

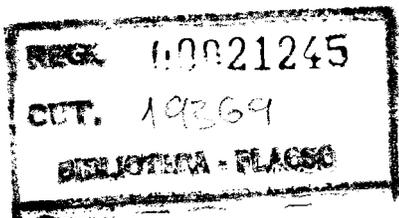
Seminario
Sistemas electorales:
una visión comparativa



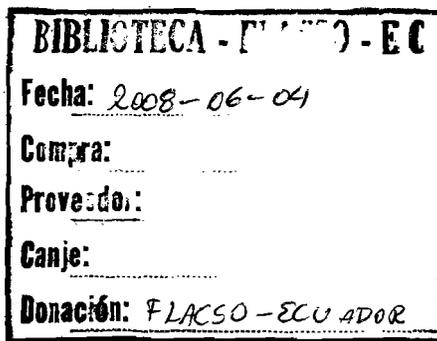
FLACSO
ECUADOR



Embajada de Chile



320.63
8525
ej-3



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

Embajada de Chile en Ecuador
Juan Pablo Sanz 3617 y Av. Amazonas, Piso 4
Quito - Ecuador
Telfs: 2453327 - 2452752
embachileecu@uiio.satnet.net
www.embachileecu.com

ISBN: 978-9978-67-150-4
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: V&M Gráficas
Quito, Ecuador, 2007
1ª edición: diciembre, 2007

Los contenidos de las exposiciones y opiniones
son de exclusiva responsabilidad de sus autores

Índice

Presentación	5
Inauguración	7
<i>Carlos Arcos Cabrera</i> <i>Enrique Krauss Rusque</i>	
Introducción	
Análisis comparado de sistemas electorales	11
<i>Simón Pachano</i>	
Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI	21
<i>Humberto Nogueira Alcalá</i>	
Análisis del último período democrático ecuatoriano: virtudes, defectos, falencias. 1979-2007	79
<i>Medardo Oleas Rodríguez</i>	
La organización electoral: el caso chileno	91
<i>Juan Ignacio García Rodríguez</i>	
Bases para la construcción de un nuevo sistema electoral	103
<i>Carlos Aguinaga A.</i>	

Presentación

En octubre de 2007, la Embajada de Chile y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO organizaron el seminario “Sistemas Electorales: una visión comparativa” cuyo contenido didáctico y experiencias prácticas, así como las opiniones locales con respecto a los elementos que deberían ser considerados en el diseño del sistema electoral del Ecuador, parecen particularmente relevantes en estos momentos en que el país vive un proceso constituyente del que emanarán cambios significativos en el sistema político e institucional y, por cierto, en el sistema electoral.

En las sociedades democráticas las elecciones son el canal de expresión de los ciudadanos para elegir a sus representantes y para legitimar las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados. Así, los sistemas electorales buscan fórmulas que proporcionen la mejor representatividad posible en el contexto cultural y de valores de la sociedad en que se aplica.

El constitucionalista chileno Humberto Nogueira Alcalá desarrolla en su exposición básicamente dos aspectos sobre los sistemas electorales, a saber, los elementos constitutivos y su conceptualización, los que permiten efectuar enunciados teóricos y optar entre alternativas cuyos efectos son diversos. Asimismo, muestra experiencias concretas de sistemas electorales de Inglaterra, Francia, Alemania y Chile que aplican modelos distintos en sistemas políticos diversos.

Por su parte el doctor Medardo Oleas Rodríguez, ex vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral del Ecuador presenta un análisis del sistema electoral en el último período democrático ecuatoriano, 1979-2007, en el que destaca virtudes, efectos y falencias y aporta con ideas que a su juicio contribuirían a mejorar el sistema electoral existente.

Juan Ignacio García Rodríguez, director del Servicio Electoral Chileno, mostró la organización del sistema electoral en su país, la cual está dividida en tres formas de organismos que actúan con la necesaria independencia. El órgano judicial, el órgano administrativo y los órganos ciudadanos, todos de larga y estable trayectoria en la práctica electoral.

El doctor Carlos Aguinaga J., ex presidente del Tribunal Supremo Electoral del Ecuador, realiza una interesante reflexión sobre las bases para la construcción de un nuevo sistema electoral, tomando como matriz temática la elaborada por la profesora de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, Fátima García Díez que detalla múltiples elementos que es preciso tener presente en esta construcción.

El conjunto de esta publicación facilita la visión de elementos teóricos y experiencias concretas de aplicación de sistemas electorales y sus efectos en la representatividad, en la elección del representante o bien el impacto en el sistema de partidos políticos. Vale anticipar que la generalidad afirma que no hay un sistema ideal y por tanto el objetivo a perseguir debe ser la construcción de una normativa electoral que reúna condiciones de transparencia, eficiencia y credibilidad en el contexto social donde se aplica y así lograr la legitimidad suficiente ante la ciudadanía, requisito ineludible de la institucionalidad democrática.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

Enrique Krauss
Embajador de Chile

Inauguración

Carlos Arcos Cabrera
Coordinador Docente FLACSO Ecuador

En uno de los diarios de Quito, apareció una nota entre irónica, jocosa y crítica, llamada “La hora o el momento de los FLACSO Boys”. De alguna manera, esta nota destacaba la presencia fuerte de los profesores quienes hacemos FLACSO, en los medios de comunicación generando opinión. Precisamente, ese es uno de los rasgos importantes de nuestra Facultad. De alguna manera, a través de la ironía se reconocía a FLACSO como uno de los pocos espacios de producción académica, de investigación, reflexión, construcción de ideas en Ecuador y también de formación de académicos y profesionales. Gracias a la existencia de un espacio como éste, son posibles eventos como el Seminario que se inaugura hoy y que se va a realizar en estos dos días.

Es un tema crucial, como todos sabemos, que el Ecuador se prepara a diseñar una nueva Constitución en un contexto político que ha generado un apoyo no visto en el pasado, un apoyo electoral masivo al diseño de un nuevo sistema constitucional, y esto en la historia política del país es un acto inédito. En este contexto los temas del Seminario son cruciales, como un aporte al debate que se desarrollará en los meses futuros. Lamentablemente, no todos los asambleístas invitados se encuentran aquí, pero esperamos que las memorias sirvan como un insumo importante para los debates de quienes diseñarán el sistema político y electoral en Ecuador.

Además, quiero señalar un hecho que para mí y para FLACSO tiene una enorme relevancia por la naturaleza regional de nuestra institución. Este Seminario es la expresión de un hecho que no lo resaltamos con suficiente fuerza como lo es la cooperación Sur – Sur; la cooperación entre países de América Latina. Siempre que hablamos de cooperación miramos hacia el norte, miramos lo que viene de Europa o Estados Unidos, pero no valoramos lo que significa la cooperación Sur – Sur; y en ese caso, el hecho de que sea un

evento en el cual la experiencia del sistema electoral de Chile y de Ecuador son analizadas a la luz de estas historias específicas, que nos permitirán, en base a esa experiencia común, compartida, a esos profundos lazos históricos y culturales que nos unen, obtener algunas lecciones valiosas. Es así, que para FLACSO es importante resaltar este hecho que suele pasar desapercibido. En ese sentido, quiero a nombre de FLACSO agradecer la iniciativa del Gobierno de Chile, de la Embajada de Chile y de su Embajador, y hacer votos porque esa modalidad de cooperación Sur - Sur permita mirar con mucho más optimismo el destino común de nuestra región.

Enrique Krauss Rusque
Embajador de Chile en Ecuador

Para la Embajada de Chile es muy satisfactorio culminar algo que planteó prácticamente durante todo el reiterado proceso electoral que vivió Ecuador para elegir a quien conduciría sus destinos. Coincidentemente con el triunfo en la segunda vuelta del actual Presidente, conversando con el todavía ciudadano Rafael Correa, le señalamos, en presencia de algunos de sus actuales colaboradores, la inquietud que nos producía a los observadores que seguíamos con interés y afecto los sucesos políticos ecuatorianos la naturaleza y procedimientos de los sistemas electorales que se aplicaban en el país. Por cierto, no nos correspondía emitir juicios sobre la materia, pero sí evidenciar la reacción política que nos despertaba un sistema electoral en el cual sus distintas instancias y capítulos contribuían a la realización de elecciones libres, secretas e informadas. En atención a que apreciábamos que existían deficiencias superables nos pareció que la experiencia chilena, que ha sido relativamente exitosa, pudiera ser conocida en Ecuador.

El criterio con que el Gobierno de la Presidenta Bachelet ha asumido su responsabilidad de colaborar en el desarrollo en todos los ámbitos y planos de Ecuador, ha sido respaldar en cada caso los modos y estilos que los ecuatorianos quieran. Así lo hacemos una vez más, en esta oportunidad simplemente como colaboradores de las decisiones y respuestas que los ecuatorianos tienen que darse. No somos los propietarios de la verdad, no venimos a vender

productos que están absolutamente comprobados en los distintos mercados. Sabemos que Moisés no recibió las Tablas de la Ley, en el cerro Santa Lucía; "tan pecador por la noche, tan inocente de día", decía Nicolás Guillén.

Los chilenos tenemos una experiencia tremendamente dolorosa, incluso con traumas vigentes, pero que hemos podido superar precisamente con nuestros estilos y modos. En tal sentido corresponde expresar de qué manera este elemento consustancial del proceso democrático, que es la verificación de elecciones libres, secretas e informadas, se ha podido realizar en nuestro país antes del año 1973 y después del año 1990.

Es por eso que, por instrucciones de nuestro Gobierno, de nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores y con la participación fundamental de nuestra Agregada de Cooperación, Loreto Ruz, hemos estructurado con FLACSO este seminario, en el cual concurre para dar a conocer que es la experiencia chilena, el profesor Humberto Nogueira Alcalá. También concurrirá el Director del Servicio Electoral de Chile, Juan Ignacio García Rodríguez, funcionario de ese servicio desde hace más de cuarenta años. Nuestro propósito es que se recoja la expresión académica, de investigación que ha sido necesaria en el proceso que ha vivido nuestro país, así como la experiencia de un funcionario que lleva muchos años en la realización de actos electorales, que en general, han sido satisfactoriamente acogidos por la opinión pública política chilena y que, ciertamente, se han ido perfeccionando en sucesivos gobiernos.

Ese es el espíritu y el propósito con el que participamos y así como se nos agradece nuestra participación, nosotros agradecemos a FLACSO, que en esta ocasión como en varias otras, siempre ha sido un referente en que hemos contado con espacio para realizar esta clase de eventos. Estamos convencidos de que es necesario que la integración se produzca no sólo a través de los acuerdos comerciales sino también en la transmisión de las experiencias políticas. Somos integracionistas, creemos en la unidad del continente, es la hora de los continentes y por eso nos interesa que compartamos experiencias recíprocas porque las de ustedes también son valiosas para nosotros y por eso nos integramos con absoluta entrega, lealtad y disposición de colaboración. Nosotros ya aprendimos que es cierto aquello que decía John Donne y que recogió Hemingway: "sabemos por quién doblan las campanas".

Introducción

Análisis comparado de sistemas electorales

Simón Pachano

La democracia es, básicamente y por encima de otras consideraciones, una manera de distribuir el poder. El propio origen etimológico de la palabra, gobierno del pueblo, lleva implícita esa condición de distribución del poder, contrapuesta de manera frontal a la concentración que se produce en los regímenes dictatoriales y totalitarios. En las sociedades contemporáneas, conformadas generalmente por un gran número de personas y, sobre todo, caracterizadas por la complejidad de sus actividades, resulta prácticamente imposible que esa distribución del poder se realice bajo una forma directa, en la que cada ciudadano puede participar en todas y cada una de las decisiones que deben ser tomadas para la administración de los asuntos públicos. Por ello, a pesar de la vigencia de formas de democracia directa y participativa, las democracias contemporáneas son esencialmente representativas. Dicho de otra manera, debido a la magnitud y a la complejidad de las sociedades, se ha hecho necesario encontrar formas que sustituyan a la plaza pública, al ágora, lo que exige establecer un conjunto de instancias y procedimientos que garanticen la preservación del principio básico de gobierno del pueblo. Ese conjunto de instituciones, procedimientos y prácticas políticas es el sistema político, un concepto casi desconocido para la democracia directa de tipo ateniense, pero vital para la democracia contemporánea.

El sistema político de la democracia está conformado por tres elementos básicos que se interrelacionan permanentemente. El tipo de régimen, la división político-administrativa y el sistema electoral son esos tres elementos sobre los que se asienta el ordenamiento democrático. El primero establece la separación, la relación y el equilibrio de poderes, es decir, regula horizontalmente la asignación de poder entre las diversas funciones del Estado. La segunda marca la distribución territorial del poder, lo que significa que regula verticalmente la asignación de potestades, facultades y atribuciones. El tercero determina las formas en que los ciudadanos pueden acceder a las instancias de gestión y de decisión, así como la manera en que estas serán finalmente conformadas. Al contrario de los otros dos elementos, que actúan en una sola dimensión, el sis-

tema electoral lo hace en ambos sentidos al mismo tiempo, esto es, tanto horizontal como verticalmente. En efecto, incide en la distribución horizontal en la medida en que contribuye decisivamente a la formación de las instancias propias del Ejecutivo y del Legislativo (e incluso del Judicial en los casos en que en éste se utiliza algún tipo de elección para determinados cargos). Pero contribuye también a la definición vertical en tanto viabiliza la conformación de las diversas instancias nacionales y subnacionales.

Por consiguiente, la selección de un sistema electoral es una de las decisiones de mayor trascendencia en la definición de las condiciones del juego político. De la manera en que se establezca cada uno de sus componentes dependerá no sólo la modalidad del juego político, sino en gran medida los resultados que se puedan obtener de este. La diferencia, a manera de ejemplo, entre un sistema basado en el principio mayoritario y otro asentado en el principio proporcional se expresa en una gama de aspectos que van desde el número de partidos que entran en juego hasta las posibilidades de renovación de las elites políticas. Así mismo, para seguir con los ejemplos, la utilización de circunscripciones de diverso tamaño tendrá efectos radicalmente diferentes a la definición de distritos de una sola magnitud, como también serán totalmente distintos los resultados que se derivarán de la realización de elecciones simultáneas en el nivel nacional y en los niveles subnacionales a los que se obtendrán de la realización de esas elecciones en fechas distintas. En síntesis, la manera en que se diseña cada uno de los componentes del sistema electoral y la relación que se establece entre todos ellos definen en gran medida los resultados que se obtienen del juego de las fuerzas políticas, pero también condicionan las conductas y las orientaciones de los actores políticos.

En efecto, los partidos políticos, las organizaciones ciudadanas e incluso los electores considerados individualmente están fuertemente determinados por las condiciones que establece el sistema electoral. Así, no es similar el cálculo de probabilidades –y la consecuente estrategia que debe formularse– que hacen los actores en un sistema que utiliza la votación en listas cerradas y bloqueadas al que realizan en un sistema que utiliza el voto por individuos o en el que se puede votar en listas abiertas. De igual manera, los cálculos estratégicos varían sustancialmente entre los sistemas que otorgan el monopolio de la representación a los partidos y los que abren esa posibilidad para todos los tipos de organizaciones políticas. Son también diferentes los que se realizan en el caso de elección directa de las autoridades ejecutivas (presidente de la República, alcaldes) de los que se deben hacer cuando esas autoridades se deri-

van de una elección indirecta (por medio de la elección de parlamentos o de concejos que a su vez eligen a la autoridad ejecutiva). En todos esos casos, así como en muchos otros que resultaría largo enumerar, los actores políticos deben acomodar sus estrategias a las condiciones establecidas por el diseño institucional, en especial por las que son propias del sistema electoral.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que el sistema electoral es algo más –mucho más, en realidad– que una forma de contar los votos y transformarlos en puestos o cargos políticos. Aunque esa es su función central o fundamental, el sistema electoral no se agota en ella. Como se ha dicho antes, es uno de los tres elementos básicos del sistema político e interactúa permanentemente con los otros dos, y lo hace para definir la distribución del poder tanto horizontal como verticalmente. Cada uno de sus componentes concurre a este fin y, dado que se trata de un sistema, todos ellos deben apuntar en la misma dirección. Se puede decir, por tanto, que la condición básica para que el sistema electoral arroje los resultados esperados es la coherencia entre sus componentes. Una mala combinación entre ellos puede llevar a resultados contrarios a los que se pretende alcanzar e incluso puede derivar en situaciones catastróficas en las que no es posible procesar los conflictos políticos. Un mal sistema electoral puede ser la fuente o por lo menos el catalizador de problemas en las relaciones entre los poderes del Estado y entre las instancias nacionales y subnacionales.

Los componentes del sistema

En un proceso de definición de las condiciones en que deberá desarrollarse el juego político –como es el que vive Ecuador en este momento de elaboración de una nueva Constitución– es importante poner atención a cada uno de los componentes del sistema electoral. Es necesario desechar esa visión estrecha que ha puesto toda la atención en la fórmula de asignación de escaños pero que ha olvidado casi totalmente a los otros componentes. Si bien la fórmula electoral puede ser considerada como el componente central, no es menos cierto que ella no actúa al margen de los otros y que está condicionada por todos y cada uno de ellos. El principio de representación, el tamaño y el número de las circunscripciones, el carácter del voto (obligatorio u optativo), la forma de presentación de listas, la modalidad de votación, el calendario electoral y la existencia o ausencia de barreras son los otros componentes que deben ser cuidadosamente considerados cuando se trata de diseñar un sistema electoral.

El principio de representación es el criterio con el que se construye la totalidad del sistema electoral. Este puede guiarse por el principio de mayoría o por el principio de proporcionalidad. El primero apunta a consolidar las tendencias mayoritarias, en tanto que el segundo pretende establecer las condiciones adecuadas para que las diversas tendencias sean representadas en proporción a la votación obtenida. El primero se guía fundamentalmente por objetivos de gobernabilidad, mientras el segundo lo hace por objetivos de representación. La selección de uno de estos dos principios es el primer paso que se debe dar en el proceso de construcción de un sistema electoral, ya que el resto de componentes debe adecuarse al principio adoptado. Así, por ejemplo, si se escoge el principio de mayoría será necesario establecer la votación en listas cerradas (o en distritos uninominales en caso de que existan partidos de alcance nacional) y establecer barreras de representación relativamente altas, además de otros arreglos institucionales en el resto de componentes. Si se quiere hacer realidad el principio de proporcionalidad, por su parte, será imprescindible contar con una fórmula de asignación de escaños que refleje fielmente la votación, al mismo tiempo que constituiría un absurdo establecer distritos uninominales.

La fórmula de asignación de puestos debe establecerse de acuerdo al principio adoptado. Aunque parezca redundante, cabe señalar que una fórmula mayoritaria (de mayoría absoluta o de mayoría simple) corresponderá al principio de mayoría, en tanto que una de las muchas fórmulas de representación proporcional corresponderá al principio de proporcionalidad. La redundancia es necesaria debido a la cantidad de errores que se comenten en este aspecto y en los cuales el Ecuador puede ofrecer una amplia gama de ejemplos. Se utiliza, por ejemplo, una fórmula proporcional para la elección de diputados, consejeros y concejales, a pesar de que la votación por personas en listas abiertas constituye en sí misma una expresión del principio de mayoría. En esas condiciones, la fórmula sirve más para la manipulación de la votación que para lograr los objetivos de representación y de gobernabilidad.

El carácter del voto tiene importancia tanto en términos de principios básicos de la democracia como en términos prácticos de los procesos electorales. En el primer nivel, la definición del voto obligatorio u opcional dependerá de la consideración de este como un derecho o como un deber. Si se lo toma como un derecho en el sentido estricto de la palabra, no podrá tener el carácter de obligatorio ya que estaría violando el principio básico de que no puede existir coerción alguna para el ejercicio de un derecho. Por el contrario, si se asume la preeminencia de la sociedad sobre el individuo, el voto se transformará en un

deber y por tanto tendrá el carácter de obligatorio. Por consiguiente, antes de definir el carácter será necesario explicitar claramente el concepto de derechos individuales con los que se organiza al sistema político. Pero cabe destacar que sería un contrasentido hacer grandes avances en el plano de los derechos individuales y establecer el voto obligatorio, ya que cada uno de ellos pertenece a un horizonte doctrinario totalmente diferente. En el segundo nivel, en el de la práctica concreta, cabe tener en cuenta que el voto obligatorio abre mayores posibilidades para la manipulación de la voluntad de los electores a través de prácticas como el clientelismo y de la personalización de la política. El voto opcional, en la medida en que constituye un acto de voluntad y que no es impuesto por regulación alguna, genera mayores niveles de responsabilidad por parte de los ciudadanos y de las organizaciones políticas.

Un elemento de importancia dentro del sistema electoral es el registro de votantes. Quién lo hace y cómo se lo hace son las decisiones que definen una buena parte de las condiciones en que se desenvuelve el electorado. Un registro automáticamente realizado por las instancias de Registro Civil corresponde generalmente a los países que establecen el voto obligatorio, en tanto que un registro conformado por la inscripción voluntaria corresponde a los países en que el voto es optativo. Pero, más allá de esa diferencia, es un hecho que un registro conformado por la inscripción voluntaria genera unas conductas en los actores políticos que no están presentes cuando se utiliza un registro automático. Por ejemplo, los partidos políticos y las organizaciones ciudadanas deben realizar actividades orientadas a lograr la inscripción de las personas, lo que contribuye a dinamizar la política y a trabajar en la difusión de valores republicanos.

El tamaño y el número de las circunscripciones electorales es otro de los componentes del sistema electoral que tiene enormes repercusiones en los resultados electorales y en la definición de estrategias de los actores políticos. La utilización de las instancias propias de la división político-administrativa resulta muy útil en la práctica, pero trae problemas como la desproporción que se produce por los distintos tamaños de esas unidades, ya que existe la dificultad —que puede llegar a ser imposibilidad— de lograr equilibrio entre el número de electores y de representantes en cada circunscripción. Así mismo, conduce a una concepción de representación territorial, lo que tiene efectos negativos en la conformación de organismos como el congreso, cuyos integrantes deben actuar en función del interés nacional y no de las unidades territoriales en las que han sido elegidos. La utilización de distritos definidos *ex profeso* para fines electorales soluciona el problema de desproporción (ya que en cada uno de

ellos hay el mismo número de electores y el mismo número de representantes) pero pone sobre la mesa el del trazado de los límites de cada unidad, lo que se convierte en un acto netamente político antes que de carácter técnico geográfico. En consecuencia, la selección de una de estas modalidades dependerá de los objetivos que se quiere alcanzar; pero también del problema que puede ser resuelto en mejores términos políticos (la desproporción, la territorialización de la representación o el trazado de los límites de los distritos).

La modalidad de votación, por personas, por listas abiertas o por listas cerradas, tiene efectos de peso en los procesos electorales. La votación por personas debilita a los partidos políticos en la medida en que coloca a los individuos por encima de ellos. Por el contrario, la votación en listas cerradas y bloqueadas fortalece a los partidos pero a la vez deja las decisiones de la conformación y el orden interno de las listas en manos de las elites partidistas. La utilización de listas abiertas puede permitir que el elector combine la adscripción partidista con las preferencias por las personas, pero tiende a fragmentar y dispersar la votación. Una solución intermedia se encuentra en la modalidad de voto preferencial, que es una variante restringida de las listas abiertas. De cualquier manera, como sucede con los otros componentes, la decisión en este caso dependerá de los objetivos que se pretenda conseguir. Si se quiere contar con partidos fuertes y estables será conveniente la modalidad de listas abiertas. Si no se considera a la personalización como un riesgo para la actividad política será posible utilizar listas abiertas o votación por personas (en distritos uninominales).

Finalmente, el calendario electoral incide también los resultados finales ya que tanto los actores políticos como los electores definen sus estrategias y sus orientaciones en función de éste. La realización de elecciones simultáneas para presidente de la República y para los integrantes del Congreso tiene efectos distintos a los que se obtienen de la realización de estas elecciones en fechas separadas. Así mismo, son diferentes los resultados que se obtienen cuando las elecciones nacionales y las subnacionales se realizan en la misma fecha que cuando se las hace en momentos diferentes. Una elección puede influir en la otra cuando se hacen simultáneamente (por ejemplo, la de Presidente sobre la de diputados o, en los casos en que existen partidos fuertes, esta última sobre aquella), lo que puede ser conveniente cuando se pretende conseguir gobiernos de mayoría, pero puede ser inconveniente cuando se busca contar con expresiones propias de cada ámbito (lo que es especialmente importante en la elección de las instancias subnacionales).

En síntesis, todos los componentes del sistema electoral deben confluir hacia los objetivos previamente determinados. Como lo han repetido incansablemente los expertos en el tema, no existe el sistema electoral ideal, pero sí es posible identificar la mejor combinación de sus diversos componentes para cada caso en particular. Esa combinación, ese sistema electoral, dependerá exclusivamente de los objetivos que se quiere alcanzar. Estos deben ser los que determinen la combinación de todos esos elementos, pero es necesario tener siempre en consideración que una mala combinación puede arrojar efectos negativos que hagan imposible el alcance de esos mismos objetivos. Eso es en gran medida lo que ha sucedido en Ecuador a lo largo de las casi tres décadas transcurridas desde el retorno a la democracia, ya que a un sistema electoral que desde la partida tenía profundas contradicciones entre sus componentes

Los beneficios de la visión comparativa

Como en todos los ámbitos del estudio y de la definición de la política, la estrategia comparativa es la más adecuada para el análisis y el diseño de los sistemas electorales. La posibilidad de evaluar los efectos de cada uno de sus componentes y, sobre todo, de las diversas formas en que estos pueden combinarse se encuentra en la comparación entre sistemas, ya sean estos relativamente similares o totalmente diferentes. Esa es la única manera en que se puede valorar el peso de cada uno de los componentes y apreciar los efectos que se desprenden de la manera en que se combinan todos ellos.

Un ejercicio de esta naturaleza es el que se ha realizado por varios especialistas al abordar los casos de Chile y Ecuador, que constituyen los diversos capítulos del presente libro. Cada uno de ellos ofrece una visión específica del sistema electoral del respectivo país. Más que un análisis académico sobre las características de los sistemas electorales aplicados en ambos países, aquellas reflexiones apuntan a la evaluación de las consecuencias políticas que se han desprendido del desempeño de esos sistemas desde el retorno a la democracia. Cada uno de los artículos pone el énfasis en algunos aspectos particulares, de manera que en conjunto llegan a constituir una visión completa de los sistemas electorales y de su funcionamiento. En virtud de ello, aquí no cabe repetir lo que se ha dicho con profundidad en esos textos, pero sí es necesario complementarlos con un breve ejercicio de comparación de algunos aspectos centrales. Para ello cabe seleccionar los elementos que marcan las diferencias

entre ambos y que explican en mayor medida los resultados –en algunos casos diametralmente diferentes– que se han logrado a lo largo de este período.

