



INSTITUTO de la DEMOCRACIA

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN, CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN ELECTORAL

CUADERNO DE ESTUDIO
ELECTORAL

No. 1

Sistema político y sistema electoral en Ecuador

RICHARD ORTIZ ORTIZ



Quito, agosto de 2012

REPÚBLICA DEL ECUADOR

Sistema político y sistema electoral

en Ecuador





INSTITUTO de la **DEMOCRACIA**

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN, CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN ELECTORAL

CUADERNO DE ESTUDIO ELECTORAL No. 1

Sistema político y sistema electoral en Ecuador

Richard Ortiz Ortiz



Quito, agosto de 2012

República del Ecuador

Consejo Nacional Electoral

Domingo Paredes Castillo
CONSEJERO - PRESIDENTE

Paúl Salazar Vargas
CONSEJERO - VICEPRESIDENTE

Juan Pablo Pozo Bahamonde
CONSEJERO

Roxana Silva Chicaiza
CONSEJERA

Magdala Villacís Carreño
CONSEJERA

Instituto de la Democracia

Dr. Richard Ortiz Ortiz
DIRECTOR EJECUTIVO

Eco. Isaías Campaña
DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y PUBLICACIONES

Dra. Lucila Vallejo
DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN

María José Calderón, Ph.D (c)
DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN

Los contenidos de esta publicación no expresan ni comprometen los fines constitucionales y legales del Instituto de la Democracia. Este documento es un aporte al debate académico, pluralista y democrático sobre temas centrales de la participación ciudadana, las organizaciones políticas y la democracia.

© Derechos reservados Instituto de la Democracia 2012.

Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Impresión: V&M Gráficas

Quito, Ecuador

|Presentación

El número 13 del artículo 219 de la Constitución de la República establece como una de las atribuciones del Consejo Nacional Electoral (CNE) la de organizar el funcionamiento del Instituto de Investigación, Capacitación y Promoción Electoral. A partir del 29 de noviembre de 2011, fecha de posesión, los nuevos consejeros del CNE han llevado a cabo varias acciones para organizar y estructurar dicho instituto. El 13 de junio de 2012 se aprobó su Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos y se lo denominó como *Instituto de la Democracia*. El 22 de junio del mismo año designaron a su director titular.

El Instituto de la Democracia es un organismo del Estado ecuatoriano, adscrito al CNE. Tiene como misión, desde un enfoque académico, pedagógico y pluralista, el estudio de las instituciones democráticas y de la participación ciudadana, el asesoramiento técnico de la Función Electoral y de las organizaciones políticas, el fortalecimiento del talento humano de los servidores electorales y la difusión de valores democráticos, con el fin de contribuir a la consolidación del sistema democrático ecuatoriano.

Como parte de sus actividades propias, el Instituto abre con este primer número sobre “Sistema político y sistema electoral en Ecuador” la Serie *Cuadernos de Estudio Electorales*, que tendrán como fin primordial difundir la elaboración científica de los servidores de la Función Electoral, académicos y estudiosos del derecho público, y desatar un debate sincero e informado sobre temas de participación, organizaciones políticas y democracia. A estos cuadernos se sumarán los estudios monográficos de investigación, los cuadernos de capacitación electoral y el material bibliográfico de la dirección de promoción electoral.

Esperamos que este trabajo sirva de incentivo para el estudio de nuestras instituciones democráticas básicas (sistema de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral) y permita una discusión fructífera. Comentarios y sugerencias son bienvenidos.

Quito, agosto de 2012

Dr. Domingo Paredes Castillo
PRESIDENTE
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Dr. Richard Ortiz Ortiz
DIRECTOR EJECUTIVO
INSTITUTO DE LA DEMOCRACIA



Índice

Introducción	1	4.2 ¿Qué son los principios de representación?	9
1 ¿Qué es sistema político?	2	4.3 ¿Cuáles son los componentes de los sistemas electorales?	10
2 Democracia y representación	3	4.3.1 La forma de candidatura	10
2.1 La representación como solución	4	4.3.2 La forma de voto	10
2.2 La compleja democracia ecuatorialiana	5	4.3.3 La circunscripción electoral.....	11
3 El sistema electoral como subsistema y su relación con el sistema de partidos y el sistema de gobierno	6	4.3.4 La barrera legal	13
3.1 Definiciones básicas	6	4.3.5 Fórmula de conversión de votos en escaños	13
3.2 Relaciones entre el sistema electoral y los otros sistemas	7	4.4 ¿Cuáles son las funciones que cumplen los sistemas electorales?.....	15
4 La gramática de los sistemas electorales	8	4.5 Sistema electoral presidencial	17
4.1 ¿Qué es un sistema electoral?	8	5 Reflexiones finales	18
		Bibliografía	19



| Sistema político y sistema electoral en Ecuador

INTRODUCCIÓN*

Habiendo nacido ciudadano de un Estado libre y miembro del soberano, por mínima que sea la influencia que mi voz pueda ejercer en los asuntos públicos, el derecho de voto me impone el deber de instruirme en tales temas, contento, cada vez que reflexiono sobre los gobiernos, de encontrar siempre nuevas razones para amar al de mi país (ROUSSEAU, El contrato social, 1762).

La Constitución de la República otorga a la Función Electoral la misión constitucional de *garantizar el ejercicio de los derechos políticos* que se expresan a través del sufragio, así como de los referentes a la organización política de la ciudadanía (inc. 1, art. 217). Los derechos que se ejercen mediante el *sufragio* son (1) el derecho a elegir y ser elegido, (2) el derecho a ser consultado y (3) el derecho a revocar el mandato de autoridades de elección popular. Los atinentes a la organización política tienen que ver con el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos a fundar, afiliarse o desafiliarse de *partidos o movimientos políticos* y a participar en su vida interna (*cf.* art. 61).

En otras palabras, la Función Electoral, integrada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), constituyen, en sentido amplio, lo que suele denominarse *justicia electoral*, es decir, el conjunto de mecanismos institucionales que tienen como finalidad

[...] la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y justicia de los actos y procedimientos electorales (OROZCO, 2007: 1153).¹

Puesto que el principio democrático y la garantía de su realización son piezas fundamentales de los Estados modernos, no puede concebirse la democracia sin un sistema de protección de los derechos de participación. Este sistema está constituido en el Ecuador por la Función Electoral.

Por otra parte, la democracia moderna es —estructuralmente— un conjunto complejo de instituciones, funciones y órganos entrelazados entre sí,

* Esta es la versión revisada del documento de trabajo elaborado para el “Taller de inducción: filosofía de gestión, situación actual y perspectivas de nueva gestión del Consejo Nacional Electoral”, organizado por el Consejo Nacional Electoral, en la ciudad de Quito, el 11 de junio de 2012. Agradezco a Emilio Cerezo y Stephanie Ávalos la corrección de los borradores.

¹ En *sentido estricto*, la justicia electoral se refiere únicamente a los mecanismos jurisdiccionales para la protección de los derechos de participación y, en el Ecuador, esa función la cumple el TCE. Sobre la nueva estructura de la Función Electoral y la noción de justicia electoral, véase ORTIZ ORTIZ (2009).



que cumplen diversas funciones. A este conjunto de estructuras, funciones y relaciones se le denomina comúnmente *sistema político*.

Los componentes básicos del sistema político son el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral. Sobre estos elementos y sus relaciones recíprocas trata este trabajo, con especial énfasis en el sistema electoral y la representación política.

El objetivo de estas reflexiones es proporcionar (1) una visión general del sistema político como conjunto de estructuras, funciones y procesos interrelacionados entre sí; (2) un bosquejo de la importancia de la representación; (3) una síntesis de la posición del sistema electoral en el sistema político; (4) un conjunto de definiciones sobre los componentes del sistema electoral; y, finalmente, (5) algunas conclusiones preliminares.

1 ¿QUÉ ES SISTEMA POLÍTICO?

