

**UNIVERSIDAD LAICA “ELOY ALFARO”
DE MANABÍ**

*Centro de Estudios de Postgrado, Investigación, Relaciones y
Cooperación Internacional*

Maestría en Derecho Constitucional, Político y Administrativo

TESIS DE GRADO

Previo a la obtención del Grado de:

Magíster en Derecho Constitucional, Político y Administrativo

Tema:

**“LA REDISTRITALIZACIÓN ELECTORAL EN LA REFORMA
POLÍTICA DEL ESTADO ECUATORIANO”**

AUTOR:

Dr. IDULFO BIENVENIDO BRAVO OLMEDO

DIRECTOR:

Dr. Luís Urgilés Contreras

TUTOR:

Mg.E.S. Antonio Hualpa Bello

Manta – Manabí – Ecuador

2009

TESIS DE GRADO

TEMA

“LA REDISTRITALIZACIÓN ELECTORAL EN LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO ECUATORIANO”

Sometido a consideración de los directivos de la comisión del tribunal de tesis de grado de la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí en la Maestría en Derecho Constitucional, Político y Administrativo, como requisito previo a la obtención del Grado de Magíster.

APROBADA POR EL TRIBUNAL

Dr. Jaime Rodríguez Castillo M.P.H.E.

DIRECTOR DE CEPIRCI

Miembro del tribunal

Miembro del tribunal

Tutor de tesis

CERTIFICACIÓN

El que suscribe, Dr. Luís Urgilés Contreras, certifica que dirigí el trabajo de investigación intitulado “La Redistritalización Electoral en la reforma política del Estado Ecuatoriano”.

Una vez revisado el documento, informo a Ud. que se han cumplido con las sugerencias recomendadas, en tal virtud la Tesis de Grado cumple con los requisitos necesarios para ser sustentada Públicamente.

Particular que comunico para los fines correspondientes.

Muy atentamente,

Dr. Luís Urgilés Contreras

DIRECTOR

INFORME

El que suscribe, Dr. Antonio Hualpa Bello, certifica que dirigió el trabajo de investigación intitulado “La Redistritalización Electoral en la reforma política del Estado Ecuatoriano”.

Una vez revisado el documento, informo a Ud. que se han cumplido con las sugerencias recomendadas, en tal virtud la Tesis de Grado cumple con los requisitos necesarios para que sea sustentada Públicamente.

Particular que comunico para los fines correspondientes.

Muy atentamente,

Mg. E.S. ANTONIO HUALPA BELLO
TUTOR DE TESIS

AGRADECIMIENTO.

A la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí por haberme dado la oportunidad, de seguir en este trascendental camino del aprendizaje pero al mismo digno para todo ser humano y profesional.

Dr. Idulfo Bienvenido Bravo Olmedo

AUTORÍA

Las ideas y opiniones en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad del autor.

Dr. Idulfo Bienvenido Bravo Olmedo

DEDICATORIA

Al Doctor Jorge González Moreno

Por ser un amigo leal, generoso, maestro del derecho, deo mi expresa constancia de agradecimiento hacia ti, porque siempre has estado enseñándome el derecho, siendo solidario, humano y un ejemplo para los ecuatorianos.

Dr. Idulfo Bienvenido Bravo Olmedo

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
PRELIMINARES	
<i>Certificación</i>	<i>III</i>
<i>Informe</i>	<i>IV</i>
<i>Agradecimiento</i>	<i>V</i>
<i>Autoría</i>	<i>VI</i>
<i>Dedicatoria</i>	<i>VII</i>
<i>Índice de Contenidos</i>	<i>VIII</i>
APARTADOS	
<i>Resumen Ejecutivo</i>	<i>1</i>
<i>Introducción</i>	<i>3</i>
Capítulo I	
<i>El sistema político</i>	<i>4</i>
Capítulo II	
<i>Delimitación de Distritos electorales</i>	<i>19</i>
Capítulo III	
<i>Evolución histórica de la Legislación Electoral Ecuatoriana</i>	<i>50</i>

Capítulo IV

Reformas que se plantean sobre distritalización electoral: 2005-2006.....78

CONCLUSIONES.....98

RECOMENDACIONES.....105

BIBLIOGRAFÍA.....108

RESUMEN EJECUTIVO

Los países deben establecer una estructura formal y una serie de reglas para llevar a cabo el proceso de redistribución. La elección de las prácticas de delimitación es importante porque los diferentes tipos de provincias producen resultados electorales diferentes, aunque los patrones de votación permanezcan constantes.

Las prácticas de redistribución varían notablemente entre los distintos países y como no puede ser de otra forma en Ecuador también, así tenemos que el órgano legislativo es usualmente el responsable de la creación y reformas legales. La política partidista y los políticos juegan un papel importante en el proceso de redistribución.

Cualquier reforma política fortalece la participación ciudadana y la calidad de la representación política. Cualquier revisión debe considerar los cambios que han ido formulando a la luz de las experiencias electorales; así podría considerarse que antes que reducir, sea más concerniente recuperar el sentido nacional de la representación armonizando las necesidades de acercamiento geográfico, social y cultural de la representación.

En la actual constitución en el título V encontramos la organización territorial del Estado en el Art. 243 que expone: “Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley”.

THEY SUMMARIZE EXECUTIVE

The countries should establish a formal structure and a series of rules to carry out the redistritalización process. The election of the practices of delimitation is important because the different types of counties produce different electoral results, although the voting bosses remain constant.

The redistritalización practices vary notably among the different countries and I eat it cannot also be in another way in Ecuador, we have this way that the legislative organ is usually the responsible for the creation and legal reformations. The partisan politics and the politicians play an important paper in the redistritalización process.

Any political reformation strengthens the civic participation and the quality of the political representation. Any revision should consider the changes that you/they have gone formulating by the light of the electoral experiences; it could be considered this way that before to reduce, be concerning to recover the national sense of the representation harmonizing the necessities of geographical, social and cultural approach of the representation.

In the current constitution in the title V finds the territorial organization of the State in the Art. 243 that it exposes: "Two or more regions, counties, cantons or contiguous parishes will be able to group and to form unions, with the purpose of to improve the administration of their competitions and to favor their integration processes. Its creation, structures and administration will be regulated by the law."

INTRODUCCIÓN

El poder político hace referencia a la sociedad global, pues aparecen otros poderes como el religioso, el económico, etc., que también implican decisión y relación de poder, pero no se refieren a la sociedad global.

El sistema político, en suma, nos dice: "es un subsistema de la sociedad, que incluye la orientación amplia de sus actividades políticas y sus principales puntos de independencia con otras esferas institucionales".

La representación es el ejercicio, por los gobernantes, de las funciones públicas jurídicamente autorizadas según la voluntad de los ciudadanos que los ha elegido mediante el sufragio universal.

La delimitación de los distritos electorales es comúnmente asociada con los sistemas electorales de pluralidad o mayoría. Ambos sistemas se apoyan básicamente, cuando no de manera exclusiva, en distritos uninominales. Estos distritos deben ser redibujados periódicamente para reflejar los cambios de la población.

Todo régimen político implica el dinamismo del proceso de orientación política. No puede comprenderse un concreto régimen político prescindiendo de la orientación política correspondiente. Las formas políticas y los regímenes políticos están sometidos a un continuo proceso evolutivo.

“LA REDISTRITALIZACIÓN ELECTORAL EN LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO ECUATORIANO”

CAPITULO PRIMERO: “BASE TEÓRICA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA”

1.1. EL SISTEMA POLÍTICO.

Varios autores diferenciar al sistema político del régimen político. El régimen político puede cambiar sin que se altere el sistema político por lo que se considera que el régimen político puede estar englobado dentro del sistema político.

El régimen político tipifica a las formas políticas por encima de las formas y sistemas de gobierno en la medida que dentro de iguales o semejantes regimenes caben formas y sistemas gubernamentales diferentes.

Todo régimen político implica el dinamismo del proceso de orientación política. No puede comprenderse un concreto régimen político prescindiendo de la orientación política correspondiente. Las formas políticas y los regimenes políticos están sometidos a un continuo proceso evolutivo.

Entonces, diferenciado régimen político de sistema político, veamos en que consisten específicamente los segundos:

1.1.1. Concepto y Evolución Histórica.

Para el politólogo, Julián Morales, el concepto surge de la ciencia política norteamericana. Easton (*The Political System*, 1953), y otros autores como Almond y Powell, lo identifican con una concepción global de la vida política, por lo cual la definición de sistema político resulta algo muy amplio y al mismo tiempo difuso.

El término, se identifica con una sociedad organizada-ordenada políticamente, con lo cual implica unas estructuras en las que se basa la actividad humana organizada para realizar el proyecto político.

Como definición más específica, Julián Morales, lo define como "el conjunto de los procesos de decisión que conciernen a la totalidad de una sociedad global.

Estas decisiones están relacionadas tanto a las agrupaciones particulares, como a las empresas colectivas”.¹

Los elementos esenciales de un sistema político serían por un lado los procesos de decisión y por otro lado las relaciones de poder, las cuales serían las relaciones de mando-obediencia y las de dominación-sumisión.

El poder político hace referencia a la sociedad global, pues aparecen otros poderes como el religioso, el económico, etc., que también implican decisión y relación de poder, pero no se refieren a la sociedad global.

Así, elementos del sistema político, serían:

1. Los referidos a la comunidad política como los ideológicos, los valores y las creencias, las personas y los grupos, los partidos y los sindicatos.
2. Los referidos al régimen como las ideologías, los valores y creencias, las normas y reglas, y las estructuras decisivas y coactivas.
3. Y por último los referidos a las autoridades como los titulares de roles.

Dieter Nohlen, ensaya otra definición de sistema político, al que cataloga como un todo, donde sus componentes no sólo se limitan al ámbito formalizado estatal sino también abarcan el no formalizado, de agrupaciones como partidos, gremios, etc. Así el sistema político se amplía al entorno socioeconómico y sociocultural.

El sistema político, en suma, nos dice: “es un subsistema de la sociedad, que incluye la orientación amplia de sus actividades políticas y sus principales puntos de independencia con otras esferas institucionales”.²

Esta concepción comparativa ha constituido un sustancial aporte para la ciencia política. El objeto y los métodos del análisis comparativo de los sistemas políticos aparecen perfilados en referencia a la tradicional visión de la doctrina de gobiernos comparados, con lo que su esencialidad disciplinaria emerge desde los años 50 del siglo veinte.

Este desarrollo debe entenderse como una respuesta simultánea de la ciencia política a los desafíos de las democracias occidentales después del fascismo, y de la Segunda Guerra Mundial, así como del proceso de descolonización con la formación de los nuevos Estados. Ella tiene lugar en medio de una expansión del campo investigativo, tanto en un sentido sustantivo como geográfico, y de creciente progreso en materias técnicas, metódicas, teóricas.

Este proceso surgió principalmente de EE.UU. de Norteamérica. En Europa se produjo la recepción de este proceso en los años 60, caracterizándose como

1 MORALES NAVARRO, Julián: “Sistemas Políticos”, en: “Diccionario Electoral”, Capel, Costa Rica, 2ª Edic., 1993. Pág. 651.

2 NOHLEN, Dieter: “Sistemas Políticos Comparados”, en: “Diccionario Electoral”, Op. Cit. Pág. 652.

portador de nuevos conocimientos y generador de nuevos perfiles en el marco de su contribución al progreso científico.

En el Ecuador, autores como Julio Echeverría, hacen su aporte al tratamiento del sistema político desde una visión sistémica muy semejante a la de Dieter Nohlen. Entiende al sistema político como una modificación substancial en la teoría del poder y en la concepción de política que ha caracterizado a las teorías tradicionales del Estado.

Así nos dice: “por un lado delimita la política como una actividad específica que responde a lógicas reproductivas propias, y establece relaciones de tipo funcional con otros ámbitos o subsistemas de la realidad social. Por otro, modifica la concepción del poder desde una dimensión unilineal y jerárquica a una visión relacional y multidirigida, presentándolo más como un <<medio de comunicación>> que transmite decisiones e indicaciones de acción que como un mero atributo de determinados sujetos, grupos o clases”.³

Es decir, *se define al sistema político como la estructuración de dos subsistemas: el representativo y administrativo*. Estas dos estructuras tienen como tarea la organización del proceso de toma de decisiones, combinando la elaboración de demandas, necesidades y expectativas de la sociedad con la producción de decisiones administrativas.

Se trata de tareas específicas, cada una de las cuales posee sus propias características y sus propios ámbitos de constitución; ambas obedecen a lógicas propias, por lo cual se conforman como verdaderos subsistemas.

La estructuración del sistema político combina entonces la representación y la administración en una secuencia que va de la elaboración de demandas y expectativas -tarea que realiza el sistema de partidos- a la elaboración de decisiones -procesamiento que adviene en el ámbito de la discusión parlamentaria- las cuales deberán ser implementadas y precisadas posteriormente a través de una institución específicamente dispuesta para ello -tarea propia de la administración pública

Su cabal funcionamiento supone el eficaz “flujo de politicidad” desde el escenario de las necesidades, expectativas y demandas de los individuos hasta las decisiones propias de las instancias superiores encargadas de administrar y decidir (el Estado a través de sus órganos de gobierno).

Aunque en teoría, un funcionamiento óptimo del sistema equivaldría a un pleno funcionamiento de la democracia, en la realidad de los procesos políticos, este fluir óptimo de politicidad nos es efectivo, siendo por lo tanto, en muchos casos modelos teóricos de funcionamiento a los que se ha dado por llamar sistemas políticos.

3 ECHEVERRÍA, Julio: “La Democracia Bloqueada”, Letras, Quito, 1997. pp. 7 - 8.

1.2. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

Etimológicamente, *representar* es volver a presentar y, por extensión, hacer presente algo o alguien que está ausente. Esto significa actuar en nombre o por cuenta de otra persona. Por ende, al sujeto que representa se lo conoce como *representante*, y la acción o hecho de representar se denomina *representación*.

“La *representación política* es aquella en la cual el representante está vinculado con el titular del poder político, de la soberanía. En una democracia, los representantes deben encarnar al pueblo soberano y a la voluntad popular”, nos dice Miguel Ángel Bovero.⁴

De ahí la estrecha vinculación que existe, *prima facie*, entre el derecho electoral y la propia democracia, es decir, entre la noción de democracia y la de representación política, que se funden en la moderna democracia representativa.

La representación es el ejercicio, por los gobernantes, de las funciones públicas jurídicamente autorizadas según la voluntad de los ciudadanos que los ha elegido mediante el sufragio universal.

La teoría de la representación considera que el pueblo está ligado a sus representantes, y estos vinculados con el electorado. Aún aquellos que no votaron por los electos están representados, ya sea directamente por ellos o de manera virtual por otros, inclusive de diferentes lugares y por los cuales ni siquiera pueden votar.

Desde su nacimiento, la democracia representativa se caracteriza por tratar de recoger las ventajas de la democracia directa, prescindiendo de las desventajas del gobierno de la muchedumbre. De hecho, las virtudes de la República como un sistema electivo y representativo pugna por la defensa del interés colectivo sobre el individual. De este modo, sustentan la promesa de una nueva era de estabilidad diferenciada por la cooperación entre gobernantes y gobernados; y también, por la salvaguarda de los derechos humanos.

La cuestión de la representación radica en saber por qué los gobernantes, equipados con tales poderes, abrían de actuar en beneficio del interés de otros, de los ciudadanos, o al menos cierta mayoría de ellos. Esto es lo que queremos significar como representación: actuar de acuerdo con los mejores intereses del público.

La organización y la estructuración del Estado buscan diseñar instituciones que permitan a los gobiernos hacer lo que deben y – al mismo tiempo – evitar que hagan lo que no deben hacer. En tanto somos ciudadanos, queremos que los

4 BOVERO, Miguel Ángel: “Democracia y Representación”, PRI, México D.F., 1990.

gobiernos gobiernen. Pero deseamos que lo hagan en beneficio del interés del público: para representar los intereses de la sociedad, no los suyos propios ni los de alguna minoría con la cual puedan estar vinculados o comprometidos.

Los representantes deben ser responsables por los resultados de las medidas que adoptan. “Un gobierno que simplemente cede ante las demandas, que simplemente se entrega, resulta ser altamente irresponsable, resulta ser un gobierno que no esta a la altura de sus responsabilidades”.⁵

El problema central en las democracias modernas es entonces, entre otros, el cómo elegir buenos gobernantes y cómo fortalecer las instituciones para que los malos gobernantes no lleguen al poder, o para quitarlos de manera pacífica. En términos de Sartori, se trata de establecer normas para el funcionamiento de comités, pues son éstos los que deciden en nombre del pueblo.

1.2.1. Naturaleza Jurídica.

Por representación en sentido jurídico general, nos dice Grijalva, se entiende a, “la institución por la cual una persona en nombre y por cuenta de otra realiza uno o más actos jurídicos, cuyos efectos se atribuyen a la persona representada; son ejemplos de representación: la patria potestad, la tutela, la curatela, el mandato civil y el comercial”.⁶

En efecto, en torno a la naturaleza jurídica de la representación política se ha discutido intensamente, variando los criterios incluso respecto a quiénes son el representante y el representado, y cuál es la naturaleza jurídica del vínculo entre ellos.

Al respecto se han desarrollado numerosas y diversas teorías, de entre las cuales las más recurrentes en el debate académico constitucional y político son las Teorías del Mandato.

En las teorías clásicas de la representación política se considera a ésta como un mandato del pueblo o de la nación, haciendo referencia a las doctrinas de la soberanía popular y la soberanía nacional, respectivamente.

Ahora bien, según se considere que la soberanía reside en el pueblo o en la nación se da lugar a un tipo distinto de mandato: Mandato Imperativo relacionado con la doctrina de la soberanía popular, y el Mandato Representativo relacionado con la doctrina de la soberanía nación.

En el primero, el Mandato Imperativo, la doctrina de la soberanía popular o representación fraccionada, traslada la noción de representación del derecho privado, es decir el mandato civil, al derecho público, de forma que el elector es el mandante y el elegido, el mandatario que actúa en lugar de aquel. El

5 SARTORI, Giovanni: “Teoría de la Democracia”, Alianza Universidad, Madrid, 1998. Pág. 81.

6 GRIJALVA, Agustín: “Elecciones y Representación Política”, CEN – U. Andina Simón Bolívar, Quito, 1998. Pág. 20.

mandatario debe sujetarse exactamente a las instrucciones impartidas por el mandante, pues el mandatario es representante, no de la nación, sino del grupo o distrito que lo ha elegido.

Rousseau, principal exponente de esta concepción, planteaba incluso la revocabilidad del elegido si éste no se ajustaba al mandato del elector. (Revocatoria del mandato) El mandato imperativo, a decir del autor, correspondería a otra época y otra realidad: configura el tipo de representación propio de la sociedad estamental de la Edad Media.

Por otro lado, la teoría de la soberanía nacional dio lugar al Mandato Representativo, por el cual el verdadero mandante es la nación, y por tanto los representantes no lo son de grupos o circunscripciones, sino de la nación entera; en consecuencia, los representantes no están sujetos a instrucciones de ningún tipo, pues la nación es una entidad colectiva que no puede expresarse por sí misma y quienes eligen representantes lo hacen, no en su propio nombre, sino como órganos de la nación; de allí que los representantes formalmente son independientes frente a sus electores, su voluntad es como si fuera la voluntad de la nación y su mandato es irrevocable.

De estas concepciones, nos dice Grijalva, la que ha prevalecido en el Estado Moderno es la del mandato representativo, pues aunque tenga su origen en la concepción civilista de representación, la noción jurídica de representación política en derecho público es bastante diferente de la teoría de la representación jurídica del derecho privado; incluso históricamente, la Revolución Francesa y los procesos inglés y estadounidense, se orientaron rápidamente a implementar el mandato representativo y negar expresamente el mandato imperativo.

Otras teorías que abordan sobre la naturaleza jurídica de la representación política, son expuestas por Agustín Grijalva. Hagamos un resumen de ellas:

Teorías del Órgano, que tiene como su principal autor a Jellinek, según el cual, las personas o cuerpos que ejercen poder en el Estado, desde el punto de vista jurídico, son órganos. El pueblo es un órgano primario del Estado, como tal puede actuar de forma inmediata o mediata; actúa de forma mediata, mediante la creación de órganos secundarios (órganos de órganos o representativos), denominados así porque emanan de un órgano primario como es el pueblo.

Según Jellinek, el órgano primario expresa su voluntad mediante el órgano representativo y por tanto el pueblo y su representación forman, jurídicamente, una unidad. Sin embargo, el acto de creación no da al órgano creador (el pueblo) ningún derecho sobre el órgano creado (la representación), pues los deberes y derechos de uno y otro nacen exclusivamente de la Constitución. El Parlamento u otras autoridades elegidas no representan ni a la nación ni al pueblo, sino que se identifican con el pueblo del cual nacen y cumplen, como órganos que son, las funciones de poder que la Constitución establece.

Teoría de la Representación Virtual, formulada por Edmund Burke, que considera que cada diputado representa a la nación e implícitamente a quienes al elegirlo le han otorgado no un mandato sino su confianza.

Teoría de la Investidura, desarrollada por Maurice Hauriou, que sostiene que la representación surge de los gobernados mediante la elección. Lo que hacen es, no transmitir, sino invertir a los gobernantes de un poder, el cual deben ejercerlo temporalmente y en los límites de su competencia. Las elecciones no implican mandato alguno, sino simple designación de autoridades temporales con una competencia definida.

Finalmente, señala Grijalva que hay otras teorías que impugnan la concepción de representación política; así desde Rousseau diversos han sido los autores que han cuestionado por imposible o simplemente ficticio la representación política; entre ellos, señala a Joseph de Maistre, Heller, Schmitt, Burdeau y Kelsen.

La independencia real del Parlamento respecto de la voluntad popular, dice Kelsen, se disimula diciendo que cada diputado es representante del pueblo. De aquí se deduce que no tiene que recibir instrucciones de los grupos que lo eligieron. Pero "todo el pueblo" es mudo. Se trata, pues, de una pura ficción montada sobre la confusión entre la relación de subordinación y la de designación. El pueblo designa al Parlamento, pero no por eso éste ha de ejecutar la voluntad de aquel; tanto más cuanto el pueblo no puede expresar otra voluntad que la que se expresa en el acto de elección.⁷

El ideal de una democracia representativa es que el cuerpo legislativo sea un microcosmos del electorado donde cada grupo esté representado, tanto las mayorías como las minorías electorales.

En resumen: el gobierno representativo puede minimizar su opresión sobre los gobernados al protegerlos, maximizar su responsabilidad ante ellos para asegurar el progreso, reducir la falta de equidad al acentuar el equilibrio de fuerzas entre los diferentes intereses que compiten en la sociedad y expandir la participación en la toma de decisiones a todos los ciudadanos, para evitar la tiranía de la mayoría sobre la minoría, y viceversa.

1.2.2. La Representación Sociológica y la Representación Funcional.

La *sui generis* y compleja naturaleza jurídica de la representación política ha llevado a otros autores, como Burdeau y Duverger, a plantear el fenómeno de la representación política en términos más bien sociológicos.

Julio César Trujillo⁸, al respecto de la representación sociológica sostiene que en la sociedad actual, en donde las grandes masas de electores se dividen en

7 Tomado de: GRIJALVA, Agustín: "Elecciones y Representación Política", Op. Cit., Pág. 20.

8 TRUJILLO, Julio César: "Teoría del Estado", CEN - Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 1994. pp. 144 – 146.

clases sociales, grupos de interés diversos y regiones desigualmente desarrolladas, como es el caso ecuatoriano, la representación debe estar acorde con la pluralidad de la realidad social, concibiéndola como una relación entre la composición del cuerpo electoral y la composición de los centros del poder, especialmente el Organo legislativo, etc.

De ahí que, la naturaleza de la elección, las relaciones de los electores con los elegidos, la forma cómo estos han de adoptar las decisiones, entre otros factores, son materias que han variado mucho, desde la representación en el constitucionalismo clásico hasta la actualidad en que la democracia de partidos se encuentra en crisis.

Por ello, concluye Trujillo, afirmando que de cualquier forma, para las modernas teorías de la representación los centros del poder político han de constituirse de manera que, en su seno, se encuentren presentes los intereses y las ideas de los electores, en la misma forma y proporción que existen en la realidad social, para de esta manera reflejar al cuerpo electoral, como el espejo recoge la imagen del objeto reflejado o la foto la del objeto representado, rompiendo de esta forma, la separación entre Estado y sociedad.

De ahí que el objetivo fundamental, consistiría en diseñar un sistema electoral que permita trasladar al Congreso y, en general, a los centros de poder político, hombres y mujeres que representen en escala reducida pero proporcional, los intereses y las opiniones de los electores tal como se expresan en las elecciones.

Para Duverger, por ejemplo, el término representación no designa en este caso una relación de derecho entre dos personas, mandante y mandatario, sino “una relación de hecho entre la opinión pública expresada en las elecciones y la composición del Parlamento que resulta de ella”.⁹

Para esta concepción, los representantes o el órgano representativo no son una copia o reproducción de quienes los eligen, sino una realidad nueva y diferente: una creación. Entre los representantes y quienes los eligen hay una relativa semejanza, como la que existe entre un paisaje y el cuadro o fotografía del mismo. Duverger define como representatividad al hecho sociopolítico de que exista tal semejanza, cuando ésta es precaria o inexistente no hay representatividad y en consecuencia la representación es puramente ficticia.

Según Duverger, la intervención de factores como los partidos políticos y la propaganda electoral, hacen que candidatos y representantes se hallen respecto de la opinión pública en una situación en que "la modelan tanto como la representan".¹⁰

9 DUVERGER, Maurice: “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”, Ariel, Barcelona, 1970. Pág. 120.

10 Idem. Pág. 120.

En cambio, sobre la representación funcional, sistema que también fuera ensayada durante una etapa de nuestra historia electoral, Grijalva la define como aquella en la cual la formación de los órganos estatales -algunos de ellos- encargados de ejercer el gobierno, que tienen composición colegiada y cuya actividad es preferentemente legislativa, se hace teniendo en cuenta la posición ocupada -lugar o función- en la estructura socioeconómica.

Ciertas denominaciones como representación corporativa, de interés, profesional, etc. se refieren a diversas modalidades de representación funcional. Empero, en todos los casos, tal tipo de representación por sus propias características es diversa de la representación política.

1.3. EL SUFRAGIO.

Sufragio, del latín *suffragium*, denota originalmente “ayuda, socorro, favor o apoyo en beneficio de alguien o de algo”. En su aplicación política significa el derecho de los ciudadanos a participar a través de la expresión de su voluntad en la resolución de los asuntos de importancia para la colectividad.

En la actualidad esta idea se inscribe dentro de las opciones de participación política que otorga el Estado democrático, y fueron los principios liberales los que condujeron al sufragio universal.

1.3.1. Definición y Naturaleza del Sufragio.

Para muchos tratadistas, el concepto de “sufragio” tiene mayor significado y extensión que el de “elecciones”, puesto que comprende no solamente el acto de elegir gobernantes sino también el de pronunciarse por la vía de plebiscito o por referéndum o de cualquier otra manera, sobre cuestiones de interés general que se sometan a consulta al pueblo.

El sufragio consiste en la intervención directa del pueblo o de un amplio sector, en la creación de normas jurídicas, en su aprobación, en la designación de los funcionarios estatales de naturaleza electiva o en la revocación de su mandato.

Para Borja Cevallos, el sufragio, "se resuelve siempre en una acción popular concreta que tiene por finalidad coadyuvar a la creación del orden jurídico del Estado mediante la presentación de proyectos de ley al Parlamento -iniciativa popular-, aprobar o desaprobado un estatuto jurídico -referéndum-, definir un asunto de vital importancia para los destinos nacionales -plebiscito-, designar a los titulares de los órganos representativos del Estado -elecciones- o revocar el mandato de los elegidos -revocación o Recall",¹¹ que son las modalidades por las cuales se expresa el sufragio.

Según Mario Justo López, "el sufragio es una manifestación de la voluntad individual que tiene por finalidad concurrir a la formación de la voluntad colectiva,

11 BORJA C., Rodrigo: “Enciclopedia de la Política”, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1997. pp. 910 - 911.

sea para designar los titulares de determinados cargos concernientes al gobierno de una comunidad, [o ya] sea para decidir acerca de asuntos que interesan a ésta".¹²

La comunidad con respecto a la cual se emplea el sufragio, puede ser tanto un Estado u otra comunidad política (municipio, departamento, provincia), así como comunidades no políticas (religiosa, sociedad comercial, etc.) Por ello, el sufragio es un concepto amplio, en cuya expresión están incluidos todos los demás, porque hay que distinguir los conceptos de sufragio y elecciones, porque que entre ellos hay una relación de género a especie. Toda elección es sufragio pero no todo sufragio es elección.

El régimen con respecto al cual se utiliza el sufragio, puede ser tanto el que corresponde a la doctrina de la representación política como el que corresponde a regímenes inspirados por otras doctrinas. Siendo su finalidad, tanto la de elegir como la de decidir. Lo que importa es que, cualquiera sea la comunidad de que se trate, la doctrina a que responda y la finalidad con que se lo emplee, el sufragio es siempre una manifestación de voluntad individual (su titular es siempre un individuo), pero concurrente con otras voluntades individuales, para que el resultado de la confrontación sea imputada como voluntad colectiva.

Puede haber representación, en términos generales, sin que haya elecciones, es decir, sin necesidad de recurrir al sufragio con la finalidad de designar ocupantes de los cargos de gobierno. Pero sin elecciones y, por tanto, sin sufragio, no puede haber régimen representativo.

De acuerdo con el régimen representativo, el sufragio tiene base individual y popular a la vez, pues para ejercer el derecho o la función que implica, la unidad de los cómputos es siempre el individuo, como integrante del pueblo y al margen de cualquier pertenencia a otros grupos. La única división que se admite a los efectos de tales cómputos es la de carácter territorial.

Para participar en las diferentes modalidades del sufragio las personas deben reunir determinados requisitos. No todos los miembros del Estado lo pueden hacer. Tienen derecho a voto solamente quienes cumplen ciertas condiciones establecidas para garantizar en los sufragantes un grado mínimo de reflexión y responsabilidad, sin el cual no es posible desempeñar las funciones políticas en que el sufragio consiste. Esto significa que el número de personas con opción de voto será siempre menor que la población estatal.

Esas condiciones generales son muy pocas. Se exige generalmente al votante: nacionalidad -no pueden votar los extranjeros-, estar en ejercicio de los derechos políticos -no pueden participar los delincuentes o los que, por otras razones, los hayan perdido temporal o definitivamente-, edad mínima -no pueden ejercer este derecho los niños ni los adolescentes- e idoneidad mental -no pueden hacerlo los dementes o los privados de razón.

12 JUSTO LÓPEZ, Mario: "Manual de Derecho Político", Ed. Kapelusz, Buenos Aires, 1973. Pág. 440.

El Sufragio Universal, otorga a un amplio sector social el derecho de participar e impone el menor número posible de restricciones para votar. Los requisitos han sido reducidos al mínimo compatible con el ejercicio de la función democrática en que el sufragio consiste. Tales requisitos, que implican unas tantas presunciones de aptitud para la emisión del voto, no alteran la universalidad del sufragio, aunque de alguna manera lo limitan en su extensión, y están destinados a garantizar cierta capacidad intelectual y moral básica en los votantes.

En la mayoría de los países, el sufragio universal no se ha establecido directamente: se ha visto precedido por una fase transitoria, generalmente bastante larga de Sufragio Restringido, donde el poder electoral se concede sólo a las personas que reúnan ciertas condiciones de fortuna o capacidad.

El sufragio restringido, correspondió a la primera etapa del curso histórico de la idea democrática, donde se exigieron varias e injustas condiciones para participar. El voto fue un privilegio de las élites. La restricción operó en razón de la condición cultural, sexo, raza, fortuna o religión de las personas. Se negó el voto a quienes no acreditaban determinado grado de preparación cultural, a las mujeres, a los que no tenían bienes de fortuna o a quienes no profesaban la religión oficial.