En primer lugar, cabe destacar la diferencia básica que existe en la definición de las circunscripciones para la elección de integrantes del órgano legislativo en cada uno de los dos países. En Ecuador, con un congreso unicameral, se utiliza a la división político-administrativa, lo que deviene en un conjunto heterogéneo de circunscripciones tanto en términos de población como en número de representantes. El congreso bicameral de Chile se elige por circunscripciones de una sola magnitud en términos de representantes (binominales), aunque heterogéneas en términos de población. Por sí misma, esta diferencia solamente arroja resultados distintos en cuanto a la desproporción entre población y representación, pero no tiene mayores efectos en otros aspectos políticos. Sin embargo, ella tiene importancia cuando se combina con los otros componentes del sistema electoral que se describen a continuación.

En segundo lugar, en el mismo tipo de elección de integrantes de los congresos, en los dos países se utilizan formas de votación diferentes. En Chile se vota por una persona dentro de una lista de dos, mientras que en Ecuador se lo hace en listas abiertas hasta por un número de personas equivalente al número de escaños que se eligen cada circunscripción. Esto lleva a que el elector chileno tenga solamente un voto, mientras que el ecuatoriano tiene tantos votos (o fracciones de voto) cuantos puestos se eligen en su circunscripción. Por consiguiente, un efecto directo e inmediato de estas modalidades es la tendencia a la concentración de la votación en el caso chileno y la tendencia a la fragmentación en el ecuatoriano. Así mismo, otro efecto de esto es el mayor incentivo a la personalización en el Ecuador frente al fuerte incentivo a la adscripción partidista en Chile.

En tercer lugar, aunque en ambos países están permitidas las alianzas (en Ecuador solamente desde 1994, luego de un período de quince años de prohibición), la modalidad utilizada en cada uno de ellos produce efectos distintos. En Chile, los partidos integrantes de una coalición pueden presentar sus propios candidatos en listas separadas, mientras que en Ecuador todos los partidos integrantes de la coalición deben formar una sola lista. Por tanto, el elector chileno da su voto a un partido, pero al mismo tiempo y en ese mismo acto está escogiendo a la coalición en su conjunto. De este modo es posible conocer la distribución y las preferencias de los votantes por cada uno de los partidos que conforman la alianza. En cambio, en Ecuador es imposible conocer cuál fue el partido seleccionado por cada elector que votó por la coalición. Adicional-

mente, en Chile las alianzas tienen carácter nacional, mientras que en Ecuador es posible hacerlas en el nivel nacional o en cada una de las provincias. Por tanto, en Chile existen más probabilidades de fortalecimiento de partidos (y coaliciones) nacionales, en tanto que en Ecuador existe más bien un desincentivo para que estas se formen ya que los partidos pueden estructurarlas de acuerdo a cálculos estratégicos realizados sobre la base de su fuerza provincial y no nacional. Incluso, como se ha visto reiteradamente en el caso ecuatoriano, esta modalidad facilita la conformación de alianzas que no reflejan las diferencias ideológicas o en general las posiciones políticas y que juntan en una provincia a partidos que están duramente enfrentados en el nivel nacional. Los efectos sobre las percepciones de los ciudadanos son evidentemente negativos y se encuentran entre las explicaciones de la pérdida de referentes ideológicos y programáticos tanto de ellos como de los propios partidos. Finalmente, la conformación de alianzas o coaliciones en Ecuador se desvirtúa en gran medida por la votación en listas abiertas, que termina por romper a esas mismas listas. En síntesis, la modalidad de formación de coaliciones en Chile constituye un incentivo para la adscripción a los partidos —y por consiguiente apunta al fortalecimiento de estos—, en tanto que la utilizada en Ecuador tiende a debilitarlos.

En cuarto lugar, en Chile se utiliza un principio de representación que no puede ser calificado estrictamente como mayoritario o proporcional, en tanto que en Ecuador se utiliza un principio de proporcionalidad. La fórmula utilizada en Chile responde a ese carácter indefinido del principio de representación, ya que establece que el primero debe por lo menos duplicar la votación del segundo para obtener los dos puestos en disputa. Esto tiene como efecto grandes distorsiones en términos de la proporción entre votos y puestos, ya que a quien llega en segundo lugar le basta con obtener un tercio (o incluso menos) del total de votos para empatar con el primero y hacerse de un puesto. Sin embargo, esta misma medida ha sido una de las causas que explican la permanencia de las grandes coaliciones de partidos, ya que ellos están obligados a sumar sus votos para superar la barrera natural o automática que establece esta modalidad cuando se la aplica en distritos binominales. En Ecuador se han realizado constantes cambios en la fórmula de asignación de escaños, pero por lo general se han utilizado las que aseguran algún grado de proporcionalidad (con excepción de dos ocasiones en que se utilizaron fórmulas mayoritarias). Cabe señalar que resulta contradictoria la utilización de una fórmula proporcional con la votación por personas, ya que equivale a agrupar lo que el votante separó por su propia voluntad. De cualquier manera, el resultado final es que

este tipo de fórmulas permite que mayor número de partidos accedan a los puestos de representación y, en consecuencia, incrementa la fragmentación. Así mismo, el alto grado de proporcionalidad que resulta de la combinación entre la votación por personas y la utilización de fórmulas proporcionales lleva a que partidos muy pequeños, que apenas aglutinan a décimas porcentuales de votación a nivel nacional, puedan ocupar puestos en el congreso.

Finalmente, aunque en ambos países se utiliza la doble vuelta para la elección de presidente de la República, es necesario destacar que los resultados que se obtienen de esa modalidad dependen en gran medida de los otros factores del sistema electoral y sobre todo de las características del sistema de partidos. Dado que, como se ha visto, el sistema electoral chileno tiene un conjunto de incentivos para la consolidación de partidos (y coaliciones) fuertes y de alcance nacional, la segunda vuelta se convierte en el enfrentamiento entre tendencias claramente definidas e incluso resulta bastante predecible. En cambio, en la medida en que el sistema electoral ecuatoriano incentiva la fragmentación y la atomización, la utilización de la doble vuelta no hace sino alimentar esa tendencia ya que ofrece amplias posibilidades para que partidos pequeños e incluso organizaciones prácticamente inexistentes pasen a la segunda, como ha sucedido en las tres últimas elecciones presidenciales. De esta manera, la segunda vuelta tiende a definirse más bien por el voto negativo, en contra de uno de los candidatos, y no en favor de uno de ellos.

En síntesis, esta breve visión comparativa de Chile y Ecuador permite ver con claridad que las diferencias en el diseño de los sistemas electorales, las diversas maneras en que se combinan sus componentes se manifiestan en resultados radicalmente distintos. Aunque no se puede explicar a partir de ellos todo el desempeño político —sus logros y sus fracasos—, es innegable que buena parte de este depende de esos aspectos institucionales. Por ello, en el momento de diseñar instituciones políticas es necesario considerar cuidadosamente cada uno de esos componentes y poner atención a los posibles efectos que se derivarán de una u otra combinación con el resto de componentes. Como se señaló al inicio, el sistema electoral es uno de los tres pilares del sistema político, de modo que no conviene tratarle solamente como un instrumento adicional que puede ser cambiado en cualquier momento. De sus características depende buena parte de la vida política.

Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI.

Humberto Nogueira Alcalá¹

Para poder pronunciarse y opinar con algunas bases objetivas sobre los sistemas electorales es necesario tener presentes tres ámbitos de conocimientos: el conocimiento de los elementos constitutivos de los sistemas electorales, el conocimiento conceptual para formular enunciados teóricos y optar entre diferentes alternativas y el conocimiento de las leyes electorales del país en concreto que pretende analizarse.

Los dos primeros ámbitos de conocimientos son fundamentales y están estrechamente vinculados entre ellos; sin tales conocimientos no se pueden realizar una adecuada descripción y análisis de la legislación electoral de un país determinado.

Esta parte se dedicará al conocimiento de los elementos constitutivos de los sistemas electorales y la conceptualización de los diferentes tipos de sistemas electorales y sus efectos.

¿Qué son sistemas electorales?

Los sistemas electorales son técnicas que buscan encontrar las fórmulas que hagan lo más perfecta posible la representación de los gobernados al interior de los órganos representativos del Estado; es decir, ellos permiten determinar las personas y las funciones que éstas realizarán en el seno de los órganos estatales, sobre la base de los votos validamente emitidos por los ciudadanos en una elección, en favor de los diversos partidos políticos y corrientes de opinión.

1 El autor es Doctor en Derecho por la Universidad Universidad Católica de Lovaina la Nueva, Bélgica. Profesor Titular de Derecho Constitucional y Director del Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Presidente de la Asociación Chilena de Derecho Constitucional. nogueira@utalca.cl

Así, a los sistemas electorales les interesa:

- I. la conformación de las circunscripciones o distritos,
- II. las formas de candidaturas,
- III. el método de escrutinio y
- IV. la existencia de barreras o umbrales de representación.

En el plano político, los sistemas electorales hacen aparecer el rol fundamental de las creencias y valores sociales en el ejercicio y control del poder; esto es, en la determinación de su legitimidad.

La elección en una sociedad democrática tiene por función establecer la representación de los ciudadanos, y legitimar, facilitando las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados. Sin perjuicio de ello, la elección tiene una función sociológica y cívica, al contribuir a la integración social y servir como un medio de educación política democrática.

Los sistemas electorales producen diversos efectos atendiendo diferentes factores; uno de esos es su aplicación en el espacio.

I. La determinación de las circunscripciones electorales

Circunscripción o distrito electoral es aquella extensión territorial en la cual los votos de los electores son el fundamento para la distribución de los escaños a los candidatos con independencia de los votos que se hayan emitido en otros lugares del país.²

El modo de determinar las circunscripciones electorales produce "sensibles repercusiones sobre el valor del poder del sufragio del que dispone cada elector".³

Por otra parte, la dimensión de las circunscripciones electorales influye en la relación de porcentajes de votos y escaños de los partidos. A medida que las circunscripciones son más pequeñas, es menor la relación de porcentajes de votos y escaños de los partidos. Cuanto mayor es la circunscripción, mayor es la proporcionalidad.

2 Nohlen, Diéter. *Sistemas electorales del mundo*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España. 1981.

3 Burdeau, Georges. *Traité de science politique*. Op.cit. tomo V

Como dice Nohlen, a lo largo del proceso de reducción del número de los diputados que deben elegirse en una circunscripción, se alcanza una barrera por debajo de la cual la desproporción entre votos y escaños es tan grande que, en virtud de un efecto invertido, el sistema comienza a corresponderse con la otra concepción de la representación; "la elección en circunscripciones tetranominales, trinominales, binominales y uninominales, es una elección mayoritaria".⁴ Así, la reducción del tamaño de la circunscripción puede conducir a un cambio de sistema electoral.

En efecto, salvo en pequeños países en que el Estado como tal es considerado una sola circunscripción, como es el caso de las elecciones al parlamento israelí (*Knesset*), normalmente se determina el número de miembros del Parlamento y luego se reparte el territorio del Estado en circunscripciones.

El establecimiento de las circunscripciones se inspira del establecimiento de una cierta igualdad demográfica o de la toma en consideración de la división político-administrativa del país en sus estructuras locales, sin perjuicio de que ambos criterios pueden aplicarse simultáneamente, dando mayor relevancia a uno o a otro.

Si se toma como criterio central el de igualdad demográfica, es necesario que las circunscripciones y las cifras de población que sirven de base a su estructuración, sean objetivamente establecidas, y que dicha delimitación escape a maniobras interesadas, ya que ello puede tener consecuencias importantes sobre el resultado de los escrutinios. El manejo arbitrario del corte de las circunscripciones ha recibido el nombre de *Gerrymandering*, en homenaje al gobernador del Estado de Massachusetts, Elbridge Guerry, quien fue un especialista en la materia a principios del siglo XIX.

Si se considera el segundo criterio, es decir, el de las estructuras político-administrativas locales preexistentes, hay que tener en cuenta los problemas que pueden presentarse con respecto a la igualdad de la representación, en la medida en que las circunscripciones puedan tener diferencias apreciables en relación a la población de cada una de ellas. Sin embargo, este criterio presenta la ventaja de evitar el establecimiento arbitrario de las circunscripciones y, por tanto, el *Gerrymandering*.

4 Nohlen, Diéter. *Op.cit.* pp.96-97

I.1. El equilibrio demográfico de las circunscripciones

En la actualidad, hay una preocupación mayor por corregir las desigualdades a través de un adecuado equilibrio demográfico entre las circunscripciones, especialmente en los países que utilizan sistemas mayoritarios.

En Estados Unidos, la Corte Suprema, en el caso *Baker vs. Carr* de 1962, se pronuncia señalando que la desproporción demográfica de los distritos produce una violación de la cuarta enmienda referente a la igual protección de las leyes. En 1964, en el caso *Wesberry vs. Senders*, la Corte considera que la justa determinación concierne también a los distritos electorales para la elección de los representantes federales. En 1983, en la resolución del caso *Karcher vs. Dage*, la Corte Suprema estableció reglas estrictas en materia de determinación y reestructuración de las circunscripciones electorales federales, afirmando en esta sentencia que la reestructuración de los distritos en New Jersey a continuación del censo de población de 1980 era inconstitucional, aun cuando las diferencias de población entre el distrito más poblado y el menos poblado eran inferiores al 1 %.

La misma Corte Suprema de los Estados Unidos, en su sentencia del caso *David vs. Bandemer* del 30 de junio de 1986, por siete votos contra dos, ha considerado que las modalidades que adopte la escritura de los distritos electorales corresponde a su competencia, ya que ella debe evitar que la reestructuración de los distritos "degrade" de manera sensible la influencia de un elector o de un grupo de electores sobre el proceso político", según la redacción de la sentencia hecha por el juez White.

En la República Federal Alemana, la Corte Constitucional ha establecido la regla según la cual la población no debe tener una diferencia de más o menos 25% de la cifra media de población de las circunscripciones; ya en un fallo del 22 de mayo de 1963, la Corte Constitucional determinaba que la configuración de las circunscripciones era inconstitucional en la medida que no correspondía a la distribución de la población y que no se puede esperar más para que esta distinción se resuelva. El legislador federal debe en consecuencia proceder, durante la legislatura en curso, a una modificación de las circunscripciones.

En Francia, el Consejo Constitucional en sentencia de 1986 determinó que la diferencia demográfica entre las circunscripciones electorales no puede ser superior a un 20%, en promedio.

Diversos fallos de la Corte Suprema de Japón se han pronunciado estableciendo la inconstitucionalidad de una estructuración de los distritos con dife-

rencias demográficas significativas. Estos son sólo algunos ejemplos en materia de derecho electoral comparado.

Así, el principio “un hombre, un voto”, la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la igualdad de valor de resultado del sufragio, ya no queda entregado a la libre discrecionalidad del legislador, convirtiéndose en una materia justiciable, donde la jurisdicción constitucional resguarda el valor de *la igualdad del valor de resultado del sufragio para todos los ciudadanos*, obligando al legislador a modificar la conformación de los distritos electorales cuando dicha igualdad es afectada en forma sensible.

En los países en que se utilizan sistemas proporcionales, si se busca respetar el valor de resultado igual del voto de cada ciudadano, deben estructurarse las circunscripciones o distritos electorales de manera que los que tengan mayor población tengan mayor número de representantes en proporción a la población de los respectivos distritos. El hecho de que se establezca un número mínimo de representantes por distrito o circunscripción tendera a sobrerrepresentar a los sectores menos poblados, beneficiándolos de una cierta prima o cuota de sobrerrepresentación.

Estos criterios muestran la importancia y las repercusiones que tiene para la justicia en la representación política de la ciudadanía el establecimiento de las circunscripciones electorales, como asimismo las distorsiones que pueden emanar del seccionamiento arbitrario de las ciudades y la necesidad de revisar, según sea el caso, las circunscripciones, en la medida que existan modificaciones demográficas significativas. La delimitación de las circunscripciones juega un rol central en el sistema mayoritario uninominal, mientras que la amplitud de las circunscripciones es importante dentro del sistema proporcional.

Asimismo, se ha elaborado un conjunto de criterios o principios bastante consensuados en derecho electoral para la estructuración de los distritos o circunscripciones electorales, ello son los siguientes:

- Las unidades territoriales deben estar estructuradas en base a las entidades político administrativas del Estado con continuidad geográfica, respetando su integridad al máximo.
- Se debe explicitar los principios de racionalidad y justicia que llevan a optar por dicha configuración de distritos o circunscripciones, evitando así la arbitrariedad.

- La constitución de los distritos o circunscripciones deben tener la mayor homogeneidad posible
- Si los distritos o circunscripciones tienen diferencias de población o electores no compatibles con la igualdad de valor de resultado del sufragio aceptables, deben establecerse una cantidad de cargos a elegir en los distritos mas poblados en proporción a su cantidad de población o de electores.
- Tales criterios pueden atemperarse por razones de seguridad nacional racionalmente explicitadas.

II. Las formas de candidaturas

Al respecto cabe *distinguir entre el sistema uninominal y el de la lista o plurinominal* por una parte, según se elijan uno o más parlamentarios en la circunscripción.

La lista abierta permite al elector combinar nombres de candidatos de distintas listas o introducir nombres que no aparecen en las listas (*panachage*).

Los sistemas con método de escrutinio mayoritario uninominal a una vuelta o a dos vueltas presentan *candidaturas puramente individuales o nóminas* en cada distrito o circunscripción.

Los sistemas que utilizan métodos de representación proporcional por regla general se presentan en listas, las que pueden ser listas cerradas bloqueadas o listas cerradas con voto preferencial.

La lista cerrada bloqueada aumenta el poder de la organización política que determina el orden de los nombres que estarán contenidos en ella, los que no podrán ser alterados por el elector, el que debe conformarse con marcar el voto a la lista. Ello otorga un poder determinante a la dirección del partido que distribuye el orden de los nombres en la lista.

Esta técnica permite a los partidos planificar su bancada parlamentaria, repartiendo los primeros lugares de las listas a aquellas personas que consideran indispensable contar con ellas en el Parlamento, asegurándolas. Este sistema da una mayor fuerza a los partidos sobre sus parlamentarios, pudiéndoles imponer una disciplina de voto férreo; de lo contrario, el parlamentario indisciplinado no se incorporara en los lugares preferentes de la lista en la próxima elección. Todos los candidatos del partido se concentran en la captación de votos sin que exista competencia interna entre candidatos de la misma lista.

Las listas cerradas con voto preferencial disminuyen relativamente el peso del partido en la determinación de los elegidos, ya que si bien el partido confecciona la lista de candidatos, el voto preferencial de los ciudadanos es el que determinará cuales de los candidatos de la lista serán los elegidos, dando así un poder mayor a la ciudadanía para elegir las personas que dentro de la lista tienen características personales que les parecen mas adecuadas y convenientes para integrar el parlamento.

Este sistema le otorga un poder de decisión importante al ciudadano que se preocupa de informarse sobre los candidatos y marca preferencia al que considera más adecuado o mejor. Se señala que este método *fomenta la competencia interna de los candidatos de la misma lista por obtener el apoyo ciudadano, además de la competencia con las otras listas. A su vez, disminuye el poder del partido y refuerza la relación parlamentario-elector.*

Asimismo, debe tenerse en consideración si la legislación electoral posibilita los pactos electorales y eventuales subpactos al interior del pacto.

Los pactos electorales permite juntar la fuerza electoral de dos o mas partidos o movimientos políticos haciendo mas posible la elección de parlamentarios en los respectivos distritos o circunscripciones. Asimismo, *la legislación debe prever la forma de distribución de los cargos que elija el pacto entre las fuerzas que lo componen, determinando un sistema de cociente o de divisor común que determine con objetividad a quienes corresponden el numero de cargos elegidos por la lista.*

Dichos pactos y subpactos pueden ser regulados por la legislación electoral con un carácter nacional o local. Si el pacto es de carácter nacional, el mismo pacto se concreta en todas las circunscripciones o distritos.

Los incentivos para formar y mantener pactos son mayores: 1) Cuando una posible victoria presidencial posibilite a los gobiernos la capacidad de compensar a los miembros de la coalición que pierden elecciones parlamentarias frente a otros miembros de la coalición; 2) Cuando las elecciones presidenciales y legislativas sean simultáneas. y, 3) Cuando la selección de candidatos sea facilitada por la relativa paridad en el apoyo de sub-pactos dentro de la coalición⁵.

5 Ver Siavelis, Peter: Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación? Revista de Ciencia Política. v.24 N°1, Santiago. 2007

III. Los distintos tipos de métodos de escrutinio o sistemas electorales en sentido restringido

Una vez determinadas las circunscripciones y las formas de candidaturas, se debe poner la atención sobre cual de los métodos de escrutinio o sistema electoral en sentido restringido se utilizará: un sistema mayoritario, uno de representación proporcional o un híbrido, según se busque o no una más exacta representación del cuerpo electoral en el seno de los órganos gubernamentales.

1. ¿Cómo se pueden definir los sistemas mayoritarios y proporcionales?

Los sistemas mayoritarios y proporcionales se definen por una fórmula de decisión y una fórmula o principio de representación, siguiendo en esta materia a Dieter Nohlen.

La fórmula de decisión es el proceso para convertir los votos emitidos en asientos parlamentarios, determinando los ganadores y perdedores de la elección en cada distrito electoral.

La fórmula de decisión del sistema mayoritario es que aquel candidato o lista de partido que obtiene más votos que las demás listas en competencia, gana la elección y elige al parlamentario en disputa.

La fórmula de decisión del sistema proporcional es que la cantidad de asientos parlamentarios que logre un partido o coalición política sea lo más próxima a la proporción de votos que éste haya obtenido en la elección. Hay así lugar para las mayorías en proporción a los votos obtenidos.

La fórmula o principio de representación explicita el objetivo político del sistema electoral.

Los sistemas mayoritarios de acuerdo al principio de representación tienen por objetivo que se genere una mayoría parlamentaria para un partido o coalición política, aun cuando no haya logrado la mayoría de los votos emitidos en la elección. Lo que se busca es el gobierno de un partido o coalición, aunque esté fundado sólo en una minoría de los sufragios. El sistema tiene por objetivo central formar gobiernos; ése es el criterio para evaluar efectos.

Los sistemas proporcionales tienen por objetivo o principio de representación reflejar con la máxima exactitud posible las fuerzas políticas existentes en la sociedad en el Parlamento; así, cada partido o coalición debe tener una cantidad de asientos parlamentarios proporcional a la cantidad o porcentaje de sufragios

recibidos en la elección. Esta es la función esencial del principio de representación proporcional y el criterio para evaluar su eficacia.

La clasificación de los sistemas electorales debe realizarse de acuerdo con la fórmula o principio de representación. Aquí no existen fórmulas mixtas, sólo existen sistemas que responden al principio mayoritario o proporcional.

De los dos principios o fórmulas considerados, el de mayor trascendencia es el de representación; la fórmula de decisión es secundaria, es un medio o instrumento para lograr el fin u objetivo político dado por el principio de representación. Hay así sólo una alternativa en cuanto al objetivo político perseguido, en cambio hay una amplia guía de alternativas instrumentales o fórmulas de decisión en una u otra perspectiva de la fórmula de representación mayoritaria o proporcional.

La importancia de la formulación de los dos principios o fórmulas de decisión y de representación que caracterizan a los sistemas mayoritarios y proporcionales, permite que no se evalúe un sistema electoral por los objetivos que persigue el otro, sino en relación a sus propios principios, como señala D. Nohlen.⁶

Así, utilizando la concepción de G. Sartori,⁷ acerca de los efectos reductores y restrictivos, *los sistemas mayoritarios son sistemas fuertes o superiores respecto de los sistemas de representación proporcional. Sin embargo, si el objetivo es conseguir una representación más o menos equitativa de las diferentes fuerzas políticas en relación a su votación, el sistema que mejor lo hace -vale decir, él más fuerte en ese ámbito- es el sistema de representación proporcional.*

2. Los tipos de sistemas electorales y principios definitorios

Sistema electoral Tipos básicos de (¿Qué decide la repartición que busca?)	Fórmula o pauta de decisión	Objetivo representación (¿Qué se aspira de escaños?)
Mayoritario	La mayoría	Formación de una mayoría parlamentaria
Proporcional	La proporción de votos	Reflejar en el parlamento la estructura del electorado

Fuente: Nohlen, 1984, p. 44.

6 Nohlen, Diéter. Op.cit.

7 Sartori, Giovanni. La influencia de los sistemas electorales, en Estudios Públicos N°17, Ed. Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile, 1985, pp.15 a 36.

Es por estas razones que los sistemas tradicionalmente considerados mayoritarios y proporcionales de acuerdo al principio de decisión, pueden no serlo de acuerdo al principio de representación, en virtud del tamaño del distrito o circunscripción y del número de partidos en competencia.

Sin embargo, realizaremos un análisis descriptivo de los sistemas de escrutinios, utilizando la fórmula de decisión, como la más tradicionalmente empleada.

3. Subclasificación de los métodos de escrutinio mayoritarios de acuerdo al principio o fórmula de decisión

Los sistemas mayoritarios pueden clasificarse en *sistema mayoritario plurinominal o de lista* y *sistema mayoritario uninominal*; este último que es el más utilizado, puede ser a una o dos vueltas.

3.1. El sistema mayoritario uninominal

El sistema mayoritario uninominal establece circunscripciones o distritos electorales pequeños, cada uno de los cuales elige un parlamentario.

3.1.1. El sistema mayoritario uninominal a una sola vuelta

Es utilizado en Inglaterra y Estados Unidos; ello permite salir elegido al candidato de cada circunscripción que haya obtenido más votos; en tal sentido se requiere la mayoría relativa, no es necesario obtener la mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos.

