

# ECUADOR Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez Parga. 1982-1991  
**Editor:** Hernán Ibarra Crespo  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

## REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

## PORTADA

PuntoyMagenta

## DIAGRAMACION

Martha Vinueza

## IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE

# 75

Quito-Ecuador, Diciembre del 2008

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: Escenarios políticos y crisis económica mundial / 7-22

Conflictividad socio-política: Julio – Octubre 2008 / 23-32

## TEMA CENTRAL

El Buen Vivir, una oportunidad por construir / 33-48

*Alberto Acosta*

El Estado Plurinacional e Intercultural

en la Constitución Ecuatoriana del 2008 / 49-62

*Agustín Grijalva*

Fragmentación territorial y representación política. Criterios para

el diseño del sistema electoral en el contexto de la Nueva Constitución / 63-76

*Richard Ortiz Ortiz*

Paradojas políticas e institucionales del Constitucionalismo / 77-92

*J. Sánchez Parga*

Cambiar la letra, cambiar el mundo / 93-96

*Roberto Gargarella*

Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea

Constituyente de 2008 / 97-106

*Jorge G. León Trujillo*

## DEBATE AGRARIO

Juncal de Cañar: la progresiva transformación territorial de una parroquia  
de la sierra ecuatoriana / 107-116

*Nasser Rebaï*

## **ANÁLISIS**

De cómo viven y piensan la libertad de expresión y de prensa  
los periodistas ecuatorianos / 117-130

*Fernando Checa Montúfar*

¿Renovación o Continuidismo? actitudes, valores y trayectoria  
de la clase política ecuatoriana / 131-146

*Flavia Freidenberg*

## **RESEÑAS**

Política, participación y ciudadanía en los procesos de independencia  
en la América Andina / 147-150

*Hernán Ibarra*

Ojo al aviso. una panorámica de la gráfica, el diseño el arte  
y la comunicación visual popular / 151-152

*María Elena Bedoya*

Estudios sobre sexualidades en América Latina / 153-158

*Rafael Polo*

# **Fragmentación territorial y representación política. Criterios para el diseño del sistema electoral en el contexto de la Nueva Constitución**

*Richard Ortiz Ortiz*<sup>1</sup>

*La nueva Constitución evidencia una cuestión compleja relativa a los gobiernos autónomos descentralizados. Estos en realidad suponen diversos niveles locales de poder, atribuciones y competencias. La representación política es problemática en el contexto de una fragmentación territorial. El diseño de un sistema electoral se enfrenta a la necesidad de tomar en cuenta una arquitectura institucional que organice adecuadamente un territorio social, etnia y demográficamente desequilibrado.*

## **Introducción**

**E**n los artículos 238 a 274 de la Nueva Constitución del Ecuador se establece una organización territorial y régimen de competencias complicado y lleno de imprecisiones. La elevada fragmentación territorial reflejada en más de un millar de “gobiernos autónomos descentralizados” (ver inc. 2, Art. 238) impone retos casi insuperables a la representación política efectiva de las unidades territoriales en los diferentes niveles de gobierno. Por otro lado, desde el artículo 95 a 117 del Código Político se regu-

lan los diferentes mecanismos de participación política, intentando darle un nuevo carácter a la democracia representativa y tratando de complementarla y corregirla mediante mecanismos de democracia participativa y directa. Para el presente análisis es relevante el problema de cómo la representación política se resuelve en los diferentes niveles de gobierno y, en particular, cómo ese problema se refleja en el diseño de un sistema electoral específico.

Para tratar este conjunto de cuestiones procederemos de la siguiente manera: primero, haremos algunas reflexiones sobre la reforma política y los problemas

---

1 Constitucionalista y politólogo. Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Católica del Ecuador y Doctor en Ciencia Política (Ph.D.) por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesor de la Universidad Internacional del Ecuador y profesor de Maestría en Gobernabilidad y Gerencia Política y de la Maestría en Salud Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral de la República del Ecuador. Comentarios, críticas y sugerencias son bienvenidos a [rortiz@internacional.edu.ec](mailto:rortiz@internacional.edu.ec)

que enfrenta el diseño de instituciones políticas, como son los sistemas electorales; segundo, analizaremos brevemente las características del nuevo ordenamiento territorial; tercero, explicaremos los aspectos relevantes de la representación política; cuarto, abordaremos las características y funciones de los sistemas electorales en las democracias modernas y delimitaremos las dificultades que emanan del diseño de un sistema electoral que guarde cierto equilibrio entre las diversas funciones e intente solucionar los problemas de representación en el contexto de una fragmentación territorial; y, finalmente, expondremos algunas conclusiones generales sobre la ingeniería institucional.