El concepto de sistema político pretende ser menos abstracto y más neutral que el de “Estado”, ya que las unidades estatales comprenden elementos más allá de los puramente institucionales, como la población y el territorio, y responden al desarrollo parti-

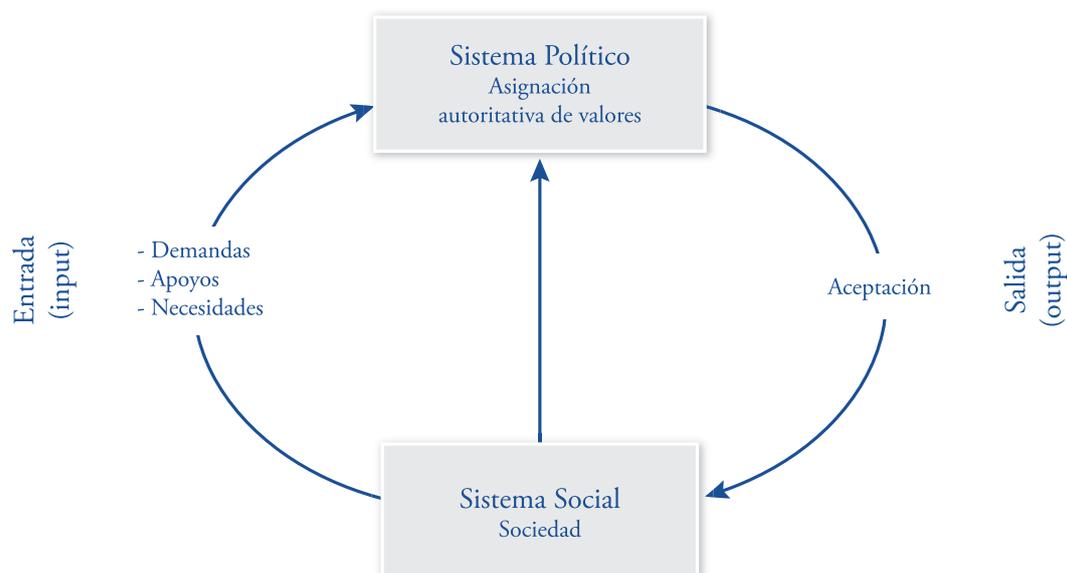
cular de la formación de los Estados nacionales en el siglo XVII en Europa; en cambio, el concepto de sistema político intenta centrar su atención en la parte del sistema social que se dedica a la transformación de demandas de la población en decisiones públicas, y además quiere servir de *constructo analítico* para estudiar la organización política de cualquier sociedad, independientemente del tiempo y del espacio.

En consecuencia, el sistema político hace relación al ámbito de las interacciones sociales en el cual se toman decisiones de carácter general y vinculante, o donde se asignan valores a la sociedad de manera autoritativa (*cf.* EASTON, 2006).

El Gráfico 1 ilustra la diferenciación funcional entre el sistema político y el sistema social como producto de la división y especialización del trabajo; muestra como el sistema social alimenta al sistema político con apoyos y demandas (input o *legitimidad de entrada*); además enseña como el sistema político responde a las exigencias sociales con políticas públicas, que reciben la aceptación (o no) de la sociedad (output o *legitimidad de salida*).

Las principales funciones de un sistema político son la creación de normas generalmente obligatorias (función legislativa), su aplicación (función ejecutiva) y la interpretación a casos concretos (función

Gráfico 1: Sistema político



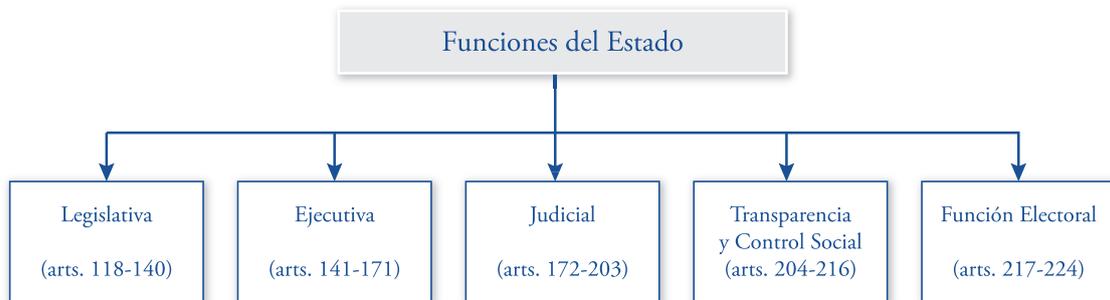
Fuente: tomado de Druwe (1995: 345). Traducción del autor.
Elaboración: Instituto de la Democracia.

judicial), y están orientadas a los resultados del sistema (output). Estas tres funciones clásicas están complementadas por los partidos políticos y las organizaciones sociales, que se ubican en la entrada del sistema, pues agregan y procesan demandas sociales. La Constitución de 2008 suma a este complejo institucional la Función de Participación y Control Social y la Función Electoral, que ponen su énfasis en la legitimidad de entrada del sistema (input). El Gráfico 2 representa a las cinco funciones del Estado ecuatoriano, conforme a la Constitución de 2008.

También son parte del sistema político de los Estados constitucionales modernos el control constitucional (Corte Constitucional) y, finalmente, elementos personales como las características de las élites políticas y la cultura política de la población.

En lo que sigue, centraremos nuestra atención en el sistema electoral así como en su relación con el sistema de partidos y el sistema de gobierno, pero primeramente indicaremos brevemente qué se entiende por democracia.

Gráfico 2: Funciones del sistema político ecuatoriano



Nota: los artículos citados son de la Constitución de la República del Ecuador.
Elaboración: Instituto de la Democracia.

2 DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN

Cuando se habla de “democracia” en el derecho constitucional o en la ciencia política, se hace relación a la democracia representativa; pero no siempre fue así. Etimológicamente, democracia significa *gobierno del pueblo* sobre sí mismo, es decir, una democracia directa (véase MANIN, 1998; BOVERO, 2002).

Pedro SALAZAR, en su libro “Constitución y democracia” (2006), resume lo que debe entenderse por el *principio democrático*:

[...] el ideal democrático, en su versión pura, supone que todos los temas, asuntos y cuestiones estén a disposición de la deliberación pública (SALAZAR, 2006: 184).

Históricamente, sobre este tema, debemos volver nuestra mirada a la democracia griega. Lo que apor-

tan los griegos al concepto de democracia es la idea de la igualdad política (*isonomía*), que implica que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar en la vida política de una comunidad y que *todos son aptos para asumir puestos de gobierno*.

Sin embargo, para los griegos, la forma ideal de gobierno no era la democrática, sino una constitución mixta, una mezcla de oligarquía y democracia, a lo que denominaban *politía*. La democracia, como “gobierno de la muchedumbre” que decae en demagogia (manipulación de las masas), era una forma degenerada de gobierno (cfr. BOBIO 2001a: 15-43). Este prejuicio se extiende hasta los pensadores liberales del siglo XVIII (véase MANIN, 1998).

El primer teórico moderno de la democracia en su sentido radical es Jean-Jacques ROUSSEAU en su obra “El Contrato social” (1762). El libro es polémico y deja sentir la desazón de su autor al intentar diseñar una forma de gobierno en la que –al mismo



tiempo— se garantice la libertad de los ciudadanos y sea posible la generación de decisiones colectivas legítimas en una metafísica de la *voluntad general*. ROUSSEAU expresa su frustración al afirmar:

Si hubiera un pueblo de dioses, estaría gobernado democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres (ROUSSEAU, 2006: 127).

2.1 La representación como solución

Ante el problema de la legitimidad del gobierno y el rechazo de la democracia directa, surge la concepción republicana del gobierno (EL FEDERALISTA) y la teoría de la representación (SIEYES, BURKE, MONTESQUIEU). En el concepto de democracia se empieza a remarcar el carácter *procedimental* y su carácter representativo (véase MANIN, 1998).

La democracia representativa, en su esencia, se reduce a una fuente de legitimidad y a una forma de gobierno, y plantea básicamente las siguientes preguntas:

1. ¿Quién decide? o ¿cómo se legitima las decisiones políticas?
2. ¿Cómo se decide? o ¿cuál es el procedimiento para tomar decisiones políticas?

Desde estas cuestiones, la democracia puede ser entendida como las *reglas de juego* de la vida política de una sociedad. Según Norberto BOBBIO (2001b), esas reglas comprenden las siguientes condiciones:

1. Derecho al sufragio universal (condición de inclusión).
2. Igualdad en el voto (condición de equivalencia).
3. Libertad de elección entre una pluralidad de opciones (condición de pluralismo en la información).
4. Libertad para escoger entre soluciones diversas (condición de pluralismo político).
5. Regla de la mayoría (condición de eficiencia).

6. Protección de los derechos de las minorías, sobre todo, el derecho a llegar a ser mayoría (condición de supervivencia).

Hay que prestar especial atención a esta última regla, dado que la protección de los derechos de la minoría constituye —junto con las precondiciones del juego democrático— un prerrequisito fundamental de la democracia.