Ya ganado el derecho de voto, hubo diversos sistemas para imponer estas discriminaciones y para transferir las decisiones públicas a manos de las minorías. El Voto Calificado fue uno de ellos. Se dio mayor valor al que depositaron las personas que ostentaban títulos académicos o que desempeñaban o habían desempeñado determinadas funciones. El Voto Plural, que concedió votos adicionales a ese tipo de personas, llevó la misma dirección.

Otra de las formas de sufragio restringido es el Voto Censitario, donde la restricción del sufragio se da por condiciones de fortuna, capacidad tributaria o cualquier otro signo de riqueza. El término sufragio o voto censitario, sólo designa una de las modalidades de restricción del sufragio por medio de la riqueza: la que consiste en conceder el derecho al voto nada más a los individuos que pagan una determinada cifra de contribución directa, llamada censo electoral; siendo por lo tanto el sufragio de los contribuyentes. De hecho, el sufragio censitario corresponde a un esfuerzo de la burguesía para conservar el poder político, que ella misma había arrebatado a la aristocracia feudal (mientras ésta dominó el poder se basaba en la herencia, sin elecciones).

El voto censitario, se aplicó en Inglaterra de acuerdo con las leyes de 1867 y 1884, en Bélgica desde 1895 hasta 1919 y en otros países europeos hasta bien entrado el siglo XX. Tenían derecho a votos adicionales las personas de cierta edad, con descendencia legítima, que pagaban al Estado determinada aportación tributaria, propietarias de bienes rústicos o urbanos, con una renta mínima o que acreditaban algún otro signo de riqueza.

El sufragio restringido fue utilizado en los Estados Unidos con una forma atenuada (privación del derecho al voto a los individuos sin recursos suficientes, u obligación de pagar un impuesto electoral), fundamentalmente dirigida a privar del voto a los negros en ciertos Estados del sur. En el Ecuador, el voto censitario prevaleció en las primeras Constituciones del siglo XIX.

Otra modalidad de *Sufragio Restringido* es el *Sufragio Capacitario*, definido por Justo López como "aquel que trata de reservar el derecho al voto a quienes poseen un cierto grado de instrucción. El objetivo de este sistema puede ser ampliar un poco el régimen de sufragio censitario, concediendo derecho de voto a personas que no poseen la fortuna requerida, pero tienen por el contrario ciertos títulos oficiales".¹³

Esta agregación de capacitados al sufragio restringido refleja el debilitamiento del sistema censitario frente al empuje de la opinión pública. En cierto número de Estados en vías de desarrollo, el derecho de sufragio sólo se concede a quienes son capaces, al menos, de leer la Constitución e incluso de explicarla: se trata de descartar a los analfabetos. Los estados sureños de los Estados Unidos de Norteamérica, este sistema se aplicó hasta 1965, con la intención de excluir a los negros del escrutinio.

La eliminación del sufragio restringido y sus modalidades anotadas, supone el triunfo del *Sufragio Universal*. Jurídicamente, por voto universal se entiende a aquel que no está limitado por ninguna condición de fortuna o capacidad, lo cual no significa que todos los miembros de la nación tengan derecho al voto. Incluso en regímenes de sufragio universal, a veces se intenta apartar de las urnas a determinadas categorías de personas, llegando a un auténtico sufragio restringido. Tal es el caso de la restricción al sufragio femenino que se fue eliminado paulatinamente en el siglo XX.

Es normal que los niños no intervengan en las votaciones. Pero a menudo se ha empleado la elevación de la mayoría de edad electoral con un fin político: privar a los jóvenes del derecho de voto porque se les considera políticamente peligrosos. Lo más frecuente es que la mayoría de edad política coincida con la civil, cosa que parece normal. No se considera contrario a la noción de sufragio universal que se excluya del voto a las personas condenadas por los tribunales por delitos de derecho común. Resulta completamente diferente si tras éste concepto de indignidad penal, se perfila en realidad un concepto de indignidad política fundada en la presunta opinión de las personas.

Y qué decir de las discriminaciones por razón de sexo, de raza o de religión. Todas ellas buscaron otorgar preferencias en el ejercicio del sufragio en favor de los grupos dominantes. Así, la privación del derecho al voto también ha sido por condiciones raciales, tal es el caso de los negros en Estados Unidos de Norteamérica, a los judíos en la Alemania nazi, o a los indígenas en el continente americano.

13 DUVERGER, Maurice: "Instituciones Políticas...", Op. Cit., Pág. 95.

Muchos países restringen el derecho al voto a los militares, con lo cual se les niega a los soldados a ser ciudadanos integrales. El principio democrático quiere que cada ciudadano tenga igual parte en la elección de los ciudadanos: por tanto, el sufragio debe ser igualitario.

No obstante, a este principio se ha intentado eludirlo de diversas maneras. Una de ellas es el sistema de Sufragio Desigual, según el cual determinados ciudadanos disponen de varios votos, mientras que los demás sólo tienen uno. El sufragio desigual está actualmente poco extendido: nadie se atreve a atacar oficialmente el principio de igualdad del sufragio. Pero en la práctica, este principio es instrumentado por distintos procedimientos que introducen considerables desigualdades en la representación.

En el Sufragio Directo, los electores eligen inmediatamente a los gobernantes. Mientras que en el Sufragio Indirecto, los electores designan entre ellos unos delegados (o electores de segundo grado) que elegirán a los gobernantes por medio de una nueva elección: hay así dos elecciones sucesivas. Inclusive, se conocen de sufragios indirectos de tres hasta cinco grados.

Este tipo de sufragio indirecto puede ser un medio para introducir un elemento censitario en el sufragio universal, si los electores de segundo grado deben cumplir unas condiciones censitarias no exigidas a los electores de primer grado. El sufragio es universal en la base y censitario en la cumbre.

Para Justo López, el sufragio indirecto es también un medio de organización de la descentralización, e incluso del federalismo, donde los elegidos locales designan a los elegidos nacionales. Siendo por lo tanto un mecanismo que conduce en casi todos los casos a desigualdades de representación que se ocultan tras argumentos como los mencionados. El ejemplo más cercano es el de los Estados Unidos de Norteamérica con un mecanismo de conformación de colegios electorales en cada estado de la unión.

Finalmente, después de repasar brevemente la evolución del sufragio, cualquiera sea la solución doctrinaria a que se arribe acerca de la naturaleza jurídica - derecho, deber o función- y se lo tenga o no por un derecho natural, lo cierto es que el sufragio no existe sino cuando es legalmente reglamentado. La reglamentación legal versa sobre diversos aspectos, con respecto a cada uno de los cuales existen diversos criterios que dan lugar a la clasificación del Sufragio y sus modalidades.

1.3.2. Clasificación.

Para determinar el modo de emitir el sufragio, este puede ser *Público* o *Secreto*.

Es *Secreto* cuando la emisión del voto se efectúa de tal modo que no es posible conocer, con respecto a cada sufragante individual, en qué sentido ha manifestado su voluntad. Es *Público*, en el caso contrario.

En la actualidad, la mayor parte de analistas propugna que el voto sea secreto y así lo han recogido la mayor parte de los Estados democráticos en sus legislaciones electorales. Se considera que por ese medio se aseguran la libertad y la autenticidad en la manifestación de voluntad del ciudadano elector.

Ahora bien, según el criterio para acordarlo es decir, para establecer por ley a quienes se acuerda el derecho de ejercerlo –fundamental en la evolución histórica del sufragio-, este puede ser *Universal o Calificado (Restringido)*, ya analizado al principio de este numeral.

En cuanto a la obligación o no obligación por parte del ciudadano elector de emitirlo, el sufragio puede ser *Facultativo u Obligatorio*.

La mayor parte de legislaciones han seguido el primer criterio; no obstante, Justo López considera que en las últimas décadas para contrarrestar el fenómeno de la despolitización -reflejado en la abstención electoral-, han sido establecidas normas por las que se ha convertido el derecho del sufragio en deber, es decir en voto obligatorio, lo cual, no coarta la voluntad individual, ya que sólo obliga a participar en la votación, donde este puede ser en blanco o nulo, según sea que no se llene la papeleta o se la tache. Este tipo de sufragio se sustenta bajo la amenaza de sanción al incumplimiento de no asistir a las urnas de votación.

Según el criterio legal respecto del grado de relación entre los electores y los elegidos, el sufragio puede ser *Directo (de Primer Grado) o Indirecto (de Segundo o Más Grados)*.

El sufragio es *Directo* cuando los miembros del cuerpo electoral votan directamente por los candidatos a ocupantes de los cargos públicos. En cambio, cuando aquellos votan por los candidatos a miembros de colegios electorales, quienes a su vez lo hacen por los candidatos a ocupantes de los cargos públicos, la elección es *Indirecta*, pudiendo serlo en diferentes grados, según el procedimiento que al respecto se establezca.

Debe acotarse que con la incursión de la informática a la vida individual y social, se prevé que en los próximos años los votantes podrán expresar su voluntad desde sus casas a través de sus ordenadores personales para elegir gobernantes, o para aprobar o desaprobar una ley por la vía del referéndum, o para definir plebiscitariamente los destinos nacionales, o para revocar el mandato de un funcionario de naturaleza electiva.

Por ello, como acertadamente previene Borja Cevallos, no será necesario acudir a los recintos electorales; sino, que éste, el sufragio podrá ser depositado a la distancia, en lo que podría denominarse *Televoto*. Así, a los pocos minutos de cerrado el proceso de votación se conocerían los resultados de la consulta popular o de la elección.

Con ello, se institucionalizará el imperio de la *Telecracia*, es decir, de la democracia ejercida por medios informáticos. Los candidatos harán conocer sus

propuestas a través del Internet. Los votantes estarán bien informados de los sucesos nacionales e internacionales.

Podrán expresar su opinión con mayor frecuencia que hoy. Las distancias entre los gobernantes y los gobernados serán menores. Las consultas populares podrán ser más habituales, y se facilitará la participación de los ciudadanos en las tareas de interés general dentro de la vida del Estado.¹⁴

14 Datos tomados de: JUSTO LÓPEZ, Mario: "Manual de Derecho Político, Op. Cit. Pág. 441; BORJA C., Rodrigo: "Enciclopedia de la Política", Op. Cit. Pág. 911.

CAPITULO SEGUNDO: “LA DISTRITALIZACIÓN ELECTORAL”

2.1. DELIMITACIÓN DE DISTRITOS ELECTORALES.

Distrito o Circunscripción son dos términos homogéneos que en el ámbito electoral, sirven para determinar “aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral. En la circunscripción o distrito electoral, por lo tanto, se atribuyen los escaños a los candidatos ganadores”.¹⁵

Pedacone de Valls, en términos similares, lo define como “la zona dentro de la cual se consideran o se toman en cuentas los votos emitidos para el reparto de escaños, independientemente de los resultados de otra zona electoral”.¹⁶

La distribución de circunscripciones electorales se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales. El tamaño de la circunscripción electoral no alude, por tanto, a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican. Además, el tamaño de la circunscripción influye también sobre la relación entre el elector y el elegido. Se puede suponer que en una circunscripción uninominal es más probable la formación de una relación más cercana y personalizada entre el elector y el candidato que en una circunscripción plurinominal.

La confianza y, por tanto, la responsabilidad del representante en una circunscripción uninominal, es mayor. En la circunscripción plurinominal el elector otorga su voto a una lista de partidos. En la uninominal eligen entre candidatos individuales (que normalmente representan a la lista de partidos). Sin embargo, a menudo se pasa por alto que también en circunscripciones plurinominales existe la posibilidad de aplicar formas de candidaturas y votación que permiten al votante hacer una selección precisa en términos personales. En el proceso de conversión de votos en escaños, la asignación de los escaños se realiza en la circunscripción electoral, en unos casos por simple mayoría y en otros, por el sistema proporcional

Para fines electorales, el territorio (nacional, regional o cual sea el criterio geográfico que se adopte) puede ser configurado en una sola circunscripción, o ser dividido en varios distritos, los cuales, a su vez, pueden dividirse en circunscripciones uninominales o plurinominales. Siendo ambos tipos de distritos compatibles, tanto con los sistemas de elección mayoritaria como con los de elección proporcional.

15 (RAE, 1967, p. 19) Citado por NOHLEN, Dieter: “Circunscripciones Electorales”, en: “Diccionario Electoral”, CAPEL, Costa Rica, 1989. Pág. 103.

16 PEDACONE DE VALLS, M., “Derecho Electoral”, Op. Cit. Pág. 115.

2.1.1. Antecedentes Históricos y Principios Guía.

Antecedentes Históricos.- La delimitación de los distritos electorales es un fenómeno relativamente reciente, data del siglo XIX, de manera concomitante con la adopción de distritos uninominales en gran parte de Europa.

Cuando las democracias europeas empezaron a introducir distritos uninominales hace poco más de un siglo, se les vio como proveedores de una representación más justa. Permitirían la representación de los individuos -de un número aproximadamente igual de individuos-, y ya no de las comunidades. La delimitación periódica de los distritos se convirtió en un requerimiento para conservar la igualdad de la población representada.

Al comienzo del siglo XIX, la representación estaba basada en las comunidades y no en los individuos o electores. Los distritos variaban enormemente en términos de población. En Inglaterra, por ejemplo, cada condado, municipio y universidad, contaba con dos representantes en la Cámara de los Comunes, independientemente de su tamaño. La composición de la Cámara de los Comunes, y de las legislaturas en toda Europa, reflejaba la visión de que eran las distintas comunidades o categorías de la sociedad -por ejemplo, el clero y la nobleza- las que debían estar representadas, no los individuos o electores.

A finales del siglo XVIII, los ciudadanos empezaron a demandar la extensión del derecho al voto y una representación más justa en la legislatura. Estos movimientos propugnaron por la adopción de distritos uninominales para elegir a los legisladores como un medio para ampliar la democracia. Se argumentó que los distritos uninominales no solamente asegurarían la igualdad en la representación de los ciudadanos, sino que también producirían una legislatura con mayor representatividad. Distritos que fueran relativamente iguales en términos de población, aumentarían la representación de las clases trabajadoras urbanas y de otros grupos tradicionalmente sub-representados.

La tendencia hacia los distritos uninominales en Europa menguó con el advenimiento de la representación proporcional a fines del siglo XIX. Entre 1899, cuando Bélgica adoptó la representación proporcional y 1921, cuando Noruega lo hizo, muchos de los países del continente europeo adoptaron una u otra forma de representación proporcional.

Debido a que los distritos plurinominales son usados por los sistemas de representación proporcional, no se requiere que los países que han adoptado tales sistemas revisen periódicamente los límites de sus distritos electorales. En su lugar, se emplean las divisiones administrativas, tales como las de estados, provincias o condados, para elegir a los representantes. La igualdad de población se logra modificando el número de legisladores elegidos en cada distrito, en vez de rediseñar sus límites. Hoy en día, la norma en Europa es la de distritos plurinominales que correspondan a las divisiones administrativas y no requieran una delimitación periódica.

Si bien la existencia de sistemas electorales que no requieren una delimitación periódica de sus distritos constituye la norma en Europa hoy en día, hay excepciones notables a esta regla. El Reino Unido ha mantenido los distritos uninominales desde su adopción en 1885. Francia ha empleado los distritos uninominales de manera consistente desde 1958, con la excepción de una breve restauración de la representación proporcional en 1985 y 1986. Irlanda y Malta, los cuales han adoptado los sistemas de representación proporcional basados en el voto único transferible, delimitan periódicamente sus distritos plurinominales.

De esta forma, la delimitación de distritos electorales puede ser un proceso complejo, costoso en recursos y tiempo. Debe considerarse totalmente el contexto social y político dentro del cual se lleve a cabo la delimitación electoral. Además, los funcionarios electorales deben tomar en cuenta las consideraciones administrativas y presupuestarias al seleccionar el método y proceso de delimitación de los distritos que van a utilizar.

Principios Guía.- El término "delimitación de distritos" se utiliza normalmente para referirse al proceso de trazado de las fronteras de los distritos electorales. No obstante, también se puede utilizar para aludir al proceso de trazado de las áreas de votación (también llamadas distritos de votación o precintos electorales) que sirven para asignar o distribuir a los electores en los distintos sitios de votación. Ocasionalmente, el término ha sido empleado para describir el proceso de demarcación de las fronteras administrativas entre estados o provincias, distritos o municipios.

La delimitación periódica de límites, o redistribución, es necesaria en cualquier sistema representativo, sobre todo en los que utilizan distritos uninominales o distritos plurinominales uniformemente pequeños. Si las fronteras electorales no son ajustadas periódicamente, se desarrollan desigualdades entre los distritos en términos de población.

La delimitación de los distritos electorales es comúnmente asociada con los sistemas electorales de pluralidad o mayoría. Ambos sistemas se apoyan básicamente, cuando no de manera exclusiva, en distritos uninominales. Estos distritos deben ser redibujados periódicamente para reflejar los cambios de la población.

Sin embargo, los sistemas de pluralidad o mayoría no son los únicos que requieren de una delimitación periódica de los distritos. Un sistema de representación proporcional, basado en el voto único transferible, también debe configurar distritos electorales ocasionalmente, porque ese tipo de método de votación requiere distritos que sean uniformemente pequeños en su magnitud. Otro sistema electoral, el "mixto", también requiere la configuración de distritos, debido a que combina el principio de representación proporcional mediante listas de partido con distritos uninominales.

Debido a que la delimitación de los distritos electorales es mucho más complicada y controvertida que la determinación de las áreas de votación, nos enfocaremos específicamente en lo que algunos autores denominan, los principios generales para la delimitación de las fronteras de los distritos electorales.

a) Reglas para delimitar distritos electorales:

Los países que configuran distritos deben establecer una estructura formal y una serie de reglas para llevar a cabo el proceso de redistribución. La elección de las prácticas de delimitación es importante porque los diferentes tipos de distritos pueden producir resultados electorales diferentes, aún si los patrones de votación permanecen constantes. La legislación electoral que establece la estructura formal y las reglas para la redistribución debe atender los siguientes aspectos:

- ✓ ¿Quién trazará las líneas o límites de los distritos? y ¿quién tendrá la última responsabilidad para la selección del plan de redistribución definitivo?
- ✓ ¿Las personas que tracen los distritos deben ser independientes de la legislatura y deben ser políticamente neutrales?
- ✓ ¿Debe tener la legislatura algún tipo de participación formal en este proceso?
- ✓ ¿Debe existir mecanismos de participación ciudadana en el proceso de redistribución?
- ✓ ¿Deben adoptarse criterios para trazar los distritos? Y, de ser así, ¿cuáles deben ser esos criterios?

Las prácticas de redistribución varían notablemente entre los distintos países. En los Estados Unidos, como en el Ecuador y otros países latinoamericanos, por ejemplo, el órgano legislativo es usualmente el responsable de reformas legales que afectan el trazado de las líneas de los distritos electorales. La política partidista y los políticos, juegan un papel importante en el proceso de redistribución. En contraste, los políticos de muchos países de la Comunidad Británica han optado por separarse del proceso de redistribución, dejándolo a cargo de comisiones independientes que deben guiarse por criterios neutrales. Son las normas, sociales, políticas y culturales las que mejor explican estas diferencias.

b) Tareas básicas a considerarse:

Aunque las reglas de la redistribución varían notablemente de un país a otro, las tareas en el trazado de los distritos son generalmente similares. El trazado de los límites de los distritos implica:

- ✓ La distribución de escaños entre las distintas sub-regiones del país, como estados o provincias;
- ✓ La creación de una base de datos que como mínimo esté compuesta por mapas y datos de población;
- ✓ La distribución de unidades geográficas entre los distritos hasta que todas las que integran el territorio hayan sido asignadas; y,
- ✓ El resumen y evaluación del plan de redistribución.

c) La delimitación de áreas de votación:

Independiente del tipo de sistema electoral que se utilice, deben delimitarse las áreas de votación. Así se le denomina a los espacios geográficos contiguos en los que todos los electores son asignados al mismo sitio o recinto de votación. Debido a que las áreas de votación son usadas solamente para propósitos de administración electoral, sus límites suelen ser menos controvertidos y su delimitación queda usualmente a discreción del administrador de la elección. De cualquier modo, debido a que los datos requeridos y las tareas implicadas en la delimitación de las áreas de votación son similares a las requeridas para el trazado de los límites de los distritos electorales, la delimitación de las áreas de votación es examinada como parte de esta área temático.

d) Principios Guía:

Existen pocos principios para guiar el proceso de delimitación. Los países difieren sobre puntos fundamentales, tales como: que tan imparcial e independiente puede y debe ser el proceso del parlamento o de consideraciones de carácter político. Pero hay tres principios generalmente aceptados:

- ❖ La representatividad;
- ❖ La igualdad de fuerza del voto; y,
- ❖ La reciprocidad.

La Representatividad.- Los límites de los distritos electorales deben ser trazados de manera tal que el electorado tenga la oportunidad de elegir a los candidatos que sientan que verdaderamente los representan. Esto usualmente significa que los límites de los distritos deben coincidir con las comunidades de interés, tanto como sea posible. Las comunidades de interés pueden ser definidas de varias formas. Por ejemplo, pueden tratarse de divisiones de tipo administrativo, vecindarios étnicos o raciales, o bien comunidades naturales delineadas por fronteras físicas (tales como las islas). Si los distritos no están compuestos por comunidades de interés, como quiera que sean definidas estas

últimas, puede resultar difícil que un solo candidato represente a todo el electorado de un distrito.

Independientemente de sus características o creencias políticas, un representante que sirve al electorado y trabaja para proteger sus intereses en la legislatura puede ser premiado con la reelección, si el electorado lo percibe como un representante efectivo.

La Igualdad de la fuerza del voto.- Los límites de los distritos electorales deben ser trazados de manera tal que los distritos sean relativamente iguales en términos de población. La igualdad poblacional de los distritos le permite a los electores tener un voto del mismo peso en la elección de representantes. Si, por ejemplo, un representante es elegido en un distrito que tiene el doble de la población que otro, los electores en el distrito más grande tendrán la mitad de la influencia que los electores del distrito pequeño. Los distritos electorales que varían mucho en su población, violan un principio central de la democracia: todos los electores deben ser capaces de emitir un voto de igual peso o fuerza.

La Reciprocidad.- El procedimiento para establecer los distritos electorales debe estar claramente explicado en la legislación, de manera que las reglas que regulan el procedimiento sean las mismas, sin importar quien sea responsable de trazar los límites de los distritos. Si el proceso de redistribución debe ser no partidista, entonces todos los partidos políticos deben abstenerse de tratar de influir en los resultados. Por el contrario, si se permite que intereses políticos tomen parte en el proceso, se les debe brindar acceso a todos los partidos políticos.

Si la legislatura está a cargo del trazado de los límites de los distritos electorales, entonces cualquier partido político que gane una mayoría en la legislatura tendrá una oportunidad para controlar el proceso.

e) Legislación electoral para la delimitación:

Se debe promulgar una legislación electoral que defina la estructura de la distritación y establecer el mecanismo para emprender el proceso de delimitación. Esta legislación debe atender los siguientes puntos:

- ✓ Número y tipo de distritos.
- ✓ Autoridad responsable.
- ✓ Acceso al proceso de delimitación.
- ✓ Criterios para la delimitación.
- ✓ Calendario para la delimitación.

Entre más específica sea una ley, menores serán las dudas y preocupaciones relativas a los procedimientos de delimitación de los distritos. Los administradores de un proyecto de redistribución pueden entonces concentrarse en la recopilación de información, en el trazado de los límites de los distritos y en la ejecución del plan final de redistribución.

Estas reglas deben ser claramente entendidas y resultar aceptables para todos los partidos políticos y los partícipes en el proceso de redistribución. Una vez que se ha tomado la decisión de configurar distritos, se debe establecer un procedimiento para su realización.

2.1.2. Contexto Social y Político

La decisión sobre delimitar o no los distritos y, en su caso, mediante cuál método, depende en gran medida de las normas políticas y sociales imperantes en cada país.

Tradicionalmente, son las legislaturas las responsables de trazar sus propios distritos. No fueron inusuales los abusos electorales tales como la desproporción de los distritos (distritos que varían sustancialmente en población) o distritos configurados bajo la fórmula del "*gerrymandering*" antes mencionado (distritos intencionalmente configurados para dar ventajas a un partido político en perjuicio de otros).

Estos abusos conducen a numerosos países a adoptar reformas diseñadas para excluir a la política de los procesos de redistribución. En estos países, son comisiones independientes las que trazan los distritos electorales, siguiendo una serie de criterios neutrales. El público es alentado a participar a través de un proceso de consulta. Al parlamento sólo se concede un papel limitado en el proceso, aunque a veces no se le concede ninguno. A pesar de su éxito en los países que las han adoptado, las reformas al proceso de redistribución no han sido seguidas en todas partes. Por ejemplo, las legislaturas todavía trazan los distritos para el Congreso en la mayoría de los estados federados de Estados Unidos.

En los Estados Unidos, el sistema e instituciones políticas fueron diseñados sobre la premisa de Madison de la competencia de facciones o intereses. El pluralismo continúa floreciendo. Con un sistema legislativo descentralizado y partidos políticos frágiles, los intereses específicos y provinciales a menudo prevalecen en la legislatura. Solamente algunos países, que son menos pluralistas, más ideologizados políticamente y más sensibles a las demandas públicas han aceptado que la política pueda ser removida del proceso de distribución. Además, se requieren organizaciones políticas fuertes y autoridades legislativas centralizadas para imponer sanciones contra aquellos legisladores que traten de influir en el proceso de configuración de distritos.

Sólo la creación de comisiones independientes y criterios neutrales para la configuración de los distritos puede impedir que intereses partidistas controlen el proceso. Poco es lo que pueden hacer estas reformas para prevenir resultados electorales muy desproporcionales en términos de la relación votos-escaños.

Si la imparcialidad política es determinada por los resultados y no por el proceso-- y específicamente por un resultado proporcional para los partidos

políticos y/o los grupos minoritarios--, entonces los sistemas con distritos uninominales reprobarían con frecuencia el examen de imparcialidad, sin importar quien delimite los distritos.

Los países que valoran la proporcionalidad por encima de todo lo demás --tal vez porque necesitan asegurar una representación equitativa entre grupos profundamente divididos dentro de la sociedad--, son sabios al elegir alguna forma de representación proporcional, la cual puede o no incluir distritos uninominales.

2.2. SISTEMAS ELECTORALES QUE DELIMITAN DISTRITOS ELECTORALES

Tradicionalmente, han sido descritas tres grandes categorías de sistemas electorales: sistemas pluralistas, sistemas mayoritarios y sistemas de representación proporcional. El más importante elemento que diferencia a unos de otros es la razón por la cual los asientos en la legislatura son asignados:

- ❖ para candidatos que reciben una pluralidad de votos;
- ❖ para candidatos que obtienen una mayoría de votos y;
- ❖ en proporción a la cantidad de votos emitidos a favor de los partidos políticos o de los candidatos.

Una suma reciente de estas tres grandes categorías de sistemas electorales es el sistema electoral mixto, el cual combina elementos de ambos sistemas, tanto de representación proporcional y pluralistas como de sistemas de votación mayoritarios.

Debe anotarse que los sistemas electorales son estructuras complejas, que deben atender dificultades propias de cada realidad y que incorpora elementos técnicos como la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura y la votación, y la transformación de votos en escaños

En concreto existen sistemas electorales mayoritarios, proporcionales y mixtos. Empíricamente en referencia a los sistemas mayoritarios y proporcionales, el efecto definitorio de ambos sistemas de representación –en un caso, la formación de una mayoría para un partido o coalición de partidos; en el otro, la representación más exacta posible de todas las fuerzas sociales y políticas– puede desprenderse fundamentalmente de la relación entre votos y escaños.

Cuando se emplea un sistema de representación por mayoría, la desproporción entre votos y escaños de los respectivos partidos es típicamente alta. Por el contrario, cuando se utiliza un sistema de representación proporcional, el efecto desproporcional es típicamente reducido y, consecuentemente, partidos relativamente pequeños pueden obtener escaños parlamentarios.

Los distintos elementos técnicos –distribución de las circunscripciones electorales, forma de la candidatura, votación y procedimiento de conversión de

votos en escaños– se pueden combinar de múltiples formas entre sí. Según se combinen los elementos y según sean los efectos políticos así producidos, pueden construirse tipos muy distintos de sistemas electorales al interior de los dos principios de representación.

2.2.1. Sistemas de Mayoría Absoluta y Sistemas de Pluralidad o Mayoría Relativa.

Para Pedraza de Valls, el principio de elección mayoritaria (como primer criterio clasificador de los sistemas electorales) es aquella en la cual resulta electo el candidato que reúne la mayor parte de los votos.

Borja Cevallos va más allá, lo define como un sistema de pluralidad, en el que se declara triunfador al candidato que obtiene la mayoría de votos, sea esta por mayoría absoluta o mayoría relativa. Pero considera que este sistema (al que llama método) no refleja con mucha fidelidad la voluntad disgregada y múltiple de los votantes, favoreciendo a los candidatos o partidos fuertes y reduciendo las posibilidades de participación de las minorías.

Por tal motivo, en este sistema, se pueden distinguir dos clases de mayorías: la absoluta y la relativa. La primera reúne más de la mitad de los sufragios y la segunda, lo es con respecto a otras, aunque no alcance a sobrepasar la mitad de los votos depositados. El método del *balotaje* o de segunda vuelta en las candidaturas unipersonales tiene precisamente el propósito de alcanzar la mayoría absoluta para ser elegido, tal como se aplica actualmente en el Ecuador para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República.

Al respecto, Julio César Trujillo¹⁷ nos dice que en estos sistemas, el partido que obtiene la mayoría de votos, se adjudica todos los puestos a elegirse; sistema, que es aplicable tanto a las elecciones unipersonales o uninominales que a las pluripersonales o de lista, pero con la característica que la elección uninominal solo admite el sistema mayoritario.

Pese a la simplificación anotada, se puede clasificar en base a la experiencia actual de los modernos sistemas mayoritarios, en los siguientes:

a. El sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales:

Se trata del "sistema clásico" correspondiente al principio de representación por mayoría. Se aplica en Gran Bretaña, en los países caribeños, etc. Su efecto desproporcional favorece por lo general al partido más votado.

Hasta la fecha los sistemas de mayoría relativa puros se encuentran en el Reino Unido y en aquellos países en los que ha influido históricamente. Junto con el del Reino Unido, los casos más estudiados son los de Canadá, India,

17 TRUJILLO, Julio César; "Teoría del Estado", Op. Cit. Pág. 147

Nueva Zelanda y los Estados Unidos. Sin embargo, Nueva Zelanda se cambió en 1993 a un sistema de representación proporcional personalizada.

El sistema de Mayoría Relativa también es usado por una docena de naciones caribeñas, en América Latina por Belice y la antigua Guyana, por 10 estados asiáticos (incluyendo Pakistán, Bangladesh, Nepal y Malasia) y por muchas de las pequeñas naciones-isla del Pacífico del Sur. En África, 18 naciones, la mayoría ex colonias británicas, usan sistemas de Mayoría Relativa. En total, de 212 países y territorios, 68 -casi un tercio- usan sistemas de Mayoría Relativa.

En los sistemas de Mayoría Relativa, el candidato ganador es simplemente la persona que obtiene más votos. En teoría, un candidato puede ser elegido con sólo dos votos si los otros candidatos sólo lograron sacar un voto. Algunas variaciones en esta regla pueden transformar este sistema en uno de voto en bloque, de doble ronda o bien de voto único no transferible. Sin embargo, una adaptación que también puede ser calificada como Mayoría Relativa fue utilizada en Nepal a principio de los años noventa. Debido al alto nivel de analfabetismo del electorado, los candidatos contendieron bajo símbolos de sus partidos en lugar de como individuos. Los votantes escogieron entre partidos en lugar de escoger entre candidatos. A los candidatos se les permitió competir en más de un distrito, si así lo deseaban. El candidato elegido en dos o más distritos tiene la posibilidad de escoger a cual de ellos representar. Se tuvieron que celebrar elecciones parciales para llenar los escaños vacantes

a. El sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (con segunda vuelta).

Se trata de un sistema electoral con mucha historia, que en la actualidad se emplea en Francia (con voto alternativo también en Australia). Su efecto favorece al partido o alianza de partidos con más votos.

b. El sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías.

