consignados a nivel nacional a favor de las listas competidoras exclusivamente para las dignidades parlamentarias.

De lo expuesto concluyo proponiendo que se incorpore al ordenamiento jurídico nacional, una cláusula condicional o barrera legal de entre el tres y cuatro por ciento de los votos válidos consignados en todo el país, exclusivamente para la elección de diputados o asambleístas.

3. 4.- En resumen

Con base en las reflexiones sobre la experiencia ecuatoriana, resulta indiscutible la necesidad de reformular el sistema electoral pero no en forma aislada ni sesgada, sino en forma integral, sistémica; atendiendo a la técnica pero sin descuidar la viabilidad política.

No es suficiente limitarse a cambiar el nombre del órgano que ejerza la función legislativa, sino que es necesario incorporar modificaciones normativas integrales al sistema electoral y al sistema político, así como promover cambios en la cultura política, a fin de lograr una representación popular de calidad.

Para alcanzar la representación territorial y poblacional es preciso promover un sistema electoral mixto con cláusula condicional.

Considero que un Congreso Bicameral contribuiría a mejorar la calidad y eficiencia legislativa y fiscalizadora, podría estar estaría integrado así:

- a) Senadores elegidos en distritos uninominales constituidos por cada provincia y distritos metropolitanos mediante el sistema de mayoría relativa (26); y,
- b) Un diputado por cada ciento cincuenta mil o fracción de cien mil habitantes elegidos en listas cerradas y bloqueadas presentadas en distritos regionales equiparables, cuyo porcentaje de población sea equitativa con el porcentaje de representación; los puestos se distribuirían mediante el sistema proporcional aplicando el método D'Hont (81).

Por cuanto el país ha optado por una Asamblea Legislativa unicameral, la integración de la función legislativa debería ser la siguiente:

- a) Diputados elegidos en listas cerradas y bloqueadas presentadas en distritos binominales constituidos por cada provincia y distrito metropolitano, por mayoría relativa; cuyo número total sea equivalente al cincuenta por ciento de sus integrantes (52); y,

- b) El restante cincuenta por ciento (52) sea elegido en listas cerradas y bloqueadas presentadas en un distrito nacional único, cuya adjudicación sea proporcional aplicando el método D'Hont.

Además, en cualquiera de los casos se aplique la cláusula condicional, de manera que, accedan a la repartición de escaños únicamente los candidatos a Senadores y Diputados o Asambleístas indistintamente del tipo de circunscripción electoral, patrocinados por organizaciones políticas que la suma total de sus votos, superen el tres por ciento de la votación nacional consignada exclusivamente para las dignidades parlamentarias.

La Constitución aprobada en referéndum –septiembre 2008- es excesivamente reglamentaria, por lo que no da lugar a mayor desarrollo legislativo, en cuya virtud, una de las posibilidades que podría considerarse para la distribución de puestos es la siguiente:

- a) Quince asambleístas elegidos en la circunscripción nacional única, mediante el sistema proporcional: método D'Hondt.;
- b) Dos asambleístas por cada provincia, más uno por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, mediante sistema proporcional: método D'Hondt. Las provincias que cuenten con distritos metropolitanos, constituirán la circunscripción electoral provincial sin el territorio metropolitano.

Los distritos metropolitanos elegirán dos asambleístas más uno por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil. Dado que el Art. 266 de la Constitución prevé que los distritos metropolitanos ejercerán

las competencias que correspondan a los concejos municipales, y las que sean aplicables a los consejos provinciales y regionales, la Ley debe establecer el mismo tratamiento que a las provincias, pero sus habitantes no deben participar de la elección de los assembleístas provinciales, puesto que se produciría una excesiva sobre-representación de esas jurisdicciones.

- c) El resto del territorio de las provincias que cuenten con distritos metropolitanos, debe constituir la circunscripción electoral para elegir a los assembleístas provinciales, en función del número de habitantes.
- d) Las circunscripciones del exterior elegirán dos assembleístas cada una, mediante mayoría relativa.
- e) Las regiones autónomas legalmente constituidas elegirán un assembleísta por cada trescientos mil habitantes, dado que también elegirán assembleístas provinciales, puesto que ellas no subsumen a las provincias.

“La relación equilibrada entre conservación e innovación, y la orientación de una reforma que considere que las cuestiones de sistema electoral son cuestiones de poder, constituyen importantes requisitos para las posibilidades de éxito de una reforma al sistema electoral.”¹¹⁶

¹¹⁶ Op., Cit., p. 333.

