

## LA MANIPULACION DEL SISTEMA ELECTORAL Y LA (DES) PROPORCIONALIDAD

### MANIPULATION OF THE ELECTORAL SYSTEM AND (UN) PROPORTIONALITY

### A MANIPULAÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL E A (DES) PROPORCIONALIDADE

*Ramiro Rivera\**

Enviado: 01/12/2016

Aceptado: 18/12/2016

#### **Resumen:**

El sistema electoral es parte vital del sistema de gobierno y del sistema político. Previo a su diseño e implementación, los líderes políticos deben definir, qué se espera de su rendimiento institucional. Siendo una cuestión política cuya decisión depende de la mayoría de la Cámara, es menester que se piense en un sistema electoral que dure y descansa en un amplio consenso que lo legitime. Es oportuno colocar para el debate cuestiones claves del sistema electoral, tales como el diseño de las circunscripciones y sus consecuencias. El dilema entre proporcionalidad y el sistema mayoritario. Uno y otro también generan resultados, a veces no advertidos. Encontrar el punto de equilibrio es clave. Afrontar el debate es esencial.

**Palabras clave:** Sistema electoral; Partidos; Estabilidad; Representación; Circunscripciones; Escaños.

#### **Summary:**

The electoral system is a constitutive part of the government and of the political system. Before it is designed and implemented, the political leaders must define what institutional outcome is expected. Being a political issue whose decision depends on the House majority, it is necessary to think of an electoral system that lasts and rests upon a broad consensus that legitimizes it. It is appropriate to bring up for debate key questions of the electoral system,

such as the design of districts and its consequences. There is a dilemma between proportionality and the majority system. Both of them generate results, sometimes-unexpected ones. Finding the balance point is key. Addressing the debate is essential.

**Key words:** Electoral system; Parties, Stability, Representation, Districts, Seats.

#### **Resumo**

O sistema eleitoral é parte vital do sistema de governo e do sistema político. Previamente a seu projeto, os líderes políticos devem definir, o que se espera de seu rendimento institucional. Sendo uma questão política cuja decisão depende da maioria da Câmara, é menester que se pense num sistema eleitoral que dure e descansa num amplo consenso que o legitime. É oportuno colocar para o debate questões fundamentais do sistema eleitoral, tais como o projeto das circunscrições e suas consequências. O dilema entre proporcionalidade e o sistema majoritário. Um e outro também geram resultados, às vezes não advertidos. Encontrar o ponto de equilíbrio é fundamental. Enfrentar o debate é essencial.

**Palavras chave:** Sistema eleitoral; Partidos; Estabilidade; Representação; Circunscrições; Assentos.

\* Abogado, Doctor en Jurisprudencia y Diplomado en Derecho Constitucional, Universidad Central del Ecuador. Master en Derecho Parlamentario, Estudios Legislativos y Elecciones, Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: rrivera.ec@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

Abordar el análisis del sistema electoral desde su perspectiva histórica y teórica siempre tendrá relevancia. Referirnos al diseño del mismo y su eventual manipulación tiene una incuestionable actualidad. Siendo una tarea política, en manos de la mayoría y con objetivos de naturaleza política, su examen es indispensable. En este artículo se formulan reflexiones sobre el alcance del sistema electoral, el origen de la representación proporcional y su contexto histórico, el balance entre las opciones de la representación proporcional versus la mayoritaria; y, la incidencia que tiene el diseño de las circunscripciones y su tamaño, en el logro del objetivo de la proporcionalidad. Si bien no hay novedad alguna en sostener que las circunscripciones grandes amplían los efectos proporcionales y las pequeñas la reducen, tendencia que en hipótesis puede diluir toda posibilidad de la representación

proporcional y que, de producirse, entraría en colisión con los preceptos normativos constitucionales que fijan como principio la representación proporcional. No se pretende, de ningún modo, un análisis extensivo de los riesgos de sobre e infra representación. Desde lo empírico, se examina la composición de la representación parlamentaria que se deriva del proceso electoral ecuatoriano del año 2013, para destacar las desviaciones de la desproporcionalidad, en beneficio de la primera fuerza electoral. Se intenta demostrar que el diseño de circunscripciones pequeñas, han diluido la proporcionalidad, cuestión no atribuible a la fórmula de cálculo que traduce los votos en escaños, sino consecuencia directa de circunscripciones que por su pequeñez, castigan a las minorías hasta generar los efectos asociados a un sistema de representación mayoritaria.

### DISEÑO DEL SISTEMA ELECTORAL Y GÉNESIS DE LA PROPORCIONALIDAD

Es el factor político el que determina la elaboración del sistema electoral, aunque su diseño requiera de una formulación técnica, en el escogimiento de la fórmula que traduce los votos en escaños, el tipo de voto o las características de las circunscripciones, todo estará al servicio del interés político de una mayoría parlamentaria. Se ha dicho, que en la medida en que el sistema electoral distribuye el poder, es una cuestión de poder político y su contenido está politizado (Nohlen 2012, 102). La naturaleza del sistema electoral y sus dispositivos reflejará las relaciones y disputas del poder y los propósitos políticos de quienes aplicaron la decisión. Tal hecho deja al descubierto tanto la cultura política, cuanto la madurez institucional de un país. Por esta razón, hay sociedades que exhiben sistemas electorales estables que perduran por décadas; y, otros, que crean procedimientos electorales para cada coyuntura electoral. Si la tarea es construir institucionalidad, el sistema electoral debe perdurar, por esto, nos dice Richard Rose, que los políticos con capacidad resolutoria para aprobar un sistema electoral deben formularse la siguiente pregunta: “¿Me gustaría que estas normas me fueran aplicadas a mí y a mi partido, tanto en circuns-

tancias favorables como desfavorables?” (Rose 1980, 104-105). Esta reflexión de responsabilidad política tiene relevancia e irrefutable actualidad. Pero lo más común es que en cada circunstancia en la que están abocados a aprobar un régimen electoral, la mayoría lo delinea para favorecerse. Por lo cual, los sistemas electorales son creados para que ayuden a sus diseñadores (Jackish 1998, 201). Se trata entonces, de una decisión política, adoptada por políticos y en función de intereses políticos (Montero 1997, 10).