Este sistema conduce a una clara sobrerrepresentación de la mayoría y a una subrepresentación de las minorías.⁸

La desaproporción de la representación del sistema mayoritario inglés fue analizado por David Butler, quien logró descubrir y sistematizar ciertas leyes que rigen este escrutinio.⁹

8 Ver a este respecto, Nogueira Alcalá, Humberto. *Introducción a los sistemas electorales y al sistema electoral chileno*. Ed. Participa, Santiago, Chile, 1992.

9 Butler, David. *The electoral system in Britain since 1918*, Clarendon Press, Oxford, 1963.
Butler, David y Stokes, Donald. *Political change in Britain, forces shopping electoral choice*, Macmillan, Londres, 1960.

La primera ley establece que, dentro del escrutinio mayoritario a una vuelta y dentro de un cuadro en que dos partidos reúnen en conjunto el 90% de los sufragios válidamente emitidos, si uno de dichos partidos obtiene una mayoría de 1% sobre el otro, su mayoría parlamentaria será de alrededor del 2,5 ó 2,6% de los asientos. Ahora, si uno de los dos partidos obtiene un 4% más de sufragios que el segundo, su mayoría será de 2,6% de los asientos multiplicados por 4, es decir, en términos concretos, para Inglaterra, de alrededor de 64 asientos sobre 635. Si la mayoría aumenta, la minoría termina por ser aplastada en el Parlamento.

Esta primera ley tiene una aplicación relativa, ya que si uno de los partidos tiene una mayoría muy alta sobre el otro, el primero tendrá en teoría una representación superior al 100% de los cargos parlamentarios. Por ello, dicha ley es aplicable para los casos de diferencias moderadas entre los dos partidos.

La segunda ley se ha denominado "Ley del Cubo", la cual ha sido vulgarizada por Kendall y Stuart.¹⁰ Ella sostiene que la relación de asientos ganados por cada partido es igual al cubo de la relación de sufragios que ellos han obtenido.

De esta forma, el partido minoritario está subrepresentado en forma simétrica a la sobrerrepresentación que obtiene el partido mayoritario.

La desproporción del sistema mayoritario uninominal a una vuelta en términos de elegidos versus votación se puede demostrar en el siguiente ejemplo:

Partidos	Circunscripciones			Resultados
	X	Y	Z	
Azul	35.000	7.000	21.000	2 elegidos 63.000 votos
Verde	10.000	43.000	9.000	1 elegido 72.000 votos

Como decía Charles Benoist a comienzos del siglo XX, respecto del principio mayoritario, "la mitad de los votos más uno es todo, la mitad de los votos menos uno no es nada". "La mitad de los electores está representada, la otra no lo está. La mitad de los electores manda, la otra no tiene más que obedecer."¹¹

10 Kendall, M.G. y Stuart, A. Le loi du cube dans les élections britanniques, en Revue Française de Science Politique, Francia, 1952, p.270

11 Conac, Gérard. L'Evolution des idées en matière de représentation proportionnelle. En Études de droit contemporain. Ed. Cujas, París, Francia, 1973, p.427.

Hay casos como las elecciones de 1951 en Inglaterra, en las cuales los conservadores obtuvieron 321 asientos con un 48% de los votos, mientras los laboristas, con un 1% más, es decir, alrededor de 200.000 votos más, obtuvieron sólo 295 asientos.

Esta situación, similar al ejemplo descrito anteriormente, se ha tratado de explicar señalando que las circunscripciones eran muy desiguales y que se dieron mayorías muy altas en las circunscripciones ganadas por los laboristas. Otro caso que ha sido objeto de comentarios fueron las elecciones de febrero de 1974, cuyos resultados no dieron la mayoría absoluta de asientos a ningún partido, lo que se explica por el elevado número de votos obtenidos por el tercer partido (19,3% de los liberales) y la representación obtenida por pequeños partidos nacionalistas bien enclavados en sus circunscripciones (escoceses, irlandeses, etc.). Los laboristas formaron gabinete con 301 diputados y 37,2% de los votos y los conservadores con 38,1 % sólo obtuvieron 296 asientos.

En las elecciones de febrero de 1974 se estableció que los conservadores necesitaron 35.915 votos para poder designar un parlamentario, los laboristas necesitaron 37.772 votos para elegir cada parlamentario, los liberales necesitaron 411.288 sufragios por cada parlamentario.¹²

Cuadro con deformación del porcentaje de asientos parlamentarios en relación al porcentaje de votos en Gran Bretaña (Aplicación del sistema mayoritario uninominal a una vuelta)			
Elecciones	Partido de gobierno	% de sufragios	%de asientos
1945	laborista	47,8	61,4
1966	laborista	47,9	57,6
1974 (octubre)	laborista	39,2	50,2
1979	conservador	43,9	53,3
1983	conservador	42,4	61,0
1987	conservador	42,3	57,8
2001	laborista	40,7	63,7
2005	laborista	35,2	54,9

7 Junio, 2001 Elecciones Generales Cámara de los Comunes				
Electores	44,403,238			
Total Votos	26,367,383		59.4% electores	
Partido	Votos	%	Asientos	%
Laborista	10,724,953	40.7	412	63.7
Conservador	8,357,615	31.7	166	25.7
Liberal Democrático	4,814,321	18.3	52	8.09
Unionista del Ulster	216,839	0.8	6	0.91
Nacional de Escocia	464,314	1.8	5	0.77
Unionista Democrático	181,999	0.7	5	0.77
Plaid Cymru (Party of Wales)	195,893	0.7	4	0.61
Sinn Fein	175,933	0.7	4	0.61
Social Democrático y Laborista Independent Kidderminster	169,865	0.6	3	0.47
Hospital and Health Concern	28,487	0.1	1	0.15
Speaker	16,053	0.1	1	0.15
Independencia del Reino Unido	390,563	1.5	0	
Otros	630,548	2.4	0	

5 de mayo de 2005. Elecciones Generales Cámara de los Comunes				
Electores	44,245,939			
Total Votos	27,148,510		61.4 % electores	
Partido	Votos	%	Asientos	%
Laborista	9,552,436	35.2	355	54.9
Conservador	8,784,915	32.4	198	30.6
Liberal Democrático	5,985,454	22.0	62	9.59
Unionista del Ulster	127,414	0.5	3	0.15
Nacional Escocés	412,267	1.5	6	0.91
Democrático Unionista	241,856	0.9	9	1.39
Plaid Cymru (Party of Wales)	174,838	0.6	3	0.45
Sinn Fein	174,530	0.6	5	0.77
Social Democrático y Laborista Independent Kidderminster	125,626	0.65	3	0.45
Hospital and Health Concern	18,739	0.1	1	0.15
Speaker	16,053	0.1	1	0.15
Independencia del Reino Unido	605,973	2.2	0	
Otros	861,215	3.1	1	0.15

El castigo por el sistema electoral del tercer partido (Partido Liberal solo o en alianza con socialdemócratas).

Elecciones	% de sufragios	%de asientos	Asientos
1974 (febrero)	19,3	2,2	14
1974 (octubre)	18,3	2,0	13
1979	13,8	1,7	11
1983(*)	25,4	3,5	23
1987(*)	22,5	3,3	22
2001	18,3	8,09	52
2005	22,0	9,9	62

(*) El Partido Liberal y el Partido Socialdemócrata forman alianza.

Este tipo de escrutinio permite a los sectores minoritarios del país estar representados en el Parlamento “sólo si ellos son mayorías en ciertas circunscripciones”,¹³ tendiendo a confinar dichas minorías a ciertos espacios geográficos, lo que no es necesariamente conforme a su realidad.

El sistema electoral mayoritario uninominal a una vuelta tiene tendencia a polarizar los partidos políticos en dos grandes corrientes de opinión, inflando exageradamente las oposiciones de tendencias, y agrava el riesgo del aplastamiento de las minorías, al establecer gobiernos de mayorías artificialmente creadas, sin responder a una mayoría efectiva de los votos válidamente emitidos.

Si quisiéramos ser más exactos debiéramos decir que en cada circunscripción existe la tendencia natural de los electores a votar útil, lo que los lleva a privilegiar los dos candidatos que tienen más oportunidad de ganar. Sin embargo, de una circunscripción a otra, los dos partidos más fuertes pueden ser distintos de los de la circunscripción antes mencionada. En tal sentido, puede sostenerse que el escrutinio mayoritario a una vuelta tiene tendencia hacia la constitución de un bipartidismo sólo en la medida que la población es suficientemente homogénea; si la población es heterogénea, la tendencia al bipartidismo es contrariada, lo que puede observarse concretamente en Canadá, donde existe un tetrapartidismo¹⁴, lo que se debe a un partido regional fuertemente

¹³ Burdeau, Georges. *Traité de Science Politique*. Op.cit., tomo V, p.347

¹⁴ Cadart, Jacques. *Op.cit.* tomo I, p.245

implantado en Québec de orientación independentista, que es de cultura y lengua francesa a diferencia de las demás regiones o provincias anglófonas.

23 de enero de 2006. Elección General Parlamentaria de Canadá. Resultados totales				
Electores	23,054,615			
Total votos	14,908,703	(64.7% de electores)		
Partido	Votos	%	Asientos	%
Conservador	5,374,071	36.3	124	40.2
Liberal	4,479,415	30.2	103	33.4
Bloque Québec	1,553,201	10.5	51	16.5
Nuevo Part. Democrático	2,589,597	17.5	29	9.4
Verde	664,068	4.5	0	
Otros	156,807	1.1	1	0.3

Si la población es homogénea, los electores votan de forma que sus votos tengan influencia en los resultados; ello conduce progresivamente a la reducción del número de partidos en competencia.

Pero no basta tampoco el hecho de la homogeneidad de la población para que el sistema mayoritario uninominal a una vuelta tienda a constituir un bipartidismo; para ello es necesario que las dos grandes fuerzas políticas en presencia sean bastante desideologizadas y tiendan a la realización de una política moderada hacia el centro. Por el contrario, si se agudiza una polarización hacia los extremos, como la que ha vivido Inglaterra bajo la conducción de los conservadores por la señora Thatcher y los laboristas conducidos por el señor Foot, tiende a fortalecerse una tercera posición, la que tiene espacio político para poder expresarse, lo que ha sucedido con la renovación del Partido Liberal primero y luego por el surgimiento del Partido Socialdemócrata inglés. Situación que es admitida por Duverger en el nuevo prólogo de 1981 a su obra *Los partidos políticos*.¹⁵

Es en este mismo sentido que Rae¹⁶ nos muestra que no hay automatismo entre sistema electoral y sistema de partidos; hay sistemas mayoritarios uninom-

15 Duverger, Maurice. Les partis politiques. 10ª ed. Librairie A. Colin. París, Francia, 1981, p.12

16 Rae, D.W. The political consequences of electoral laws. New Haven y Londres, 2ª Ed. 1971

minales a una vuelta como el tradicional de Inglaterra que, por los factores mencionados, puede tender a la sustitución del bipartidismo por un tripartidismo, o un tetrapartidismo como en Canadá, donde existe un sistema de cuatro partidos políticos nacionales.

En términos generales, puede sostenerse que el método de escrutinio mayoritario a una vuelta que estamos analizando juega moderadamente contra el segundo partido y multiplica su fuerza contra el tercero, cuarto o quinto partido, hasta extinguir por completo su posibilidad de obtener asientos parlamentarios, y se puede señalar que, salvo que haya una concentración sectorial, no contará más que el tercer partido.¹⁷

Los terceros, cuartos o quintos partidos, si hay homogeneidad de la población y si los dos partidos más fuertes ejercitan una política moderada y desideologizada, están destinados a ir desapareciendo al no poder nunca acceder a su meta suprema, que es el ejercicio del gobierno. El segundo partido tiene su protección particular por ser el más importante en regiones significativas del país y por beneficiarse relativamente del sistema al dirigir la oposición y ser la alternativa de recambio.

Este sistema sólo funciona adecuadamente en sociedades desarrolladas homogéneas sin graves conflictos sociales o económicos, con partidos "administradores" de un sistema existente, sin gran carga ideológica ni conflictual.

Finalmente, cabe señalar que en el caso del sistema mayoritario uninominal es donde juega un rol más importante para no agravar aún más las distorsiones de representación que el propio sistema produce, *la estructuración de circunscripciones de densidad poblacional similar y su constante rediseño por los movimientos de población que pueden producirse*, lo que, a su vez, trae aparejado el peligro de las manipulaciones electorales a través del diseño de las circunscripciones que tienden a asegurar el éxito de ciertos partidos o a perjudicar a otros por la transferencia de territorios entre circunscripciones vecinas (Gerrymandering).

3.1.2. El sistema mayoritario uninominal a dos vueltas

Esta variante establece que se considera electo el candidato que ha obtenido mayoría absoluta; en otras palabras, al menos la mitad más uno de los sufragios válidamente emitidos. Si dentro de la circunscripción, ninguno de los can-

didatos obtiene mayoría absoluta, se practica una segunda vuelta, en la que se considera electo al candidato que ha obtenido la más alta mayoría relativa.

El sistema mayoritario uninominal a dos vueltas se utiliza en Francia.

10-17 Junio de 2007 Elección Asamblea Nacional Francesa.							
Resultados Totales							
Primera vuelta 10 de Junio 2007				Segunda vuelta del 17 Junio 2007			
Electores	43,896,043			35,224,953			
Votantes	26,521,824	60.4%		21,129,002	60.0%		
Partidos	Votos	%	Asientos Primera Vuelta	Votos Segunda Vuelta	%	Asientos	Total
UMP	10,289,737	39.5	98	9,461,087	46.4	215	313
PS	6,436,521	24.7	1	8,624,472	42.3	185	186
Presidential Majority							
	616,440	2.4	8	433,057	2.1	14	22
PCF	1,115,663	4.3	0	464,739	2.3	15	15
PRG	343,565	1.3	0	333,194	1.6	7	7
Verdes	845,977	3.3	0	90,975	0.4	4	4
UDF-Democratic Movement							
	1,981,107	7.6	0	100,115	0.5	3	3
Movement for France (MPF)							
	312,581	1.2	1	-	-	-	1
National Front (FN)							
	1,116,136	4.3	0	17,107	0.1	0	0
Hunting, Fishing, Nature and Traditions (CPNT)							
	213,427	0.8	0	-	-	-	0
Other right-wing parties							
	641,842	2.5	2	238,588	1.2	7	9
Otros Izquierda							
	513,407	2.0	0	503,556	2.5	15	15
Otros	1,600,063	6.1	0	139,552	0.7	2	2

También es utilizado en algunas democracias recientes entre 1989 y 1990, tales como Polonia y Bulgaria.

Esta modalidad de sistema mayoritario uninominal a dos vueltas practicado en Bulgaria se diferencia de los distritos uninominales practicado en Hungría por el hecho de que los dos candidatos que obtienen las primeras dos mayorías relativas en cada distrito se encuentran automáticamente inscritos para la segunda elección, no permitiendo a ninguno de ellos desistirse en favor de un tercer candidato. En cambio, en Hungría, la ley electoral permite que los tres partidos que han obtenido las principales votaciones en la primera elección, sin que ninguno de ellos haya obtenido la mayoría absoluta en el respectivo distrito, pueden presentarse para la segunda elección; ello permite negociar entre los partidos el desistimiento de ciertos candidatos que han llegado en segundo lugar en favor de candidatos que han terminado en tercer lugar, y viceversa, a través de pactos implícitos entre las fuerzas políticas, lo que no se permite en el caso de Bulgaria.

Elección parlamentaria (Sejm) de 2005 en Polonia				
Partidos	Votos	% votos	Asientos	% asientos
Derecho y justicia (PIS)	3,185,714	27.0%	155	33.6
Plataforma ciudadana (PO)	2,849,259	24.1%	133	28.9
Autodefensa (SRP)	1,347,355	11.4%	56	12.1
Alianza democrática de izquierda (SLD)	1,335,257	11.3%	55	11.9
Liga de las familias polacas (LPR)	940,762	8.0%	34	7.39
PPP	821,656	7.0%	25	5.4
Minoría alemana	34,469	0.3	2	0.43
Social democracia de Polonia (SDPL)	459,380	3.9%	-	-
Partido democrático	289,276	2.5%	-	-
Otros	541,548	4.6%	-	-

Elección parlamentaria (Sejm) de 2007 en Polonia				
Partidos	Votos	% votos	Asientos	% asientos
Derecho y justicia (PIS)	5,183,477	32.1	166	36.0
Plataforma ciudadana (PO)	6,701,010	41.5%	209	45.4
Autodefensa (SRP)	247,335	1.5%	-	
Polish Peasant Party (PSL)	1,437,638	8.9%	31	6.7
Izquierda y Democracia (LiD)	2,122,981	13.2%	53	11.5
Liga de las familias polacas (LPR)	209,171	1.3%	-	
PPP	821,656	7.0%	25	5.4
Minoría alemana	32,462	0.2%	-	
Social democracia de Polonia (SDPL)	459,380	3.9%	-	
Partido democrático	289,276	2.5%	-	
Otros	208,128	-		

El sistema mayoritario a dos vueltas descansa en la idea de que la autoridad del elegido será real sólo si se apoya en un gran número de sufragios válidamente emitidos, exigiéndose en muchos casos la mayoría absoluta.

En este método de escrutinio, la primera vuelta electoral sirve para medir fuerzas, siendo la segunda vuelta la decisiva, para la cual se realiza todo un juego de coaliciones y desistimientos; en ella el elector no elige, sino que elimina o elige en algunos casos el mal menor.

Se presentan múltiples listas partidarias en la primera vuelta, las cuales se reagrupan para la segunda vuelta en dos o tres coaliciones, donde los partidos que se relacionan en los pactos disponen de un número de candidatos que esta en una relación directa con los votos por ellos obtenidos en la primera vuelta.

Los partidos toman conciencia de su necesidad mutua y se tiende a insistir más en las convergencias que en las divergencias.

Sin embargo, la posición de los partidos en la primera vuelta esta ya condicionada en previsión de la segunda vuelta. Los pactos electorales generalmente se realizan desde la primera vuelta.

El sistema mayoritario a dos vueltas polariza y sobrerrepresenta,¹⁸ desarrollando resultados próximos del escrutinio uninominal a una vuelta, pero más matizados, al unir tendencias bastante variadas; mantiene el multipartidismo o tiende a éste como en la representación proporcional.

La diferencia con una representación fiel o equitativa del electorado tiende a ser mayor cuando los partidos en competencia son menos.

Este sistema electoral aleja los riesgos de enfrentamiento entre fuerzas extremas si los partidos de centro-derecha y centro-izquierda son fuertes. En cambio, si las fuerzas polarizantes de derecha e izquierda son las más fuertes, los riesgos de tensiones y conflictos en el sistema político son evidentes.

La polarización o bipolarización de este sistema electoral es mayor cuando se trata de un régimen republicano con elección del Presidente de la República por sufragio universal, donde las fuerzas políticas se alinean a favor o en contra del Presidente. El caso francés muestra en la práctica este fenómeno a partir de la elección del jefe del Estado por sufragio universal desde 1962.

3.1.3. Ventajas y consideraciones críticas sobre los sistemas mayoritarios

El sistema tiende a un régimen de pocos partidos con una orientación al bipartidismo en el sistema mayoritario uninominal a una vuelta y una orientación a la bipolarización en el sistema mayoritario a dos vueltas.

El electorado puede pronunciarse generalmente en forma clara y directa sobre quiénes tendrán la responsabilidad de conducir el gobierno.

Los partidos extremistas tienen pocas posibilidades de éxito en países sin grandes *divages*¹⁹ políticos, sociales o económicos. En sociedades en que existen tales *divages* la polarización tiende a favorecer los extremos y a debilitar las posiciones moderadas con el consiguiente peligro para la estabilidad institucional.

El sistema mayoritario tiende a los cambios políticos extremos producidos por la distorsión contenida en el sistema electoral y no por un efectivo cambio de contenido político programático; en efecto, pequeños cambios en el comportamiento electoral en las circunscripciones son amplificadas por cambios grandes en la composición de los escaños.

En todo caso, los sistemas de elección mayoritaria no producen sistemas bipartidistas, de la misma manera que los sistemas de elección proporcional no

¹⁸ Duverger, Maurice. *Les partis politiques*. op.cit. p.332

¹⁹ Ruptura de consenso

producen sistemas multipartidistas, sino que fortalecen las tendencias sociales que apuntan en estas direcciones,²⁰ si ellas existen.

3.2. Los sistemas proporcionales.

A fines del siglo XIX juristas y matemáticos se preocupan de buscar sistemas más justos y equitativos de representación que los sistemas mayoritarios, que sólo daban representación a las mayorías, dejando sin representación a las minorías.

De estos estudios surgieron los sistemas proporcionales racionales, que buscaban dar una representación a cada partido político o corriente de opinión en relación proporcional a los votos obtenidos. Así se dejaron atrás las fórmulas empíricas de representación de las minorías, como el voto acumulativo y el sistema de lista incompleta.

La representación proporcional aparece relacionada con la organización de los partidos políticos, llegando a sostenerse que ella es la "expresión jurídica de hecho del sistema de partidos".²¹

La representación proporcional poco a poco desplaza en Europa a los sistemas mayoritarios. En 1899-1900 aparece en Bélgica y Suiza; en 1906 en Finlandia; en 1909 en Suecia; en 1917 en los Países Bajos; en 1919-1920 en la Alemania de Weimar; en 1919 en Francia; en 1920 en Noruega. La representación proporcional se convierte en la regla, el sistema mayoritario constituye la excepción.

Sin embargo, estudiar la representación proporcional no es estudiar un sistema único, sino que bajo la denominación genérica de sistemas de representación proporcional podemos encontrar sistemas inspirados en el principio central de la justa representación de mayorías y minorías, pero con matices diferentes.

Podemos clasificar a los sistemas de representación proporcional en tipos puros, impuros y con barrera o umbral de representación fijado por la ley.

3.2.1. La representación proporcional integral o pura.

Este tipo de representación proporcional tiene su más nítida aplicación cuando el Estado es considerado como una circunscripción única, donde los

20 Nohlen. Diéter. Op.cit. p.632.

21 Fusilier, Raymond. Survol des régimes électoraux contemporaines, en Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle N°21, París, Francia, 1956, p.42

asientos parlamentarios se atribuyen de acuerdo a la división del conjunto de votos válidamente emitidos por el conjunto de parlamentarios que deben elegirse. El cociente así obtenido se utiliza como número uniforme. Cada partido tendrá la cantidad de parlamentarios de acuerdo a cuántas veces esté contenido el cociente en el número de sufragios obtenidos por el partido.

Un ejemplo de aplicación de la representación proporcional integral es el caso de Israel; la ley establece que el Parlamento (Knesset) está compuesto de 120 miembros elegidos a nivel nacional.

Cada partido establece una lista única de candidatos para todo el país, el que constituye una circunscripción única. Cada lista obtiene tantos asientos parlamentarios como el número de votos obtenidos que ella contenga en el cociente. Los asientos no repartidos por este procedimiento se atribuyen según el principio del más fuerte resto.

Elecciones Knesset 2003

Likud	37	United Torah Judaism	5
Labor	19	Hadash	4
Shinui	15	Am Echad	4
Shas	11	Balad	3
National Union	7	Yisrael B'Aliyah	2
Meretz	6	United Arab List	2
National Religious	5		

Elecciones del Knesett de marzo de 2006.

Un último caso de representación proporcional, que se acerca a la perfección y que presenta un interés teórico, es el de la ley francesa del 13 de abril de 1946, inspirada en la ley checoslovaca de 1919.

La circunscripción de base era el departamento, pero cada lista de circunscripción debía estar relacionada a un partido o a una organización política. Así, cada lista de circunscripción obtenía tantos asientos como el número de votos obtenidos que ella contenía a la vez en el cociente electoral nacional.

La repartición de las restas era una operación electoral diferente; ella tenía lugar en el nivel nacional; al estar ligada cada lista de circunscripción a un partido, este último para poder beneficiarse de la atribución de asientos complementarios debía presentar listas en a lo menos 20 circunscripciones.

Esta ley no tuvo aplicación práctica al ser rechazada en el primer referéndum del año 1946.²²

La crítica que se hace a la representación proporcional integral es que favorece la multiplicación ilimitada de partidos y que es un sistema lento en la medida que no se puede determinar el cociente nacional hasta poseer el resultado definitivo de las elecciones.

3.2.2. Los sistemas de representación proporcional parcial o representación proporcional impura

La representación proporcional impura o parcial existe cuando existen barreras indirectas, como son *las circunscripciones en que se divide el país*, generando *distritos pequeños o medianos*, que hacen que *muchos votos se pierdan*, no sirviendo para elegir a nadie, impidiendo una representación parlamentaria equivalente al porcentaje de votos obtenidos.

Cuanto más pequeño sea el número de cargos o escaños a elegir por distrito, mayor será el efecto concentrado que se producirá en el comportamiento de los ciudadanos, ya que éstos buscarán votar útil, vale decir, darles su apoyo a listas con posibilidad de obtener cargos.

Asimismo, mientras menor sea el número de cargos a elegir por distrito y mayor sea el número de partidos en competencia, el partido o lista con mayoría relativa necesitará cada vez menos cantidad de votos para obtener una mayoría absoluta de los escaños parlamentarios. Así, por ejemplo, en Chile, con una mayoría de distritos pequeños o medianos, el Partido Demócrata Cristiano obtuvo en 1965 con menos del 45% de los votos la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, estando vigente un sistema de representación proporcional con método D'Hondt; lo mismo ocurre en España, donde el PSOE con alrededor del 42% de los votos puede obtener la mayoría absoluta de los diputados.

En este sentido, Douglas Rae²³ ha demostrado el rol fundamental que juega la amplitud de la circunscripción que puede definirse como el número medio de asientos que debe ser llenado por circunscripción o distrito. El autor comentado estableció la fórmula que permite determinar el porcentaje máximo por el cual la no representación es posible, la cual es la siguiente:

22. Conac, Gérard. L'évolution des idées en matière de représentation proportionnelle.. op.cit. p.431.

23. Rae, Douglas W., op.cit.

$$\frac{100}{\text{N}^\circ \text{ de escaños} + 1} - 1$$

Puede agregarse que si bien el número de sufragios necesarios para obtener un asiento está en relación a la amplitud o tamaño del distrito o circunscripción, también juega un rol importante el número de partidos o listas que compiten por los cargos.

Así, un sistema de partidos múltiples implica una sobrerrepresentación del partido más fuerte, especialmente cuando el número de listas es mayor que el número de escaños parlamentarios a llenarse.