### Reforma política y diseño institucional

El discurso político sobre una reforma institucional no sólo intenta defender una propuesta más o menos concreta, sino busca alcanzar consensos y legitimar el proyecto de cambio institucional. Sin embargo, el debate político es ambiguo y general y, por tanto, las propuestas de reforma se enfrentan en el campo operativo con los siguientes problemas prácticos: (1) cómo determinar si la *reforma es realmente necesaria*; (2) cómo identificar claramente los *objetivos generales* de las reformas y *específicos* de los diversos componentes institucionales; (3) cómo traducir los objetivos específicos en *diseños concretos* sin perder de vista los objetivos generales; (4) cómo sopesar los *recursos disponibles* y la relación de fuerzas de tal manera que el diseño concreto genere los efectos deseados; (5) cómo calcular

los posibles *efectos colaterales* de la nueva arquitectura institucional, de tal manera que la reforma no sea disfuncional con el conjunto; (6) cómo conciliar el razonamiento técnico con el *cálculo político*; y, (7) cómo unir todos los elementos institucionales en un *todo orgánico* que guarde coherencia y cumpla en el transcurso del tiempo con el proyecto político de una mayoría que por la misma dinámica democrática pasará a ser minoría. Cada interrogante plantea una serie de problemas para los cuales no tenemos respuestas definitivas.

Estas cuestiones son tratadas sistemáticamente por la *ingeniería institucional* (ver Sartori 2003). Esta ciencia operativa se basa en los siguientes supuestos: (1) la elaboración de diseños institucionales es una técnica especializada y compleja; (2) las instituciones tienen efectos importantes en la estructuración de la política, en el reparto del poder y la dinámica de los procesos de toma de decisiones; (3) pero para su funcionamiento efectivo se requiere de ciertas condiciones estructurales y de determinadas disposiciones conductuales; y, por lo tanto, (4) *las instituciones cuentan*, pero no determinan por sí solas los procesos y contenidos políticos.

De lo expuesto, fácilmente se puede deducir que el diseño de instituciones políticas en contextos dinámicos es una tarea ardua y que exige un profundo conocimiento especializado y de las condiciones estructurales e históricas de una determinada sociedad; pues, la experiencia nos enseña que una determinada estructura institucional puede desplegar diversos efectos e incluso contradictorios en contextos diferentes;

por ello, se recomienda estudiar y diseñar instituciones dentro de su respectivo contexto. A esta necesidad hace referencia el *institucionalismo contextualizado* (ver. Ortiz Ortiz 2006). Este enfoque institucional será el que guíe las reflexiones de este ensayo sobre fragmentación territorial y representación política.

### Desorden territorial y autonomías

Si se lee en la Nueva Constitución del Ecuador la parte pertinente a la organización territorial (Arts. 238-274), no hay que hacer mucho esfuerzo para constatar tanto la imprecisión conceptual en la denominación de las unidades territoriales subnacionales como “gobiernos autónomos descentralizados”, como la inconsistencia en el régimen de competencias. Por esta razón, es imprescindible aclarar conceptos y discutir sus implicaciones a la luz de la nueva normativa constitucional.

Las definiciones son construcciones artificiales. Especialmente en las ciencias sociales y políticas, la discusión conceptual es abundante y, muchas veces, apasionada y confusa. Los conceptos “descentralización” y “autonomía” también son propensos a las ambigüedades y la literatura especializada al respecto da fe de esta “riqueza” semántica. Las ciencias sociales enfrentan este problema conceptual exigiendo la definición expresa de los conceptos centra-

les y su utilización uniforme y coherente. Por esto, para que el par “descentralización” y “autonomía” tengan algún sentido deben referirse a fenómenos diversos, aunque no excluyentes.<sup>2</sup> Partamos por definir estos conceptos, pues la Nueva Constitución habla de “gobiernos autónomos descentralizados”; por tanto, las diversas unidades territoriales deberán gozar de estas dos cualidades simultáneamente.