3.5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En esta última parte formularé las conclusiones y recomendaciones generales más importantes que se derivan del estudio de nuestro sistema electoral, que nos permita procurar la eficiencia y funcionalidad de la asignación de escaños parlamentarios en el Ecuador, en procura de fortalecer la democracia y participación incluyente de los diferentes actores políticos.

3.5.1.- CONCLUSIONES

1.- Si bien el Ecuador ha reformado frecuentemente la legislación electoral, no ha efectuado una profunda reforma integral que armonice el sistema electoral con el sistema de gobierno y el sistema político, de manera que promueva un engranaje que genere un óptimo funcionamiento de la institucionalidad política, dentro de un Estado unitario.

2.- El sistema de partidos y la representación política se encuentran altamente dispersos y fragmentados; pues, el sistema de votación de una lista o entre listas y la participación de los independientes, facilita la existencia de un multipartidismo exagerado que imposibilita mantener acuerdos duraderos encaminados a crear condiciones de estabilidad gubernamental, así como para producir una legislación consensuada y eficiente.

El déficit en la representación política que pone en peligro la estabilidad del sistema político, puede superarse a través de reformas al sistema electoral; es requisito de una reforma exitosa que cuente con el consenso, por lo que,

son los partidos los que al final deben acordar las reformas. Los bloqueos se producen porque no se conocen o no se comprenden los elementos técnicos existentes para la adaptación de los sistemas electorales a las posibilidades de hacer eficiente y funcional una representación mejorada.¹¹⁷

3.- Las impugnaciones al sistema electoral ecuatoriano (si se puede llamar sistema) van encaminadas fundamentalmente a dos cuestiones: la variabilidad de las circunscripciones electorales mayoritariamente pequeñas con asignación de escaños altamente desproporcionales; y, la excesiva fragmentación de las organizaciones y de la representación política que dificultan los acuerdos para el ejercicio de un buen gobierno.

4.- Los objetivos funcionales del sistema electoral deben estar encaminados a alcanzar al menos las siguientes metas: mayor estabilidad y gobernabilidad del sistema político; mejorar la calidad de la representación a través de formas de personalización del voto; generar mayor proporcionalidad; y, provocar efectos reductores de las organizaciones políticas.

Para alcanzar esos objetivos es necesario considerar la viabilidad de combinar sistemas de representación por mayoría con representación proporcional, es decir, aplicar sistemas electorales mixtos, específicamente para elegir a los integrantes de la función legislativa.

5.- El sistema mayoritario para elegir a los representantes territoriales permitirá mantener la relación entre electores y elegidos y representar a los intereses y expectativas locales, sin caer en el caudillismo dado que los distritos serán grandes; en tanto que el sistema proporcional permitirá asegurar la representación de intereses más amplios y generales.

¹¹⁷ Dieter Nohlen , *Sistemas Electorales...*, Op, Cit, 332.

Los elementos del sistema electoral deben responder a las condiciones heterogéneas de las realidades sociales y políticas del Ecuador; para lo cual es preciso definir con claridad los objetivos del sistema electoral desde un enfoque integral y sistémico.

6.- La nueva Constitución Política del Ecuador no remedia los defectos del sistema electoral ecuatoriano y no permite establecer un sistema electoral mixto, a menos que se produjera una nueva reforma constitucional. Sin embargo, la creación de circunscripciones electorales constituidas por regiones y distritos metropolitanos, debe considerarse como una oportunidad para que la ley permita compensar la desproporcionalidad provocada por las circunscripciones plurinominales pequeñas.

7.- Concluyo respondiendo a la pregunta central de este trabajo, en el sentido de que las circunscripciones electorales variables, mayoritariamente pequeñas, la forma de votación personalizada en listas abiertas y los frecuentes cambios de las fórmulas de distribución de puestos ocurrida en Ecuador, al tiempo de incidir de manera significativa en la desproporcionalidad, provocan la personalización de la política, la excesiva fragmentación de partidos y promueve liderazgos locales que afectan a la calidad de la representación política; por lo que, se hace indispensable impulsar cambios integrales al sistema electoral engranado al sistema de partidos y al sistema político a fin de promover una representación que genere confianza, y suficiente credibilidad, originada en una eficiente legislación y fiscalización.

3.5.2.- RECOMENDACIONES

Si bien no existen recetarios que permitan prever con exactitud los efectos de los sistemas electorales, del estudio realizado se pueden formular las siguientes recomendaciones:

1.- Adoptar un sistema electoral mixto, esto es: una representación territorial originada en distritos uninominales o binominales, con sistema de mayoría relativa; y, una representación poblacional generada en circunscripciones electorales grandes con sistema de distribución proporcional.