El ejemplo clásico es el sistema de voto limitado en el que, en circunscripciones plurinominales, el elector dispone de menos votos que diputados a elegir en las circunscripciones; este sistema fue utilizado en otra época en España y Portugal.

c. El sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales pequeñas.

Se trata de sistemas electorales que emplean la fórmula de decisión proporcional en circunscripciones de hasta cinco escaños. Se denomina sistema formador de mayorías, debido a los efectos desproporcionales de las circunscripciones pequeñas.

d. El sistema mayoritario con lista proporcional adicional.

Se adjudica una gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y en forma separada un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales o en una única circunscripción plurinomial (es decir nacional) a través de listas de partido según la fórmula de decisión proporcional. Puede cumplir, este sistema, funciones como la de dar representación a los partidos de la oposición (por sobre todo, en sistemas de partido dominante) o la de contrabalancear el efecto de la uninominalidad (independencia del diputado frente al partido) y fortalecer a los partidos políticos a través de la lista.

e. El sistema de pluralidad.

La característica más sobresaliente de estos sistemas es que siempre utilizan distritos uninominales. En el sistema de mayoría relativa, algunas veces conocido como sistema de pluralidad en distritos uninominales, el ganador es aquel que obtiene el mayor número de votos, aunque ello no implique necesariamente la mayoría absoluta. Cuando se usa este sistema en distritos plurinominales (es decir, donde se eligen varios representantes), se convierte entonces en el sistema de voto en bloque. Los electores tienen tantos votos como escaños a asignar y los candidatos más votados van ocupando las posiciones sin importar el porcentaje que realmente alcancen.

Los sistemas mayoritarios como el australiano de voto alternativo y el sistema francés de dos vueltas tratan de asegurar que el candidato ganador obtenga la mayoría absoluta (más del 50%). En esencia, el sistema de voto alternativo utiliza las segundas preferencias de los votantes para generar un ganador por mayoría, si ninguno resulta elegido en la primera vuelta.

2.2.3. Sistemas Mixtos o Semi-proporcionales.

Los sistemas mixtos o semi-proporcionales son aquellos que convierten los votos en escaños en una forma que se ubica entre la proporcionalidad de los sistemas de representación proporcional y el de los sistemas de mayoría-pluralidad. Los tres sistemas semi-proporcionales usados para las elecciones legislativas son: el de voto único no transferible, el paralelo (o mixto) y el de voto limitado

Sobre estos sistemas, Carlos Aguinaga nos dice: “por lo regular se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Tienen además una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por representación proporcional está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa. Pueden existir muchas variantes en este tipo de sistemas”.¹⁸

18 AGUINAGA, Carlos et. Al., en: “Pluralidad y Proporcionalidad”, Voto – CEI, Quito, 2004. Pág. 6.

Recogiendo los estudios de Norberto Bobbio (Diccionario de Política) y Rodrigo Borja Cevallos (Enciclopedia de la Política), intentaremos aproximar algunas experiencias de sistemas electorales combinados o mixtos a partir de su matriz principal; no obstante, de precisar, como hemos hecho antes, las dificultades de establecer la diversidad de estos sistemas por la abundancia y complejidad existente.

Pueden considerarse derivados del sistema mayoritario aquellos sistemas que, manteniendo firmes los rasgos principales, tienden a permitir en cierta medida una representación de la minoría. Ellos son el *voto limitado*, el *voto acumulativo*, el *voto único* y el *voto alternativo*.

A diferencia del voto múltiple, en el cual el elector dispone de tantos votos como bancas por repartir en un colegio plurinominal, en el voto limitado la facultad de elección por parte del elector está restringida a un número de candidatos inferior, regularmente de una unidad, al de los mandatos.

El voto limitado presupone, como la lista mayoritaria, el colegio plurinominal, pero, de manera distinta a ella, requiere que las bancas por cubrir sean por lo menos tres. Simple en el mecanismo, tiene sin embargo el inconveniente de no garantizar en absoluto, contrariamente a su razón de ser, una representación matemáticamente cierta y proporcionada de la minoría.

Otra variante del voto múltiple es el voto acumulativo, caracterizado a su vez por la facultad concedida al elector de distribuir como mejor le parezca los votos de que dispone, aun concentrándolos en un solo candidato; si bien es eficaz en el caso de los cuerpos electorales reducidos, su funcionalidad resulta claramente disminuida por la errónea valoración de las recíprocas relaciones de fuerzas entre mayoría y minoría, además de la notable dispersión de votos que puede verificarse.

Con el voto único el elector de un colegio plurinominal dispone de un solo voto: él se presenta, en cuanto a una representación de la minoría, como un mecanismo más delicado que los precedentes en la medida en que requiere un buen conocimiento previo de las relaciones de fuerza entre los partidos y una rígida disciplina partidaria por parte de los electores.

Una función casi análoga, tiene el voto alternativo (adoptado en Australia para la elección de la Cámara de Representantes), es decir la de no penalizar excesivamente a las minorías disidentes; aplicable también en colegios plurinominales, concretiza el principio de la transferibilidad del sufragio entre candidatos, sin necesidad del *balotaje*, garantizando al mismo tiempo que uno solo de ellos consiga la mayoría absoluta.

Dada su complejidad (se basa en el orden de preferencia expresada en la boleta electoral: si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta con la primera preferencia, eliminado el candidato con el menor número de primera preferencia, se suma a la primera la segunda preferencia, y así sucesivamente,

hasta que no se logre una mayoría absoluta), es funcional en la medida en que son pocos los partidos, escasa la disensión y elevado el grado de alfabetización general.

Del lado del sistema de minorías o proporcional, sus modificaciones se orientan tanto en la búsqueda de un reforzamiento de la estabilidad de la mayoría gubernamental, favoreciendo a los partidos mayoritarios (como sucede en el caso del premio a la lista más fuerte, oportunidad en la cual las bancas residuales son asignadas a la lista que ha obtenido el mayor número de votos), como en el sentido de permitir la representación en la mayor medida posible, favoreciendo a los partidos minoritarios.

De ellos se destacan, el *método Hagenbach-Bischoff* que propone retocar el cociente natural (total de los votos emitidos dividido por el número de bancas por atribuir), el cual no asegura el reparto proporcional de todas las bancas por asignar, con el aumento de una unidad (o dos, tres, etc.) al divisor, de tal forma de bajar la cuota necesaria para obtener una banca (cociente correcto) y asignar todas las bancas sólo en base a ésta, pudiéndose de tal modo olvidar enteramente los votos residuales.

Otros métodos tienen como fin el permitir la utilización de los votos residuales en lugar de las asignaciones de las bancas no asignadas en base al cociente, entre ellos se citan:

- 1) El *Método de los más altos restos*: las bancas sin asignar son otorgadas a la lista que tiene los restos más altos;
- 2) El *Método del común divisor, o de D'Hondt*: cada una de las listas consigue tantas bancas cuantas veces los votos por ellas conseguirlos contienen el divisor electoral; en la práctica se divide sucesivamente por 1, 2, 3,... la "cifra electoral" de cada lista y se establecen los cocientes obtenidos en orden decreciente, hasta la concurrencia de un número de cocientes igual al de las bancas por asignar: el último cociente es el divisor electoral;
- 3) Perfeccionamientos del método de D'Hondt son el de *la mas alta media* y el *método de Sainte-Lagüe*, que tienden a favorecer a los partidos menores, usando como divisores sucesivos la serie creciente de números impares.

Un sistema particular es el *método de lista incompleta*, que fue usado por algún tiempo en Argentina: con el la lista de mayoría relativa consigue los dos tercios de las bancas de la cámara, mientras que el tercio restante va a la segunda lista más votada; una variante de este tipo es el sistema paraguayo, en el cual el tercio restante es dividido proporcionalmente entre los otros partidos.

Un remedio contra el fraccionamiento, comúnmente denunciado de la proporcionalidad, es, la llamada *cláusula de exclusión*, en base a la cual no

obtienen ninguna representación aquellos grupos que no superan un determinado límite, porcentualmente prefijado por la ley respecto del número de votos globalmente emitidos, o bien si no consigue -en la hipótesis de los sistemas mayoritarios uninominales- un cierto número mínimo de bancas.

Entre los numerosísimos sistemas mixtos es necesario distinguir los que se basan en colegios uninominales de los que se basan en el sistema de lista.

Entre los primeros destaca particularmente el *método Geyerhahn*, que se articula sobre la base de un mecanismo completo pero de probada eficacia en los hechos. El *método Geyerhahn* ha sido perfeccionado en la aplicación hecha en la anterior Alemania Federal -hoy República Alemana Unificada- con la introducción del doble voto: uno para escoger el candidato del colegio uninominal y el otro para la elección de la lista; quedan además firmes los mandatos obtenidos en los colegios uninominales, que eventualmente están en excedencia respecto del criterio proporcional.

Como variantes del método *Geyerhahn* pueden ser considerados los sistemas adoptados en Italia para la elección del Senado y de los Consejos Provinciales, que por lo demás lo llevan a cabo sólo en parte.

Entre los sistemas mixtos basados en el escrutinio de lista se destacan aquellos que atribuyen un "premio" a la mayoría, de manera tal que ésta obtenga un número de bancas más que proporcional a los sufragios recibidos. Se puede también recordar los sistemas adoptados en Italia para la elección de la Cámara de Diputados en 1925 (llamada ley Acerbo y que atribuía los dos tercios de las bancas a la lista que hubiese obtenido la mayoría relativa de los votos junto al menos al 25% de los votos generales válidos) y en 1953 (llamada ley-trampa, la cual garantizaba los dos tercios de las bancas a la lista, o a las listas coligadas, que lograsen la mayoría absoluta de los votos válidos).¹⁹

2.2.4. Sistemas Proporcionales.

El Sistema Minoritario Proporcional surge con la moderna democracia de masas y la extensión del sufragio universal. Parte del supuesto que todo órgano representativo debe dar espacio a todas las necesidades, a todos los intereses y a todas las ideas que animan el organismo social, de ahí que, como sostiene Bobbio, "este sistema pretende establecer la perfecta igualdad de todo voto y otorgar a todos los electores el mismo peso, prescindiendo de la preferencia expresada".²⁰

La lógica que guía a los sistemas de Representación Proporcional es la de reducir las disparidades entre el porcentaje de la votación nacional obtenida por un partido y los escaños parlamentarios que le corresponden: si un partido

19 Datos tomados de: BOBBIO, Norberto Et. Al., "Diccionario De Política", Siglo XXI Ed., México, DF., 1986. pp. 1532-1534; BORJA C., Rodrigo; "Enciclopedia De La Política", Op. Cit., pp. 877-878.

20 BOBBIO, Norberto Et. Al., "Diccionario De Política", Op. Cit. Pág. 1529

grande gana el 40% de los votos debería obtener aproximadamente el 40% de los escaños, y si un partido pequeño gana 10% de los votos debería también conquistar aproximadamente el 10% de los escaños parlamentarios.

Con frecuencia se considera que el uso de listas de partidos en el ámbito nacional o regional es la mejor forma de conseguir esa proporcionalidad pero ese objetivo también se puede lograr con facilidad si se compensa cualquier desproporcionalidad que se derive de los resultados en los distritos uninominales mayoritarios. El voto preferencial también puede cumplir con ese propósito: el sistema en donde los votantes ordenan a los candidatos en distritos plurinominales, es otro sistema proporcional bien establecido.

Los sistemas de Representación Proporcional son predominantes en América Latina y en Europa Occidental y representan un tercio de todos los sistemas en África. Si bien los escaños son a menudo distribuidos en distritos plurinominales regionales, en algunos países (como Alemania, Namibia, Israel, Holanda, Dinamarca, Sudáfrica y Nueva Zelanda), la distribución de escaños es efectivamente determinada por el voto a nivel nacional. Este sistema es altamente favorable a los partidos políticos pequeños o, lo que es lo mismo, propicia la proliferación de partidos políticos, tal como ha sido aplicado en el Ecuador desde el retorno democrático de 1978.

La fórmula utilizada para calcular la distribución de escaños, una vez que los votos han sido contados, puede tener un efecto marginal en los resultados electorales de representación proporcional. Las fórmulas pueden basarse en el "promedio más alto" o en el "residuo mayor". Sin embargo, la magnitud de los distritos y los umbrales de representación tienen mayor importancia para los resultados generales de Representación Proporcional. Entre más grande sea el número de representantes a ser elegidos en un distrito y más bajo sea el umbral requerido para la representación en la legislatura, más proporcional será el sistema electoral y más grande será la oportunidad de que los pequeños partidos minoritarios obtengan representación parlamentaria.

El primer país donde se aplicó la representación proporcional habría sido Bélgica, cuya Ley de 1899 implementó el Método de D'Hondt. Paulatinamente se fueron incluyendo en otras legislaciones el mismo principio, aunque con muy diversas fórmulas de aplicación. Desde luego, este sistema que solo funciona en las elecciones de lista o pluripersonales, se aplica con diferentes métodos

Otros elementos importantes involucran el diseño de los límites de los distritos; la manera en que los partidos constituyen sus listas de Representación Proporcional; la complejidad de la papeleta de votación (por ejemplo, si el votante debe escoger entre partidos o entre candidatos y partidos); los arreglos formales o informales para un "voto en paquete" y el alcance de los acuerdos entre partidos, como aquellos en los sistemas que utilizan las coaliciones electorales.

En definitiva dos ideas centrales sustentan a los sistemas minoritarios: La primera se sustenta en que, no existirá una verdadera democracia, si es que no

se respeta el derecho de las minorías a participar en la gestión del gobierno, y la segunda, que no hay representación, si es que, de los centros de poder político, quedan excluidas las fracciones diversas a través de las cuales se manifiestan las opiniones de los electores. De tal forma que, la representación, de los diversos grupos, fracciones o partidos en que se alinean los electores, el día de las elecciones, se ha intentado por métodos diversos, algunos de ellos caídos en desuso y otros vigentes.

Distinguimos entre los sistemas electorales proporcionales, los siguientes²¹:

a. El sistema proporcional en circunscripciones plurinominales.

Según sea el tamaño de las circunscripciones, es decir, la altura de la barrera natural, este sistema puede producir una considerable desproporcionalidad entre votos y escaños.

b. El sistema proporcional compensatorio, en ocasiones con barrera legal.

Se adjudica, en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos, se compensa, al menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Por lo general se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos (grandes) que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales. Además, la barrera legal dificulta o impide que partidos demasiado pequeños accedan a escaños parlamentarios.

c. El sistema proporcional personalizado con barrera legal.

Se combina la adjudicación de un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente (a excepción de algunos escaños excedentes) según el porcentaje de votos proporcional en el nivel nacional (o en el nivel de la agrupación de circunscripciones). El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del porcentaje de escaños que le corresponden según la fórmula proporcional. (si un partido recibe más escaños que lo que le corresponde proporcionalmente, surgen los llamados escaños excedentes). La proporcionalidad entre votos y escaños es – tras dejar afuera de la adjudicación de escaños a aquellos pequeños partidos que no han superado la barrera legal – muy elevado.

21 Clasificación tomada de: ZAMARREÑO, M. Eugenia: “Sistemas Electorales”. Fuente: Internet en: www.espaciospoliticos.com.ar

d. El sistema de voto transferible.

Se trata del sistema proporcional clásico en el mundo anglosajón. Dado que este sistema se utiliza mayormente en circunscripciones pequeñas, su grado de desproporcionalidad en comparación con otros sistemas proporcionales debería resultar relativamente elevado. En general, el voto transferible opera en la dirección opuesta.

e. La representación proporcional pura.

Este sistema aspira a una proporcionalidad muy alta y lo más exacta posible, excluyendo el uso de barreras naturales o legales de una altura que pueda impedir alcanzar tal grado de proporcionalidad.

2.3. ALTERNATIVAS DE DISTRITACIÓN

Los dos factores más importantes para ser considerados cuando se contemplan alternativas de distritos electorales son: la magnitud del distrito y la alineación de los límites de los distritos electorales con la preexistencia de los límites administrativos y/o políticos.

El tamaño del distrito se refiere al número de escaños asignados al distrito. Un distrito puede ser o un distrito uninominal o un distrito plurinominal, donde el número de escaños puede fluctuar de dos a cien o más.

Con respecto a la alineación con las divisiones administrativas dentro de un país, éstas pueden ser usadas como distritos electorales, o los distritos electorales pueden ser especialmente dibujados con una pequeña consideración a las divisiones administrativas, usualmente para encontrar igual criterio de población.

Estos dos factores forman una matriz. La primera dimensión, la magnitud del distrito, enfocada en la cuestión de distritos uninominales versus plurinominales. La segunda dimensión enfocada en la alineación o no alineación de los distritos electorales con los límites administrativos o políticos.

La mayoría de los distritos uninominales están comprendidos en la categoría de la no alineación. Los distritos tienden a ser piezas artificiales de una geografía que no tiene ningún significado fuera del contexto electoral. Algunos distritos uninominales, de todas maneras, particularmente en los países con representación proporcional, son pequeños y de comunidades altamente distintivas. Por ejemplo, un pequeño cantón en Suiza forma distritos uninominales.

Los países con distritos plurinominales a menudo usan las divisiones administrativas existentes como distritos electorales. A cada distrito le es asignado un número de escaños legislativos para su población, con distritos individuales teniendo unos pocos sólo dos representantes y los demás mucho más de dos representantes. Estos países usualmente emplean alguna forma

de representación proporcional. Los distritos electorales plurinominales, contruidos más artificialmente están en países como Malta, el cual usa distritos que son uniformemente pequeños en magnitud debido a que las elecciones son realizadas usando el voto único transferible.

2.3.1. Magnitud de los Distritos

La magnitud del distrito se refiere al número de escaños legislativos asignados a un distrito. Los países han adoptado reglas electorales que varían en cualquier parte desde el uso exclusivo de los distritos uninominales hasta un sistema donde todo un país, en el hecho, funciona como un solo distrito. Los Estados Unidos y el Reino Unido están en el fin de la lista donde --cada uno y todos los legisladores representan a un solo distrito. En el otro lado de la nómina están países como Israel y los Países Bajos, en los cuales la magnitud del distrito es igual al número de miembros de la legislatura. Muchos países están en el medio de este rango; y dentro de un país hay a menudo una gran variación en la magnitud de los distritos.

Algunos países ponen todos sus distritos en la misma magnitud o dentro de un estrecho rango de magnitudes. Los límites de los distritos son entonces usualmente trazados de acuerdo a alguna fórmula elector/representante. Esta aproximación ha sido adoptada en los Estados Unidos y en muchos otros países con sistemas pluralistas o mayoritarios, donde la magnitud de los distritos es fijada en uno. Este procedimiento es también usado en Irlanda y Malta, que emplean pequeños distritos plurinominales y el voto único transferible. En Malta, todos los distritos tienen una magnitud de cinco. En Irlanda, el rango en magnitud va de tres a cinco.

Alternativamente, algunos países usan las divisiones regionales, administrativas o políticas existentes. A cada distrito electoral entonces, le es asignado un número dado de escaños de acuerdo a su población. Muchos países con sistemas electorales basados en la representación proporcional usan este procedimiento(es el caso del Ecuador que veremos en los capítulos subsiguientes).

La gran magnitud de un distrito, el resultado más proporcional de la elección -- que es, la mayor cantidad de escaños por distrito-, es la más cercana aproximación entre el porcentaje de votos del partido político y el número de escaños que el partido recibe en la legislatura.

Los distritos electorales uninominales pueden ser rediseñados periódicamente para asegurar de manera relativa la igualdad de la población. Algunos países con distritos uniformemente pequeños pueden también rediseñar los distritos con el propósito de cumplir con los estándares de igualdad de población. Los distritos electorales con una gran magnitud, en todo caso, no necesitaron ser rediseñados, los escaños son simplemente reasignados desde un distrito a otro para encontrar los estándares de igualdad en la población.

2.3.2. Distritos Uninominales: Ventajas y Desventajas

El debate acerca de las ventajas y desventajas de los distritos uninominales y los distritos plurinominales se superponen, a lo largo de su extensión, con el debate sobre los sistemas pluralistas o mayoritarios y los sistemas de representación proporcional. Esto es porque los sistemas pluralistas y mayoritarios usualmente emplean distritos uninominales.

Esta discusión es enfocada por el estudio de la organización ACE Project, que califica las fortalezas y debilidades de los distritos uninominales y plurinominales. Sobre el primero los resultados son:

Ventajas:

Los partidarios de los distritos uninominales citan muchas ventajas:

- ❖ Los distritos uninominales proveen a los electores con una fuerte representación del electorado, porque cada elector tiene un único y fácilmente identificable representante;
- ❖ Los distritos uninominales alientan el servicio al electorado por la suministración de un fácilmente identificable "ombudsman" a los electores;
- ❖ Los distritos uninominales maximizan la responsabilidad, porque un solo representante puede ser mantenido y puede ser reelecto o bien derrotado en la próxima elección;
- ❖ Los distritos uninominales aseguran la representación geográfica.

Desventajas:

Los críticos de este tipo de distritos citan las siguientes desventajas:

- ❖ Los distritos uninominales deben ser redibujados regularmente para mantener poblaciones de tamaños relativamente iguales;
- ❖ Los distritos uninominales son entidades geográficamente artificiales cuyos límites no delinean claramente comunidades identificables; por lo tanto, los distritos no tienen particular relevancia para los ciudadanos;
- ❖ Los distritos uninominales, debido a su tendencia a sobre representar la mayoría de un partido y a sub representar a otros partidos, no pueden producir representación proporcional para los partidos políticos.

En conclusión, se dice que la fortaleza de los distritos uninominales se encuentra en el vínculo entre los representantes y el electorado, la responsabilidad de los representantes hacia los electores, y el servicio al distrito electoral o al electorado que representan. Debido a que los distritos

uninominales son usados junto con las reglas de votación pluralista o mayoritaria, de ellos también se ha dicho que fomentan un gobierno fuerte y estable.²²

2.3.3. Distritos Plurinominales: Ventajas y Desventajas

Las ventajas y desventajas de los distritos plurinominales son el reflejo de los distritos uninominales y coinciden en parte con el debate sobre los sistemas pluralistas o mayoritarios y los sistemas de representación proporcional.

De igual forma, el estudio mencionado establece las ventajas y desventajas de los distritos plurinominales:

Ventajas:

Las ventajas más a menudo citadas de los distritos plurinominales son:

- ❖ Los distritos plurinominales pueden reflejar más fácilmente las divisiones administrativas o de las comunidades de intereses dentro de un país porque hay flexibilidad en lo referente al número de representantes por distrito y, por lo tanto del tamaño y la composición geográfica del mismo;
- ❖ Los límites de los distritos plurinominales, no necesitan ser cambiados, aún si la población de un distrito aumenta o disminuye, porque el número de representantes por distrito puede ser alterado;
- ❖ Los distritos electorales son esenciales para lograr la representación proporcional, aunque si bien, no todos los sistemas con distritos plurinominales producen la representación proporcional de los partidos políticos;
- ❖ Los distritos plurinominales tienden a producir una representación mucho más equilibrada debido a que alientan la nominación de diversos equipos de candidatos.

En el último punto, hay un buen convenio o arreglo para sugerir que las mujeres son probablemente más elegidas en los distritos plurinominales. Los grupos étnicos, religiosos y lingüísticos tienden también a ser mejor representados en los distritos plurinominales porque los partidos políticos se esfuerzan para que en general, exista un equilibrio cuando se seleccionan los candidatos. Las consecuencias de los distritos plurinominales son menos ciertas, de todas formas, para un grupo que está concentrado dentro de un territorio dado.

22 Tomado de: “Delimitación de Distritos”, www.aceproject.org

En los Estado Unidos de Norteamérica, en particular, las personas de color y los hispanos son probablemente elegidos desde un distrito uninominal, en gran parte porque la Ley de los Derechos del Ciudadano, promueve la creación de los distritos donde predominen esas minorías raciales o étnicas.

Desventajas:

Las principales desventajas de los distritos plurinominales son:

- ❖ Los distritos plurinominales diluyen la relaciones entre los representantes y los electores;
- ❖ Los distritos plurinominales diluyen la responsabilidad individual de los representantes.

La fortaleza de los distritos plurinominales se encuentra en su habilidad para generar una representación mucho más equilibrada, tanto para los grupos tradicionalmente sub- representados tales como mujeres y minorías étnicas y para los partidos políticos.

El grado hasta el cual los distritos plurinominales son capaces de hacer esto, a menudo, depende en ambos casos de la magnitud de los distritos y de las reglas de votación empleadas.

La gran magnitud de un distrito, es el resultado más proporcional de la elección para los partidos políticos. También son materia las reglas de votación, de cualquier modo la votación en bloque dentro de los distritos plurinominales, producen una mayor distorsión electoral que el pluralista sistema del “primero gana el puesto” en los distritos uninominales. Solamente los distritos plurinominales con grandes magnitudes y alguna forma de voto proporcional producirán consistentemente resultados electorales proporcionales.²³

2.3.4. Alineación de los Distritos con los Límites Administrativos

En algunos países, especialmente aquellos que emplean los distritos plurinominales, los límites de los distritos electorales siguen los límites de las divisiones administrativas existentes, usualmente estados o provincias. No obstante, a menudo estas divisiones administrativas tienen significados históricos. Alguna de las divisiones administrativas, de cualquier modo, pueden ser de reciente data y de poca relevancia para los ciudadanos.

Hay ciertas ventajas en el alineamiento de los distritos electorales con las divisiones administrativas, y se pueden enumerar las siguientes:

23 Tomado de: “Delimitación de Distritos”, Op. Cit.

- ❖ Los distritos electorales corresponderán a las entidades que funcionan en el gobierno de administración local;
- ❖ Los distritos electorales corresponderán a organizaciones sociales, políticas y no gubernamentales ordenadas por áreas administrativas;
- ❖ Los distritos electorales serán más significativos para los electores si aquellos corresponden a las reconocidas divisiones administrativas;
- ❖ Los distritos electorales reflejarán geográficamente comunidades de intereses, cuando las mismas divisiones administrativas las reflejan.

En las divisiones administrativas pueden ser asignadas importantes funciones gubernamentales. Por ejemplo, las entidades del gobierno local pueden tener responsabilidades para exigir impuestos o administrar justicia, educación o salud pública. Los electores de las entidades del gobierno local pueden beneficiarse de ser capaces de identificar e informar a sus representantes elegidos desde los distritos que correspondan a esas divisiones administrativas, especialmente si los electores necesitan ayuda en los negocios con estas agencias de gobierno.

En suma, la maquinaria de un país puede estar organizada alrededor de divisiones administrativas. Si es así, esto puede facilitar la conducción de las elecciones si los límites de los distritos corresponden a los límites administrativos.

La larga reputación de los límites estatales o provinciales engendra una identidad corporativa que los electores pueden relacionar más fácilmente que los distritos electorales artificialmente creados. Los electores pueden ser capaces de distinguir entre sus distritos y otros distritos e identificar más fácilmente los representantes elegidos en los distritos electorales que están definidos por los límites administrativos.

Los distritos electorales que están compuestos por antiguos territorios estatales o regionales podrían ser indicios de comunidades concentradas geográficamente que pueden resultar de interés y que comparten un pasado histórico así como características raciales, étnicas, religiosas o lingüísticas. Sin embargo, algunas de las entidades administrativas más modernas que forman la base de los distritos electorales podrían tener muy pocas características en común. Por lo tanto, en estos distritos no existe identificación entre los constituyentes y los intereses comunes.

Las divisiones administrativas no tienen el mismo nivel de importancia alrededor del mundo. Aunque ellos reflejan importantes diferencias regionales en algunos países, las divisiones administrativas en otros países han sido creadas muy recientemente. En esos países los límites son artificiales y tienen poco significado para los ciudadanos. En el hecho, los límites pueden dividir naturales comunidades de interés, tales como comunidades con una larga tradición étnica, religiosas o comunidades lingüísticas. El uso de las entidades administrativas para formar los distritos en esta instancia puede entrar en

conflicto con la creación de distritos electorales que reflejan fuertes comunidades de interés.

La alineación de los distritos electorales con los límites administrativos es una muy buena práctica en países con distritos plurinominales. De cualquier modo, la correspondencia con las divisiones administrativas es más problemática en países que emplean distritos uninominales exclusivamente. Esto es porque hay a menudo conflicto entre el trazado de los distritos uninominales que siguen la existencia de las líneas administrativas y trazan los distritos uninominales que están relativamente iguales en población.

Esto no es una sugerencia para que los distritos uninominales nunca puedan corresponder a las divisiones administrativas dentro de un país. Algunos países que usan los distritos uninominales ponen el énfasis en la necesidad de respetar los límites administrativos. Pero, la importancia dada a este factor varía, dependiendo de la importancia de la ubicación de la igualdad de la población y otros criterios de reconfiguración que pueden generar conflicto con las divisiones administrativas.²⁴

2.4. ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS PARA LA DELIMITACIÓN DE LOS DISTRITOS

Los países que han establecido o reformado sus prácticas de configuración de distritos, tienen a menudo instituidas una serie de reglas formales o criterios, para ser consideradas por las autoridades de límites, cuando se trazan los distritos electorales.

Aunque si bien, esto es especialmente cierto en países que han adoptado comisiones neutrales para el establecimiento de los distritos, muchos países que permiten a la legislatura o a las agencias de gobierno la delimitación de los mismos, han promulgado buenos criterios de redistribución. Estas reglas son usualmente recogidas en la ley electoral, pero ellas pueden a veces ser encontradas en las Constituciones de los respectivos países.

Las reglas a menudo especifican que los distritos deben ser lo más iguales en población como sea posible, tomando en cuenta una variedad de factores. Los límites administrativos o naturales y otras características geográficas tales como territorio poblado de manera dispersa o territorios incomunicados, son factores comúnmente considerados. Lo relativo a las comunidades de interés suele ser otro factor que muchos países especifican. En algunos países, especialmente los desarrollados, los redistributores son requeridos para considerar los medios de transporte y las comunicaciones también.

Casi todos los países que tienen un criterio formal de redistribución, requieren que los distritos sean lo más iguales en población como sea posible. Muchos países específicamente toleran niveles o límites de desviación de población a

24 Tomado de: "Delimitación de Distritos", Op. Cit.

partir de la cuota electoral. Ésta es simplemente la población del territorio que será configurado como distrito dividido por el número de escaños legislativos (o distritos) asignados para ese territorio.

Aunque la representación de los electores ha tenido prioridad sobre la representación de las comunidades en el siglo XX -como queda evidenciado por el número de países que requieren que los distritos sean lo más iguales en población como sea posible- lo referido a las áreas administrativas físicamente definidas, comunidades naturales, y comunidades de interés geográficamente concentradas continuas pasa a jugar un rol preponderante en el proceso de configuración distrital. En el hecho, una función primaria de los distritos uninominales es proveer la representación para comunidades geográficamente definidas.

2.4.1. Población Equivalente

La regla más aceptada para la delimitación es que los distritos deben ser relativamente iguales en población. Esto porque la representación por población es un principio básico de la democracia y, en los países que utilizan los distritos uninominales, esta regla traduce el principio de igual población a través de los distritos. Los distritos con igualdad de población son necesarios si los electores están para tener una igualdad de voz en las elecciones de los representantes. Si, por ejemplo, un representante es elegido desde un distrito que tiene dos veces la cantidad de electores que otro distrito, los electores del distrito más grande, tendrán la mitad de la influencia que tienen los electores del distrito más pequeño.

El grado de igualdad de población que los países demandan es variable. Estados Unidos es el único país que adhiere en sí a la doctrina de la igualdad de la población. Más países requieren desviarse del mínimo de "una persona, un voto", estándar que ha sido impuesto por los tribunales de Estados Unidos desde los primeros años de la década de 1960.

En Australia, los distritos federales electorales deben estar dentro del 10 % de la cuota electoral de los estados, como pronóstico para la proyección de la población en tres años y medio más. En Canadá, a las comisiones independientes encargadas de la creación federal de los distritos electorales les es permitido desviar hasta un 25% de las cuotas de las provincias. Pero, desde 1986, a las comisiones se les ha permitido excederse del 25% del límite bajo "circunstancias extraordinarias".