Etimológicamente, descentralización proviene de las raíces latinas *de*, que significa apartarse, y *centrum*, igual a punto medio. Por tanto, descentralización significa *alejarse del punto medio*. Tomando en cuenta esta perspectiva, la descentralización implica: “un proceso complejo tendiente a distribuir la centralidad (el poder) en el marco de la búsqueda del equilibrio democrático entre los poderes (centralidad) existentes al interior del Estado, con la finalidad de profundizar la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la vida de la población” (Carrión 2007b: 33). A ello hay que agregar que la descentralización no sólo es “la división garantizada del poder entre niveles centralizados y no centralizados de gobierno sino también, en la práctica, gobiernos fuertemente descentralizados que ejercen una parte sustancial del poder total disponible a ambos niveles” (Lijphart 2000: 178).<sup>3</sup> En pocas palabras, la descentralización es un proceso vertical que conlleva la transferencia de competencias y

2 Evidentemente, ambos conceptos teleológicamente tienen una pretensión común, la de difundir el poder, controlarlo más eficazmente y repartirlo horizontalmente con el objetivo de precautelar las libertades de los ciudadanos y reconocer la particularidad y diversidad dentro de un territorio.

3 Esta afirmación de Arend Lijphart ya toca los límites de la autonomía política, como ya veremos.

su ejecución de un nivel superior a nivel inferior.<sup>4</sup>

El concepto de autonomía, en cambio, proviene de las raíces griegas *autos*, propios, y *nomos*, ley, significa, por ende, el *poder de darse su propia legislación*. En consecuencia, el grado de autonomía no está dado simplemente por el conjunto de competencias descentralizadas de una unidad territorial, sino por el catálogo de competencias exclusivas y la posibilidad real de legislar sobre esas materias; y, esa legislación no son normas de segundo grado con respecto a la legislación nacional, no son simples ordenanzas, reglamentos o resoluciones. Los gobiernos autónomos tienen capacidad de legislar en el campo de sus competencias exclusivas con la única condición de sujetarse a los mandatos constitucionales.<sup>5</sup> La legislación nacional no prevalece sobre la legislación de los gobiernos autónomos; en términos técnicos, no es una cuestión de jerarquía, sino de competencia, la que decide que legislación prevalece.<sup>6</sup>

Sin embargo, el Estado autonómico no es un Estado federal. Pues el Estado federal supone la preexistencia de estados independientes que renuncian soberanamente a su independencia y a parte de sus competencias estatales transfiriéndolas a una entidad estatal superior de nueva creación, manteniendo empero un poder originario de mando y, con esto, su categoría estatal y su poder constituyente.<sup>7</sup> En cambio, la autonomía implica la creación, en el seno de Estado unitario preexistente, de unidades políticas nuevas, dotadas de poderes normativos y de autogobierno, pero carentes de poder originario de mando y, por tanto, no alcanzan la categoría de estados, ni poseen poder constituyente. El objetivo de la autonomía es, por consiguiente, “limitar el poder del Estado unitario [...] en aras de la personalidad de los entes autónomos por la vía de la *descentralización política* [cursivas del autor]” (Colomer 1994: 106).<sup>8</sup> De aquí es fácil colegir que la autonomía es una descentralización política real y profunda, que presupone

- 
- 4 Es necesario precisar que la concepción jerárquica no es del todo adecuada. Sería más exacto hablar de un proceso horizontal en que las unidades territoriales se van alejando del dominio central sin perder su dependencia, pero disminuyéndola, como una especie de sistema solar, en el que la fuerza de *gravidad territorial del centro* es inversamente proporcional a la distancia con respecto a los satélites territoriales y al volumen de las competencias y recursos.
  - 5 Creo que no es indispensable insistir que la aplicación de las leyes autonómicas están también limitadas territorialmente, pues sólo tienen vigencia dentro del territorio de la unidad territorial respectiva.
  - 6 Sobre el principio jerárquico y de competencia con respecto a las leyes orgánicas y ordinarias, ver las reflexiones que desarrolla Rafael Oyarte (2005: 88-91), que también son aplicables en parte al tema de las competencias exclusivas entre los diversos niveles de gobierno.
  - 7 Sobre las características básicas de un Estado federal y su dinámica, ver el interesante artículo de Dieter Nohlen (2006b) sobre el federalismo alemán.
  - 8 Aquí se aprecia claramente que un proyecto autonomista no supone intenciones separatistas. La autonomía pretende más bien lograr una distribución horizontal del poder político efectiva con el fin de garantizar la diversidad territorial, potenciar la eficiencia administrativa, aumentar la participación y el control ciudadano. Por el contrario, son los nacionalismos los que sí implican intenciones independentistas.

la capacidad de las unidades territoriales de elegir sus propias autoridades y de legislar en ciertos campos de la política pública.