El momento en que se reflexiona sobre el funcionamiento real del juego democrático, rápidamente se constata que la participación de las y los ciudadanos y el respeto de esas reglas suponen la existencia de ciertas precondiciones sustanciales (ciertas libertades) y materiales (ciertos derechos sociales). Por tanto, hay que distinguir entre la democracia y sus precondiciones, que son de dos clases:

1. Precondiciones sustanciales, que son las *libertades liberales*: libertad personal, de pensamiento, de reunión y asociación. BOBBIO dice con respecto a esto:

Estos derechos [...] son el presupuesto necesario para el correcto funcionamiento de los mecanismos procedimentales que caracterizan a un régimen democrático (BOBBIO, 2001: 6).

2. Precondiciones materiales, que son *derechos sociales* básicos: alimentación y educación. Estos derechos no son solo precondiciones del juego democrático sino, incluso, de las precondiciones sustanciales de la democracia.

La Constitución ecuatoriana del 2008 recoge los derechos de libertad en el artículo 66, los derechos de participación en el artículo 61 y los derechos sociales básicos están en el número 1 del artículo 3: *educación*, salud, *alimentación*, seguridad social y agua.

En conclusión, no resulta creíble que el disfrute de libertades básicas sea posible si la o el ciudadano teme por su subsistencia y no tiene la suficiente formación para actuar activamente. Tampoco resulta creíble que un ciudadano con libertades formales y sin los mínimos recursos materiales corresponda al ideal democrático.

2.2 La compleja democracia ecuatoriana

La Constitución de la República del Ecuador recoge un *modelo multidimensional de democracia*, integrada por cuatro tipos: directa, participativa, comunitaria y representativa (arts. 95-117).

A la *democracia directa* se la denomina también radical o “cara a cara” y se refiere a la “forma de gobierno donde el pueblo lo ejerce directamente y sin intermediarios” (ANDINO, 2012: 13). Por tanto, en este tipo de democracia se trata de que las ciudadanas y los ciudadanos, por sí mismos y bajo su responsabilidad, tomen las decisiones que les afectan.

La *democracia participativa* presupone algún tipo de representación política y ofrece a las ciudadanas y los ciudadanos una serie de mecanismos para influir en la toma de decisiones que afectan a la sociedad políticamente organizada. Este tipo de democracia pretende crear dentro de las estructuras institucionales espacios para un *ciudadano activo*, así como, atar a los gobernantes a los deseos de la población.

La *democracia comunitaria* hace relación a la organización política de sociedades poco diferenciadas; y se fundamenta en la participación permanente de

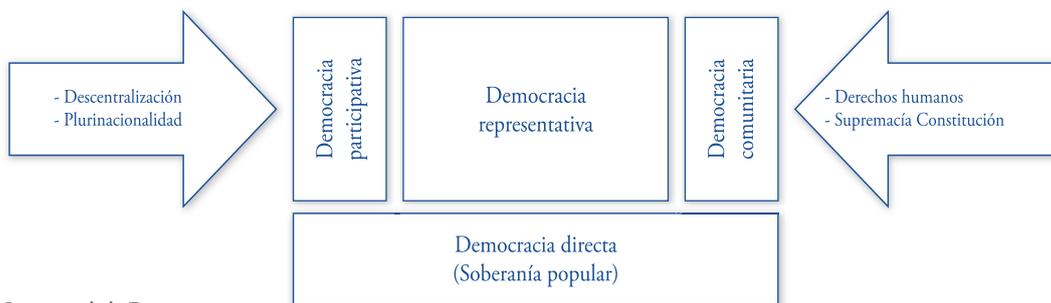
todos los miembros de una colectividad, en la cual prima el bien común sobre el individual (*cf.* VILLORO, 2006). Mauro ANDINO define a este tipo de democracia como la forma de gobierno:

[...] donde los asuntos de la comunidad se resuelven en asamblea con la participación de sus miembros –llamados también comuneros–, con capacidad para tomar la palabra e intervenir en ella, discutir el tema motivo de la convocatoria y asumir las decisiones por consenso sobre los asuntos importantes. La democracia comunitaria determina que todos los individuos tienen que cumplir con un servicio no retribuido en la realización de tareas de beneficio colectivo. Como contraparte, todos son asistidos por la comunidad en caso de dificultad o necesidad (ANDINO, 2012: 25).

A la *democracia representativa* también se la denomina indirecta o procedimental y, como ya se expuso, responde a las preguntas “quién decide” y “cómo se decide” (*véase supra* 2.1).²

El Gráfico 3 ilustra el modelo democrático de la Constitución ecuatoriana, que siempre debe ser complementado con el mandato constitucional del gobierno descentralizado³ y el principio de la plurinacionalidad, por un lado, y con la prevalencia de los derechos humanos como objetivo primordial del Estado⁴ y el sometimiento de toda actividad pública a la Constitución, por otro.⁵

Gráfico 3: Modelo multidimensional de la democracia constitucional ecuatoriana



Elaboración: Instituto de la Democracia.

² En el Título IV de la Constitución de la República (arts. 95-237) se instituyen los diversos tipos de democracia y la organización institucional del Estado ecuatoriano.

³ Véase el Título V de la Constitución sobre la *Organización territorial del Estado* y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD).

⁴ Véase el numeral 1 del art. 3 de la Constitución, y todo el Título II de la Carta Política, sobre los derechos.

⁵ Véase el Título IX de la Carta Magna, sobre la *supremacía de la Constitución*.



Aunque no se puede desconocer que la democracia representativa resuelve de manera pragmática una serie de exigencias de las comunidades políticas modernas, a través de la división de trabajo y la especialidad funcional de la carrera política y la burocracia, no deja de ser menos cierto que la representación siempre será un desafío para el autogobierno y la autonomía de los miembros de una colectividad. Hans Kelsen tiene en parte razón cuando afirma:

[...] desde el momento que las constituciones modernas prohíben expresamente toda vinculación formal del diputado a las instrucciones de sus electores, y hacen jurídicamente independientes las resoluciones del parlamento de la voluntad del pueblo, pierde todo fundamento positivo la afirmación de que la voluntad del parlamento es la voluntad del pueblo, y se convierte en una pura ficción [...] (KELSEN, 2002: 512s.).

En consecuencia, a pesar de que —en el análisis que se lleva a cabo— nos centraremos en la democracia representativa, no se debe pasar por alto que democracia es también un *ideal*, que debe guiar nuestras acciones hacia la consecución de más espacios de libertad y autonomía política (*cf.*: SARTORI, 2007a: 30s.).

3 EL SISTEMA ELECTORAL COMO SUBSISTEMA, Y SU RELACIÓN CON EL SISTEMA DE PARTIDOS Y EL SISTEMA DE GOBIERNO

Podemos hablar de un *sistema político democrático* cuando la fuente del poder es popular y su acceso está reglamentado; la pluralidad y la competencia políticas están garantizadas; y, hay división de poderes en diversas funciones con competencias específicas.⁶ Las instituciones centrales de la democracia representativa son, por tanto, el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema de gobierno.

A continuación definimos los diversos tipos de sistemas y resumimos las relaciones entre el sistema electoral y los otros subsistemas del sistema político.

3.1 Definiciones esenciales

El *sistema electoral* contiene el modo según el cual el elector manifiesta, por medio del voto, su *preferencia* por un partido o candidato, y la manera en que esos votos se convierten en *cargos públicos* (*véase* infra 4).

El *sistema de partidos* es el conjunto de partidos y movimientos políticos y sus relaciones entre sí. Se distingue entre sistemas más o menos estructurados. Para SARTORI:

Un sistema partidista se convierte en estructurado [*institucionalizado*] cuando el elector no sigue ya al “notable” [o caudillo], sino que se orienta en función de imágenes abstractas de partido o de ideologías de las que son portadores los partidos políticos (SARTORI, 2007a: 290).

Esta noción coincide con las exigencias impuestas por la Constitución a las organizaciones políticas, al ordenar que ellas “sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias” (inc. 1, art. 108).

Los sistemas de partidos, en relación a su número y el grado de distancia ideológica entre partidos, se clasifican en (*cf.*: SARTORI, 1999: 158-162):

1. Partido único: no democrático, sirve como instrumento de concentración del poder.
2. Partido hegemónico: no democrático, permite la existencia de otros partidos, pero el poder no está realmente a disposición de éstos.
2. Partido dominante: democrático, con un partido que permanentemente gana las elecciones.
3. Bipartidismo: democrático, con dos partidos que constantemente ganan elecciones y se turnan en el poder.
4. Multipartidismo moderado: democrático, con gobiernos de coalición; incluye de 3 a 5 partidos relevantes.⁷

⁶ Sobre las reflexiones metodológicas de la triada institucional: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos, *véase* NOHLEN (2010a).

⁷ En sentido elemental, se considera partido relevante al que alcanza representación parlamentaria y tiene la capacidad de formar una coalición o posibilidad de chantaje.