En Alemania, como en Canadá los distritos no son desviados de la cuota electoral más allá del 25%. Si un distrito es desviado más allá del 33%, de todas formas, la ley requiere que ese distrito sea rediseñado. El Reino Unido aún permite grandes desviaciones en la población de los distritos. El estándar original fue puesto al 25% en 1944. Pero, el estándar fue revocado dos años después. La regla vigente requiere que los distritos electorales sean " lo más iguales como sea posible", pero esta regla puede ser equilibrada contra el

principio de respeto a los límites locales tanto como sea posible. Los distritos equilibrados en población pueden también no hacer caso a las "especiales circunstancias geográficas".

El grado con el cual un país adhiere estrictamente a la igualdad de la población está relacionado con el significado implícito de la igualdad política individual. Estados Unidos está fuertemente comprometido con los derechos individuales y la igualdad, entonces parece ser que no es una sorpresa que esté desarrollado estrictamente los estándares de desviación de población de cualquier país que utilice los distritos uninominales.

Otros países, mientras reconocen la importancia de la igualdad de la población, han escogido equilibrar este factor, en contraste con otros criterios de configuración percibidos como igualmente válidos. En el Reino Unido el respeto a las fronteras o límites administrativos esta dado por la preferencia sobre la igualdad exacta de números. Cada país puede determinar cuanta variación del ideal exacto de igualdad de población será tolerada para acomodar otras metas de la redistribución.

2.4.2. Criterios Geográficos

En muchos países, la ley electoral especifica que la geografía o ciertamente los factores geográficos, sean tomados en cuenta cuando se establecen las líneas de los distritos electorales. Los criterios geográficos pueden ser divididos dentro de dos categorías: un criterio relativo a los límites geográficos y criterios relativos al tamaño y/o forma geográfica.

El respeto de las líneas fronterizas claramente establecidas, es a menudo especificado como un criterio a ser considerado cuando estén trazándose las líneas de los distritos electorales. Éstos pueden incluir límites administrativos tales como condados, municipalidades y/o "límites naturales", creados por una topografía dominante como montañas de diversa índole, ríos o islas.

El criterio de delimitación geográfica tal como el respeto a los límites administrativos y físicamente - definidos como "comunidades naturales" son una alta prioridad en algunos países más que en otros. En Estados Unidos, por ejemplo el respeto a los límites o fronteras administrativas y de comunidades naturales es el concepto más importante que guía a los comisionados encargados de establecer los distritos.

Los factores tales como lejanía y dispersión del territorio, o la "accesibilidad al territorio" son a veces criterios registrados para ser considerados cuando se trazan las líneas de los distritos electorales. Estos factores son particularmente importantes en los países con grandes territorios dispersos y a la vez poblados, como Canadá, Australia o Rusia, o países con islas u otros distritos aislados que son más difíciles de ser atendidos.

Otros dos factores que son señalados algunas veces como criterios de distritación relacionados específicamente con la forma geométrica de un distrito son: contigüidad y compactación. Los defensores de este criterio sostienen que los distritos no deben ser realizados de forma impar y que todas las piezas de un distrito deben ser interconectadas.

El último criterio parece haber sido tomado como un criterio garantizado por los elaboradores de los distritos en cualquier lugar y es específicamente, mencionado como una regla a seguir en varios países. Por ejemplo, muchas constituciones estatales, en los Estados Unidos, establecen la "contigüidad" como un requisito para el distrito legislativo. Recientemente, este problema ha quedado entregado al litigio en algunos estados de Estados Unidos, si un distrito está conectado en un solo punto, es contiguo, de hecho.

El problema de los distritos compactos, al igual que los contiguos, es a menudo que son tomados como garantizados, y puede o no, ser específicamente recogido como un criterio a ser considerado. Cuando es registrado, la categoría de "compacto" es raramente definida. Tal como la contigüidad, el problema de la compactación ha sido dejado a la discrepancia -y aún a las demandas judiciales- en varios Estados de los Estados Unidos de Norteamérica.

2.4.3. Comunidades de Interés

Debido a los requerimientos de que los distritos uninominales sean relativamente iguales en población, tales distritos a menudo no reflejan las distintas comunidades geográficas señaladas como municipales, de condado u otro tipo de límite administrativo. Esto no significa que la representación política, se haya divorciado de la noción de "comunidad" en los países que establecen distritos uninominales.

Muchos países que establecen los distritos uninominales continúan enfatizando la importancia de la creación de distritos que correspondan lo más cerca posible a la pre-existencia de comunidades, definidas por divisiones administrativas y/o "comunidades de interés".

La racionalidad para reconocer comunidades en la delimitación es que los distritos electorales deben ser más que conglomerados arbitrarios de individuos agrupados al azar. Los distritos deben ser, tanto como sea posible, unidades cohesivas de los intereses comunes relacionados con la representación. Esto hace que el trabajo de articulación del o la representante de un distrito electoral sea mucho más fácil.

Una "comunidad de interés" es raramente definida por un estatuto, pero es pensada generalmente como un grupo de individuos unidos por intereses o valores en común. Estos intereses compartidos puede ser el resultado de un historia o cultura en común, antecedentes étnicos, o una variedad de otros vínculos que la comunidad de electores ha creado en función distintos intereses.

Aunque el perímetro de una comunidad de intereses puede corresponder a los límites de las divisiones administrativas, no siempre es el caso. Por ejemplo, un río puede formar un límite entre dos divisiones administrativas, pero todo el valle del río puede incluir a una comunidad de intereses muy unida. En esta instancia, un distrito electoral que sigue los límites administrativos dividirá una comunidad de intereses.

En general, el criterio relacionado con las comunidades de interés puede ser dividido dentro de tres categorías:

1. Criterio relacionado a los límites administrativos o geográficos;
2. Criterios relacionados a las comunidades de interés o de características comunes; y,
3. Criterio relacionado al modelo de interacción.

El criterio relacionado a los límites administrativos o geográficos es discutido bajo el "criterio geográfico". Algunos de los criterios relacionados con los intereses o características en común son:

- ✓ Igualdad de raza o antecedentes étnicos en común
- ✓ Historia y/o cultura en común
- ✓ Religión o idioma en común
- ✓ Estrato socioeconómico compartido

Algunos de los criterios relacionados con los modelos de interacción son:

- ✓ Modelo de transporte
- ✓ Vínculos económicos
- ✓ Red de Comunicaciones (mercados de medios de comunicación)

Los países que específicamente han considerado comunidades de intereses para la delimitación han adoptado una variedad de aproximaciones. Algunos países observan comunidades de intereses como el criterio básico en el que todos los demás criterios deben ser subsumidos como un componente de las comunidades de interés. Otros países consideran a las comunidades de interés como un concepto residual, dejando un espacio vacío en la lista de criterios de configuración más específicos, tales como la consideración de los límites administrativos y características geográficas.

A pesar de la ambigüedad inherente al término "comunidades de interés", los diseñadores de distritos electorales en muchos países toman en cuenta a las comunidades de interés, cuando están trazando los límites electorales.

Estos criterios de configuración entran inevitablemente en conflicto unos con otros. Una manera posible de resolver un conflicto es determinar la más sobresaliente o más importante "comunidad de intereses" en una instancia

dada. Las audiencias públicas son esenciales para este proceso. Por ejemplo, un plan de configuración que sigue los límites de las comunidades étnicas en vez de los límites administrativos puede prevalecer si los miembros del público pueden hacer valer la relevancia que tiene para ellos la comunidad étnica sobre los límites administrativos.

2.4.4. Equidad para Partidos Políticos y Grupos Minoritarios

El criterio específico de la imparcialidad para los partidos políticos y los grupos minoritarios dentro de un país se concentra más en el resultado electoral, que en el proceso de distritación. Sin embargo, los sistemas electorales que cuentan exclusivamente con distritos uninominales, no pueden garantizar la representación proporcional o aún algún mínimo porcentaje de escaños para la minoría de los partidos políticos o para los grupos raciales, religiosos o minoritarios de la población.

Se requieren disposiciones electorales especiales si se espera que los sistemas uninominales aseguren a los grupos minoritarios alguna representación. Los sistemas electorales mixtos, debido a que combinan distritos uninominales con escaños que son ubicados para los partidos políticos sobre la base de una lista de partido, puede que no tengan que instituir reglas especiales para proveer una representación minoritaria.

Los países que delimitan distritos electorales usualmente no adoptan criterios de distritación que se refieran a la imparcialidad en los resultados, ya sea porque la imparcialidad no puede ser garantizada o porque los escaños votados ubicados en la base de una lista de partido, son considerados suficientes para proveer resultados imparciales. En cambio los países que configuran distritos a menudo dependen del criterio de configuración que asegura un razonable y justo proceso.

El diseño de los límites de los distritos uninominales con una visión próxima para lograr la representación proporcional de los partidos políticos o ciertos grupos minoritarios dentro de un país, es virtualmente imposible. Los distritos uninominales inevitablemente producen, de manera desproporcionada, pocos escaños para los partidos y grupos minoritarios, a menos que estos grupos estén geográficamente concentrados de tal forma que los diseñadores de las líneas puedan crear un número proporcional de distritos en los cuales estos grupos predominen.

Los partidos minoritarios y los electores en minoría que están geográficamente concentrados de manera óptima, y son de suficiente tamaño para controlar la mayoría de los votos en un número indispensable de distritos, pueden aspirar a lograr una representación más proporcional. Sin embargo, muchos partidos y grupos minoritarios no obtienen este nivel de proporcionalidad en la representación de un distrito uninominal. De hecho, hay una falta de disposiciones especiales para la representación de los grupos minoritarios, éstos pueden ser seriamente subrepresentados.

En algunos países que delimitan distritos han confeccionado reglas para asegurar que las minorías raciales, étnicas o religiosas estén representadas en los congresos, Estados Unidos y Nueva Zelanda son dos ejemplos.

Los países que establecen distritos uninominales no pueden garantizar la representación proporcional para los partidos o grupos minoritarios dentro de sus fronteras --por lo menos, sin disposiciones especiales o escaños adicionales elegidos por voto de una lista de partido. En su lugar, el criterio de distritación puede ser adoptado para asegurar un justo e imparcial proceso de configuración. Aunque esto no producirá necesariamente proporcionalidad, o aún una mínima representación de los partidos o grupos minoritarios, garantiza que cualquier tendencia no es intencional.

Los partidos con profundas diferencias étnicas, culturales o religiosos usualmente optan por alguna forma proporcional de representación en vez de depender de los distritos uninominales para elegir representantes (caso del Ecuador). A menos que los grupos minoritarios estén geográficamente concentrados o que sean adoptadas disposiciones especiales para la representación de las minorías, los resultados de la elección producida por distritos uninominales beneficiarán a algunos grupos a costa de otros. En un país profundamente dividido, el hecho puede llevar a la inestabilidad en vez de fomentar un gobierno fuerte y estable.

2.4.5. Función de los Tribunales en el Proceso de Delimitación

En muchos países, los tribunales han jugado un rol muy limitado o no han tenido ningún rol en la delimitación o establecimiento de los distritos electorales.

La excepción más importante es Estados Unidos, en donde los tribunales han decidido cientos de casos llevados contra el Congreso y el plan de delimitación estatal. Los tribunales de Canadá se han aventurado recientemente, también dentro de la arena de la delimitación, aunque hasta la fecha ellos sólo han emitido opinión sobre los problemas de constitucionalidad de la legislación electoral provincial que establece los límites y los mapas. Esto de todas maneras, podría cambiar en un futuro cercano. El primer cuestionamiento al plan de distritación federal se registró en 1997.

En muchos países, las demandas ante tribunales por límites de los distritos electorales son muy pocas o no existen o no hay derecho a apelar al plan de configuración distrital ante los tribunales o los territorios para los cuales puede existir una apelación.

Solamente en Estados Unidos los tribunales juegan un rol importante en el proceso de delimitación distrital. Pero, en Estados Unidos el proceso de delimitación tiende a ser muy partidista y el acceso al público muy limitado. A menudo el único recurso que tienen los electores para demandar un plan es a

través de los tribunales. Los tribunales, a lo menos en teoría, sirven de salvaguarda contra flagrantes injusticias en los proyectos de redistribución.

2.4.6. Tareas Comprendidas en el Trazado de los Límites

El proceso de trazado de las fronteras de los distritos electorales es una labor que involucra mucho tiempo y es muy intensa. La delimitación, o redistribución, es el proceso que usualmente comienza con la asignación de los escaños para las sub- regiones de un país, tales como Estados o provincias. Los escaños son casi siempre asignados a las regiones sobre la base de la población. Pero, bajo estipulaciones especiales, ciertas regiones pueden recibir muchos o pocos escaños que la sola población debiera determinar.

Una vez que los escaños han sido asignados, comienza dentro de una región el proceso de trazado de las líneas de los distritos electorales. Una base de datos de la redistribución es creada para el uso de la información de la población y, en algunos países, para el uso de la información política también. Los mapas son reunidos. Después de que toda la información necesaria ha sido coleccionada, el proceso de asignación de unidades geográficas para los distritos electorales puede empezar. Cada unidad geográfica --sea un condado, ciudad, barrio o villa, o alguna pequeña unidad geográfica censada o un área de votación -- es asignado a un distrito específico. Después de que todas las unidades geográficas en la región han sido asignadas, el plan está completo y listo para ser evaluado.

El proceso para la evaluación de un plan de redistribución depende en gran parte de los criterios que hayan sido adoptados. Un resumen estadístico de la población u otras informaciones demográficas por distritos es honesto mientras la información solicitada ha sido incluida en la base de datos de la delimitación. El plan puede requerir de una evaluación muy sofisticada o subjetiva, también, depende del criterio adoptado. Por ejemplo, ¿están las comunidades de interés intactas? ¿Tienen los electores minoritarios una oportunidad para elegir candidatos de su preferencia?.

La elección ya sea del uso de la información del censo o de la inscripción de los electores puede ser guiada práctica o teóricamente. Por ejemplo la confianza en la información sobre la inscripción puede simplemente no estar disponible, o puede no adecuarse a los propósitos de la delimitación.

La redistribución basada en la información de la inscripción es probablemente para producir distritos que sean más equitativos con la búsqueda del número de electores contenidos en ellos. Pero, ¿son los electores las únicas personas meritorias de la representación?

Desde el punto de vista de la teoría democrática, un argumento que puede ser dado es que todas las personas, y no solamente los electores, deberían estar representados. Si una definición amplia de "representación" es adoptada -una que concibe a los representantes como actores en nombre de todos sus

electores, los no votantes además de los electores, y la ejecución de servicios para unos y otros-- entonces la justificación del uso del total de la población es que se produce igual la representación del distrito, eso sí en un sentido mucho más expansivo.²⁵

25 Para la elaboración de este numeral y subnumerales se tomó como fuentes de consulta los estudios de: Nohlen, Dieter: *Circunscripciones Electorales*, en *“Diccionario Electoral”*, Op. Cit. Pp.103 – 105; y, *“Delimitación de Distritos”*, www.aceproject.org, s/n págs.

CAPITULO TERCERO:

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ECUATORIANA.

3.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ECUATORIANA.

3.1.1. Resumen de su Periodización.

Para el desarrollo de este numeral se han tomado diversas fuentes de consulta, (Enrique Ayala Mora, Osvaldo Hurtado, Ernesto Alban Gómez, entre otros), que lo resumimos en los siguientes literales:

a) El Sistema Electoral a inicios de la República

Con la primera Constitución Política de Riobamba de 1830²⁶, se configura el Ecuador como un Estado autónomo en el orden interno y externo. Las limitaciones a la calidad del sufragante es posiblemente la más significativa de las restricciones que operaban en el sistema electoral. Por una parte, el Art. 11 determinaba que los derechos de los ecuatorianos sean: "igualdad ante la ley y opción igual a elegir y ser elegidos", para de inmediato en el Art. 12, establecer los requisitos, "aptitudes" necesarias para "entrar en el goce de los derechos de ciudadanía":

- ✓ Ser casado o mayor de veintidós años;
- ✓ Tener una propiedad raíz, valor libre de trescientos pesos, o ejercer alguna profesión o industria, sin sujeción a otro como sirviente doméstico o jornalero;
- ✓ Saber leer y escribir.

La estipulación del valor de la propiedad cambió de trescientos a doscientos en las siguientes Constituciones, hasta que fue eliminado. En cuanto al ejercicio de alguna profesión o industria sin sujeción a ser sirviente doméstico o jornalero, es aclarado en las constituciones de 1845 y 1852, cuando se modifica por "profesión científica o industria útil de algún arte mecánico o liberal". El requisito de saber leer y escribir, permaneció hasta la Constitución de 1979, cuando se lo eliminó y, que sirvió de base para que por primera vez los analfabetos participen en las elecciones presidenciales de 1984.

El alcance de estas limitaciones en las primeras elecciones restringió la participación electoral del pueblo ecuatoriano, por lo que se estima que pudo

26 Los artículos de las Constituciones que se citan en este numeral son tomados del libro de Federico Trabucco: "Constituciones de la República del Ecuador"; Ed. Universitaria, Quito, 1986.

haber participado apenas entre el 5 y 7 por ciento de la población. Y la limitación resultaba más significativa todavía en cuanto a las condiciones que debían reunir los elegibles. Las primeras constituciones exigían, entre los requisitos para ser elegido Presidente de la República, senador o diputado (aparte de las condiciones de nacionalidad, ciudadanía y edad), tener bienes raíces o rentas, mucho más elevadas que aquellas que se necesitaban para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía.

Los mecanismos electorales que se utilizaron al comienzo de la República se fundamentaron en el sistema de elecciones indirectas. Por lo tanto, los ecuatorianos no elegían directamente a las más altas autoridades y funcionarios, sino a integrantes de cuerpos colegiados quienes se encargaban de efectuar las designaciones correspondientes. Con ello, este sistema complicaba el proceso de elección, pero resultaba ser un eficaz mecanismo de control por parte de quien ejercía el poder.

Según la Constitución de 1830 (Art. 15 y 16) los ciudadanos tenían derecho a sufragar en cada parroquia, allí debían reunirse cada cuatro años en una Asamblea Parroquial, en la que se designaban a los electores correspondientes de cada cantón, los que duraban cuatro años en sus funciones.

Para ser designados electores se debía reunir como requisito previo el tener veinticinco años de edad y gozar una renta anual de doscientos pesos. Los electores de cada provincia, designados por las Asambleas Parroquiales, se reunían en Asambleas Electorales que a su vez eran los portavoces de las demandas y exigencias con los diputados correspondientes de cada provincia (Art. 20).

La Asamblea Electoral, constituida por los electores elegidos en las Asambleas Parroquiales, debía reunirse cada dos años en la capital provincial, y ser presidida inicialmente por el gobernador, para luego ser asumida por quien resultare elegido Presidente de la Asamblea. Esta Asamblea debía elegir diputados, uno por uno, en votación secreta y por mayoría absoluta de votos. El escrutinio debía realizarse por la misma Asamblea y los resultados comunicarse al Congreso, a través del Prefecto de la capital de la República.

Idéntico sistema electoral se establecieron en las cuatro constituciones que le sucedieron, inclusive, la Carta Política promulgada en 1851, y las leyes electorales de 1835, 1843, 1850 y 1851, se mantuvo vigente.

En cuanto al sistema de elección, se contemplaba un sistema indirecto muy susceptible de un manejo político interesado, que sin duda se practicó ampliamente por parte de los gobernantes de turno. Este conspiraba contra una limpia expresión electoral: la forma de la convocatoria, la prolongación de las asambleas a través de varios días, la discrecionalidad en la calificación de los sufragantes, la práctica de los escrutinios, y sobre todo, la intervención de funcionarios dependientes del Ejecutivo, cuya independencia frente al gobierno no resultaba nada segura.

Estas regulaciones confluían en prácticas electorales que daban como resultado en la práctica, a decir del historiador Enrique Ayala, "una estructura del poder que asentaba sobre el control de las instancias locales y seccionales"²⁷; por lo tanto se facilitaba la ingerencia de acciones clientelares "caciquiles" que permitían al gobernante dirigir el resultado del sufragio sin inconvenientes. Con ello, se bloqueaba el acceso al poder a la oposición, quedándoles como única alternativa el golpe de estado -civil o militar, de expresión eminentemente regional-, muy frecuente en nuestra historia política. En lo referente a la elección del Presidente de la República, las cinco constituciones que le sucedieron a la de 1830 (inclusive hasta la de 1851) concedieron esta atribución al Congreso Nacional, para lo cual tenían que seguirse los siguientes pasos bajo el mismo sistema de elección indirecta:

- ✓ Los ciudadanos habilitados para sufragar elegían a los electores;
- ✓ La Asamblea de electores elegía a los miembros del Congreso;
- ✓ El Congreso elegía al Presidente de la República.

Con la posible intención de darle al magistrado así elegido una representatividad más amplia, las Constituciones de 1830 y de 1845 exigían que sean elegidos con los dos tercios de los legisladores que concurrieran a la elección. Este mecanismo adoptado, creó nuevos inconvenientes, como son los casos de la elección de 1845, en la que el presidente Roca solo pudo ser elegido en la votación número ochenta y uno; y en 1849, donde no se pudo culminar la elección luego de ciento cinco escrutinios. Por esta situación, y ante la falta de acuerdos y consensos, se encargó la Presidencia de la República, al entonces Vicepresidente Ascázubi; encargo que fue el antecedente directo del golpe de estado de 1850.

La Carta de 1852 estableció una fórmula indirecta "sui generis", que funcionó una sola vez, para la elección del presidente Robles: El presidente ya no sería elegido por el Congreso de la República, sino por una Asamblea de novecientos electores designados por los ciudadanos sufragantes (Robles obtuvo 514 de los 900 sufragios). Los afanes de modernización del Estado ecuatoriano se reflejan en las innovaciones jurídicas que empezaron a introducirse a la Constitución de 1852, que serían el puente para las reformas electorales del denominado Período Garciano.

b) Las Modificaciones del Período Garciano

En este período, el Ejecutivo impulsa las reformas electorales que introducen algunos avances significativos y otros insólitos en la estructura político electoral del país. La Constitución de 1861 es la primera que elimina en los requisitos para la ciudadanía y, por lo tanto, de elector, el ser propietario de algún bien ni gozar de renta alguna. Así, se establece en el Art. 8 de la Constitución que, "para ser ciudadano se requiere ser casado o mayor de 21 años y saber leer y escribir".

²⁷ AYALA Enrique, "La Lucha Política y Origen de los Partidos en Ecuador", Quito, PUCE, 1968. Pág. 61.

A pesar de esta innovadora reforma electoral paradójicamente, esta no se amplía a todos los elementos de la representación pública, tal como se evidencia en las restricciones económicas mantenidas para el ejercicio de la legislatura. Así, el Art.19, establecía que: "Para ser Senador, debe poseerse una renta anual de quinientos pesos que proceda de una propiedad o industria o ejercer alguna profesión científica".

De igual forma, se establecen requisitos económicos para ser Diputado (Art. 25), donde se determina además, que la renta anual sea de trescientos pesos. Y más aún, para ser Presidente o Vicepresidente de la República, donde se requiere ser ecuatoriano de nacimiento y tener la mismas cualidades establecidas para Senadores (Art.59).

No obstante, el punto más negativo y cuestionable de las reformas de la Constitución de 1869 (Art. 10), es el requisito de ser católico para ser ciudadano. Exigencia antehistórica, enmarcada en la preeminencia de la Iglesia sobre el Estado. Llegándose a extremos (Art. 13) con la suspensión de los derechos de ciudadanía "por pertenecer a las sociedades prohibidas por la Iglesia". Disposición destinada evidentemente a excluir los derechos políticos de los opositores liberales, que pregonaban el laicismo y la secularización del Estado, es decir, la separación Estado-Iglesia.

Hay elementos innovadores que se destacan en este período. Así, el viejo problema de la integración del Congreso mediante la representación paritaria de los antiguos departamentos gran colombianos, fue modificado pese a la oposición guayaquileña y cuencana, imponiéndose la tesis centralista de la administración del Estado por sobre los afanes federalistas, sobre todo del litoral guayaquileño, que se habían manifestado con insistencia durante la crisis de 1859.

El nuevo criterio electoral impuesto fue el de la representación proporcional legislativa conforme el tamaño poblacional. De esta manera, la Constitución de 1861 (Art. 24) determinó que cada provincia elija un diputado por cada treinta mil habitantes y uno más por el exceso superior a quince mil. Sin embargo, el Senado debía integrarse mediante una representación igualitaria de dos senadores por cada provincia, y ya no se volvió a insistir en la división por departamentos.

Otro cambio importante de la Constitución de 1861, es la eliminación definitiva del sistema indirecto de elección, cambio esencial en los mecanismos del sufragio. En ella se determina (Art. 15) que: "habrá elecciones populares por sufragio directo y secreto en los términos que señala la Ley". Disposición que sirvió de base en 1865 para que Jerónimo Carrión sea elegido Presidente de la República; igual cosa para Senadores y Diputados. Puede afirmarse que la Constitución de 1861, cristaliza los principios democráticos más adelantados en ese momento histórico.

En el régimen administrativo interior llega a disposiciones como el de la elección por sufragio directo y secreto de los Gobernadores, los Jefes Políticos y los Tenientes Políticos. Este rasgo "democrático" se excluye desde la Constitución de 1869.

Se puede advertir que las debilidades del sistema electoral son todavía muy notorias. Un gobierno fuerte podía utilizar su poder para obtener resultados electorales a su favor. Los organismos y funcionarios encargados del proceso en sus diversas fases podían ser manipulados o presionados. El propio elector no estaba libre de presiones. El secreto del voto era muy relativo, como también la imparcialidad de los escrutadores o calificadores; y, finalmente, la alteración del contenido de las urnas o de los resultados que se hacían constar en los registros no eran tampoco controlables.

También resulta muy singular que la Constitución de 1869 haya previsto (Art. 115) la convocatoria y la realización de un plebiscito para la aprobación de cualquier reforma constitucional. De hecho esta Carta Magna fue sometida a ese tipo de consulta antes de entrar en vigencia. Esta institución democrática, es apenas reincorporada a nuestro sistema constitucional cien años después.

c) Las Reformas del Periodo Liberal:

El período comprendido entre la Revolución Liberal de 1895 y la "Gloriosa" de mayo de 1944, producen la consolidación de la estructura de un Estado de corte liberal. En muchos casos los gobiernos más identificados con el liberalismo no aplicaron en el ejercicio del poder todos sus postulados ideológicos, en el orden electoral. Al respecto, el ex-Presidente y estudioso, Osvaldo Hurtado, nos dice: "las elecciones que nunca antes fueron un modelo de pureza pasan a ser manifiestamente fraudulentas; cuando ni siquiera ellas son suficientes se recurra al golpe de Estado".²⁸

La evolución de los mecanismos electorales en estos años es parsimoniosa. Al comparar las leyes electorales de 1869 y de 1900, en lo esencial, no solo que son parecidas sino idénticas, aunque la primera haya sido sancionada por García Moreno y la segunda por Alfaro. Son iguales "el sistema de inscripción en los registros electorales, los mecanismos de votación, los escrutinios, las causas de nulidad, las garantías para el sufragante, etc."²⁹. Pero también existe una diferencia evidente: la ley de 1900 excluye el cura párroco como miembro de la junta parroquial.

Las Constituciones desde 1830 y hasta 1906, con la sola excepción de 1884, no había excluido de manera expresa a la mujer del derecho al sufragio, (la Constitución de 1884, en su Art. 9, si lo hace). La mentalidad imperante entre los dirigentes políticos de la época no preveía la posibilidad de que la mujer pudiera acceder a los derechos políticos, esto era tan inimaginable que ni

28 HURTADO, Osvaldo, "El Poder Político en el Ecuador", Barcelona, Ariel, 1981. Pág. 134.

29 ALBAN GOMEZ, Ernesto; "Evolución del Sistema Electoral Ecuatoriano", en "Elecciones y Democracia en el Ecuador", Tomo 1, TSE-CEN, Quito, 1989. Pág. 55

siquiera hacía falta que conste su exclusión en la Constitución o en las leyes, con lo que también quedaba excluida de la posibilidad de ser elegida o designada para funciones públicas.

La Constitución de 1897, no hizo una discriminación explícita, y esta omisión pudo interpretarse como que se reconocía el voto femenino. Sin embargo, en la práctica la situación se mantenía intocada. Únicamente en 1924 cuando, Matilde Hidalgo de Prócel, reclama su derecho a votar y, luego de una serie de consultas legales que llevan el caso hasta el Consejo de Estado, la mujer obtiene ese derecho y lo ejerce.

La Constitución de 1929, Art. 13 declara expresamente que "es ciudadano todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de veintiún años, que sepa leer y escribir". De esta manera cien años después de que fuese dictada la primera norma constitucional, la mitad de la población ecuatoriana accedía al ejercicio básico de la democracia representativa; siendo el Ecuador el primer país americano en constitucionalizar el reconocimiento del ejercicio político de las mujeres.

Se destaca entre las principales modificaciones que la doctrina liberal no solo pretendía separar -relación Iglesia y Estado- sino también eliminar (la utilización de la religión a favor de un partido político), lo establecido en la Ley de 1900 (Art. 79) y luego en la Constitución de 1906 (Art. 42) que determinaron la incompatibilidad de la función de legislador con el ministerio religioso de cualquier culto. En cuanto a la Iglesia Católica, la prohibición quedó ratificada por el "Modus Vivendi" celebrado por el gobierno del Ecuador y el Vaticano en 1937, cuyo Art. 4 determina que el clero se mantendrá fuera de los partidos y de las competiciones políticas.

Otros impedimentos que la Constitución de 1929 también establecía, fueron:

- ✓ **Art. 75:** no podía ser elegido ningún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente en funciones; ni tampoco el encargado del Poder Ejecutivo, ni sus parientes en los mismos grados.
- ✓ **Art. 30:** No podían ser elegidos senadores o diputados, los altos funcionarios del Estado, los magistrados, jueces y empleados de la Función Judicial y en general los empleados del Ejecutivo que gozaban de renta, a menos que hubieran dejado de ejercer sus cargos seis meses antes de la elección; pero este impedimento no era aplicable al personal de la educación pública. Tampoco podían ser elegidas las personas que hubieren tenido en la provincia, dentro de los seis meses anteriores, mando o jurisdicción civil, política o militar, ni los ministros de cualquier culto. Finalmente no podían ser elegidos quienes hubieren celebrado algún contrato con el Estado.

Además, la Constitución de 1929 exigía que el legislador sea nativo o residente de la provincia a la cual representaba. Este requisito no corría para los senadores funcionales que esta Carta prevé.

La representación de las minorías prácticamente estaba negada, ya que elector señalaba en su papeleta los nombres de las personas por las cuales votaba para los distintos cargos y salían elegidos los que obtenían mayoría de votos. Un cambio se produce con la Ley de Elecciones de 1939, la cual determina que las elecciones de diputados y concejales se harán por el sistema de listas incompletas, es decir, que el elector debía votar por un número de candidatos inferior al de cargos que debían ser llenados: si se elegían tres votaba por dos; si por cuatro, por tres, etc.

Los aspectos más relevantes de la Ley de Elecciones de 1939 son:

- ✓ Se elegía por sufragio directo: Presidente de la República, senadores, diputados y concejales cantonales.
- ✓ La convocatoria a elecciones la realizaba el Ejecutivo, dentro de los plazos establecidos por la Ley.
- ✓ Los ciudadanos debían inscribirse en los registros electorales abiertos en todas las parroquias, durante el período determinado por la Ley. La inscripción era un acto personal indelegable, y debía hacerse en la parroquia de su domicilio y, en el caso de los militares, en la parroquia donde estuvieren destinados.
- ✓ En cada parroquia existían una junta parroquial presidida por el teniente político, que recibía la votaciones, realizaba los escrutinios parciales y remitía las actas a la junta provincial, quien nombraba a los miembros de la juntas parroquiales, realizaba los escrutinios definitivos para senadores, diputados, concejales y extendía sus nombramientos.
- ✓ El Consejo de Estado conocía y resolvía las impugnaciones sobre las votaciones y los escrutinios, y nombraba a los miembros de las juntas provinciales.
- ✓ El Congreso se encargaba de realizar los escrutinios definitivos de las elecciones de Presidente de la República y declarar electo al que hubiere obtenido la mayoría de votos.