El sistema es cada vez más débil en su objetivo de lograr una equitativa representación, cuando el número de partidos en competencia es mayor.²⁴

Puede sostenerse también que a medida que los distritos se achican, aun cuando se use un sistema de representación proporcional como principio de decisión (por ejemplo, el sistema D'Hondt), la fórmula de representación tenderá a transformarse en mayoritaria, especialmente si el número de cargos a elegir es inferior a cinco por distrito, aun cuando las listas que compitan sean poco numerosas.²⁵

En los sistemas de representación parcial se utilizan métodos de cociente o de divisor común.

3.2.2.1. Los metodos que utilizan cociente

El metodo de cociente por circunscripción, es el resultado de la división del número de votos emitidos por el número de asientos que deben ser llenados; así, cada lista obtiene tantos asientos como veces contiene el número de votos en el cociente a la vez.

- a) Sistema de representación proporcional con atribución de asientos al más fuerte resto o sistema Roget

En una primera etapa se calcula el cociente electoral que se obtiene de la división del número de sufragios válidamente emitidos por el número de asientos que deben ser llenados.

24 Fusiler, Raymond. *Survot des régimes électoraux contemporains*, op.cit.
25 Cotteret, Jean-Marie y Emeri, Claude. *Op.cit.*

$$c = \frac{n.v.}{n.a.}$$

Una vez obtenido el cociente, se atribuyen a cada partido tantos asientos como él contenga a la vez en el cociente.

Ejemplo:

Circunscripción electoral en que deben llenarse cinco vacantes parlamentarias y se han emitido válidamente 200.000 sufragios.

$$\text{El cociente es } \frac{200.000}{5} = 40.000$$

Supongamos que concurrieron a las elecciones cuatro partidos, los que obtuvieron los siguientes votos:

Partido Verde:	86.000	votos
Partido Naranja:	56.000	votos
Partido Azul:	38.000	votos
Partido Amarillo:	20.000	votos
Partido Verde:	$\frac{86.000}{40.000}$	= 2 asientos
Partido Naranja:	$\frac{56.000}{40.000}$	= 1 asiento
Partido Azul:	$\frac{38.000}{40.000}$	= 0 asiento
Partido Amarillo:	$\frac{20.000}{40.000}$	= 0 asiento

De esta manera, hay tres asientos que son atribuidos por el cociente. Los dos restantes se atribuyen al más fuerte resto. Así, se calculan para cada partido los votos no utilizados, quedando a cada partido los siguientes votos:

Partido Verde:	86.000 - 80.000 =	6.000
Partido Naranja:	56.000 - 40.000 =	16.000
Partido Azul:	38.000 - 38.000	38.000
Partido Amarillo:	20.000 - 20.000	20.000

De esta forma, los asientos que quedan por atribuir los ganan: uno el Partido Azul y el otro el Partido Amarillo. El Partido Verde queda con dos asientos y los restantes cada uno con un asiento.

Este sistema favorece a los partidos más pequeños.

- b) Sistema de representación proporcional con atribución de los asientos restantes a la más fuerte media o sistema de Dietz

En este sistema, la primera etapa es igual a la del ejemplo con atribución de los asientos restantes al más fuerte resto. Sin embargo, para repartir los asientos aún no atribuidos, que son dos, se utiliza un procedimiento distinto. Los asientos restantes se atribuyen en forma sucesiva a aquellos de las listas en que la división del número de sufragios recogidos por el número de asientos que le han sido atribuidos más uno, da el resultado más fuerte.

Siguiendo el ejemplo anterior, los resultados que se obtienen son los siguientes:

Partido Verde:	86.000	28.666
	2 + 1	
Partido Naranja:	56.000	28.000
	1 + 1	
Partido Azul:	38.000	38.000
	1 + 1	
Partido Amarillo:	20.000	20.000
	1	

El primer asiento restante que debe ser llenado se lo atribuye el Partido Azul. Para atribuir el último asiento se realiza la misma operación anterior de nuevo.

Partido Verde:	86.000 2+1	28.666
Partido Naranja:	56.000 1+1	28.000
Partido Azul:	38.000 1+1	19.000
Partido Amarillo:	20.000 1	20.000

El último asiento restante se lo atribuye el Partido Verde. Así, el Partido Verde se queda con tres asientos, los partidos Naranja y Azul con un asiento cada uno y el Partido Amarillo sin asientos.

Este sistema fue aplicado, entre otros países, en Francia, por la ley del 5 de octubre de 1946; el sistema establecido era de listas completas con voto preferencial en el cuadro de la circunscripción departamental.

3.2.2.2. Los métodos que utilizan divisor común.

a) El sistema de cifra repartidora o sistema D'Hondt

Este sistema no utiliza el mecanismo del cociente electoral, sino que emplea la determinación de cifra repartidora, utilizando procedimientos distintos a los que sirven para determinar el cociente.

Esta regla fue descubierta en 1878 por el matemático belga Víctor d'Hondt, en virtud del cual lleva su nombre.

El sistema se aplica dividiendo el número de votos obtenidos por el número de asientos que deben proveerse más uno, o si se quiere, se divide el número de sufragios que es obtenido por cada lista, sucesivamente por uno, dos, tres, hasta la concurrencia del número de asientos a llenar. Se ordenan las cifras así obtenidas en un orden decreciente hasta el número de asientos que deben llenarse. Se habrá de detener en la quinta cifra si deben llenarse cinco asientos o la cifra del último asiento que debe llenarse; esta cifra se llama cifra repartidora o divisor común. Cada lista tendrá tantos asien-

tos como dicha cifra está contenida en él número de votos que haya obtenido.²⁶

Este sistema da resultados similares al mecanismo de la más fuerte media que hemos analizado antes, pero presenta la ventaja de que con una sola operación se obtiene la atribución de todos los asientos.

Veamos como ejemplo una circunscripción en que deben llenarse cinco asientos parlamentarios y concurren cuatro partidos con sus respectivas listas de candidatos.

Votos divididos por:

Partidos	1	2	3	4	5
Azul	86.000	43.000	28.666	21.500	17.200
Blanco	56.000	28.000	18.666	14.000	11.200
Colorado	38.000	19.000	19.666	9.500	7.600
Amarillo	20.000	10.000	6.666	5.000	4.000

La cifra repartidora o divisor común es la quinta cifra en orden decreciente, es decir, 28.666.

Si se divide el número de votos obtenidos por cada partido por la cifra repartidora, obtenemos el número de asientos que corresponde a cada partido.

Partido Azul = 3 asientos; Partido Blanco = 1 asiento; Partido Colorado = 1 asiento; Partido Amarillo = 0.

Si observamos la media de sufragios por asiento que tiene cada partido, vemos que:

El Partido Azul obtiene 3 asientos con una media de 28.666 votos; el Partido Blanco obtiene 1 asiento con una media de 56.000 votos; el Partido Colorado obtiene 1 asiento con una media de 38.000 votos. En este caso, el Partido Blanco es claramente castigado por este sistema.

Este sistema favorece a los partidos más grandes y disminuye el margen de votos requeridos para la obtención de un asiento en las circunscripciones que deban elegir pocos parlamentarios, y en el seno de las cuales las listas que compiten por los cargos son poco numerosas.²⁷

26 Cotteret, Jean-Marie y Emeri, Claude. Op.cit. Fusilier, Raymond. *Survot des régimes électoraux contemporains*. Op.cit. pp.43-44

27 Cotteret, Jean-Marie y Emeri, Claude. Op.cit. p.66

Esto se puede graficar en la siguiente fórmula:

$$\text{número mínimo de sufragios} = \frac{\text{número total de sufragios obtenidos} - 1}{\text{número de asientos a llenar} + \text{número de listas en competencia} - 1}$$

En tal sentido, puede concluirse que el número de sufragios necesarios para obtener un asiento está en función de la talla de la circunscripción, es decir, del número de asientos que dicha circunscripción deba llenar; pero también juega un rol importante el número de partidos o listas que compitan por obtener los cargos. Así, un sistema de partidos múltiples implica una sobrerrepresentación del partido más fuerte, especialmente cuando el número de listas es mayor que el número de asientos que deben llenarse. Este sistema da también resultados más divergentes en relación a la representación proporcional integral cuando el número de partidos en competencia es mayor.²⁸

El sistema D'Hondt es un método que da resultados equitativos en circunscripciones amplias con pocos partidos en competencia.

b) El sistema de divisor común según el método de Sainte-Lague o de Udda modificado o sistema de la igualación

Este método buscó dar una atribución de asientos más justa que el método D'Hondt, siendo un correctivo de este último, el cual es utilizado en los países escandinavos.

Se trata de buscar las más fuertes medias dividiendo el número de sufragios obtenidos por cada lista por 1,4; 3; 5; 7; 9, etcétera.

Según el ejemplo de cuatro partidos que hemos estado usando en el sistema D'Hondt, obtenemos:

28 Fusilier, Raymond. Survol des régimes électoraux contemporains. Op.cit. p.45

Votos divididos por:

Partidos	1,4	3	5	Asientos obtenidos
Azul	61.428 (1)	28.666 (3)	17.200	2
Blanco	40.000 (2)	18.666 (5)	11.200	2
Colorado	27.142 (4)	12.666	7.600	1
Amarillo	14.285	6.666	4.000	0

Con este método, se obtiene que las medias de sufragios necesarias para la obtención de un asiento sean más próximas unas de otras.

La fórmula que se utiliza para este método es:

$$\begin{aligned} \text{Número mínimo de sufragios} & \quad \frac{\text{Número total de sufragios obtenidos} - 1}{2 \times \text{número de asientos a llenar}} \\ \text{para obtener un asiento} = & \quad + \text{número de listas} - 2 \end{aligned}$$

Este sistema produce una mayor igualación de oportunidades entre partidos grandes y pequeños, corrigiendo la representación proporcional en el sentido de dar mayor justicia y eficacia al sistema político, habiendo una relación más directa entre proporción o porcentaje de votos obtenidos y porcentaje de representación parlamentaria.

Si se utiliza el ejemplo de una circunscripción con 20 asientos disputados por siete partidos, obtenemos:

Lista A	Lista B
222.000: 1,4 = 158.571 (1)	190.000 1,4 = 135.714 (2)
:3 = 74.000 (4)	3 = 63.333 (5)
:5 = 44.400 (7)	5 = 38.000 (10)
:7 = 31.714 (12)	7 = 27.143 (13)
:9 = 24.667 (14)	9 = 21.111 (18)
:11 = 20.182 (19)	11 = 17.273
:13 = 17.077	13 = 14.615

Lista C

120.000:	1,4 =	85.714	(3)
	:3 =	40.000	(9)
	:5 =	24.000	(15)
	:7 =	17.143	
	:9 =	13.333	
	:11 =	10.909	
	:13 =	9.231	

Lista D

66.000:	1,4 =	47.143	(6)
	:3 =	22.000	(17)
	:5 =	13.200	
	:7 =	9.429	
	:9 =	7.333	

Lista E

60.000:	1,4 =	42.857	(8)
	:3 =	20.000	(20)
	:5 =	12.000	
	:7 =	8.571	

Lista F

50.000	1,4 =	35.714	(11)
	3 =	16.667	
	5 =	10.000	
	7 =	7.143	

Lista G

31.000:	1,4 =	22.143	(16)
	:3 =	10.333	
	:5 =	6.200	

Así, las listas obtienen el siguiente resultado:

Lista A	6	asientos con media de	37.000	sufragios
Lista B	5	asientos con media de	38.000	sufragios
Lista C	3	asientos con media de	30.000	sufragios
Lista D	2	asientos con media de	33.000	sufragios
Lista E	2	asientos con media de	30.000	sufragios
Lista F	1	asiento con media de	50.000	sufragios
Lista G	1	asiento con media de	31.000	sufragios

Lista A	30,0%	de los votos con el	30%	de los asientos
Lista B	25,7%	de los votos con el	25%	de los asientos
Lista C	16,2%	de los votos con el	15%	de los asientos
Lista D	8,9%	de los votos con el	10%	de los asientos
Lista E	8,1%	de los votos con el	10%	de los asientos
Lista F	6,6%	de los votos con el	5%	de los asientos
Lista G	4,2%	de los votos con el	5%	de los asientos
Total	99,7%	Total	100%	de los asientos

3.2.2.3. El sistema Hagenbach-Bischoff

De acuerdo a este sistema de representación proporcional el total de votos válidamente emitidos se divide por el número de asientos que deben llenarse. Siguiendo el ejemplo de la circunscripción de 20 asientos con siete partidos en competencia que hemos utilizado, el cociente que nos da es de 36.950, el cual da 6 asientos a la lista A, 5 a la lista B, 3 a la lista C, y a las listas D, E y F, 1 a cada una.

Luego se divide el total de votos por $6+1$, $5+1$, $3+1$ y $1+1$, para obtener la más fuerte media por asiento atribuido.

Este resultado permite otorgar un asiento más a las listas A, B y D. Todo lo cual da un resultado final de 7 asientos para la lista A, 6 asientos para la lista B, 3 asientos para la lista C, 2 asientos para la lista D, 1 asiento, respectivamente, para las listas E y F.

Suiza, de acuerdo a la ley del 14 de febrero de 1919, utiliza este método.

Antes de la elección se fija sobre el plan nacional el número de votos necesarios para la obtención de un asiento. Todo cantón tiene un representante por cada 24.000 habitantes por el sistema del número uniforme. El sistema de los restos se encuentra simplificado por el hecho de que, cuando una nueva lista posee un resto de más de 12.000 votos, tiene derecho a un nuevo asiento, es decir, el nuevo asiento se obtiene si se obtiene más de la mitad del cociente.

Este sistema presenta el inconveniente de no saber con anterioridad el número exacto de parlamentarios que tendrá el Consejo Nacional.

3.2.2.4. Sistema de atribución aproximada (Lisman)

Este sistema fue ideado por M. Lisman. Se calcula el cociente electoral. Todos los partidos o listas que no obtienen el cociente no participan en la repartición. Si de acuerdo al ejemplo que estamos utilizando, el cociente es 36.950, el partido G, que sólo obtuvo 31.600 votos, no participa en la repartición. Se calcula, luego, un nuevo cociente, el total de votos de cada uno de los partidos que participan en la repartición es dividido por el total de votos válidamente emitidos, sobre las listas A a F, y enseguida se multiplica por el total de asientos que deben ser llenados, es decir, 20.

Los resultados así obtenidos pueden llevar decimales, los cuales se aproximan a la unidad superior, si son mayores a 0,5%, o a la unidad inferior, si no superan el 0,5%.

La ventaja de este sistema es que los porcentajes entre los diferentes partidos son respetados y se atribuyen todos los asientos.²⁹

3.2.2.5. El sistema de Hare o de voto único transferible

Este sistema ha sido expuesto por los ingleses desde 1859, en que fue creado por Thomas Hare, en cuyo honor lleva su nombre.

Este sistema consiste en que los votos que obtiene un candidato, que sean superiores a los que necesita para ser elegido o que los obtenidos no sean suficientes para ser elegido, el suplemento de votos o su totalidad, según sea el caso, se pueden agregar al candidato siguiente.

El objeto que se persigue con este sistema es que los candidatos que sean finalmente elegidos, traduzcan fielmente las preferencias expresadas por el conjunto de la ciudadanía, respetando las proporciones en que ellas fueron expresadas o emitidas.

El escrutinio se desarrolla en el cuadro de circunscripciones en que se eligen al menos tres representantes.

Este sistema es empleado en Irlanda del Sur (Eire), en Malta y en ciertos estados de la Federación Australiana.

Veamos cómo este sistema funciona en Irlanda del Sur:

La forma del voto es fijada por la ley. Los nombres de los candidatos figuran en orden alfabético y no por listas de partidos. Los candidatos de partidos pueden solicitar que se acompañe su nombre con el del partido a que pertenece.

Una vez que el elector recibe el voto, éste inscribe la cifra "1" frente al candidato de su primera preferencia; luego puede marcar un "2", "3", etcétera, frente a los candidatos de su segunda, tercera, etcétera, preferencia.

El elector está obligado expresar una sola preferencia, las otras son facultativas.

Cuando se realiza el escrutinio se debe calcular primero el cociente, cifra que representa el número de votos que un candidato debe obtener para ser elegido. A este cociente se lo denomina cociente de Droop y es igual a los sufragios emitidos válidamente divididos por los asientos que deben ser llenados en la circunscripción más uno.

29 Ver Geogel, Jacques; Hand, Geoffrey J.; Sasse, Christoph, *Les régimes électoraux dans la communauté européenne*. Ed. Cujas, París, Francia, pp. 161 a 185.

Todo candidato que obtiene el cociente es elegido. Los votos excedentes son repartidos entre los otros candidatos, teniendo en cuenta las segundas preferencias. Esta repartición es hecha calculando de manera matemática, con el objeto de respetar la misma proporción de segundas preferencias para los votos excedentes que para el conjunto de los votos obtenidos por el candidato. De este modo, se posibilita que otros candidatos obtengan el cociente electoral y sean elegidos.

Si aún quedan asientos vacantes, luego de dicho procedimiento, se reparten las segundas preferencias de aquellos que, de acuerdo a la primera contabilización, han obtenido menos votos entre los candidatos. Este proceso se repite las veces que sea necesario, hasta que todos los asientos sean llenados por los candidatos que alcancen el cociente electoral.

La mecánica del proceso se realiza a través de repartición de excedentes y eliminación de candidatos con menos preferencias.

Debemos agregar que Irlanda establece en su Constitución que la proporción entre el número de diputados a elegir y la población de las circunscripciones debe ser la misma para todo el país (artículo 16.2.3), las que deben ser revisadas a lo menos cada doce años (artículo 16.2.4), y sé prohíban las circunscripciones que elijan menos de tres asientos (artículo 16.2.6). Todo ello con el objeto de garantizar la representación más justa posible.

Veremos un ejemplo de aplicación de este sistema en una circunscripción que elige tres diputados, en la cual compitieron cuatro candidatos y se emitieron 10.000 sufragios.

Sr. Pérez	3.300 votos
Sr. Muñoz	2.400 votos
Sr. Rojas	2.300 votos
Sr. Soto	2.000 votos

El cociente electoral es $\frac{10.000}{3 + 1} = 2.501$

El cociente es, así, la división del total de sufragios válidamente emitidos, dividido por el número de asientos a llenar más, uno, y a dicho resultado se le suma una unidad. Este cociente recibe la denominación de cociente de DROOP.

El Sr. Pérez es elegido con 2.501 votos, sobrándole 799 votos, los cuales serán transferidos a los otros candidatos que no alcanzaron a obtener el cociente, siguiendo las segundas preferencias de los electores que votaron por el Sr. Pérez.

Dichas segundas preferencias dan las siguientes cifras:

Sr. Muñoz 2.000; Sr. Rojas 700; Sr. Soto 600.

Si ellas son debidamente ponderadas en relación a los 799 votos excedentarios, dicha ponderación permite atribuirlos de la siguiente forma:

Sr. Muñoz recibe 400 más, el Sr. Rojas 200 más y el Sr. Soto 100 votos más.

Así, el Sr. Muñoz es elegido alcanzando el cociente de 2.600 votos.

Pero aún queda una vacante; se transfieren, entonces, los votos del candidato que ha obtenido menos votos, es decir del Sr. Soto, quien queda fuera de competencia, los que son atribuidos al Sr. Rojas, el cual, al ser el único candidato restante, es elegido.

Elecciones parlamentarias de Irlanda de 17 de mayo de 2002				
Partidos	Votos de primera preferencia	%votos	Asientos	%
Fianna Fáil	770,748	41.5	81	48.7
Fine Gael	417,619	22.5	31	18.6
Partido Laborista	200,130	10.8	21	12.6
Partido Verde-Comhaontas Glas	71,470	3.8	6	3.6
Independiente	176,305	9.5	13	7.8
Sinn Féin	121,020	6.5	5	3.0
Democratas Progresivos	73,628	4.0	8	4.8
Partdo socialista	14,896	0.8	1	0.6
Otros	12,086	0.7	0	—

Elecciones parlamentarias de Irlanda de 24 de mayo de 2007				
Partidos	Votos de primera preferencia	%votos	Asientos	
Fianna Fáil	858,565	41.6	78	46.98%
Fine Gael	564,428	27.3	51	30.72
Partido Laborista	209,175	10.1	20	12.04
Partido Verde-Comhaontas Glas	96,936	4.7	6	3.61
Independiente	106,719	5.2	5	3.01
Sinn Féin	143,410	6.9	4	2.40
Progressive Democrats	56,396	2.7	2	1.20
	30,181	1.5	0	—

En Malta, el sistema de voto único transferible utilizado ha dado los siguientes resultados:

Elecciones Generales parlamentarias del 12 de abril de 2003				
Partidos	Votos de primera preferencia	%votos	Asientos	%
Nacionalista (PN)	146,172	51.8	35	53.85
Laborista de Malta (MLP)	134,092	47.5	30	46.15
Alternativa Democrática (AD)	1,929	0	0	
Otros	20	0	0	

Elecciones Generales parlamentarias del 5 de septiembre de 1998				
Partidos	Votos de primera preferencia	%votos	Asientos	%
Nacionalista (PN)	137,037	51.8	35	53.85
Laborista de Malta (MLP)	124,220	47.0	30	46.15
Alternativa Democrática (AD)	3,208	0	0	
Otros	27	0	0	

Se han señalado como ventajas del *sistema de Hare o voto único transferible* el que permite a los electores poder votar en función del partido, de la persona, del sexo del candidato u otros factores, eligiendo los electores a los candidatos de su elección y los partidos obtienen una representación proporcional en relación a su fuerza real. Este sistema tiende a establecer un sistema multipartidista moderado y a excluir los extremismos³⁰

3.2.2.6. El sistema de representación proporcional personalizado.

Este sistema se aplica en Alemania Federal, el cual está conformado por el hecho que el ciudadano dispone de dos votos, uno que lo emplea en las circunscripciones uninominales de mayoría simple y otro en votar por una lista cerrada bloqueada .

La base del sistema alemán según su intención y su funcionamiento no está constituida por las circunscripciones uninominales sino por la representación proporcional. Lo que en el sistema alemán se combina es el principio de la representación proporcional, que determina la composición del Parlamento, con la regla decisoria de la mayoría relativa, que rige para la mitad de los escaños en función de un *voto* distrital uninominal.

El grado de *proporcionalidad* que produce, la relación entre *votos* y escaños es tan ajustado que el sistema alemán figura entre los sistemas que más se acercan a una correspondencia exacta entre estas dos variables. Así, contrariamente a lo que se comenta con frecuencia, no es la asociación de circunscripciones uninominales con representación proporcional lo que determina el efecto y la clasificación del sistema. Por ello entonces, el sistema alemán no es un sistema que se podría llamar mixto (mitad mayoritario, mitad proporcional), sino proporcional personalizado.

En las *elecciones* al Bundestag cada *elector* dispone dos *votos*. El primer *voto* (Erststimme) se da a los candidatos de los partidos en los distritos electorales. Existen en total 328 escaños uninominales. Resulta elegido el candidato que en el distrito electoral saca la mayoría relativa de los Erststimmen. El segundo *voto* (Zweitstimme) se da a la lista del partido en un Estado Federal o Bundesland (Landesliste). Estas listas son cerradas y bloqueadas. Los Zweitstimmen determinan cuántos parlamentarios enviará cada partido al Bundestag. Existen 656

30 Folliot, Michel G., *Eire. Société et institutions politiques en Irlande du Sud*, en *Revue de Droit Public*, París, Francia, 1973, pp.101 a 133

escaños parlamentarios. El número de *mandatos* para cada partido se determina mediante la aplicación dual de la fórmula Hare/Niemeyer. Esta fórmula, cuyo efecto es igual al de la fórmula de cociente Hare con resto mayor, consiste en multiplicar el número total de los escaños a distribuir por el número de los *Zweitstimmen* de cada partido y dividir esta cifra por el número total de los *Zweitstimmen*. Cada partido recibe tantos escaños como cifras enteras resulten. Los escaños sobrantes, aún no distribuidos, se asignan conforme a los restos mayores³¹.

En el primer procedimiento de distribución de *mandatos* se determina el número de escaños de cada partido. En este procedimiento se suman a nivel nacional los *Zweitstimmen* de los partidos según las *Landeslisten* (en total 16). En la distribución de los *mandatos* participan solamente los partidos que, a nivel de la Federación (a nivel país) alcanzaron el 5% de los votos o bien consiguieron elegir tres *mandatos* directos (nivel circunscripción uninominal). En el segundo procedimiento de distribución de *mandatos* se utiliza nuevamente la fórmula Hare/Niemeyer a fin de determinar cuántos escaños corresponden a cada partido a nivel de las *Landeslisten* del total de parlamentarios que consiguió un partido a nivel federal. Sólo después que se haya definido cuántos *mandatos* le corresponden a cada partido en cada *Bundesland*, se procede a determinar cuántos *mandatos* directos le corresponden. De este subtotal se resta el número de escaños obtenidos directamente en los distritos electorales por el "primer voto". Si un partido ha conseguido obtener más *mandatos* directos con los *Erststimmen* que aquéllos que le corresponden según los *Zweitstimmen*, puede retener estos escaños, de tal manera que el total de escaños del Bundestag se ve aumentado temporalmente (por los así llamados *Überhangmandate*, *mandatos* excedentes). Las bancas "extras" resultantes son ocupadas con los candidatos de cada estado federal, siguiendo el orden fijado por la lista partidaria, con lo cual el número de escaños en el Parlamento puede aumentar.

Este sistema ha generado en la práctica un alto nivel de proporcionalidad entre porcentaje de votación y de escaños obtenidos por cada partido. Además ha permitido una gran satisfacción en el electorado el cual también vota por una persona específica en su distrito o circunscripción uninominal (*Zweitstimmen*).