Tal es la incidencia del interés político en la delineación del sistema electoral, que el diseño del mapa territorial de distribución del poder, el número de representantes, la magnitud de las circunscripciones, y la forma del voto, dependen de la mayoría y no es infrecuente que haya inequívocas intenciones de manipulación o la «técnica» del conocido *Guerrymandering*<sup>1</sup>. Con razón se sostiene que los sistemas electorales son los instrumentos más manipulables de la vida política, a pesar, de que para su diseño constitucional se requiere no solo de juristas sino de científicos de la política (Sartori 1999, 84).

1 Práctica relativa a diseñar los distritos privilegiando el interés de favorecerse con tal diseño. El *Guerrymandering* que se origina en 1842, cuando Elbridge Gerry, entonces gobernador del Estado de Massachusetts, diseñó una circunscripción para favorecer a su partido. Véase, además, lo que dice, sobre lo mismo, Robert Dahl en *La democracia. Año. Una guía para los ciudadanos*, 156.

No hay sistema ni derecho electoral neutral como fórmula electoral aséptica. Todo sistema electoral favorece o perjudica. Sea que busque construir mayorías o que privilegie una amplia representación de la pluralidad social. “Ningún sistema electoral es inocente y todos pretenden objetivos determinados” (Fernández Miranda 2009, 148; Dalla Vía 2009, 158). Si algo de inevitabilidad tiene la representación y el sistema electoral es la afectación al principio de la igualdad del voto. En el diseño electoral subyace una clarísima manipulación pues al dividir la cartografía electoral en distritos o circunscripciones se está dividiendo el electorado, y generando consecuencias que se producen *antes* que los electores se pronuncien (Urdanoz 2014, 28).

Hay coincidencia entre los entendidos en la ingeniería electoral al decir que no hay sistemas «buenos» ni «malos». Todo estará supeditado a los objetivos políticos que se fijen. Si se busca la estabilidad del sistema político y mayoría gubernamental, el método mayoritario será el apropiado. Es más, varias experiencias históricas han estimulado con «premios» o «bonos» o con un *plus* de representación que permitan alcanzar la mayoría absoluta al partido ganador (Loewenstein 1983, 342). Si por el contrario, se busca la justicia y lograr una representación parlamentaria de los grupos socio-políticos, de acuerdo a su fuerza numérica en el electorado (Nohlen 1987, 20) y la pluralidad, la fórmula proporcional debe ser la escogida.

Ahora bien, ¿cómo surgió la doctrina de la representación proporcional? Se conoce que el sistema de representación mayoritaria fue una derivación de la participación restringida y del sufragio censitario necesario para la homogeneidad en la representación burguesa. Al trasladar la noción de soberanía encarnada en el monarca y asociarla a la idea de la Nación, es decir, a la nueva representación, de la que formaban parte sólo los llamados *ciudadanos activos* que ostentaban propiedad y riqueza; en perjuicio o con exclusión de los *ciudadanos pasivos*, que constituían la mayoría de la sociedad. Se configuró así una representación hegemónica y simétrica en el Estado Legislativo.

Pero ya en el siglo XIX, si bien impera el sistema mayoritario de representación, es visto como injusto en la medida en que “el ganador lo recibo todo y el perdedor nada” (Loewenstein 1983, 340-41), lo que no permite el acceso a las asambleas de ningún grupo o partido

que no sea el ganador de los comicios. Sin que importe que sea una mayoría relativa la que hegemonice la representación y, en última instancia, un pedazo de la minoría que goza del status de *ciudadanía*. Por tanto, las ideas acerca de la representación proporcional son longevas. Sin que haya una opinión unívoca sobre su origen, se sostiene que se practicó hace varios siglos (Colomer 2004, 83) y que está ya presente en el pensamiento de Aristóteles; y, posteriormente en Saint Just y Condorcet (Cotteret 1973, 76), quienes abogan por que la asamblea representativa deba ser un reflejo de la variedad presente en el cuerpo social. Otros autores, con matices, atribuyen al pensamiento de J. S. Mill los principios de la proporcionalidad (Ostrogorsky 2008 [1902]; Xifra 1957).

Se afirma que para las primeras elecciones de la Cámara de Representantes en 1791, una de las fórmulas de proporcionalidad fue definida por Alexander Hamilton, así como la denominada cuota suficiente, sostenida por Thomas Jefferson en 1792 y vetada por George Washington. El uno y el otro serán presidentes de los Estados Unidos (Colomer 2004, 87). Esto explica que en ciertos manuales de derecho electoral, entre las variadas fórmulas matemáticas, se refieran tanto al sistema «Hamilton» como al «Jefferson».

Para otros tratadistas, (Pedicone 2001, 105-6; Colomer 2004, 83), uno de los primeros personajes en proclamar en el siglo XVIII la proporcionalidad es Mirabeau, quien en un discurso en el seno de la Asamblea General francesa de 1789, señaló que un cuerpo representativo «es para la nación lo que un mapa trazado a escala es para la configuración física del terreno; en parte o en su totalidad, la copia siempre debe guardar la misma proporción con respecto al original» (Pitkin 1985, 67). Pero la misma autora y un vehemente y acucioso investigador de los sistemas electorales se han encargado de desmitificar tal aseveración. Al parecer, Mirabeau nunca se pronunció por la proporcionalidad, sino que afirmó que los Estados Generales «son», en lo representativo, lo que es la nación (Urdanoz 2008, 16-17). Y en verdad, a pesar de las proclamas de igualdad en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, en materia del derecho al sufragio, éste quedó reducido como *función* de los propietarios.