De esta manera se puede advertir que la Ley no había corregido los problemas anteriores que incidían en las irregularidades del proceso electoral, más bien los incentivaba, ya que facilitaba el fraude electoral por el manejo directo del Ejecutivo en la conformación de las mesas electorales (juntas parroquiales) a través de los Tenientes Políticos.

d) Las reformas de las Constituciones de 1945 y 1946

La Constitución de 1945 (Art. 21) crea el Tribunal Superior Electoral que en la práctica no llegó a funcionar, pero que fue el antecedente inmediato del

Tribunal Supremo Electoral, establecido en la Constitución de 1946 (Art. 23), organismo encargado de garantizar la libertad del sufragio.

El Tribunal Supremo Electoral nació con el carácter de autónomo, ya que su objetivo era sacar el manejo de las elecciones del control del Ejecutivo, factor preponderante del fraude que hasta entonces había prevalecido.

Esta institución que pasa a regular al proceso electoral, tiene como características fundamentales las siguientes:

- ✓ Designación de sus integrantes de manera equilibrada por parte de las tres funciones del Estado, pero con funcionamiento autónomo.
- ✓ Su función es regular y dirigir los procesos electorales, desde las convocatorias a elecciones hasta la resolución definitiva sobre sus resultados.
- ✓ Le corresponde efectuar los escrutinios definitivos de Presidente y Vicepresidente de la República.
- ✓ Tiene jurisdicción nacional e integra tribunales provinciales para cumplir funciones análogas en la jurisdicción provincial.
- ✓ Todas las funciones de carácter electoral son obligatorias.³⁰

En lo referente a la edad para ejercer los derechos políticos (ciudadanía), se fija en 1945 en los dieciocho años, adelantándose al Derecho Civil, que hasta 1970 conservó la disposición según la cual se llegaba a la mayoría de edad al cumplir los veintiún años.

La Constitución de 1946, considera al sufragio como un deber. El Art. 22 determina que el voto en las elecciones populares es obligatorio pero limita la obligatoriedad al varón, mientras que lo mantiene facultativo para la mujer. Desde la Constitución de 1967 se elimina la distinción, por lo cual el voto también es obligatorio para la mujer.

Los miembros de la Fuerza Pública (las Fuerzas Armadas y la Policía, aunque sin estas denominaciones específicas), en servicio activo tenían derecho a participar en los procesos electorales como electores y como candidatos hasta 1944, sin mas restricción que la jurisdicción.

Los antecedentes de fraude propiciados por los integrantes del ejército, determinaron que en la Constitución de 1946 (Art. 22) se estipule que: "La Fuerza Pública garantiza la pureza de la función electoral. No tiene derecho al voto en el sufragio universal. Su representación será funcional". Este el ultimo será abolido definitivamente con la Constitución de 1979.

30 Ídem. pp. 59 y 60.

El derecho de las minorías es consagrado entre sus disposiciones en las Constituciones de 1945 y 1946. La de 1946 en su Art. 46 dice que se garantiza este derecho "cuando se trate de elegir más de dos personas en el mismo acto". La Ley de Elecciones de 1947 (Art. 105) regula este principio, estableciendo que toda elección pluripersonal en la que se elijan más de dos personas se aplicará el sistema de listas y de cociente electoral. Esto permitía distribuir el número de puestos que habrían de elegirse entre los candidatos de las diversas listas, según el número de votos obtenido por cada una de ellas.

La Ley de 1947 contiene algunas disposiciones que permitieron darle una mayor seriedad a los procesos electorales:

- ✓ Señala que por sufragio popular directo y secreto debía elegirse Presidente y Vicepresidente de la República, senadores y diputados provinciales, consejeros provinciales, concejales y alcaldes cantonales;
- ✓ La convocatoria a toda elección popular debía ser realizada por el Tribunal Supremo Electoral con treinta días de anticipación;
- ✓ Para toda elección pluripersonal debían presentarse listas de candidatos ante los tribunales provinciales, ya sea por las directivas de los partidos políticos inscritos oficialmente, o por grupos de ciudadanos. En estas elecciones solo se podía votar por estas listas;
- ✓ Se garantizaba la propaganda electoral pública de los partidos o grupos políticos;
- ✓ Se seguía manteniendo el sistema de inscripción previa de los ciudadanos en los registros parroquiales, a cargo de juntas parroquiales, cuyos integrantes los designaba el tribunal provincial respectivo;
- ✓ Las elecciones se realizaban en un solo día; se organizaban juntas electorales por cada seiscientos inscritos; los integrantes de las juntas eran designados por el tribunal provincial y luego de la votación debían realizar el escrutinio parcial. A la votación y al escrutinio podían concurrir delegados de los partidos o grupos políticos;
- ✓ En las elecciones pluripersonales se votaba con una papeleta proporcionada por la junta, en la cual el elector señalaba su preferencia. En las elecciones unipersonales el elector llevaba su papeleta;
- ✓ Los escrutinios definitivos y la proclamación de resultados los hacía cada tribunal, en el caso de senadores y diputados provinciales, consejeros, alcaldes y concejales municipales;

- ✓ El Tribunal Supremo conocía los casos de apelación, realizaba los escrutinios definitivos en la elección de Presidente y Vicepresidente, y remitía estos resultados al Congreso Nacional".³¹

También se deben agregar las regulaciones sobre parentesco en el caso del Presidente de la República y las exigencias de ser nativo o residente en la provincia o cantón, para los diputados provinciales y las otras dignidades.

A pesar de las innovaciones, el sistema implementado en 1946, se presentaba todavía con múltiples deficiencias, sin descartar que el riesgo de manipulación de los resultados de las elecciones no había desaparecido totalmente; pero a pesar de aquello, en el sistema electoral se habían dado los pasos fundamentales para la defensa de la libertad del sufragio, y por lo tanto, la posibilidad de ir mejorando en base a la experiencia el sistema de acuerdo a la realidad del país.

El sistema electoral que nació en 1946, tuvo una vigencia ininterrumpida hasta 1963 y, luego, con algunas reformas entre 1966 y 1970. Las interrupciones se debieron a que en ese período se sucedieron golpes de Estado y periodos de dictadura militar (gobiernos de facto) que alteraron la continuidad democrática del país, período en el cual se suspendió totalmente al sufragio como mecanismo de expresión popular y democrática.

3.2. MECANISMOS CONSTITUCIONALES DE LA CONFORMACIÓN DEL CONGRESO NACIONAL DESDE LA RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA DE 1979.

Con la restauración democrática suscitada luego del periodo dictatorial 1973-1977, la normativa jurídica para elecciones se fijan en la Constitución Política aprobada en el referéndum de 1978, y en la Leyes de Elecciones y de Partidos Políticos, expedidas antes del retorno democrático de 1979.

La Ley de Elecciones, emitida mediante Decreto Supremo N° 2261, se publica en el Registro Oficial N° 534, del 27 de febrero de 1978. De ahí en adelante se incorporan reformas que no producen cambios importantes en su estructura, las cuales fueron recogidas en la Codificación de la Ley de Elecciones, publicada en el RO N° 604 de 15 de enero de 1987.

Veamos cuales son los principales aspectos normativos del sistema electoral que sirvieron de base para las elecciones de 1979 y las posteriores reformas constitucionales y legales introducidas hasta 1997, antes de las modificaciones establecidas por la Asamblea Constitucional del mismo año.

3.2.1. Principales Modificaciones a la Designación e Integración del Congreso Nacional: 1979 – 1997.

31 ALBAN G., Ernesto. Op Cit. Pág. 61.

Las Leyes de Elecciones y de Partidos Políticos de 1978 orientados a la conformación de un sistema estable, cuya garantía se consideraba debía ser la vigencia de partidos consolidados orgánicamente, con fuerte respaldo electoral y con permanencia en la escena política. Con este fin, se incluyeron disposiciones alusivas a la vida interna de los partidos (registro de militantes, elección y alternancia de las instancias de dirección, entre otros) y se introdujeron condiciones para la inscripción y vigencia de su registro.

Así, se estableció un número mínimo de afiliados (equivalente al 1.5% del padrón electoral) para lograr la inscripción y una votación mínima de 5% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas para mantenerse dentro del registro. Esta última disposición fue derogada en 1983, pero se la puso nuevamente en vigencia (con un mínimo del 4%) en 1993. Y nuevamente al 5% a finales de los noventa.

Desde el retorno al régimen constitucional se han mantenido un promedio de 15 partidos legalmente reconocidos, sin que se pueda establecer una tendencia sostenida de eliminación de los más pequeños. La Ley de Partidos y de Elecciones contenía disposiciones que contrariaban la orientación señalada y que incluso hoy, permiten a la proliferación y atomización de partidos.

Ya en 1996 nos decía Simón Pachano que, "es el caso de la prohibición explícita de las alianzas en elecciones pluripersonales, que cierra la posibilidad de consolidar tendencias. Igualmente es el caso de la utilización del sistema proporcional en la asignación de puestos que, si bien permite la representación de minorías, en una situación como la ecuatoriana contribuye a la dispersión".³²

Para 1979, se utilizan como distritos electorales a las provincias y cantones. Las elecciones de diputados provinciales, prefectos y concejeros provinciales se realizan en el ámbito de la provincia; las de alcaldes, presidentes de concejos cantonales (mientras se denominaban así a los actuales alcaldes de los cantones que no eran capital provincial) y concejales municipales tiene lugar en los cantones. Para las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, y Diputados Nacionales, tiene como distrito electoral al conjunto del territorio nacional. Por su parte la parroquia es apenas considerada como referencia para la definición de los recintos electorales.

En el sistema mixto de distribución de los puestos, se considera las diferencias del volumen de la población entre provincias y entre cantones que configuran distritos electorales de distinto tamaño, que va a incidir al momento de conformar las entidades pluripersonales.

En la Constitución de 1979, se definía la fórmula de participación proporcional de las provincias para la elección de los diputados provinciales al Congreso Nacional; siendo en primer lugar un criterio estrictamente administrativo:

32 PACHANO Simón; "Democracia sin Sociedad".ILDIS, Quito, 1996. Pág. 155.

- ✓ Cada una de ellas elegía a dos diputados a excepción de las de menos de cien mil habitantes que elegían solamente a uno; es decir por el hecho de ser provincias tienen derecho a representación en el Congreso;
- ✓ Se utiliza el criterio proporcional de acuerdo al tamaño de la población: se elegía un diputado por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de los doscientos mil.

Este sistema de representación en el Congreso Nacional, produce la sobre-representación de las provincias grandes y la sub-representación de las provincias con menor población.

La diferencia entre los diputados nacionales y provinciales se establecía en los requisitos para su candidatura, tales como: edad, residencia, el ámbito de elección y la duración del período, que para los nacionales era de cuatro años; una vez en el Congreso sus atribuciones, funciones y obligaciones son las mismas. La duración del período de los diputados provinciales era de dos años, sin posibilidad de reelección inmediata.

En la Constitución y las leyes, se establecía la prohibición de reelección inmediata no sólo de los diputados sino de cualquiera de las dignidades; permitiéndose hacerlo después de que haya transcurrido un período (excepto en el caso de la presidencia y vicepresidencia de la República, en la que la prohibición era de por vida); esta prohibición fue modificada a partir de los resultados obtenidos en la consulta popular de agosto de 1994, que entró en vigencia a partir de las elecciones de 1996.

Como otro de los elementos novedosos, que se introducen en la legislación en 1978, es el financiamiento estatal a los partidos políticos conjuntamente con algunas prerrogativas de carácter económico y financiero (exoneración de impuesto a la renta y de bienes raíces, deducción del impuesto a la renta sobre las donaciones realizadas a partidos). La forma de distribución del denominado Fondo Partidario Permanente favorece a los partidos grandes, esto constituye un apoyo adicional al criterio de lograr la estabilidad a fortalecimiento de pocos partidos con alta votación. Dicho fondo "cuenta con un monto equivalente al 0.5 por mil (0.05%) del Presupuesto General del Estado; el 60% se distribuye por partes iguales para todos los partidos que han superado en cinco por ciento en promedio y el resto en proporción a la votación obtenida en las elecciones pluripersonales".³³

No existía la figura de candidatos no afiliados patrocinados por grupos diferentes a los partidos ni auspiciados por estos; la afiliación era uno de los requisitos básicos para cualquier candidatura. Con este mecanismo se trataba de manera indirecta de fortalecer a los partidos a través de la introducción de condiciones para la participación en los procesos electorales. Esta prohibición fue levantada por decisión del plebiscito de agosto de 1994. Si bien en 1986 ya

33 PACHANO Simón; "Democracia sin Sociedad". Op. Cit. Pág. 165.

se había realizado un plebiscito para consultar acerca de la posible participación de los independientes como candidatos en las elecciones, siendo el resultado una negativa a esa posibilidad.

Por otra parte, el sistema electoral ecuatoriano vigente desde 1979 es mixto, porque coexisten tres métodos de asignación de puestos en los procesos electorales: para Presidente y Vicepresidente de la República rige el sistema mayoritario a dos vueltas; para la elección de prefectos provinciales y alcaldes el de mayoría relativa; para la elección de diputados nacionales, provinciales, concejeros provinciales, concejales cantonales; el sistema de representación proporcional, que regía hasta antes de 1997. Este último a su vez tenía tres variantes: cuando había que adjudicar más de dos puestos, cuando eran solamente dos y cuando se presentaban los denominados casos atípicos.

La legislación electoral de 1978, estipulaba para las elecciones de diputados tanto nacionales como provinciales, concejeros provinciales y concejales municipales, la presentación de candidatos en lista cerrada sin opción de voto preferencial. De manera que los partidos tenían que presentar una lista completa con el número total de puestos a elegirse y con sus respectivos suplentes. El orden asignado dentro de la lista es el que definía el lugar de cada uno de ellos, sin posibilidad de variación por parte del elector.

La modalidad de lista cerrada se inscribe dentro de la intención de fortalecer a los partidos políticos, otorgándoles todas las atribuciones en la presentación de candidaturas y en la conformación de listas. Esto permitía al supuesto de que la selección realizada internamente en los partidos respondería a criterios ideológicos o de principios y que de esta manera el voto por parte del elector tendrá también una orientación ideológica.

Por otra parte, la Ley obligaba a los partidos a presentar listas completas, con el número total de puestos a elegirse y con un número similar de suplentes; añadida a la obligación de presentar candidaturas en por lo menos diez provincias, lo que constituía una exigencia muy fuerte, especialmente para los partidos pequeños.

Dado que el número de candidatos a presentar por un partido debía mantener su presencia a nivel nacional, resultaba extremadamente alto, sobre todo cuando se trataba de elecciones generales en las que se renovaban mayorías de consejos provinciales y de municipios, diputados nacionales y diputados provinciales. Esto favorecía a la improvisación y no contribuía a elevar el nivel de los candidatos, y sobre todo a que con el tiempo los partidos pequeños desaparezcan o se fusionen para sobrevivir a las exigencias jurídicas a más de las electorales.

Hasta las elecciones de 1996 la asignación de escaños parlamentarios plurinominales se la realizó mediante la fórmula de cocientes y residuos electorales. Esta era la mecánica general de asignación, había también otras disposiciones legales complementarias para casos especiales, por ejemplo, si

hecha la adjudicación de escaños quedaren uno o más puestos por repartirse, estos se adjudicaban de acuerdo al principio de residuos mayores, tomando en cuenta todas las listas que hayan alcanzado al menos el 70% del primer cociente eliminador. Si una sola lista pasa del cociente electoral, tiene derecho a todos los escaños disponibles con excepción de uno, que se adjudica a la lista que obtuvo la segunda mayoría.

Esta fórmula de asignación permaneció esencialmente intacta desde su introducción en 1945. La misma fórmula fue aplicada para las elecciones pluripersonales de los consejos provinciales y cantonales respectivamente. En todos los casos (elección de diputados, consejeros o concejales) se requería de los partidos que presenten sus candidatos en lista cerrada y bloqueada, porque la dirigencia del partido elaboraba una lista de sus candidatos y el elector votaba por todos los candidatos presentados sin la posibilidad de modificar su ordenamiento; la asignación de escaños se hacía respetando el orden de lista con el que fueron colocados los candidatos.

En el caso de Ecuador, la distritación electoral se ajusta a la división político-administrativa basada en provincias. El Art. 56 de la Constitución fijaba la representación de dos diputados elegidos por cada provincia, “con excepción de las de menos de cien mil habitantes que eligen uno”; y, además por un diputado (adicional) elegido “por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil”.

La magnitud electoral de las provincias ecuatorianas ha tenido variaciones. Andrés Mejía, en su estudio “Gobernabilidad Democrática”, resume en un cuadro la magnitud distrital en el país vigente hasta 1996, observándose que hubo 5 distritos binominales, 13 distritos intermedios y 3 provincias que eligieron el mayor número de diputados. Considerándose además a 12 diputados nacionales, que eran electos sobre una base nacional de electores.

Cuadro N° 1: Magnitud Distrital Por Provincias Del Ecuador - 1996³⁴

Magnitud del Distrito	Número de distritos con esa magnitud	Distritos o Provincias
2	5	Pastaza, Zamora Chinchipe, Galápagos, Morona Santiago, Sucumbíos
2	4	Bolívar, Carchi, Cañar, Napo
3	7	Cotopaxi, Imbabura, Tungurahua, Loja, Chimborazo, Esmeraldas, El Oro
4	2	Azuay, Los Ríos
5	1	Manabí
8	1	Pichincha
10	1	Guayas
12	1	Diputados Nacionales
3.72	22	Magnitud promedio

34 MEJIA ACOSTA, Andrés; “Gobernabilidad Democrática”, Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador: 1978 – 1998, F. Konrad Adenauer, Quito, 2002. Pág. 63.

Nota: Hasta 1996, en Ecuador existieron 21 provincias o distritos que representaban la división geopolítica del país y 1 distrito nacional en base al cual se elegían Diputados Nacionales.

Del cuadro citado se puede inferir que la magnitud distrital promedio hasta 1996 ha sido del 3.72, la que se obtiene dividiendo el número total de escaños legislativos para el número de distritos. No obstante de la cifra, este no ha sido un “factor decisivo” para explicar el número de partidos en el sistema, es decir, que una baja magnitud distrital promedio tendría que producir un moderado o reducido número efectivo de partidos, lo que por el contrario, la presencia efectiva de un promedio de 12 a 17 partidos, revela que el sistema ecuatoriano ha permitido una alta proliferación de agrupaciones políticas.

Un aspecto importante que se aprecia desde 1979 hasta 1996 es lo relacionado con la sobre-representación y la sub-representación electoral en el Ecuador. Al respecto, Andrés Mejía sostiene que del análisis de la proporcionalidad en las distintas elecciones, se observa que la fórmula tiende a sobre-representar al partido que ha tenido la mayor votación en las elecciones legislativas.

En otras palabras, nos dice, “ha premiado con un exceso del 3.57% de los curules que le correspondían al Partido Socialcristiano en la elección de 1992, hasta un significativo 17.23% otorgado al partido de gobierno en 1988, la Izquierda Democrática. La excepción de la regla ocurrió en la elección intermedia de 1990, cuando los Socialcristianos fueron subrepresentados en un 2.49%”.

“Lo que en promedio -agrega-, el sistema electoral ecuatoriano ha sobre representado o premiado con más curules a los partidos que obtuvieron más del 12% de votos válidos, aunque los efectos no han sido sistemáticos. Establecer cuál ha sido el borde de subrepresentación para los partidos es una tarea más difícil, puesto que en Ecuador no existe un umbral de votación mínima para obtener una diputación. De hecho, existe una gran inconsistencia en cuanto a la suerte de los partidos que obtuvieron votaciones menores al 10%: la mayoría fueron subrepresentados, otros tantos lograron más escaños de los correspondientes y algunos quedaron fuera del Congreso, todo dependiendo de la votación obtenida por los distintos partidos en los distritos plurinominales”.³⁵

Concluye entonces, que el sistema electoral ecuatoriano ha favorecido inconsistentemente a los partidos más grandes a costa de reducir la representación de los partidos menores. No obstante, dicha regla no ha operado de manera sistemática y consistente para sobrerrepresentar a los partidos más grandes e inclusive ha premiado con escaños a algunos partidos pequeños que tuvieron un pobre desempeño electoral.

Por otra parte, únicamente cuando la elección legislativa fue concurrente con la segunda ronda presidencial (en 1979), la regla de elección por mayoría a doble

³⁵ Datos tomados de MEJÍA, Andrés: “Gobernabilidad Democrática”, Op. Cit. Pág. 66.

vuelta pudo producir candidatos de coalición y por ende, redujo el número de partidos que compitieron por escaños. Lo que dejó en la memoria la posibilidad de que dicho arreglo electoral produciría un gobierno unificado. Sin embargo, las elecciones legislativas se han celebrado simultáneamente con la primera ronda de la elección presidencial desde 1984.

La elección presidencial a dos vueltas incentivó la participación de un mayor número de partidos políticos que compiten por escaños legislativos en la primera ronda electoral; ello, es demostrado por Mejía en su estudio realizado sobre esta relación desde 1979 hasta 1996

En el siguiente cuadro, se puede apreciar el efecto multiplicador a partir de 1984, cuando el número de partidos que compitieron en la elección presidencial aumentó de 8 a 13, y los partidos que compitieron por escaños aumentaron de 12 a 17. En los años siguientes no hubo variaciones relevantes en el número de partidos registrados.

Cuadro N° 2: Candidatos y Partidos Políticos Registrados para las Elecciones Presidenciales y Legislativas (1979 – 1996)³⁶

Número de Candidatos o Partidos Registrados	AÑOS DE ELECCIÓN							
	1979*	1984	1986(i)	1988	1990(i)	1992	1994(i)	1996
Candidatos Presidenciales ^(a)	6	9	---	10	---	12	---	9
Partidos en la Elección Presidencial ^(a)	8	13	---	13	---	12	---	9
Partidos al Congreso	12	17	16	16	17	17	17	27

*Sólo en 1979, las elecciones legislativas se celebraron simultáneamente con la 2da vuelta presidencial. A partir de 1984, los diputados fueron electos simultáneamente con la 1ra vuelta presidencial.

a) Los candidatos y los partidos se presentaron en la 1ra vuelta electoral.

(i) Señala elecciones intermedias; sólo se eligieron diputados provinciales.

Así mismo, desde 1983 se observa una multiplicación de candidatos y partidos para los distintos cargos de elección popular. La mayor fragmentación ocurrió en la elección de 1992, cuando doce partidos presentaron sus candidatos presidenciales y diecisiete compitieron por escaños en el congreso.

Para diversos autores (Pachano, Quintero, Grijalva, Mejía) esto sucede porque la mayoría de partidos temen que al no presentar su propio candidato presidencial en la primera vuelta, les pueda afectar su desempeño en la votación para el Congreso. Pese a las alianzas que suelen darse, se ratifica esta tendencia individualista de los partidos, pues sólo habría incentivos para cerrar coaliciones en la segunda vuelta electoral. Así, casi ningún partido quiere comprometer sus votos formando alianzas con otras agrupaciones, cuando saben que tienen buenas posibilidades electorales compitiendo por sí solos en primera vuelta.

36 Datos tomados de MEJÍA, Andrés: "Gobernabilidad Democrática", Op. Cit. Pág. 83.

Con ello han perseguido no sólo llegar a una segunda vuelta electoral (presidencial), para lo cual, necesitaban el umbral de votos válidos (23% en promedio), sino también, aumentar su poder de negociación para formar coaliciones finalistas: mientras más votos tengan a su favor, más caro venderán su apoyo al candidato que necesita de sus votos para la segunda vuelta electoral. De tal forma que las campañas políticas son rentables, en la medida en que los partidos maximizan la posibilidad de su participación en el gobierno, a un costo electoral relativamente bajo; y en el caso de no ganar la elección presidencial, de todas maneras habrían asegurado alguna representación en el Congreso.

Los sistemas de segunda vuelta tienden a reducir el apoyo legislativo del Presidente, aumentando el número de partidos en el sistema. La primera vuelta presidencial tiende a producir un Congreso de composición plural, sin el predominio de un determinado partido. El presidente electo en segunda vuelta tiene que negociar con un Congreso previamente conformado y en el mejor de los casos, el ganador podría iniciar su gestión de gobierno con el respaldo de un mayor contingente de su propio partido en el congreso. Cabe subrayar que cuando se habla de un partido que ha obtenido la mayoría de escaños, quiere decir que goza de la mayoría relativa en el Congreso Nacional, pero nunca la mayoría absoluta. El siguiente cuadro permite constatar lo afirmado:

Cuadro N° 3: Porcentaje de Escaños por Partido de Gobierno y Partidos con Mayoría Relativa en el Congreso (1979 – 2005)³⁷

Período Legislativo	Partido de Gobierno	Porcentaje de escaños	Partido Legislativo Mayoritario	Porcentaje de escaños
1979-1984	CFP	44.9	CFP	44.9
1984-1986	PSC	12.7	ID	33.8
1986-1988	PSC	19.7	ID	23.9
1988-1990	ID	42.3	ID	42.3
1990-1992	ID	19.4	PSC	22.2
1992-1994	PUR	15.6	PSC	27.3
1994-1996	PUR	3.9	PSC	33.8
1996-1998	PRE	23.3	PSC	32.9
1998-2000 ^(a)	DP	18.9	PSC	23.8
2002-2005 ^(a)	PSP	7.5	PSC	24.5

a) Se toma como referencia a todo el período legislativo, porque no hubo elecciones intermedias para Diputados al eliminarse estas con la Nueva Constitución de 1998.

Bajo este formato de elecciones concurrentes en primera vuelta, únicamente el Dr. Rodrigo Borja Cevallos obtuvo con la Izquierda Democrática (ID) una importante presencia en el Congreso de 1988 (42.3% de los escaños) En el caso contrario, es decir, cuando las preferencias electorales se modifican entre una y otra votación, queda la posibilidad de que el partido del Presidente electo no obtenga una importante presencia legislativa tras la primera elección. Entonces, el presidente debía enfrentar una poderosa oposición en el

37 Datos tomados de MEJÍA, Andrés: “Gobernabilidad Democrática”, Op. Cit., Pág. 84; y, Archivo Legislativo del Congreso Nacional del Ecuador – 2006.

Congreso. Este fue el caso de la elección de 1984, cuando la ID logró una importante victoria legislativa en la primera ronda (33.8% de escaños), y su candidato presidencial también ganó la primera vuelta. Tres meses más tarde, el candidato socialcristiano León Febres Cordero ganó la 2da vuelta presidencial por un estrecho margen. Al iniciar su período tuvo que enfrentar la oposición de ID en el Congreso, porque su partido, el Social Cristiano, solo había obtenido el 13% de los escaños legislativos.

Mas complicado aun fue en 1992, cuando el partido de Sixto Duran Ballén (Partido Unidad Republicana), resultó ser la tercera fuerza política en el Congreso, con apenas el 15.6%, detrás del Partido Roldosista Ecuatoriano (19.5%) y del PSC (27.3%). Tal resultado adverso, le significó la subsecuente inestabilidad política y causas de repetidos conflictos entre los poderes del Estado.

El mismo gobierno de Durán Ballén propuso una modificación en la Consulta Popular de 1994 para volver a celebrar las elecciones legislativas con la segunda ronda de la elección presidencial, como en 1979. La propuesta constituyó un intento por aislar las elecciones legislativas del efecto fragmentador de la primera vuelta presidencial. Sin embargo, la iniciativa fue rechazada por la “voluntad popular” y volvió a ser denegada en la Asamblea Nacional de 1998.

Las elecciones intermedias, introducidas con la reforma electoral de 1983, pretendieron mejorar la rendición de cuentas de los partidos frente a sus electores. La idea era que los ciudadanos evaluarían mejor el desempeño de sus representantes, eligiendo diputados cada dos años. La reforma fue incompleta: la existencia de elecciones frecuentes, sin que exista la posibilidad de reelección (ni para el presidente ni para los diputados), hicieron de las elecciones intermedias una válvula a través de la cual, los electores expresaron su descontento con el gobierno en turno. El promotor de estas reformas, Osvaldo Hurtado, reconoció años más tarde que las elecciones intermedias no produjeron el resultado esperado.

Con la modificación del calendario electoral, en 1984 se eligieron a 12 Diputados Nacionales para permanecer durante cuatro años en su cargo, y a 59 Diputados Provinciales, que durarían dos años; el número de diputados provinciales aumentó de manera proporcional a la población de cada provincia. Las elecciones intermedias alteraron o renovaron casi el 85% de la composición partidaria del Congreso cada dos años, sin posibilidad de reelección.

Sólo con las reformas de 1998, que eliminaron las elecciones intermedias, se pudo corregir dicha alteración en la composición del Congreso Nacional, aunque varios analistas presionaban para que dicha renovación sea nuevamente incorporada, desconociendo el efecto negativo de las elecciones intermedias como se demuestra en la interpretación de los hechos registrados en su corto período de vigencia.

3.3. LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1998 Y LA CONSTITUCIÓN REFORMADA.

3.3.1. La Reforma Constitucional y la Representación Política.

La Constitución de 1998 pone de relieve el derecho al sufragio en sus diversas modalidades: electoral primero; de consulta popular luego, en sus dos versiones de plebiscito y referéndum; y, de la revocatoria del mandato popular. Reitera el interés vigente sobre los partidos y los movimientos políticos.

Por este motivo, la función del sistema electoral ecuatoriano como conjunto de normas y procedimientos que regulan la participación política, era entendida como un campo de regulación del proceso inicial de formación institucionalizada de las políticas públicas, en cuanto regula al proceso de acceso de los actores políticos al gobierno y a las instancias de decisión política.

La nueva normativa apunta a reducir la complejidad del sistema de representaciones; para ello introduce modificaciones en el sistema electoral, con el fin de simplificar la extrema dispersión del espectro partidario que caracterizó al sistema de representaciones en el diseño constitucional anterior. Se trata de fortalecer la conformación de partidos mayoritarios que puedan constituirse en interlocutores del proceso de decisiones, reduciendo el número de partidos políticos.

La Asamblea introdujo algunas modificaciones a la nueva Constitución:

- a)** Opta por un sistema con una orientación prevalentemente mayoritaria que proporcional. En el sistema anterior el elector podía optar por sus preferencias electorales al interior de las listas cerradas, posteriormente se establecía en cuociente distribuidor.

La presente normativa elimina el cuociente distribuidor y establece una distribución que premia a las primeras mayorías. Como mecanismo de participación que reduzca la excesiva concentración en los partidos grandes, define una distribución para acceder a la presidencia del Congreso alternante entre los dos primeros partidos mayoritarios (de la primera mayoría saldrá el Presidente del Congreso, de la segunda el primer vicepresidente, y el segundo vicepresidente corresponderá a la primera minoría, dignidades que deberán relevarse cada dos años (Art. 129).

- b)** Elimina las elecciones de medio período, lo cual releva al Ejecutivo de verse expuesto a una rearticulación de sus fuerzas opositoras a mitad de su gestión, eventualidad probable debido al natural desgaste de legitimidad que caracteriza a la gestión del gobierno.

Para el dirigente político Andrés Vallejo, la eliminación de las elecciones intermedias "conferirá enorme poder al ejecutivo, con las inevitables

secuelas de abuso y corrupción que esa situación trae consigo, y trasladará la atención a la actividad politiquera del Congreso -sometido a la voluntad presidencial si el gobierno obtuvo mayoría, o al chantaje institucionalizado si lo consiguió la oposición- a los organismos seccionales, que se convertirán en el centro de la acción de quienes buscan notoriedad política y que ejercerán desde ahí la presión que convertirá al gobierno en inmanejable".³⁸

- c) Establece una disposición tendiente a concentrar la capacidad de decisión del Legislativo al promover la conformación de bloques parlamentarios (con por lo menos 10 diputados, Art. 128)³⁹, para proceder a la presentación de iniciativas de ley.