2.- Con el propósito de mejorar la calidad legislativa y de fiscalización, es preferible la bicameralidad, en cuyo caso los senadores deben ser elegidos en distritos uninominales constituidos por las provincias y distritos metropolitanos, mediante el sistema de mayoría relativa, los que ejercerán la representación territorial; en tanto que los diputados deberían ser elegidos en circunscripciones electorales grandes, es decir, en regiones constituidas por la agregación de provincias, a razón preferente de un diputado por cada cien mil habitantes; si se producen dificultades políticas, uno por cada ciento cincuenta mil habitantes, cuya distribución de puestos se hará mediante sistemas proporcionales.

3.- En un Congreso unicameral, se debería combinar el sistema electoral del siguiente modo: implementar distritos binominales constituidos por cada provincia y distrito metropolitano, para elegir mediante el sistema de mayoría relativa, al cincuenta por ciento de los integrantes del Congreso o Asamblea, quienes ejercerán la representación territorial; y, complementariamente un distrito nacional único para elegir mediante sistema proporcional al restante cincuenta por ciento de sus integrantes.

4.- La distribución de puestos en distritos pluripersonales de representación proporcional, debería aplicarse el método D'Hondt, conforme ha sido considerado en el Proyecto de Ley Electoral que se encuentra en análisis en el Consejo Nacional Electoral, para su posterior aprobación legislativa.

5.- Con el propósito de provocar efectos reductores de las organizaciones políticas, que de lugar a un multipartidismo moderado, resulta indispensable crear una barrera legal del tres por ciento para la distribución de puestos para integrar la Función Legislativa, lo cual incidirá positivamente en la proporcionalidad entre las fuerzas políticas efectivamente representativas del país, después de haber excluido a las mini organizaciones políticas.

6.- La forma de votación debe ser en listas cerradas y bloqueadas o en listas cerradas con voto preferencial conforme consta del borrador del Proyecto de Ley Electoral preparado por el Consejo Nacional Electoral, a fin de obtener una representación real de las preferencias por tendencias ideológicas o políticas, y facilitar a la vez, la decisión del elector.

7.- Finalmente es preciso destacar que en la integración de las listas de candidatos es necesario mantener y desarrollar los principios de equidad de género y de grupos étnicos mediante los criterios de alternancia y secuencialidad entre hombres y mujeres, y, de incorporación de candidatos indígenas en proporción al porcentaje de población étnica, independientemente de que existan organizaciones políticas que representen exclusivamente a esos sectores.

8.- En aplicación del tercer numeral del Art. 118 de la nueva Constitución aprobada por los ecuatorianos, la Ley Electoral deberá normar la elección de asambleístas regionales, de distritales y de las circunscripciones del exterior.

ANEXOS: CUADROS

**CUADRO No. 1: DIPUTADOS NACIONALES QUE CONFORMARON EL
CONGRESO NACIONAL DESDE 1979 HASTA 1998**

	1979	1984	1988	1992	1996	1998	TOTAL DE LEGISLADORES POR PARTIDO
PCE	1		1	1		1	4
PLRE	2						2
DEMÓCRATA		1					1
PSP							0
CFP	4	1	1				6
DP-UDC		1	1	1	1	4	8
PSC	2	2	1	3	4	5	17
PCD							0
PRIAN							0
CID							0
PUR				2			2
FADI		1	1				2
VELASQUISTA							0
PRE		1	2	2	3	4	12
PNR							0
AN							0
ID	3	3	3	1		3	13
APRE							0
FRA		1	1				2
MPD		1		1	1	1	4
PSE			1	1			2
MUPPNP					2		2
L-22							0
PCE-FRA					1		1
TOTAL CONGRESO	12	12	12	12	12	18	78

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

**CUADRO No. 2: HABITANTES, ELECTORES Y ESCAÑOS
POR PROVINCIA**

PROVINCIA	POBLACIÓN	ELECTORES		Habitantes por
			ESCAÑOS	escaño
Galápagos	18640	12137	2	9320
Pastaza	61412	42451	2	30706
Zamora Chinchipe	76414	52472	2	38207
Napo	79610	52401	2	39805
Orellana	85771	54595	2	42886
Morona Santiago	112106	77176	2	56053
Sucumbíos	130095	84802	2	65048
Carchi	152304	118474	3	50768
Bolívar	168874	136842	3	56291
Cañar	206953	176975	3	68984
Imbabura	345781	265706	3	115260
Cotopaxi	350450	264830	4	87613
Esmeraldas	381811	281062	4	95453
Chimborazo	403192	327601	4	100798
Loja	405589	305391	4	101397
Tungurahua	441389	351330	4	110347
El Oro	515445	384376	4	128861
Azuay	598504	480.309	5	119701
Los Ríos	650709	476615	5	130142
Manabí	1180648	942573	8	147581
Pichincha	2383402	1771003	14	170243
Guayas	3277419	2362652	18	182079