Algo similar sucede con Mil quien, según Urdanoz Ganuza, nunca habla de la representación proporcional sino de la «Representación Personal». Aunque este

último no niega que en el pensamiento de Mill hay ciertos resplandores que reclaman la proporcionalidad en la representación. De nuestra parte, no olvidemos que Mill acoge y desarrolla el sistema ideado por Thomas Hare, quien propone un procedimiento que implica dividir el número de representantes por el de votantes, determinando el cociente. En esta perspectiva, conviene valorar que si bien Mill no formula una teoría acerca de la proporcionalidad, en el Capítulo VII acerca de la democracia, *Del Gobierno Representativo*, esboza una crítica del sistema electoral mayoritario y una opción por la proporcionalidad y la presencia de las minorías. “La mayoría de representantes ha de corresponder a la mayoría de los electores; pero, por la misma razón, toda minoría de electores debe tener una minoría de representantes. Hombre por hombre, la minoría debe hallarse tan completamente representada como la mayoría”. (Mill 2000, 82–83).

En los primeros debates e iniciativas en torno a la proporcionalidad no hay una idea precisa de ella; en su lugar, se produce una mezcla entre el reclamo de representación para las minorías y el criterio de la representación proporcional. Esta opacidad conceptual se advierte en los textos constitucionales de América Latina en las primeras décadas del siglo XX.

Es durante el siglo XIX y en medio de las transformaciones estructurales, el protagonismo de las organizaciones de los trabajadores y las ideas socialistas, la emergencia de grupos católicos que devienen en la Democracia Cristiana europea favorables al pluralismo, la participación y representación de nuevos partidos que, el planteamiento sobre la proporcionalidad irá de la mano de las conquistas del sufragio y su proceso de universalización (Nohlen 1986, 25). También la idea y el principio de la igualdad del sufragio en el sentido que los votos tengan igual valor sobre el resultado (Molina 1991, 57).

Las propuestas de fórmulas matemáticas que hagan posible la representación para las minorías y ulteriormente respondan al esquema de la representación proporcional, serán configuradas a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX. Sea el esquema de Thomas Hare, el del profesor Víctor D’Hondt, la del entonces ministro danés C. G. Andrae, la del matemático Suizo Hagenbach-Bischoff, que elabora, por igual, técnicas de repartición de escaños proporcional, la idea del voto acumulado o múltiple, entre otras.

Lo cierto es que hay una inocultable resistencia a que en las asambleas representativas estén únicamente la mayoría y que los votos que no ganaron, no cuenten (Carré De Malberg 1998, 1148). En este enfoque, la proporcionalidad se inserta en la ideología de la democracia (Kelsen 2009, 153) que equivale, para uno de los grandes juristas del siglo XX, al parlamentarismo. El jurista defensor del parlamentarismo sostiene como injusto que un partido con el 60% se lleve todo y que el 40% quede al margen de la representación (Kelsen 2008, 440-41). En la defensa de la proporcionalidad se opta por la pluralidad y la necesidad que encuentren representación, las organizaciones que se presentan en la competencia electoral y en la lucha por la alternancia, son aquellos movimientos que se estrenan en la democracia de masas, como producto de la ampliación del sufragio. Todo esto justifica el origen de la representación proporcional, que a su vez será la expresión del cambio estructural de la democracia (Leibholz 1964, 74). Las grandes luchas por la proporcionalidad se libran, en un primer momento, en los sistemas políticos parlamentarios. Además, resulta sensato demandar, dice Sartori, que el sistema representativo, en efecto, pueda «representar» y que tal representación sea justa e igualitaria, o sea la distribución de los escaños «en proporción» a los votos obtenidos.

En varios países europeos, desde finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, el sistema proporcional se incorpora a la mayoría de sus textos constitucionales, “como uno de los principios fundamentales” (Xifra 1957, 458). A más de algunos cantones suizos en 1891 y 1892, en Bélgica en 1899, Rumanía en 1902, en Finlandia en 1906, Suecia en 1909, Dinamarca en 1915, junto al sufragio universal. En Italia, con la Ley de 1919. Alemania por su parte introduce los principios de la proporcionalidad en 1918 bajo el régimen de la Constitución de 1871 y luego en la Constitución de 1919 y en la Ley electoral del Reich de abril de 1920 (Ortiz de Burgos 1923).

Desde una perspectiva histórica, la representación proporcional provoca la ruptura entre la idea abstracta de la nación como unidad homogénea y la única razón de la voluntad popular, hacia la nueva fase de la diversidad y heterogeneidad social que accede a la representación. El punto de quiebre de la voluntad nacional proclamada por Sieyès en la revolución francesa, a una democracia plural, fragmentada y diversa, se ha producido. En otras palabras, “se quiere pasar de la nación

ideal a la nación real” (Galvao de Sousa 2011, 65). La representación proporcional, es valorada como una conquista relevante.

Con la inclusión de la representación proporcional, el parlamento refleja un preciso equilibrio de fuerzas entre el electorado (Manin 2010, 259). Al garantizar la proporcionalidad a las diversas fuerzas, movimientos o agrupaciones políticas un acceso a puestos representativos o escaños acorde a su porción electoral (Martino 1999, 119). Así, la heterogeneidad social, política e ideológica, se traslada del tejido social al ámbito de la representación política plural. La proporcionalidad en la representación tendrá que entenderse como respuesta al agotamiento de la homogeneidad oligárquica en la que el sistema mayoritario era funcional; y, al tránsito a una sociedad heterogénea cuya diversidad anhela ser representada.

En cuanto a América Latina, será en las democracias más asentadas como Cosa Rica y Chile que se instaure, más temprano, la proporcionalidad. En otros países se incluirán preceptos que garantizan la representación para las minorías y se asumirá la proporcionalidad electoral como un avance social, al reconocer, primero, el derecho de las minorías a la representación y luego, la representación proporcional propiamente dicha. En el caso ecuatoriano se acepta el principio de la representación proporcional de las minorías en la Asamblea de 1928, donde se alinean más de tres diputados<sup>2</sup>, pero en realidad, su concreción se produce a partir de los textos constitucionales de 1945 y 1946 (Albán 1989, 59) y se establece por primera vez la regla de asigna-

ción de escaños por cocientes electorales para elegir diputados provinciales (Mejía 2002, 58).