5. Multipartidismo polarizado: democrático, con coaliciones unipolares y partidos anti-sistema; incluye de 6 a 9 partidos relevantes.
6. Pluralismo atomizado: democrático, con alto grado de polarización; incluye más de 10 partidos relevantes.

En cuanto a esta tipología de sistemas de partidos, hay que considerar que fue desarrollada teniendo como trasfondo sistemas parlamentarios europeos y, por lo tanto, no puede aplicarse sin más a sistemas presidenciales y con diferente contexto social y político.

El *sistema de gobierno* se refiere a la adecuada *distribución del poder* entre los órganos estatales (principalmente: ejecutivo, legislativo y judicial), con el fin de garantizar el control del poder y un proceso de toma de decisiones rápido, eficiente y legítimo.

El criterio para clasificar los distintos sistemas de gobierno es la *dependencia política del gobierno* con respecto al parlamento. De forma simplificada: todo sistema cuyo parlamento posee la atribución de destituir al gobierno por razones políticas es parlamentario, todos los demás son presidenciales (STEFFANI, 1989).

En otras palabras, en el parlamentarismo, el cuerpo legislativo posee la potestad de reemplazar a su antojo al jefe de gobierno si es capaz de reunir una mayoría. En cambio, en los sistemas presidenciales, el jefe de gobierno, que a la vez es jefe de Estado, desempeña su cargo con un tiempo fijo (comúnmente 4 años) y no está a disposición del legislativo.

En referencia a los tres sistemas definidos, el Ecuador tiene un sistema proporcional complejo para la elección de los miembros de la Asamblea Nacional y un sistema de mayoría relativa calificada para el Presidente de la República (véase infra 4). El sistema de partidos está en constante movimiento y se caracteriza por su fragmentación a nivel ideológico y regional. El sistema de gobierno es presidencial con elementos parlamentarios: incluye la destitución del Presidente de la República y la disolución de la Asamblea Nacional por razo-

nes políticas, y con el efecto de elecciones presidenciales y legislativas anticipadas. A este nuevo mecanismo se le ha llegado a denominar *muerte cruzada* (cfr. arts. 130 y 148, Constitución).

3.2 Relaciones entre el sistema electoral y los otros sistemas

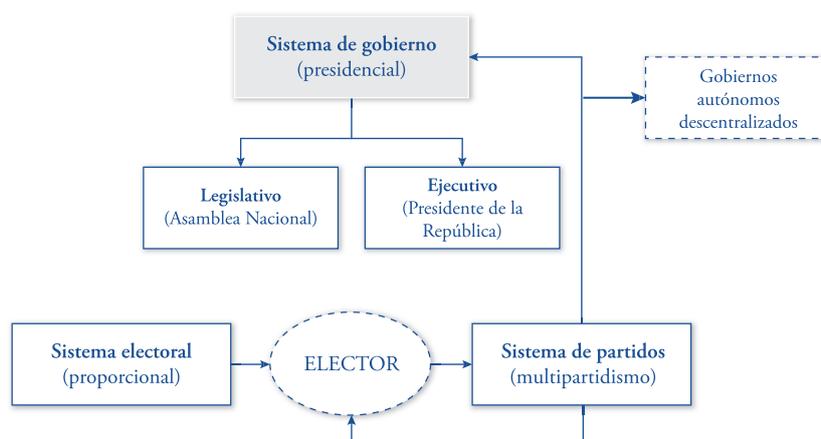
En general y de manera simplificada, las relaciones entre sistema electoral, por un lado, y el sistema de partidos y de gobierno, por otro, se pueden resumir en las siguientes proposiciones (véase Gráfico 4):

1. Los sistemas electorales son mecanismos de agregación de preferencias y fabrican representación.
2. Los sistemas electorales influyen en el grado de representación como espejo de la pluralidad de la sociedad.
3. Los sistemas electorales influyen en la participación mediante el tipo de voto y su transparencia.
4. Los sistemas electorales reducen el número de partidos a nivel parlamentario.
5. Los sistemas electorales de mayoría contribuyen al bipartidismo.
6. Los sistemas electorales proporcionales contribuyen al multipartidismo.
7. Los sistemas electorales influyen en el grado de institucionalización de los partidos políticos.
8. Los sistemas electorales tienen un papel decisivo en las relaciones ejecutivo-legislativo, previniendo el gobierno dividido e incentivando la formación de coaliciones.

Las proposiciones enunciadas son únicamente indicativas y tienen como fin el guiarnos en el análisis de las consecuencias políticas de cada uno de los sistemas, considerando a su vez las especificidades del contexto socioeconómico y cultural.



Gráfico 4: Los subsistemas del sistema político



Elaboración: Instituto de la Democracia.

4 LA GRAMÁTICA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Como ya se expuso, *los sistemas electorales fabrican representación política*. Su fuente es la voluntad soberana y se fundamenta en la responsabilidad de los elegidos. En otras palabras, los sistemas electorales son *mecanismos de agregación de preferencias políticas*, ya que permiten que la pluralidad de una sociedad se traduzca a nivel institucional en cuerpos o autoridades representativos y en políticas públicas mayoritarias.⁸

El sistema electoral merece especial atención, puesto que es *uno de los elementos institucionales más sensibles* de las democracias modernas, en razón de sus efectos sobre la representación política, el sistema de partidos y el funcionamiento del sistema político (*cf.* SARTORI, 2003: 39-65).

En el Ecuador, aproximadamente 14 millones y medio de personas, después de pasar por los diversos filtros, están representadas actualmente por 124 asambleístas, es decir que cada miembro de la asamblea representa más o menos a 117.000 habitantes del territorio nacional. Después del censo

nacional de 2010 y para las elecciones de 2013, el número de legisladores ascenderá a cerca de 136.

El Gráfico 5 esquematiza cómo las ciudadanas y los ciudadanos representados por el cuerpo electoral eligen mediante su voto y, por intermediación de los partidos políticos, a sus representantes.

Singular atención en la “fábrica de la representación” merecen los componentes del sistema electoral propiamente dicho, que resuelven las cuestiones de: (1) quiénes y cómo se puede ser candidato; (2) quiénes votan y cómo se vota; (3) dónde y por cuántos se vota; y, (4) cómo se cuentan los votos y cómo se determina quien es elegido.⁹ Estas son las razones por las cuales los sujetos políticos atribuyen a las reglas electorales tanta importancia: ellas deciden quienes participan en el juego de democrático y quienes acceden al poder público (*véase* gráfico 5).

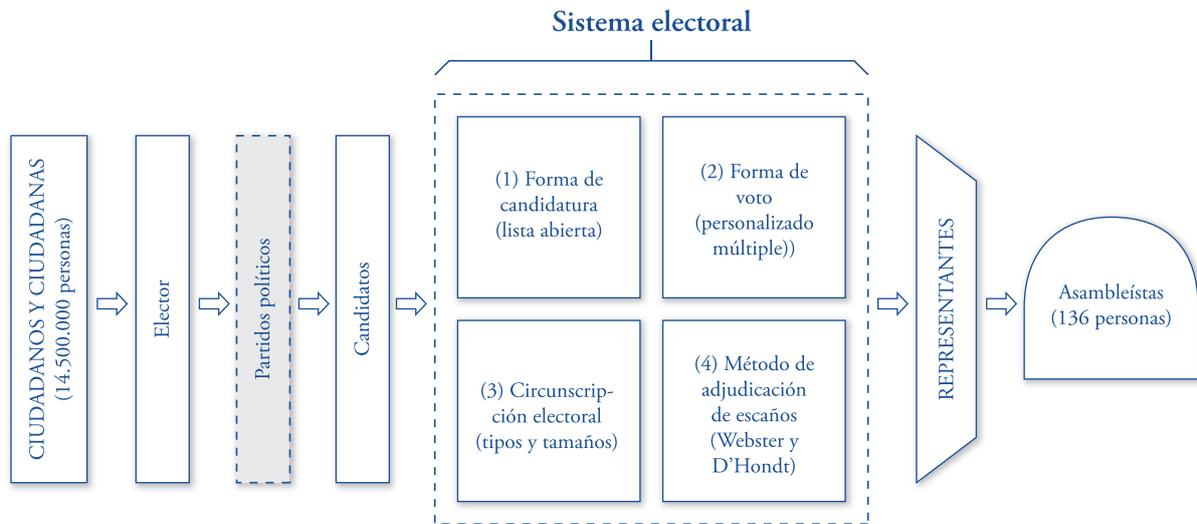
4.1 ¿Qué es un sistema electoral?