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

**CUADRO No. 3: DIFERENCIA ENTRE EL PORCENTAJE DE POBLACIÓN
CON EL PORCENTAJE DE REPRESENTACIÓN POR PROVINCIAS**

PROVINCIA	Población (#)	Mínimo por Provincia	Escaños (#)	Población (%)	Representación (%)	Diferencia
Galápagos	18640	2	2	0.15	2	1.85
Pastaza	61412	2	2	0.51	2	1.49
Zamora Ch.	76414	2	2	0.64	2	1.36
Napo	79610	2	2	0.66	2	1.34
Orellana	85771	2	2	0.71	2	1.29
Morona S	112106	2	2	0.93	2	1.07
Sucumbios	130095	2	2	1.08	2	0.92
Carchi	152304	2	3	1.27	3	1.73
Bolívar	168874	2	3	1.40	3	1.60
Cañar	206953	2	3	1.72	3	1.28
Imbabura	345781	2	3	2.88	3	0.12
Cotopaxi	350450	2	4	2.91	4	1.09
Esmeraldas	381811	2	4	3.17	4	0.83
Chimborazo	403192	2	4	3.35	4	0.65
Loja	405589	2	4	3.37	4	0.63
Tungurahua	441389	2	4	3.67	4	0.33
El Oro	515445	2	4	4.29	4	-0.29
Azuay	598504	2	5	4.98	5	0.02
Los Ríos	650709	2	5	5.41	5	-0.41
Manabí	1180648	2	8	9.82	8	-1.82
Pichincha	2383402	2	14	19.82	14	-5.82
Guayas	3277419	2	18	27.25	18	-9.25
Total	12026518	44	100		Desvío =	17.58

**CUADRO No. 4: EJEMPLO DE DISTRIBUCIÓN DE PUESTOS SEGÚN
LEY REFORMADA EN 1990**

VOTOS POR LISTAS

Nro. de Listas	Votación
A	7.664
B	2.087
C	1657
D	5390
E	1837
F	1439
G	770
H	12882
I	1053
J	1753
Suman =	36.537

COCIENTES

Primer cuociente eliminador
Votos válidos: $\frac{36.537}{5} = 7.307$
50% del cuociente: $\frac{7.307}{2} = 3.653$
Cuociente distribuidor:
Total de votos: $\frac{25.936}{5} = 5.187$

ADJUDICACIÓN DE PUESTOS

Nro. de Lista	Votación	Cuociente distribuidor	Puestos por Cuociente	Residuos	Puestos por Residuo	Total de Puestos
H	12.882	5.187	2	2.508	1	3
A	7.664	5.187	1	2.477	---	1
D	5.390	5.187	1	203	---	1
Total						5

Fuente: Legislación Electoral Ecuatoriana, *Elecciones y Democracia en el Ecuador*, No. 3, Tribunal Supremo Electoral, Corporación Editora Nacional, p. 113

**CUADRO No. 5: PROPORCIONALIDAD EN LAS ELECCIONES DEL 19 DE
MAYO DE 1996**

PROVINCIA	ESCAÑOS	PARTIDOS	% DE VOTOS	% DE REPRESENTACIÓN
Azuay	4	MCNP	26.6	50
		PSC	13.73	25
		DP-UDC	9.32	25
Bolívar	2	PSC	19.3	50
		DP-UDC	10.3	50
El Oro	3	PSC	25.59	33.3
		PRE	25.48	33.3
		ID	8.76	33.3
Imbabura	3	PRE	15.97	66.6
			10.10	33.3
Los Ríos	4	PRE	29.38	50
		PSC	26.92	50
Manabí	5	PSC	24.89	40
		PRE	24.25	40
		DP-UDC	6.24	20
Pichincha	8	DP-UDC	17.27	25
		PSC	13.73	25
		MCNP	12.88	12.5
		ID	7.5	12.5
		PRE	5.45	12.5
		PL-FRA	4.14	12.5
Zamora	2	DP-UDC	16.5	50
		PSC	12.1	50