Elecciones del Bundestag del 18 de septiembre de 2005							
Partido	Primer Voto	%	Direct Seats	Segundo Voto	%	Asientos listas	Total Asientos
Unión demócrata cristiana/ Union Social Cristiana	19,280,940	40.9	150	16,631,049	35.2	76	226
Unión demócrata cristiana (CDU)	15,390,950	32.6	106	13,136,740	27.8	74	180
Union Social Cristiana (CSU)	3,889,990	8.2	44	3,494,309	7.4	2	46
Partido Social Demócrata (SPD)	18,129,100	38.4	145	16,194,665	34.2	77	222
Partido liberal democrático (F.D.P)	2,208,531	4.7	0	4,648,144	9.8	61	61
Partido de Izquierda	3,764,168	8.0	3	4,118,194	8.7	51	54
Alianza 90/Los verdes	2,538,913	5.4	1	3,838,326	8.1	50	51
Partido Nacional Demócrata (NPD)	857,777	1.8	0	748,568	1.6	0	0
Republicanos	38,678	0.1	0	266,101	0.6	0	0
Otros	375,955	0.8	0	842,941	1.8	0	0

Elecciones del Bundestag del 22 de septiembre de 2002							
Partido	Primer Voto	%	Direct Seats	Segundo Voto	%	Asientos listas	Total Asientos
Social Democratic Party of Germany (SPD)	20,059,967	41.9	171	18,488,668	38.5	80	251
Christian Democratic Union/ Christian Social Union	19,647,690	41.1	125	18,482,641	38.5	123	248
Christian Democratic Union (CDU)	15,336,512	32.1	82	14,167,561	29.5	108	190
Christian Social Union (CSU)	4,311,178	9.0	43	4,315,080	9.0	15	58
Alliance 90/The Greens	2,693,794	5.6	1	4,110,355	8.6	54	55
Free Democratic Party (F.D.P)	2,752,796	5.8	0	3,538,815	7.4	47	47
Party of Democratic Socialism (PDS)	2,079,203	4.3	2	1,916,702	4.0	0	2
Schill Party for Germany	120,330	0.3	0	400,476	0.8	0	0
The Republicans	55,947	0.1	0	280,671	0.6	0	0
Others	431,997	0.9	0	778,152	1.6	0	0

3.2.3. Ventajas y consideraciones críticas sobre la representación proporcional.

La representación proporcional permite una más justa representación de todos los sectores, haciendo efectivo el principio democrático de que todo voto tiene un valor igual, otorgando una justicia matemática en los resultados y permitiendo a cada tendencia una representación correspondiente a su respaldo popular; en tal sentido, la representación proporcional reproduce en el Parlamento las aspiraciones de la opinión, tendiendo a suprimir las mayorías artificiales que no corresponden a la mayoría de sufragios.

El sistema de representación proporcional tiende a evitar los cambios políticos bruscos y extremos que no emanan del cambio de pensamiento político, sino que sólo son producto del efecto de distorsión del sistema electoral mayoritario.

El sistema proporcional contribuye a liberar al elegido de las preocupaciones estrechas y localistas para extender su visión hacia el conjunto del ámbito nacional.

La representación proporcional tiende a reforzar considerablemente el rol o influencia de los partidos, en la medida en que se vota en sistemas de listas, donde juegan un rol fundamental los programas y se reduce bastante la influencia personal del candidato, la cual juega un papel prioritario y central en el sistema mayoritario. En esta misma perspectiva, se refuerza la disciplina partidaria de los parlamentarios, ya que ella posibilita su reelección al ser mantenido dentro de la lista de candidatos del partido para la próxima elección; su indisciplina lo dejaría fuera de la lista, lo que en la práctica imposibilitaría su reelección. Cabe señalar en todo caso que, si las circunscripciones son pequeñas, la disciplina y el carácter de la opción programática tienden a debilitarse, más que por factores personales, por el efecto mayoritario que se produce y que hemos analizado con anterioridad.³²

La representación proporcional salvaguarda la diversidad de partidos, sin sacrificar la pureza de su doctrina ni los obliga a pactos o a compromisos de desistimientos y retiros, como sucede en el sistema mayoritario uninominal a dos vueltas. En tal sentido, se tiende a un sistema de diversidad de partidos independientes y autónomos unos de otros. Es necesario reconocer que la representación proporcional fuerza a los partidos unidos en un programa

gubernamental o parlamentario a enfrentarse ante el electorado, ya que cada partido sólo puede aumentar su votación a expensas de aquellos vecinos más inmediatos, lo que fuerza a exagerar los matices de opinión frente a cada problema.³³

La representación proporcional no se expresa, necesariamente, a través de listas cerradas bloqueadas estructuradas por los estados mayores partidarios, pudiendo, en caso de permitirse el voto preferencial, alterarse el orden de miembros de la lista, al ser elegidos aquellos que tengan más preferencias, lo que no limita la libertad e influencia de los electores en este último caso.

Se dice que la representación proporcional genera una multiplicación de partidos, lo que pareciera no ser exacto; nos parece más correcto hablar de una mantención de un sistema de partidos múltiples, los cuales no son engendrados por el sistema electoral, sino que responden al reflejo de las fuerzas sociales, las tradiciones nacionales, la heterogeneidad cultural o ideológica y los conflictos socioeconómicos connaturales a dicha sociedad. En tal sentido, pareciera que el forzamiento del sistema de partidos por mecanismos jurídicos, como es el sistema general, no anula la diversidad de partidos, sino que sólo frena la tendencia a aumentar el número de partidos; el ejemplo más claro a este respecto es el caso francés, que pasó del sistema proporcional al mayoritario, para propender al bipartidismo; pese a ello, el multipartidismo se mantiene vigente.

Por otra parte, la multiplicidad de partidos existente nada dice en relación a su respaldo electoral; una cosa es la presentación de candidatos, otra muy distinta es obtener representación parlamentaria. El caso más claro al respecto lo encontramos en Costa Rica donde pocos partidos obtienen asientos parlamentarios y sólo dos o tres de ellos son partidos de importancia electoral nacional.

Por otra parte, puede sostenerse que hay mecanismos jurídicos bastante efectivos para impedir la proliferación de pequeños partidos sin gran significación político-electoral; uno de ellos es el establecimiento de una barra o umbral de representación, la cual impide a los partidos que no alcanzan un cuatro o cinco por ciento del electorado obtener representación parlamentaria, lo que los obliga a conformar pactos electorales y programáticos con otras fuerzas políticas afines; un segundo procedimiento es el método holandés, que descar-

33 Duverger, Maurice. Les partis politiques. Op.cit., pp.506-509

Chaldivan, Pierre-Henri. Scrutin majoritaire ou proportionnel, en *Revue Politique et Parlementaire* N°872, París, Francia, 1978

Partidos/provincia	Total		San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón
	#	%							
Independiente Obrero	8,044	0.53	1,342	383	5,389	204	215	362	149
Unión Agrícola Catagines	6,974	0.46	0	0	6,974	0	0	0	0
Movimiento Libertario	142,152	9.34	68,385	21,535	13,395	16,122	2,865	11,995	7,855
Rescate Nacional	4,937	0.32	1,623	956	295	851	300	452	460
Convergencia Nacional	1,348	0.09	0	0	1,348	0	0	0	0
Agrario Nacional	2,595	0.17	0	0	0	0	0	0	2,595
Renovación Costarricense	54,699	3.59	20,639	8,108	3,692	5,290	6,474	5,082	5,414
Acción Laborista Agrícola	10,890	0.72	0	10,890	0	0	0	0	0
Cambio 2000	12,992	0.85	3,313	1,784	2,094	2,026	822	991	1,962
Alianza Nacional Cristiana	6,825	0.45	2,864	968	578	527	401	676	811
Integración Nacional	26,084	1.71	10,675	4,117	8,151	1,491	388	527	735
Unidad Social Cristiana	453,201	29.78	157,139	86,760	46,949	41,462	39,378	45,338	36,175
Acción Ciudadana	334,162	21.96	156,564	59,414	38,094	41,606	10,688	15,496	12,300
Patriótico NAcional	7,123	0.47	3,497	698	620	621	405	944	338
Fuerza Democrática	30,172	1.98	10,075	3,816	6,807	3,515	1,208	2,127	2,624
Fuerza Agraria de los Cartagineses	1,390	0.09	0	0	1,390	0	0	0	0
Unión General	5,883	0.39	4,223	346	535	239	141	193	206
Liberación Nacional	412,383	27.1	140,218	87,534	46,432	36,523	40,575	35,659	25,442
Total votos válidos	1,521,854	100	580,557	287,309	182,743	150,477	103,860	119,842	97,066
Votos nulos	28,461	1.81	7,697	5,038	4,211	2,156	2,609	3,578	3,172
Votos en blanco	19,023	1.21	4,918	3,946	2,197	1,586	1,768	2,460	2,148
Total votos recibidos	1,569,338	100	593,172	296,293	189,151	154,219	108,237	125,880	102,386
Papeletas sobrantes	710,370		262,626	114,173	72,488	60,873	46,805	80,455	72,950
Total General	2,279,708		855,798	410,466	261,639	215,092	155,042	206,335	175,336

Fuente: departamento de Informática del TSE. Elecciones Nacionales, 3 de febrero de 2002

ta de la repartición de las restas a las actas que no han obtenido el cociente electoral. Una tercera perspectiva es establecer distritos pequeños de entre tres y cinco asientos. Existen también reglas que exigen un número de parlamentarios determinado para formar un grupo parlamentario.

Habitualmente se crítica a la representación proporcional el hecho de ser impotente, precisamente por la justicia de la representación, para formar mayorías nacionales y alianzas sólidas y durables, generando así una permanente inestabilidad gubernamental. Esta crítica es válida sólo para algunos casos; para otros, de los que son algunos ejemplos Suiza, la República Federal Alemana, Costa Rica, Venezuela, dicha crítica no es válida. Cabe, asimismo, señalar que en los países escandinavos, Países Bajos y Suiza, el multipartidismo no lleva necesariamente a la inestabilidad gubernamental; en tal sentido, parece necesario, antes de emitir juicios al respecto, analizar el grado de consensos existente en el país y el grado de conflictualidad que se expresa en ella, por razones culturales, ideológicas, sociales o económicas.

Por otra parte, es necesario reconocer que la representación proporcional en régimen parlamentario con un sistema multipartidista, si se obtiene la formación de mayorías de gobierno, éstas se logran muchas veces a través de pactos que se realizan en algunos casos después de efectuadas las elecciones, las cuales quedan fuera del control de los electores.³⁴

Cabe expresar que un sistema multipartidista influye fuertemente en el régimen político consagrado en el país, tendiendo a hacer más clara la separación de poderes, lo que contribuye a reforzar al Ejecutivo en la forma de gobierno presidencial o semipresidencial y debilita la autoridad del Parlamento, ya que el Ejecutivo se constituye en el órgano que garantiza la continuidad y la eficacia.

Finalmente, como veremos más adelante, hay un elemento que juega un rol importantísimo en el reagrupamiento o dispersión de partidos; él es la amplitud de la circunscripción, es decir, el número medio de asientos a llenar por circunscripción. Si las circunscripciones son pequeñas, de tres o cuatro asientos, aun cuando se utilice la representación proporcional, los resultados son similares al sistema mayoritario, en cuanto tienen un efecto fuerte reductor de partidos con representación parlamentaria y un efecto de sobrerrepresentación del o de los dos partidos o pactos electorales más importantes.

34 Burdeau, Georges. Derecho Constitucional e instituciones políticas. Op.cit. p.190
Ver dentro de los sistemas híbridos la representación proporcional inexacta con efectos de sistema mayoritario

3.3. Los sistemas electorales mixtos o híbridos

Estos sistemas, como su nombre lo indica, son mezclas en que se encuentran aspectos o elementos parciales de sistema mayoritario y de sistema proporcional como fórmulas de decisión. Ellos, según los dosajes³⁵ en que ambos sistemas se utilicen, pueden dar múltiples fórmulas alternativas.

Aquí analizaremos algunas de ellas por su interés teórico y práctico.

- a) Sistema que reposa en dividir al país en circunscripciones mayoritarias y circunscripciones proporcionales.

En el caso de México, se utiliza el sistema mayoritario para elegir tres cuartas partes del Senado y tres quintas partes de los diputados federales, una cuarta parte del senado y dos quintas partes de los diputados federales se eligen por distritos plurinominales con representación proporcional.

El Senado está compuesto de 128 senadores, tres senadores por cada Estado de la Federación y por el Distrito Federal, electos en distritos donde la primera mayoría se lleva dos cargos y la primera minoría se lleva un cargo y 32 senadores por una lista nacional por sistema de representación proporcional.

México: Elecciones de Cámara de Diputados del 2 de julio de 2006							
Partidos	Votos	%	Asientos	votos Distrito	%	Asientos	Total lista
Partido Acción Nacional (PAN)	13,753,633	33.4	137	13,845,121	33.4	69	206
Coalición por el Bien de Todos (PRI, PRD, PT)	11,941,842	29.0	98	12,013,364	29.0	60	158
Alianza por México (PRI, PVEM)	11,619,679	28.2	65	11,676,585	28.2	58	123
Partido Nueva Alianza (PANAL)	1,872,283	4.5	0	1,883,476	4.5	9	9
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC)	845,749	2.1	0	850,989	2.1	4	4
Otros	1,872,283	4.5	0	1,883,476	4.5	9	9

La Cámara de Diputados se compone de 500 miembros. De ellos, 300 son elegidos por distritos uninominales de mayoría simple y 200 elegidos a través de un sistema de listas nacionales por cada una de las cinco circunscripciones en que se divide el país.

b) Sistema mixto de circunscripciones uninominales y sistema de lista cerrada bloqueada.

Este sistema es utilizado en Italia desde 1993. La Cámara de Diputados que se compone de 630 diputados, 475 (75%) se eligen por circunscripciones uninominales a una vuelta (mayoría simple) y 155 (25%) por un sistema de representación proporcional.

El Senado se compone de 315 miembros. Para ello se estructuran 232 colegios uninominales con decisión de mayoría simple y 83 son atribuidos a listas constituidas a nivel regional.

Dicho sistema ha mantenido un sistema de partidos fragmentados que tienden a agruparse en dos grandes coaliciones.

Un sistema similar fue utilizado en Francia por la ley del 9 de mayo de 1951.

El voto se emitía por lista como en el sistema proporcional. Sin embargo, se permitía que dos o más listas pudieran declarar oficialmente su voluntad de unirse al menos ocho días antes de las elecciones.

Cada lista o grupo de listas unidas que hubieran obtenido la mayoría absoluta de los votos se atribuía la totalidad de los asientos de la circunscripción. La repartición de los asientos al interior de la lista o de las listas unidas en pacto se realizaba de acuerdo a los principios de la representación proporcional.

Si ninguna lista obtenía la mayoría absoluta, se aplicaban los criterios de la representación proporcional para determinar los candidatos elegidos. La atribución de los asientos se realizaba por el método de la más fuerte media, para la cual las listas en pacto podrían unir sus votos.

Este sistema fue adoptado en Francia con el objeto de salvaguardar la autonomía de los partidos gubernamentales y mantener su alianza ante el electorado.

En el caso francés, los pactos electorales provocaron la desafección real de una parte de la opinión pública por la representación proporcional y facilitó la implantación del sistema electoral mayoritario en Francia.³⁶

36 Conac, Gérard. *L'évolution des idées en matière de représentation proportionnelle*. Op.cit. p.432.

c) Sistema Adler, Blum, Weill-Raynal

Este sistema, que lleva el nombre de sus autores, el socialista austríaco Adler y los franceses León Blum y Étienne Weill-Raynal, busca minimizar el número de votos inutilizados y trata de conservar la relación entre el porcentaje de votos obtenidos por un partido y el de candidatos elegidos por dicho partido, lo que lo constituye en un sistema mixto con resultados muy proporcionales.

El sistema considera una mezcla de sistema mayoritario uninominal con sistema de representación proporcional integral. Una parte cercana a la mitad de los asientos de la Asamblea parlamentaria se debe elegir por un sistema mayoritario uninominal a una vuelta y el resto de los asientos debe elegirse por agrupación de los sufragios obtenidos por las listas de partidos a nivel nacional, donde se repartirían de acuerdo al sistema proporcional.

El Sr. Weill-Raynal propuso concretamente que el territorio metropolitano francés fuera dividido en 332 circunscripciones de un asiento cada una; el partido que recogiera el número más alto de votos en cada circunscripción obtendría dicho asiento, los sufragios obtenidos por los otros partidos serían reagrupados en el plano nacional y ellos se distribuirían por representación proporcional, siendo distribuidos así otros 221 asientos.³⁷

d) La representación proporcional inexacta con efectos de sistema mayoritario

Finalmente, podemos señalar que hay autores que establecen como sistema híbrido la representación proporcional aplicada a pequeñas circunscripciones de tres o cuatro asientos, lo que favorece fuertemente a los grandes partidos y otorga una prima mayoritaria³⁸

Douglas W. Rae ha mostrado el rol fundamental de la "amplitud" de la circunscripción, que puede definirse como el número medio de asientos que deben ser llenados por circunscripción.³⁹

En sus estudios pudo diseñar la fórmula que permite determinar el porcentaje máximo por el cual la no representación es posible, y que es la siguiente:

37 Cotteret, Jean-Marie y Emeri Paul. Op.cit., p.82

Cadart, Jacques. Op.cit. p.257

38 Cadart, Jacques. Op.cit. p.263

39 Rae, Douglas W., op.cit.

$$\frac{100}{\text{N}^\circ \text{ de asientos} + 1} - 1$$

De esta forma, en una circunscripción de dos asientos, un partido puede quedar excluido con el 33% de los votos, si otros dos partidos obtienen 33,5% de los votos cada uno.

Si analizamos la situación en una circunscripción de cuatro asientos, un partido puede quedar excluido de la representación con un 19,9% de la votación.

Así se demuestra que los partidos más fuertes tienden a la sobrerrepresentación y los más pequeños a una subrepresentación, otorgándoseles claramente una prima a las mayorías.

e) El sistema binominal empírico chileno.

En el sistema electoral chileno diseñado por el régimen autoritario militar, estos tuvieron como objetivos sobrerrepresentar a los partidos de derecha que los habían apoyado y reducir el número de partidos significativos en el país. Para disminuir el número de partidos optaron por un sistema de distritos binominales, ya que sabían que dichas formaciones políticas unidas eran la segunda fuerza política del país. Si hubieran optado por un sistema uninominal a una o dos vueltas, la derecha habría reducido sus escaños en el Congreso. El sistema se adoptó para cada uno de los 60 distritos de la Cámara (para un total de 120 diputados), y para las elecciones del Senado (con 19 circunscripciones para un total de 38 senadores). El diseño del sistema posibilitó los pactos electorales, para posibilitar la unión de Renovación Nacional y la UDI, lo que también posibilitó la conformación del pacto de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Este es un sistema electoral que está basado en distritos o circunscripciones binominales, vale decir, circunscripciones o distritos que eligen dos senadores o diputados respectivamente. Se establece un sistema de lista cerrada de dos candidatos con voto preferencial. Además de aceptarse nóminas o candidatos independientes. El sistema permite realizar pactos o sub-pactos electorales de carácter nacional.

El método de escrutinio establece que la lista que obtiene mayor número de sufragios sólo obtiene los dos cargos si es que obtiene más del doble de la

votación de la nómina o lista que viene en segundo lugar de votación. Si la primera nómina o lista no obtiene más del doble de los votos de la segunda, tanto la primera como la segunda eligen un cargo cada una de ellas.

El régimen autoritario militar consideró que distritos de baja magnitud fomentaría la fusión de los partidos y que la notoria polarización y fraccionamiento del sistema de partidos chileno serían moderados. Ello no ha sucedido, ya que el sistema de partidos sigue siendo bastante fraccionado, con siete fuerzas políticas: UDI, Renovación Nacional, Partido por la Democracia; Democracia Cristiana, Partido Radical Social Demócrata; Partido Socialista, y el Partido Comunista extraparlamentario.

Los pactos electorales están divididos en dos "sub-pactos", que comparten alguna afinidad ideológica, y forman otra unidad negociadora. La Concertación de centro-izquierda, comprende un sub-pacto de la izquierda (el Partido por la Democracia, PPD; el Partido Socialista, PS; el Partido Radical, PR) y el otro sub-pacto está constituido por la Democracia Cristiana, así como independientes asociados con cada sub-pacto. La Alianza por Chile está compuesta por los dos partidos de derecha más importantes (Renovación Nacional, RN; y la Unión Demócrata Independiente, UDI), cada uno constituye un sub-pacto dentro de su propio pacto. Estos dos sub-pactos están asociados en ocasiones a pequeños partidos y candidatos independientes

El sistema binominal genera hasta ahora una competencia entre las listas orientada hacia la captación del centro del espectro político, pero donde los candidatos individuales de cada lista compiten por un similar espacio ideológico.

El sistema binominal establece umbrales muy altos para obtener representación en cada distrito o circunscripción. Es muy difícil para una coalición o partido obtener la súper-mayoría necesaria para ganar dos escaños en un distrito (ya que necesita obtener una votación que "doble" a la segunda fuerza política en el distrito). Para las elecciones democráticas en la Cámara de Diputados de 1989, 1993, 1997 y 2001, la Concertación de partidos por la democracia consiguió duplicar exitosamente en 11, 11, 9 y 4 veces respectivamente. La Alianza por Chile, sólo ha doblado en dos oportunidades durante este periodo, una en 1993, y la otra en el 2001. Así, la competencia más fuerte se centra en los distritos o circunscripciones donde una de los pactos tenía el potencial para "doblar".

El método de escrutinio tiene las siguientes debilidades y fortalezas :

- Es un sistema que por regla general fortalece la segunda fuerza electoral en desmedro de la primera, las cuales por regla general obtienen el mismo número de parlamentarios en cada distrito, salvo excepciones.

- El sistema impide la representación de las demás fuerzas políticas que no pertenecen a los dos bloques o pactos mas importantes, lo que implica que estas fuerzas se expresan extraparlamentariamente.
- Es un sistema que tiende a la bipolarización en dos alianzas electorales fuertes. Una de sus fortalezas son los incentivos a la gobernabilidad, ya que la elección presidencial marca las alianzas en las elecciones parlamentarias, donde los partidos se unen en pos de la posibilidad de acceder al gobierno. Los estímulos para la formación de coaliciones han aumentado en comparación al Chile pre-autoritario. Es innegable que la Alianza por Chile (derecha) y la Concertación (centro izquierda) son las coaliciones más largas y perdurables de la historia contemporánea chilena
- Una de sus debilidades, consiste en que tiene poca representatividad para lograr la distribución de escaños en el Congreso, en la medida que impide la obtención de mandatos por las terceras y siguientes fuerzas políticas.⁴⁰
- La ausencia de competencia entre las listas debilita el significado y la relevancia del voto de los ciudadanos. A su vez, se ha llegado incluso a que una coalición lleve un solo candidato, con lo cual está prácticamente elegido antes de la elección.
- Los líderes de los partidos están forzados a comprometerse en elaboradas y agotadoras negociaciones para reunir listas de dos candidatos en los 60 distritos electorales del país. Los partidos fuertes deben considerar necesariamente las demandas de los partidos pequeños, porque sus votos son necesarios en las elecciones presidenciales, contribuyen en algunos casos a posibilitar la existencia de doblajes en algunos distritos y permiten mantener la coalición. Las negociaciones entre los partidos implica en algunos casos ceder algunos asientos en la Cámara de Diputados a cambio de candidaturas senatoriales o viceversa. Los partidos fuertes de los subpactos de la concertación usan asimismo las encuestas de opinión pública y los resultados previos para dividir equitativamente las candidaturas a lo largo del país.

A su vez, los partidos conocen su porcentaje de votación aproximadamente, por lo que las directivas partidarias negocian intra coalición o pacto, las can-

40 Navia, Patricio: ob.cit.

didaturas, llevando candidatos fuertes que serán elegidos y candidatos débiles que sirven solo de acompañamiento

Elecciones generales de Diputados, año 1997.				
	Votos	Porcentaje	Candidatos	Electos
A.- Humanista	168.597	2,91%	90	-
B.- Unión Por Chile	2.101.392	36,26%	119	47
C.- Concertación de Partidos por la Democracia	2.927.692	50,51%	120	69
D.- La Izquierda	434.148	7,49%	86	-
E.- Chile 2000	123.922	2,14%	25	2
Independientes (Fuera de Pacto)	40.022	0,69%	2	2
Válidamente Emitidos	5.795.773		442	120

Elecciones generales de Diputados, año 2001.				
Lista/Pacto	Votos	Porcentaje	Candidatos	Electos
A.- Partido Comunista	320.688	5,22%	80	-
B.- Partido Humanista	69.692	1,13%	42	-
C.- Alianza por Chile	2.720.195	44,27%	119	57
D.- Partido Liberal	3.475	0,06%	4	-
E.- Concertación de Partidos por la Democracia	2.942.989	47,90%	120	62
Independientes (Fuera de Pacto)	86.964	1,42%	16	1
Válidamente Emitidos	6.144.003		381	120

Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI

Elecciones Generales de Diputados 2005.				
Lista/Pacto	Votos	Porcentaje	Candidatos	Electos
A.- Partido Comunista	320.688	5,22%	80	-
A.- Fuerza Regional Independiente	77.213	1,17%	23	1
B.- Concertación Democrática	3.417.207	51,76%	120	65
C.- Juntos Podemos Más	488.618	7,40%	115	-
D.- Alianza	2.556.386	38,72%	120	54
Independientes (Fuera De Pacto)	62.387	0,94%	8	-
Válidamente Emitidos	6.601.811		386	120

Fuente: Ministerio del Interior, Chile.

Diputados					
Lista		Número de votos	Porcentaje	Candidatos	Diputados
A.	Fuerza Regional Independiente	77.213	1,17%	23	1
	<u>Alianza Nacional de los Independientes</u>	20.191	0,31%	7	0
	<u>Partido de Acción Regionalista</u>	26.698	0,40%	3	1
	Independientes Lista A	30.324	0,46%	13	0
B.	Concertación Democrática	3.417.207	51,76%	120	65
	<u>Partido Demócrata Cristiano</u>	1.370.501	20,76%	56	20
	<u>Partido por la Democracia</u>	1.017.956	15,42%	27	21
	<u>Partido Socialista</u>	663.561	10,05%	21	15
	<u>Partido Radical Social Demócrata</u>	233.564	3,54%	9	7
	Independientes Lista B	131.625	1,99%	7	2
C.	<u>Juntos Podemos Más</u>	488.618	7,40%	115	0
	<u>Partido Comunista</u>	339.547	5,14%	62	0
	<u>Partido Humanista</u>	102.842	1,56%	33	0
	Independientes Lista C	46.229	0,70%	20	0
D.	<u>Alianza</u>	2.556.386	38,73%	120	54
	<u>Renovación Nacional</u>	932.422	14,12%	50	19
	<u>Unión Demócrata Independiente</u>	1.475.901	22,36%	59	33
	Independientes Lista D	148.063	2,24%	11	2
Z.	Independientes (Fuera De Pacto)	62.387	0,95%	8	0
	Válidamente emitidos	6.601.389	91,59%		
	Blancos	218.600	3,03%		
	Nulos	383.940	5,33%		
	Total	7.207.351	100,00%	386	120
	Total de electores habilitados	8.220.897			

Fuente: Tribunal Calificador de Elecciones de Chile.