Ahora bien, ¿qué nos dice la Nueva Constitución? El Art. 238 del texto constitucional es muy generoso con la autonomía, ya que establece que ¡todos! “los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera”. Política quiere decir que tendrán sus propios órganos de gobierno y un campo de legislación de su exclusiva competencia, como ya se anotó. Administrativa significa que los órganos descentralizados podrán establecer su propia estructura organizativa e institucional, tomando en cuenta variables territoriales. Y, financiera, que podrán generar y contar con sus propios recursos. Es decir que tienen capacidad normativa, ejecutiva y recursos suficientes.

De la lectura del capítulo tercero y cuarto del título V de la Nueva Constitución podemos inferir que el territorio nacional está descentralizado y que la descentralización de la gestión y ejecución es más acentuada que la descentralización verdaderamente política. Aunque los diversos niveles deberán contar con recursos propios y participarán de las rentas del Estado (Art. 270), los criterios señalados en el Art. 272 dejan mucho margen para una repartición incierta. Con el trasfondo de un territorio fragmentado y de normas constitucionales técnicamente poco precisas, es de suponer que las tendencias centrípetas del sistema encontrarán condiciones favorables y que la representación política tendrá que enfrentar nuevas dificultades.

## Representación política en sociedades fragmentadas

La nueva ola de reformas globales en la región andina es el resultado del desprestigio de la clase política tradicional, del colapso de los partidos y del fracaso de las políticas neoliberales para resolver los problemas de desigualdad social. Esta crítica antisistémica se ha traducido en una crítica a la democracia representativa, proponiendo como alternativa una democracia participativa ambigua y populista. Aclaremos, en primer lugar, que entendemos por democracia.

La democracia se la puede mirar desde tres perspectivas: (1) como un *ideal*, (2) como *principio de legitimidad*, y (3) como una *técnica de gobierno* (ver Sartori 2007: 29-69). Como ideal se refiere a que todos los ciudadanos se autogobiernen; aquí ya no es posible hablar de la existencia de un Estado, pues el poder está completamente repartido en cada persona. Es la democracia directa en su máxima expresión.

Como principio de legitimidad, se plantea el problema de la representación política. Por medio de las técnicas electorales se separa la titularidad del ejercicio del poder. El soberano, el pueblo, mantiene la titularidad mientras que se transfiere temporalmente el ejercicio del poder a los representantes. En los estados unitarios centralizados el número de representantes es limitado, en su extremo, se reduce a la elección de los poderes del Estado central (en el parlamentarismo, parlamento; en el presidencialismo, el presidente y el parlamento). Pero históricamente se han elegido también a las máximas autoridades

del gobierno local. En sistemas unitarios descentralizados y federales, la difusión de la legitimidad es mucho más amplia.

Como técnica de gobierno, la democracia hace referencia al procedimiento de toma de decisiones y a la generación de políticas públicas. El principio de la mayoría y la división de poderes es esencial desde esta perspectiva. La democracia es el método en que la mayoría prevalece pero con el respeto de los derechos de la minoría, pues las democracias modernas suponen también límites a la voluntad popular. En el Estado de derecho hay valores y principios que se oponen a la simple decisión democrática; ya que, en ciertas circunstancias, la democracia debe ser defendida incluso contra la voluntad de la "gran mayoría". En estados unitarios la división de poder horizontal es fundamental. Se intenta evitar el abuso de poder a través de un sistema de pesos y contrapesos, la división vertical a nivel de los diversos niveles de gobierno (departamental y local), tiene menor importancia. En los sistemas descentralizados y, sobre todo, en los federales la división territorial y la limitación del poder central son más acentuadas y más diferenciadas.

Planteada así la cuestión, la concepción de democracia que nos interesa para este análisis es la que considera a la democracia como un principio de

legitimidad y el desdoblamiento entre titularidad y ejercicio, es decir, el problema de la representación política y sus características.

Giovanni Sartori (2007b: 257) con su acostumbrada agudeza distingue claramente entre representación (1) como *mandato* o delegación, (2) como *representatividad*, es decir, como semejanza o similitud, y (3) como *responsabilidad*. La primera idea de representación está vinculada a la concepción de representación del derecho privado e implica una relación estrecha entre mandante y mandatario; generalmente, el mandatario está obligado a seguir rigurosamente los términos del mandato,<sup>9</sup> es un delegado que sólo sigue instrucciones. La segunda concepción de representación hace alusión a un fenómeno sociológico, en este sentido, decimos que algo es "representativo de" si comparte las características esenciales de un grupo o clase. Este tipo de representación halla su concreción en la llamada representación funcional, mediante la cual los diversos sectores sociales o grupos de presión tienen representantes ("embajadores") en los órganos del poder público.<sup>10</sup> La última acepción del término "representación" alude a la idea de responsabilidad política, separándose de la simple idea de representación como delegación o semejanza.