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

**CUADRO No. 6: EJEMPLO DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS CON
METODO D'HONDT**

LISTAS CON VOTOS ALCANZADOS POR CADA CANDIDATO

Lista A		Lista B		Lista C		Lista D	
Candidatos	Votos	Candidatos	Votos	Candidatos	Votos	Candidatos	Votos
A1	11247	B1	3296	C1	62680	D1	19547
A2	3024	B2	870	C2	36264	D2	12452
A3	2713	B3	862	C3	33543	D3	11211
A4	1745	B4	715	C4	27808	D4	10520
<u>A5</u>	<u>1722</u>	<u>B5</u>	<u>631</u>	<u>C5</u>	<u>26722</u>	<u>D5</u>	<u>9726</u>
TOTAL	20451	TOTAL	6374	TOTAL	187021	TOTAL	63456
Lista E		Lista F		Lista G		Lista H	
Candidatos	Votos	Candidatos	Votos	Candidatos	Votos	Candidatos	Votos
E1	11475	F1	35627	G1	8352	H1	26711
E2	7387	F2	26131	G2	5143	H2	19757
E3	6808	F3	22921	G3	4234	H3	16341
E4	6489	F4	20373	G4	3860	H4	15725
<u>E5</u>	<u>6117</u>	<u>F5</u>	<u>20080</u>	<u>G5</u>	<u>3799</u>	<u>H5</u>	<u>14351</u>
TOTAL	38276	TOTAL	125132	TOTAL	25388	TOTAL	92885

TOTAL DE VOTOS DE CADA LISTA DIVIDIDO PARA 1, 2, 3, 4 Y 5:

LISTAS	VOTOS	1	2	3	4	5
A	20451	20451	10226	6817	5113	4090
B	6374	6374	3187	2125	1594	1275
C	187021	187021	93511	62340	46755	37404
D	63456	63456	31728	21152	15864	12691
E	38726	38726	19138	12759	9569	7655
F	125132	125132	62566	41711	31283	25026
G	25388	25388	12694	8463	6343	5078
H	92885	92885	46443	30962	23221	18577

Finalmente se ordenaban los cuocientes de mayor a menor y se asignaban los escaños a los más votados de cada lista, cuyo resultado final sería el siguiente:

ASIGNACIÓN DE LOS ESCAÑOS (D'HONDT)

CUOCIENTES	LISTAS	CANDIDATOS
187021	C	C1
125132	F	F1
93511	C	C2
92885	H	H1
63456	D	D1

CUADRO No. 7: PORCENTAJE DE VOTACIÓN POR LISTAS Y DE REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA OBTENIDA EL AÑO 2006

PARTIDOS POLÍTICOS	% DE VOTOS OBTENIDOS	% DE REPRESENTACIÓN
PRIAN	16.47	27
PSP	8.22	23
PSC	15.1	12
ID/RED	12.47	10
PRE	12.03	6
MUPP-NP	3.41	6
UDC	5.49	4
MPD	4.73	3

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

**CUADRO No. 8: PORCENTAJE DE VOTACIÓN Y REPRESENTACIÓN
ALCANZADA POR ALIANZA PAIS EN LAS ELECCIONES DEL 2007**

Provincia	Listas Competidoras	Listas con - del 1 % de Votos	Listas con + del 3 % de votos	% de votos de APAIS	% de escaños obtenidos	Desproporcionalidad
Azuay	20	2	8	39.51	80	40.49
Carchi	14	1	9	32.74	66.66	33.92
Esmeraldas	21	Ninguna	7	21.56	50	28.44
Guayas	36	22	7	30.34	55.55	25.21
Galápagos	8	1	4	27.68	50	22.32
Loja	20	Ninguna	9	32.13	75	42.87
Manabí	36	17	7	33.93	62.5	28.57
Morona Santiago	12	1	8	18.41	50	31.59
Orellana	17	Ninguna	11	16.42	50	33.58
Pichincha	34	15	8	35.13	64.1	28.97
Zamora Ch.	9	Ninguna	8	28.69	50	21.31
El Oro	26	9	9	29.36	75	45.64