Si después de la segunda guerra mundial se produce la implantación de la representación proporcional en buena parte de América Latina, en Europa se habla de su «reimplantación». Italia, Austria y la República Federal de Alemania, optaron por la proporcionalidad, pero incluyendo algunos elementos de reorganización de las circunscripciones, modificaciones en los procesos de adjudicación de escaños o la introducción de cláusulas de barreras de representación (Nohlen 1984, 8-10). Se busca evitar las extremas dispersiones que han convulsionado la vida política, como sucede en Italia. De otro lado, países como España y Portugal, luego de los regímenes autoritarios, adoptarán procedimientos de representación proporcional, pero con criterios que matizan y modulan sus efectos, en la búsqueda de gobiernos eficientes. No olvidemos que quienes cuestionan la proporcionalidad, por el riesgo de la excesiva fragmentación, mencionan como ejemplo, el colapso de la República de Weimar por la irrupción del nacionalsocialismo al poder (Martínez, Marco y Atolará 2007, 185). No obstante, una autoridad como Rae dice que es ir demasiado lejos, atribuir la ascensión del Nacional Socialismo hitleriano a la representación proporcional (Rae 1977, 177)<sup>3</sup>. De otro lado, la proporcionalidad de un sistema electoral no es la única responsable de las deficiencias observadas en una democracia (Montero y Riera 2009, 230). Aunque se refiera a Italia, Sartori tiene razón cuando afirma que los sistemas electorales explican, la historia de los fracasos de la política (Sartori 2016, 41).

## BALANCE DE LA PROPORCIONALIDAD FRENTE A LA REPRESENTACIÓN MAYORITARIA

No hay un único sistema mayoritario o proporcional. El primero tiene sólo dos subtipos: la mayoría relativa y la absoluta. El segundo, se manifiesta en un amplio espectro de fórmulas técnicas para traducir los sufragios en escaños. No se habla entonces de proporcionalidad en singular. Es más, se conoce de sobra que la configuración de las circunscripciones puede no solo moderar los rangos de la proporcionalidad sino torcer

sus efectos, hasta llegar a extremos alarmantes de infra o sobrerrepresentación que desdibujan la naturaleza principal de tal diseño. Entonces, resulta estéril, desde lo teórico, elaborar el sistema electoral más óptimo, porque no hay un modelo que satisfaga a todos. El rendimiento de un sistema no es el mismo en todos los países. Dependerá de imponderables circunstancias y condiciones. Su éxito o fracaso está sujeto a variables

2 *Diario de Debates: Asamblea Nacional de 1928-1929*. Tomo Segundo. Talleres Gráficos Nacionales. 1930. Quito. Ecuador. A partir del Acta No 51, pág. 598. Será en el artículo 42 de la Constitución de 1929 que se instituye la proporcionalidad.

3 Este autor afirma que tal enfoque lo dio Ferdinand. A. Hermens en su libro: «*Democracy of Anarchy*» publicado por Notre Dame, University. Concluye diciendo Rae que “sería insensato concluir que la representación proporcional provoca la multiplicidad de partidos”.

institucionales, ya sea se trate de un régimen presidencial o parlamentario, de cultura jurídica y política, estructura social, grado de cohesión entre los estratos sociales, hábitos de las élites, legitimidad, estabilidad, etc. Además, hay tantos esquemas de organización electoral cuantos estados políticamente organizados existen.

Todo sistema electoral, ya sea proporcional o mayoritario será bueno si resulta ser funcional a los objetivos que se persiguen. Hay países donde actúa de manera óptima el sistema mayoritario. Los hay también donde la proporcionalidad se despliega con eficiencia. En el caso de América Latina, el esquema proporcional ha echado raíces a pesar de generar dispersión o, al menos dejar como paradójica secuela, el fomentar la dispersión de los votos y al mismo tiempo la pérdida de una buena parte de ellos (Nohlen 2007, 303).

Hay quienes reclaman para la proporcionalidad una carta de ciudadanía más democrática porque reivindica una mayor «justicia» en materia de representación. Otros, exhiben el sistema mayoritario y lo muestran como mecanismo eficaz para construir estabilidad con eficacia.

Son conocidos los estudios de expertos en sistemas electorales que han sistematizado las fortalezas y debilidades tanto del sistema mayoritario como del proporcional (Xifra 1957; Duverger 1951; Cotteret 1973; Nohlen 2004; Rae 1977; Nohlen 2010; Fernández-Miranda 2009; Martínez 2007). Todos ellos procuran sistematizar el pensamiento ya sea de quienes adhieren a la representación proporcional o mayoritaria como la más adecuada, sin prescindir del discurso de sus respectivos detractores.

Comencemos por la ventaja más relevante que se atribuye a la representación proporcional, el hecho de que responde a los principios de justicia y equidad al asignar a cada organización política una porción de escaños, en relación con el porcentaje de votos recibidos. Cotteret, dice que de esta manera el escrutinio es «sincero» “porque los resultados proclamados se ajustan a la elección de los votantes”<sup>4</sup>. Cada partido u organización política tendrá la representación lo más aproximada al porcentaje de adhesiones recibidas, o que corresponde a su importancia, permitiendo así el acceso a la representación de las corrientes de pensa-

miento que se originan en los electores, de tal forma que el pluralismo se expresará a plenitud. Por eso, la proporcionalidad “atempera el carácter brutal del sistema de mayoría relativa, en el cual el que gana, gana todo y el que pierde, pierde todo” (Rivera 1998, 850-853). La proporcionalidad evitará que alguna minoría obtenga la mayor parte de los escaños como sucede en los sistemas de mayoría relativa.