Aunque en su acepción amplia al sistema electoral se le considera como la suma de todas las regulaciones

⁸ El libro más completo sobre sistemas electorales y sus relaciones con el sistema de partidos en idioma castellano es la obra del profesor alemán Dieter NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos* (2004). Sobre el derecho electoral en la región latinoamericana, es irrenunciable la consulta de Dieter NOHLEN et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2007). Para más detalles sobre el marco jurídico electoral en el Ecuador, *véase* Jorge MORENO, *Elementos de derecho electoral ecuatoriano* (2010).

⁹ A estos cuatro elementos puede sumarse la barrera legal, que tiene la función de mitigar la fragmentación de la representación parlamentaria e incentivar a los partidos pequeños a la formación de coaliciones electorales (*véase* infra 4.3.4).

Gráfico 5: La fábrica de la representación



Nota: 14.500.000 es la cifra aproximada de la población según el censo de 2010, y 136, el número aproximado de asambleístas para las elecciones 2013. Elaboración: Instituto de la Democracia.

sobre procesos electorales, preferimos en este documento su *sentido técnico y restringido*. En este sentido, el sistema electoral consiste en el conjunto de disposiciones normativas sobre diversos elementos institucionales que se relacionan entre sí (sistema) y que establecen cómo se eligen cargos públicos (electoral).

El sistema electoral, por tanto, regula básicamente dos cosas:

1. El modo como los ciudadanos *expresan su preferencia política* (votan) por un candidato o partido; y,
2. La forma como (mediante qué cálculo) esos *votos se transforman en un cargo público*; por ejemplo, Presidente de la República o asambleísta.

4.2 ¿Qué son los principios de representación?

Constitutionalistas y politólogos han discutido también sobre los criterios de clasificación de los sistemas electorales. Para Giovanni SARTORI (2007a) los sistemas electorales se clasifican por su *efecto manipulador* sobre el elector: mientras más constriñe al elector, más fuerte es el sistema electoral. Desde esta perspectiva, el sistema uninominal de mayoría

es un sistema fuerte, mientras que los sistemas proporcionales son más o menos débiles. Un sistema proporcional puro es un sistema “sin efecto”.

Para Dieter NOHLEN (2008), el criterio de SARTORI no es muy sistemático, y propone clasificar los sistemas electorales conforme al *principio de representación*. El principio de representación plantea la cuestión de la decisión política de una sociedad para configurar su representación. Esta decisión se fundamenta en experiencias históricas, en consideraciones político-ideológicas, democráticas y político-pragmáticas. El principio de representación puede ser proporcional o de mayoría.

El principio de *representación proporcional* tiene como objetivo principal reflejar en la asamblea legislativa la diversidad política y social. *El cuerpo legislativo debe ser un espejo de la sociedad*. En esta decisión es importante que la mayor parte posible de los grupos políticamente relevantes alcancen representación parlamentaria. Se dirá que un sistema es proporcional si la diversidad a nivel de la representación de la asamblea se compadece con la pluralidad política, social y étnica. El costo generalmente es una alta fragmentación del sistema de partidos.

El principio de *representación de mayoría*, en cambio, concentra su atención en el gobierno efectivo. Este principio traduce la decisión política de



permitir un gobierno mayoritario o con un *sólido apoyo parlamentario*. En este contexto, la función de representación pasa a segundo plano, y se argumenta que el elector debe tener la oportunidad de tomar una decisión clara y dotar al gobierno del suficiente apoyo político para llevar a cabo su plan de gobierno. El costo es la baja representación de grupos minoritarios a nivel legislativo.

Ecuador se ha decidido por el principio de representación *proporcional*, y el artículo 116 de la Constitución ordena que el sistema electoral se desarrolle bajo este principio, y respetando el principio de igualdad y el principio de equidad de género.

4.3 ¿Cuáles son los componentes de los sistemas electorales?

Los sistemas electorales pueden referirse a la Asamblea Nacional, al Presidente de la República o a los gobiernos autónomos descentralizados. Lo que sigue trata solo acerca de los elementos del *sistema electoral legislativo* nacional; y por separado se expone el sistema electoral presidencial (véase infra 4.5). No son parte de este trabajo los sistemas electorales locales.

Los sistemas electorales legislativos son un complejo de mecanismos institucionales que comprenden: (1) la forma de candidatura, (2) la forma de voto, (3) el tipo y tamaño de circunscripción, (4) la barrera legal y (5) la fórmula de conversión de votos en escaños. Veamos cada uno de ellos.

4.3.1 La forma de candidatura

Se diferencia básicamente entre la candidatura unipersonal y la de lista o plancha. Según NOHLEN: “Las diferentes formas de lista y votación otorgan al elector mayor o menor influencia en la selección de candidatos” (2004: 65), y proporcionan mayor o menor

control a los partidos políticos sobre la selección de los candidatos y la estructuración de las listas.

El tipo de lista se clasifica a su vez en: (1) cerrada y bloqueada, (2) cerrada y no bloqueada, y (3) abierta; es decir:

1. *Lista cerrada y bloqueada*: El elector tiene un solo voto para elegir toda la lista en su conjunto, estructurada previamente por un partido o movimiento político.
2. *Lista cerrada y no bloqueada*: El elector tiene por lo menos dos votos, uno para la lista entera y otro para uno de los candidatos dentro de la lista (*voto preferencial*); puede haber más de un voto preferencial.
3. *Lista abierta*: El elector tiene *tantos votos como escaños* a elegir y puede seleccionar sus candidatos dentro de una lista o entre listas. Los partidos o movimientos solo pre-estructuran las listas. En el Ecuador, la *forma de lista es abierta*. Según el artículo 160 del Código de la Democracia¹⁰:

Art. 160 [...] El elector podrá indicar su preferencia por los o las candidatas de una sola lista o de varias listas hasta completar el número permitido para cada uno de los cargos señalados.

Por mandato constitucional (arts. 108 y 116) y legal (art. 160 Código de la Democracia), las candidaturas se establecerán mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias, y las listas se estructurarán con estricta paridad, *alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres*.

4.3.2 La forma de voto

La manera en que el elector vota está estrechamente relacionada con la forma de lista y los extremos están representados por el *voto por un candidato* (personalizado) y por el *voto por una lista*

¹⁰ La denominación completa de este cuerpo normativo es “Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia”. Fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 578, del 27 de abril de 2009. La última reforma a esta ley es del 6 de febrero de 2012.

de partido (programático). Hay también formas combinadas como sistemas con votos preferenciales dentro de la lista.

En el Ecuador, la forma de voto es por personas y el votante cuenta con tantos votos como candidatos; a esta manera de votar se ha denominado *voto múltiple personalizado*. El artículo 120 del Código de la Democracia ordena:

Art. 120 [...] los electores marcarán la casilla que identifique a cada candidato de una sola lista o entre listas, hasta el máximo de la representación que corresponda elegir.

Con el voto personalizado en listas abiertas, las listas estructuradas por los partidos y movimientos políticos son meras sugerencias al elector y, por tanto, las organizaciones políticas pueden ejercer menos control sobre sus cuadros políticos.

4.3.3 La circunscripción electoral

Junto a la fórmula de conversión de votos en escaños, la circunscripción electoral es el *elemento más relevante de un sistema electoral*. Y, para el Ecuador, hay que considerar dos aspectos:

1. *El tipo*: La circunscripción electoral puede ser (art. 118, Constitución; art. 150, Código de la Democracia):
 - a) *Nacional*, en la cual todo el territorio nacional es una sola unidad en la que se eligen 15 asambleístas.
 - b) *Regional*, en la cual las regiones legalmente constituidas eligen dos asambleístas.
 - c) *Provincial*, en la cual cada una de las 24 provincias elige *por lo menos dos* representantes y uno adicional por cada 200.000 habitantes o fracción que supere los 150.000, conforme al último censo nacional de población.
 - d) *Metropolitano*, en la cual cada distrito metropolitano legalmente constituido elige por lo

menos dos representantes y uno adicional por cada 200.000 habitantes o fracción que supere los 150.000, conforme al último censo nacional de población.

- e) *Subprovincial y submetropolitana*, que, según el artículo 150 del Código de la Democracia, se forman con la división de los distritos provinciales y metropolitanos de la siguiente manera:
 - i) Las circunscripciones de 8 a 12 se dividirán para 2.
 - ii) Las circunscripciones de 13 a 18 se dividirán para 3.
 - iii) Las circunscripciones de 19 o más se dividirán para 4.
- f) *Especial del exterior*, que son tres, una conformada por Europa, Oceanía y Asia, otra por Canadá y Estados Unidos, y la tercera por América Latina, el Caribe y África. Cada una elige dos representantes a la Asamblea Nacional.