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

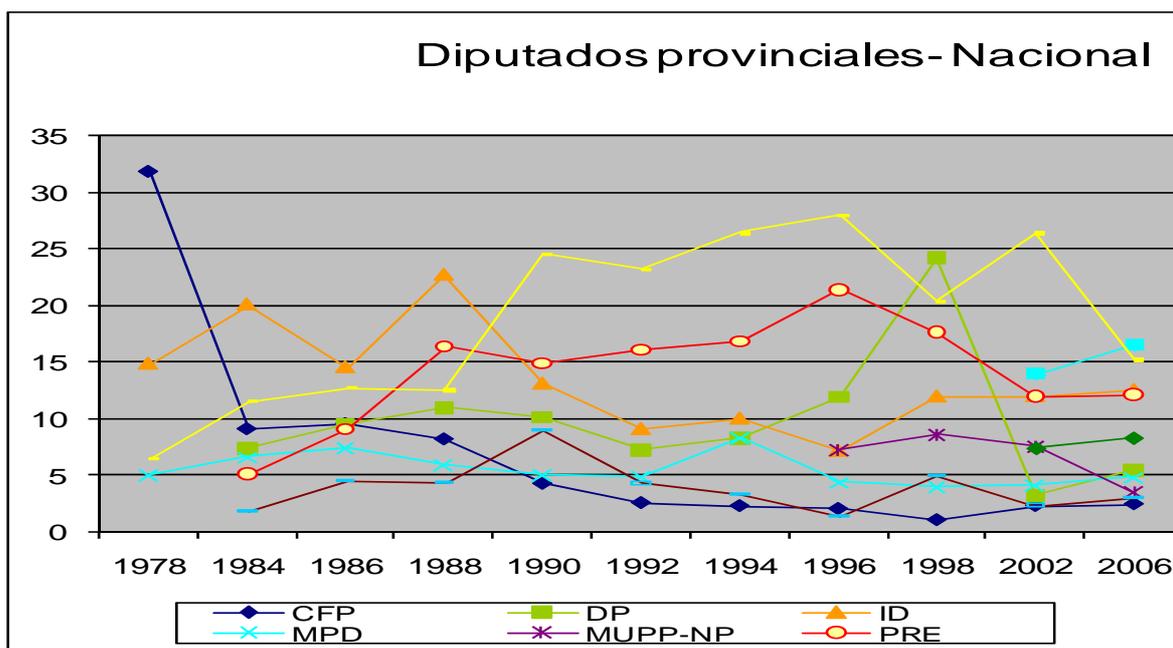
**CUADRO No. 9: EVOLUCIÓN DE RESULTADOS LEGISLATIVOS POR
PARTIDOS A NIVEL NACIONAL (en porcentaje de votación alcanzada)**

PARTIDOS	1978	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002	2006
CFP	31,73	8,99	9,44	8,09	4,16	2,46	2,19	1,93	0,95	2,2	2,35
DP		7,32	9,37	10,88	10,05	7,22	8,23	11,86	24,11	3,14	5,39
ID	14,8	20,01	14,48	22,62	13,04	9,05	9,96	7,13	11,91	11,94	12,47
MPD	4,92	6,53	7,31	5,85	4,97	4,77	8,25	4,26	3,88	4,01	4,73
MUPP-NP								7,13	8,51	7,49	3,41
PRE		5,06	9,04	16,33	14,81	16,03	16,78	21,32	17,54	11,9	12,03
PRIAN										13,84	16,47
PSC	6,37	11,45	12,61	12,42	24,46	23,17	26,35	27,89	20,25	26,32	15,1
		1,76									
PSE			4,39	4,31	8,87	4,21	3,19	1,32	4,83	2,27	2,94
PSP										7,34	8,22

Observación: Los resultados de MUPP-NP incluyen los votos obtenidos en las alianzas a nivel nacional. De igual manera los datos de CFP en el año 2002 y de ID-RED en 2006.

Fuente: SENPLADES

GRAFICO No. 1



Fuente: SENPLADES

**CUADRO No. 10: EVOLUCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN
DE MUJERES PARLAMENTARIAS 1979-2006**

Año	Total de mujeres elegidas	Total de Diputados	% de mujeres
1979	0	69	0
1984	3	71	4,22
1988	5	71	7,04
1990	5	72	6,97
1992	4	77	5,19
1994	7	72	9,72
1996	5	82	6,09
1998	16	121	13,22
2002	17	100	17,00
2006	25	100	25,00

Fuente: Herrera, Gioconda y María Cristina Carrillo, Las Mujeres en los Partidos Políticos en el Ecuador, FLACSO, 2004, p. 26.