El sistema proporcional “constituye el corolario lógico y el complemento del sufragio universal” (Xifra 1957, 459) puesto que la universalización del voto masificó la participación política y amplió la base representativa y la representada. La universalización del sufragio trajo a debate el alcance del sistema electoral y en lo ulterior, la discusión sobre el dilema que cada vez es más explícito, entre la representación diversa y plural de la sociedad, versus la necesidad de construir mayorías que generen estabilidad y eficacia para los gobiernos. Dentro de este enfoque general, es acertado cuando se dice que la proporcionalidad “refleja el cambio social y el surgimiento de nuevas tendencias políticas al facilitar la representación parlamentaria de éstas” (Nohlen 2004, 125).

Si partimos de la convicción que sin partidos políticos no sería viable la democracia, a la proporcionalidad le debemos la institucionalización de los mismos, pues a través de ellos es posible la identidad ideológica y programática en los procesos electorales, la selección de candidaturas y la expresión de la voluntad desde la representación. Al mismo tiempo, esos mismos partidos limitarán la participación de los electores al diseñar las listas cerradas y bloqueadas, pero también el fallido debate parlamentario, cuando antes de éste, y fuera del parlamento, se han tomado decisiones, con lo cual el debate es una ficción. Fue Karl Schmitt, uno de los más críticos de este fenómeno (Schmitt 1982, 307; 2002, 9).

Las críticas a la proporcionalidad vienen por la dispersión que multiplica los grupos políticos y dificulta la formación de una mayoría estable (Pitkin 1985, 120-21). Al otorgar mayor apertura para las minorías, incentiva a votar por la minoría y rompe la dinámica del voto útil; pero además, ignora que la segunda función de todo sistema electoral es facilitar la gobernabilidad, propiciando que las opciones de gobierno no las tome el electorado, sino sean fruto de la democracia de pactos, transacciones, gestados de forma opaca

4 Op. Cit. Pág. 50

(Fernández 2009, 39). Sin embargo, el profesor español matiza y dice que es posible imaginar sociedades cohesionadas donde la proporcionalidad no conduzca al multipartidismo. Por todo lo anterior, el sistema proporcional no es perfecto, porque si bien “garantiza la representación, (pero) no la gobernabilidad” (Colombo 2012, 23-24). Para adecuar las exigencias de la gobernabilidad, se ensayan los sistemas mixtos.

Si el sistema mayoritario se presenta como encarnación del voto eficacia y el proporcional del valor de la igualdad y una “justa presencia” (Sánchez 1998, 22), no tendría sentido marcar la validez del uno por la eficacia y la gobernabilidad; o del otro, por encarnar más la igualdad del voto y la equidad en la representación. Con acierto se sostiene que no tiene sentido “vincular el principio democrático con el principio de proporcionalidad como, recordemos, tampoco lo tiene el vincular dogmáticamente el principio mayoritario con el principio de la gobernabilidad” (Fernández 2008, 161). No cabe, reivindicar una supremacía valorativa, para el sistema mayoritario o para el proporcional.

Si el sistema proporcional procura que la representación parlamentaria refleje lo más fielmente las opiniones de los electores, el mayoritario hace posible que la opinión de los electores facilite la gobernabilidad. La gobernanza es de esencial importancia, “la idea de la gobernabilidad va asociada a la posibilidad de formar gobiernos que puedan ejercer de manera estable durante la legislatura” (Ramírez 2013, 39-42). La necesidad de la gobernabilidad es vital para el sistema parlamentario y para el presidencialismo.

Entonces, si “el sistema mayoritario se justifica en la medida en que sirve para elegir gobiernos” (Rose 1980,86), se justiprecia por su utilidad en generar mayorías. Este experto cita los casos de Gran Bretaña, Nueva Zelanda y los EE.UU. como ejemplos de estabilidad, con regímenes electorales duraderos. Además de permitir la formación de gobiernos, reducen el fenómeno de fragmentación de los partidos y tiende a un formato

bipartidista (Pedicone De Valls 2001, 133). Esta autora, menciona entre las ventajas del sistema mayoritario uninominal distrital, una relación más directa entre los electores y sus representantes. Nadie niega el valor esencial de la democracia y, por cierto, de un sistema electoral que forje representatividad pero, “también es necesario asegurar que haya un gobierno fuerte, eficaz y estable, y esto correría peligro si el sistema electoral reflejara la infinita variedad del «pueblo», dice Vile y agrega: “el sistema electoral debe estar preparado de forma que se ajuste a las necesidades de los gobernantes, además de a las de los electores; y los gobiernos no pueden ser enteramente representativos, ya que esto destruiría su unidad y eficacia” (Vile 2007, 368).

Los detractores del sistema mayoritario, cuestionan la sobrerrepresentación y el desconocer las minorías que no pueden expresarse a través de la representación. Resulta obvio que en circunscripciones uninominales la minoría queda fuera de la representación. Nohlen, agrega como desventajas, el hecho que en los bastiones partidarios surge la apatía y el abstencionismo crece, y que los votos que emiten los electores a favor de los candidatos derrotados no cuentan. Además, cuando un partido es dominante en determinada circunscripción la oposición no encuentra sentido en concurrir a las elecciones (Nohlen 2004, 118). El sistema mayoritario, en términos de Alfonso Fernández-Miranda, será el mecanismo de máxima reducción de la complejidad para facilitar la formación de la voluntad política.

Tanto la representación mayoritaria como la proporcional cobran validez si hacen posible, los objetivos que buscan quienes diseñan el sistema. Para superar el dilema acerca de la representación plural que deviene de la proporcionalidad, versus la eficacia de la estabilidad, que es el producto del sistema mayoritario, la tendencia se dirige a la delineación de sistemas mixtos que combinen formas de proporcionalidad con ciertas modulaciones con efectos favorables a la mayoría y a la gobernabilidad. Es posible alcanzar gobiernos estables sin sacrificar la representación plural.