Según el último Censo Nacional de 28 de noviembre de 2010, el Ecuador tiene la cifra oficial de 14.483.499 habitantes. En base a esta cifra y a la distribución provincial de la población, habrá que volver a determinar el número de asambleístas para las elecciones del 2013.

Aún no existen regiones, y se discute cómo el estatus de la ciudad de Quito como distrito metropolitano afectará el diseño de las circunscripciones. Por mandato del inciso 2, número 2, del artículo 150 del Código de la Democracia, el CNE será el responsable de diseñar las nuevas circunscripciones subprovinciales para las elecciones 2013 y, posiblemente, lo referente al distrito metropolitano de Quito.

2. *El tamaño*: No se refiere a la extensión territorial, sino al *número de escaños* que se adjudican en la circunscripción. Se clasifican en:
 - a) *Circunscripciones uninominales*: Se elige un solo candidato en cada distrito electoral; son típicas de los sistemas de mayoría (Inglaterra).



b) *Plurinominales*: Se elige más de un candidato en cada circunscripción; y, a su vez, se clasifican en:

i) Pequeñas: de 2-5 escaños;

ii) Medianas: de 6-10; y,

iii) Grandes: más de 10.

El tamaño de la circunscripción es decisivo para los *efectos proporcionales* de un sistema electoral: mientras más pequeña es la circunscripción menos proporcional es el resultado, es decir, la relación votos-escaños.

Para las elecciones 2013 y considerando las reglas

electorales vigentes –más allá de los assembleístas que se eligen en la circunscripción nacional en número de 15 y las circunscripciones del exterior (3 de 2 escaños)–, en el Ecuador tendremos circunscripciones electorales provinciales desde 2 hasta un máximo de 6 escaños, ya que ninguna llega a 7 y las que pasen de 7 tendrán que subdividirse.

Si se hace un análisis preliminar del Censo Nacional del 2012, habrá 30 *circunscripciones provinciales* y se elegirán en ellas 115 assembleístas.

Si se analiza la Tabla 1, se constata que prácticamente todas las *circunscripciones serán pequeñas* (29 de 30), una sola mediana (Los Ríos), lo que reduce los efectos proporcionales del sistema electoral.

Tabla 1: Circunscripciones provinciales electorales

Tamaño	Número total	Provincias
2 escaños	6	Morona Santiago, Napo, Pastaza, Zamora Chinchipe, Galápagos y Orellana
3 escaños	5	Bolívar, Cañar, Carchi, Sucumbíos y Santa Elena
4 escaños	8	Cotopaxi, Chimborazo, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Tungurahua, Santo Domingo y una de la división de Manabí
5 escaños	10	Azuay, El Oro, 1 de la división de Manabí, 3 de la división de Pichincha y 4 de la división de Guayas
6 escaños	1	Los Ríos
Promedio: 3,93	Total: 30	24 provinciales, 3 con subdivisión

Nota: En esta división de circunscripciones electorales no se toma en cuenta el estatus del distrito metroplotitano de Quito.

Elaboración: Instituto de la Democracia.

4.3.4 La barrera legal

Es un mandato legal que establece un *cierto porcentaje del total de los votos válidos* como condición para que un partido o movimiento participe en la repartición de escaños. Es uno de los instrumentos institucionales más efectivos para estructurar el sistema de partidos y disminuir la excesiva fragmentación de la representación política en el legislativo.

En el Ecuador no se cuenta con una barrera legal de representación.

4.3.5 La fórmula de conversión de votos en escaños

Es el mecanismo mediante el cual, después del conteo de votos, se adjudican los escaños a cada partido. Hay que distinguir entre dos cosas:

1. *La regla de decisión*: Es el criterio que decide quién gana, y puede ser:
 - a) *Regla de mayoría*: A su vez se subdivide en: (1) mayoría relativa, gana quien obtiene la mayoría simple de votos (*first past the post*); y (2)

mayoría absoluta, gana quien obtiene la mitad más uno del total de votos; generalmente, esta última está complementada con una segunda vuelta (*ballotage*), pues ningún partido alcanza en la primera vuelta la mayoría exigida.

- b) *Regla de proporcionalidad*: Gana quien ha alcanzado cierto porcentaje en relación al total de los votos obtenidos y al tamaño de la circunscripción. Para este cálculo hay una multiplicidad de procedimientos. Los dos tipos más importantes son los (1) de divisor y los (2) de cociente.

El sistema electoral legislativo ecuatoriano es muy complejo, la regla de decisión es de mayoría, es decir, después de todo el procedimiento se adjudica el escaño a “los candidatos que hayan obtenido mayores preferencias” (núm. 4, inc. 1 del art. 164, Código de la Democracia) o a “los candidatos más votados de cada lista” (último inciso, art. 164, Código de la Democracia).

2. *Los procedimientos de cálculo*: Se aplican en sistemas electorales que emplean reglas de proporcionalidad en la adjudicación de escaños. Son de dos clases:

Tabla 2: Método D’Hondt con 7 escaños a adjudicarse entre 5 partidos

	Partidos					Total de votos válido
	A	B	C	D	E	
Total votos válidos por partido	5.980 (38,2%)	4.500 (28,7%)	2.850 (18,2%)	1.470 (9,4%)	860 (5,5%)	15.660
dividido para 1	5.980,00 (1)	4.500,00 (2)	2.850,00 (4)	1.470,00	860,00	
dividido para 2	2.990,00 (3)	2.250,00 (5)	1.425,00	735,00	430,00	
dividido para 3	1.993,33 (6)	1.500,00 (7)	950,00	490,00	286,67	
dividido para 4	1.495,00	1.125,00	712,50	367,50	215,00	
dividido para 5	1.196,00	900,00	570,00	294,00	172,00	
Total escaños por partido	3 (42,9%)	3 (42,9%)	1 (14,3%)	0 (00,0%)	0 (00,0%)	7 (100,00 %)

Nota: los números en negrillas representan los cocientes más altos y los números entre paréntesis el orden en que se asignan los 7 escaños.

Elaboración: Instituto de la Democracia.



a) *De divisor*: Se caracterizan por dividir, a través de distintos divisores, los totales de los votos obtenidos por cada partido. El procedimiento más conocido de este tipo es el *método D'Hondt*, cuyos divisores son: 1, 2, 3, 4, 5, etc. El número de divisores es igual al número de legisladores a elegir. Se adjudican los escaños a los partidos que obtienen los cocientes *más altos*. Por ejemplo, si tenemos 5 partidos y 7 escaños a repartir, los votos de cada partido se dividen para 1, para 2, para 3, para 4 y así sucesivamente hasta 7; los escaños se adjudican a los partidos que han obtenido los más altos cocientes.

En la Tabla 2 se puede observar que el método D'Hondt, aunque es proporcional, favorece a los partidos más votados: 2 de los 5 partidos quedan sin representación y el partido más votado (A) obtiene el 42,9% de los escaños con el 38,2% del total de votos.

1, 3, 5, 7, etc. hasta el número total de escaños a repartir (véase Tabla 3). El efecto general es que mientras mayor es el distanciamiento de los divisores, mayor es el efecto proporcional.

Si se compara los dos tipos de procedimientos de adjudicación de escaños de divisor (Tabla 2 y Tabla 3), se constata que el método Webster tiende a favorecer a los partidos menos votados; así, el partido D, con 9,4% de los votos, obtiene 1 escaño que corresponde al 14,3% del total de escaños.

b) *De cociente*: Estos métodos de adjudicación de escaños establecen una *cuota mínima de votos* para obtener un escaño, que puede ser el producto de la división del total de los votos válidos de una circunscripción para el número de escaños a adjudicarse en ese distrito electoral. El total de escaños que corresponde a un determinado partido es igual al número de votos obtenidos

Tabla 3: Método Webster con 7 escaños a adjudicarse entre 5 partidos

	Partidos					Total de votos válidos
	A	B	C	D	E	
Total votos válidos por partido	5.980 (38,2%)	4.500 (28,7%)	2.850 (18,2%)	1.470 (9,4%)	860 (5,5%)	15.660
dividido para 1	5.980,00 (1)	4.500,00 (2)	2.850,00 (3)	1.470,00 (6)	860,00	
dividido para 3	1.993,33 (4)	1.500,00 (5)	950,00	490,00	286,67	
dividido para 5	1.196,00 (7)	900,00	570,00	294,00	172,00	
dividido para 7	854,29	642,86	407,14	310,00	122,86	
dividido para 9	664,44	500,00	316,17	163,33	95,56	
Total escaños por partido	3 (42,9%)	2 (28,6%)	1 (14,3%)	1 (14,3%)	0 (00,0%)	7 (100,00 %)

Nota: los números en negrillas representan los cocientes más altos y los números entre paréntesis el orden en que se asignan los 7 escaños.
Elaboración: Instituto de la Democracia.