4. La existencia de umbral o barrera legal para obtener representación

Este tipo de representación proporcional limita el número de partidos en competencia con posibilidades reales de alcanzar representación parlamentaria, sólo a aquellos que superen la barrera de un determinado porcentaje de sufragios a nivel del país. Así, los partidos que tienen votaciones bajo la barrera no obtienen representación parlamentaria.

Estos sistemas tienden a producir efectos concentrados, al influir en el comportamiento del elector, el que es desalentado a darle su voto a partidos o listas con escasas posibilidades de llegar al umbral exigido por la legislación para obtener representación parlamentaria.

Algunos países donde existe barrera legal (umbral de representación) para acceder al parlamento y porcentaje respectivo.

<i>País</i>	<i>Umbral de representación</i>
Turquía	10% de los votos válidamente emitidos.
Alemania Occidental	5% de los segundos votos distribuidos nacionalmente o 3 escaños ganados con los primeros votos a nivel de circunscripción.
Brasil	5% de los votos válidamente emitidos.
Colombia	Para aquéllas en las que deban elegirse tres o más curules, a) del 2% sobre la votación total en el caso del Senado, y b) de un 50% del cociente electoral para Cámara. Para aquéllas en las que deban elegirse dos curules (i.e. en los nueve nuevos departamentos para la Cámara) el umbral se reduce al 30% del cociente electoral (o un 15% de la votación total).
Checoslovaquia	5% de los votos de una de las dos Repúblicas.
Hungría	4% de los votos válidamente emitidos.
Argentina, España y Suecia	3% de los votos en cada circunscripción.
Dinamarca	2% de los votos
Israel	1,5 % del total nacional de votos.
Sri Lanka	12,5% de los votos emitidos en cada circunscripción.

Habiendo analizado distintos tipos de representación proporcional, podemos concluir que incluso utilizando un método de escrutinio proporcional en cuanto a fórmulas o principios de decisión (método D'Hondt, método Udda, Sainte-Laguë modificado o de la igualación, entre otros), si se combinan factores como distritos o circunscripciones más o menos pequeñas y umbral legal para obtener representación parlamentaria, puede llegarse a efectos bastante cercanos a los queridos o buscados por el sistema mayoritario.

5. Los efectos complejos producidos por los sistemas electorales

Duverger ha anunciado en tres leyes sociológicas las tendencias esenciales de la acción de los sistemas electorales, considerados con los debidos matices y atenuaciones. El sistema mayoritario a una vuelta tiende al bipartidismo. El escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a la formación de partidos múltiples pero dependientes y desemboca sobre la bipolarización. Por último, la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes.⁴¹

A su vez, los sistemas electorales influyen en la estructura de la representación, en la medida que el sistema mayoritario a una vuelta establece sólo una caricatura de la opinión ciudadana considerando únicamente los rasgos de carácter dominante; el sistema mayoritario a dos vueltas tiende a mostrar una imagen en que los matices se notan menos que los contornos, los cuales son remarcados; finalmente, la representación proporcional otorga una imagen detallada con todos los matices de la opinión ciudadana.⁴²

Una vez hechos estos enunciados, es conveniente subrayar que estas influencias del sistema electoral sobre el sistema de partidos no se ejerce de manera sistemática. Un sistema electoral sólo puede acentuar o amortiguar las tendencias de opinión de la ciudadanía, ejerciendo un influjo hacia un determinado sistema de partidos, pero éste no es creado por el sistema electoral, lo que vale tanto para el sistema proporcional como para el mayoritario.

Como expresa Chaldivan, es necesario ser particularmente prudente en materia de efectos de sistemas electorales y no otorgarles nada de mecánico. Concordamos con Burdeau, quién sostiene que cualesquiera que sean las leyes que parecen desprenderse “de los efectos de tal o cual modo de escru-

41 Duverger, Maurice. *Les partis politiques*. op.cit.

42 Chaldivan, Pierre-Henri. *Op.cit.* p. 16.

tinio, aparece que la influencia del tipo de vida política en el país considerado, es todavía más importante".⁴³ Ello no nos hace olvidar que la técnica utilizada en el sistema electoral permitirá al dato social, psicológico y político del país actuar con mayor o menor intensidad.

Basados en estas consideraciones y en el análisis precedente, podemos expresar que la opción por uno u otro sistema electoral debe hacerse a partir de una gran cantidad de elementos que nosotros de alguna manera hemos venido señalando, entre los cuales parece ser que la estructura social y económica del país, como asimismo la forma de gobierno y su lógica institucional, juegan un rol prioritario.

Como dice Nohlen, "las estructuras sociopolíticas específicas no solamente son corresponsales de la decisión acerca de la cuestión del sistema electoral, sino que también los efectos de los sistemas electorales dependen parcialmente de aquéllas".⁴⁴ En tal sentido, luego de analizar los sistemas electorales del mundo en su funcionamiento práctico, el mismo autor llega a concluir que "el sistema electoral no es más que un factor entre otros que influyen en la configuración de un sistema de partidos. Su importancia real es variable. Es preciso un análisis histórico concreto en cada caso para averiguar si el sistema electoral tiene una función mayor o menor entre los elementos constitutivos de un sistema de partidos".⁴⁵

En la misma perspectiva, Duverger en su último trabajo sobre sistemas electorales afirma que un sistema electoral determinado no produce necesariamente un sistema de partidos y reforma una tesis suya de 1955, señalando que "es seguro que el sistema de partidos de un país es en primer lugar un reflejo de tradiciones nacionales y fuerzas sociales. La influencia del sistema electoral puede ser contrarrestada por estos factores básicos", como su apreciación de 1960 de que "la relación entre normas electorales y sistemas de partidos no es mecánica y automática: un régimen electoral específico no produce necesariamente un sistema de partidos específicos; solamente ejerce presión en dirección a dicho sistema; es una fuerza que actúa junto con varias otras fuerzas, algunas de las cuales tienden en dirección contraria".⁴⁶

43 Burdeau, Georges. *Traité de science politique*. Op.cit. tomo V, pag. 355

44 Nohlen, Diéter. Op.cit. p.622

45 Nohlen, Diéter. Op.cit. pp.633-634

46 Duverger, Maurice. *La ley de Duverger: cuarenta años después*, en *Los sistemas Electorales*. Cuaderno del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. Ed. Educa. Costa Rica, 1988, pp.13 y 14.

5.5. Los sistemas electorales en las democracias pluralistas occidentales

Este acápite no tiene otro objetivo que mostrar, en una visión sintética, qué sistemas emplean algunos de los países democráticos y pluralistas occidentales, lo que nos permitiera ver la extensión en que cada uno de ellos es utilizado.

5.5.1. Sistemas mayoritarios

El sistema mayoritario uninominal a una vuelta es utilizado en Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelandia.

El sistema mayoritario uninominal a una vuelta dentro del cuadro de circunscripciones que proveen varios asientos, lo encontramos en Japón.

El sistema mayoritario uninominal a dos vueltas se utiliza en Francia y Polonia.

5.5.2. Sistema de representación proporcional

Una gran parte de los países europeos utilizan métodos de escrutinios con un principio proporcional, lo encontramos en Austria desde 1971, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, y República Federal Alemana y Suecia

Dentro de los países latinoamericanos encontramos sistemas de representación proporcional en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay,

En México encontramos un sistema con preponderancia del principio mayoritario, aún cuando considera distritos plurinominales con fórmula de decisión proporcional

Asimismo, fuera del método de escrutinio hay que considerar la existencia de elecciones presidenciales y parlamentarias conjuntas, sucesivas o separadas temporalmente.

Las elecciones simultáneas con un sistema de partidos de alta fragmentación no ayuda necesariamente a la gobernabilidad, por la conformación de una mayoría parlamentaria con poca cohesión. En algunos casos puede ayudar a la gobernabilidad si existen coaliciones bipolares con consistencia ideológica. En América Latina las elecciones simultáneas de presidente y parlamento se desarrollan en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

En Argentina y Chile son parcialmente simultáneas por la elección parcializada del Senado.

Elecciones distanciadas de Presidente de la República y parlamento en Colombia, República Dominicana, El Salvador y Venezuela.

Las elecciones presidenciales seguidas de elecciones parlamentarias por un corto intervalo pueden favorecer la conformación de una mayoría parlamentaria de sustento del gobierno.

Las elecciones presidenciales separadas de las parlamentarias por lapsos significativos no tienen una influencia significativa en el comportamiento de los partidos en las elecciones parlamentarias

Finalmente, debemos señalar que los sistemas electorales y de partidos interaccionan con los tipos de gobierno democráticos: presidencial, presidencialistas en sus diversas modalidades, semipresidencial y parlamentario, los cuales generan influencias recíprocas.

Bibliografía.

Aragón, Manuel: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral, México. 1993, Pág. XXIV.

Butler, David. *The electoral system in Britain since 1918*, Clarendon Press, Oxford, 1963.

Butler David y Stokes, Donald. *Political change in Britain, forces shopping electoral choice*, Macmillan, Londres, 1960.

Carey, John C. 1994. "Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al Ejecutivo". *Estudios Públicos* 55:305-313.

Carey, John C. y Peter M. Siavelis. 2003. "Seguro para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación". *Estudios Públicos* 90:5-27.

Coppedge, Michael. 1997. "District Magnitude, Economic Performance, and Party-System Fragmentation in Five Latin American Countries". *Comparative Political Studies* 30 (2).

Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Chaldivan, Pierre-Henri. *Scrutin majoritaire ou proportionnel*, en *Revue Politique et Parlementaire* N°872, París, Francia, 1978

Conac, Gérard. L'Évolution des idées en matière de représentation proportionnelle. En *Études de droit contemporain*. Ed. Cujas, París, Francia, 1973

- Cotteret, Jean-Marie y Emeri, Claude. *Les systèmes électoraux*. Ed. PUF, 3ª ed. París, Francia, 1978
- Dow, Jay. "A Spatial Analysis of Candidate Competition in Dual Member Districts: The 1989 Chilean Senatorial Elections". *Public Choice* 97(3), pp. 451-474. 1998.
- Duverger, Maurice. *Les partis politiques*. 10ª ed. Librairie A. Colin. París, Francia, 1981.
- Duverger, Maurice. *La ley de Duverger: cuarenta años después*, en *Los sistemas Electorales*. Cuaderno del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. Ed. Educa. Costa Rica, 1988
- Georgel, Jacques; Hand, Geoffrey J.; Sasse, Christoph, *Les régimes électoraux dans la communauté européenne*. Ed. Cujas, París, Francia.
- Guzmán, Eugenio. "Reflexiones sobre el sistema binominal". *Estudios Públicos* 51: 303-325. 1993.
- Gutiérrez, Hernán. "Chile 1989: ¿Elecciones fundacionales?" *Documento de trabajo serie Estudios Públicos*, No. 3, FLACSO, Santiago (Octubre). 1990.
- Guzmán, Eugenio. "Reflexiones sobre el sistema binominal". *Estudios Públicos* 51. Santiago, 1993. pp. 303-325.
- Kendall, M.G. y Stuart, A. *Le loi du cube dans les élections britanniques*, en *Revue Française de Science Politique*, Francia, 1952
- Lijphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press. 1994.
- Linz, Juan J. 1994. "Democracy: Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?". En *The Failure of Presidential Democracy* (Vols. 1 y 2), editado por Juan Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lijphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press. 1994.
- Lijphart, Arend. "Avances en el estudio comparativo de los sistemas electorales". En *Boletín Electoral Latinoamericano* N° V. IIDH/CAPEL. San José, Costa Rica.
- Linz, Juan J. "Democracy: Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?". En *The Failure of Presidential Democracy* (Vols. 1 y 2), editado por Juan Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1994.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press. 1997.
- Navia Lucero, Patricio: *Principios rectores para una reforma electoral*. (2006). Santiago, Chile. Referencia electrónica 2006, Expansiva. Recuperado el 1 de junio de 2007 de www.expansiva.cl
- Nogueira Alcalá, Humberto. Introducción a los sistemas electorales y al sistema

- electoral chileno. Ed. Participa, Santiago, Chile. 1992.
- Nogueira Alcalá, Humberto: *El Sistema electoral y sus componentes*. Sistema Electoral y Estabilidad Democrática. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, Uruguay. 1991.
- Nohlen, Diéter: *Sistemas electorales del mundo*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España. 1981.
- Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, 2a ed. México, 1998.
- Rae, D.W. *The political consequences of electoral laws*. New Haven y Londres, 2ª Ed. 1971.
- Sartori, Giovanni. La influencia de los sistemas electorales, en *Estudios Públicos* N°17, Ed. Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile, 1985.
- Siavelis, Peter: "Continuity and Change in the Chilean Party System: On the Transformational Effects of Electoral Reform". *Comparative Political Studies* 30(6) pp.651-674. 1997.
- Siavelis, Peter: "The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections". *Comparative Politics* 34 (4). Pp. 419-438. 2002.
- Siavelis, Peter: Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación? *Revista de Ciencia Política*. v.24 N°1, Santiago, pp. 58-80, 2007.
- Stuven, Ana María: *Democracia Contemporánea. Transición y Consolidación*. Edit. Pontificia Universidad Católica de Chile. 1990.
- Taagepera, Rein y Matthew Shugart. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, CT: Yale University Press. 1989.
- Travieso, Juan Antonio. *Derecho Electoral y Partidos Políticos*. Edit. Abelardo-Perrot. Buenos Aires. Argentina. 1999.
- Valenzuela, Arturo. "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile". En *The Failure of Presidential Democracy (Vols. 1 y 2)*, editado por Juan Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1994.
- Valenzuela, J. Samuel y Timothy Scully. "Electoral Choices and the Party System in Chile: Continuities and Changes at the Recovery of Democracy". *Comparative Politics* 29(4), pp. 511-527. 1997.
- Weyland, Kurt. 2002. "Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics". *Studies in Comparative International Development* 37(1):57-85.
- Zovatto, Daniel. "Sistemas electorales, sistema de partidos y gobernabilidad en América Latina". En *Perfiles Liberales* N° 37, Bogotá, 1994.

Análisis del último período democrático ecuatoriano: virtudes, defectos, falencias. 1979-2007

Medardo Oleas Rodríguez
ex Vicepresidente del TSE, Ecuador

A partir del año 1979, cuando se inaugura un nuevo período democrático, se aprueba una nueva constitución, y se dictan las leyes de Partidos Políticos y de Elecciones, el Ecuador ha tenido varios procesos electorales, donde los ciudadanos en forma democrática han acudido a las urnas y han elegido en total libertad a sus dignatarios: Presidente y Vicepresidente de la República, miembros del Congreso Nacional, Alcaldes y Prefectos, Consejeros y Concejales, votando generalmente por los partidos políticos que representaban tendencias ideológicas muy definidas, la derecha, la izquierda, el centro izquierda, el populismo, con algunas excepciones como es el caso del FRA (muerte de Abdón Calderón), el APRE (Frank Vargas Pazos y su levantamiento en Taura), demostrando que toda la votación estaba canalizada hacia esos partidos, y que los pequeños partidos si bien recibían una votación mínima, esta no incidía en los procesos democráticos.

La Ley de Partidos Políticos contenía normas para la conformación, funcionamiento, financiamiento (fondo partidario permanente y reposición del gastos electoral), registro de afiliados (solo para el reconocimiento y aprobación del partido, prohibiendo el archivo de los afiliados en el TSE), y autodepuración del sistema de partidos, para que aquellos que no hayan recibido una votación que supere el 5% en dos elecciones pluripersonales consecutivas, sean borrados del registro de partidos políticos que manejaba el TSE. Los partidos florecieron, se fortificaron, se constituyeron en todas las provincias, y ganaron elecciones seccionales y nacionales.

La obligación de la afiliación a un partido político para poder participar como candidato, fue cuestionada, y se planteó la necesidad de que participen también los ciudadanos no afiliados a los partidos como candidatos, llevando a una consulta popular la pregunta si los "independientes", debían o no participar en las elecciones.

Una inadecuada interpretación del Tribunal de Garantías Constitucionales, que bajo el supuesto de que no es lo mismo cociente que porcentaje (aun- que matemáticamente es lo mismo), declaró la inconstitucionalidad de la dis-

posición que facultaba eliminar a los partidos que en dos elecciones pluripersonales no haya obtenido el 5% de los votos, por lo cual proliferaron los pequeños partidos políticos, los cuales conformaron coaliciones en todos los procesos electorales, para buscar prebendas, o beneficios con el gobierno de turno, con lo cual comenzó a destruirse el sistema de partidos.

Entonces con 19 partidos políticos, y muchos candidatos independientes, participando en un proceso electoral, ingresábamos a confusos procesos electorales, sin embargo de lo cual los electores continuaron votando por tendencias electorales representadas por los más representativos partidos políticos, los cuales se encontraban domiciliados en las ciudades de Quito y Guayaquil, ya que ningún partido político había logrado consolidarse a nivel nacional.

Al no tener partidos políticos democráticos, las cúpulas de esos partidos, no permitieron la renovación de sus cuadros y la formación de nuevos líderes, y abusando del control que tenían en los mismos, conformaban las listas de candidatos con las personas que ellos consideraban las más idóneas, desplazando a figuras que podían tener una proyección y que podían hacer carrera, los cuales sintiéndose relegados, se desafiliaban y conformaban otros movimientos. Fueron también relegados representantes de grandes conglomerados poblacionales, ya que se buscaba privilegiar el control sobre los diputados elegidos, antes que dar oportunidad para que los afiliados del partido que representaban a sectores poblacionales, u organizaciones de mujeres, sindicatos o sectores vulnerables, tengan representación.

Con la práctica electoral, los ciudadanos descubren también que votando por listas, están eligiendo a desconocidos, ya que conocen a una o dos personas que son las que encabezan las listas, pero no a los demás integrantes, por lo que con sorpresa ven que han sido elegidos como representantes de un partido político, los amigos, o guardaespaldas de los líderes del partidos, personas desconocidas en el ámbito político, y que no cumplían con dignidad las funciones a las cuales fueron elegidas, por lo que se les conocía más por los escándalos en los que se involucraban, o como era muy notoria su fidelidad hacia el partido o los líderes del partido, era muy común verlos levantar la mano cuando el jefe del bloque del partido así lo ordenaba, para votar por algunas de las propuestas o resoluciones en las que tenía interés su partido.

Por este motivo se promovió y exigió que se permita la votación uninominal (voto por personas), y que los electores puedan escoger a sus candidatos de su preferencia, así se encuentren ubicados en listas de diversos partidos o movimientos, o en cualquier ubicación de la listas, propuesta que fue aprobada

en una consulta popular; pero que en la práctica, esta forma de elección causa muchos problemas al organismo electoral, por lo difícil de escutar esta forma de votación, ya que permitir dos formas de votación, la votación por listas, y la votación uninominal, causó muchos conflictos al sistema. Esto tampoco mejoró los niveles de representación.

Las consecuencias de esta formas de votación, se reflejaban en la conformación del Congreso, donde ninguna tendencia o partido lograba mayorías, y generalmente el gobierno de turno no disponía de respaldo, por lo que se iniciaba un proceso de negociación, donde todos buscaban conformar mayorías coyunturales, sin importar si partidos ideológicamente contrapuestos se unían, con la finalidad de no quedar al margen del reparto de los puestos en los organismos en los cuales el Congreso tenía la obligación y responsabilidad de integrarlos, TSE, Tribunal Constitucional, etc., y de esta manera el sistema político se contaminó y desprestigió, mereciendo un repudio generalizado a todos los integrantes del Congreso como a los partidos políticos que utilizaron estos procedimientos.

La Ley de Elecciones, permitió también consolidar al Tribunal Supremo Electoral y a los Tribunales Provinciales Electorales, como entes reguladores de las elecciones, los cuales se modernizaron y con total y absoluta independencia, han organizado procesos electorales nacionales, provinciales, consultas populares, con gran éxito, porque en nuestro sistema hay una característica que se debe resaltar, y esta es que el sistema se basa en el trabajo de las juntas receptoras del voto, las cuales al estar conformadas por representantes de entidades públicas, privadas, representantes de los candidatos y partidos políticos, es muy difícil que puedan ponerse de acuerdo diez personas para cometer un fraude, motivo por el cual al realizar el escrutinio en dicha junta, el cual tiene validez jurídica, este hecho le da un respaldo de legalidad e imparcialidad al sistema.

Los organismos electorales se han manejado adecuadamente en el manejo de sistema de votación, escrutinio, resultados electorales, control de las empresas encuestadoras, motivo por el cual su labor ha sido reconocida. Ha tenido falencias en el control de las resoluciones en el ámbito legal electoral, donde ha pesado más la relación partidista que la función de juez electoral de sus miembros o vocales.

Como se detectó que el éxito de un proceso se basaba en la inversión que los actores realizaban al mismo, se promulgó la Ley de Control de Gasto Electoral, con la cual se buscaba reglamentar los montos de inversión en las campañas y sus formas de promoción, ley que ha tenido un éxito parcial, ya que

los partidos y candidatos, no han querido observar sus limitaciones, cometiendo muchos excesos que no han sido sancionados por el TSE.

Se ha acusado al exceso de politización del TSE como una de las fallas del sistema, lo cual es muy cuestionable, ya que el sistema y la organización del proceso han funcionado, lo que no ha funcionado han sido los actores políticos, y fundamentalmente la forma como se adjudican los puestos, cuantos votos tengo y cuantos puestos obtengo, por los defectos en los sistemas de votación, especialmente por la votación por listas, donde se conoce a los primeros de la lista y no a los demás integrantes, y fundamentalmente porque no han sido adecuados los sistemas de adjudicación de puestos, los cuales han variado o se han modificado para cada proceso electoral.

Otras de las consecuencias negativas del sistema electoral ecuatoriano, que la estamos viviendo a la fecha, son las demandas de provincialización que grandes sectores poblacionales, que se consideran relegados, exigen representación y recursos para sus sectores, como el caso de la provincia del Guayas, donde por décadas ganaron la elección dos partidos políticos, primero el Partido Roldosista Ecuatoriano PRE, y luego el Partido Social Cristiano, los cuales se han disputado en cada elección los votos de los residentes de la ciudad de Guayaquil, ya que solo en dicha ciudad existen aproximadamente un millón de electores, y descuidando su trabajo para las demás ciudades de la Provincia, aunque haya mantenido uno de estos partidos el control de la Prefectura, siendo el Prefecto de la última década, el representante del partido Social Cristiano reelegido por tres períodos consecutivos. Lo mismo sucede con otra ciudad de esa provincia, Milagro, que también quiere ser provincia.

No obstante haber determinado algunas de las causas por las cuales no se han consolidado plenamente procesos democráticos en el Ecuador, es fundamental reconocer que si no se mejora la estructura socioeconómica de un País, por las extremas desigualdades sociales y las condiciones de miseria existentes en los que vive un alto porcentaje de la población, esto provocará el fracaso del sistema democrático, ya que la supervivencia democrática no solo depende de buenos sistemas electorales o de partidos políticos, depende fundamentalmente del éxito que tengan los gobernantes electos democráticamente en el manejo de la cosa pública, y la generación de riqueza y empleo.

El fracaso de una gestión pública, lleva al resurgimiento de corrientes como el populismo o los partidos de extrema izquierda, o se busca a un líder fuerte, los cuales al criticar a sus oponentes políticos, ofrecen soluciones inmediatas, ofertas demagógicas, que para la mayoría de ciudadanos sin mayor cultura polí-

tica pueden sonar factibles y realizables, aunque el efecto en el orden práctico es el contrario.

Para que el sistema democrático permanezca atractivo es necesario que las instituciones sean capaces de adelantar políticas de transformación y que ellas mismas apuntalen las ideas democráticas. Se tiene que demostrar que es útil acudir a las urnas.

De la misma manera, la democracia no tiene posibilidad alguna de consolidarse, si la organización electoral no es capaz de eliminar el fantasma del fraude.

Un sistema político funciona con un adecuado sistema de partidos políticos y sistema electoral.

Es inconcebible un sistema político, sin partidos políticos nacionales, democráticos, programáticos, ideológicos, los cuales cumplan su función de ser los canalizadores de las expectativas, necesidades y aspiraciones de la sociedad, por lo que su vigencia y desarrollo, producen el fortalecimiento del sistema, y permiten que el análisis de los problemas del país y los programas para solucionar los mismos, se realicen de una manera profesional, luego de lo cual se buscarán a los mejores hombres para que implementen y ejecuten esos programas.

Si queremos tener una auténtica "tradicón democrática" una "cultura democrática", se requiere formar instituciones que generen confianza, que ofrezcan transparencia y apego total y absoluto a la ley, de manera tal que aún en los casos y eventos más complicados, la duda y la desconfianza no tengan asidero.

2.- Que hacer para mejorar el derecho electoral, sistema electoral y de partidos políticos, y organización electoral

El Derecho Electoral, es una rama del derecho en constante cambio en Latinoamérica, buscando alternativas para encontrar sistemas idóneos, para que funcione adecuadamente el sistema político.

Se define como Derecho Electoral, a las normas legales que señalan los derechos de las personas en lo que tiene relación con su participación en la designación de los gobernantes o sus representantes. El derecho electoral define quién puede elegir y quien puede ser elegido, y señala que el voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio o facultativo, normas que se realizan a nivel constitucional y legal.

El Sistema Electoral, hace referencia a los procedimientos por medio de los cuales los ciudadanos ejercen su derecho al sufragio y los votos se transforman en escaños. Este ámbito se ocupa entre otras cosas: circunscripciones electorales: circunscripciones uninominales o pluripersonales; formas de candidaturas: listas cerradas, listas abiertas; procedimiento de votación: voto único o múltiple, voto preferencial; sistemas de elección mayoritario y proporcional, representación mayoritaria y proporcional.

La Organización Electoral: reglamentación del proceso electoral, elecciones y actos posteriores, elaboración del padrón electoral, inscripción de partidos y candidatos, regulación y control de las campañas electorales, escrutinio de votos, proclamación de resultados, y resolución de conflictos.