## LAS CIRCUNSCRIPCIONES Y LA (DES) PROPORCIONALIDAD

Hemos anotado que el tamaño de las circunscripciones o distritos es determinante en la mayor o menor proporcionalidad; en consecuencia, su reducción desvanece la naturaleza esencial de la proporcionalidad,

arrojando una infra o sobre representación. Dicho de otra manera, “el tamaño del distrito electoral afecta más la eficacia de la representación proporcional que las diversas fórmulas de traducción matemática” (Sar-

tori 1988, 59). Esta «regla empírica», para el politólogo italiano, significa que ninguna fórmula que traduce los votos en escaños podrá impedir la inevitabilidad de esta tendencia. Lo que es peor, si mezclamos los distritos pequeños con una de las fórmulas menos proporcionales, esto es el método D' Hondt, entonces, se logrará un efecto típico del sistema mayoritario.

Hay quienes acusan al método D' Hondt la desproporcionalidad, pero no se debe a tal método “sino al magro pastel a repartir” (Fernández 2001, 24) es decir, a circunscripciones muy reducidas. Si el distrito es pequeño, aunque se instrumente cualquier fórmula de cálculo proporcional, la sobrerrepresentación de los partidos grandes será inexorable. O sea, si las circunscripciones son más pequeñas, la proporcionalidad es menor, lo que incidirá en la relación de porcentajes de votos y escaños (Nogueira 2007, 313). Por este razonamiento se sostiene que la dimensión de las circunscripciones es la primera cláusula que hace del sistema electoral más o menos proporcional (Pasquino 2014, 35).

Siendo el núcleo esencial de la representación proporcional, que el número de escaños que reciba cada organización debe tener conexidad con la proporción de votos recibidos, el diseño de la cartografía de las circunscripciones, al reducirlas, tendrá como efecto, un resultado que deja de ser *proporcional*. Este hecho afecta de manera fatal el principio de la *igualdad del voto*, al que se refieren el derecho electoral, los principios del constitucionalismo y la doctrina democrática. Si esta *igualdad* está ya lastimada, ya sea porque la misma Constitución asigna una representación de base por ejemplo, de dos representantes por provincia, al margen de su magnitud demográfica, relativiza la *igualdad* del voto y determina un *precio* distinto al escaño. La igualdad de escaños en circunscripciones asimétricas, genera una mayor desigualdad del voto (Torres del Moral 2009, 74).

En refuerzo de esta línea de reflexión, insistimos que los dos elementos cardinales del sistema electoral que tienen efecto directo sobre la proporcionalidad y so-

bre el sistema de partidos “son la fórmula electoral y la magnitud de la circunscripción” (Lijpart 1995, 43). No olvidemos la afirmación de un estudioso español que dice: “Las circunscripciones, son, de lejos, el elemento manipulador por excelencia” (Urdanoz 2014, 29). Algo parecido también ha dicho Sartori. Que los distritos sean reducidos con el sistema de representación mayoritaria es razonable. Pero si en el rediseño del sistema electoral, en la búsqueda de «acercar» a los electores con los elegidos, se configuran distritos muy reducidos, sin deseárselo quizá, se consigue que la proporcionalidad desaparezca.

En el rediseño del sistema electoral ecuatoriano a partir de los preceptos de la Constitución de 2008, se dispone que la ley establezca un sistema electoral conforme a los principios de *proporcionalidad*, *igualdad del voto* y otros, se ordena que se determine las circunscripciones electorales, dentro y fuera del país; así, el Consejo Nacional Electoral, sustentado en el precepto constitucional y en la Ley Orgánica Electoral (Código de la Democracia), delimitó las nuevas circunscripciones<sup>5</sup>, fragmentando las provincias del Guayas y Pichincha en cuatro cada una y Manabí en dos, hasta definir 35 circunscripciones que representan el promedio más bajo de los sistemas proporcionales que se conoce es decir, 3,48 escaños por cada distrito; sólo superado, en su pequeñez, por los distritos binominales de Chile y por los uninominales del sistema anglosajón, los dos últimos, que pertenecen a la familia de los sistemas mayoritarios.

Mientras en España, con circunscripciones de un promedio de 6,7 escaños, uno de los más bajos de Europa (Crespo. García 2001, 318), es calificado de “escasa proporcionalidad” (Bosch 2009, 137), porque menoscaba el pluralismo representativo (Pinelli, Presno, 2014, 57), por la favorabilidad a los grandes partidos. El sesgo de desproporcionalidad en las elecciones a las Cortes en 2011 en España, fue del 9% y es motivo de crítica; veamos, los índices de desproporcionalidad de la elección de Asambleístas del 17 de febrero de 2013, que supera el 28% y beneficia al movimiento político Alianza PAÍS, en el gobierno:

5 Véase: CNE. 2013. *Compilación Normativa Interna sobre procesos electorales. Segunda edición*. Quito. Ecuador. En particular el contenido de la resolución PLE-CNE- 1-19-2012 acerca de la delimitación de nuevas circunscripciones. (págs. 59-70). También: *Nuevas circunscripciones electorales y normativa para la inscripción y calificación de candidaturas*. Cuadernos de Capacitación Electoral elecciones Ecuador 2013. CNE. Instituto de la Democracia. Quito. Ecuador, mayo 2013.