9 Nuestro Código Civil recoge en el Art. 2047 esta concepción de la representación como *mandato legal*: "[...] un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera. La persona que confiere el encargo se llama comitente o mandante, y la persona que lo acepta apoderado, procurador, y en general, mandatario." Y, el Art. 2062 insiste en que "El mandatario se ceñirá rigurosamente a los términos del mandato [...]".

10 En el Ecuador, desde la constitución de 1929 hasta la de 1967 estuvo vigente la representación funcional.

No obstante, el concepto de representación política no está completamente separado de las nociones sociológicas y jurídicas del término. Esto lo notamos cuando hablamos de falta de representación o subrepresentación de los trabajadores o de los grupos étnicos en el sistema político (dimensión sociológica), o cuando decimos que nuestros representantes no nos representan, no entienden nuestras necesidades (vínculo entre representante y representado).

Las sociedades modernas son democracias representativas y esta realidad no ha sido desarticulada ni por la retórica populista, ni por las tendencias autoritarias de gobiernos que apelan desproporcionadamente a la participación. De manera simplona, se afirma que nuestras democracias tienen que ser representativas, porque no pueden ser verdaderas democracias, no pueden ser democracias puramente directas (sentido ideal). Pero la evolución y aceptación de la representación política tienen antecedentes históricos y doctrinales más profundos que la simple argumentación del tamaño de la población y del territorio. Dos constitucionalismos intrínsecamente diversos, el francés y el inglés, llegaron a la misma conclusión: por un lado, a la necesidad de la representación del pueblo y, por otro, al repudio del mandato imperativo. El ensayista y político francés Emmanuel-Joseph Sieyès (1748-1836) ya argumentaba que el pueblo no puede tener más que una voz, la de la legislatura nacional, y que no puede hablar y actuar sino a través de sus representantes. Por tanto, la *representación implica el poder que se da al representado de decir en nombre y por la nación*. En consecuencia, la

representación no es un simple acto de legitimación sino *instrumento eficaz de unificación de la voluntad nacional* (ver Sartori 2007: 259s.).

Por el lado inglés, Edmund Burke (1729-1797) partiendo de la premisa de que gobernar y hacer leyes son cuestiones de la razón y del juicio, rechaza el mandato imperativo y defiende una representación libre de los deseos de grupos o fracciones de una sociedad. Para él, la opinión de los electores es una opinión importante que debe ser respetada y considerada por los gobernantes, pero toda decisión política debe incluir el debate y la deliberación, el enfrentamiento de distintas opiniones, y, por ende, la decisión no puede estar predeterminada. En consecuencia, el parlamento no es simple conjunto de embajadores con intereses particulares y contrapuesto que defienden a sus mandantes; es, por el contrario, una asamblea deliberante de una nación con un único interés, el del conjunto.

Pero nuevamente insistimos que la representación sin mandato imperativo no diluye completamente a la representación sociológica o jurídica. Sartori resume esta dualidad en la siguiente fórmula: “en el *gobierno representativo* coexisten dos almas, dos exigencias: gobernar y representar” (2007: 269). Es decir, la capacidad de decidir adecuada y oportunamente y la de ser receptivo a las necesidades colectivas sobre los intereses particulares. De esta separación también se infieren dos tipos de responsabilidad: (1) la personal, que establece un vínculo entre el representante y el representado, y, (2) la funcional o técnica que hace referencia a la prestación en términos de aptitudes y

eficacia. (Ibídem: 268). Esta última es el tipo de responsabilidad que le interesa a la política, mediante el voto *únicamente confiamos* que nuestros políticos sean lo suficientemente receptivos de nuestros deseos y de la colectividad y que sean aptos y capaces para manejar los asuntos públicos con responsabilidad y, en ese sentido, nos sentimos representados.

A estas alturas del análisis, se plantean dos cuestiones de un valor práctico fundamental: ¿cómo, dentro de los límites de una concepción moderna de representación, representar adecuadamente? y, finalmente, ¿cómo lograr gobiernos funcionalmente efectivos, es decir, que puedan decidir? Si buscamos una respuesta institucional, nos encontramos con el rol e importancia de los partidos políticos y sistemas electorales en la configuración de la representación y de gobiernos responsables. Dejemos de lado los partidos políticos, para pasar al análisis de la relación entre sistema electoral, representación política y organización territorial.