Los sujetos del derecho electoral son:

- Los ciudadanos, considerado como el titular de derechos políticos y particularmente del derecho de sufragio.
- El Cuerpo Electoral, conformado por todos los ciudadanos que integran el padrón electoral.
- Los Partidos Políticos, Movimientos Políticos y Candidatos que participan en el proceso.
- La Organización Electoral, como estructura y función especial del Estado, encargada de la Justicia Electoral.

Las principales funciones del sistema electoral (diferentes pero no excluyentes) son: La representación, la efectividad del voto, la participación, la simplicidad y transparencia del sistema, y la legitimidad. (Dieter Nohlen)

Cada país debe desarrollar su propio sistema electoral, tomando en consideración sus necesidades, sus realidades, su estructura administrativa, su formación política, grado de participación, conformación política y territorial, ya que en el Ecuador tenemos regiones diversas, con problemas diferentes, un proceso de migración interna y externa muy significativo, lo cual hace que debamos analizar con mucha prudencia e inteligencia las propuestas de cambio. No es lo mismo participar en un proceso electoral en las ciudades de Quito y Guayaquil, que en pequeñas ciudades de la sierra o el oriente, o en las ciudades de la costa. Pesa mucho la falta de educación y el trabajo de muchos partidos populistas.

3. Propuestas de cambios a la legislación electoral, constitucional y legal en el Ecuador

a) "Voto Facultativo", dando validez al voto nulo, para que si el voto nulo supera en número a los votos válidos, esto causará la nulidad de las elecciones por el rechazo mayoritario (legitimidad de la representación ciudadana), lo cual obligará a la convocatoria a nuevas elecciones, donde los candidatos que participaron en la anterior elección "no" podrán nominarse otra vez como candidatos.

El voto tiene que ser facultativo, responsable, meditado, cívico, para evitar que las personas comparezcan a un proceso electoral, por la obligación de votar, sin conocer a los candidatos, sus propuestas o las tendencias que representa, solo buscando el certificado que les habilita como ciudadanos para poder realizar trámites burocráticos, u otros privados.

b) "Voto Programático": impone como mandato al elegido, el cumplimiento del programa de gobierno, que haya presentado como parte integrante en la inscripción de la candidatura, para que de no cumplirlo en el plazo de un año, opere la revocatoria del mandato, con la solicitud del 20% del número de ciudadanos que votaron en dicha elección, revocatoria que tiene que ser aprobada por el 60% de los partícipes en el proceso de revocatoria.

No es admisible que en el Ecuador, por la implementación del voto uninominal, se vote de una manera diversa por candidatos de varias tendencias y partidos, pudiendo un mismo elector, votar por un candidato de la derecha, por otro de la extrema izquierda y por un populista, ya que con este sistema de votación lo que hace es impedir la conformación de verdaderos bloques ideológicos, que puedan manejar proyectos ideológicamente coherentes.

c) "Voto Electrónico": ya que siendo el voto facultativo, disminuye el número de electores, por lo cual es factible que se implemente el voto electrónico, con el cual se hace el escrutinio a la vez, pudiendo obtener los resultados definitivos de cada junta receptora de voto, al momento del cierre del proceso de votación, y los otros resultados definitivos también a nivel provincial en una o dos horas más, y a nivel nacional en pocas horas adicionales.

d) Validez del Voto Nulo: En nuestra legislación no se da valor al alguno al voto nulo, a pesar de que esta expresión refleja el rechazo de un sector de los electores a un sistema o a los candidatos que participan en un proceso, por este

motivo, cuando los votos nulos superen a los válidos, esta sería una causal para que tenga que repetirse el proceso de elecciones con nuevos candidatos, ya que un rechazo mayoritario a un proceso electoral tiene que ser validado, con nuevos actores políticos, ya que no pueden elegirse candidatos que no obtengan una votación minoritaria, ya que esto deslegitima su elección.

e) Partidos Políticos nacionales, auténticamente democráticos, ideológicos y programáticos, con registros públicos de sus afiliados, que serán manejados por los Tribunales Provinciales (o Servicio Electoral Provincial), los cuales elaborarán padrones electorales, para que los partidos en base de esos padrones puedan realizar elecciones internas de sus dignatarios cada dos años, o puedan realizar elecciones primarias para la nominación de candidatos cada vez que haya un proceso electoral, en donde los afiliados puedan ejercer su derecho para escoger los dignatarios de su partido, y nominar a los posibles candidatos.

Los partidos políticos difundirán su ideología, y planes y programas, en forma regular, en libros financiados por el Estado.

f) Reglamentar la participación de ciudadanos no afiliados a partidos políticos, los denominados "Independientes", para que puedan participar en un proceso electoral, para lo cual deberán en un plazo no menor a los 180 días antes de cada elección, reunir el 5% de firmas de respaldo de los empadronados a nivel nacional o provincial, según la elección en la que quieran participar, firmas debidamente verificadas, adjuntando además un programa de gobierno, ideológico y programático, con propuestas claras, todas estas aprobadas en asambleas públicas, donde deberán también nominarse a sus representantes y candidatos, asambleas que deberán ser supervisadas por los organismos electorales.

g) La clave de la representación esta relacionada entre el número de electores y los escaños a repartirse, es decir la determinación de a qué cifra poblacional o de electorales corresponde un puesto en el Congreso Nacional, en el Consejo Provincial o en el Concejo Municipal.

La división política del Ecuador, no ha sido la más adecuada para fijar la representación, ya que tenemos provincias con un pequeño número de habitantes y electores, o las Orientales con un gran territorio, pero así mismo con un bajo porcentaje de habitantes y de electores.

Por este motivo tiene que utilizarse un sistema de representación provincial,

respetando la división política del Ecuador, y otro sistema en la que este relacionada con el número de electores, mediante distritos electorales.

Elecciones por Distrito Electorales uninominales, de 50.000 electores, para provincias que superen los 100.000 electores, y que elijan más de tres congresistas o diputados, distritos que podrán conformarse con varios cantones, con un margen de electoral de hasta el 20%, en más o en menos, para las Provincias de población intermedia, ejemplo: Manabi, Azuay.

Distritos Electorales binominales de 100.000 electores para las Provincias de Guayas y Pichincha.

Las demás Provincias, que elijan dos congresistas o diputados, eligen en forma uninominal o binominal. Se eligen dos diputados, cuando una lista obtuviere el doble de votación de los que alcanzare la lista que le sigue en votación; si ninguna de las listas obtuviere los dos cargos, se elegirá un cargo por cada una de las listas que tengan las dos más altas votaciones

Se privilegia el número de electores, antes que los territorios (Galápagos y Oriente)

Para las elecciones de consejeros se utilizará el mismo sistema, y para la elección de concejales se utilizarán los distritos binominales electorales en las ciudades con gran población, y en las demás la elección será trinominal (se escogen hasta tres candidatos de cada lista).

En toda elección deben escogerse, a los mejores ciudadanos para que administren la cosa pública, o para que legislen, hay que acabar con el excesivo personalismo, donde los más osados o quienes disponen de dinero pueden ser candidatos, así no tenga la debida preparación para las funciones en las que participen como candidatos, por eso la votación tiene que ser uninominal.

La libre y masiva participación, provoca conflictos, ya que para poner un ejemplo, en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, participaron 498 movimientos y partidos políticos, inscribiendo a 3226 candidatos de los cuales la mitad eran mujeres por así disponerlo la ley, y esto provoco confusión al elector, y no permitió que las propuestas de los candidatos puedan ser conocidas en el proceso de campaña.

h) Financiamiento de la promoción de candidaturas inscrita en un proceso electoral, con propuestas concretas y planes de trabajo para debate público. Funciona el debate, siempre y cuando se tengan pocas listas de candidatos, ya que se debe privilegiar la calidad y no la cantidad.

No funciona la propaganda política, ya que la promoción electoral por los medios de comunicación, técnicamente no ayuda a identificar las propuestas programáticas, ya que los actores del proceso a través del marketing electoral, buscan captar los votos de los ciudadanos, por medios calificados como engañosos, "el concurso público de mentiras", donde se ofrecen realizar cosas técnicamente irrealizables.

Es fundamental el financiamiento de la promoción de las campañas políticas por parte del Estado, prohibiendo cualquier otro tipo de inversión, sin excepción alguna.

Con este sistema debe buscarse que los candidatos se presenten en los medios de comunicación a debatir en igualdad de condiciones sus propuestas, debate dirigido y regulado por uno o varios periodistas profesionales, donde los ciudadanos tengan la oportunidad de realizar preguntas a los candidatos.

i) Conformación del Servicio Electoral y de Registro Civil, que saldría de la fusión del actual Tribunal Supremo Electoral y los Tribunales Provinciales Electorales con el Registro Civil, antes que conformar una Corte Electoral y de Registro como plantean algunos sectores políticos.

La actual estructura del Tribunal Supremo Electoral y de los Tribunales Provinciales Electorales, tiene que modificarse a futuro, buscando crear el Servicio Electoral y de Registro Civil, otorgándole una estructura administrativa de carácter permanente, para que cumpla funciones de registro civil y de formación del padrón electoral en forma permanente, y cada vez que se tenga que realizar una elección o consulta, funcione la organización de los procesos electorales, con departamentos especializados. Existirán además departamentos especializados en el control de los partidos políticos y sus afiliados, movimientos políticos y sus simpatizantes, y , control de las asambleas de los partidos políticos y movimientos, tanto para la elección de sus directivos, como para la elección de sus candidatos; Departamento de Control y de Auditoria de las campañas electorales, encuestas electorales, difusión electoral, coordinación con fuerzas armadas y policía, nombramiento de juntas receptoras de voto, inscripción de candidatos, etc.

Todo lo que tenga que ver con la aplicación de la ley, juzgamiento y aplicación de sanciones en materia electoral, la ejercerá la Sala Especializada de lo Administrativo de la Corte Suprema, para las elecciones Presidenciales y Nacionales, y la Sala Especializada de lo Civil o Constitucional (si se forma a futuro) que existe en cada Corte Superior de Justicia. De esta manera todos

los reclamos y conflictos se resolverían en estricto derecho, y se establecería una jurisprudencia electoral, la cual no existe a la presente fecha, a pesar de que se han resuelto miles de conflictos en los últimos procesos electorales, la mayoría de ellos con un criterio político antes que jurídico.

Esta propuesta se la realiza por cuanto, las labores de los organismos electorales no son permanentes, funcionan solo en los períodos electorales, disponiendo de personal y equipos que bien pueden servir para mejorar el servicio de registro civil, ya que de eso dependen la formación de uno de los documentos más importantes del proceso electoral, cual es el padrón electoral, tanto a nivel nacional, como internacional.

El Servicio Electoral y de Registro Civil, sería una dependencia autónoma, con financiamiento propio y ayuda estatal, conformada por administradores profesionales seleccionados en concursos públicos, y un directorio conformado por ciudadanos independientes, con amplios conocimientos en materia de informática, procesos de registro y cedulaación, y elecciones, buscando conformar un organismo profesional antes que uno político.

Estas son algunas de las propuestas que según mi punto de vista tienen que ser analizadas y estudiadas, tanto en el orden constitucional, en el legal, y posteriormente en el organizativo.

La organización electoral: el caso chileno

Juan Ignacio García Rodríguez
Director del Servicio Electoral de Chile

Si se pregunta sobre la organización electoral de Chile, la respuesta debe ser necesariamente compleja, ya que intervienen en este proceso organismos de carácter judicial, administrativos y netamente ciudadano.

En Chile esto representa una larga tradición en que la justicia electoral está en manos de un organismo especializado, y la administración y organización del proceso está a cargo de un organismo público autónomo del Estado.

Por otra parte, los organismos receptores de sufragios y de inscripciones electorales están entregados a ciudadanos para los que esta tarea constituye en general una carga pública.

Haciendo una breve descripción de los organismos electorales en el régimen chileno, se podría hacer la siguiente clasificación y enumeración:

Órganos superiores

A) Tribunal Calificador de Elecciones (Justicia Electoral).¹

Un tribunal especial, que se denomina Tribunal Calificador de Elecciones, conoce el escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores; resuelve las reclamaciones a que dieren lugar y proclama a los que resulten elegidos. Dicho tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos y tendrá las demás atribuciones que determine la ley, tales como la de nombrar a los miembros de los Tribunales Electorales Regionales que sean de su designación, y actúan como tribunal de segunda instancia de esos mismos tribunales.

Asimismo, es tribunal de apelación frente a las decisiones del Director del Servicio Electoral en lo que se refiere a la ley de partidos políticos, aceptación

¹ Artículo 84 y siguientes de la Constitución Política.
Ley 18.460, Orgánica Constitucional de 1985

o rechazo de candidaturas a elección popular; y aprobación o rechazo de cuentas de gastos de campaña.

Está constituido por cinco miembros designados en la siguiente forma:

- a) Cuatro ministros de la Corte Suprema, designados por ésta, mediante sorteo, en la forma y oportunidad que determine la ley orgánica constitucional respectiva y
- b) Un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un periodo no inferior a los 365 días, designado por la Corte Suprema en la forma señalada en la letra precedente, de entre todos aquellos que reúnan las calidades indicadas.

La designación a que se refiere la letra b) no podrá recaer en personas que sean parlamentarios, candidato a cargo de elección popular; ministros de Estado, ni dirigentes de partidos políticos.

Los miembros de este tribunal durarán cuatro años en sus funciones.

B) Servicio Electoral.²

Es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo domicilio Central se ubica en la capital de la República. Se encuentra regionalizado, existiendo Direcciones en las 13 regiones del país. Se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Supervigilar y fiscalizar a los organismos electorales establecidos en la ley y velar por el cumplimiento de las normas electorales, debiendo denunciar ante la autoridad que corresponda a las personas que las infringieren, sin perjuicio de la acción pública o popular que fuere procedente;
- Formar y mantener un boletín denominado Padrón Electoral, ordenado computacionalmente, el que contendrá la nómina alfabética de las personas

habilitadas para ejercer el derecho a sufragio en los procesos electorales y plebiscitarios;

- Ordenar y resolver directamente sobre el diseño e impresión de cédulas, libros, formularios y demás documentos que se utilicen en el proceso de inscripción y elecciones en general;
- Disponer la compra y confección del material que se utilizará en las inscripciones y elecciones y distribuirlo con la debida anticipación a los organismos pertinentes;
- Llevar el registro de Partidos Políticos, aceptar su formación y disponer su disolución.
- Formar y mantener el Archivo Electoral General.
- Aceptación o rechazo de candidaturas a elección popular.
- Aprobación o rechazo de cuentas de gastos de campaña de partidos y candidatos a elección popular.

El Director del Servicio Electoral que será Jefe Superior de éste, es a quien corresponde dirigirlo, organizarlo, administrarlo, velar por el cumplimiento de sus objetivos, responder de su gestión y representarlo, tanto judicial como extrajudicialmente.

El Director es nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, requiriéndose para ello del voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio. Su remoción se hace en igual forma.

Órganos intermedios

A) Tribunales Electorales Regionales. (Justicia Electoral)³

Existen tribunales electorales regionales encargados de conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aque-

³ Artículo 85 de la Constitución Política.
Ley N_ 18.593, de 1987.

llos grupos intermedios que determine la ley y de las elecciones de alcaldes y concejales municipales, y consejeros regionales.

Estos tribunales estarán constituidos por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por ésta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado de Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años.

Los miembros de estos tribunales durarán cuatro años en sus funciones y tendrán las inhabilidades e incompatibilidades que determine la ley.

B) Juntas Electorales.⁴

En cada provincia habrá una Junta Electoral que tendrá las siguientes funciones:

- a) Proponer al Director del Servicio Electoral, la nómina de postulantes para ser designados miembros de las Juntas Inscriptoras;
- b) Designar, a proposición de los alcaldes, los locales en que se constituirán y funcionarán las Juntas Inscriptoras, y
- c) Designar y luego sortear a los integrantes de Mesas Receptoras de Sufragios.

Sin perjuicio de lo antes señalado, el Director del Servicio Electoral, por resolución fundada y previo informe de la Junta respectiva, podrá crear temporal o permanentemente otras Juntas Electorales, cuando circunstancias tales como la cantidad de población, la dificultad de comunicaciones o las distancias entre los diversos centros poblados lo hagan aconsejable.

Los miembros de las Juntas Electorales serán permanentes y conservarán ese carácter en tanto desempeñen la función pública requerida para su designación.

4 Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electorales (Arts. 4° al 11).
Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (arts.39 y siguientes).

Las Juntas Electorales que cree el Director del Servicio Electoral se integrarán con el Defensor Público, un Notario y el Conservador de Bienes Raíces que tenga competencia en el terreno jurisdiccional que se les asigne y, si hubiere más de uno de ellos, por los que tengan su oficio en la localidad en que tendrá su sede la respectiva Junta, de acuerdo con su antigüedad en la categoría, excluidos los que deban integrar otras Juntas.

C) Juntas Inscriptoras.⁵

En cada comuna habrá una Junta Inscriptora que tendrá las siguientes funciones :

- a) Inscribir a los ciudadanos y a los extranjeros con derecho a sufragio en los Registros Electores, y
- b) Certificar el hecho de haberse efectuado la inscripción y otorgar el comprobante correspondiente.

La Junta Inscriptora ejercerá funciones en la localidad en que tenga su sede la Municipalidad respectiva y su territorio jurisdiccional se denominará Circunscripción Electoral.

El Director del Servicio Electoral determinará las localidades donde funcionarán las Juntas Inscriptoras cuyo territorio jurisdiccional no sea sede de la Municipalidad respectiva.

Sin perjuicio de lo ya señalado, el Director del Servicio Electoral, por resolución fundada, podrá crear otras Juntas Inscriptoras, cuando circunstancias tales como la cantidad de población, las dificultades de comunicación con la sede comunal, las distancias excesivas o la existencia de diversos centros de poblados de importancia, lo hagan aconsejable.

5 Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (arts. 12 y siguientes).

Organismos primarios

A) Mesas Receptoras de Sufragios⁶

Las Mesas Receptoras de Sufragios tienen por finalidad recibir los votos que emitan los electores en los procesos electorales y plebiscitarios, hacer su escrutinio y cumplir las demás funciones que señala la ley.

Habrà una Mesa Receptora de Sufragios por cada Libro de Registro. Se podrán reunir dos o más Registros en una sola Mesa Receptora siempre que sean el o los más próximos de la misma circunscripción, y que ello no signifique encomendar a la respectiva Mesa la atención de más de trescientas cincuenta inscripciones vigentes. Lo anterior se hará procurando una igualitaria repartición de inscripciones entre las diferentes Mesas Receptoras.

El Director del Servicio Electoral determinará el número de Mesas Receptoras de Sufragios y el o los Registros Electorales que corresponderá a cada una de ellas el nonagésimo día anterior a aquél en que deban celebrarse las elecciones o el quinto día siguiente a la convocatoria, en caso de plebiscito o elección no periódica.

Cada Mesa Receptora se compondrá de cinco vocales elegidos y luego sorteados entre los que estén inscritos en los Registros respectivos y su nombramiento se hará siguiendo el orden numérico de tales Registros.

B) Colegios Escrutadores⁷

Los Colegios Escrutadores tienen por finalidad reunir las actas de los escrutinios realizados en las Mesas Receptoras de Sufragios, sumar los votos que en ellas se consignen y cumplir las demás funciones que señala la ley.

No podrá deliberar ni resolver sobre cuestión alguna relativa a la validez de la votación.

Existirán los Colegios Escrutadores que determine el Director del Servicio Electoral por resolución fundada que se publicará en el Diario Oficial, con a lo menos veinte días de anticipación a aquél en que se deba celebrar una elec-

6 Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. (Art.48 y siguientes)

7 Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. (Art.79 y siguientes).

ción o, dentro del decimoquinto día siguiente a la publicación del decreto supremo que convoca a un plebiscito. En la resolución se indicará la localidad de funcionamiento y las Mesas que corresponderá escrutar a cada uno. La resolución será comunicada por carta certificada a las Juntas Electorales correspondientes. Cada Colegio no podrá escrutar más de doscientas Mesas Receptoras.

Cada Colegio estará compuesto de seis miembros titulares e igual número de suplentes y un Secretario, a menos que hubiere funcionado con número inferior de Mesas, en cuyo caso el Colegio se formará con los que hubiere, los que serán designados de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley.

Como se puede apreciar, el régimen chileno está organizado de una manera bastante compleja lo que lo hace indudablemente ventajoso en cuanto al número de participantes en la realización de una elección, en las diferentes entidades que participan en el proceso, en la autonomía de los diferentes entes que participan. En otras palabras, la posibilidad de actuaciones fraudulentas en un proceso como el descrito es prácticamente imposible y muy remoto por la propia complejidad que tendrá el ejecutarlas.

Registro Civil y Registro Electoral.⁸

En Chile existe una separación entre ambos Servicios Públicos, pero desde hace algún tiempo se ha producido una estrecha coordinación entre éstos, lo que ha facilitado enormemente el proceso de formación del Padrón Electoral.

El Servicio Electoral, en la práctica está cruzado computacionalmente con el Registro Civil y toda Cédula Nacional de Identidad otorgada por el Registro Civil e Identificación a una persona mayor de 17 años es comunicada al Servicio Electoral.

Hay dos materias fundamentales en las que se relacionan ambos servicios :

1. La identidad y la edad para inscribirse en los Registros Electorales se comprobarán sólo con la Cédula Nacional de Identidad vigente, o con la correspondiente a extranjeros, emitidas por el Servicio de Registro Civil e Identificación de acuerdo al sistema de impresión fotográfica. En caso de

⁸ El Registro Civil chileno fue creado en 1884. El Servicio de Registro Civil e Identificación es un Servicio dependiente del Ministerio de Justicia.:

duda de la identidad de la persona que requiere una inscripción, la Oficina del Servicio de Registro Civil e Identificación respectiva proporcionará el asesoramiento de un experto, a solicitud de la Junta Inscriptora correspondiente.

Ningún certificado, pasaporte u otro documento podrá reemplazar a las referidas cédulas.

2. El Director General del Servicio de Registro Civil e Identificación estará obligado a comunicar mensualmente al Servicio Electoral todas las defunciones registradas de personas mayores de 17 años que hubieren obtenido cédula de identidad y las rectificaciones de inscripciones de nacimiento. En la comunicación se indicarán los nombres y apellidos paternos y maternos de la persona, la fecha de su nacimiento, la profesión u oficio, el número de su cédula de identidad, el domicilio y toda otra información fidedigna que pueda facilitar su ubicación en los Registros Electorales. Además, en los casos de rectificación de inscripciones de nacimiento, se consignarán los datos originales que fueron objeto de la rectificación.

Asimismo, comunicará mensualmente los nombres de las personas procesadas o condenadas por sentencia judicial ejecutoriada que deba dar lugar a la cancelación de sus inscripciones electorales.

Características de la organización electoral

Hemos dado importancia al caso chileno de organización electoral sin pretender en absoluto que ese modelo sea el más adecuado ya que como se ha señalado, la organización electoral que se quiera dar un país determinado va a depender de múltiples aspectos.

Lo que sí resulta claro establecer es que hay algunas características de la Organización Electoral que sin duda alcanzan una generalización que es difícil de rebatir y que parecen necesarias en todo régimen electoral.

Sin que la enumeración que sigue sea definitiva o excluyente, algunas de esas características podrían ser las siguientes :

- La organización debe estar establecida en una legislación electoral ojalá de carácter reglamentario para su fácil aplicación por los organismos electorales y su fácil comprensión por el público en general.

- Todos los actos de la organización deben tener características públicas para que todos los interesados puedan disponer de una correcta y adecuada información.
- Los organismos electorales en general deben gozar de autonomía para realizar sus actuaciones con el fin de garantizar a todos los interesados la igualdad de oportunidades que debe existir en un proceso electoral.
- La organización debe tener estabilidad en sus estructuras básicas, sin que ello signifique que sea estática o inerte frente a la dinámica social. Lo que se quiere decir es que no sufra alteraciones sustanciales frecuentes, ya que ello sólo conduce a la desorientación y posterior indiferencia del electorado.
- La participación de los partidos políticos dentro de la organización electoral parece necesaria ya que son los verdaderos contralores del régimen electoral. Ojalá esta participación se pueda reflejar en todas las etapas del proceso electoral y en todos los niveles de organización que sean pertinentes sin descuidar la autonomía de dichos organismos electorales.
- La organización electoral debe tener dentro de su estructura la posibilidad de reclamaciones a las decisiones de los organismos y el establecimiento de sanciones para aquellos casos en que se vulneren las normas establecidas.

La administración electoral

Dentro de la organización electoral a la cual hemos hecho referencia hasta ahora aparece claro que debe existir un órgano gerencial que administre el proceso electoral conduciéndolo a la mayor eficiencia y al logro de resultados que signifiquen una elección generalmente aceptada por todos los interesados.

Será a través de una adecuada administración de la información electoral, de prontitud en la entrega de resultados de actos electorales, de una actualización continua de los registros de votantes y registro de afiliaciones partidarias, en su caso, de una adecuada coordinación con los medios de comunicación social y en definitiva otorgar al usuario del régimen electoral esto es, a los ciudadanos y a los partidos políticos, el más fácil acceso al sistema.

Este último aspecto se logrará especialmente si el administrador tiene en cuenta el avance tecnológico permanente a que está expuesto cualquier régimen electoral en este momento, a la profesionalización de los recursos humanos en los diferentes organismos electorales, a la capacitación de esos mismos recursos humanos y al uso cada vez más acentuado de mediciones en cuanto a la eficiencia y al cumplimiento de metas fijados para los diferentes entes que participan en el proceso.

Además de lo dicho también parece necesario señalar que una eficaz administración electoral debería promover asimismo la educación cívica de los votantes, asegurar la participación de todos los electores, efectuar una política permanente de investigación y análisis de los procesos electorales y finalmente y no menos importante, comprometerse cada vez más en una cooperación internacional con entes no gubernamentales o con organismos electorales de otros países para el intercambio de experiencias y aprovechamiento de mejoras o nuevas iniciativas que se producen en el resto del mundo.