Otro procedimiento de cálculo de divisores es el denominado método Webster, pero a diferencia del método D'Hondt, emplea divisores impares

por el partido dividido para la *cifra repartidora*. El procedimiento más conocido de este tipo es el *método Hare*.¹¹ La Tabla 4 recoge un ejemplo

¹¹ Para más detalles sobre las fórmulas para convertir votos en escaños, véase NOHLEN (2004: 71-83).

Tabla 4: Método Hare con 7 escaños a adjudicarse entre 5 partidos

Total de votos válidos		Partidos				
		A	B	C	D	E
15.660 (100%)	Votos válidos por partido	5.980 (38,2%)	4.500 (28,7%)	2.850 (18,2%)	1.470 (9,4%)	860 (5,5%)
dividido para el número de escaños (7)	dividido para 2.237,14	2,6731	2,0115	1,2739	0,6570	0,3844
	Escaños según números enteros	2	2	1	0	0
2.237,14 (cociente distribuidor)	Resto mayor	0,6731	0,0115	0,2739	0,6570	0,3844
	Escaños según resto mayor	1			1	
	Total escaños por partido	3 (42,9%)	2 (28,6%)	1 (14,3%)	1 (14,3%)	0 (00,0%)

Elaboración: Instituto de la Democracia.

de la aplicación de este método con 5 partidos y 7 escaños a repartir.

Si se compara la Tabla 2, 3 y 4, fácilmente se puede comprobar que el método Hare es más proporcional que los métodos de divisor y favorece a los partidos minoritarios: 4 de los 5 partidos obtienen representación.

En el Ecuador, después de la reforma electoral del 6 de febrero de 2012, se reemplazó el método Hare por un *sistema doble de adjudicación de escaños*. Según el artículo 164 reformado del Código de la Democracia, para los assembleístas elegidos en circunscripción nacional se aplicará el método *Webster*, es decir, que después de consolidar los votos de cada organización política (suma total de los votos que recibió cada candidato), se procede a dividir esa cifra para divisores impares (1, 3, 5, 7, etc.) hasta el total de escaños a repartirse (15); después, se escogen las cifras mayores hasta el total de escaños a adjudicarse para determinar los escaños que le corresponden a cada partido; y finalmente, se asignan “a los más votados” dentro de cada lista los escaños que le corresponden a cada partido.

Para assembleístas provinciales y del exterior se procede de forma similar que para los nacionales, pero los divisores son continuos (1, 2, 3, 4, etc.), es decir, se aplicará *D'Hondt* (cfr. ORTIZ ORTIZ, 2012).¹²

4.4 ¿Cuáles son las funciones que cumplen los sistemas electorales?

Para la evaluación de los sistemas electorales y sus efectos, es útil distinguir que estos sistemas y sus componentes cumplen por lo menos *tres funciones*:

1. *Representación*: Se mide en función de la capacidad del sistema para *reflejar a nivel parlamentario* las diversas tendencias políticas, los grupos sociales y minorías (representación sociológica). Se dice que un sistema electoral cumple mejor la función de representación cuando la composición parlamentaria se acerca a la diversidad política y social de un país. El otro criterio es la relación simétrica entre votos y escaños, es decir, que a cierta cantidad de votos de un partido le

¹² Es decir, para los assembleístas elegidos en circunscripción nacional se aplicará el método ilustrado en la Tabla 2 (Webster) y para los assembleístas elegidos en circunscripción provincial o del exterior se empleará el método recogido en la Tabla 1 (d'Hondt).



debe corresponder una *cantidad proporcional de escaños*.

2. *Efectividad*: En general, la efectividad se refiere a la velocidad en la que el sistema permite que se tomen decisiones. Un sistema electoral es más efectivo si permite la generación de mayorías parlamentarias y concordantes; si incentiva la formación de coaliciones electorales; si provoca la concentración de fuerzas políticas; y, por tanto, *reduce la fragmentación* de la representación a nivel parlamentario.
3. *Participación*: En los sistemas electorales se refiere a la *relación votante-candidato*. Mientras más estrecha es esa relación, mejor se cumple la función de participación. Con respecto a esta dimensión de los sistemas electorales, la disyuntiva se plantea entre el voto por un candidato (voto personalizado) o el voto por una lista. En el pri-

mer caso, el elector tiene mayor influencia y control sobre un candidato que en el segundo; es decir, el voto personalizado acerca el candidato al elector.

La Tabla 4 recoge la evaluación de los principios de representación de proporcional y de mayoría bajo los tres criterios propuestos.

En la Tabla 5 se evalúan algunos elementos del sistema electoral, según las tres funciones principales que deben cumplir.

A breves rasgos, el sistema electoral legislativo ecuatoriano puede ser descrito como un *sistema proporcional con voto personalizado*, en el que el tipo de circunscripción ejerce una influencia decisiva en la relación votos-escaños. La Tabla 6 ilustra una evaluación funcional de ese sistema.¹³

Tabla 5: Evaluación funcional de los principios de representación

	Representación	Efectividad	Participación
Representación proporcional	+	-	-
Representación de mayoría	-	+	+

Nota: El signo + significa que en términos teóricos cumple con mayor propiedad determinada función; el signo - muestra una tendencia negativa; y, =, que permanece más o menos neutra.

Fuente: Nohlen (2008).

Tabla 6: Evaluación funcional de los componentes del sistema electoral

Componentes individuales	Representación	Efectividad	Participación
Simultaneidad	-	+	=
Mayor número de escaños	+	=	=
Mayor tamaño de distritos	+	-	=
Personalización del voto	=	=	+
Listas semi-abiertas	=	=	+
Barreras legales	-	+	=
Fórmula D'Hondt en lugar de Hare	-	+	=

Nota: El signo + significa que en términos teóricos cumple con mayor propiedad determinada función; el signo -, muestra una tendencia negativa; y, =, que permanece más o menos neutra.

Fuente: Nohlen (2008).

¹³ Cualquier afirmación sobre el sistema electoral ecuatoriano es un mera especulación teórica, ya que se aplicará por primera vez en las elecciones de 2013 y su complejidad interna hace muy difícil detallar su lógica institucional y explicar las consecuencias empíricas que desplegará sobre el elector y el sistema de partidos y el sistema de gobierno.

Tabla 7: Evaluación funcional del sistema electoral legislativo ecuatoriano

	Representación	Efectividad	Participación
Sistema proporcional con voto personalizado	+ + -	- - -	+ + -

Nota: El signo + significa que en términos teóricos cumple con mayor propiedad determinada función; y, el signo -, muestra una tendencia negativa.
Elaboración: Instituto de la Democracia.

En términos generales, el sistema electoral ecuatoriano cumple con la función de representación en gran medida; pues el tipo de circunscripción, la distribución regional de las preferencias electorales y la estructura de la lista en relación a la equidad de género (listas secuenciales y alternadas) permiten que en la Asamblea Nacional estén reflejadas las tendencias políticas más diversas. Sin embargo, la representación étnica y cultural (plurinacionalidad) no están consideradas institucionalmente.

Como contrapartida, la función de efectividad está bastante descuidada: casi ninguno de los elementos del sistema electoral contribuyen a la concentración de las preferencias electorales, exceptuando el tamaño de circunscripción neutralizado por su número y tipo. A pesar de la disposición de dividir las circunscripciones provinciales mayores a 7 escaños, el número de distritos electorales, la distribución asimétrica de la población y la concentración regional del electorado hacen que el resultado total del sistema electoral sea la dispersión y la fragmentación de la representación, lo que generalmente se refleja en las conflictivas relaciones legislativo-ejecutivo. Sin embargo, esta tendencia puede estar neutralizada por el efecto de arrastre de las elecciones presidenciales y el dominio de un partido en la mayoría de las circunscripciones.

Finalmente, el sistema electoral para la elección de los miembros de la Asamblea Nacional sí ha maximizado la función de participación con el *voto múltiple personalizado*, mediante el cual el elector puede elegir uno por uno a los asambleístas y, prácticamente, *fabricar su propia lista*. Mientras que con ello se favorece la identificación del elector con su candidato, al mismo tiempo se acentúa el carácter personalista de la política que marcha en dirección contraria a la política institucionalizada.

4.5 Sistema electoral presidencial

Los sistemas de gobierno presidenciales se distinguen de los sistemas parlamentarios —entre otras cosas— por la elección directa y separada del jefe de gobierno (que a la vez es jefe de Estado) y de los miembros del cuerpo legislativo.