Algunos analistas y políticos ecuatorianos consideran que la existencia de muchos partidos políticos en el país es una de las causas de la crisis política, y que deben quedar sólo dos o tres, ya que pareciera que no puede haber más de ese número de ideologías. Este lugar común fue recogido por una norma mediante la cual el partido que no completaba un 5% de la votación en dos elecciones perdía su registro y su derecho a existir.

Acorde con este planteamiento el Asambleísta Social Cristiano, Jacinto Kon, sostenía que "las minorías no representan un concepto sólido e ideológico. No estamos de acuerdo en barreras de entrada sino de salida en función de una democracia transparente".⁴⁰

Se debe tener en cuenta que esta norma se incorporó cuando sólo los partidos podían presentar candidatos y para serlo se debía ser necesariamente afiliado a uno de ellos. Los independientes no podían presentar listas y las alianzas entre partidos estaban prohibidas. Regía entonces un virtual monopolio partidario sobre la representación política.

Al respecto el político e historiador Enrique Ayala, argumentaba: "El 5% (Art. 115) es una violación del principio de libre asociación. Si un grupo, por pequeño que fuera quiere agruparse, no es justo que se le exija un respaldo de como doscientos mil votantes para reconocérsele el derecho a existir. Una norma así no existe en otro lugar del mundo".⁴¹

El hecho es que para el tiempo de la reforma, el número de partidos era de doce. Aunque la pretensión de dicha reforma era que al menos se vayan eliminando por fusión o falta de organización nacional. "Ahora los independientes pueden participar en elecciones con respaldo del 1.5% de los electores y pueden hacerlo cuantas veces lo deseen. También se admiten alianzas entre partidos o de estos con los independientes. Con el sistema de elección individualizada en que ya no se vota por listas cerradas, es imposible

38 VALLEJO Andrés; "Contradicciones", El Hoy, 10-02-98. Pág. 4A

39 "Constitución Política De La República Del Ecuador", ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, Gaceta Constitucional. Pág. 38

40 KON, Jacinto; "En el Sistema Electoral la Dispersión es la Regla", Declaración, El Comercio, Quito, 15-02-98, Pág. C1.

41 AYALA, Enrique; "Un Atropello", El Comercio, Quito, 10-02-98. A5.

hacer cálculos justos y confiables sobre porcentajes de respaldo por cada partido o movimiento".⁴²

En cuanto al número de habitantes de cada provincia para determinar la elección de sus diputados, la Asambleísta demócrata cristiana, Alexandra Vela, sostenía que: "la representación de diputados por territorio, por la unidad jurídico política y por el número de población debe mantenerse. Un sistema distrital podría ayudar a la representación étnica"⁴³; ya que la Constitución, reconoce los derechos y garantías de los pueblos indígenas y negros o afro ecuatorianos, quienes podrán: "conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad" (Art. 84, lit. 7).

Por su parte el Asambleísta Alfredo Vera, argumentaba al respecto que debía existir "un factor territorial y no uno poblacional. Pero no soy partidario de los distritos para elegir diputados por que ellos deben ocuparse del desarrollo integral de la sociedad".⁴⁴

Finalmente, sobre este breve recorrido de opiniones, el Asambleísta, Dr. Julio César Trujillo - Pachakutik, observaba que para el efecto era "necesario reformar varias leyes para facilitar, como la manda la Constitución, la participación de los funcionarios públicos de elección popular con licencia sin sueldo cuando se postulen a reelección y con la renuncia de actual cargo cuando lo hagan para otra función o destino, lo mismo que para garantizar la participación equitativa de las mujeres con los varones y para que las mujeres puedan acceder, así mismo en forma equitativa, a los cargos públicos de dirección y decisión de todas las instituciones del Estado y en todas sus dependencias".⁴⁵

En fin, estas eran las percepciones en torno a las reformas electorales, principalmente, en relación a la representación política y los mecanismos adoptados para la elección. Cabe analizar, principalmente, lo contenido en los Arts. 126 y 99 (en el orden descendente) para esbozar un análisis jurídico político mas profundo de las reformas constitucionales y legales.

3.3.2. Estudio Exegético del Art. 126 de la Constitución vigente y sus concordancias.

Las reformas electorales para la elección de diputados al Congreso Nacional de la republica, tiene dos cambios fundamentales:

42 Idem. A5.

43 VELA, Alexandra; "En el Sistema Electoral la Dispersión es la Regla", Declaración, El Comercio, Quito, 15-02-98, Pág. C1.

44 VERA, Alfredo: ""En el Sistema Electoral la Dispersión es la Regla", Declaración, El Comercio, Quito, 15-02-98, Pág. C1.

45 TRUJILLO, Julio César, "Alcances de la Reforma Constitucional", en: "Alcances y Limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador", ILDIS y otros; Quito, 1998, Pág. 105

Primero.- Se eliminaron las elecciones de mitad de período, bajo el principio de que una renovación del Congreso Nacional en medio de un período presidencial ha traído graves inconvenientes a la estabilidad política del país, y por ende, en virtud de tan ansiado objetivo, se eliminó tal disposición.

No obstante, se ha considerado también, que esta supresión constituyó la eliminación de un mecanismo de expresión democrática, porque permitían un juicio de gobierno por parte de la sociedad civil, una rendición de cuentas en materia electoral para las fuerzas políticas dominantes al interior del Congreso Nacional y del mismo gobierno en su representación legislativa.

Segundo.- Se cambió la fórmula de cálculo poblacional para elegir Diputados, los cuales a partir se eligen únicamente por provincias, eliminándose la representación nacional en el Parlamento, lo cual ha sido fijado en el Art. 126 de la Constitución, que literalmente dice:

Art. 126: La Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio 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. El número de habitantes que servirá de base para la elección será el establecido por el último censo nacional de población, que deberá realizarse cada diez años.

Del artículo se colige entonces que sólo habrá diputados provinciales. Efectivamente, con la nueva fórmula de cálculo, se establecía que eran dos diputados por provincia como base, más uno adicional por cada 200.000 habitantes o fracción de 150.000.

Esta nueva disposición fue aplicada a partir de las elecciones de octubre del 2002, ya que se eligieron solamente diputados provinciales, con lo cual el número de parlamentarios disminuyó a 100. Recordemos que hasta el período anterior, los diputados nacionales eran la quinta parte del total de los provinciales, es decir alrededor de 20. Esto daba un total general de 120 diputados.

Ciertamente que la Constitución no establece el número de diputados; es la Ley de Elecciones, que para entonces, 1998, tenía como orientación el incremento del número de diputados que integrarían el Congreso Nacional desde el mismo año.

Lo primero que hay que decir es que la calidad y eficiencia de un Parlamento no se mide por el número de sus miembros sino por la capacidad, la inteligencia y la honradez de cada uno de ellos, por lo que la responsabilidad en la integración de ese organismo radica en los partidos políticos y no en la ley. Los ciudadanos eligen a los candidatos que postulan los partidos, de tal

manera que si la calidad entonces era deficiente está claro de quién era la responsabilidad.

En lo sustancial, el número de diputados respondía a dos elementos: población y territorio. La disposición transitoria que aumentó el número de legisladores para el período 1998-2002 tuvo su origen en el ánimo de corregir un error que según sus promotores perjudicaba considerablemente a las tres provincias más pobladas del país.

Según datos poblacionales, basados en las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Guayas tenía, a la fecha en que estaba reunida la Asamblea (1997-1998), el 26,89% de la población del país y sólo el 14,29% del total de diputados (es decir apenas un poco más de la mitad de lo que debía tener); Pichincha con el 19,32% de habitantes estaba representada con el 11,43% en el Congreso; Manabí con el 10,10% de habitantes estaba representada con el 7,14% en el Parlamento.

Con el nuevo reparto, no se corrigió totalmente el desbalance, pero si se logró disminuir la brecha. Con ello, Guayas llegó al 18,56%, Pichincha al 14,43% y Manabí al 8,24%. Sin embargo, las dificultades presentadas en el trámite legislativo de las leyes y la profundización de la crisis económica que demandaba de una relación más positiva entre Ejecutivo y Congreso en la búsqueda de soluciones no se alcanzó, llevando a muchos a pensar que los cuestionamientos al incremento de diputados al Congreso no redundó en una labor eficaz y eficiente en las labores legislativas, y que por el contrario, retardó su trámite, alimentó la pugna de poderes, incrementando la burocracia legislativa y los recursos destinados a financiarlos, y lo que es peor, fue a decir de varios analistas, uno de los factores más determinantes en la crisis política que provocó la caída de Jamil Mahuad en enero del 2000.

Cabe concluir entonces que en el Ecuador, se plantean o realizan reformas acorde al interés del poder dominante, a la coyuntura de gobierno y en la correlación de fuerzas existentes en el Legislativo; se improvisa en función del corto plazo (tiempo que dure un gobierno) y se omite la planificación de mediano y largo plazo. Así ha sucedido con la política económica y social del país, al igual que con las reglas de juego democrático del Estado Ecuatoriano.

Mas adelante abordaremos el tema de las propuestas planteadas en torno a la reducción del número de diputados y la aplicación de un sistema distrital para su elección.

3.3.3. Las Contradicciones del Art. 99 de la Constitución.

La nueva Constitución o Constitución reformada de 1998 (como prefieren llamarla algunos constitucionalistas) incorpora la elección por listas abiertas en todas las elecciones pluripersonales. Hasta 1997 se usaba únicamente el sistema de cuociente aplicado a escrutinios de "lista cerrada", ante la cual se podía votar únicamente por toda la lista, mas conocido como "voto en plancha".

Concretamente en el Art. 99 se estipula que:

Art. 99: En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas. La ley conciliará este principio con el de la representación proporcional de las minorías.

A este sistema se le conoce como "uninominal", porque el elector selecciona a una persona o varias personas de una lista o entre listas en un proceso electoral. Esta reforma, se toma o fue inspirada en los sistemas electorales de Alemania, en el caso europeo, y mas cercanamente, en los de Chile y Bolivia.

Para Augusto Barrera, esta reforma "está en franca contradicción con la forma de representación adoptada en las dos últimas elecciones, en las que no se incorpora en absoluto el principio de proporcionalidad".⁴⁶

Lo novedoso del mismo, es que mientras reconoce o determina la fórmula uninominal en su primer inciso, a renglón seguido, señala que se conciliará este principio con el sistema proporcional o de minorías. Así dos principios deberán ser conciliadas en su operatividad para la asignación de escaños en la elección de diputados, consejeros, concejales y juntas parroquiales, instrumentando para tal efecto la aplicación del método de D'Hont, de conformidad a lo dispuesto en los Arts. 105 y 106 de la Ley de Elecciones vigente hasta el año 2000.

Con ello, a decir de Alejandro Moreano, se configura "un sistema electoral o parlamentario de predominio de las fuerzas mayoritarias, tanto en la mecánica de la elección –la mezcla de elección uninominal y en plancha- cuanto en el funcionamiento del Parlamento"⁴⁷, o Congreso Nacional, propiamente dicho.

Los primeros resultados electorales que produjo el sistema uninominal en las elecciones de asambleístas, así como en los restantes procesos electorales, fue el de la concentración partidaria y la limitación de las minorías por el sistema de escrutinio, esto es, el de mayoría simple. Además, demostró ser un modelo concentrador, pues hubo partidos que con un 35% de votos, alcanzaron el 90% de la representación en algunas provincias.

Veamos algunos datos que reflejan esta invención de conciliar dos sistemas, en perjuicio de las minorías a las que se pretendía favorecer, mientras que en la realidad se concentró la representación en las fuerzas partidarias tradicionales.

Así, para el año 2000, aplicando el nuevo sistema electoral, los partidos tradicionales captaron más del 73% de las prefecturas provinciales (16 de 22),

46 BARRERA, Augusto: "Descentralización, Participación y Planificación en la Nueva Constitución", en: "La Nueva Constitución, escenarios, actores, derechos", Ciudad, Quito, 1998. Pág. 55.

47 MOREANO, Alejandro: "La Nueva Constitución: Neoliberalismo con Rostro Social". Op. Cit. Pág. 15.

de los cuales, 5 fueron para el PSC, 5 la ID, 4 el PRE, 1 la DP y 1 para el MPD. El resto se lo repartieron otros movimientos políticos. De igual forma, de las 215 alcaldías que debían elegirse, 56 la obtuvo el PSC, 37 el PRE, 33 la DP-UDC y 27 la ID, por citar los mas importantes, los cuales obtuvieron el 94% del total.⁴⁸

En relación a la aplicación del Art. 99 de la Constitución, la Ley de Elecciones modificada, establecía en los Arts. 105 y 106, el tramite a seguir para la aplicación del método D'Hondt para las elecciones pluripersonales.

Los Artículos de la Ley, textualmente establecían:

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

Art. 106.- En los comicios pluripersonales se procederá de la siguiente manera:

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

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

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

Citadas las normas, queda claro que el método D'Hondt, consiste en dividir los votos de cada una de las diferentes listas sucesivamente entre 1, 2, 3, 4, 5. etc..., y luego ordenar los cocientes de mayor a menor y asignar en ese orden los escaños disponibles.

⁴⁸ Datos tomados de QUINTERO L., Rafael: "Entre el Hastío y la Participación Ciudadana, Partidos y Elecciones en el Ecuador, 2000 – 2002", Abya Yala et. al, Quito, 2002. pp. 99 – 101.

Aunque este es un método de fácil operación y relativamente proporcional, beneficia principalmente a los partidos u organizaciones más grandes o mayoritarios; por ello, como fórmula de aplicación que concilie por un lado el voto uninominal, pero principalmente favorezca la representación de las minorías, tal como pretende ser el espíritu de la norma constitucional del Art. 99, es simplemente incompatible.

En las elecciones del 2002, esta misma tendencia se expresa en el reparto de los escaños legislativos, con predominio de los partidos tradicionales, además de las alianzas de estos partidos con varios movimientos; y en menor proporción, los partidos de renovación y movimientos políticos de última generación, que junto a los movimientos articulados en torno a las coyunturas electorales formaban, descritos de modo simple, la base político electoral organizada en el Ecuador.

En datos oficiales tomados del Diario El Comercio⁴⁹, podemos comprobar tal afirmación en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4: Elecciones Legislativas – Ecuador 2002.

ORGANIZACIÓN POLÍTICA	NUMERO DE LEGISLADORES
Partido Social Cristiano – PSC	25
Partido Roldosista Ecuatoriano – PRE	15
Izquierda Democrática – ID	14
Partido Renovación Independiente Acción Nacional – PRIAN	10
ALIANZAS:	
MPD/PS-FA	2
MIRE-ID	1
PSP/MPD	1
ID/MCNP	1
AN/PS-FA/DP	1
PSC/AN	1
Pachak./MCNP	2
PS-FA/Pachak.	1
Pachakutik	5
Partido Sociedad Patriótica PSP - Pachakutik /3-18	5
Democracia Popular – DP	4
Movimiento Popular Democrático – MPD	3
Partido Sociedad Patriótica	3
Partido Libertad	1
Partido Socialista - Frente Amplio PS – FA	1
Concentración de Fuerzas Populares – CFP	1
Independientes	3
TOTAL	100

Fuente: TSE: www.tse.gov.ec

⁴⁹ Diario El Comercio, viernes 20 de diciembre del 2002, A6.

Como se puede recoger de los datos citados, la mayoría de los integrantes del Congreso Nacional pertenecían directamente a los partidos tradicionales PSC, ID, PRE y DP, que juntos sumaban el 58%, mas si incorporamos las curules que por alianzas lograron tres de los citados partidos (4%), se llega al 62%.

Podríamos sumar incluso a partidos como el MPD, CFP y Socialistas que forman parte del espectro político tradicional del actual período democrático, con una minoría de legisladores, que juntos representaban el 7%, sumando las alianzas que estos hicieron con otros partidos o movimientos políticos. Todos juntos representarían el 69%. Es decir, las tres cuartas partes del Congreso Nacional son dominadas por los partidos tradicionales. Es cierto, que un importante número de diputados ganó la representación con el apoyo de partidos nuevos como el PRIAN y Sociedad Patriótica (PSP), o con alianzas de estos con movimientos consolidados en el escenario político como Pachakutik, o de partidos y/o movimientos nuevos en el país.

En términos absolutos, estas organizaciones políticas apenas representan el 31% en la composición del Congreso Nacional, lo cual no significa que por la correlación de fuerzas y el juego de intereses al interior de la Legislatura, en determinados momentos sean parte de mayorías coyunturales, pero para efectos de este estudio, importa mas lo que pretendemos reflejar: que la adopción de la formula electoral aplicada favorece el dominio de los partidos tradicionales del país.

En conclusión, cuatro años después de las elecciones legislativas de 1998, la correlación de fuerzas parlamentarias no sufrió mayores cambios, con excepción de la derrota electoral de la Democracia Popular –actualmente UDC-, entendible luego de la caída del ex presidente Jamil Mahuad. Y aunque los resultados no responden directamente a la aplicación de tal o cual fórmula electoral, porque es el voto sufragado responsabilidad de los electores y del grado de madurez o conciencia política de la ciudadanía en elegir a sus representantes, sin embargo, el método de asignación de puestos, favorecía, como en el caso del método D'Hondt, hacia los partidos políticos mayoritarios, que en este caso coinciden ser los partidos de la tradición política en el Ecuador.

Estas reformas en el mecanismo de elección estaban relacionadas con el conjunto de reformas políticas de la Asamblea de 1998, porque tuvieron como objetivo asegurar una eficaz “governabilidad”, a costa del debilitamiento de ciertas funciones del Congreso Nacional y la configuración de un “Presidencialismo reforzado”, amen del predominio de las fuerzas mayoritarias (partidos tradicionales), menoscabando el funcionamiento de la democracia representativa.

Para Julio César Trujillo: “... la mayoría de la Asamblea Nacional Constituyente, compuesta por los partidos social cristiano, la democracia cristiana y los representantes que fueron elegidos en el partido de gobierno de Alarcón Rivera, introdujeron un presidencialismo reforzado, en contra de lo que

parece aconsejar la realidad del país. Este presidencialismo reforzado se expresa en la disminución de las facultades del Congreso, en la ampliación de las facultades del Ejecutivo”.⁵⁰

La Constitución aprobada, expresaría el interés general de la “globalización” en los terrenos económico y social, y pese a la notable amplitud y profundidad que los derechos ciudadanos alcanzaron, estos no alteran los ejes fundamentales de las reformas introducidas: eliminar el concepto de “áreas estratégicas” y las distintas formas de propiedad que incluían la estatal y comunitaria; la prohibición de la paralización de actividades de los servicios públicos; la disminución de las funciones del Estado en materia económica, en especial sus potestades de regulación del mercado, preservando para sí apenas ciertas funciones de supervisión y de dotación de servicios públicos.

Algo así como un “neoliberalismo con rostro social y humano”. Que a decir, de Alejandro Moreno buscaba, la reforma política, “suprimir la democracia y la participación ciudadana en los problemas universales de la vida social, a cambio de elevar esa participación en los niveles locales. Pero esa participación en los asuntos locales supone una responsabilidad que también excluye los conflictos”.⁵¹

50 TRUJILLO, Julio C.: “La Nueva Constitución: Avances y Retrocesos en la Construcción de la Nueva Democracia”; en: “La Nueva Constitución, escenarios, actores, derechos”, Op. Cit. Pág. 26.

51 MOREANO, Alejandro: “Los Derechos y Garantías en la Nueva Constitución”, en: “Alcances y Limitaciones de la Reforma Política en el Ecuador”, ILDIS et. Al. Quito, 1998. Pág. 136.

CAPITULO CUARTO: “REFORMAS QUE SE PLANTEAN SOBRE DISTRITALIZACIÓN ELECTORAL: 2005 – 2006”

5.1. DEBILIDADES DEL SISTEMA VIGENTE.

5.1.1. Limitaciones y Contradicciones del Sistema Electoral Vigente.

Entre los derechos políticos de todos los ciudadanos ecuatorianos, conforme al mandato del Art. 26 de la Constitución Política de la República, está el de elegir y ser elegido.

Este derecho es genérico, amplio y extenso. Es decir, que no debieran existir limitaciones de ningún tipo para el ejercicio jurídico de tal potestad. La titularidad subjetiva de todo ciudadano, en materia electoral, radica, por consiguiente, en esa facultad jurídica inalienable de elegir y ser elegido.

Para tal efecto, la propia Constitución de la República por medio del artículo 27 establece que el voto popular debe ser "universal, igual, directo y secreto". Además debe ser obligatorio para quienes saben leer y escribir; pero es facultativo para los analfabetos y para los mayores de sesenta y cinco años, es decir, para las personas de la tercera edad.

Adicionalmente, sólo tienen derecho al voto los ciudadanos ecuatorianos que hayan cumplido la mayoría de edad, esto es, quienes tengan dieciocho años de edad y se hallen en goce de los derechos políticos.

No obstante, los principios genéricos que acabo de señalar no se cumplen porque la Ley de Elecciones, impone una serie de condiciones bajo un sistema partidocrático de institucionalización que, no sólo limita tales derechos sino que distorsiona la aplicación irrestricta de tales principios constitucionales.

Es obvio que todo derecho genérico debe ser regulado en forma particular y específica por las leyes de la materia; pero, toda ley positiva jamás puede controvertir, y peor desconocer los derechos esenciales garantizados por la Constitución.

Por ejemplo, es cierto que el artículo 23 de la Constitución de la República, en el numeral 16, establece la "libertad de empresa", pero para ejercerla concretamente, es indispensable que quien se propone ser empresario se afilie a una de las Cámaras Empresariales respectivas, de lo contrario no puede gozar de todos los derechos y garantías.

Con esta disposición se ha limitado la libertad que en sentido amplio se establece en la Constitución para emprender, por medio de una actividad lucrativa. De allí que todas las personas que ejercen actividades empresariales al margen de la

organización formal de las Cámaras Empresariales, pertenecen al denominado "sector informal de la economía".

La señalada obligatoriedad de pertenencia a una Cámara Empresarial, para ejercer la denominada "libertad de empresa", no se compadece ni se corresponde con ella. De otra parte, dicha exigencia legal, viola el principio constitucional de la "libertad de asociación" consagrada, también como parte de los derechos civiles, en el mismo artículo 23, numeral 19 de la Constitución Política de la República.

Pero, en el caso del ejemplo, aunque fuere como "informal", el ciudadano que desea emprender lo hace; y, desde este ámbito de actividad económica, ha organizado, también sus "Cámaras", ya sea de la "pequeñas" o de la "micro" empresas. Estas entidades tienen un mayor margen de libertad organizativa, salvo ciertas exigencias de determinadas entidades, especialmente crediticias, que establecen como requisito, el estar afiliado a una u otra de aquellas "Cámaras".

En el contexto del análisis que nos ocupa, esto es dentro del sistema electoral, a pesar de que existe el derecho genérico y amplio para que todo ciudadano pueda ser elegido, esta potestad y derecho están limitados por una serie de exigencias jurídico-institucionales, que en el plano sociológico y político ha sido calificado como: régimen de la "partidocracia".

También es de anotar previamente que todo Estado es una institución política. Una de las clásicas definiciones enseña precisamente que el Estado es la sociedad política perfecta. Entonces, todos los ciudadanos estamos integrados al Estado como entes políticos, y, como tales, tenemos pleno derecho de participar en el desenvolvimiento de nuestras "vidas políticas", porque sólo a través de ellas podemos concretar y materializar nuestras más sentidas necesidades y aspiraciones, tanto personales como colectivas.

De allí que la Ley de Elecciones, en su artículo 1ro, determina que "Por medio del sufragio se hace efectiva la participación de los ciudadanos en la vida del Estado". Mas, desde esta matriz, existe una contradicción básica: No es sólo por medio del sufragio, como se puede hacer efectiva tal participación, porque el Estado, como "Sociedad Total"⁵² lo abarca todo, desde el nacimiento de cada individuo, hasta su identidad, su vida personal, su determinación sexual, su vida en colectividad, su derecho al trabajo, sus libertades básicas, etc..

Entonces, no es problema de "sufragar", para "hacer efectiva" la participación ciudadana en la vida del Estado, sino que deben existir una serie de ámbitos institucionales que permitan a los sufragantes, básicamente, ejercitar sus derechos de mandantes.

Con el ejercicio del sufragio, se establece una ficción subjetiva del "contrato social": "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza

52 BORJA Y BORJA, Ramiro, Derecho Constitucional Ecuatoriano, T. I, Ed, Pudeleco, 1997, Quito, Pág. 36

común a la persona y a los bienes de cada asociado, y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes. Tal es el problema fundamental, al cual da solución el Contrato Social".⁵³ Pero, al sufragar, el ciudadano no es que entrega, en función de esa ficción contractual, toda facultad o albedrío al mandatario que lo representa en las funciones del Estado, sino que tiene el elector tiene pleno derecho para exigir el cumplimiento de tal mandato, dentro de los parámetros jurídico-políticos y socio-institucionales que motivaron tal elección.

De manera que, no es que elige, y por ese simple acto jurídico ya se "ha hecho efectiva la participación del ciudadano en la vida del Estado". No, el acto del sufragio, es una parte, la más simple, del contrato social, por medio del cual, el ciudadano, se integra a esa "forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado", para utilizar la formulación de Rousseau.

Entonces, tenemos que al sufragar el ciudadano, en aplicación de ese contrato social, entrega un mandato al funcionario que elige; y el marco o ámbito de atribuciones de tal mandatario debe estar, siempre, delimitado clara y perfectamente en cada uno de sus campos de acción, porque no existe mandato en blanco, para que el mandatario haga lo que se le venga en gana, ni para que realice los actos que salgan de la esfera concreta del mandato.

Efectivamente, el mandato, es un contrato según el cual "Una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera".⁵⁴ Este puede ser gratuito o remunerado; pero, ante todo, el mandante puede retractarse de la encomienda del negocio jurídico; y, el mandatario responde hasta de la culpa leve en el cumplimiento de su encargo.

De manera que el mandante, no es que entrega una "carta en blanco" al mandatario. Por ello es que la Constitución en su Artículo primero establece que "La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos ...".

Entonces, no es que con el simple acto de sufragar se cumplen los supuestos jurídicos del contrato social, ni del mandato jurídico a los representantes elegidos, ni del ejercicio de la soberanía que, si bien es delegada y ejercida a través de los órganos del poder público, el hecho substancial es que tal soberanía radica en el pueblo, y ésta no puede ser delegada ni encomendada de modo incondicional ni como un cheque en blanco.

Por lo tanto, existe una evidente limitación en el postulado que se fija como premisa jurídica en el artículo 1ro de la Ley de Elecciones; y, en el fondo, se manifiesta una contradicción con el sentido amplio de soberanía, de libertad, del

53 ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social o Principios del Derecho Político, Ed. Panamericana, Bogotá, 2003, Pág. 24

54 CODIGO CIVIL, artículo 2020

contrato social, de las facultades del mandante y de la potestad de revocatoria de tal mandato, ya por simple voluntad del mandante, ya por incumplimiento de los contenidos del mandato.

La premisa jurídica fundamental que establece el artículo 1ro de la Ley de Elecciones, codificada, por lógica, debe englobar los elementos de participación política, de los ciudadanos en la vida del Estado, porque a ello se encamina el ejercicio del sufragio, es decir, a perfeccionar un acto de mandato en aplicación del "contrato social", para que los mandatarios ejerzan los ámbitos determinados de la soberanía popular, dentro de los contenidos programáticos objetivos que hayan sustentado dicha elección.

En vista de que tal premisa no abarca los contenidos que dejo indicados, existe una evidente limitación.

Y las contradicciones radican precisamente en aquellas limitantes, pues la Ley, al minimizar, al establecer sólo un minúsculo elemento de todo el ámbito que conforma la soberanía popular y de la participación político-contractual en el seno de la institución política que constituye el Estado, no hace otra cosa que controvertir, dichos alcances.

Consecuentemente, el artículo 1ro de la Ley de Elecciones, debería contemplar, que el sufragio es derecho y deber de los ciudadanos ecuatorianos, de acuerdo a la Constitución y a esta ley. Por medio de él se hace efectiva su potestad de elegir, delegando ciertos ámbitos de su soberanía, dentro de los márgenes propuestos por el programa concreto que motive dicha elección, y asume su potestad de revocar dicho mandato cuando el dignatario electo incumpla o no cumpla eficazmente, con lo cual se efectiviza.

5.1.2. Inestabilidad Política de la Institucionalidad Democrática.

A lo largo del período democrático iniciado en 1979 los ecuatorianos han demostrado una pobre confianza en las instituciones, especialmente de aquellas, en cuyos dirigentes son el fruto de la elección popular. Igual sucede con las instituciones encargadas de velar por la seguridad jurídica y ciudadana, y más aún con las organizaciones rectoras del sufragio. Esta desconfianza institucional es sinónimo de ingobernabilidad y crisis de representatividad, dos señales de riesgo para la institucionalidad democrática.

Mas aun, cuando esta desconfianza se origina en el pobre desempeño de la democracia representativa. Así, desde la caída de Abdalá Bucaram en 1995, pasando por la destitución de Jamil Mahuad en 1999 y la expulsión del poder de Lucio Gutiérrez en el 2005, se vio abocado a un periodo permanente de crisis política institucional.

De esta desconfianza da cuenta precisamente la percepción ciudadana en torno a las principales instituciones del Estado. Los gobiernos nacionales, por

ejemplo, registraron altos niveles de confianza cuando iniciaron su mandato, pero cayeron drásticamente conforme avanzó su gestión. El nivel promedio observado en 12 años (1994-2006) fue del 24%, pero en ciertos casos bajaron del 68% al 7%. El último gobierno (Alfredo Palacio) que reemplazó a Lucio Gutiérrez inició con 54%, cayó hasta el 11% y terminó con el 23%, según datos de la firma encuestadora CEDATOS.⁵⁵

La confianza poblacional sitúa en los niveles más bajos al Congreso Nacional, los legisladores y los partidos políticos. El Parlamento en los inicios de un nuevo período legislativo alcanza hasta el 40%, pero con bajas constantes incontenibles. El último Congreso (2007) terminó con el 6% de confianza institucional y los diputados con el 4% de credibilidad en su palabra. El Congreso de los “mantales” se inició con el 13%, una de las cifras más bajas para un nuevo Parlamento.

En la última posición se sitúan los partidos políticos, los cuales nunca han superado el 10% de la confianza poblacional. El deterioro ha sido mayor en los últimos años, con un nivel de confianza que ha bajado hasta el 3%. ¿Los movimientos sociales tendrán algo más de confianza poblacional que los partidos políticos? Este tópico será objeto de posterior medición; no obstante, del análisis cualitativo realizado por CEDATOS se observa que la confianza en estos movimientos no es significativamente superior a la de los partidos políticos; a los dos se los sitúa en el ámbito de la politiquería, un innoble oficio, según la población.

En conclusión el deterioro de la confianza institucional refleja una profunda crisis del sistema de representación democrático instaurado desde 1978. Esta situación afecta la gobernabilidad misma del país, entendida ésta como la posibilidad de una relación armónica entre gobernados y gobernantes, a través de una gestión social, política y económica capaz de solucionar las necesidades de las mayorías.

La democracia es un sistema perfectible. En el sistema democrático el mecanismo de representación es la base sobre la cual descansa el modelo de sociedad. A los representantes los elegimos por voto popular y secreto, y si bien hay funcionarios por designación, la democracia representativa funciona, al menos en el papel. La voluntad popular se expresa en las urnas y el pueblo se da los líderes que se merece.

Sin embargo, la representación se ha prostituido. Los hechos confirman esta realidad incontrovertible. En efecto, por los designios de la mala política, que en ocasiones son indescifrables, el pueblo elige a representantes que no le representan, o bien que sus acciones o actitudes no reflejan sus compromisos electorales. Como resultado, las autoridades gozan de legitimidad, pero existe un vacío de poder porque la democracia no se ha consolidado en instituciones

55 CEDATOS/GALLUP: “CRISIS INSTITUCIONAL EN EL ECUADOR: Mínima confianza de ecuatorianos en entidades democráticas”, febrero, 2007. “Se ha medido en forma continua la confianza institucional con encuestas nacionales periódicas de un tamaño promedio de 1800 entrevistas por estudio, con una confiabilidad del 95% y margen de error de + / - 3%”.

serias y eficientes, y se produce un grave desfase que configura una distancia real entre el Estado con sus autoridades legítimamente elegidas y la sociedad que elige esas autoridades.