**Elección Asambleístas provinciales 17 febrero 2013. Votación y porcentajes de Alianza País**

Provincia/Circunscripción	Esaños	Porcentaje Votación	Porcentaje Representación	Porcentaje de Desproporción
Azuay	5	56	100	44,00
Bolívar	3	31	66,66	34,79
Cañar	3	38,3	66,66	28,36
Carchi	3	34,25	66,66	32,41
Cotopaxi	4	40,69	75	34,31
El Oro	5	55,34	80	24,66
Esmeraldas	4	47,19	75	27,81
Chimborazo	4	34,79	50	15,21
Galápagos	2	25,73	50	24,27
Guayas (Circuns, 1)	5	53,59	80	26,41
Guayas (Circuns 2)	5	53,87	80	26,13
Guayas (Circuns 3)	5	49,33	60	10,67
Guayas (Circuns 4)	5	62,61	100	37,69
Imbabura	4	49,51	75	25,49
Loja	4	33,05	50	16,95
Los Ríos	6	56,58	83,33	26,75
Manabí (Circuns 1)	4	48,33	75	26,67
Manabí (Circuns 2)	5	55,6	100	44,40
Morona Santiago	2	31,1	50	18,90
Napo	2	23,95	50	26,05
Orellana	2	26,84	50	23,16
Pastaza	2	19,75	50	30,25
Pichincha (Circuns 1)	4	47,34	75	27,66
Pichincha (Circuns 2)	5	57,93	80	22,07
Pichincha (Circuns 3)	4	57,02	75	17,98
Pichincha (Circuns 4)	3	51,47	100	48,53
Santa Elena	3	44,43	66,66	22,23
Sto. Domingo	4	52,86	75	22,14
Sucumbíos	3	32,69	66,66	33,97
Tungurahua	4	39,81	75	35,19
Zamora Chinchipe	2	20,75	50	29,25
AL, Caribe y África	2	58,54	100	41,46
EE.UU./Canadá	2	56,72	100	43,28
Europa/Asia/Oceanía	2	68,13	100	31,87
<b>PROMEDIO PORCENTUAL</b>	<b>3,48</b>	<b>44,56</b>	<b>73,43</b>	<b>28,85</b>

Fuente: CNE Resultados Electorales 2013  
Elaboración: El autor

Para la entidad rectora del proceso electoral<sup>6</sup>, en expresión edulcorante, sostiene que con “la nueva legislación electoral se va a producir a corto plazo una desfragmentación de los movimientos y partidos políticos”. Pues lo evidente es que si las circunscripciones son pequeñas, menos proporcional es el resultado (Cisneros 2013, 32). Pero es más, con el diseño ya instrumentado en el 2013 y que se utilizará en el 2017 el principio constitucional de la proporcionalidad queda maltrecho, pues de los 137 escaños de la Asamblea sólo quince son elegidos en una sola circunscripción y un método de cálculo proporcional como el Webster. Sin embargo, mientras en 1979, tal elección representaba el 21.7 por ciento de la Cámara de 69 miembros; para el 2013 se ha reducido al 10,94 por ciento de una Asamblea de 137 miembros.

Es pertinente recordar la siguiente expresión: “Casi todas las mayorías parlamentarias de un solo partido son «fabricadas» por el régimen electoral” (Rae 1977, 76). El diseño confecciona una mayoría, a veces no deseada por los electores. Los sufragios de todas las organizaciones que no sean de las dos agrupaciones más grandes, tienen un valor de cero. Constituye un desperdicio que afecta la legitimidad del sistema de representación.

La estadística pone al descubierto que la conformación de distritos muy pequeños impone una cláusula no escrita que impide la representación de los partidos y movimientos pequeños, dejando sin vigencia real el principio proporcional.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Resulta indispensable, en el diseño del sistema electoral, formular los objetivos y advertir los resultados que se buscan, ya sea privilegiando la representatividad plural o procurando la estabilidad del gobierno.

El sistema electoral ecuatoriano no está precedido por debate político alguno. Con frecuencia ha sido una conquista de la mayoría parlamentaria que busca favorecerse de la misma en cada coyuntura.

No contamos con un sistema electoral estable. Si bien desde la segunda mitad del siglo XX se proclama el principio de la proporcionalidad, las fórmulas de cálculo y otros dispositivos sufren frecuentes alteraciones.

La Constitución establece un sistema electoral en correspondencia con el principio de proporcionalidad, pero la configuración de las circunscripciones provoca distorsiones que afectan tal principio. Al reducir la dimensión de los distritos y utilizar como fórmula de reparto, el método D' Hondt, operan en dirección a la

desproporcionalidad e inequidad electoral. Si bien la igualdad del voto también se reivindica como un principio, éste se relativiza por las disparidades, generando contrastes de notoria desigualdad.

Las circunscripciones diminutas arrojan como saldo un efecto mayoritario, dejando el precepto constitucional sin eficacia real. Conviene reflexionar, entonces, acerca de lo que se espera del sistema electoral. Si se persigue el objetivo de la gobernabilidad, modulando los efectos de la proporcionalidad, sería menester, un mecanismo compensatorio para no ignorar el objetivo básico del principio proporcional, por ejemplo, incrementar la lista nacional a un 25% del total de la Asamblea.

Distritos con un promedio inferior a cuatro escaños, anulan el principio de proporcionalidad y las posibilidades de representación para las minorías, con lo cual el voto deja de ser igual, premiando a las agrupaciones grandes y castigando a las pequeñas.