La posición institucional y el rol del Presidente en el sistema político hacen que la elección presidencial tenga una influencia importante en las elecciones parlamentarias; por ello, el grado de *simultaneidad* entre ambas elecciones puede tener efectos importantes en la concordancia de mayorías entre el ejecutivo y legislativo.

Antes de la reforma del 6 de febrero de 2012, el inciso 1 del artículo 89 del Código de la Democracia establecía que las elecciones parlamentarias no se realizaran de forma sincrónica con las presidenciales. Con la reforma se retorna a la simultaneidad, es decir: ambas elecciones, legislativas y presidenciales, tendrán lugar en el mismo día.

Actualmente, el sistema electoral presidencial en el Ecuador es de *mayoría relativa calificada*. En 1998 abandonamos el sistema de mayoría absoluta. Según las disposiciones constitucionales (art. 143) y legales (art. 89, Código de la Democracia), las listas para Presidente y Vicepresidente de la República se presentan en binomio en la misma papeleta. El elector tiene un solo voto.

Para ser elegido Presidente de la República es suficiente alcanzar al menos el 40% de los votos válidos y una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales sobre el segundo candidato mejor votado, u obtener la mayoría absoluta de los votos válidos. Si no ocurre ninguna de estas dos circunstancias, habrá una segunda vuelta entre los dos



candidatos mejor votados, en la que el ganador será el que obtenga la mitad más uno de las preferencias electorales.

Teóricamente, la mayoría relativa calificada (40% y 10 puntos de diferencia) tiene la ventaja —frente a la mayoría absoluta— de incentivar la formación de coaliciones electorales para la elección del Presidente de República, con el efecto de concentrar el voto en los candidatos presidenciales con mejores opciones y, al mismo tiempo, mediante el efecto de arrastre, contribuir a la formación de grupos parlamentarios más estructurados y a la concordancia de mayorías entre ejecutivo y legislativo (*cf.* NOHLEN, 2010b: 180-191).

En el Ecuador, el efecto descrito no ha sido la regla. En razón de la pronunciada volatilidad electoral, la dispersión del voto y la debilidad del sistema de partidos, ningún candidato presidencial ha tenido posibilidades reales de superar la barrera 40% de las preferencias electorales, menos aún de cumplir simultáneamente las dos condiciones mencionadas. Una clara excepción en la historia de los procesos electorales democráticos es la elección del actual Presidente de la República con una mayoría absoluta de 51,9% de los votos válidos en el año 2009.

5 REFLEXIONES FINALES

La refundación de las instituciones políticas en 2008 refleja el intento constante de darle una nueva oportunidad a la vida democrática en el Ecuador. A pesar de la fuerte crítica a la democracia formal y la partidocracia, el Constituyente de Montecristi entendió que una democracia moderna debe tener una *sólida base institucional* alimentada permanentemente por canales efectivos de participación ciudadana.

Con este propósito, la Constitución del 2008 introduce, entre otras, las siguientes innovaciones: (1) plurinacionalidad; (2) amplio catálogo de derechos colectivos; (3) fortalecimiento de las instituciones de democracia directa; (4) aseguramiento de mecanismos más diversos de democracia participativa; (5) nuevo modelo de ordenamiento terri-

torial del Estado; (6) otorgamiento del derecho al voto facultativo para los adultos menores desde los 16 hasta los 18 años, para las personas privadas de la libertad sin sentencia ejecutoriada, para los integrantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y para los extranjeros en el Ecuador con residencia de por los menos 5 años; (7) derecho al voto activo y pasivo para los ecuatorianos que habitan en el extranjero; (8) estatus privilegiado de los partidos políticos en la representación política; (9) principio de representación proporcional en el sistema electoral; (10) principio de equidad de género en los cargos de elección popular y en el servicio público; y, (11) reestructuración y nuevo estatus constitucional de la Función Electoral.

En este nuevo sistema constitucional, el desafío de la Función Electoral es cumplir su rol en la defensa de los derechos de participación de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin olvidar que la democracia no se agota en la representación.

Las instituciones no son la panacea, solo son instrumentos necesarios para un gobierno legítimo y bien organizado, que debe permanecer sensible a las expectativas ciudadanas y someterse constantemente al escrutinio público; así lo ordena nuestra Carta Magna cuando establece que son deberes primordiales del Estado garantizar el efectivo goce de los derechos, erradicar la pobreza y promover una sociedad más justa para acceder al *sumak kawsai* (*cf.* art. 3), y cuando instituye que “el pueblo ecuatoriano es el primer fiscalizador del poder público” (inc. 1, art. 204) y que los servidores públicos deben rendir permanentemente cuentas a la sociedad (núm. 11, art. 83).

|Bibliografía

- ANDINO, Mauro (2012): *Representación vs. Participación*, Tesis de grado, Maestría en Gobernabilidad y Gerencia Política, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- BOBBIO, Norberto (1989): *Liberalismo y democracia*, México: FCE.
- BOBBIO, Norberto (2001a): *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, 2da. ed., México: FCE.
- BOBBIO, Norberto (2001b): *El futuro de la democracia*, 3ra. ed., México: FCE.
- BOVERO, Michelangelo (2002): *Una gramática de la democracia*, Madrid: Trotta.
- DAHL, Robert (1997): *La poliarquía. Participación y oposición*, 2da. ed., Madrid: Tecnos.
- DRUWE, Ulrich (1995): *Politische Theorie*, 2da. ed., Neuried: Ars Una.
- DUVERGER, Maurice (1957): *Los partidos políticos*, México: FCE.
- EASTON, David (2006): *Esquema para el análisis político*, 2da. ed., Buenos Aires: Amorrortu.
- GRIJALVA, Agustín (1998): *Elecciones y representación política*, Quito: Corporación Editora Nacional y UASB-Ecuador.
- HELD, David (2001): *Modelos de democracia*, 2da. ed., Madrid: Alianza.
- KELSEN, Hans (2002): *Teoría General del Estado*, Granada: Comares.
- MANIN, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza.
- MORENO, Jorge (2010): *Elementos de derecho electoral ecuatoriano*, Quito: TCE.
- NOHLEN, Dieter (2004): *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3ra. ed., México: FCE.
- NOHLEN, Dieter (2006): *Diccionario de Ciencia Política*, México: Porrúa y Colegio de Veracruz.
- NOHLEN, Dieter (2008): *Sistemas electorales en su contexto*, México: UNAM.
- NOHLEN, Dieter et al. (comps.) (2007): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2da. ed., México: FCE.
- NOHLEN, Dieter (2010a): “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en: ídem, *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega, pp. 109-122.



- NOHLEN, Dieter (2010b): “Elecciones presidenciales y gobernabilidad en América Latina”, en: *idem, Ciencia política y democracia en su contexto*, Quito: TCE, pp. 179-198.
- OROZCO, Jesús (2007): “El contencioso electoral: la calificación electoral”, en: Dieter Nohlen et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2da. ed., México: FCE, pp. 1152-1288.
- ORTIZ ORTIZ, Richard (ed.) (2009): *Estudios de justicia electoral*, Quito: TCE.
- ORTIZ ORTIZ, Richard (2010): “Introducción al nuevo derecho electoral”, en: Jorge Moreno, *Elementos de derecho electoral ecuatoriano*, Quito: TCE, pp. 1-15.
- ORTIZ ORTIZ, Richard (2012): “La ficción de la representación”, en: *Tribuna Democrática*, 41/2012, pp. 8-10.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (2006), *El contrato social*, original en francés de 1762, 18va. ed., Madrid: Edaf.
- SALAZAR, Pedro (2006): *La democracia constitucional*, México: FCE.
- SARTORI, Giovanni (1999): *Partidos y sistema de partidos*, Madrid: Alianza.
- SARTORI, Giovanni (2003): *Ingeniería constitucional comparada*, 3ra. ed., México: FCE.
- SARTORI, Giovanni (2007a): *Elementos de teoría política*, 5ta. ed., Madrid: Alianza.
- SARTORI, Giovanni (2007b): *¿Qué es democracia?*, Madrid: Taurus.
- STEFFANI, Winfried (1989): “Sobre la distinción entre los sistemas de gobierno parlamentario y presidencialista”, en: *Contribuciones*, 2/1989, pp. 55-67.
- VILLORO, Luis (2006): *Democracia comunitaria*, conferencia dictada en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el 21 de noviembre de 2006, México.



INSTITUTO de la DEMOCRACIA

Dirección: De las Higueras 118 y Julio Arellano (Monteserrín) • Quito, Ecuador • Telf.: (593-2) 381 5410