En suma, elegimos a representantes que no nos representan, que no se juegan por el bien común y que, en consecuencia, representan otros intereses. Esta crisis de representatividad ha erosionado de tal manera el sistema democrático, que la desconfianza crece, la inestabilidad política es evidente y la incertidumbre ha llegado a límites intolerables.

La responsabilidad de esta situación es de los partidos que, en lugar de ser mediadores sociales y políticos, son grupos de presión o de interés colectivo que disfrazan sus apetitos individuales en nombre de la democracia mal llamada representativa. Por eso, cuando nos aprestamos a pensar en quién elegimos debemos preguntarnos previamente si los candidatos y candidatas están bien preparados, si son probados y honrados en el ejercicio privado y público, y si han sido elegidos democráticamente dentro de los partidos políticos o a “dedo”.

Y no nos dejemos impresionar por los golpes de efecto: las “patadas” al tablero electoral, las promesas de “castillos en el aire”, los “tarimazos” y los “besos” de las misses, cantantes y bailarinas porque nos quieren “contagiar” de ese populismo barato, vacío y antidemocrático.

La verdadera representación política nace de la participación ciudadana, del voto consciente, razonado y crítico, y del acompañamiento y exigencia para que todos los candidatos –elegidos o no- rindan cuentas. Es hora entonces que los partidos se “ciudadanicen”. Porque una sociedad sin representantes genuinos es una sociedad que se prepara para su disolución

5.2. PROPUESTAS DE REFORMA SOBRE DISTRITALIZACIÓN ELECTORAL.

La elección distrital uninominal en el Ecuador, ha sido objeto de debate desde la década de los noventa, cuando se puso en el escenario la propuesta de introducirlo mediante la sexta pregunta de la consulta popular de 1995, la cual fue rechazada por el sesenta por ciento de los electores.

Como ya se ha dicho, distrito y circunscripción electoral son equivalentes, por lo que hablamos de distrito nacional para la elección de Presidente, distrito provincial para la elección de diputados, prefectos y consejeros, distrito cantonal para la votación de Alcaldes y concejales, y, distrito parroquial para elegir miembros de las Juntas Parroquiales rurales.

En 1991, Nicolas Parducci, argumentaba a favor de los distritos uninominales, cuando señalaba que lo atractivo del sistema es el vínculo y la proximidad o interrelación entre los electores y los elegidos, y que con la distritación se

evitaría el alejamiento que facilita la rendición de cuentas y abre la posibilidad de la revocatoria del mandato.⁵⁶

De igual manera, Walter Spurrier, consideraba al mecanismo de elección uninominal como un simplificador del número de partidos, otorgando mayor representación a cantones medianos, permitiendo una mejor distribución geográfica de la inversión pública, constituyendo un vínculo más cercano entre el legislador y sus electores, facilitando la rendición de cuentas.⁵⁷

Ya en la Asamblea Nacional Constituyente (1997-1998), quienes auspiciaban el esquema de distritación uninominal destacaban sus ventajas: mayor identificación entre electores y representantes, facilitaría la rendición de cuentas y la revocatoria del mandato, profundizaría la representación política, integrar zonas rurales al proceso político y promover una mayor identidad cultural y política; no obstante, la mayoría de constituyentes desechó el planteamiento por considerarlo inconveniente al sistema político.

En agosto del 2001, el ex Presidente Gustavo Noboa, remite al Congreso un proyecto de reformas constitucionales, en el que nuevamente se insiste en incorporar una fórmula de distritación uninominal, fijando para ello distritos con una población de 160 mil habitantes. Propuesta que tampoco tuvo cabida en el Congreso Nacional, por la oposición mayoritaria de los partidos tradicionales.

5.2.1. Propuesta del Gobierno de Lucio Gutiérrez 2004-2005: Reducción del Número de Diputados con la conformación de Distritos Electorales Uninominales.

Ya en el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003 – 2005) se proponía la reducción del número de diputados (de 123 a 28, uno por cada provincia, más uno por cada quinientos mil habitantes.) mediante la conformación de distritos electorales uninominales, además de la reestructuración de la Corte Suprema de Justicia, mediante una Consulta Popular.

Con Lucio Gutiérrez en la Presidencia y tras la 'estabilización económica', se enfrascó en su propuesta de consulta popular que remite al Congreso el 21 de enero del 2005 (tres meses antes de ser destituido), con la oposición de la mayoría de partidos políticos, menos el FRA y Pachakutik.

Diez preguntas en una consulta popular que debía ser declarada urgente por el Congreso Nacional, en la que básicamente se proponía “despolitizar y despartidizar” la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el Tribunal Constitucional (TC); además de la reducción del número de votos para designar Contralor y Defensor del Pueblo.

La propuesta de Lucio Gutiérrez, tendía a desprestigiar al Congreso Nacional, con visible oportunismo político, en vista de que, como había traicionado los

56 Diario El Universo, 14 de agosto de 1991.

57 Diario El Universo, 1993.

postulados y el programa con el que ilusionó a los sectores organizados que lo llevaron al Poder, carecía de respaldo en esa función del Estado.

En ese momento, la oposición (PSC, ID, DP, PK e Independientes) dijo que la propuesta era inconstitucional e improcedente, sobre todo basándose en los colegios electorales para cada organismo (la Comisión de Asuntos Constitucionales, días antes, se apresuró a emitir un informe recopilatorio de los 86 proyectos de reforma constitucional que reposaban en el Congreso). Sin embargo, esos mismos partidos, excluyéndole a PK, después del 20 de abril del 2005, expresaron que querían romper el candado para hacer reformas en el mismo sentido a las propuestas por Gutiérrez.

Recordemos que ya con el Partido Social-Cristiano en la oposición directa y extremada, a Lucio Gutiérrez no le cupo otro remedio que enfrentarla, también de manera directa. Entonces vino el conciliábulo, el "toma y daca", al punto de llegar a conformar un transitorio "bloque de mayoría" con el Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE, y con el Partido Renovador Institucional Alianza Nacional, PRIAN, más otras fuerzas legislativas de menor cuantía.

Una vez logrado el propósito de control mayoritario del Congreso en base a la alianza descrita, "se olvidó" de las reformas, de la convocatoria a Consulta Popular y de todas las supuestas reformas que hubo planteado de soslayo, jamás como un proyecto concreto.

Mas, con dicha mayoría, procedió a cumplir el "toma y daca" que consistía en desconocer a la Corte Suprema de Justicia (cuestión que no era posible puesto que era vitalicia) y al Tribunal Supremo Electoral, para nombrar nuevos dignatarios pertenecientes a los bloques partidocrático-legislativos que habían entrado en el nuevo reparto. Y así se procedió.

Lógicamente, como al desconocerse la vigencia jurídica de la Corte Suprema de Justicia se violaba de manera flagrante la Constitución de la República, los Magistrados protestaron y se negaron a abandonar sus cargos.

Pero Lucio Gutiérrez estaba dispuesto a cualquier violación constitucional, lo que importaba era el objetivo de control y de reparto de las instituciones del Estado. Por lo mismo, utilizó la fuerza pública y desalojó de la manera más grosera a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, muchos de los cuales, por su edad o su estado de salud, sufrieron graves afectaciones y tuvieron que ser trasladados en ambulancias, con urgencia, a centros de salud.

La denuncia sobre esta violación constitucional de público conocimiento, curso ante la Corte Interamericana de Justicia, un organismo supranacional destinado a controlar y juzgar las violaciones a los derechos humanos insertos, como parte de la legislación interna, en las constituciones de los países miembros, como es el caso de Ecuador.

Poco tiempo duró la maniobra gutierrista. Apenas cuatro meses, tiempo en el cual, como si estuviese en el ámbito de su potestad jurídico-constitucional,

procedió a desconocer a la nueva Corte Suprema de Justicia, nombrada por él y sus aliados. Con ello asumía Poderes que no estaban constitucionalmente concedidos a un Presidente de la República; y, al emitir el Decreto de disolución de la Corte Suprema de Justicia, asumió otro tipo de facultades jurídicas, al margen del ordenamiento constitucional.

Antes del ambiente desfavorable, el 8 de marzo del 2005 envía otra propuesta con una pregunta única. Se hace referencia a que los magistrados de la CSJ sean designados por la mayoría de un Colegio Electoral compuesto, entre otros: por la UNE y los jubilados. Tampoco fue tramitada, la mayoría de diputados criticó la forma y contenido de la propuesta y, en los corrillos del Congreso, hasta llegaban a bromear con los textos; hasta que, el 20 de abril fue cesado en funciones.

Había dejado de ser Presidente, porque rebasó los ámbitos legales de su cargo!. Se convirtió en cualquier otra cosa, hasta en "dictócrata", como se denominaba a sí mismo, pero ya no era Presidente en términos jurídico-constitucionales. Allí radicaba su famoso "abandono del cargo"; y no en la forma cómo se elaboró el "Acuerdo" de su destitución.

En definitiva, la supuesta reforma constitucional sobre la disminución del número de Diputados del Congreso Nacional, jamás se llegó a proponer de manera concreta ni real. Todo quedó en la esfera del discurso demagógico; y, con ello, se incrementó el desprestigio del Congreso Nacional, de su validez representativa y hasta de su gestión como función del Estado.

5.2.2. Propuesta del Gobierno de Alfredo Palacio 2005 - 2006: Nueva Distritalización Electoral para elegir Diputados y Bicameralidad de la Función Legislativa.

Luego del golpe de Estado contra Gutiérrez, lo subrogó en el cargo su Vicepresidente, Alfredo Palacio, con lo que se daba una apariencia de "constitucionalidad". Palacio asumió la Presidencia de la República con el respaldo del Partido Social Cristiano y la Izquierda Democrática, organizaciones políticas que se alinearon para dar apariencia de constitucionalidad al Golpe de Estado.

La reunión de los Diputados se realizó en la sede de CIESPAL porque el local del Congreso estuvo bajo resguardo militar. Fue desconocido el Presidente del Congreso, se articuló una supuesta "autoconvocatoria" y, la Vicepresidenta, Cynthia Viteri asumió la Dirección de la sesión congresil. Fue presentado un Acuerdo de "abandono del cargo" por parte de Gutiérrez y, bajo esa "figura legal" se procedió a reemplazarlo con Alfredo Palacio a quien se le tomó juramento ese mismo instante. Acto seguido se clausuró la sesión del Congreso, mientras las Fuerzas Armadas habían retirado el "respaldo" a Gutiérrez y éste debía huir en helicóptero hacia el aeropuerto de Quito, desde donde se disponía a huir del país, y al no poder hacerlo, tuvo que refugiarse en la Embajada de Brasil, para luego pedir asilo político y trasladarse a su capital Brasilia.

En el acto de su posesión, Alfredo Palacio lanzó un efusivo discurso acorde con las circunstancias que vivía ese instante el país, pues miles de ciudadanos que asumieron el calificativo de "forajidos", que se los había endilgado Lucio Gutiérrez, se encontraban movilizados en toda la ciudad de Quito: unos se tomaron el Palacio Presidencial, otros copaban la Plaza Grande, y otros rodearon CIESPAL, donde se encontraban algunos legisladores y el recién juramentado Presidente.

El caso es que al tomar posesión de su cargo, Alfredo Palacio prometió "refundar" el país, para cuyo efecto abdicaría la concesión de la Base de Manta, convocaría a una Consulta Popular (reclamada por algunos sectores sociales) la que desembocaría en la instalación de una Asamblea Constituyente.

Así tan pronto paso el momento de temor y tensión del 20 de abril, el presidente Palacio, encargo al Vicepresidente Alejandro Serrano y al CONAM, la administración de un proceso de concertación nacional para reformar el Estado en el objetivo de su refundación (7 de junio); no obstante, de este encargo, el Presidente Palacio, se adelanta a los resultados de dicho proceso (que estaría listo para octubre del mismo año) y envía un proyecto de consulta popular con 7 preguntas para que el Congreso Nacional lo califique de urgente y el Presidente proceda a someter a consulta popular la aprobación de varias reformas constitucionales.

Dicha propuesta se resume en los siguientes temas:

- ❖ Reforma electoral sustituyendo las circunscripciones provinciales electorales por distritos o circuitos electorales uninominales para las elecciones de Consejeros Provinciales, Concejales Municipales y Diputados.
- ❖ Implantación de un sistema bicameral, con un Senado de representación territorial.
- ❖ Una nueva conformación de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional.
- ❖ Una nueva integración del Tribunal Supremo Electoral a través de representantes de las Universidades, Escuelas Politécnicas y Cámaras de la Producción, elegidos por la Corte Suprema de Justicia.
- ❖ Revocatoria del mandato para todas las dignidades de elección popular, incluido el Presidente de la República.
- ❖ Y una disposición constitucional relativa a las autonomías regionales que conciban un modelo autonómico en lo político, administrativo y financiero.⁵⁸

Nada de esto se cumplió. Pero es de reconocer que Alfredo Palacio sí envió el proyecto de convocatoria a la Consulta Popular, pero "para que el Tribunal Supremo Electoral lo califique". Dicho Tribunal estaba presidido y dirigido por el Partido Social Cristiano, y éste no le dio trámite porque no la estimó ceñida a la Constitución. Varios Ministros de Gobierno desfilaron por ese cargo y ninguno

58 En oficio No. T.411-SGJ-05-11098 de 21 de julio de 2005, dirigido al Presidente del Congreso Nacional, Dr. Wilfrido Lucero, por parte del Presidente de la República, Dr. Alfredo Palacio.

pudo negociar ni conseguir que la mencionada Consulta Popular se realizara. El Congreso y el Tribunal Supremo Electoral lo impidieron.

Posteriormente es reemplazado el Ministro de Gobierno Mauricio Gandara por Oswaldo Molestina, quien retoma la iniciativa de reforma política y con fecha 27 de septiembre remite al Congreso Nacional los textos de diecisiete preguntas de reforma constitucional, con la particularidad de que no se trataba de una versión oficial, sino sujeta a revisión por parte del Congreso –léase negociación- en procura de una gran concertación nacional. En resumen los temas más importantes en materia electoral, fueron los siguientes:

- ❖ Que el Congreso funcione una sola vez al año por el lapso de tres meses consecutivos, y en su receso funcione el Plenario de las Comisiones Legislativas.
- ❖ Bicameralidad. Senado con 35 representantes elegidos a nivel nacional, con representación proporcional. Una Cámara de Diputados integrada conforme lo determine la Ley.
- ❖ Elección distrital uninominal para Diputados, Consejeros Provinciales y Concejales Municipales.
- ❖ Integración del Tribunal Supremo Electoral con los mismos requisitos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- ❖ Publicidad electoral mediante franjas publicitarias para partidos y movimientos políticos en condiciones de igualdad, financiadas por el Estado.
- ❖ Creación de la Corte de Justicia Electoral para el juzgamiento de infracciones electorales, rendición de cuentas de las org. políticas en campañas electorales.
- ❖ Nuevos requisitos para el reconocimiento jurídico de partidos políticos.
- ❖ Democratización de partidos políticos, exigiendo elecciones primarias para la elección y proclamación de candidaturas.
- ❖ Revocatoria del mandato para todas las dignidades de elección popular.

Así entre otras reformas (Corte Suprema de Justicia, autonomías, reforma constitucional, etc.) que alcanzaban cierto consenso en el Congreso Nacional, sorpresivamente renuncia Molestina por discrepancias con el Presidente (12 de octubre) en torno al mecanismo para procesar la reforma política, dejando de lado la mediación del Parlamento para calificar la consulta popular e imponiéndose la fórmula directa de la Asamblea Constituyente.

El 17 de octubre el Presidente Palacio se dirige al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para que se sirva convocar a Consulta Popular con el objeto de que el pueblo se pronuncie sobre la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente, "... que transforme la nación, reestructure el Estado Ecuatoriano y expida la Constitución que anhela el pueblo del Ecuador, Asamblea que será elegida de conformidad con el siguiente Estatuto Electoral".

Tres días después el TSE resuelve declarar improcedente la petición, "puesto que la pregunta formulada..., si bien ha sido calificada por él como trascendental para

el país, implica reformas a la Constitución, por lo que su planteamiento carece de sustento constitucional y deviene inaplicable el ordinal 2 del artículo 104 de la Constitución que ha sido indebidamente invocado”.⁵⁹

Esta decisión del Pleno del TSE, trajo consigo una avalancha de críticas, no obstante de que el Presidente de la República, deliberadamente desconoció el trámite que la Constitución de 1998 fija para una Consulta Popular en materia de reforma constitucional, previsto en el num. 1 del Art. 104, vinculado a su vez al procedimiento establecido en el Art. 283 de la Carta Magna.

En definitiva, no prosperó la Consulta Popular, peor la convocatoria a la supuesta Asamblea Constituyente pese a las reiteradas insistencias del gobierno de Palacio (en total ocho iniciativas desde julio del 2005 hasta enero del 2006), la que de haberse concretado, seguramente se habría hecho bajo los mismos cánones o reglas de juego que tanto ha servido a la partidocracia para conservar su hegemonía absoluta.

Lo que si dejó el empecinamiento del régimen de Palacio por convocar a una Asamblea Constituyente, fue un mayor deterioro de las instituciones políticas, en igual o mayor proporción, el descrédito del Congreso Nacional, de los partidos políticos y de la función ejecutiva; mayores riesgos de conflictividad e inestabilidad política; y, una inusitada irrupción de movimientos y agrupaciones arrogándose la representación “legítima” de la sociedad civil.

Esta claro que después de la caída Lucio Gutiérrez el gobierno de Palacio no tuvo un objetivo claro acerca de su rol en el proceso de reforma política. Las propuestas que se formularon fueron desde la disminución del numero de diputados, la bicameralidad, el sistema de elección distrital uninominal, la revocatoria del mandato para todo cargo de elección popular sin excepción, el voto facultativo, las reformas al sistema de partidos, la configuración de un sistema semipresidencial, modificaciones al sistema electoral y despartidización del organismo electoral, la eliminación de la segunda vuelta electoral entre otras sugerencias.

5.2.3. Desde los Movimientos Sociales y el Forajidismo 2005: Diversos planteamientos de Distritalización Electoral.

La llamada sociedad civil, organizada en movimientos o agrupaciones de diverso origen y finalidad, que hablan en representación de los ciudadanos y que ganaron notable protagonismo antes y después de la caída de Gutiérrez –en el llamado forajidismo-, no tuvieron planteamientos que contemplen sino la totalidad, al menos lo fundamental de la reforma del sistema político.

La Fundación Friedrich Ebert, publico varias cartillas en el 2005, bajo la denominación “Aportes Democráticos”, en la que se recogían los planteamientos

⁵⁹ En oficio No. DPR-0-05-69 de 17 de octubre de 2005, dirigido al Presidente del TSE, Dr. Gilberto Vaca García, por parte del Presidente de la Republica, Dr. Alfredo Palacio

de varias organizaciones y movimientos ciudadanos en relación a la reforma política. Veamos algunos de ellos, enfocados en el ámbito electoral:

La **Asamblea de Mujeres de Quito**, proponía “eliminar la exigencia de haber obtenido en las dos últimas elecciones un mínimo del 0,5% de los sufragios emitidos. La eliminación de esta exigencia se aplicara solamente en el caso de que una candidatura sea fruto de unas elecciones primarias dentro de esos partidos o movimientos”. Mezclando un asunto relativo a la democratización interna de las organizaciones políticas, en el que tiene que ver las elecciones primarias, con aspectos relacionados al sistema político y de partidos, en el cual, el umbral del 5% sirve únicamente para conservar el registro de un partido y su derecho a presentar candidaturas.

Desde mi apreciación, este requisito aparentemente restrictivo o limitante en términos de participación electoral, es fundamental para la vigencia de los partidos y movimientos políticos, dado el potencial de fragmentación y dispersión de organizaciones transformadas en maquinarias electorales constituidas para auspiciar candidaturas en épocas de elecciones, minando con ello, la calidad de la representación política. Mas aun si es que se eliminase dicha barrera o umbral exigido.

En varios sistemas políticos (Alemania por ejemplo), la barrera del 5% es condición indiscutible para acceder al parlamento; incluso el CONAM llego a plantear (2005) una “barrera de representación” para la elección de diputados, que debía fijarse en el 5% de la votación nacional, lo que significaba que si un partido o movimiento no tendría derecho a ocupar escaños legislativos aun cuando algunos o alguien de sus candidatos hubieren resultado electos. Con ello se da cuenta, la distancia y las visiones distintas que proliferaron en torno a la reforma del sistema de partidos y del sistema electoral ecuatoriano.

Otras formulaciones de la Asamblea de Mujeres se orientaban a “potenciar la representación directa de la ciudadanía evitando los privilegios de los partidos políticos como únicos canales de representación política” al mismo tiempo de afirmar el objetivo de “garantizar el acceso equitativo de hombres y mujeres a la participación electoral”; además de plantear “una elección personalizada de candidatos/tas suprimiendo las listas de partidos y movimientos políticos”.⁶⁰

La **RED**, movimiento político encabezado por León Roldós, proponía la elección de diputados provinciales, elegidos junto con la primera vuelta electoral presidencial, en forma uninominal de 150.000 empadronados, argumentando que “de no obtener mas del 40% del sufragio valido quien quede primero, habrá segunda vuelta, igual que para el binomio presidencial”⁶¹

Su propuesta acarrea la eliminación del sistema proporcional y opta por un sistema mayoritario, sabiendo que la formula de la uninominalidad acarrea mas

60 Propuestas de la Asamblea de Mujeres de Quito, 2005, Reforma Política. En: Aportes Democráticos, Cartilla 3, ILDIS, Fundación Friedrich Ebert (2005), Pág. 5

61 Aportes Democráticos, Cartilla 4, Propuesta de León Roldos (2005), Pág. 6.

dificultades que ventajas; pero además, siendo el sistema político ecuatoriano, extraordinariamente fragmentado; lo obvio es que, el primero en votación no tiene sino la primera minoría. Instituir la posibilidad de una segunda vuelta en elecciones legislativas de carácter uninominal, llevaría al sistema a repetir tantas elecciones hasta que el ganador supere el 40% del apoyo electoral. Desde todo punto de vista, la idea no parece la más adecuada. Asimismo la Constitución de 1998 ya establece un esquema en torno a la segunda vuelta, el sistema que ha sido permanentemente cuestionado.

Participación Ciudadana, organización financiada con fondos de la USAID para su funcionamiento, proponía entre otras reformas, la creación de distritos electorales unipersonales y homogéneos para la elección de la Función Legislativa. Así, plantean que, “cada distrito electoral elegirá a un diputado y a un suplente. El candidato que obtenga el mayor número de votos será electo al Congreso con su respectivo suplente, toda provincia tendrá al menos un distrito electoral”.⁶²

Evaluando la propuesta de esta organización, se puede concluir que siendo una elección unipersonal, equivale a un uninominal, por lo que cualquier esquema de representación proporcional es inviable. El diseño de distritos homogéneos, conlleva al menos una gran dificultad, tienen que ser tan pequeños como para que algunas provincias, por ejemplo las amazónicas, puedan constituirse en distritos. Su consecuencia inmediata sería la multiplicación numérica de los diputados, cuando la mayoría ciudadana solicitaba la reducción de su número.

En la relación al sufragio, Participación Ciudadana formula el voto facultativo, para que este se convierta en un derecho y no en una obligación, como es actualmente. Esta disyuntiva es una de las más controversiales en el análisis político electoral, por las implicaciones tanto al ámbito del derecho político, como de la manifestación coercitiva o voluntaria de la participación democrática.

Otras alternativas, sugerían la constitución de distritos electorales “con la elección de un legislador por distrito”⁶³ es decir, un sistema uninominal. Dicho planteamiento es el resultado del **Foro Universitario sobre la Reforma**, constituido por representantes de la Universidades Central del Ecuador, Católica, Internacional, SEK y Escuela Politécnica, con el auspicio del ILDIS y ESQUEL. En ella no se repara o al menos no se dice, sobre las consecuencias que un sistema uninominal puede acarrear, ni tampoco sobre las ventajas que de esta se deriven.

Se puede concluir entonces después de revisar algunas de las propuestas en materia de representación política y re configuración del sistema electoral, principalmente, cabe afirmar que aun, en dichas organizaciones sociales, con un alto grado de politización y con figuras formadas en el ámbito de la educación superior, nacional y extranjera, los planteamientos de reforma política no tienen la

62 Aportes Democráticos, Cartilla 6, Propuestas de Participación Ciudadana, Op cit. (2005), Pp. 5 y 6.

63 Aportes Democráticos, Cartilla 7, Foro Universitario sobre la Reforma (2005), Pág. 7.

suficiente profundidad en el análisis ni una visión mas amplia de la complejidad del sistema político electoral.

En definitiva, todas las propuestas no anteceden un análisis acerca de la operatividad del sistema político, de partidos o electoral; no obstante de ser opiniones que alimentaron el debate político en la coyuntura del 2005 y 2006. Algunos de los planteamientos de los movimientos sociales se encaminaron a la búsqueda de una solución numérico-formal con la que se pretendía lograr tanto una mejor representatividad, así como el mejoramiento de la democracia.

Pero no se trata del mecanismo formal, ni tampoco de la aplicación de "mecanismos democráticos" -que pueden haber muchísimos y muy variados- lo que puede solucionar el problema de las contradicciones socio-económicas, pues no se trata de las "reglas de juego" de la democracia formal, sino de los intereses concretos y objetivos que, detrás de ello, defienden los grupos de poder, y que no estaban dispuestos a renunciar ni a cederlos.

En consecuencia, no se debía caer en el engaño, de que la "democracia" va a salvar la crisis social, política y económica que arrastra el país desde hace muchas décadas, agudizada en el ultimo decenio, desde la caída de Bucaram hasta la destitución de Gutiérrez (1995-2005).

La democracia es un medio y no un fin en si mismo, esta no es la gran panacea que terminara con la situación de injusticia, opresión y miseria. Nada de eso. Insisto, la "democracia", en su expresión electoral, es un mecanismo formal que permite la representación de los elegidos bajo determinadas reglas de juego, para que cumplan su cometido dentro de una determinada estructura económico-social, jurídico-política y ético-ideológica. Sólo cambiaría dicha estructura y sistema, si los mecanismos que esta adopte, tengan una funcionalidad distinta y se pongan al servicio de las mayorías, es decir, de los explotados, oprimidos y miserables.

5.3. EVALUACIÓN PERSONAL DE LAS PROPUESTAS Y PLANTEAMIENTO DE REFORMA.

El planteamiento de reforma de avanzar hacia un sistema electoral, predominante con distritos electorales, puede significar modificaciones profundas en la calidad de la representación política y en la legislación electoral. No obstante, esta no debe sujetarse en el reparto de escaños para favorecer uno u otro interés sectorial o partidista, o sujeto al vaivén de la coyuntura política donde fuerzas mayoritarias con intereses concretos deciden por si y para su beneficio, las reglas de la competencia electoral y del monopolio de la representación política.

Dada la diversidad de formulaciones de reforma –gobierno, partidos, ong's, movimientos ciudadanos y otros-, la distritalización electoral implica además de una necesaria reforma legal, la consideración de diversos factores que, como vimos en el capítulo segundo, son fundamentales.

La propuesta de Palacios era parcial, porque no toca aspectos críticos del sistema electoral, pero sí plantea la "redistritalización" del país para las elecciones de diputados. Desde el retorno a la democracia en 1979, la elección de diputados se ha realizado teniendo dos circunscripciones: la representación provincial y nacional. Inicialmente, no había ninguna diferencia entre los dos, salvo el distrito -provincial o nacional- al que representaban. La primera reforma electoral se introdujo en 1984, reduciendo el periodo de los diputados provinciales de cuatro a dos años, con elecciones de mitad de período, manteniéndose en cuatro el de los diputados nacionales.

La representación provincial y nacional se mantuvo hasta la Constituyente de 1997, que eliminó la representación nacional y fijó como tiempo único de duración de los diputados provinciales cuatro años, lo que trajo como consecuencia la fragmentación de la representación política –sujeta a la provincia y en el mejor de los casos de una región- y el repliegue de los partidos del espacio nacional hacia lo local.

Lo que hemos tenido desde entonces hasta el 2006 es un Congreso extremadamente fragmentado y unos partidos fuertes a nivel local, pero muy débiles a nivel nacional. Lo que repercutió en la inestabilidad política creciente, que se refleja en el debilitamiento y ruptura permanente de los gobiernos nacionales desde 1997 sin que los Congresos Nacionales, es decir, sus Diputados, tengan responsabilidad alguna, terminando sus períodos para los cuales fueron elegidos. Así a la pugna de poderes Legislativo – Ejecutivo, se suma el bloqueo político al interior del Congreso, por la falta de consensos y acuerdos mínimos dado el alto nivel de fragmentación política anotada.

Por ello, la distritalización hay que discutirla en el contexto de fragmentación política y debilidad de los partidos. Distritar, tal como se plantea, significa romper la provincia como espacio de representación política, puesto que se haría de cada provincia varios distritos electorales, si es que se toma como referencia a los actuales cantones o parroquias para convertirlas en un distrito. De este modo, los representantes dejarán de ser provinciales para convertirse en distritales.

Tal es la importancia del distrito electoral que, como dice Mony de Swaan, "tiene implicaciones concretas para la competencia entre los partidos, sus aspiraciones y la adecuada representación de la voluntad ciudadana", y aunque estos no pueden definirse de una vez y para siempre, porque los procesos demográficos exigen el ajuste permanente de los distritos a las nuevas realidades poblacionales, ya sea mediante un cambio geográfico de los límites de los distritos o mediante el cambio en el número de escaños en el distrito, no es menos cierto - y esto es lo más importante- la forma en que se distribuyan, por lo que se debe evitar por un lado, "la manipulación activa en beneficio de un partido y, por otro, la omisión de reformas necesarias".⁶⁴

64 SWANN A. Mony de: "Distrito Electoral", Diccionario de Derecho Constitucional, UNAM, México D.F., 2002. Pág. 198.

Los que plantean la reforma distrital, sostienen que esta mejora la calidad de la representación en la medida en que acerca al representante con su representado por medio de un voto personalizado. De este modo, podría darse una rendición de cuentas más cercana a la comunidad que lo elige. Esto podría ser válido para las elecciones de concejales municipales y hasta consejeros provinciales, pero para el caso de la representación legislativa, ahonda el distanciamiento de la cuestión nacional por la reivindicación local o provincial.

Y así como hay quienes defienden su implementación, los que se oponen lo hacen ya sea desde su vinculación político ideológica, como de los efectos prácticos que de esta se derivan. Veamos algunos argumentos levantados desde el ámbito político y académico:

Para Patricio Quevedo Terán, ex colaborador del gobierno de León Febres Cordero y columnista, con la elección distrital la representación proporcional de las minorías se suprime, “sustituyéndoles por la concupiscencia de caciques lugareños, intereses inconfesables, sometiendo a poderes extraños y, probablemente antes de nada, a la influencia asfixiante del dinero mal habido”.⁶⁵

Andrés Vallejo, dirigente histórico de la ID y columnista, de igual manera argumentaba que con la elección por distritos reducidos, “elimina la representación de las minorías”, propende a un mayor fraccionamiento nacional, tendiendo al surgimiento de “caudillos chiquitos que fortalecerán sus cacicazgos mafiosos en distritos pequeños”.⁶⁶

El académico de la FLACSO, Felipe Burbano de Lara, cuestionaba dicho planteamiento, porque considera que con la “distritalización, se corre el peligro de parroquializar y personalizar aun más la representación política y con ello agravar la fragmentación”.⁶⁷

Finalmente, terminemos este corto resumen de cuestionamientos a la propuesta de Palacio, con el análisis más amplio del sociólogo Simón Pachano, analista político, para quien dicho planteamiento, de “moda”, si bien acerca más a los electores con los elegidos, estos últimos tendrán menos sentido de pertenencia a lo nacional y se vuelven más proclives al clientelismo; “la identidad será local, ni siquiera provincial sino de tal o cual distrito, pues la representación estará condicionada a las demandas y expectativas de pequeñas localidades, pudiendo producirse una mayor dispersión a favor de movimientos locales que afloran contra los partidos políticos”.⁶⁸

En mi opinión, en un país seriamente fragmentado por diferencias políticas, económicas y étnico-culturales como el Ecuador, una reforma distrital uninominal para la elección de los diputados provocaría una mayor

65 Diario El Comercio, 1 de junio de 2005.

66 Diario Hoy, 7 de junio de 2005.

67 Diario Hoy, 31 de mayo de 2005.

68 Diario El Universo, 31 de mayo de 2005.

fragmentación parlamentaria, con lo cual se complicarían todavía más los procesos de formación de mayorías (la representación tenderá ya no a "provincializarse" sino a "parroquializarse"). En segundo lugar, fomentará un tipo de representación más personalizada y menos ideológica, con todos sus vicios; y, finalmente, debilitará aún más, como consecuencia de lo anterior, a los partidos políticos.