**CUADRO No. 11: ASIGNACIÓN DE UN DIPUTADO POR
CADA 100.000 HABITANTES EN REGIONES EQUIPARABLES**

Región	Provincias	Población	Cuota	Escaños	(%) pob.	% esc.	Diferencia
1	Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos	1011201	10.11	10	8.37	8.33	-0.03
2	Napo, Pichincha, Orellana Y Santo Domingo	714596	7.14	7	5.91	5.83	-0.08
3	Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua	1255985	12.55	13	10.39	10.83	0.04
4	Manabí y Galápagos	1204665	12.04	12	9.97	10	0.03
5	Bolívar, Guayas, Los Ríos Y Santa Elena	2088793	20.88	21	17.29	17.50	0.21
6	Azuay, Cañar y Morona Santiago	921939	9.21	9	7.63	7.50	-0.13
7	El Oro, Loja y Zamora Chinchipe	1007199	10.07	10	8.33	8.33	0.00
8	Quito	1839853	18.39	18	15.23	15	-0.23
9	Guayaquil	2039789	20.39	20	16.88	16.67	-0.21
Total		12084020		120			0.68

Fuente: SENPLADES

**CUADRO No. 12: ASIGNACIÓN DE UN DIPUTADO POR
CADA 150.000 HABITANTES EN REGIONES EQUIPARABLES**

Región	Provincias	Población	Cuota	Escaños	(%) pob.	% esc.	Diferencia
1	Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos	1011201	6.74	7	8.37	8.64	-0.27
2	Napo, Pichincha, Orellana y Santo Domingo	714596	4.76	5	5.91	6.17	-0.26
3	Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua	1255985	8.37	8	10.39	9.88	-0.52
4	Manabí y Galápagos	1204665	8.03	8	9.97	9.88	0.09
5	Bolívar, Guayas, Los Ríos y Santa Elena	2088793	13.92	14	17.29	17.28	0.00
6	Azuay, Cañar y Morona Santiago	921939	6.14	6	7.63	7.41	-0.22
7	El Oro, Loja y Zamora Chinchipe	1007199	6.71	7	8.33	8.64	0.31
8	Quito	1839853	12.26	12	15.23	14.81	-0.41
9	Guayaquil	2039789	13.59	14	16.88	17.28	-0.40
Total		12084020		81			1.24

Fuente: SENPLADES

**CUADRO No. 13: MUESTREO DE LAS LISTAS QUE OBTUVIERON MENOS
DEL 1% Y MÁS DEL 3% DE VOTOS EN LAS ELECCIONES DEL 2007**

Provincia	Listas Competidoras	Listas con - del 1 % de Votos	Listas con + del 3 % de votos
Azuay	21	2	8
Carchi	14	1	9
Esmeraldas	21	Ninguna	7
Guayas	36	22	7
Galápagos	8	1	4
Loja	20	Ninguna	9
Manabí	36	17	7
Morona S.	12	1	8
Orellana	17	Ninguna	11
Pichincha	34	15	8
Zamora Ch.	9	Ninguna	8
El Oro	26	9	9

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes Primarias:

Resultados electorales de 1996, 1998, 2002, 2006 y 2007 proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral

Legislación:

Constituciones ecuatorianas

Leyes de Elecciones de 1978, 1998, 2000 y 2006

Reglamentos Generales a la Ley de Elecciones de 1978, 2000, 2006, y 2007.

Resolución del Tribunal Supremo Electoral No. RJE-PLE-TSE-1-28-9-2004 y

Resolución del Tribunal Constitucional No. 025-2003-TC.

Fuentes Secundarias:

SARTORI, Giovanni,

2005 *Ingeniería Constitucional Comparada: Una Investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica.

1988 *La Influencia de los Sistemas Electorales*, en *Los Sistemas Electorales*, Costa Rica, Edición del Centro Interamericano de asesoría y Promoción Electoral, CAPEL.

NOHLEN, Dieter,

1995 *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, Ed. Universidad Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica.

- 1992 Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Gobernabilidad*, Barcelona, Ed. Universitat Heidelberg.
- NOHLEN, Dieter y otros,
- 1989 Diccionario Electoral, San José (Costa Rica), Edición del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL.
- 2002 *Sistemas Electorales, en El Estado Contemporáneo y su Reconstrucción Institucional*, México, Editorial Porrúa.
- 1988 *Sistemas Electorales: Elementos Conceptuales, Alternativas y Efectos Políticos, en Elecciones y Democracia en América Latina*, Costa Rica, Ediciones CAPEL.
- PASQUINO, Gianfranco,
- 2003 *Sistemas Políticos Comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*, Buenos Aires, Bononiae Libris, Traducido por Guillermo Piro.
- PACHANO, Simón,
- 1998 *Problemas de representación y partidos políticos en el Ecuador*, en Thomas Manz y Moira Zuazo (Coord.) *Partidos Políticos y representación en América Latina*, Caracas- Venezuela, Ed. Nueva Sociedad.
- 1998 *La Representación Caótica (Análisis del Sistema Electoral Ecuatoriano)*, Quito- Ecuador, Ed. FLACSO, Sede Ecuador.
- 1990 Coord., *Modernización de las Instituciones Democráticas: El Congreso*, Quito, Ed. FLACSO Sede Ecuador.