<sup>6</sup> CNE-Instituto de la Democracia. 2013. Nuevas circunscripciones electorales y normativa para la inscripción y calificación de candidaturas. *Cuaderno de Capacitación Electoral*. Quito. Ecuador. 2013. Pág. 18.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albán Gómez, Ernesto. 1989. Evolución del sistema electoral ecuatoriano. *El proceso electoral ecuatoriano. No 1 Tribunal Supremo Electoral*. Corporación Editora Nacional: 42-62
- Bosch, Agusti. 2009. La problemática de la ley vigente. Alternativa e influencias en el sistema de partidos. Francesc Pau i Vall (Coord.) *Parlamento y partidos políticos*. XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. AELPA, 137-152 Madrid: Editorial Tecnos
- Carré De Malberg, R. 1998. *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cisneros Palacios, Felipe. 2013. De votos y escaños: un análisis de los efectos del sistema electoral ecuatoriano. *Democracias, Volumen 1*. CNE. Instituto de la Democracia (3-35). Quito. Ecuador.
- Colomer, Josep M. 2004. *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Colombo, Gherardo. 2012. *Democracia*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Cotteret, Jean Marie. 1973. *Los sistemas electorales*. Barcelona: Oimos-Tav.
- Crespo, Ismael. García, Fátima. 2001. "Sistema electoral español". En Manual Alcántara y Antonia Martínez (Editores) *Política y gobierno en España*, 303-341. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Dahl, Robert. 1999. *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Editorial Taurus.
- Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso. 2001. El sistema electoral del Congreso. *Revista de Derecho Político* 52: 11-136
- Fernández-Miranda Campoamor, Carmen. Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso. 2008. *Sistema electoral, Partidos Políticos y Parlamento*. Madrid: Editorial COLEX.
- Fernández – Miranda Campoamor, Alfonso. 2009. Reflexiones sobre una improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. *Revista de Derecho Político* 74: 19-47
- Galvao de Sousa, Pedro José. 1011. *La representación política*. Madrid: Marcial Pons.
- Hifra Heras, Jorge. 1957. *Curso de derecho constitucional*. Tomo I, 2da edición. Barcelona: Bosch.
- Jackish, Carlota. Impacto de los sistemas electorales en la crisis de representación e intermediación política. *Boletín Electoral Latinoamericano XIX Enero-Junio*: 197-207
- Kelsen, Hans. 2008. *Teoría General del Estado*. México D.F: Coyoacán, S. A. de C. V
- \_\_\_\_\_. 2009. *De la esencia y valor de la democracia*. Oviedo: KRK.
- Leibholz, Gehardt. 1964. *Conceptos fundamentales de la política y de teoría de la constitución*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos. Un Estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nogueira Alcalá, Humberto. 2007. "Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI". *Estudios Constitucionales*, Año 5, núm. 2: 311-363
- Nohlen, Dieter. 1984. "Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Requisitos históricos y teóricos para una discusión racional." *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 42*. (Noviembre-diciembre): 7-31
- \_\_\_\_\_. 1986. "Sistemas electorales y representación política en América Latina" En Dieter Koniecki (editor) *Sistemas electorales y representación en Latinoamérica*: 15-38. Madrid: Fundación Friedrich Ebert

- \_\_\_\_\_. 1987. *La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate*. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José: Ediciones CAPEL. Editorial Universitaria Centroamericana.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 2007. Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, compiladores, Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thomson: 294-333. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Ciencia Política y Democracia en su contexto*. Quito: Tribunal Contencioso Electoral.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la Ingeniería de la Representación*. Quito: Instituto de la Democracia. Consejo Nacional Electoral. Tribunal Contencioso Electoral.
- Loewenstein, Karl. 1983. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Manin, Bernard. 2010. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Ciencias Sociales, Alianza Editorial.
- Martino, Antonio A. 1999. *Sistemas electorales*. Córdoba: Advocatos.
- Mejía Acosta, Andrés. 2002. *Gobernabilidad Democrática Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Mill, John Stuart. 2000. *Del Gobierno Representativo*. España: Editorial Tecnos.
- Montero, José Ramón. 1997. El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma. *Revista de Estudios Políticos*, No 95, (enero - marzo): 9-46
- Montero, José Ramón. Riera, Pedro. 2009. "El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma." *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Núm. 13: 225-227.
- Molina Vega, José Enrique. 1991. *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*. Venezuela: Vanrell hermanos editores.
- Ostrogorsky, Moise. 2008. *La democracia y los partidos políticos*. España: Mínima Trotta.
- Pasquino, Gianfranco. 2014. *Democracia, elecciones, partidos*. En Michelángelo Bovero y Valentina Pazé. *La democracia en nueve lecciones*: 29-46. España: Editorial Trotta.
- Pedicone De Valls, María Gilda. 2001. *Derecho Electoral*. Argentina: Ediciones La Roca
- Pinelli, Cesare. Presno, Miguel. 2014. *Crisis de la Representación y Nuevas vías de participación política*. España: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Pitkin, Hanna Fechinell. 1985. *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. España.
- Rae, Douglas W. 1977. *Leyes electorales y sistema de partidos políticos. Estudio comparado*. España: Ediciones CITEP.
- Ramírez González, Victoriano (ed.) 2013. *Sistema electoral para el Congreso de los Diputados. Propuestas para un parlamento más ecuánime, representativo y gobernable*. España: Universidad de Granada.
- Rivera Alvalais, Francisco. 1998. La representación proporcional. En Francisco Berlín Valenzuela (Coordinador) *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Segunda edición. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas: 850-853. México: Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial.
- Rose, Richard. 1980. En torno a las opciones en los sistemas electorales: alternativas políticas y técnicas. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 34. (Julio/Agosto): 69-106.

- Sánchez Navarro. 1998. *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. España: Cuadernos y Debates 76.
- Sartori, Giovanni. 1988. “La influencia de los sistemas electorales”. En Maurice Duverger. Giovanni Sartori. *Los sistemas electorales*. Cuadernos CAPEL 27, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral: 39-83. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Sartori, Giovanni. 1999. La ingeniería constitucional y sus límites. *Teoría y Realidad Constitucional*. UNED. Núm. 3. (primer semestre): 79-87.
- \_\_\_\_\_. 2016. *La carrera hacia ningún lado. Diez lecciones sobre nuestra sociedad en peligro*. España: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Schmitt, Karl. 1982. *Teoría de la Constitución*. España: Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_. 2002 [1926]. *Sobre el parlamentarismo*. España: Tecnos. Clásicos del Pensamiento.
- Torres del Moral. 2009. La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo. *Revista de Derecho Político*. Núm. 74. UNED: 51-111.
- Urdanoz Ganuza, Jorge. 2008. ¿Defendió Stuart Mill la representación proporcional? Notas contra un paradigma. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 139: 13-44
- \_\_\_\_\_. 2014. *Veinte destellos de ilustración electoral (y una página web desesperada)* España: Ediciones del Serbal.
- Vile, Maurice J. C. 2007. *Constitucionalismo y separación de poderes*. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.