### Sistemas electorales y representación

El más importante especialista internacional en sistemas electorales, el profesor alemán Dieter Nohlen, nos da una definición elegante y económica de sistema electoral, dice: "Los sistemas electorales contienen [...] el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños" (2004: 34). Pero el profesor Nohlen (Ibídem: 135-160) no se queda en puras disquisiciones teóricas, sino que nos ofrece criterios siste-

máticos para distinguir las diversas funciones que cumplen los sistemas electorales y que nos ayudan a sopesar los posibles efectos institucionales tanto en la representación como en la efectividad del gobierno en el contexto particular de una sociedad determinada.

Nohlen propone analizar los sistemas electorales y sus posibles efectos a partir de la distinción de cinco funciones: (1) representación, (2) concentración o efectividad, (3) participación, (4) simplicidad y (5) legitimidad. La primera función hace relación a la representación en la idea de semejanza y a la idea de representación justa; los criterios de medición son ya sea la falta de representación de ciertos grupos sociales (mujeres, minorías étnicas) o la desproporción entre votos y mandatos. Y, en el Ecuador especialmente, representa un reto casi insalvable diseñar un sistema electoral que traduzca la llamada "plurinacionalidad" y la concentración demográfica desproporcionada en las grandes ciudades en una representación política efectiva y justa. La misma constitución entiende la "plurinacionalidad" como un concepto sin consecuencias sobre la representación. Y a esto, súmese la generosidad de la Carta Magna de calificar a más de 1000 unidades territoriales de "gobiernos autónomos descentralizados" relacionados de manera imprecisa y confusa. Me atrevo a decir que no existe sistema electoral alguno que resuelva satisfactoriamente la función de representación en sus dos sentidos dentro del marco constitucional y de la realidad demográfica, regional y étnica del país.

La función de concentración o efectividad hace énfasis en la idea de

gobierno efectivo; y, se refiere a la capacidad del sistema electoral de reducir el número de partidos a nivel de la representación parlamentaria y de la formación de mayorías institucionales en los órganos del poder público. La Nueva Constitución no se decide por un sistema electoral concreto, pero el Art. 116 establece los principios básicos que debe respetar el nuevo sistema electoral. El citado artículo establece: “Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.”

El criterio relevante para este análisis es el de proporcionalidad, que ha dejado atrás “la representación de las minorías”. Si interpretamos adecuadamente el Art. 116 de la Nueva Constitución, debemos deducir que el constituyente se decidió por el *principio de representación proporcional*, cuyo fin político “es reflejar, con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y grupos políticos en la población” (Nohlen 2004: 100), por lo que el porcentaje alcanzado es determinante. Con esta decisión pasa a segundo plano la función de efectividad, pero no la excluye completamente, en razón de que los sistemas proporcionales pueden combinarse con fórmulas de repartición más o menos proporcionales y con barreras legales que potencien la capacidad de concentración.

En sociedades fragmentadas social y territorialmente es muy difícil alcanzar grados altos de concentración en el sistema político, pues la exclusión de cier-

tos grupos sociales o étnicos no solo que pueden deslegitimar el sistema, sino conducir a la inestabilidad. No obstante, el espíritu de las normas constitucionales de la representación política, Arts. 112 a 117, dejan entrever que el constituyente establece como principio la proporcionalidad del sistema electoral en el marco de partidos políticos bien estructurados y fuertes y, por tanto, que cierta concentración es importante para el adecuado funcionamiento de las instituciones políticas.

La tercera función, la de participación, se refiere —en el contexto de los sistemas electorales— a la mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad por parte del elector en el marco de la alternativa del voto personalizado y el voto por partido o lista. Esta función hace relación a la responsabilidad e identificación entre electores y elegidos. El Art. 99 de la Constitución de 1998 establecía que “en las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán *seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas*. La ley conciliará este principio con el de la representación proporcional de las minorías [cursivas del autor].” Por tanto, el anterior texto constitucional daba un valor desmedido a la función de participación, pues los electores podían “hacer su propia lista” entre listas y escoger personalmente a los candidatos de su preferencia. Esta elección desestructurada condujo a una *representación caótica* (Pachano 1998) que sólo aumentó la fragmentación del sistema de partidos y la inestabilidad política. La Nueva Constitución es más cauta con este tema y no menciona el voto personalizado, pero no excluye la posibilidad de com-

binar un sistema proporcional con el *voto preferencial* dentro de una lista. Como se puede notar, las soluciones institucionales a la heterogeneidad social, étnica y territorial no son sencillas.