Lo que ya hemos señalado con respecto a las características de la organización electoral, indudablemente también se aplican a lo que es la administración electoral pero tal vez acentuando algunos aspectos como los siguientes :

- La administración debe ser estrictamente neutral en lo que concierne a partidos políticos, candidatos y electores, y debe rechazar cualquier influencia que pudiere afectar dicha neutralidad.
- El administrador debe tener especial cuidado en sus actividades públicas y privadas que puedan conducir a conflictos de intereses o acusación de parcialidad política.
- Las decisiones del administrador deben ser siempre fundamentadas, informadas y reclamables ante el órgano jurisdiccional si fuere el caso. En este punto es necesario destacar que la autonomía administrativa en lo que concierne a aspectos netamente administrativos no debiera ser objeto de revisión, sin perjuicio de que en aspectos jurisdiccionales que afecten a partidos políticos o candidatos pueda serlo para garantizar un debido proceso. Este aspecto tiene particular importancia, según el criterio con que está organizado el régimen. Si el órgano supremo es jurisdiccional y al mismo tiempo administrativo, al confundirse ambos aspectos, se podría producirse en algunos casos una administración menos ágil, puesto que el órgano jurisdiccio-

nal por lo general es de carácter colectivo y por lo tanto sus decisiones son más difíciles de concretarse eficientemente en un proceso administrativo.

Todas las consideraciones anteriores nos llevan a pensar que la administración o gerencia electoral es absolutamente imprescindible en un mundo cada vez más cambiante y dinámico y que va exigiendo permanentemente una adecuación en los métodos de que se sirve la administración electoral.

Bases para la construcción de un nuevo sistema electoral

Dr. Carlos J. Aguinaga A.
ex Presidente del TSE, Ecuador

Cuando varios sectores gubernativos, políticos y ciudadanos se refieren a una reforma total del estatuto electoral o de la generación de un nuevo estatuto electoral, se debe mirar con mucho detenimiento la calidad de nuestra democracia, y al tratar sobre ello debemos observar y analizar con cuidado la calidad de los institutos jurídicos y políticos electorales vigentes, sus transformaciones y las percepciones de los ciudadanos y la opinión pública sobre los mismos. En algunos casos, dichas percepciones pueden no ser valederas o simplemente pueden conducir a una reforma equivocada.

Existe la costumbre de hablar a palabra suelta y plantear sin conocimiento de causa sobre tal o cual reforma electoral y en la casi mayoría de los planteamientos se los formula en base a consideraciones políticas y no técnicas o bajo la creencia de que una modificación parcial al sistema va a corregir los males o errores del sistema electoral. Con frecuencia oímos culpar de los males y de las inequidades a la asignación de escaños, lo cierto es que para construir un nuevo modelo o sistema electoral debe analizarse en todo su contexto y mirarse la funcionalidad de todos sus elementos así como medir sus efectos no sólo en el sistema electoral sino en el sistema de partidos y las implicaciones sobre el sistema político. No vamos a encontrar el sistema electoral perfecto o ideal pero podemos mejorarlo substancialmente.

Voy a recoger parte del estudio de una obra personal sobre reforma política electoral y que utiliza la matriz técnica elaborada por Fátima García Díez, profesora del área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, expuesta con mucho profesionalismo en la obra "Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe"¹ en cuya matriz he realizado algunas inclusiones de temas que considero esenciales, pero que en el fondo no modifican la estructuración de este árbol temático para una reforma integral

¹ García Díez, Fátima, Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica Universidad de Salamanca, Programa de Cooperación Regional con Centroamérica, Fundación General de la Universidad de Salamanca, 2005.

electoral,² sino que se lo complementan. Para fines de este artículo voy a comentar la matriz que sirve para la construcción de un nuevo modelo o sistema electoral.

La Matriz o Árbol Temático que debe seguirse contiene siete aspectos que necesariamente deben analizarse dentro de un proceso de reforma o de construcción de un nuevo modelo electoral; a saber estos son:

- Los antecedentes de reformas estructurales. Es necesario conocer la incidencia en el tiempo de las reformas estructurales que se han implementado en el pasado legislativo. En el caso ecuatoriano de 28 reformas al sistema electoral en 28 años de retorno a la Democracia, 2 ó 3 reformas han sido estructurales, en forma parcial y el resto han sido coyunturales.
- Conflictos internos y externos de los partidos. Las relaciones y conflictos intrapartidistas y la acción interpartidista tiene sus incidencias y consecuencias en la reforma política, ya que de ellas depende el bloqueo o no a un proceso constructivo de un nuevo modelo electoral. Si bien es cierto no se puede lograr un acuerdo general, al menos se debe lograr un consenso de la mayoría de los actores políticos directamente involucrados en la construcción de un sistema electoral.
- Inconsistencias con hipótesis de elección racional. Una de las tareas básicas que se debe conseguir es formularse varias hipótesis sobre los elementos que se utilizaran para la construcción de un sistema electoral y establecer las inconsistencias que la reforma puede generar.
- Contenido específico de las reformas. En la formulación del modelo deberá especificarse el contenido de la reforma político electoral y cómo van a estructurarse los elementos fundamentales en el proceso de construcción del sistema electoral.
- Definición del problema y objetivos de la reforma. En todo proceso de construcción de un nuevo sistema electoral se debe definir los problemas que el

2 La matriz para la reforma electoral diseñada por la Profesora Fátima García Díez, de la Universidad de Salamanca, es integral y permite visualizar con amplitud los requerimientos para una reingeniería del sistema electoral. Me he permitido realizar algunos aportes y cambios a esta matriz dentro del actual contexto ecuatoriano, los cuales quedan subrayados.

modelo vigente a ocasionado al sistema democrático y detectados debe establecerse los objetivos que se persiguen con la reforma política electoral.

- Implementación y vigencia de las reformas. La implementación de la reforma política requiere de un proceso de negociación previo del contenido de la reforma en el órgano legislativo, y se debe seguir el curso del procedimiento de aprobación para evitar distorsiones de última hora o cambios sin fundamento técnico. Lamentablemente en el Ecuador estos procesos han estado revestido del interés partidario o de cálculos políticos coyunturales. Una vez aprobada la reforma entrará en vigencia y deberá observarse en forma continua su aplicabilidad y los efectos que producirá en el sistema de partidos y en el sistema político.
- Valoración y seguimiento. Si no hay un seguimiento del nuevo modelo de sistema electoral se puede caer en el error de reformarlo antes de medir sus efectos reales, por lo que es necesario valorar los componentes individuales y de conjunto de la reforma. Para tener una adecuada valoración se necesita que la reforma política electoral esté vigente un determinado tiempo que, obviamente no puede ser de una elección a otra, cada dos años, como ha ocurrido en el Ecuador. La valoración se mide en el mediano y largo plazo y ello implica, por un lado, tener paciencia democrática que, al parecer no la hay; y, por otro, gozar de un grado aceptable de madurez democrática, que lamentablemente aún no hemos llegado a ese nivel.

Estilo/consistencia interna en redacción de la ley: generalidad y certeza

Las normas constitucionales y orgánicas que regulen el nuevo modelo del sistema electoral debe cumplir con los requisitos de generalidad, es decir, legislar "erga homines", con carácter general y que la norma tenga certeza y no genere dudas ni contengan vacíos que permitan interpretaciones de distinta índole o que su aplicabilidad este supeditada al direccionamiento errado del juez o autoridad electoral.

Conflictos en los debates: Pugna de Poderes y pugnas intra congreso.

En el proceso de reforma política se debe adoptar una estrategia para vencer los conflictos derivados de la pugna entre los poderes públicos, por ello es

necesario buscar el consenso mayoritario con bases sólidas de legitimidad en la implementación del mismo y solventar mediante el diálogo consensuado las disputas al interior del Legislativo que tienden a idealizar la norma en función de intereses grupales y no necesariamente los del país. Es necesaria una gran dosis de racionalidad política.

Proceso de negociación de las reformas: Consenso, negociación, imposición.

Toda reforma política pasa por un proceso de negociación política mínimo, para el efecto se debe buscar los aspectos comunes o coincidentes del proceso de construcción del nuevo modelo político electoral, lo cual puede ser adoptado por un consenso mayoritario y establecer la vía para superar los obstáculos que se presenten en los temas en donde no existe consenso. La imposición de la reforma puede generar secuelas negativas al proceso de reforma política, dejando pendiente la solución de los problemas para un futuro, dependiendo de la movilidad de mayorías de turno. A ello deberá tenerse en cuenta, la fragmentación de los sectores políticos. Cuando las reformas son impuestas están destinadas al fracaso y a una corta vigencia, en la mayoría de casos.

Administración electoral: Formación, procesos y procedimientos.

Cuando hablamos de Administración Electoral nos referiremos en este aspecto al concepto amplio del Sistema Electoral, es decir todo el conjunto de actos, procesos y procedimientos que conforman el sistema así como los institutos jurídico técnico-electorales que lo componen, incluyendo a la gobernanza electoral o árbitro de la justa política. Las reformas electorales tienen por defecto que se miran y analizan elementos o instituciones del sistema en una forma limitada, sin observar que existen otros aspectos o áreas que deben ser examinadas y que pueden tener incidencia real en la mejora del sistema electoral como tal y, particularmente, en la administración electoral. Muchas de ellas no provienen necesariamente del legislativo sino del ente encargado de administrar las elecciones y por ello es necesario examinar que efecto ha tenido en las elecciones, los siguientes aspectos o institutos electorales, a saber:

- La documentación electoral: diseño, manejo y evaluación.
- Padrón electoral: configuración, confiabilidad y depuración.
- Movilidad electoral.

- Descentralización del órgano electoral.
- Desconcentración de poder del órgano electoral.
- Composición y naturaleza jurídica del Tribunal Electoral.
- Atribuciones y competencias de los organismos electorales.
- Estructura de la organización electoral.
- Información y educación de votantes.
- Voto de militares y fuerzas de seguridad.
- Voto en el extranjero y de las circunscripciones indígenas y afroecuatorianas.
- Financiación de la Política: de las organizaciones políticas y de las campañas.
- Campañas Electorales: condiciones de igualdad, niveles de acceso y oportunidades, restricciones, etc.
- Candidaturas: Condiciones de Elegibilidad.
- Residencia/voto residencial.
- Fiscalización política.
- Auditoría ciudadana.
- Delitos electorales.
- Modalidades o formas de votación.
- Procedimientos de escrutinio.
- Juntas receptoras de votos o mesas de votación.
- Medios de impugnación y recursos electorales
- Abstencionismo electoral: Estadísticas electorales
- Automatización e Informática Electoral, Tecnología Electoral.
- Financiamiento de los procesos electorales.
- Capacitación Electoral
- Justicia Electoral: sistema y medios de impugnación.
- Medios de comunicación.
- Observación de elecciones: nacional e internacional.

Elementos del sistema electoral.

Para la operatividad de la reforma es necesario analizar su contenido y alcance en tres dimensiones, la interpartidista, que deviene de la relación entre las organizaciones políticas que tienen representación en los órganos legislativos especialmente, sin descuidar la representación ciudadana delegada, rol que cumplen dentro de los sistemas democráticos; su alejamiento y la falta de inter-

relación e intermediación ciudadana ha provocado los niveles de insatisfacción y rechazo a las actuaciones del legislativo. La intrapartidista es la que en su origen mide el grado de democracia de los partidos, la forma de selección de los candidatos democrática o arbitraria, si el sistema genera nuevos líderes y valores políticos a través de la alternancia, cómo funciona la democracia interna a fin de evitar los cacicazgos y las empresas electoreras, función que le corresponde corregir al sistema de partidos; selección de origen de las candidaturas si es arbitraria o democrática; esta dimensión debe generar la confianza ciudadana en los actores políticos y su respaldo posterior con adecuadas reglas de funcionamiento. La dimensión reactivo – proactivo busca enfocar los niveles de participación y representación de las minorías étnicas, de los grupos y personas con discapacidad, las condiciones de participación por género y que cada vez tienen mayor incidencia en los procesos democráticos. Por último deben analizarse otros temas externos que están por fuera del sistema electoral o de la competencia de regulación de la autoridad electoral, como es el sistema de identificación ciudadana y los actos y acciones de gobierno realizadas no en función de país sino de generar réditos político – electorales.

En la dimensión entre partidos se deben analizar con profundidad los siguientes elementos del sistema electoral:

Dimensión interpartidista

- Tamaño y Composición de la Asamblea: Unicameral o Bicameral.
- Ciclo electoral: temporalidad de las elecciones.
- Estructura distrital: en razón del territorio y del número de dignidades.
- Magnitud del distrito: grande, mediana o pequeña.
- Umbral electoral: de participación y de representación, de entrada o salida.
- Fórmula Parlamentaria: mayoritaria, proporcional o mixta.
- Fórmula Presidencial: a una sola vuelta, ballottage o condicionada.
- Formación y subsistencia de partidos
- Alianzas/coaliciones
- Relación escaños – candidatos presidenciales: mayoría gubernativa u oposición legislativa.
- Proporcionalidad municipal
- Residuos
- Participación de independientes

Dimensión intrapartidista:

Para la reforma electoral es imprescindible tomar en cuenta y analizar que pasa al interior de los partidos y cómo operan esas condiciones de funcionamiento. De nada sirve tener un buen sistema electoral si, en la base del sistema democrático, no existen verdaderas condiciones de democratización, transparencia, rendición de cuentas, alternancia democrática, elecciones previas libres, respeto a los valores democráticos. Por ello debemos observar los siguientes institutos, al menos:

- Reelección o alternancia
- Selección de candidatos: Elecciones Primarias
- Funcionamiento interno partidos.
- Democratización interna.
- Nivel coaliciones
- Estructura del voto
- Candidaturas
- Independientes/suscripción popular.
- Fiscalización y rendición de cuentas.
- Registro de afiliados.
- Control de la jurisdiccionalidad en materia de derechos políticos.

Dimensión reactivo-proactivo

Los sistemas electorales con la evolución democrática y avance de las conquistas sociales y políticas requieren de ajustes en su formulación con la incorporación de reglas para validar y viabilizar derechos de acción positiva y gestar una mayor participación de las minorías étnicas; debe crear condiciones de participación y representación de las personas con discapacidad y su incorporación a la sociedad política y, diseñar mecanismos de inclusión, participación y representación de la mujer en la política. La balanza de género ha llegado casi a la equidad real, en términos absolutos. Por ello es necesario mirar que pasa con:

- Género.
- Minorías étnicas
- Personas con discapacidad

Temas fuera sistema electoral

Existen temas que están fuera de la órbita de los sistemas electorales, en especial, cuando el sistema de identificación civil no está en la esfera de competencia de la autoridad electoral y que pueden tener una incidencia positiva o negativa en los procesos electorales y ello igualmente se debe combatir. El aspecto que más relevancia tiene en Democracias como las nuestras, que su grado de calidad es muy bajo o no es el óptimo, es la Cultura Política y las acciones de Estado para fomentar la educación en valores democráticos: respeto a la pluralidad; tolerancia ideológica y política; respeto a la ideas y pensamiento, a los períodos democráticos y a la ley, cultura de legalidad en definitiva; balanza democrática entre el abuso del poder y las acciones de legitimidad política; transparencia democrática; etc. También se encuentran fuera del ámbito electoral las acciones y actos gubernativos arbitrarios o lesivos a la competencia electoral en condiciones de igualdad y más aún, cuando los sistemas admiten la posibilidad de reelección inmediata.

- Sistema de identificación electoral (civil)
- Actos y acciones de gobierno
- Cultura Política y Educación en Valores Democráticos

Definición del problema y objetivos.

Para la construcción de un nuevo Sistema Electoral deben focalizarse con meridiana claridad los problemas que se han presentado en el pasado y en las condiciones de operatividad y efectos que ha provocado el sistema electoral vigente, y no son pocos los problemas que se derivan del conjunto de elementos de los sistemas electorales y en base a ellos, determinados en forma previa, cabe formularse objetivos que persigue la reforma político – electoral.

1. Intereses

Previo a la reforma se deben analizar los intereses creados y generados en la formulación de las leyes y las propuestas, ya que en su mayoría las reformas se han dado para beneficiar a unos pocos o a determinada organización políti-

ca; a veces se cree o se busca con la reforma proteger supuestamente un interés general y ello no se produce, por cuanto no han sido considerados aspectos esenciales de la reforma o de las condiciones de participación electoral.

- Individuales
- Bases del partido
- Partido
- Generales

2. Sistemas de partidos

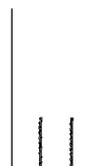
Es imprescindible analizar el sistema de partidos, su grado de fragmentación, la atomización de las fuerzas políticas y sus efectos positivos o nocivos en la Democracia, si están o no polarizadas las fuerzas políticas, si existen particularidades que puedan llevar a una hegemonía política excluyente; debe mirarse objetivamente el tipo de sistema de partidos vigente y sus transformaciones en el tiempo.

- Fragmentación
- Bipartidismo
- Polarización

3. Confianza/credibilidad

No se puede dejar de lado la confianza en las instituciones democráticas y en los órganos y organismos creados por la jerarquía y supremacía normativa, las condiciones de operatividad del sistema político; se deben observar los niveles de credibilidad de las elecciones y del órgano electoral; la aceptación o rechazo de la ciudadanía con relación al Parlamento y la confianza que generan los partidos; etc.

- Órgano Electoral
- Partidos
- Elecciones
- Parlamento
- Sistema Político



4. Experiencias

Es aconsejable para un proceso de reingeniería político electoral mirar las experiencias de otros países con características y similitudes de la misma dimensión que el nuestro, también se requiere hacer un análisis retrospectivo de la historia electoral pasada y de los elementos que conforman el sistema electoral previo o vigente. El Status Quo del sistema o una reforma superficial va a generar en el mediano plazo los mismos efectos nocivos al Sistema Democrático.

- Extranjeras
- Pasadas/historia
- Sistema electoral previo

5. Imagen (representación) del sistema político

De igual manera, es importante analizar las percepciones sobre el sistema político y electoral que deviene de la opinión pública, y para ello basta hacer una exhaustivo análisis de la cobertura de los medios de comunicación, editoriales, opinión de articulistas, reportajes, entrevistas y los discutido en foros académicos sobre las condiciones de participación, si existe igualdad en la competición política, los parámetros de libertad del sistema, el acatamiento o no de la legalidad, si el sistema genera legitimación y si existe equidad en el proceso electoral.

- Opinión pública
- Participación
- Pluralismo-uniformidad
- Igualdad
- Legitimación
- Libertad
- Legalidad
- Equidad

6. Proyecto institucional

La reforma debe ser tratada como un proyecto institucional de reingeniería político – electoral que analice los factores determinantes de la representación que genera el sistema; si sus elementos configuran un marco mínimo de estabilidad democrática que beneficie a la institucionalización política del país; y, si ese camino escogido contribuirá a alcanzar niveles más óptimos de gobernabilidad. Debe medirse el grado de efectividad del sistema de partidos y del sistema electoral y si la relación sistema de partidos versus sistema electoral genera un equilibrio de poderes en el sistema político y existe un adecuado funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos. Debe analizarse los niveles de inclusión de los diversos sectores ciudadanos al Sistema como tal y a los diferentes procesos que se generan.

Fundamentalmente, los políticos deben responder y ser responsables y consecuentes ante la ciudadanía que los eligió, y además, deben tener la obligación de rendir cuentas sobre su actuación en el poder legislativo, ello se ha dado en denominar “accountability” o responsabilización al frente de los poderes públicos.

- Representación
- Estabilidad/institucionalización
- Efectividad
- Equilibrio de poderes/pesos y contrapesos
- Pacificación/resolución de conflictos
- Servicio al ciudadano
- Inclusión
- *Accountability.*
- *Responsiveness.*

7. Desarrollo institucional

Ya en el desarrollo institucional de la reforma es necesario considerar sus posibles efectos para evitar crisis del sistema, su diseño debe tender a fortalecer las instituciones democráticas y generar elecciones libres y transparentes que generen confianza ciudadana; de esta forma podrá evitarse la corrupción electoral o irregularidades del cual se pueden beneficiar unos pocos en contrario a la manifestación de la voluntad popular. El desarrollo institucional de la reforma

debe perseguir como objetivo contribuir al desarrollo democrático y progreso social del país. También se debe tener en cuenta los costos económicos de los procesos que se gestan para llegar a una reforma política – electoral.

- Fortalecimiento-debilitamiento
- Limpieza/transparencia elecciones
- Crisis del sistema
- Desarrollo/progreso social
- Costo económico
- Corrupción Electoral
- Asesoría Electoral

8. Ideología

Bien afirma Fátima García Díez, cuando dice que: *“Un sistema electoral que favorece al político y al partido, pero que es tan injusto que termina erosionando la legitimidad del sistema con implicaciones que pudieran poner en peligro la democracia misma, puede no terminar siendo considerado como beneficioso”*. Por ello, la posición ideológica de las organizaciones políticas de derecha, centro e izquierda han influido en el status quo de la reforma y hoy, lo que fue considerado como una reforma a la medida de unos pocos partidos que no quisieron avanzar en el diseño de un nuevo sistema, ha sido peor remedio que la enfermedad misma; por lo que el éxito de ayer en base al sistema vigente se ha transformado en la espada de Damocles y el fracaso de la actual estructura partidaria. Por ello, debe considerarse y analizar las posiciones ideológicas de los actores para que no se afecte el proceso de diseño y construcción institucional de la reforma que debe convertirse en una política pública de mediano y largo alcance.

Implementación-vigencia

Cómo puede apreciarse una vez analizado todos los aspectos de fondo y de forma, directos e indirectos, principales y secundarios, jurídicos y técnicos, teóricos y prácticos, el diseño institucional de la reforma se debe plasmar adecuadamente en la normativa jurídica y ponerla en vigencia para un período

determinado de tiempo que, en mi criterio no pueden ser menor a doce años, para que puedan medirse sus efectos en el tiempo y sí se requieren ajustes, estos deben ser menores.

Valoración-seguimiento

El error permanente que siempre se ha cometido en nuestro país ha sido no valorar ni dar seguimiento a la reforma electoral, ha existido una especie de conformismo y de aceptación a ciegas de las reformas que se han impuesto por mayorías coyunturales; raro ha sido el caso de una reforma política electoral consensuada, que fue la del año 1990 (05-01-1990). Las últimas se generaron de manifestaciones derivadas de las consultas populares de 1994 y 1997, cuyas preguntas fueron formuladas por los Gobiernos de Turno y me refiero en específico a la participación de los independientes y al cambio en la modalidad o forma de votación, dos institutos electorales que, a la postre, han provocado un caos dentro del sistema electoral y ha generado que las elecciones, al menos de la última década, carezcan de transparencia y nitidez.

La última década nos hemos pasado discutiendo exclusivamente sobre el método de asignación de escaños, en la falsa creencia de que ahí está la solución a todos los males del sistema electoral con incidencia en el futuro de los partidos y ello, no es cierto.

Conclusiones

Solo en base a un exhaustivo análisis de la matriz o árbol temático, que ha servido de base para esta ponencia, deviene la necesidad de realizar la reforma electoral pedida y ansiada, ya que la gran mayoría de los ecuatorianos, muchos sectores no sólo sociales, la opinión pública y los ciudadanos piden competir con reglas de juego justas, transparentes y en igualdad de condiciones.

No existe un sistema electoral ideal como afirma con acierto el profesor Dieter Nohlen, pero si es mejorable.³

La reforma del estatuto electoral tiene que estar enfocada desde tres ángulos, la parte sustantiva electoral, lo adjetivo (procedimientos) y lo técnico. De

3 Dieter Nohlen,

nada servirá un adecuado principio de decisión, si luego la ley regula en forma distinta o le confiere otro sentido a la fórmula de asignación de escaños, por ejemplo. De muy poco servirá la ley, si los procesos técnicos no son auditables, transparentes y genuinos que garanticen la expresión de voluntad de los ciudadanos y su posterior verificación. Escasa utilidad tendrá una norma electoral si lo aplicamos o interpretamos en un sentido incorrecto. Muy poco cambiaremos sino cambiamos el sistema de votación, como hemos podido evidenciar en esta presentación.

Dicho en otras palabras, el fraude electoral puede conseguirse no necesariamente en la Constitución o la ley, puede estar, y de hecho está, en niveles técnicos o de mala práctica del ejercicio del sufragio.⁴

La nueva propuesta de reordenamiento territorial requiere de este diseño y desarrollo institucional para implementar los nuevos modelos de sistema electoral y sistema de partidos.

Hay que poner alertas o alarmas al trabajo de la Asamblea Constituyente, quizás no exista una improvisación electoral para la reforma, por ello es indispensable informar a la ciudadanía de lo que se hará con la reforma política, de lo que se hace con los derechos políticos de las ciudadanas y los ciudadanos y de lo que se hizo con los cambios o reformas en esta materia.

De igual manera se deben advertir a los constituyentes sobre las falsas percepciones electorales que se han gestado en el pasado, inculcando a los métodos de asignación de escaños los errores del pasado, cuando uno de los factores determinantes para las distorsiones de la representación se encuentran en la modalidad o forma de votación y en la desigualdad del voto, que tal como está vigente genera una serie de distorsiones.

Se debe tener extremo cuidado en la distritalización; lo que se busca es una representación por fuera de las cabeceras provinciales o cantonales, pero debe formularse un diseño adecuado de los distritos uninominales, que tienen que ser homogéneos, con continuidad geográfica y técnicamente configurados. Esta propuesta busca una mayor cercanía del elector a los candidatos pero cuidado se caiga en un sistema de distritalización a la ecuatoriana, que generará problemas y distorsiones en el futuro.

4 Formas generalizadas de fraude electoral son: el voto en cadenita, la arbitraria movilidad electoral, la manipulación manual del conteo, el sistema informático de contabilización de votos si no es auditado ni controlado, el diseño correcto del acta de resultados, entre otros. También puede estar en la decisión del organismo electoral y, más aún, si es producto de una negociación política.

El objetivo esencial que debe perseguir la reforma política electoral y la transformación del marco institucional del Estado es la ciudadanía de la Democracia y, por ende, de la Política.

No puede estar ajeno a este análisis la revocatoria del mandato y las consultas populares. Debemos mirar con detenimiento la Democracia Refrendaria para que nos denote su utilidad y los efectos positivos y negativos que ha tenido en la incipiente Democracia Ecuatoriana.

Figuras como la Reelección Limitada o Ilimitada debe ser enfocada con un alto grado de madurez política y focalizarla en el futuro del país.

* NOTA IMPORTANTE: Lo subrayado son aditamentos o añadidos que he realizado a la matriz de Fátima García Díez.