2005 *Ecuador: El Proceso Electoral*, en *Sistemas Electorales Andinos*, Colombia, Parlamento Andino

GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín,

1998 *Elecciones y Representación Política*, Quito, Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar.

CABEZAS CASTILLO, Tito y otros,

1997 *Sistemas Electorales y sus Consecuencias políticas: caso ecuatoriano* en *Sistemas Electorales y sus Consecuencias Políticas*, Buenos Aires – Argentina, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano y Konrad Adenauer Stiftung A.C.

NARANJO MESA, Vladimir,

2000 *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Bogotá – Colombia, Ed. TEMIS S. A.

PÉREZ ROYO, Javier,

2005 *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid – España, Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.

RIVERA MOLINA, Ramiro,

2006 *Reforma Política: más dudas que certezas*, Quito, Fundación Konrad Adenauer.

PAVON PARRA, Pedro Alfonso,

2002 *Delitos Electorales: el proceso electoral, los mecanismos de participación democrática y su protección penal*, Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto y otros

1987 *Sistemas Electorales Acceso al Sistema Político y Sistema de Partidos*, Caracas, Colecciones del Cincuentenario, Publicaciones del Consejo Supremo Electoral.

MENA, Camilo y otros,

1986 *Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica*, Madrid, Fundación FRIEDRICH Ebert, Instituto de Cooperación Iberoamericana.

VEGA UGALDE, Silvia y otras,

2004 *La cuota en Ecuador: Nadando a contracorriente en un horizonte esperanzador*, en *Nadando contra la corriente: mujeres y cuotas políticas en los países andinos*, Quito, Editora Magdalena León.

AGUINAGA, Carlos y TELLO, Diego,

2005 *Pluralidad y Proporcionalidad (Mayoría vs. Minorías)*

DUARTE, Ángel y otros,

1990 *Las Tendencias Políticas en el Ecuador*, en *Elecciones y Democracia en el Ecuador No. 4: Análisis de los Procesos Electorales*, Quito, Tribunal Supremo Electoral y Corporación Editora Nacional.

MALDONADO RUIZ, Luis Eduardo y otros,

2006 *Pueblos y Nacionalidades Indígenas en el Ecuador: de la Reivindicación al Protagonismo Político*, en *Los Pueblos Indígenas en la Agenda Democrática: Estudios de caso de Bolivia, Ecuador, México y Perú*, Coordinadora: Eliane Karp-Toledo, Bolivia, Corporación Andina de Fomento.

MONTAÑO VIRREINA, Sonia,

1998 *Actuar por otras: la representación política de las mujeres*, en Partidos Políticos y representación en América Latina, Thomas Manz y Moira Zuazo (Coord.), Bolivia, Ed. Nueva Sociedad.

VANOSI, Jorge Reinaldo,

2003 *Reforma política o cambio electoral, en Defensa de la Constitución: Galantismo y Controles*, Libro en Reconocimiento al Doctor Germán Bidart Campos, Víctor Bazán, Coordinador, Argentina, Ediar.

TOCQUEVILLE, Alexis,

1971 *La democracia en América*, Madrid, Aguiar S.A.

INDICE DE CUADROS

- 1.- Diputados Nacionales que conformaron el Congreso Nacional desde 1979 hasta 1998, p. 124
- 2.- Habitantes, electores y escaños por provincias, p. 125
- 3.- Diferencia entre el porcentaje de población con el porcentaje de representantes por provincia, p. 126
- 4.- Ejemplo de asignación de escaños según ley reformada de 1990 p. 127
- 5.- Proporcionalidad en elecciones de mayo de 1996, p. 128
- 6.- Ejemplo de asignación de escaños con método D'hont p. 129
- 7.- Porcentaje de votación por listas y de representación parlamentaria obtenida el año 2006 p. 130
- 8.- Porcentaje de votación y representación alcanzada por Alianza País en las elecciones del 2007 p. 131
- 9.- Evolución de resultados legislativos por partidos a nivel nacional (en porcentaje de votación alcanzada) p. 131
- Gráfico 1 p. 132
- 10.- Evolución de la Representación de Mujeres Parlamentarias 1979- 2006 p. 132
- 11.- Asignación de un diputado por cada 100.000 habitantes en regiones equiparables. p.133
- 12.- Asignación de un diputado por cada 150.000 habitantes en regiones equiparables. p.133
- 13.- Muestreo de listas que obtuvieron menos del 1 % y más del 3% de votos en las elecciones del 2007 p.134