La cuarta función, la de simplicidad, es un requisito orientador y comprende la posibilidad de que el elector pueda comprender la lógica del sistema electoral para orientar su voto y, por ende, pueda prever los posibles efectos de su voto. Obviamente, si se quiere potenciar todas las virtudes de un sistema electoral, el sistema será más complejo y, en consecuencia, más difícil de ser digerido por el elector. No hay un parámetro concreto para medir este criterio, sobre todo en el Ecuador con reformas políticas exageradamente continuas y mal concebidas. El elector no tiene tiempo para entender la reforma, ni sus bondades. Lo cierto es que, en un país tan fragmentado como el Ecuador, el sistema electoral tenderá a ser menos simple.

Por último, tenemos la función de legitimidad. Esta función engloba a todas las demás y se refiere a la aceptación de las reglas de juego y de los resultados electorales por los sujetos políticos y por la sociedad. Esta función se puede observar en el consenso que existe sobre la conveniencia del sistema electoral y la intensidad de la crítica. En el Ecuador, el sistema electoral fue deslegitimado desde sus inicios. La serie de reformas no expresaban un consenso común, sino el deseo de ir acomodando las reglas electorales a intereses particulares y coyunturales. Hasta ahora esperamos el diseño de un sistema electoral que sea generalmente aceptado y respetado.

Este viaje por los sistemas electorales nos sugiere lo difícil de diseñar instituciones en contextos en permanente cambio y en sociedades con una acentuada desigualdad social y territorial. No nos empeñamos en señalar las dificultades con el ánimo de caer en el pesimismo, sino de advertir sobre los factores que se deben tomar en cuenta en el diseño institucional.

### **Los alcances y límites de la ingeniería institucional**

Resumiendo teóricamente las reflexiones precedentes, los procesos políticos –por sí complejos como la representación política en sociedades fragmentadas– sólo pueden ser entendidos e interpretados mediante un enfoque institucional que incluya un análisis de los factores de contexto, y se tome en cuenta que las instituciones tienen importancia pero no siempre y no con la misma intensidad. Se debe entender que las instituciones despliegan diversos efectos y con diferente intensidad según el contexto correspondiente. El impacto de los factores institucionales es reducido considerablemente por los aspectos estructurales, la cultura política, las condiciones de poder existentes y persistentes en la sociedad, los patrones de comportamiento de la elite política y la cultura política dominante. La relación entre estructuras, instituciones y actores es, por tanto, compleja y dinámica (ver Ortiz Ortiz 2006).

Para la reforma política, por tanto, se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos: (1) no existe ninguna solución institucional ideal con validez universal;

(2) las instituciones tienen únicamente un valor relativo, en cuanto son un factor entre muchos; (3) las instituciones despliegan diversos efectos en diversos contextos; (4) las instituciones no determinan directamente los procesos o resultados políticos sino indirectamente, en el sentido de que estructuran y restringen el comportamiento de los actores; (5) la fuerza explicativa de las instituciones no se debe sobrestimar, sobre todo, en sociedades en que los procesos políticos poseen alta fluidez; y, (6) la reforma institucional no es jamás una cuestión puramente técnica. Toda reforma institucional importante implica un cambio en las coordenadas del poder, por esto, la manipulación institucional es una *lucha por el poder*, por ampliar o mantener márgenes de influencia y competencia (esto se aprecia muy claramente en el sistema electoral y en el modelo territorial). Así visto, el éxito de la reforma depende de la percepción de los actores políticos sobre las posibles pérdidas y ganancias. Mientras más se piense a corto plazo y más grande sea la incertidumbre institucional, menos será posible llevar a cabo una reforma institucional.

En la *elaboración de diseños concretos* la ingeniería institucional se enfrenta con los siguientes aspectos problemáticos: (1) necesita para semejante empresa una teoría racional y empíricamente fundada sobre los posibles efectos institucionales, teoría con la cual todavía no contamos; (2) necesita de reglas claras que le permitan dar el salto de la teoría a la praxis, reglas difíciles de estandarizar; y, (3) necesita criterios para identificar los medios adecuados,

sopesar los recursos disponibles y neutralizar los efectos colaterales indeseables. Nuestro conocimiento empírico actual está muy lejos de semejante formalización y, además, esa empresa se ve enormemente dificultada por la diversidad de contextos nacionales y su inherente complejidad.