Será acaso, nos preguntamos, que el país necesita un sistema de distritación electoral que lo fragmente más?, o lo que necesitamos es, otro, que rompiendo las inequidades de la representación, tienda más bien a integrarle a través de dimensiones y espacios más amplios de representación, por ejemplo, recuperando el sentido nacional de la representación. El abandonar las diputaciones nacionales a favor solo de las provinciales ha dejado secuelas negativas. Abandonar ahora las provinciales por las distritales –tal vez cantonales y hasta parroquiales- no tendrá todavía peores consecuencias para la integración nacional?.

El diseño geográfico de los distritos va a determinar decisivamente los resultados, y por tanto, este proceso, lejos de ser técnico, puede ahondar los conflictos políticos, por las implicaciones y repercusiones que pueda tener en la base de la representación política. Esto comprende, reformas constitucionales (de los Art. 99 y 126 analizados en el capítulo tercero, entre otros) o reformas a la Ley Orgánica de Elecciones, a la Ley de Partidos Políticos y sus reglamentos. Pero principalmente, su aplicación acentuaría las graves distorsiones de la representación política que son notorias con el actual sistema. Por ejemplo, el que en ciertas provincias, algún partido obtenga todos los diputados aunque no obtenga más del 30% o 35% de la votación. Por ello, el principio jurídico de la representación proporcional determinado en el Art. 99 de la Constitución, sería imposible de aplicar por que la elección distrital uninominal lo elimina, dado que por su propia naturaleza, esta elección posibilita que haya un sollo ganador, pues hay un solo escaño en disputa, encajando en lo que se conoce como sistema de representación mayoritario, en clara contradicción con lo establecido por la Constitución para las elecciones pluripersonales.

Además si la elección es uninominal no será posible ya selecciona los candidatos de una lista o entre listas, tal como lo dispone el mismo Art. 99. En la uninominalidad hay una sola candidatura por partido o movimiento, salvo que se establezcan circunscripciones binominales o plurinominales, con representación proporcional o voto preferencial. De otro lado, si la uninominalidad significa un sistema de representación mayoritaria, cabe preguntarse ¿es la mejor forma de representación para una sociedad diversa y fragmentada como es la ecuatoriana? Personalmente creo que no, porque en este sistema el que gana se lleva toda la representación.

En un contexto multipartidista que disputa espacios de representación con el emerger de movimientos políticos y candidatos independientes, la distritación

uninominal restaría legitimidad al proceso. Grafiquemos con un ejemplo hipotético de un distrito con 6 candidatos:

CANDIDATO	PORCENTAJE DE VOTOS	PORCENTAJE DE LEGITIMIDAD
CANDIDATO 1	8%	74%
CANDIDATO 2	9%	
CANDIDATO 3	15%	
CANDIDATO 4	19%	
CANDIDATO 5	23%	
CANDIDATO 6	26%	26%

Como se puede deducir del ejemplo presentado, cabe preguntarse si es democrático que el 74% de los electores sean excluidos de la representación, mientras que el candidato ganador alcanzo el 26%.

En mi opinión, lo que buscaba la propuesta de Palacio, mas que acercar al elegido con los electores, era lograr un efecto reductor de los partidos, en el objetivo de ir hacia un tri o bipartidismo, pero sin tomar en cuenta la menos dos problemas: el primero, consiste en que el mecanismo constitucional liberalizo la participación política de los independientes (en cada distrito podrían surgir innumerables movimientos): y el segundo, partiendo de la recurrente dispersión y fragmentación política, en cada distrito surgirían múltiples actores y movimientos locales al margen de los partidos existentes, acentuando con ello la tendencia de canonización y parroquializacion de las organizaciones políticas, de ahí que, la lógica del voto útil y estratégico en vez de disminuir el sistema de partidos y movimientos, provocaría una mayor proliferación con lo que nos llevaría a un efecto directo de sobre representación de organizaciones débiles en el ámbito distrital (cantonal o parroquial).

Al ser el Ecuador un país de minorías con diferencias sociales y étnico-culturales claramente identificables, repercutiría en que probablemente se queden sin voz ni voto la mayoría, aunque esto pueda parecer contradictorio. Me explico: en un país de enormes diferencias sociales y de poder, el voto distrital implicaría dejar a los electores en manos de caciques y potentados locales, que -como la experiencia del gamonalismo y del latifundio ampliamente prueban-, no por físicamente cercanos dejan de estar social y económicamente separados por un inmenso abismo con respecto a la población mayoritaria.

El voto por distritos uninominales consolidaría la hegemonía de dos o tres partidos o movimientos que basen su poder parlamentario en el control de bastiones electorales homogéneos y haría aún más difícil el surgimiento de agrupaciones capaces de desafiarlos y plantear a la ciudadanía alternativas renovadas. Estos partidos encarnan, por lo general, las prácticas y procedimientos de los cuales es necesario que el Ecuador se libere si ha de tener algún día un sistema de partidos políticos representativos y republicanos.

En definitiva, la conformación del Congreso Nacional –que fue sino la principal propuesta del gobierno de Palacio- en base a representaciones distritales más reducidas que las provinciales, no sólo que restringiría la agenda

parlamentaria, especialmente, en cuanto a los temas de carácter nacional, sino que además convertiría a los diputados exclusivamente en gestores e intermediarios de sus demandas locales.

Cualquier propuesta debe apuntar además de la base cuantitativa para una nueva distritación -fruto de un estudio técnico, plenamente sustentado en la experiencia histórica y las necesidades de democratización de la representación política-, en poner atención a mejorar la calidad de la representación, que debería cumplir requisitos estrictos de formación y experiencia para el cargo, amén de mecanismos aplicables de cumplimiento, control, rendición de cuentas y revocatoria de mandato, debidamente normados. Por ello, considero que cualquier reforma electoral debe fortalecer la participación ciudadana y la calidad de la representación política. Cualquier revisión debe considerar los cambios que se han ido formulando a la luz de las experiencias electorales; así, podría considerarse que, antes que reducir, sea mas conveniente recuperar el sentido nacional de la representación armonizando las necesidades de acercamiento geográfico, social y cultural de la representación.

CONCLUSIONES

Conforme el desarrollo del esquema de trabajo, las conclusiones de la investigación se desagregan en el mismo orden.

1. En los primeros capítulos estudiamos la base teórica-doctrinaria del modelo democrático con el análisis evolutivo del sistema político, la naturaleza jurídica de la representación política, sociológica y funcional, así como de la naturaleza del sufragio y su clasificación. De igual modo, abordamos todos los aspectos preformativos para la definición de distritos electorales, así como los sistemas electorales que los delimitan, con las diversas alternativas de distritación basados en su magnitud, ventajas y desventajas de los distritos uninominales y plurinominales, y límites administrativos. A ello se suma el establecimiento de criterios para su delimitación, esto es atendiendo a su población, espacio geográfico, comunidades involucradas, organismos electorales, entre otros aspectos.

En el capítulo tercero iniciamos nuestra investigación con la evolución histórica de la legislación electoral ecuatoriana desde los inicios de la república, están enfocados a destacar los aspectos más significativos del ejercicio del sufragio, de los requisitos para la representación política y las bases funcionales del sistema electoral de conformidad con el desarrollo constitucional desde 1830 hasta 1979, pasando por las modificaciones del periodo garciano, las reformas del periodo liberal y el de las constituciones de 1945, 1946 y 1967. Dado el enfoque de esta investigación, ponemos énfasis a partir de la aprobación en el referéndum de 1978 y la entrada en vigencia de la nueva Constitución en 1979, los mecanismos constitucionales de la Función Legislativa, su integración y funcionamiento con las modificaciones introducidas hasta 1997, antes de la Asamblea Constituyente. Una vez aprobada las reformas constitucionales y entrada en vigencia la Constitución de 1998, analizamos los principales cambios en el ámbito de la representación política y del sistema electoral enfocados en los Arts. 99 y 126, con los artículos de la Ley de Elecciones concordantes (Arts. 105 y 106), donde se destacan las limitaciones o contradicciones y las críticas que se hace desde diversos sectores de opinión a la vigencia de una norma constitucional que favorece a los partidos mayoritarios en perjuicio del principio de representación proporcional de las minorías. Por lo que se puede decir que en el Ecuador existe un sistema multipartidista, que es favorecido por el sistema de representación proporcional que favorece la sobre representación de los partidos mayoritarios en detrimento de las minorías. En síntesis, el sistema electoral ecuatoriano puede ser catalogado como mixto, porque para Presidente y Vicepresidente de la República rige el sistema mayoritario a dos vueltas; para elegir prefectos, alcaldes y presidentes de los Concejos Cantonales el de mayoría relativa; para la elección de diputados, consejeros provinciales y concejales cantonales, el método imperial.

En el capítulo final se analizan las causas del debilitamiento del sistema político, principalmente de los mecanismos de representación y del sistema electoral con sus limitaciones y contradicciones; lo que sumado a la inestabilidad de la institucionalidad democrática que atraviesa el país, principalmente desde la caída de Bucaram (1995), pasando por Mahuad (2000) y finalmente Gutiérrez (2005), reflejan el grado de deterioro que sufre el sistema político ecuatoriano. Si bien la demanda de reforma estructural ha sido una petición permanente de diversos sectores políticos y sociales, antes, durante y después de la Asamblea Constituyente de 1998, esta alcanza su mayor clímax, durante el gobierno de Alfredo Palacio, donde se ensayan diversos planteamientos que van desde un paquete de reformas constitucionales para ser aprobados por medio de una consulta popular, una convocatoria a otra Asamblea Constituyente para luego retomar el mecanismo directo de consulta, todo lo cual fue neutralizado por la oposición mayoritaria de los partidos tradicionales en el Congreso Nacional. Nos enfocamos, en el análisis de las reformas en materia de representación política y de carácter electoral, principalmente las orientadas a modificar la base constitucional y legal de las circunscripciones o distritos electorales vigentes, tanto desde el órgano de gobierno como de las iniciativas surgidas en la sociedad civil, para terminar con nuestra apreciación o punto de vista sobre las reformas propuestas. En la cuarta conclusión sustentaremos de forma amplia nuestro criterio.

2. En el argot popular se dice que “la calentura no esta en las sabanas” para referirse a la fiebre que sale del cuerpo y no de la tela que lo cubre; y esto, si lo extrapolamos a la inestabilidad política que arrastra el país, principalmente luego de la caída de tres Presidentes en menos de diez años, hacemos referencia a que el origen de la crisis no se encuentra en los cimientos institucionales del Estado Ecuatoriano, sino en la inmadurez de la clase política que, fiel al calificativo dado por un ex Presidente de la Republica –de ser la mas atrasada de Latinoamérica- ha propiciado tantos cambios como sean posibles, ajustando el sistema político y electoral a las coyunturas relacionadas con el ascenso o declive de un partido o movimiento político liderado por un caudillo.

Desde 1995 existe un sistema político resquebrajado o en crisis, por lo que se requieren propuestas y soluciones excepcionales. La presencia de numerosos partidos y movimientos refleja nuestros fraccionamientos, si bien no facilita el ejercicio de gobierno, permite que varios sectores al menos puedan expresarse. Sin ello, Ecuador sería una gran hacienda con contados dueños.

A esta democracia representativa y participativa conviene añadirle actualmente una *democracia ciudadana, cívica o autogestionaria*, en el sentido de que se incremente una ciudadanía más activa, tanto para vigilar la vida política como para aportar a la misma y ser exigente con ella. Es necesario articular una ciudadanía más autogestionaria, que asuma responsabilidades sociales, económicas y de otra índole, no en tanto personas individualizadas sino como colectivos que den respuesta a las

necesidades colectivas y logren asociar o integrar a las personas. La prioridad debería consistir en borrar nuestras extremas diferencias sociales y lograr que la diversidad socio-cultural sea la base de un nuevo sistema político. Lograr mayor igualdad, "ciudadanizar" nuestras condiciones de vida y mentalidades es un programa de largo plazo, que sin embargo requiere lograr el entendimiento para ello. Ningún proyecto de reforma durará si no se lo acompaña también de la construcción de un proyecto social y de un sistema que haga de la diversidad la nueva dinámica de creación colectiva para las generaciones venideras.

3. De la vigencia de la Carta Política de 1978 y de las reformas adoptadas por la Asamblea Constituyente en 1998, se pueden sacar diversas conclusiones. La Nueva Constitución en materia de derechos deja un saldo positivo, pero en lo que hace relación a la ampliación democrática arroja un considerable déficit. Porque si se compara con la Constitución de 1978, se encuentran mejor reguladas algunas instituciones (como la consulta popular, la revocatoria del mandato y el estatuto de oposición), pero en otros aspectos, se considera que ha existido un retroceso. Tal es el caso de lo referido a las relaciones de equilibrio que debe existir entre las Funciones del Estado, particularmente, entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así, se denota la disminución de funciones del Congreso Nacional, y como contrapartida el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, tal como se deduce en el Título VI, capítulos 1 y 2, en los artículos que van del 126 al 134; y en el capítulo 5, sección segunda, en artículos que van del 144 al 149.

De modo especial se pueden destacar algunos aspectos que a nuestro juicio tienden a crear un "hiperpresidencialismo", que ha degenerado en situaciones políticas conflictivas. En primer lugar, al eliminar a los diputados nacionales, al Congreso se lo ha convertido en un órgano de representación provincial, llevando a la sustitución de sus funciones centrales (legislación y fiscalización) por una de representación territorial. En un país unitario, en el que en términos electorales las provincias solamente cumplen la función de distritos para la transformación de votos en bancas, no puede tener cabida una organización de este tipo. La historia reciente demuestra, además, que esta concepción del parlamento como el ámbito en que se resuelven los problemas y las necesidades provinciales ha sido una de las causas más evidentes de la corrupción y del debilitamiento del sistema político.

En segundo lugar, al Congreso se le ha quitado una de sus facultades de control al eliminar la posibilidad de destitución de los ministros de gobierno luego de la censura en juicio político. Su continuación en el cargo o su alejamiento de éste (y por consiguiente el mantenimiento o la corrección de la política llevada por ese ministro) son potestad del Presidente de la República. De esa manera, el juicio político se convierte en un instrumento insustancial, privado de cualquier efecto que lleve a la materialización del control entre los poderes del Estado. En ese sentido, no se trata solamente del debilitamiento del Congreso, sino que además afecta al conjunto del ordenamiento

democrático en cuanto tiende a disminuir el peso de uno de sus elementos centrales.

En tercer lugar, al Congreso se le ha restringido la facultad de nombrar democráticamente a sus autoridades. La asignación previa de la presidencia y de las dos vicepresidencias de este organismo, de acuerdo al tamaño de los bloques legislativos (que, por distorsiones propias del sistema electoral no corresponden necesariamente a los de mayor votación) constituye una negación de la democracia interna y un desconocimiento de las características centrales de la representación. Si a esto se añade la conformación exclusivamente provincial que tiene el Congreso, se pone en evidencia las distorsiones producidas entre partidos y entre provincias.

En cuarto lugar, la nueva Constitución ha establecido la obligación de conformar bloques legislativos (equivalentes a por lo menos el diez por ciento del total de diputados) para poder ejercer algunos derechos y funciones propias de los legisladores (como la presentación de proyectos de ley). Orientada a impedir la dispersión en el trabajo legislativo, esta disposición atenta contra el ejercicio de la representación de las minorías dentro del Congreso. Finalmente, todas estas reformas referidas al Congreso Nacional tendrán efectos negativos en el procesamiento de la política. La debilidad de este organismo, su eliminación como espacio de debate y procesamiento de los conflictos políticos llevarán a que estos se manifiesten en otros lugares (no necesariamente institucionales o parte del sistema político) y por medio de otros actores diferentes a los partidos (cámaras, sindicatos, organizaciones sociales). Así, las reformas habrán contribuido a la desinstitucionalización del país y a la informalización de la política.

Otro aspecto en el que se advierte un recorte a la democracia, especialmente en cuanto a la creación de mejores condiciones de representación, es el que se expresa en el reconocimiento constitucional de un sistema electoral que tiende a la distorsión de la voluntad ciudadana. Si de partida es un absurdo que el sistema electoral tenga rango constitucional, lo es más cuando se trata de un sistema experimental, que prácticamente no tiene aplicación en otros países y que en las ocasiones en que ha sido utilizado en el país ha otorgado una representación caótica, nos referimos a la disposición del Art. 99, que busca compaginar la forma de votación por lista o entre listas con la representación proporcional de minorías.

En síntesis, la nueva Constitución deja saldos positivos. La significación de nuevos actores, la ampliación y consolidación de instituciones y normas fundamentales constituyen elementos positivos que, por cierto, debieron materializarse por medio de una profunda reforma del ordenamiento legal. Pero, por el lado de la democracia deja saldos negativos en la medida en que le resta al sistema político su capacidad de procesamiento del conflicto. Esto constituye un gran retroceso dentro del proceso de consolidación y profundización de la democracia. Así mismo, la reforma en términos generales dejó planteado algunas interrogantes que el proceso político de los últimos

meses, se han encargado de responder; tal es el caso del énfasis puesto en los aspectos relativos a la crisis de gobernabilidad entendida como el bloqueo del sistema de representaciones. La excesiva atención puesta a mejorar la gobernabilidad en base a la búsqueda de mayor concentración en el sistema de representaciones podría demostrarse "excluyente" respecto de la participación de minorías "efectivamente representativas". Debe perfeccionarse las prestancias representativas del sistema político en esta dirección. De igual forma, al enfatizar en aspectos referidos al sistema de representaciones, la reforma descuido otros aspectos que revelan igual importancia y que tienen que ver con reformas en el desempeño de la administración pública, que potencien nuevas modalidades de gestión participativa en la implementación y ejecución de decisiones políticas.

Por lo que queda pendiente una más clara elaboración de preceptos, normas y regulaciones que orienten la reforma administrativa, en base a procesos de desconcentración, descentralización y fomento de la participación ciudadana, aspectos complementarios que permitirían completar el diseño normativo para el conjunto del proceso de gobierno, y de las relaciones básicas necesarias entre el Legislativo y el Ejecutivo.

4. El planteamiento de reforma de ir hacia un sistema electoral con distritos uninominales reducidos, planteado por el gobierno de Alfredo Palacio pero con antecedentes desde los años noventa en el Ecuador, significa modificaciones profundas en la calidad de la representación política y por ende, del sistema político. Numerosas formulaciones de reforma –gobierno, partidos, ong's, movimientos ciudadanos y otros-, han tenido una visión sesgada atendiendo aspectos puntuales de reforma constitucional, sin considerarlo de forma integral.

La distritación para sus promotores, se sustenta en el deseo de reducir la brecha existente entre electores y elegidos, ciudadanos y representantes, cuestionando que la representación política en el Ecuador generalmente se distancia de sus electores y desconoce sus ofertas de campaña y demandas ciudadanas, ignorando el principio de rendición de cuentas, hecho que ha configurado y explica la deslegitimación de la representación. Argumentan que esta puede mejorar la calidad de la representación en la medida en que acerca al representante con su elector por medio de un voto mas personalizado, por ende evitaría el distanciamiento que facilita la rendición de cuentas abriendo la posibilidad de la revocatoria del mandato. Incluso de reducir del número de partidos, otorgando mayor representación a cantones medianos, y con ello, lograr una mejor distribución geográfica de la inversión pública. No obstante, esta tesis distrital deja de lado un aspecto fundamental: que la elección de autoridades locales tiene un lógica específica y distinta que la elección parlamentaria, porque mientras el concejal o consejero tiene una agenda ligada al interés de la comunidad y sus problemas diarios de servicios básicos, infraestructura, seguridad,

planificación vial, lo ambiental, entre otras; la representación legislativa orienta su gestión a temas de interés general y nacional.

Del otro lado, quienes se oponen lo hacen por considerar que con la elección por distritos reducidos se eliminaría la representación de las minorías, propendiendo a un mayor fraccionamiento nacional, con el peligro de afianzar la consolidación de caudillos con cacicazgos mafiosos en distritos pequeños; es decir, habría el riesgo de parroquializar y personalizar aun mas la representación política y con ello agravar la fragmentación política. 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. Un ejemplo, contenido en la propuesta del Presidente Alfredo Palacio (21 julio 2005): Si el distrito es una circunscripción electoral "de al menos cien mil electores", las provincias de la región amazónica más Galápagos, simplemente se quedan sin representación, por no alcanzar ninguna de ellas, individualmente consideradas la suma de electores que le confiere la categoría de distrito. En respuesta se podría decir que, precisamente, el diseño de los distritos implica la unión de más de una provincia hasta completar el distrito. Convengamos que efectivamente es posible, pero ¿No se provoca, de manera inútil, un conflicto entre las diferentes provincias por la representación? Hay otra cuestión complicada. Si en la Constitución se establecería la base del distrito uninominal, ¿Con qué criterios se procede a la elección de los Consejeros Provinciales o de los Concejales Municipales?, y lo que es más, ¿Cómo se eligen a los miembros de las Juntas Parroquiales que, son la base organizativa primaria del régimen seccional autónomo?. La Leyes de Elecciones, de Régimen Municipal y Régimen Provincial chocan con la propuesta referida.

La dimensión del distrito entonces, es ciertamente compleja. La definición de y su estructuración conlleva innegables dificultades. Su diseño técnico es complejo y tomaría mucho tiempo, además de las particularidades provinciales y cantonales, que provocarían conflictos inéditos. En efecto, en el caso ecuatoriano, la división política de las provincias se remite a los inicios de la misma república. Las provincias han sido la base de la representación legislativa. Alterar este esquema no es fácil, y si bien estadísticamente es posible, los conflictos Ínter provinciales o ínter cantonales aflorarían inevitablemente. En la distribución territorial interna están presentes intereses, identidades, historias, diversidades, conflictos, redes de poder y otros factores que configuran particularidades específicas

En mi opinión es inconveniente el cambio a una elección distrital porque eliminaría la representación de minorías, y de aplicarse, le concedería a esta una sobre representación, incrementando aún más, de forma inconveniente, el número de diputados. La elección distrital desperdigará más la representación, promoviendo la primacía de intereses aislados y pequeños, sobre la consideración al interés nacional y de los gobiernos autonómicos que deberán conformarse. Por todo lo analizado, es evidente

que la formulación de distritos uninominales no constituye una opción que favorezca al imperativo de la gobernabilidad, ni al mejoramiento de la calidad de la representación legislativa. Distritos Plurinominales con representación proporcional para dignidades típicamente locales, como son las municipales podrían tener ventajas sin dejar de generar conflictos y dudas en la misma representación

RECOMENDACIONES

Atendiendo las reflexiones finales del capítulo cuarto y de las conclusiones a las que arribo luego del estudio realizado, me atrevo a sugerir dos planteamientos de reforma en el ámbito electoral:

A. Debe considerarse la creación de una Función Electoral, la que debería estar constituida por dos organismos básicos: uno encargado de la organización técnica de los procesos electorales y otra del juzgamiento en materia electoral (función jurisdiccional)

A.1. Organismo Electoral: Para la integración del organismo encargado de la organización del proceso electoral, impugnación y calificación de candidaturas, control del gasto y financiamiento electoral, designando a 5 vocales del organismo electoral, a través de un concurso público y transparente de nominación abierta de candidatos, establecimiento de requisitos con la calificación de méritos profesionales y personales, y oposición e impugnación de los nominados, para garantizar la idoneidad e independencia partidista de sus miembros.

Los candidatos deberían presentarse ante una Comisión Calificadora, encargada de su designación, la que estaría integrada por 5 miembros, libres de toda influencia partidista, designada por el Congreso Nacional mediante ternas provenientes de las tres funciones del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas - CONESUP.

A.2. Justicia Electoral: Para el organismo encargado del control y justicia electoral, con la creación de una Sala Especializada adscrita a la Corte Suprema de Justicia o un Tribunal Contencioso Electoral, manteniendo la unidad jurisdiccional, encargado del juzgamiento de las controversias o demandas en materia electoral, como juez de última instancia.

B. En relación a las reformas del sistema electoral ecuatoriano, salvando el criterio expuesto en el último numeral del capítulo cuarto, y dada la presión que ejercen diversos sectores de opinión en torno a la necesidad de modificar la base o circunscripción electoral para elegir diputados, considero que bien podrían ser las siguientes⁶⁹:

a) Creación de distritos electorales unipersonales y homogéneos para la elección de Diputados al Congreso Nacional;

b) De cada distrito electoral se elegiría a un diputado y a su respectivo suplente;

⁶⁹ Recogiendo algunas propuestas formuladas tanto desde el ámbito gubernamental (principalmente del CONAM y las 15 preguntas del Ministro Molestina) como de la sociedad civil (las planteadas por diversas organizaciones como Participación Ciudadana y del Foro Universitario sobre la Reforma).

- c)** El candidato que obtenga el mayor número de votos, será electo al Congreso, con su respectivo suplente;
- d)** Los distritos electorales se constituirían con ciento cincuenta mil electores cada uno, para evitar el incremento significativo del número de diputados;
- e)** Toda provincia del país tendría al menos un distrito electoral, independientemente del número de habitantes que vivan en ella;
- f)** Si constituidos los distritos en una provincia quedara un residuo de más de setenta y cinco mil votantes, se constituiría un distrito adicional con dicho residuo;
- g)** Si el residuo fuera de menos de setenta y cinco mil votantes, éstos se distribuirán proporcionalmente entre los distritos que hubiera en la provincia, para efectos del sufragio;
- h)** La adopción de este sistema de conformación del Congreso Nacional, requerirá modificaciones en el carácter unicameral del Congreso, a través de la creación de una cámara en que se asegure formas de representación nacional;
- i)** Igualmente se procederá en las elecciones de concejos municipales y concejos provinciales. Los distritos electorales se constituirían de acuerdo a la población y realidad geográfica de cada elección;
- j)** A través del Fondo de Reposición del Gasto Electoral, el Estado financiaría las franjas de publicidad igualitarias para todos los candidatos en elecciones unipersonales;
- k)** El voto, dado los altos porcentajes de ausentismo electoral, debe mantenerse obligatorio;
- l)** En cuanto a la creación de un régimen de partidos y movimientos políticos representativo, (que debiera ser democrático, transparente y no fragmentado), debería actualizarse los registros de todos los partidos y movimientos;
- m)** Actualización de Registros Electorales de partidos y movimientos políticos con el fin de estructurar principios y programas, renovar su militancia y recoger nuevamente las firmas necesarias, equivalentes al 5% de los empadronados en la circunscripción electoral en la que se realice la inscripción de la organización;
- n)** Las organizaciones políticas deberían destinar un fondo (20 o 30%) de su presupuesto anual para la capacitación interna, formación de liderazgos y cuadros de gobierno, educación en valores y practicas democráticas, y de gestión pública.

- o)** Toda organización política debería estar obligada a llevar adelante procesos de democracia interna (elecciones primarias) para la selección de candidatos a elecciones unipersonales;
- p)** Debería fijarse límites a las contribuciones de personas naturales y jurídicas, obligando a las organizaciones políticas a adoptar medidas de transparencia financiera;
- q)** Que el proceso de revocatoria del mandato, para todas las dignidades de elección popular (incluido Presidente de la Republica), cuya convocatoria (a referéndum) deberá tener el respaldo del 10 por ciento de los votos obtenidos por la autoridad de la que se demanda su revocatoria; y,
- r)** Finalmente, mi propuesta considera el derecho de los ciudadanos para constituir gobiernos regionales o provinciales autónomos, que es un derecho de los pueblos sin atentar el principio de unidad territorial, pero reconociendo su derecho a asumir competencias, atribuciones, recursos y demás aspectos inherentes.

BIBLIOGRAFÍA.

LIBROS:

BOBBIO, Norberto y Otro: DICCIONARIO DE POLÍTICA, Siglo Veintiuno Editores; Tomos: I y II., México DF., 1985.

BORJA CEVALLOS, Rodrigo: ENCICLOPEDIA DE LA POLÍTICA, Fondo de Cultura Económica, México DF., 1997.

BUTLER, D.: SISTEMAS ELECTORALES en Estudios Públicos, No. 13, Verano Editorial, s/l., 1994.

CAPEL: DICCIONARIO ELECTORAL, Serie Elecciones y Democracia, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1989.

CÓRDOVA Ángel: ESTUDIOS Y DATOS: ECUADOR EN PERSPECTIVA, Cedatos, Quito, 1999.

GRIJALVA, Agustín: ELECCIONES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 1998.

IZQUIERDO, Homero: DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO, 2a edic., Quito, 1997.

LARREA HOLGUÍN, Juan: DERECHO CONSTITUCIONAL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2000.

¿LUCAS VERDÚ, Pablo: MANUAL DE DERECHO POLÍTICO, Vol. 1, 3ª. Ed., Tecnos s.a., Madrid, 1994.

NARANJO, Vladimiro: TEORÍA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS; Edit. Temis, Bogotá, 1990.

NOHLEN, Dieter et. al.: TRATADO DE DERECHO ELECTORAL COMPARADO DE AMÉRICA LATINA, México, IFE, FCE, 1998.

OMEBA: ENCICLOPEDIA JURÍDICA; tomos III y XXII, Edit. Driskill s.a., Buenos Aires, 1981.

QUINTERO, Rafael: ENTRE EL HASTÍO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, Partidos y Elecciones en el Ecuador (2000 – 2002), Abya Yala et. Al., Quito, 2002.

SALTOS, Napoleón et. Al.: ECUADOR: SU REALIDAD, Fundación de Investigación y Promoción Social José Peralta, Quito, Septiembre 2004.

SWANN A. Mony de: "Distrito Electoral", Diccionario de Derecho Constitucional, UNAM, México D.F., 2002

TRUJILLO, Julio César: TEORÍA DEL ESTADO EN EL ECUADOR, Estudio de Derecho Constitucional; Corporación Editora Nacional - Universidad Simón Bolívar; Quito, 1994.

T.S.E.: PROPUESTA DE REFORMA ELECTORAL 1998, Quito, enero de 1998.

T.S.E.: ECUADOR: ELECCIONES 1998, Quito, mayo de 1998.

VARIOS: LA NUEVA CONSTITUCIÓN: ESCENARIOS, ACTORES, DERECHOS, Ciudad, Quito, 1998.

VARIOS: DERECHO CONSTITUCIONAL, para Fortalecer la Democracia Ecuatoriana, Tribunal Constitucional, Quito, 1999.

VARIOS: LOS GRANDES TEMAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Colección Reforma Política 5, Gobierno del Ecuador, BID, Abya-Yala, Quito, 1998.

VARIOS: ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA REFORMA POLÍTICA EN EL ECUADOR, ILDIS- Escuela de Sociología, U. Central-AAJ, Quito, 1998.

YÉPEZ, Armando: LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA EN DERECHO, Pudeleco, Quito, s/f.

ZAVALA E., Jorge: ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL, Edino, Guayaquil, 1999.

LEYES, ACUERDOS, DOCUMENTOS:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, (RO 1: 11-agosto-1998), Corporación de Estudios y Publicaciones, actualizada a agosto de 1998.

LEY DE ELECCIONES, Res. R-22-058 (R.O. 280, 8-III-2001)

LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS, Res. R-22-058 (R.O. 280, 8-III-2001).
REVISTAS y PERIÓDICOS de circulación nacional.

SITIOS WEB:

<http://www.tse.gov.ec>