Respecto al *cálculo de los medios*, es decir a la relación entre objetivos y componentes institucionales concretos, Sartori escribe, nuevamente, con la claridad y agudeza que le caracterizan: “[...] la ciencia política es un saber operativo en cuanto asegura que los medios son adecuados y que se adaptan a los fines propuestos. [...] No basta decir: quiero este fin. Habrá que determinar también si el fin puede obtenerse; y por lo tanto, la elección de los fines queda condicionada por la disponibilidad de los medios” (1984: 136). El profesor italiano subdivide el *cálculo de los medios* en cuatro fases: “1) asegurarse que los medios son *suficientes*; 2) asegurarse que los medios son *idóneos*; 3) determinar el *efecto sobre otros fines*; 4) determinar si los medios *sobrepasan la finalidad* [cursivas en el original]” (Ibídem.: 136s.). Los politólogos o constitucionalistas expertos en soluciones prefabricadas deberían tomar en serio las observaciones de Sartori, antes de proponer reforma alguna.

Un “ingeniero político” tiene también que tomar en cuenta que, al final, son los actores políticos los que asumen la responsabilidad de decidir: (1) si una reforma institucional es necesariamente indispensable y si podría contribuir en algo a solucionar la crisis de representación que se vive; (2) si la reforma pro-

puesta responde de manera adecuada a los objetivos propuestos y características del país; y, (3) si están tanto en condiciones de alcanzar un consenso que haga posible la reforma, como dispuestos a mantener y hacer respetar los compromisos alcanzados. Esto presupone, por supuesto, que hay condiciones mínimas de competencia política.

Finalmente, hay que saber que no existen soluciones prefabricadas ideales. Esto pone énfasis en la gran responsabilidad de los que promueven, asesoran y llevan a cabo la reforma política. Un cambio desafortunado puede tener efectos desastrosos. Por ello se aboga más bien por un ajuste gradual de las instituciones existentes considerando las estructuras de poder y los recursos disponibles en cada sistema político.

Diseñar una arquitectura institucional que organice adecuadamente un territorio social, étnica y demográficamente desequilibrado y que, en ese contexto, se complemente con un sistema electoral que potencie las diversas funciones, es un arduo trabajo que debe ser permanentemente repensado. Por lo menos, en este ensayo, hemos pretendido describir aquellos aspectos problemáticos y proporcionar criterios concretos para el diseño de un sistema electoral acorde con las condiciones de un país fragmentado en varias dimensiones.

## Bibliografía

Barrera, Augusto

- 2007 "Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador", en: Fernando Carrión (ed.), *La descentralización en el Ecuador: opciones com-*

*radas*, Quito: FLACSO y otros, pp. 175-206.

Carrión, Fernando (ed.)

- 2003 *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Quito: FLACO, OEA y Parlamento Andino.

Carrión, Fernando (ed.)

- 2007a *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito: FLACSO y otros, pp. 207- 224.

Carrión, Fernando

- 2007b "Interrogatorio a la descentralización latinoamericana: 25 años después", en: Fernando Carrión (ed.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito: FLACSO y otros, pp. 31-55.

Carrión, Fernando

- 2007c "Implusión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador", en: Fernando Carrión (ed.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Quito: FLACSO y otros, pp. 207- 224.

Colomer Viadel, Antonio

- 1994 *Estudios constitucionales*, Mexico: UNAM.

Lijphart, Arend

- 2000 *Modelos de democracia*, Barcelona: Ariel.

Nohlen, Dieter

- 2006a "¿Reformas institucionales para superar la crisis política en Bolivia?", en: Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado*, México: UNAM y Porrúa, pp. 165-179.

Nohlen, Dieter

- 2006b El federalismo alemán: su evolución hasta el presente y su reforma al futuro", en: Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado*, México: UNAM y Porrúa, pp. 145-179.

Ojeda, Lautaro

- 2003 "Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina", en: Fernando Carrión (ed.), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Quito: FLASCO, OEA y Parlamento Andino, pp. 65-104.

Ortiz Ortiz, Richard

- 2006 "Contextos, instituciones y actores políticos", en: Dieter Nohlen, *El institucionalismo contextualizado*, México: UNAM, Porrúa, S. 1-29.

Oyarte, Rafael

- 2005 *Curso de derecho constitucional, Tomo II: La función legislativa*, Quito: Andrade y Asociados.

Pachano, Simón

- 1998 *La representación caótica*, Quito: FLAC-SO

Sartori, Giovanni

- 1984 *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni

- 2003 *Ingeniería constitucional comparada*, México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni

- 2004 "¿Hacia dónde va la ciencia política?", en: *Política y Gobierno*, Vol. XI, Núm. 2, pp. 349-354.

Sartori, Giovanni

- 2007 *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza.

